norden

NOPUS

**Nordiska utbildningsprogrammet
för utveckling av social service**

Empiri Evidens Empati

**Nordiska röster om kunskaps-
utveckling i socialt arbete**

Redaktör: Synnöve Ljunggren

Nord 2005:5

Empiri, evidens, empati

Nordiska röster om kunskapsutveckling i socialt arbete

Nord 2005:5

© Nordiska ministerrådet och Nopus

ISBN 92-893-1241-6

Tryck: Aka-print A/S, Århus 2005

Omslag och layout: Carl-H. Zakrisson

Upplaga: 1800

Tryckt på miljövänligt papper som uppfyller kraven i den nordiska miljösvanemärkningen.

Publikationen kan beställas på www.norden.org/order.

Fler publikationer på www.norden.org/publikationer

Printed in Denmark

Nordiska ministerrådet
Store Strandstræde 18
DK-1255 Köpenhamn K
Telefon (+45) 3396 0200
Fax (+45) 3396 0202

Nordiska rådet
Store Strandstræde 18
DK-1255 Köpenhamn K
Telefon (+45) 3396 0400
Fax (+45) 3311 1870

www.norden.org

Det nordiska samarbetet

Det nordiska samarbetet hör till de äldsta och mest omfattande regionala samarbetsformerna i världen. Samarbetet omfattar Danmark, Finland, Island, Norge och Sverige samt Färöarna, Grönland och Åland. Det stärker samhörigheten mellan de nordiska länderna med respekt för nationella skillnader och likheter. Samarbetet ger bättre möjligheter att hävda nordiska intressen i omvärlden och främja goda grannförhållanden.

Samarbetet formaliserades år 1952 då *Nordiska rådet* grundades som ett forum för parlamentarikerna och regeringarna i de nordiska länderna. År 1962 ingick de nordiska länderna Helsingforsavtalet, som sedan dess har utgjort den grundläggande ramen för det nordiska samarbetet. År 1971 bildades *Nordiska ministerrådet* som ett formellt forum för samarbete mellan de nordiska regeringarna och den politiska ledningen i de självstyrande områdena Färöarna, Grönland och Åland.

Forord

Viden som strategisk ressource står højt på den nordiske dagsorden for den sociale sektor i disse år.

Spørgsmålet om hvordan den sociale sektor kan udvikles gennem forskning, vidensudvikling og implementering i praksis er lige aktuel i alle de nordiske lande. Man kan tale om en nordisk trend for at fokusere på kompetenceopbygning og vidensudvikling inden for det sociale område. Strategi- og organisationsmodeller varierer fra land til land, men fælles for de nordiske lande er en forståelse for behovet for at integrere viden og praksis på nye måder.

Udgangspunktet for denne antologi har været en løbende erfaringsudveksling omkring de nationale satsninger, som beskrives i antologiens første del. Vidensudvikling er dog ikke et entydigt begreb, men bredt og mangfoldigt. Dette understreges af de meget forskellige projekter, som omtales i antologiens anden del.

Antologien henvender sig til alle som er interesserede i social service, vidensudvikling og det nordiske perspektiv. Det være sig socialchefer, uddannelsesinstitutioner, videns- og udviklingscentre, FOU-virksomheder og mange andre.

Vi håber, at antologien kan bidrage til at sprede viden på tværs af de nordiske lande og ikke mindst stimulere til refleksion og debat om mål og metoder for en vidensbaseret socialtjeneste i en verden under stadig forandring.

Antologien er blevet til i et samarbejde med repræsentanter fra Socialstyrelsen i Sverige, Sosial- og helsedirektoratet i Norge, Styrelsen for Social Service i Danmark og Social- og hälsoministeriet i Finland. Nordisk ministerråd har bidraget med økonomisk støtte.

Vi vil gerne sige stor tak til alle, som har bidraget til tilblivelsen af denne antologi.

En speciel tak til redaktør Synnöve Ljunggren for en kompetent og indsigtfuld indsats.

God læsning!

Kathrine Telcs
Institutionschef
NOPUS

Louise Risnes
Uttevklingskonsult
NOPUS

Innehåll

Anders Printz · Synnöve Ljunggren

Inledning 9

DEL 1 Annie Gaardsted Frandsen

Vidensudvikling i Danmark 21

Martti Lähteenen

Kunskapsutveckling och kompetensuppbyggande i Finland 30

Sigríður Jonsdóttir

Vidensudvikling inden for social service i Island 40

Per-Arne Stolanowski

Kunnskapsutvikling innen sosialtjenesten i Norge 47

Martin Börjeson

**Försök att systematiskt koppla socialtjänst,
högre utbildning och forskning i Sverige** 62

DEL 2 Jens Lykke Hansen · Jørgen Løkkegaard

Genoptræning og fysisk aktivitet for ældre 71

Sointu Möller

**Socialarbetare och klienter utvecklar barnskyddsarbetet
tillsammans** 84

Catrine Torbjørnsen Halås

**Med nærhet som styrke – erfaringer fra fagutvikling
i små kommuner i Nord-Norge** 98

Merete Konnerup

**De gode viljers utilstrækkelighed – virkning, evidens
og socialt arbejde** 116

Pia Hellertz

**Vad behöver socialarbetare kunna? – Reflexioner utifrån
ett köns- och lärandeperspektiv** 136

Göran Johansson

Kunskapsutveckling gäller även organisation och ledarskap 151

Tobias Børner Stax · Steffen Bohni Nielsen

**Kundskapsgenerering gennem sociale foranstaltninger
– om behovet for at integrere styring, læring og dokumentation
gennem evaluering** 165

Mons Georg Rud · Simon Innvær · Geir Smedslund · Asbjørn Steiro

BAKST-prosjektet 177

Kristian Tilander

Feedbackprojektet 193

Bengt Börjeson

Kunskapens språk eller språket om kunskapen 213

Om författarna 234

Inledning

I DEN HÄR ANTOLOGIN beskrivs de betydande nationella initiativ för kunskapsutveckling inom socialtjänsten som man har tagit i de nordiska länderna under senare år. Här ges också exempel på lokala projekt för kunskapsförstärkning i kommunala verksamheter. Dessutom presenteras några skilda perspektiv på vad som är särskilt viktigt att lyfta fram när behovet av en förstärkt kunskapsbas för det sociala arbetet ska diskuteras och analyseras i framtiden.

Antologin består av två delar. I den första beskrivs nationella strategier, i den andra ges beskrivningar om kunskapsutvecklingens mångfald i Norden. I ett avslutande kapitel reflekterar Bengt Börjeson, med de olika bidragen som utgångspunkt, kring kunskapsbegreppet inom disciplinen socialt arbete.

Nordisk satsning på kunskapsutveckling – men varför just nu?

I de nordiska länderna finns det av tradition ett starkt lokalt och regionalt självstyre. Samtidigt är samtliga länder starka välfärdsstater med långtgående ambitioner när det gäller att tillgodose medborgarnas behov, oavsett var i landet de bor. Denna spänning mellan statlig och regional/lokal styrning, som inte behöver vara negativ utan snarare kan tjäna som bränsle för de sociala tjänsternas utveckling, påverkar också hur insatser för integration mellan forskning och praktik planeras och genomförs.

En central fråga är naturligtvis varför satsningarna på integration och kunskapsutveckling inom socialtjänsten kommer just nu. Motiven till satsningarna har formulerats olika i de fem länderna men flera gemensamma utgångspunkter kan identifieras.

En orsak till det ökade intresset för socialtjänstens kunskapsbas är den demografiska utvecklingen i Västeuropa. Befolkningen blir allt äldre, vilket sätter ramar för välfärdspolitikens finansiering. En minskad andel förvärvsarbetande personer i befolkningen minskar skatte-

underlaget och därmed minskar möjligheterna att finansiera offentliga välfärdstjänster. Men utvecklingen påverkar också behovet av välfärds-politiska insatser. Det gäller förutom socialtjänst och hälso- och sjukvård också transfereringar i form av pensioner, ersättningar till barnfamiljer med mera. Dessa två aspekter kopplas ofta samman, så att man kan se hur demografiska faktorer påverkar försörjningsbördan i samhället, dvs. balansen mellan dem som är i förvärvsaktiv ålder (och som genom arbetsrelaterade skatter finansierar de offentliga välfärdstjänsterna) och övriga grupper (framför allt barn, ungdomar och äldre) till vilka insatserna och överföringarna i huvudsak riktas.

Annie Gaardsted Frandsen hävdar i sin text att den utveckling som beskrivits ovan gör att socialtjänsten behöver utveckla nya metoder och redskap som leder till att de sociala uppgifterna kan lösas bättre och effektivare. Det ställer i sin tur stora krav på att säkra kompetensförsörjning och rekrytering inom den sociala sektorn. I Martti Lähtei-nens artikel om Finlands satsning på kompetenscenter anges därför vikten av att göra branschen attraktiv som ett skäl för satsningen.

Synen på socialtjänstens klienter och kanske också deras syn på sig själva har också förändrats de senaste årtiondena. Även om det fortfarande finns grupper som har svårt att driva sina intressen är det allt fler som ställer krav på att socialtjänstens personal har rätt kompetens och att de metoder som används är utvärderade. Gaardsted Frandsen anger de ökade kraven från både brukare och medborgare i stort som en av orsakerna till att behovet av kunskap om socialtjänstens effekter uppmärksammas i Danmark. Även Sigríður Jonsdóttir menar att en orsak till den satsning som gjorts i Reykjavíks kommun på Island är att medborgare och brukare i högre grad än tidigare ställer krav på valfrihet och bättre tjänsteutbud.

Vad är kunskapsbaserad socialtjänst?

Vill man hitta någon som är emot en kunskapsbaserad socialtjänst får man förmodligen leta rätt länge. Men de flesta anser nog att det finns kunskapsbrister och att satsningar för att förbättra kunskapen i det sociala arbetet därför är välkomna. Trots detta har frågan om kunskapsbaserad kunskapsbaserad väckt starka känslor och debatten har stundtals varit ganska hård, åtminstone i Sverige. Särskilt intensiva diskussioner framkallade begreppet *evidensbaserad socialtjänst*, som bland annat professor Sven-Axel Månsson vid Göteborgs universitet tog starkt avstånd ifrån i en artikel (Socionomen nr 8/2000). Han menade att begreppet evidens-

baserad praktik är en import från medicinen och att det därför har begränsade förutsättningar att fånga komplexiteten i de processer, relationer och villkor som karaktäriserar det sociala arbetets innehåll. I en antologi om socialtjänstens kunskapsutveckling (*Perspektiv på kunskapsutveckling inom socialtjänsten*, Socialstyrelsen 2003) utvecklar en av evidensbegreppets främsta företrädare i Sverige, Karin Tengvald (chef för Institutet för utveckling av metoder i socialt arbete, IMS), tankegångarna kring evidensbaserad praktik. Dessa bygger på föreställningen att det kan finnas arbetsmetoder som är mer generellt tillämpbara. Det betyder att man söker kunskap om arbetsmetodernas resultat för klienterna på gruppnivå. Grundfrågan är: *Vilka typer av insatser/arbetsmetoder är verkningsfulla för vilka grupper av klienter/brukare under vilka omständigheter?* Och vidare: *Kan vi ta reda på vilken typ av insatser som är mer eller mindre verkningsfulla än andra och hur kan vi i så fall ta reda på det?*

Även i den här antologin framträder skilda perspektiv på behovet av kunskapsutveckling. Kristian Tilander, Sverige, varnar för ett en-dimensionellt kunskapsbegrepp som bara accepterar kunskap som bygger på vetenskapliga studier. Han menar att gott socialt arbete i hög grad handlar om positiv människosyn, tillit och god förmåga till kommunikation. Han framhåller att det är nödvändigt att skapa en arbetsallians mellan socialarbetare och klient, att socialarbetarna ges en god introduktion till yrkeslivet och att arbetsledningen är engagerad och trygg. Merete Konnerup, Danmark, understryker i sin artikel behovet av utvärdering. Hon menar att en evidensbaserad politik och praxis är en systematisk, uttrycklig och kritisk användning av aktuell bästa kunskap när man fattar beslut om andra människors välfärd.

Artiklarna i antologin ska emellertid inte läsas som exempel på motsatta ståndpunkter utan snarare som kompletterande perspektiv på vad som är viktigt att ta hänsyn till i arbetet för en mer kunskapsbaserad socialtjänst. De skilda perspektiven har också kommit till uttryck i de nationella projekten i de nordiska länderna

Nationella strategier för att integrera utbildning, forskning och praktik

Av de översiktliga beskrivningarna i antologin från vart och ett av de fem nordiska länderna framgår att man ungefär samtidigt har tagit en rad initiativ med liknande syften, men att man genomfört dem på olika sätt.

I **Danmark** genomfördes insatserna för kunskapsutveckling inom socialtjänsten av ett antal kunskaps- och förmedlingscenter och inte av en nationell styrelse. Samordningen stod Socialdepartementet för. Kraven på evidensbaserade och effektiva metoder, som kom till uttryck bland annat genom de tre danska projekten, ledde emellertid till bildandet av en nationell myndighet. Detta väcker naturligtvis frågan huruvida ökad kunskap om de sociala tjänsternas effekter för brukare och klienter kräver någon form av stöd och samordning på nationell nivå. Utvecklingen i Danmark tycks i varje fall ha gått i den riktningen.

Men samtidigt som det kan finnas behov av ett nationellt stöd kan det naturligtvis finnas risker med stora avstånd mellan den som tar initiativ till olika insatser och den som ska tillämpa ny kunskap i det praktiska sociala arbetet. I **Norge** löstes detta genom att de tre projekten Utviklingsprogram for sosialkontortjenesten 1991–1994, Styrkingsprogram for sosialkontortjenesten 1994–1997 och »Kunnskap og bru bygging« 1998–2001 genomfördes i samarbete med fylkesmännen. Av den utvärdering som Per-Arne Stolanowski redogör för i sin artikel kunde man dra slutsatsen att fylkesmennens roll varit viktig och att det varit möjligt för dessa att samtidigt stödja utvecklingsarbete och utöva tillsyn.

I **Sverige** har staten, via Socialstyrelsen, sedan i mitten av 1990-talet gett stöd till uppbyggnaden av forsknings- och utvecklingsarbetet, FoU, i anslutning till det sociala arbetets praktik. Stödet har i allmänhet inneburit att Socialstyrelsen svarat för en »grundplåt« till FoU-enheterna medan huvudmännen, dvs. enskilda kommuner eller kommuner i samverkan, har skjutit till medel så att FoU-enheterna kunnat anställa ledare och medarbetare för verksamheten.

Under perioden 2001–2003 genomfördes programmet *Nationellt stöd för kunskapsutveckling inom socialtjänsten* där styrningen och utvecklingen initialt låg på nationell nivå. Det var Socialstyrelsen som angav kriterierna för de kommuner och lärosäten som kunde beviljas medel för att genomföra försök med integration mellan forskning och praktik. Det var också Socialstyrelsen som beslutade vilka som skulle få medel efter att en internationell forskargrupp lämnat rekommendationer. Själva arbetet bedrevs emellertid av kommuner och universitet tillsammans. I den utvärdering av integrationsförsöket som gjorts diskuteras inte Socialstyrelsens roll i förhållande till kommuner och länsstyrelser.

Att kommunerna får medel genom ett ansökningsförfarande, som i Sverige, kan naturligtvis ge staten förutsättningar att styra verksamheten i den riktning man önskar. I den svenska utvärderingen konstateras bland annat att det var positivt för samverkan mellan universitet och kommuner att det ställdes krav på gemensamma ansökningar. Men den svenska konstruktionen innebär också, enligt utvärderingen, en viss sårbarhet. Kommunernas svårigheter att finansiera långsiktiga ekonomiska åtaganden gör att integrationen mellan forskning och praktik kanske bara överlever så länge medel utgår. Det skulle därför behövas ett långsiktigt strukturstöd. Utvärderingen föreslog att ett antal socialforskningsinstitut skulle inrättas.

En närliggande fråga som kan antas vara relevant även för flera av de andra nordiska satsningarna uppmärksammas dock – nämligen *hur statens stöd till kunskapsutveckling ska utformas för att bli långsiktigt och inte bara omfatta enskilda projekt*.

I **Finland** har man lyckats med att skapa permanenta strukturer för integration mellan forskning och praktik. Undervisningssocialcentralsverksamheten (motsvarar svenska fullskaleförsök), som inleddes i slutet av 1980-talet, var det första viktiga försöket att stärka forsknings- och utvecklingsverksamheten inom socialvården. De startade i anslutning till alla de sju högskolorna som gav universitetsundervisning i socialt arbete. Det var emellertid främst universitetets förläggningsort och de närmaste grannkommunerna som deltog i verksamheten.

Den viktigaste nationella satsningen i Finland för att förstärka kopplingen mellan praktiken och forsknings- och utvecklingsverksamheten var skapandet av det permanenta kompetenscentrumsystemet inom det sociala området. Verksamheten, som i samarbete mellan regionerna och centralförvaltningen redan utformats rätt långt, fastslogs som permanent verksamhet i början av 2002 genom en särskild lag. Samtidigt garanterades verksamheten statlig finansiering i form av ett basunderstöd.

Det **isländska** arbete som redovisas i den här antologin är ett kommunalt projekt. Det som artikelförfattaren beskriver som framgångsfaktorer är därför i hög grad kopplat till att insatserna för kunskapsutveckling genomförs i den lokala praktiken. Hon nämner vikten av att göra tjänste- och brukarundersökningar, arbeta med fokusgrupper och brukarsamråd, utveckla IT-system samt integrera utvärderingar i arbetsprocessen.

Likheter och olikheter i ansatserna

I **Sverige**, liksom i Finland, har satsningen varit tydligt inriktad på den kunskap som produceras genom universitets- och högskoleforskning. Den svenska satsningen på integration mellan teori och praktik är mer avgränsad. Martin Börjeson skriver att det främst var behovet av forskning och systematiserad kunskap som låg bakom det svenska initiativet.

I **Finland** har staten haft en aktiv roll; både de tidigare undervisningssocialcentralerna och de nuvarande kompetenscentren inom det sociala området är en finländsk verksamhetsmodell och baseras på en nationell strategi och finansiering för att garantera en mångsidig koppling av forskning, utbildning och utveckling till praktiken.

Den **norska** satsningen förefaller, enligt den beskrivning som Per-Arne Stolanowski gör, att utgå från en bred kunskapssyn. Han inleder sin artikel med att peka ut tre möjliga kunskapskällor – teorier, empirisk forskning och erfarenhet – och menar att de tre projekt som genomförts i Norge de senaste åren fokuserat på kunskap från alla tre källorna.

Även de satsningar som gjorts i **Danmark** har i hög grad inriktats på forskning. Den organisatoriska förändring som ledde fram till inrättandet av styrelsen för social service var ett resultat av stigande krav på evidensbaserade och effektiva metoder, menar Annie Gaardsted Frandsen i sin artikel. De tre stora projekt som beskrivs i den danska artikeln – evalueringsprogrammet, metodutvecklingsprogrammet och välfärdsforskningsprogrammet – har tillsammans varit inriktade på att öka systematiken i det praktiska sociala arbetet, att utvärdera mer samt att öka kunskapen om välfärdsinsatsernas resultat och effekter.

Arbetet på **Island**, som beskrivs av Sigridur Jonsdottir, har av naturliga skäl ett annat perspektiv eftersom det främst är den lokala kunskapsutvecklingen som där står i centrum. Behovet av utvärdering av de sociala tjänsterna uppmärksammas visserligen men det är inte i första hand systematisk interventionsforskning som beskrivs, utan lokala projekt, ofta med starka inslag av brukarmedverkan.

Det bör understrykas att den ansats som olika länder väljer för sina satsningar inte nödvändigtvis beror på skilda ideologier och synsätt utan lika väl kan förklaras av olika demografiska förutsättningar och de prioriteringar som behöver göras av ekonomiska och organisatoriska skäl.

Var ligger fokus i de nordiska satsningarna?

Som redan framgått har man i de nordiska länderna använt sig av olika strategier för att genomföra satsningarna på kunskapsutveckling. De områden man valt att fokusera på skiljer sig också i viss mån, men det finns även slående likheter. *Metodutveckling, utvärdering och integration mellan forskning och praktik* är återkommande teman i de satsningar som har gjorts. Behovet av metodutveckling diskuteras särskilt i den danska (Gaardsted Frandsen) och den isländska (Sigridur Jonsdottir) texten och i båda beskrivningarna kopplas detta till demografiska förändringar och strukturomvandlingar i samhället. Nya behov kräver nya metoder. Men det handlar också om att veta vad man gör och kunna beskriva det. Samhället och brukarna accepterar i allt mindre utsträckning en socialtjänst som inte kan redogöra för hur resurserna används eller för på vilka grunder besluten fattas.

Utvärdering är därför intimt förknippad med metodutveckling. I Danmark är evalueringsprogrammet ett exempel på att utvärdering måste ske från flera håll samtidigt. Programmet syftade till att värdera effekten av socialpolitiken i förhållande till de mål som satts upp för den, att systematiskt undersöka och utvärdera de metoder som används i det sociala arbetet samt att utveckla metoder för löpande utvärdering på lokal, regional och nationell nivå.

Integrationstanken kan förstås på olika sätt. Dels handlar det om att bygga lokala och regionala strukturer som stödjer socialtjänsten i dess strävan att fatta beslut som är grundade på vetenskaplig kunskap, främst genom utbildningsinsatser. Dels handlar det, som i Finland och Sverige, om att bygga strukturer (kompetenscentrum respektive fullskaleförsök) där utbildning, forskning och praktiskt socialt arbete kan utövas sida vid sida.

Två områden som uppmärksammas olika mycket och på olika sätt i ländernas satsningar är *brukarmedverkan i kunskapsutvecklingen* och *behovet av professionell utveckling och utbildning*. I det isländska exemplet understryks brukarnas roll i metodutvecklingen. Det är deras behov som står i centrum och Jonsdottir sätter därför stor tilltro till deras förmåga att delta i metodutveckling och utvärderingsarbete. Detta lyfts inte fram på samma sätt i de övriga texterna. En orsak kan vara att dessa i hög grad har ett nationellt perspektiv och att brukarnas medverkan ofta sker – och bör ske – på ett lokalt plan i den praktik som har att utveckla tjänster för att tillgodose deras behov. Från erfarenheter i Sverige vet

vi dock att frågan om brukarmedverkan ofta upplevs som intressant och viktig men att brukarmedverkan inte alltid leder till konkreta insatser. Kanske finns det fortfarande en osäkerhet kring klienternas roll – är de mottagare av tjänster eller är de utsatta för kontroll och myndighetsutövning? Tvekar vi om svaret på den frågan är det svårt att veta vilken roll brukarna kan få i utvecklingsprocessen.

Projekten i Norge tycks på ett annat sätt än de andra ha uppmärksammat personalens fortbildning samt möjligheter till reflektion och handledning som viktiga moment i socialtjänstens kunskapsutveckling. För att möta det ökade behovet av personal inom den sociala sektorn måste deras möjligheter till kompetensutveckling tryggas. I Norge tycks den breda kunskapssynen göra att man delvis inriktat sig på andra moment i socialarbetarnas utveckling. Exempelvis har arbets- och organisationsformer uppmärksammas. I Norge har man också studerat professionellas användning av kunskap, vilket presenteras i en särskild artikel i antologin (BAKST-projektet). I utvecklingsprogrammet för socialtjänsten, det tredje norska projekt som tas upp i Per-Arne Stolanowskis text, utgick man från synen att kompetens består av tre delar: 1) kunskap 2) en vilja att använda denna kunskap 3) förmåga att omsätta kunskapen i handling. Det är alltså inte bara behovet av forskning och utvärdering som står i centrum när kunskapen ska implementeras utan också de professionellas förhållningssätt och värderingar.

Hur ska satsningarna fortleva?

En fråga som redan nämnts – och som är central vid alla typer av strukturellt förbättringsarbete inom välfärdssektorn – är hur eventuella goda resultat ska överleva efter projekttidens slut. I Danmark, Sverige och Norge valde man tidsbegränsade projekt som metod för att stimulera kunskapsutvecklingen, men det är inte en helt rättvis beskrivning. Initiativen måste sättas i relation till utvecklingen i de nordiska länderna, ja kanske hela västvärlden, där socialt arbete uppvärderas som kunskapsfält. Orsaken är kanske paradoxalt nog att resurserna minskar samtidigt som behovet av insatser ökar. Utvecklingen stimuleras genom tillfälliga ekonomiska satsningar men drivs lika mycket av demografiska och politiska förändringar i omvärlden.

Projektmodellen är emellertid skör, vilket diskuterats ovan. Detta har också uppmärksammas i de nordiska ländernas satsningar. I Danmark syftade till exempel. evalueringsprojektet inte bara till att utvär-

dera befintlig verksamhet utan också till att skapa strukturer och metoder för löpande utvärdering. En sådan ansats finns också i det isländska projektet. I Sverige talade man om strukturstödssatsning. Syftet var att medlen skulle stimulera till att bygga strukturer som sedan skulle upprätthållas genom fortsatta kommunala satsningar eller statligt stöd. I Finland har man genomfört satsningen på kompetenscentraller på ett annat sätt eftersom de sedan 2002 är lagstadgade och har permanent finansiering.

Avslutningsvis ...

... kan konstateras att en rad initiativ med liknande syften har tagits ungefär samtidigt i de fem nordiska länderna. Man har dock gått tillväga på olika sätt och gjort olika erfarenheter.

Det behövs nordisk kunskapsförmedling, erfarenhetsutbyte och jämförelser mellan länderna.

Dessutom behöver de strukturer som stöder integration mellan forskning och praktik förstärkas. Men framför allt: Vi behöver fortsätta diskussionen om vad kunskap är och hur den ska utvecklas.

DEL 1

Vidensudvikling i Danmark 21

Kunskapsutveckling och kompetens-
uppbyggande i Finland 30

Vidensudvikling inden for social service
i Island 40

Kunnskapsutvikling innen sosialtjenesten
i Norge 47

Försök att systematiskt koppla socialtjänst,
högre utbildning och forskning i Sverige 62

Annie Gaardsted Frandsen

Vidensudvikling i Danmark

TRE TENDENSER har gennem det seneste årti præget udviklingen på det sociale område og tydeliggjort behovet for vidensopbygning og metodeudvikling.

Der har *for det første* været øget debat om det offentliges opgavevaretagelse på området. Denne debat har dels taget udgangspunkt i mediernes dækning af enkeltsager, dels været et udtryk for, at politikere og borgere generelt har vist større interesse for varetagelsen af de sociale opgaver. For at nuancere denne debat er det vigtigt, at der foreligger tilstrækkelig forskningsbaseret viden om praksis, ressourceforbrug og effekter i den sociale service.

For det andet betyder den demografiske udvikling, at den kommunale myndighed forudsættes at skulle servicere flere borgere inden for forholdsmæssigt snævrere økonomiske rammer. Derfor er der behov for at udvikle nye metoder og redskaber, som kan medvirke til, at de sociale opgaver kan løses bedre og mere effektivt.

Endelig *for det tredje* er de danske borgere generelt blevet mere bevidste om deres rettigheder. Borgerne er kritiske og stiller krav, hvilket understreger behovet for, at ledelsen og medarbejderne har de rette kompetencer, metoder, redskaber med videre for at sikre en god opgaveløsning.

Denne artikel vil belyse en række af de initiativer, der i Danmark er iværksat for at imødegå de nævnte udfordringer. Det drejer sig dels om organisatoriske initiativer, dels om større tværfaglige forsknings- og metodeudviklingsprogrammer. Endvidere gives en kort beskrivelse af, hvorledes sammenhængen mellem forskning og uddannelse på det generelle plan er organiseret i Danmark. Artiklen afrundes med en perspektivering af, at der fremover er behov for at sikre, at der sker vidensopbygning og metodeudvikling i forhold til alle niveauer, der er inddraget i fastsættelse, tildeling og levering af social service, dvs. det politiske myndighedsniveau, det administrative myndighedsniveau samt leverandører af sociale ydelser.

Organisatoriske initiativer

Op gennem 1990'erne var der i Danmark ikke en central styrelse, der stod for vidensindsamling og -udvikling på området. Organisatorisk blev der i disse år etableret en række videns- og formidlingscentre, som skulle understøtte en hensigtsmæssig formidling af viden inden for forskellige områder, for eksempel børne- og ungeområdet, ældreområdet, handicapområdet og så videre. På centralt plan var det derfor Socialministeriets departement, der koordinerede og organiserede indsatsen i forhold til vidensindsamling og udvikling på området.

De stigende krav til dokumenterede effektive metoder og redskaber medførte et behov for en mere koordineret redskabs- og metodeudvikling samt rådgivning om metoder og redskaber til myndigheder og leverandører. Et behov, som blandt andet kom til udtryk ved, at Socialchefforeningen fremsatte et ønske om, at der blev oprettet en central organisation, der kunne rådgive de kommunale myndigheder og leverandører af sociale ydelser om, hvorledes lovgivning og kommunalpolitiske beslutninger bedst og mest effektivt implementeres, således at borgerne får de ydelser, som politikerne har vedtaget, at de skal have. Det er baggrunden for, at Socialministeriet pr. 1. juni 2003 oprettede Styrelsen for Social Service.

Styrelsen for Social Service er en institution under Socialministeriet, og Styrelsens fagområde svarer til de områder, der er omfattet af Lov om Social Service, dvs. serviceydelser og indsatser i forhold til ældre, handicappede, socialt udsatte grupper (misbrugere, sindslidende, hjemløse og prostituerede) samt børn og unge (pasning, forebyggende indsatser samt anbringelse uden for hjemmet).

Styrelsens formål er at styrke implementeringsindsatsen af lovgivningen på det sociale serviceområde over for alle landets kommuner og amter. Det sker dels ved, at Styrelsen gennem udvikling af metoder og redskaber fremstår som leverandør af dokumenteret og forskningsbaseret viden inden for faglige, styringsmæssige og metodiske problemstillinger på servicelovens område; dels ved rådgivning til kommunale myndigheder og leverandører om gode metoder og redskaber, forskningsbaseret viden med mere. Styrelsen rådgiver udelukkende på baggrund af dokumenteret viden.

Styrelsens udviklingsopgaver går på tværs af de sociale sagsområder. Dette gælder emner som:

- ledelse
- organisationsudvikling
- kvalitetsudvikling
- retssikkerhed
- styringsredskaber
- sagsbehandlingsmetoder

Rådgivningen til kommunerne tager udgangspunkt i henholdsvis lovgivning, forskningsbaseret viden og Styrelsens udviklingsprojekter. For at sikre, at de redskaber og metoder, Styrelsen udvikler, når ud til den enkelte medarbejder i kommunerne, rådgiver Styrelsen kommunerne gennem både generelle og personlige kanaler, for eksempel hjemmeside, nyhedsbrev eller gennem telefoniske henvendelser.

Kommunalreformen

Et væsentligt kritikpunkt mod kommunestrukturen fra 1970 med mange mindre kommuner har været, at der i disse små kommuner ikke har været et tilstrækkeligt højt fagligt niveau på de forskellige områder, herunder det sociale. I forlængelse heraf er det et væsentligt formål med den nye kommunalreform med større kommuner, at der foruden en klar og entydig ansvarsfordeling på det sociale område, skabes faglig bæredygtighed, hvor de sociale opgaver i højere grad løses på et mere kvalificeret niveau.

Ved den nye kommunalreform skal den kommunale myndighed i borgernes hjemkommune finansiere og varetage alle myndighedsopgaver på det sociale område. Regionerne får ansvaret for at videreføre og udvikle tilbud, som de kommunale myndigheder ikke på bæredygtig måde selv kan tilvejebringe.

Samtidig sikres det, at den særlige ekspertise, som borgerne og kommunale myndigheder kan benytte i dag, skal udvikles og understøttes. Det sker ved oprettelsen af en national videns- og specialrådgivningsorganisation, der samler de amtslige videnscentre, de statslige videns- og formidlingscentre, hjælpemiddelinstitutttet samt den mest specialiserede lands- og landsdelsdækkende specialrådgivning. Den

nationale videns- og specialrådgivningsorganisation skal sørge for udvikling af viden og specialrådgivning i forhold til bl.a. handicapgrupper gennem *for det første* indsamling, udvikling, bearbejdning og formidling af viden til kommunale myndigheder og institutioner; *for det andet* ved at bistå kommunale myndigheder og borgere med vejledende specialrådgivning og udredning i de mest specialiserede og komplicerede enkeltsager.

Kommunalreformen og den nye kommunale struktur træder i kraft fra årsskiftet 2006/2007.

Metodeudvikling og forskning

Fra slutningen af 1990'erne er der igangsat tre store projekter, der alle har til formål at øge viden på det sociale område:

- Evalueringsprogrammet
- Metodeudviklingsprogrammet
- Velfærdsforskningsprogrammet

Evalueringsprogrammet

Formålet med evalueringsprogrammet var at foretage en bred undersøgelse af det sociale område, herunder at udvikle modeller til løbende evaluering af området. Mere specifikt skulle evalueringsprogrammet:

- Vurdere effekten af socialpolitikken og dens gennemførelse i kommuner og amtskommuner, dvs. systematisk at evaluere socialpolitikken i forhold til de mål, der er opstillet i lovgivningen og andre initiativer.
- Beskrive de gode metoder i praktisk socialt arbejde, dvs. systematisk at evaluere og undersøge det praktiske sociale arbejde inden for samtlige hovedområder med henblik på at beskrive det gode sociale arbejde/ arbejdsmetoder.
- Udvikle modeller for løbende evalueringer på det sociale område, dvs. at udvikle og afprøve én eller flere modeller for en fortsat løbende evaluering af socialpolitikken såvel på landsplan som i kommuner og amtskommuner.

Evalueringsprogrammet blev udmøntet i en række delprojekter, dels på tværs af fagområderne ældre, handicappede, børn og unge samt udsatte grupper; dels projekter inden for de enkelte fagområder. I perioden 1999–2002 blev der således som led i evalueringsprogrammet foretaget turnus-evaluering af hele det sociale område for gennem evalueringer og undersøgelser at få dokumenteret, om de mål og midler, der bruges i sociallovgivningen, virker efter hensigten.

De sidste delprojekter i evalueringsprogrammet afsluttes i 2005.

Metodeudviklingsprogrammet

Formålet med metodeudviklingsprogrammet er dobbelt:

- *metodeudvikling*, dvs. at udvikle nye og bedre metoder i det praktiske sociale arbejde for herigennem at højne kvaliteten i det sociale arbejde, og
- *metodeudbredelse*, dvs. at udbrede kendskabet til og anvendelsen af metoder i socialt arbejde.

Hensigten med metodeudviklingsprogrammet har været at skabe en værktøjskasse, som den enkelte sagsbehandler kan bruge i hverdagen. Metodeudviklingsprogrammet skal skabe nye eller formidle viden om eksisterende systematiske fremgangsmåder, som kan anvendes i socialt arbejde. Metoder i denne forstand skal for eksempel sikre, at sagsbehandleren når igennem de nødvendige procedurer, og at gældende regler overholdes.

Intentionen med programmet var endvidere, at det skulle medvirke til at udvikle parathed over for en vidensbaseret indsats hos den enkelte socialarbejder, hos forvaltningerne og i uddannelserne. Det betyder, at alle niveauer i systemet skal gøres bedre til *systematisk og løbende at opsøge og inddrage ny viden* i deres praksis. Denne viden skal blandt andet gøre det muligt at forstå og inddrage borgerens synspunkter og kompetencer i det sociale arbejde.

Endelig skal metodeudviklingsprogrammet være med til at skabe et overblik over, hvad der allerede findes af eksisterende vidensbaserede metoder, og være med til at udbrede kendskabet til – og brugen af disse.

Metodeudviklingsprogrammet forventes at være afsluttet i 2005. Programmet udmøntes gennem en række delprojekter, der tilsammen dækker det sociale område. Programmet er baseret på et tæt samspil

mellem praksis, forskning og uddannelsesområderne. Det betyder, at de enkelte delprojekter defineres på baggrund af behov og erfaringer, som udspringer af den sociale praksis og desuden både skal dokumenteres af en forskningsindsats og indtænke en uddannelseskomponent.

Velfærdsforskningsprogrammet

Det seneste større tværgående program, der er iværksat, er Strategisk program for velfærdsforskning (SPV). Programmet skal iværksætte forskning i effekten af velfærdsindsatser på socialområdet, beskæftigelsesområdet og integrationsområdet, samt til finansiering af forskningsinitiativer vedrørende effekten af specialundervisning.

SPVs overordnede formål er at bidrage med konkret viden om effekterne af centrale velfærdsindsatser og skabe grundlag for fremadrettet at indsamle systematisk viden om effekterne for derved at bidrage til en vidensbaseret udvikling af velfærdsindsatsen. Den strategiske forskningsindsats skal således være målrettet og anvendelsesorienteret i forhold til det danske velfærdssamfunds aktuelle problemer.

SPV prioriterer fem konkrete forskningsfelter (indsatsområder) og fem tværgående temaer. De enkelte forskningsprojekter/-programmer kan tilrettelægges som en kombination af et eller flere af temaerne og et eller flere af forskningsfelterne.

Konkrete forskningsfelter (indsatsområder):

- Beskæftigelsesområdet
- Negativ social arv, udsatte børn og unge og specialundervisning
- Særlig indsats for integration af etniske minoriteter
- Udsatte grupper
- Organisation, produktion og implementering af foranstaltningerne

Tværgående temaer:

- Samspillet med borgerne og sagsbehandleradfærd
- Metodevalg i velfærdsindsatsen
- Incitamenter i velfærdsindsatsen
- Organisation og styring af velfærdsindsatser
- Lokal velfærd

På baggrund af ansøgninger fra forskningsmiljøer blev der i 2005 igangsat 11 forskningsprojekter, fordelt på de fem indsatsområder. Forskningsprojekterne forløber frem til og med 2007.

Forskning og uddannelse på det sociale område i Danmark

Forskning og uddannelse på det sociale område blev for alvor kædet sammen ved den generelle reform af de mellemlange videregående uddannelser i 2000. Reformen indeholdt i denne forbindelse to centrale elementer.

For det første dannede reformen grundlag for en opkvalificering af de mellemlange sociale uddannelser til professionsbachelorniveauet. I kravene til professionsbachelorniveauet indgår det, at undervisningens vidensgrundlag skal være på højt niveau, og at undervisningen blandt andet skal være karakteriseret ved undervisning baseret på egne forsøgs- og udviklingsarbejder (udviklingsbaseret) samt nem og hurtig inddragelse af viden om forskning og forskningsresultater inden for uddannelsens fagområde (forskningstilknytning). På det sociale område er blandt andet socialrådgiver-, pædagog- samt ergo- og fysioterapeutuddannelserne blevet opgraderet til professionsbachelorniveau.

For det andet gav reformen grundlaget for oprettelse af Centre for videregående uddannelser (CVU). Tidligere har uddannelserne på det sociale område været kendetegnet ved mange, små og spredte videregående uddannelsesinstitutioner. Et mål ved reformen var at få disse uddannelsesinstitutioner til at gå sammen i større regionale centre (CVU'er), og derved give et bedre grundlag for at igangsætte målrettede udviklingsarbejder i samarbejde med regionale virksomheder og offentlige institutioner samt forskningsinstitutioner. Et andet mål har været at skabe tæt tilknytning til relevante forskningsmiljøer med henblik på at sikre uddannelsesmiljøerne nem, hurtig og løbende adgang til den nyeste forskningsbaserede viden inden for fagområdet. Et CVU udbyder professionsrettede videregående uddannelser til og med professionsbachelorniveau, videreuddannelse til og med diplomniveau samt efteruddannelse i tilknytning hertil.

Foruden den generelle reform, der binder forskning og uddannelse sammen, er der også andre former, hvorpå denne sammenkædning sker på det sociale område. Et eksempel er, at det som en del af et større program indgår, at der skal være et uddannelseselement eller en afsmittning i forhold til uddannelserne, jævnfør eksempelvis metodeudviklingsprojektet.

Forskning på det sociale område kan også danne baggrund for lovgivning, hvor implementeringen af nye love og regler blandt andet sker gennem efteruddannelsesforløb. Et eksempel herpå er Anbringelses-

reformen på børne- og ungeområdet, der træder i kraft pr. 1. januar 2005. Baggrunden for reformen er blandt andet forskningsbaseret viden på området, for eksempel om netværksanbringelser. Som led i implementeringen af reformen tilbydes samtlige sagsbehandlere på børne- og ungeområdet et efteruddannelsesforløb, hvori de forskningsresultater, der ligger til grund for de nye regler, er et centralt element.

Vidensopbygning på flere niveauer

Traditionelt har levering af sociale ydelser i Danmark været kendetegnet ved, at der ofte har været en sammenblanding mellem fastsættelse af serviceniveau, udredning af behov, myndighed til afgørelse samt leverandør på ydelse. Flere udviklingstendenser gennem de senere år har imidlertid tydeliggjort, at denne sammenblanding er yderst uensigtsmæssig. For det første har intentionerne om at kunne styre udgifterne på området klarlagt behovet for at adskille myndighed og leverandørrollerne og at få sammenkoblet de politiske beslutninger om serviceniveau med økonomi. For det andet forudsætter indførelsen af det frie valg mellem offentlige og private leverandører, at der sker en adskillelse af disse forskellige roller. Og for det tredje har der gennem de seneste ti år været en udvikling frem mod, at borgerne skal informeres om, hvilken service, de kan forvente at få, og at det er amts- og kommunalpolitikernes opgave at fastsætte serviceniveauet. Lovkrav om at amtsråd og kommunalbestyrelser på enkelte serviceområder skal vedtage kvalitetsstandarder, er sket dels med henblik på at synliggøre, hvem der har ansvaret for at vedtage indholdet af socialpolitikken og afstemme økonomien herefter. Dels med henblik på at gøre det klart, at disse beslutninger er altafgørende for, at det sociale område kan blive velfungerende.

Der er således en udvikling frem mod adskillelse og præcisering af de forskellige roller i forbindelse med tildeling og levering af serviceydelser til borgerne. Kommunalpolitikkerne – det politiske myndighedsniveau – skal inden for lovgivningens rammer fastsætte serviceniveauet; det administrative myndighedsniveau skal med udgangspunkt i det fastsatte serviceniveau træffe afgørelser om at tildele den enkelte borger serviceydelser; og leverandøren står for udførelsen af den sociale service i forhold til borgeren. Præcisering af de forskellige roller har imidlertid afdækket behovet for, at der sker vidensopbygning og metodeudvikling i forhold til de opgaver, der er knyttet til de

forskellige niveauer. I det omfang, der tidligere har foregået vidensopbygning og metodeudvikling i forhold til serviceydelser til borgerne har (og er) fokus hovedsagelig rettet mod leverandørniveauet, for eksempel socialpædagogiske metoder i arbejdet med demente eller metoder i forhold til anbragte børn, hvorimod vidensopbygning og metodeudvikling i forhold til opgaverne på myndighedsniveauet, og i særdeleshed det politiske niveau, har fået langt mindre opmærksomhed. Hvis der skal leveres målrettede og effektive serviceydelser til borgerne, er det imidlertid en forudsætning, at der sker en kvalificering af alle niveauer, og der må i særdeleshed sættes fokus på opgaver på et niveau, der er forudsætning for opgaverne på et andet.

Det danske ældreområde er et eksempel på, at der er taget initiativer til opkvalificering af det politiske og administrative myndighedsniveau. På dette område er der bl.a. sat fokus på udvikling af værktøjer, der kan anvendes ved udvikling, revision og forankring af kvalitetsstandarder samt udvikling af metoder og værktøjer, der kan kvalificere afgørelsesgrundlaget og processen i sagsbehandlingen.

Tilsvarende initiativer, der er rettet mod det politisk, og administrative myndighedsniveau, venter på at blive igangsat på de øvrige sociale serviceområder: børnepasning, støtte og indsatser i forhold til udsatte børn og unge, socialt udsatte voksne samt handicappede. Fokus på vidensopbygning og metodeudvikling rettet mod det politiske og administrative myndighedsniveau er ikke ensbetydende med, at der ikke er et fortsat behov for viden og udvikling på leverandørniveauet. Der er fortsat et meget stort behov for viden, blandt andet om hvorledes konkrete indsatser dokumenteres, og hvilken effekt de forskellige indsatser har. Det er imidlertid afgørende for en samlet opkvalificering af sociale serviceydelser til borgerne, at der er opmærksomhed og fokus på vidensopbygning og metodeudvikling i forhold til alle opgaver, der er relateret til fastsættelse, tildeling og levering af serviceydelser.

Martti Lähteinen

Kunskapsutveckling och kompetens- uppbyggande

I FINLAND ÄR forsknings- och utvecklingsverksamheten inom det sociala området, i synnerhet i kommunerna, rätt bristfälligt ordnad. Å andra sidan har man allt tydligare och rent generellt accepterat det faktum att ingen sektor, inte heller det sociala området, kan klara sig utan en välordnad produktutveckling, forsknings- och utvecklingsverksamhet. Speciellt oroande är försämringen av personalens kunnande och funktionsförmåga och den därav följande minskningen av branschens attraktivitet. En viktig fråga är också på vilket sätt personalen kan övertygas om nödvändigheten av att utveckla det egna arbetet och hur detta utvecklingsarbete kan ingå i personalens basarbete.

På basis av ovanstående har behovet av sådan forsknings- och utvecklingsverksamhet som utgår från praktiken, och vars resultat kan tas i bruk i det dagliga basarbetet, ansetts vara speciellt viktigt.

Starten för utvecklingsarbetet

Bristerna har, i synnerhet vad gäller kommunernas forsknings- och utvecklingsverksamhet, varit kända länge och olika lösningar har också sökts under flera årtionden. I *socialvårdslagen*, som trädde i kraft på 1980-talet, stadgades om forsknings- och utvecklingsverksamhet som en uppgift för kommunerna. Då gavs kommunerna också rekommendationer om hur stor procentuell andel av verksamhetsutgifterna som skulle anvisas för forsknings- och utvecklingsverksamhet. Effekterna av dessa förpliktelser och rekommendationer av allmän natur var ändå förhållandevis små.

Den sedan tidigare dåliga situationen i Finland i fråga om forsknings- och utvecklingsverksamheten försämrades ytterligare av den exceptionellt djupa lågkonjunkturen under 1990-talet. Den finansiella krisen inom den offentliga ekonomin efter lågkonjunkturen ledde till

sparåtgärder, vilket medförde att kommunerna gallrade bland personalen med hård hand, i synnerhet bland sådan personal som inte direkt deltog i serviceproduktionen. Den sedan tidigare förhållandevis fåtaliga personalstyrka som var specialiserad på forsknings- och utvecklingsverksamhet försvann nästan helt från kommunerna, eftersom man främst koncentrerade sig på att trygga de dagliga basfunktionerna. Synvinklarna blev snävare och tidsperspektivet krympte. Forsknings- och utvecklingsverksamheten sågs som en extra kostnad. Denna utveckling stärktes ytterligare av en förändring i finansieringsstrukturen; år 1993 övergick man i Finland från ett kostnadsbaserat statsandelssystem till ett kalkylmässigt system. Denna reform ledde till att kommunerna själva nästan helt skulle bekosta sin forsknings- och utvecklingsverksamhet.

Den riksomfattande forsknings- och utvecklingsverksamheten förstärktes däremot då de gamla förvaltningsämbetsverken, medicinalstyrelsen och socialstyrelsen 1991 sammanslogs till en forsknings- och utvecklingscentral (STAKES). Förankringen av de nationella resultaten i praktiken fungerade däremot allt sämre, då de förmedlande regionala och lokala forsknings- och utvecklingsresurserna avsevärt hade förminskats i och med lågkonjunkturen.

Under lågkonjunkturen var det typiskt att de alldeles nödvändiga utvecklingsuppgifterna i kommunerna, vilka ofta innebar rationalisering av verksamheten, genomfördes av inhyrda konsulter. Kopplingen till basarbetet var i denna utvecklingsverksamhet ofta rätt svag. Dessutom försiggick den forsknings- och utvecklingsverksamhet, som i någon mån spirade efter lågkonjunkturen, allt oftare i separata projekt lösryckt från basarbetet eftersom det inte fanns några bestående och fungerande strukturer för organisering av forskning och utveckling.

Den ovan beskrivna utvecklingen gällde speciellt den kommunala sektorn. Organisationernas utvecklingsverksamhet, som sedan tidigare var omfattande och aktiv, fortsatte trots lågkonjunkturen med hjälp av finansiering från penningautomatföreningen PAF (i Finland stöds organisationernas verksamhet i stor skala, även utvecklingsverksamheten, med medel från penningautomatföreningen). Utvecklingen under 1990-talet koncentrerades alltmer till organisationerna och verksamheten inom den kommunala sektorn fortsatte att krympa. Många utvecklingsinriktade personer övergick från kommunerna till organisationerna, eftersom de på så sätt fick möjligheter att bedriva utveck-

lingsverksamhet. Organisationerna producerade aktivt nya verksamhetsmodeller, som även i någon mån togs i bruk inom den kommunala sektorn.

Organiseringen av forsknings- och utvecklingsverksamheten och upprätthållandet av personalens kunnande förutsätter samarbete mellan landets cirka 450 kommuner (av vilka över hälften är kommuner med under 5 000 invånare). Kommunerna har enligt nordisk modell även i Finland i stor utsträckning varit självständiga då det gäller att genomföra välfärdspolitiken och samarbetet är »traditionellt» på en låg nivå. I och med 1990-talets lågkonjunktur upplöstes de rätt få existerande samkommunerna. Varje kommun försökte under trycket av sparkraven främst trygga de egna arbetstagarnas sysselsättning och även i övrigt ledde situationen till att man koncentrerade sig enbart på den egna kommunens ärenden. Likaså koncentrerade man sig inom den statliga centralförvaltningen på »balansering av den offentliga ekonomin«, det vill säga på genomförandet av åtgärder för att minska socialskyddsutgifterna. Kontakterna till fältet var också av denna orsak negativt betonade och avtagande. I slutet av 1990-talet hade man emellertid, genom gemensamma ansträngningar av statens centralförvaltning och regionala och lokala aktörer, kunnat starta ett nytt slags samarbete mellan kommunerna och andra aktörer i området med syftet att trygga specialservicen inom socialvården. Man började utveckla det regionala samarbetet för att trygga sådan specialservice och specialkompetens som kräver ett större befolkningsunderlag än en kommuns område. För att klara en sådan service ansåg man det vara nödvändigt med produktutveckling och att upprätthålla och stärka specialkunnandet bland personalen.

Riskerade att stanna vid ett försök

Undervisningssocialcentralsverksamheten, som hade inletts i slutet av 1980-talet, var ett viktigt försök att stärka forsknings- och utvecklingsverksamheten inom socialvården och i synnerhet förhållandet mellan forskning och praktik. I socialvårdsförordningen inbegreps ett stadgande om att en kommun och ett universitet kan avtala om att utse en socialcentral till undervisningscentral, om den deltar i organiseringen av yrkesinriktad utbildning.

Undervisningssocialcentralsverksamheten startade i anslutning till alla de sju högskolorna som gav universitetsundervisning i socialt

arbete och det centrala innehållet i verksamheten bestod av anordnande av arbetspraktik. Det var främst universitetets förläggningssort och de närmaste grannkommunerna som deltog i verksamheten. Resurstilldelningen för verksamheten var anspråkslös. Vid undervisningssocialcentralerna inrättades dock åtta nya lektorstjänster. Det fanns ingen tydlig nationell stödstruktur för verksamheten vid undervisningssocialcentralerna och någon betydande separat finansiering anvisades inte heller för basfunktionerna. Även den blygsamma finansiering som i initialskedet riktades till verksamheten, upphörde helt i och med lågkonjunkturen. Merparten av de tjänster som inrättats för undervisningssocialcentralsverksamheten inleddes med tiden mer eller mindre i universitetens normala verksamhet. *Ett gott försök riskerade att bli enbart ett försök och i det skedet var betydelsen nationellt sett ringa.* Målet är att lyfta forsknings- och utvecklingsverksamheten, både kvantitativt och kvalitativt, till en ny nivå samt att befästa stödandet av serviceproduktion och serviceutveckling. Särskilt vill man satsa på främjandet av forsknings- och utvecklingsverksamhet utifrån den praktiska verksamheten. Detta är inte möjligt utan att skapa permanenta ramar för verksamheten i stället för verksamhet som sker på basis av fristående projekt.

Ett särdrag, som kanske bara gäller Finland, är att då man började bilda permanenta strukturer för forsknings- och utvecklingsverksamheten ansåg man det motiverat att söka lösningar även för det interkommunala samarbetet. Det gällde både serviceproduktionen och organiseringen av forsknings- och utvecklingsverksamheten.

Kompetenscentrumverksamheten som strategisk lösning

Den viktigaste nationella satsningen för att förstärka kopplingen mellan praktiken och forsknings- och utvecklingsverksamheten är skapandet av kompetenscentrumsystemet inom det sociala området. I det följande ges en beskrivning av detta.

Från början var utgångspunkten för beredningsarbetet att utreda hur den till sina effekter rätt begränsade undervisningssocialcentralsverksamheten skulle utvecklas. Det största problemet ansågs vara bristen på permanent och tillräcklig finansiering. Dessutom ansåg man det nödvändigt att utsträcka undervisningssocialcentralsverksamheten till att även täcka förskolepedagogiken.

Den kommission som i slutet av 1999 tillsattes för att bereda ärendet höjde snart målnivån. Man ville få till stånd ett samarbetsnätverk som omfattade alla landets kommuner och andra viktiga regionala aktörer.

Det grundläggande arbetet hade redan utförts inom projektet *Nätverk för specialservice (VEP)*, som koncentrerade sig på att främja samarbetet mellan kommunerna. Syftet var att åstadkomma bättre specialiserad service samt att trygga tillgången på specialiserat kunnande. I det arbetet hade också de dåvarande sju undervisningssocialcentralerna deltagit. Några av dem hade redan inom sina egna områden börjat utveckla verksamhet av »kompetenscentrumtyp«, som var mer regionalt täckande och drog till sig nya samarbetsparter. Relativt snabbt skissade de regionala samarbetsparterna och centralförvaltningen tillsammans på ett administrativt lätt nätverk bestående av åtta regionala och ett landsomfattande svenskspråkigt kompetenscentrum. Dessa skulle *dels* sköta den »traditionella undervisningssocialcentralsuppgiften«, det vill säga funktionen som samarbetsstruktur för forskning och praktik, *dels* specialservicenätverksuppgiften, det vill säga trygga det regionala samarbetet mellan kommuner och andra regionala parter beträffande service och trygghet av tillgången på specialkompetens.

Jämfört med den tidigare undervisningssocialcentralverksamheten var de viktigaste nya fokuseringarna och elementen i kompetenscentrumverksamheten inom det sociala området följande:

- *från* ett samarbete mellan universitetet och dess förläggningssort och närkommunerna *till* en nätverksorganisation som täcker alla områdets kommuner
- *från* universitetscentrerad verksamhet *till* kommunorienterad verksamhet
- *från* fokusering på socialt arbete *till* att omfatta hela den sociala sektorn, med förskolepedagogiken som viktigaste utvidgningsområde.

Förutom universiteten deltar även yrkeshögskolorna och läroanstalterna på andra stadiet i verksamheten. I samarbetsnätverket deltar också branschorganisationer, länsstyrelser och landskapsförbund.

Den regionala aktör som på området fungerar som huvudman för kompetenscentret varierar och kan enligt lagstiftningen också rätt

långt bestämmas av representanterna för respektive område. Kompetenscentren har också organiserat sin verksamhet på olika sätt. Den vanligaste modellen är ändå ett aktiebolag ägt av kommunerna. Andra modeller är verksamhet i föreningsform eller baserad på avtal.

Tillkomsten av kompetenscentrumverksamheten kan beskrivas genom dess fasta förankring i de lokala och regionala aktörernas initiativ och önskemål. Sälunda kunde representanterna i områdena själva kraftigt påverka den regionala indelningen för kompetenscentren. De regionala kompetenscentren omfattar ett till fyra landskap.

Kompetenscentrumverksamheten, som i samarbete mellan regionerna och centralförvaltningen redan utformats rätt långt, fastslogs som permanent verksamhet i början av 2002 genom en särskild lag. Samtidigt garanterades verksamheten statlig finansiering i form av ett basunderstöd.

Centren har befast sin ställning

Vid en granskning av situationen i slutet av 2004 kan man konstatera att kompetenscentren har befast sin ställning som centrala och erkända utvecklingsaktörer inom det sociala området. Den viktigaste förutsättningen för en lyckad verksamhet är goda kontakter med områdets kommuner och merparten av kommunerna deltar också aktivt i verksamheten. Samarbetskontakterna med universitet och yrkeshögskolor varierar något inom de olika kompetenscentrumområdena och kontakterna till läroanstalterna på andra stadiet håller först nu på att knytas. Organisationerna deltar mycket aktivt i en del av kompetenscentren.

Personalmängden vid kompetenscentren uppgår till cirka 150 personer, av vilka ungefär en tredjedel är fast anställda med hjälp av det statliga basunderstödet (6 miljoner euro/år för hela landet) och/eller kommunal finansiering. Största delen av personalen är anställd med projektfinansiering.

Efter att kompetenscentren inrättades har deras verksamhet väsentligt påverkats av det nationella utvecklingsprojektet inom det sociala området som påbörjades 2003 (jämsides med att det nationella hälsovårdsprojektet förverkligades). Det nationella utvecklingsprojektet är den största programhelhet som hittills genomförts inom det sociala området. I statsrådets principbeslut gällande utvecklingsprojektet

har vart och ett av kompetenscentren getts i uppgift att årligen sammanställa en regional verkställighetsplan under regeringsperioden (2004–2007). Detta skall de göra tillsammans med verksamhetsområdets kommuner och andra aktörer. Verkställighetsplanen är den första gemensamma sammanställningen av de projekt och utvecklingsplaner som verksamhetsområdets kommuner tidigare genomförde var för sig. Planerna utgör också en del av arbetet med att utveckla det sociala området. Man försöker sammanställa alla utvecklingsåtgärder i landet och deras resultat till »gemensam egendom« och försöker åstadkomma en samverkan mellan dem.

Den uppgift som fastslogs i principbeslutet förstärkte på ett betydande sätt kompetenscentrens mandat som centrala aktörer i sina områden. Utan dem hade utvecklingsprogrammet inom det sociala området inte kunnat genomföras i nuvarande omfattning. För förverkligande av de nationella programmen inom social- och hälsovården anvisar staten under regeringsperioden drygt 200 miljoner euro i utvecklingspengar till kommunerna, en summa som är många gånger större än de tidigare finansiella satsningarna. En stor utmaning för såväl kommunerna och kompetenscentren som ministerierna och Stakes, är hur denna omfattande projektfinansiering skall inriktas så att man både kan genomföra bestående strukturella reformer i service-systemet och skapa permanenta strukturer för bland annat organisering av den kommunala forsknings- och utvecklingsverksamheten.

Ett särskilt viktigt område i det utvecklingsprojekt som gäller det sociala området är främjandet av samarbete mellan kommunerna, i synnerhet ett regionalt samarbete, som å andra sidan är en av kompetenscentrens grundläggande uppgifter.

Regionala utvecklingsenheter stärker kompetenscentrumverksamheten

En annan huvuduppgift för kompetenscentren är att stärka kontakterna mellan forsknings- och utvecklingsverksamhet och praktiskt arbete. Uppgiften ingår i utvecklingsprogrammet för det sociala området, bland annat på så sätt att det, inom ramen för programmet, skall skapas ett landstäckande nätverk av regionala utvecklingsenheter. Avsikten är att enheterna skall etableras i fast anknytning till praktiken, det vill säga till kommunernas existerande verksamhetsenheter

som producerar kundservice, såsom daghem, barnskyddsinrättningar och serviceenheter för äldre och handikappade. Dessa enheter har till uppgift att ansvara för personalutvecklingen (till exempel ta reda på fortbildningsbehov) inom sina egna specialområden (till exempel äldreomsorg). I enheterna kan socialarbetare som studerar vidare eller som bedriver forskning placeras. På så sätt försöker man skapa en fast växelverkan mellan forskning och praktik.

Enheterna skall också fungera som praktikplatser för studerande (anordnande av praktisk undervisning/inlärn timer i arbetet). De kan också fungera som insamlare av god praxis för att sedan sprida den bland sin personal. Flera av de regionala utvecklingsenheterna som håller på att grundas med stöd av finansiering i anslutning till utvecklingsprojektet inom det sociala området omfattar ett större befolkningsunderlag än en ekonomisk region; vanligen är de landskapsbaserade. Flera av dessa, i synnerhet de inom barnskyddet, ser ut att få en central roll även som anordnare av specialservice i området. På lång sikt är det meningen att finansieringen av de regionala utvecklingsenheterna skall stabiliseras med hjälp av ett specialstatsunderstöd. Målet är att utvecklingsenheterna skall vara en hjälp att komma ifrån en projekt-specifik utveckling och istället övergå till en mer permanent forsknings- och utvecklingsverksamhet som är direkt kopplad till basarbetet.

De regionala utvecklingsenheterna är för sin del också en lösning för att koppla forsknings- och utvecklingsverksamheten till praktiken. Om de lyckas i sin verksamhet utgör de sålunda ett utmärkt redskap för kompetenscentren i genomförandet av deras basuppgift.

Kopplingen mellan forskning, utbildning, utveckling och praktik

Verksamheten i både de tidigare undervisningssocialcentralerna och de nuvarande kompetenscentren inom det sociala området är en finländsk verksamhetsmodell och strategi för att garantera en mångsidig koppling av forskning, utbildning och utveckling till praktiken. Såsom framkom ovan blev undervisningssocialcentralsverksamheten i regel universitetscentrerad och dess effekter på kommunfältet var små.

Kompetenscentrumverksamheten däremot, har kunnat skapa synnerligen fasta kontakter med kommunerna. Men kontakterna till universitet och yrkeshögskolor har ännu inte blivit så starka som man

hade planerat. Kompetenscentrumsystemet byggdes nog medvetet upp med kraftig inriktning på kommunerna, men den nuvarande betoningen förklaras kanske bäst av finansieringen. Inom ramen för utvecklingsprojektet inom det sociala området anvisas rikligt med utvecklingspengar till kommunerna. Tyngdpunkten ligger på utveckling, inte i forskning, för vilken det finns rätt lite pengar att anvisa inom den sociala sektorn. Främst utgörs den projektrelaterade forskningen av utvärdering av projekten.

För forskningsverksamhet som stödjer stora utvecklingsprojekt, liksom också för annan forskningsverksamhet som tar sina frågeställningar från praktiken, behövs garanterad, permanent finansiering, som entydigt har anvisats för verksamheten. Även generellt, sett ur det mer långsiktiga forskningsperspektivet, styrs forskningsverksamheten i alltför stor utsträckning av projektfinansiering; forskningsobjekten och forskarna byts ut med projekten. Å andra sidan strävar man genom kompetenscentrumverksamheten och även genom de regionala utvecklingsenheterna efter att trygga verksamhetens kontinuitet och att samla regional kunskap och informationsproduktion som utgår från regionala behov.

Om framtiden

I Finland kan man säga att man kommit i gång rätt bra med uppbyggandet av bestående kontakter mellan forskning, utveckling, utbildning och den praktiska verksamheten. Kompetenscentrumen fungerar i sig som effektiva regionala byggare av nätverk för olika aktörer, men i synnerhet universitetens och yrkeshögskolornas forskningsverksamhet skulle behöva permanent specialfinansiering som stöd. Detsamma gäller kommunernas gemensamma forskningsverksamhet. De regionala utvecklingsenheterna utgör ett starkt löfte inför framtiden då det gäller att bygga upp kontakterna till praktiken. Förutom det som nämnts ovan håller man i Finland på att starta ett omfattande utvecklingsprojekt inom den praktiska undervisningen, där kompetenscentren och de regionala utvecklingsenheterna är centrala aktörer. Syftet med projektet är att stärka arbetslivskontakterna i undervisningen inom det sociala området och att genom praktisk undervisning/arbetspraktik även få med allt fler arbetsplatser i utvecklingsverksamheten. Anmärkningsvärt är också programmet *God praxis*, som star-

tats inom ramen för utvecklingsprogrammet inom det sociala området. Det skapar, i likhet med olika projekt i de övriga nordiska länderna, bestående strukturer i syfte att förbättra möjligheterna för att servicen och det praktiska arbetet alltmer skall kunna stödjas på evidensbase-rad kunskap och beprövad erfarenhet.

Såsom framgår av beskrivningarna är utvecklingsarbetet i Finland aktivt i fråga om forskning – praktik. Inga slutliga lösningar finns i sikte, utan vi håller oss fortsatt öppna för nya lösningar.

Sigríður Jonsdóttir

Vidensudvikling inden for social service i Island

I DENNE ARTIKKEL, hvor blikket rettes mot kunnskapsutvikling innenfor sosial service, vil søkelyset spesielt settes på projekter som Socialtjenesten i Reykjavik driver enten i samarbeid med andre kommunale tjenester, i samarbeid med staten, eller i samarbeid med NGOs. Projekter defineres her som utviklingsprojekter og projekter med preventive og rehabiliterende mål. Enligt min mening er det disse projekter som innebær det største potentiale for kundskapsutvikling, fordi det er her nye arbeidsmetoder utvikles og, ikke mindre viktig, prøver man sig frem med brukermedvirkning i større udstrækning end før. Brukermedvirkning er et meget viktig redskap i nutidens arbeidsmetoder inom det sociale område – også i kundskapsudviklingen. I artikkelen hævdes der at projekter av denne typen innebær det største potentiale for kundskapsudvikling inom Socialtjenesten i dag.

Udvikling i Reykjavik kommune

I Reykjavik bor der litt over 113 000 mennesker, hvoraf drygt 11 procent er eldre enn 67 år og knapt 25 procent er yngre enn 18 år. Socialtjenesten i Reykjavik utfører tjenester fra »vuggen til graven« og personalens arbeidsinnsats utøves på drygt 30 arbeidsplasser og desuden også til en stor del i brukernes hjem. Antal ansatte er knapt 1200 i en vanlig måned og kvinder er drygt 85 procent av personalen.

Hos Reykjavik kommune har der fra året 1996 pågået reformer, som blandt andet har haft til formål at øge effektivisering av tjenesterne, mangfold i tjenestetilbud og valgfrihet for brukerne. Reformerne kan beskrives med begrep som desentralisering og øget ansvar. Nu arbejdes der i Reykjavik henimod en bydelsreform hvor nye servicecentre stiftes i bydelene, med tilsvarende endringer i den politiske struktur og nåværende organisationer. Socialtjenestens oppgaver deles ifølge

disse endringer opp. Delvis vil oppgaverne tilhøre en ny Velfærdsenhet og delvis de nye servicesentrene. De nye servicecentrene vil ha flere oppgaver inden for sit område enn de har idag. Foruden Socialtjenestens oppgaver, hvis andel blir størst i servicecentrene, både målt i resurser og personale, bliver der oppgaver fra skolen, førskolen og fritidssektoren. Bydelskontorer blev allerede indledt hos Socialtjenesten i Reykjavik i år 1974. Bydelsreformen ligger, som før sagt, til størst del i integrering imellem Socialtjenesten, Grundskolen, Førskolen og Fritidstjenesten, selv om målsætningen med reformen går på et bredere grundlag end ko-ordinering av tjenesterne.

Hvorfor nye arbeidsmetoder?

Nye tider kalder på endringer og nye arbeidsmetoder. Erfaringer både av tjenesteutøvelse og av nye behov for tjenester i Reykjavik viser dette. I Reykjavik som i kommuner i de andre nordiske land, findes der et krav om bedre brug av resurser, øget effektivitet i tjenesteutøvelse og øget samarbejd mellem ulike serviceenheter. Der findes også ett større krav fra politikernes og brugernes side om bedre tjenestetilbud og valgfrihet. Derfor behøvs der bl.a. øget samarbejde og ko-ordinering imellem diverse sektorer inden for kommunen, men også, og inte mindre viktigt, imellem kommune og stat. Ændringer, som tager plads året 2005 i Reykjavik med omorganisering av kommunens organisationsplan og med bydelsreformen som en del derav, er tænkte bl.a. som optakt til øget samarbejde imellem ulike partnere i kommunen og for at skabe grundlag for øget samarbejde mellem stat og kommune. Det viktigste skridtet i den retning inom Socialtjenesten i Reykjavik i dag er et ko-ordineringsprosjekt som drives mellem hjemmesygeplejen, som drives av staten, og hjemmetjenesten, som drives av kommunen. Der tager man et stort skridt mod en intergreret hjemmetjeneste i samfundet, som skaber grundlag for forebyggelse av institutionsanbringelse og gør det muligt at man kan bo længst muligt i eget hjem.

Socialtjenesten i Reykjavik satte den strategien i halvfemserne att øge brugersamråd og brugernes indflydelse på tjenesterne. I Socialtjenestens Strategiske Plan findes der to mål, som direkte berør dette. Det ene er en erklæring om at »støtte til selvhjælp skal øges med brugerdeltagelse«, og det andre »att man skal ha samråd med brugerne og udøve brugerdeltagelse i planering av tjenesterne og i beslutningsfatande«. Det er derfor en viktig del av strategien att forbedre tjeneste-

kvaliteten med øget brugersamråd og medvirkning av brugerne i planering av tjenesterne.

Diverse metoder er blevet brugt for att følge opp disse målene. Her nævnes nogle:

- Brugerundersøgelser
- Undersøgelser av tjenestens indhold
- Focus grupper
- Brugersamråd
- »Idé kasse« – en metode til att få brugernes ideer om hvad behøves og hvad kunne arrangeres på en anden måde
- Empowerment
- Selvadvokering

Alle disse metoder har været brugte i Sosialtjensten i Reykjavik, nogle i større udstrækning end andre. Alle har givet et stort udbytte for kundskapsutvikling. Men hvordan? Disse metoders største indsats kommer med en ny viden om brugerne og om deres syn på tjenesterne. Disse resultater sætter sit præg på hvordan beslutninger tages i organisationen, og på anvendte arbejdsmetoder, hvad enten det handler om at forbedre kvaliteten, imødekomme nye behov eller afprøve nye tilrettelæggelsesformer for tjenesten og nye arbejdsmetoder.

Evaluering og kobling mellem forskning, uddanning og praksis

Evaluering av tjenesten og tjenestetilbudene er vældig vigtig i det arbejdssættet som kræves i dag. Kvalitetsmåling indføres i arbejdet, indsatser måles og man prøver att sætte fram målbare kvalitetskriterier. Evaluering blir derfor i større omfatning en del av arbejdsrutinen og krav på evaluering øges eftersom nye metoder i arbejdet indføres. Det hævdes derfor att tankemåten hos personalen har endrets. Hertil findes der sikkert mange årsager. Her skal nogle nævnes som har delvis bidratt til denne ændring:

- Ifølge øget evaluering av eget arbejde og arbejdet i helhet er socialarbejderne og personalen i almenhet blitt mera medvetna og observanta på forskningens, udviklingens og kundskapens betydelse i sit daglige arbeid og arbejdsrutiner.
- Udvikling av specielle tiltak/projekter med forebyggende og rehabiliterende indsats har også bidratt til endret tankemåte.

Specielt når man kan følge resultaterne som kommer frem i evaluering som pågår hele tiden.

- Målsætning om forskning og udviklingsprojekter i Socialtjenestens Årlige Plan gør det mere åbenlyst mot hvilke mål der arbejdes både på individuell og organisatorisk plan.
- Øget samarbejde med Islands Universitet har også gjort en stor indsats. Blandt andet har Socialtjenesten i Reykjavik gjort en kontrakt med Islands Universitet, som indebærer at Socialtjenesten sponsorerer en lektorsløn ino m en bestemt tidsramme. Foruden denne kontrakt samarbejder Socialtjenesten og Universitetet i praksistræning av sosionomstuderende. Forskningsrapporter fra træningsperioden er altid del av denne træning.

Alle de ting som nævnes her ovenfor bidrar til kunnskapsutvikling ino m socialtjenesteområdet og setter øget krav på forskning av utviklingen og gør socialarbejderne/rådgiverne opmærksomme på brug av undersøgelsesresultater i arbejdet og også på forskningens betydelse i arbejdet. Som følge af alle disse prosesser øges kundskapsudviklingen.

Nye projekter og kunnskapsutviklinger

Hvilke projekter har indført hos Socialtjenesten? Herefter gis der et øverblikk, både over projekter som gjøres i formelt samarbejde med andre, hvadenten man snakker om samarbejde ino m kommunen, eller med partnere uden for kommunen, eller om projekter som udføres ino m Socialtjenesten selv.

Kvindesmedjen

Kvindesmedjen er et samarbejdsprojekt imellem Socialtjenesten i Reykjavik og Statens Forsikringskontor. Kvindesmedjen består av ett 18 måneders revalideringsprogram for kvinder. Grunden til oprettelse av Kvindesmedjen er et voksende antal kvinder som blir førtidspensionerede i ung alder og en erkendelse av et kompliceret samspel mellem folks sociale situation og deres helbred. Målgruppen er langtidsledige enslige mødre uden uddannelse. Målsætningen med Kvindesmedjen er at øge livskvaliteten hos enslige mødre og deres børn og forbedre muligheden af deltagelse på arbejdsmarkedet og/eller uddannelse. Evaluering av resultat har vist store ændringer, både i forhold til livskvalitet og forbedret selvbillede. Nu skal der gøres det første studie af

resultater 2 år efter den første gruppe fuldførte deres uddannelse. En styregruppe med medlemmer fra begge samarbejdspartnere styrer projektet og evaluering udføres af Fou-enheten hos Socialtjenesten.

Mandesmedjen

Mandesmedjen er et samarbejdsprojekt imellem Socialtjenesten i Reykjavik og Statens Forsikringskontor. Mandesmedjen er revalidering for langtidsledige mænd.

Blandt andet er grunden til oprettelse av Mandesmedjen øget rådgivning til arbejdsløse hos Socialtjenesten i Reykjavik og øget arbejdsløshed i de siste par årene i Island, selv om arbejdsløshedsprocenten er lav sammenlignet med de andre nordiske lande. Grunden til oprettelse av Mandesmedjen var manglende tiltak/tilbud/tjenester for arbeidsledige mænd som havde fået bistand i lang tid. Målsætning med Mandesmedjen er at øge livskvalitet og at forbedre muligheden af deltagelse på arbejdsmarkedet og/eller uddannelse. Styregruppen for projektet er sammensatt av medlemmer fra samarbejdspartnerne og fra Fou-enheten. Mandesmedjen har lige startet og deltagerne opmuntres til at påvirke kursets indhold så meget som muligt. Mandesmedjen startede høsten 2004.

Spesielle tiltak blant langtidsarbejdsløse bistanndsbrugere

De første tiltag for langtidsarbejdsløse bistanndsbrugere startede høsten 1999 i et af bydelskontorerne, som havde højest andel enslige mænd i sin brugergruppe. Målgruppen var enslige mænd som havde fået bistand i lang tid og vært arbeidsledige i lang tid. Undersøgelser og evalueringer har vist lovende resultater, både på individuelt og organisatorisk plan. Tiltaget bygger på individuel rådgivning og er nu praktiseret i alle bydelers.

Grettistak – att løfte det som ikke kan løftes

Grettistak er et samarbejdsprojekt imellem Statens Forsikringskontor og Socialtjenesten rundt om i landet. Grettistak er revalidering for rusmisbrugere med historie av ikke at lykkes komme ud av misbruget. Tiltaget utføres på individuel grund med en kontrakt imellem deltageren og vedrørende institution. Litt over 200 mennesker har deltaget fra år 2000 da projektet startede. Nu skal der gøres en rapport i samarbejde med Islands Universitet, hvis resultat vil blive vældig spennende. Men allerede nu findes mange »hints« om at projektet har givet mange opmuntrende resultater i sager, hvor en ikke havde ventet dem.

Vejen til velfærd

Her er der tale om fem ugers kursus og individuel rådgivning for at lære at få styr på egen økonomi. I kurset bygges opp en forståelse af at finansielle problem bygger til dels på følelsesmæssige faktorer og at problemer kan løses. Formålet med kursen er hjælp til at tage ansvar for eget liv, at definere egen økonomi som eget problem og ikke andres, og at erkende at der kan gøres noget NU. En undersøgelse, som blev gjort for at se hvilken virkning kurset har for deltagerne, viste at både angst og depression var betydeligt mindre efter kurset end før. Deltagere i kurset har været knapt 400 fra starten.

Speciell studiestøtte til unge mennesker og unge enslige mødre

Ifølge undersøgelsesresultater blandt langtidsbistandsbrugere, hvorav mange var enslige unge mødre, var der mange som hævdede at, hvis man kunne få støtte til uddanning, ville livssituationen ændres. En stor andel af gruppen havde kun elementær uddannelse eller mindre uddannelse end det, ingen støtte fra pårørende og en svær social baggrund. Ifølge disse resultater gjordes der endringer på regler om bistand og en ny ordning om speciell studiestøtte blev godkendt. Kriterier for støtte er strenge og krav om fremskridt også. Undersøgelsesresultater viser at virkningen af denne ordning er meget positiv. Mange unge mennesker har fået vinger og behøver inte længre være afhængige af Socialtjenesten for sitt underhold og livet har fået en anden mening med øget livskvalitet.

Støtten hjem til barnfamiljer

Et tiltag, som bygger på ideologien om at mindske institutionsanbringelse af børn, har fået navnet »Støtten hjem«. Målet er at støtte børnefamilier med opdragelse af børnene og at støtte foreldrene i foreldrerollen bl.a. med at få et forebilde ind i hjemmet. Tjenesten er tidsbestemt og kan højst vare i 8 uger. Hvert besøg er 1 og en halv til 2 timer og har et bestemt og klart formål. En undersøgelse, som blev gjort for at se virkning af tiltaket, viste at blandt familierne syntes drygt 80 procent af dem, som blev spurgt, at resultatet var positivt.

Snak med børnene

En af de strategier, som er blevet sat i den årlige plan hos Socialtjenesten, er at støtte fagfolk i at snakke med børn i svære (børneværns)sager. Der er tale om et projekt hvor fagfolk får undervisning og uddanning i at snakke med børn i børneværns-sager. Formålet er at gøre bør-

nene og deres behov mere synlige, og at styrke børns status i børneværnssager. Men mest at gøre fagfolk mere kompetente i at snakke med børnene. Grundlaget for denne strategi ligger i undersøgelsesresultat, som viser at man snakker med børn i alt for få børneværns-sager. I dag er billedet helt ændret og man snakker med over 80 procent av børn i børneværnssager.

Til slut

Jeg vil hævde at i dag er det projekter av den typen, som har skildrets her ovenfor, som har det største potentiale for kundskabsudvikling i Socialtjenesten. Nødvendige forudsætninger for kundskabsudvikling er desuden mange og vil jeg tilføje, at der behøves mange slags redskaber og metoder for att øge den. Her skal der bare nævnes nogle:

- Tjenesteundersøgelser
- Brugerundersøgelser
- Udvikling av IT-systemer – regelbunden registrering av given tjeneste, tjenestebehov og behovet for att se udvikling av tjenesterne.
- Fokusgrupper med brugere
- Brugersamråd
- Viktige nøkkeltall
- Succeskriterier

Udvikling av redskaber som måler resultat eller success:

- Evaluering bliver en del av tjenesteprocessen
- Undersøgelser
- Arbejdsprocesser
- Tjenestebeskrivelser

Her har der bare skildrets en del av de projekter som drivs men forhåbningvis gir de et indblik i hvad som sker.

Per-Arne Stolanowski

Kunnskapsutvikling innen sosialtjenesten i Norge

KVALITET PÅ DET SOSIALE ARBEIDET i sosialtjenestens førstelinje oppleves og prøves i møte mellom bruker og utøver. Dette arbeidet preges av en kompleksitet som må søkes forstått gjennom både tradisjonell forskning på ulike nivåer og ved hjelp av systematisk, profesjonell refleksjon over erfaringer og utfordringer i et yrkesmessig utviklingsforløp. Ydmykhet i forhold til kompleksiteten i førstelinjen og behovet for ulike typer av kunnskap, både erfarings- og forskningsbasert, er et suksesskriterium når det gjelder å lykkes med arbeidet.

Kunnskapsutvikling kan forstås på mange ulike måter og kildene til kunnskap kan være:

- Teorier
- Empirisk forskning
- Erfaringer

Teori omhandler kunnskap om grunnleggende perspektiver og metoder som legitimerer og styrer forståelse og anvendelse av kunnskap. Utvikling av denne typen kunnskap skjer bl.a. gjennom grunnforskning, vanligvis i en internasjonal kontekst, og ofte i form av studier av lengre varighet hvor et fenomen kan studeres i dybden og bredden. Med unntak av doktorgradsprogrammene ved Høgskolene i Oslo og Lillehammer og Norges teknisk naturvitenskaplige Universitet (NTNU) i Trondheim, mangler Norge både strukturer og aktører på dette området i motsetning til for eksempel Sverige (Hagen, 2004).

En fellesnevner for *empirisk og anvendt forskning* er et forsøk på å forstå mekanismer og effekter på bakgrunn av en systematisert tilnærming til faktiske erfaringer, observasjoner eller hendelsesforløp. Empirisk forskning er grunnleggende når man spør om noe virker. I sosialtjenesten vil man gjennom empirisk forskning studere forholdene mellom strukturer, prosesser og resultater som skapes. Anvendt forsk-

ning innebærer at hensikten med forskningen er å bruke den til å endre praksis innenfor et sektorområde.

En spesiell empirisk kunnskap er *erfaringer* fra sentrale aktører. Erfaringer fra brukere og profesjonelle utøvere er en viktig premiss i både forståelsen av kunnskapsbegrepet og som kunnskapskilde om kvaliteten og effekten av de tjenestene som tilbys brukere. Erfaringer fra profesjonelle omhandler den erfaringsbaserte kunnskapen som utvikles gjennom praktisk virke over tid. Profesjonelt relasjonsarbeid medfører utstrakt bruk av skjønn i den mellommenneskelige kontakten med brukerne. Erfaringer fra brukere og profesjonelle kan til en viss grad innhentes gjennom evaluering av innsatsene i sosialtjenesten (Hagen, 2004).

Å utvikle kunnskap som nevnt er viktig, men for praksis er det ikke likegyldig hva slags kunnskap som utvikles. «BAKST»¹ som det er redegjort for i en annen artikkel i denne antologien, er et viktig bidrag til å sikre et helhetlig blick på kunnskapsutviklingen. I BAKST kartlegges blant annet hvordan sosialkontortjenestene blir utført, hva de som utøver tjenesten forstår med praksisbasert kunnskap, hva de legger i sin forståelse og anvendelse av dette begrepet, hvilke holdninger de har til kunnskap forankret i forskning og hvilke temaer de mener det bør satses mer på å innhente kunnskap om. Det er også kartlagt om innsikt eller kunnskap kan erverves på andre måter enn gjennom forskning.

Dersom utvikling av kunnskap forstås som det å «skaffe seg kunnskap» på den måten som er nevnt ovenfor, kan selve konverteringen fra kunnskap til kompetanse sees på som en videreutvikling av den ervervede kunnskapen. Til tross for at denne konverteringsprosessen er helt sentral for praksis, er den viet mindre plass enn selve ervervingen av kunnskap. Jeg vil derfor i denne artikkelen vie plass til en beskrivelse av de mest sentrale «konverteringsprosjektene» som jeg, ut fra min forståelse av hvor viktig det er å omdanne kunnskap til kompetanse, vil betrakte som de viktigste initiativene på kunnskapsområdet i sosialtjenesten.

---

1. BAKST = Bruk av, holdning til og behovet for kunnskap i sosialtjenesten

Tre nasjonale program

I perioden 1991–2001 iverksatte sentrale myndigheter bl.a. i samarbeid med regional stat (Fylkesmennene), tre påfølgende programmer rettet mot sosialkontortjenesten og dens brukere og ansatte:

- Utviklingsprogram for sosialkontortjenesten 1991–1994
- Styrkingsprogram for sosialkontortjenesten 1994–1997
- «Kunnskap og brubygging» 1998–2001

Målene for programmene har dels vært å formidle kunnskap til utøvere i praksis, dels å bidra til å konvertere kunnskapen til praktisk kompetanse, dvs utvikle utøvernes evne til å bruke kunnskap i praktisk handling. Jeg vil først gi en kort beskrivelse av de to første for deretter å gå litt mer i dybden på den tredje og hittil siste satsingen, handlingsplanen «Kunnskap og brubygging» (1998–2001). Avslutningsvis vil jeg rette blikket mot den nye «Nasjonal strategi for kvalitetsforbedring i sosial- og helsetjenestene – ... og bedre skal det bli!» som iverksettes våren 2005 og som har i seg begge sidene ved kunnskapsutviklingen – erverving av kunnskap på den ene siden og konverteringen av den til kompetanse på den andre.

Begrepet «sosialtjeneste» har ulikt innhold i Norden. I Norge omfatter begrepet i utgangspunktet alt som reguleres av Lov om sosiale tjenester, dvs pleie- og omsorg, sosialkontortjenester samt tiltak og tjenester for rusmiddelmissbrukere. Forvaltningen av dette området er nå delt på to departementer henholdsvis Helse- og omsorgsdepartementet som har pleie- og omsorg og Arbeids- og sosialdepartementet som har sosialkontortjenestene herunder økonomisk sosialhjelp og tiltak for rusmiddelmissbrukere. Sosialtjenestebegrepet i denne artikkelen dekker de områdene som forvaltes av Arbeids- og sosialdepartementet og som i dagligtale forstås som sosialtjeneste. Sosial- og helsedirektoratet (Shdir) er effektuerende ledd for begge departementene. Barnevern faller utenfor sosialtjenestebegrepet da dette området er hjemlet i egen lov som forvaltes av Barne- og familiedepartementet med underliggende etater herunder nyopprettet Barne-, ungdoms- og familiedirektorat (Bufdir).

Utviklingsprogram for sosialkontortjenesten

Det daværende Sosial- og helsedepartementet satte i 1991 i gang et 3-årig utviklingsprogram for sosialkontortjenesten. De overordnede målene for programmet var et bedre tilbud til brukerne, en bedre arbeidssituasjon for de ansatte og en mer effektiv ressursutnyttelse i sektoren. Delprogrammene som ble iverksatt, dreide seg om tverrfaglig arbeid, opplæring/kunnskapsoverføring og fagutvikling. Prosjektene under programmet var svært forskjellige både i type og omfang og spente fra forsøk i enkeltkommuner til landsomfattende opplæringsprogrammer. Temaene i prosjektene kan oppsummeres gjennom tre begrepspar:

- Medmenneskelighet – profesjonalitet
- Relasjon – resultat
- Helhet – differensiering

Mye av datidens debatt om sosialkontortjenestene ble fanget opp i disse begrepsparene (Hellerud 1994).

Program for styrking av sosialkontortjenesten

Erfaringene fra utviklingsprogrammet nevnt ovenfor, ble ført videre i satsingen «Program for styrking av sosialkontortjenesten» (1994–1997) også benevnt som «Styrkingsprogrammet». Gjennom dette programmet ble det igangsatt en rekke utviklingsprosjekter i den kommunale sosialtjenesten. Prosjektene ble innrettet mot følgende fem områder:

- Tiltak og metoder for arbeid med rusmiddelmissbrukere i kommunene.
- Nye arbeids- og organisasjonsformer i sosialtjenesten.
- Faglig utviklingsarbeid.
- Samarbeid mellom sosialtjenesten og frivillige organisasjoner.
- Forebygging av skader og utvikling av tiltak for arbeidsledige.

Utvikling og utveksling av kompetanse og erfaringer utgjorde en sentral idé i det daværende Sosial- og helsedepartementets nasjonale oppfølgingsarbeid etter Styrkingsprogrammet og ideene ble videreført i handlingsplanen «Kunnskap og brubygging».

Kunnskap og brubygging

«Kunnskap og brubygging» var i likhet med de foregående satsingene, en nasjonal satsing. Til forskjell fra de foregående fikk Fylkesmannen i hvert fylke en mer sentral rolle som effektuerende organ. Det ble rekruttert en koordinator ved hvert embete som skulle koordinere de ulike elementene i handlingsplanen ut mot kommunene. Handlingsplanen utgjorde slik sett en ramme for virksomheten som skulle avstemmes mot lokale behov gjennom forankringen hos Fylkesmannen. Variasjon i form og innhold på innsatsen i fylkene var derfor i samsvar med intensjonen, gitt at den for øvrig var innenfor handlingsplanens innretning og rammer.

Det ble iverksatt en rekke kompetansehevende tiltak i form av opplæringsprogrammer, faglige fora og veiledning på arbeidsplassene, se nedenfor. Ekspedisjonssjef i det daværende Sosial- og helsedepartementet, Ellen Seip, formulerte bakgrunnen for handlingsplanen på denne måten:

Arbeidet i sosialtjenestens førstelinje er svært sammensatt, og den enkelte fagperson står overfor stadige endringer i de samfunnsmessige rammebetingelsene, organiseringen av tjenestene, utøvelsen av faget og blant brukerne av tjenestene. Gjennom handlingsplanen ligger det en erkjennelse av at kunnskap og kompetanse er veien å gå for å møte de fremtidige utfordringene. En av forutsetningene for å nå målet om en moderne og kompetent tjeneste er at den enkelte fagperson anvender relevant kunnskap i møte med den enkelte bruker. Da må relevant kunnskap være tilgjengelig (Seip 2000).

Innsatsområdene i handlingsplanen var:

- Spre erfaringer fra utviklingsarbeid de senere årene.
- Heve kvaliteten og kompetansen i sosialtjenesten sitt arbeid med klienter med sammensatte behov.
- Gjøre sosialtjenesten mer brukervennlig og tilgjengelig.
- Redusere forskjellsbehandling i fordeling av økonomisk stønad.

Planens målgruppe var yrkesutøverne i sosialtjenestens førstelinje – dvs alle ansatte i landets kommunale sosialtjenester som hadde klientarbeid som en vesentlig del av sitt arbeid. I bunnen av handlings-

planen lå det en forståelse av at gode tjenester, som var det primære målet for tre av innsatsområdene, bare kunne nås gjennom trygge og kompetente yrkesutøvere.

Virkemidler og tiltak

I tillegg til opplæringsprogrammer, faglige fora og veiledning omfattet «Kunnskap og brubygging» en rekke tiltak:

- Konferanser i departementets regi
- Utvikling av veiledningsmateriell
- Utvikling og vedlikehold av erfaringsbank
- Utgreiing av utviklingssenter for sosialtjenesten.
- Tilskudd til kommunale utviklingsprosjekt og forskning

Intensjonen med disse virkemidlene var at de skulle medvirke til å styrke innsatsen innen de fire satsingsområdene. Innretningen på og prosessen i tilknytning til iverksetting av noen av tiltakene skulle også etter intensjonen, understøtte utviklingen av varige strukturer for refleksjon og kompetanseutvikling i sosialtjenestens førstelinje. Gjennom utvikling av slike strukturer for kompetanseheving skulle forholdene legges til rette for at forskjellige praksisnære problemstillinger kunne bli gjenstand for refleksjon og drøfting, noe som igjen skulle bidra til å utvikle trygge og kompetente yrkesutøvere i førstelinjen. Gode tjenester skulle oppnås gjennom trygge og kompetente tjenesteutøvere.

Om kompetansebegrepet i «Kunnskap og brubygging»

«Kunnskap og brubygging» ble av mange ansett som en kompetanseutviklingsplan. Dens fokus på styrking av utøvernes kompetanse, var nok medvirkende til dette. I handlingsplanen betraktet man kompetanse som bestående av tre elementer, jamfor kompetansekvadratet i figuren nedenfor:

- kunnskap
- verdier, holdning og vilje til å bruke kunnskapen
- evne og ferdigheter til å omsette kunnskapen man hadde i handling.

Sammenhengen mellom disse elementene ble fokusert og søkt stimulert gjennom de ulike virkemidlene i handlingsplanen ut fra en forståelse av at kunnskap om sosiale forhold og fenomener kun er interessant for praksis dersom den:

- anses relevant i forhold til problemstillingene i praksis
- er tilgjengelig
- er praktikabel
- forstås og faktisk benyttes av utøverne.

Dette synet på kompetanse var naturlig nok utfordrende for gjennomføringen av handlingsplanen og vil også være det i tilsvarende satsinger.

Om opplæringsprogrammene

Opplæringskonferansene var arenaer for overføring av kunnskap hentet fra ulike kilder og var innrettet mot kompetansekvadratets kunnskapsdel. Det ble utarbeidet en egen plan for opplæringen som skulle være veiledende for den fylkesvise innsatsen. Temaene hadde en nær kobling til handlingsplanens satsingsområder:

Sosialt arbeid med fokus på:

- Forvaltningsoppgaver
- Samarbeid og samhandling
- Forholdet mellom organisering av tjenestene og brukerperspektivet
- Helhetlig planlegging

Sosialt arbeid med fokus på rusrelaterte problemstillinger:

- Forebygging
- Metodeopplæing
- Samarbeid og samhandling
- Ivaretagelse og utvikling av spesifikk ruskompetanse
- Metadonassistert behandling
- Innvandrere og rusmiddelmisbruk
- Rehabiliteringsarbeid
- Helhetlig rusmiddelpolitisk planlegging

Den konkrete utformingen av opplæringsprogrammene varierte fra fylke til fylke, noe som var i samsvar med intensjonen.

Om faglig forum

Faglig forum skulle opprettes i alle fylker, og var ment å fungere som møtesteder for utveksling og refleksjon over bruk av kunnskap og problemstillinger sosialarbeiderne møter i sitt daglige arbeid. De faglige fora var primært innrettet mot kompetansekvadratets holdnings- og handlingsdel. Gjennom refleksjon over verdier, holdninger og vilje til å bruke så vel etablert som ny kunnskap og erfaring, skulle yrkesutøvernes handlingskompetanse styrkes, jamfor ovenstående figur.

Det ble ikke angitt noen detaljer om hvordan de faglige fora skulle utformes, men formålet med dem, refleksjon over praksis, ble antatt å bidra til dimensjoneringen av dem. Det var lokal frihet i forhold til organisering og man så for seg ulike organiseringsprinsipper som tematiske, tverrtematiske, tverrfaglige, kommunale og interkommunale forumkonstruksjoner.

Om veiledning

Veiledning var på samme måte som faglig forum innrettet mot styrking av kompetansen og da spesielt den holdningsmessige delen av kompetansen, jamfor figuren. I tillegg var veiledning et virkemiddel for å møte de ulike utfordringene som erfaringsmessig skapes i det komplekse førstelinjearbeidet. På samme tid var veiledning også et tiltak for å håndtere de utviklingstemaene som vanlig profesjonell utvikling reiser, og som også har stor betydning for kvaliteten på tjenesteutøvelsen. Profesjonell refleksjon ble i denne sammenheng sett som en kjerneaktivitet (Stolanowski og Rønnestad 1997).

I handlingsplanen ble det skilt mellom klientorientert, metodeorientert og prosessorientert veiledning (Killén 1992). Veiledningsbegrepet er definert som:

... kontraktstvis, tidsavgrensa, støttande, igangsettande og fagleg kontrollerande prosess der ein vegleiar understøttar integrering av kunnskapar og haldningar med det føremål å fremje profesjonell utvikling (Handlingsplanen:6).

Når det gjaldt veiledning, var et av virkemidlene også opprettelse av en veilederbank i hvert fylke der alle godkjente og disponible veiledere skulle fremgå.

Hva sa evalueringen av «Kunnskap og brubygging»?

Fylkesmennene er sentrale forvaltningsledd i sosialtjenesten og av stor betydning for utviklingen av sosialtjenestefeltet, et felt som de også har omfattende kunnskap om. Deres innspill og betraktninger er derfor viktige, ikke minst for den delen av kunnskapsutviklingen som finner sted i praksisfeltet. Deres erfaring med «Kunnskap og brubygging» er oppsummert i en egen rapport (Shdir 2003). Handlingsplanen er også forskningsmessig evaluert av Rogalandsforskning. Hovedtrekkene i fylkesmennenes oppsummering og Rogalandsforskning evaluering vil bli redegjort for i det følgende.

Et flertall av embetene vurderer det slik at «Kunnskap og brubygging» var en satsing som traff målgruppa – både med hensyn til satsingsområder og virkemidler. Det framholdes sterkt av mange at det å sette sosialtjenesten i fokus, det å bli »sett« og verdsatt, var svært viktig

for sosialtjenestens førstelinje. Noen går så langt som til å si at dette har vært det aller viktigste med satsingen.

Inntrykket er at Fylkesmannens rolle i satsingen har vært en positiv erfaring – også for kommunene. Ingen rapporter sier noe om at det har skapt problemer at Fylkesmannen har hatt utviklingsoppgaver og tilsyn samtidig. Handlingsplanen synes jevnt over å ha bidratt til å styrke samarbeidet mellom embetene og kommunene.

Det påpekes at det er vanskelig å si noe sikkert om hvilke effekter/resultater som kan tilskrives handlingsplanen alene, og at det dreier seg mye om antakelser. Flertallet av rapportene fra fylkesmennene har imidlertid nokså sammenfallende punkter om resultater.

Begreper som går mye igjen er:

- Økt bevissthet/bevisstgjøring rundt kompleksiteten i sammensatte problemer (særlig rus-psykiatri)
- Mer refleksjon
- Faglig trygghet

Det generelle inntrykket fra rapportene er at elementer fra «Kunnskap og brubygging» brukes i kommunene. Mange har fått økt bevissthet på hva lærende holdning er. Det er noe delte meninger om mer differensiering i satsingen (junior–senior, små kommuner–store kommuner etc.) ville gitt bedre resultater samlet sett. Flere uttrykker at «Kunnskap og brubygging» har satt i gang en prosess, og at resultatene vil vise seg over tid dersom videre prosess får tilstrekkelige rammebetingelser.

En del rapporter gir uttrykk for at sosialtjenesten har utviklet kompetanse i forhold til målgruppa: «Klienter med sammensatte behov».

Mange Fylkesmenn har inntrykk av at «Kunnskap og brubygging» både har bidratt til å synliggjøre sosialarbeidernes egen kompetanse og bevisstgjøring omkring behovet for kompetanseheving. Noen ser (nå) klarere behov for videre styrking av kompetanse i egen organisasjon.

Der *faglige fora* ikke var kjent fra før (det gjelder mange kommuner) synes det å ha vært en god investering å introdusere/selge arbeidsmetoden til sosiallederne først. Erfaringer med faglige fora er svært varierende både mellom fylker og kommuner og mellom store og små kommuner. Prosessene i faglige fora har vært svært forskjellige. Sukkesskriterier er ikke entydige, men at arbeidsplassen/ledelsen legger til rette for deltakelse er av avgjørende betydning. En rapport reflekterer over to ulike typer faglige fora (a) uten formell ledelse og struk-

turet og (b) ledet gruppe og forutsetninger og resultater knyttet til disse. I noen kommuner har faglige fora aldri kommet skikkelig i gang. Andre uttaler at det var det viktigste og nyttigste tiltaket i handlingsplanen. En del kommuner har vedtatt videreføring av faglige fora etter «Kunnskap og brubygging», men få viser til formelle vedtak.

Erfaringen med bruk av *veiledning* før «Kunnskap og brubygging» var svært forskjellig, og veiledning er tatt i bruk i varierende grad. I mange fylker er det imidlertid investert mye i å få et godt utvalg av kvalifiserte veiledere. I enkelte rapporter spør man om kommunene kommer til å bruke veilederne aktivt? Andre påpeker at det er liten etterspørsel etter disse veiledningstjenestene. Det meldes imidlertid at en del kommuner har begynt å se veiledning som en god mulighet for fagutvikling hos ansatte. Noen gjør oppmerksom på at faglige fora og veiledning lett kan komme til å «konkurrere» i en travel hverdag, og at faglige fora kan erstatte veiledning. I noen fylker kom man ikke i gang med veiledning i handlingsplanperioden – eller ev. i svært liten grad. «Kunnskap og brubygging» har bidratt til å gjøre veiledning mer «legalt», men holdninger knyttet til tidsbruk og veiledning må det fortsatt jobbes med.

Mer og bedre samarbeid

Mer enn halvparten av rapportene peker på at tiltakene i «Kunnskap og brubygging» har gitt mer og bedre samarbeid mellom kommuner. En effekt av dette er større tilfang på tiltak og alternative arbeidsmåter og større mulighet for å prøve egen praksis opp mot andres. Det meldes om at arbeidet i faglige fora har gjort det enklere å ta kontakt over kommunegrenser. Et par rapporter nevner også at tiltakene i «Kunnskap og brubygging» har gjort det lettere å utveksle saksbehandlere. Utvidede nettverk, større kontaktflate og økt samarbeid med eksterne parter er nevnt i flertallet av rapportene. Selv om «Kunnskap og brubygging» noen steder – i mer eller mindre grad – har bidratt til rolleavklaring og formalisering av samarbeid, rapporteres det om fortsatt store utfordringer med hensyn til samarbeid med eksterne. «Kunnskap og brubygging» synes å ha bidratt positivt i utvikling av samarbeidet mellom Fylkesmannen og kommunene/sosialtjenesten. Hos noen har dette ført til lavere terskel for å kontakte Fylkesmannen og at en del saker får mer optimal behandling enn tidligere.

Flere kommuner har meldt at de ansatte har hatt best nytte av kurs når alle har vært med. Felles opplæring gir grunnlag for faglige diskusjoner. Det påpekes av en del at kobling mellom de ulike tiltakene (særlig opplæring og faglige fora) har vært svært viktig for det totale utbyttet. Flertallet av rapportene gir begrenset informasjon om dette, men inntrykket er at ikke alle kommuner/kontorer har lagt vekt på/maktet å følge opp dette.

Rapportene gir – med få unntak – inntrykk av at det ikke har skjedd noen endring med hensyn til sosialtjenestens status.

Flere uttrykker at det er en inspirasjon at kompetanseheving i sosialtjenesten er satt på dagsorden, og at de har fått et grunnlag til å bygge videre på for mer målrettet faglig arbeid.

Fylkesmennenes oppsummering indikerer at den måten handlingsplanen var innrettet med «semisentralisert» forankring og med sammenhengende tiltak som understøttet ulike sider ved en helhet – utøverens kompetanse – er en vei å gå når tjenester skal utvikles og forbedres.

Evalueringen fra Rogalandsforskning

I evalueringen fra Rogalandsforskning ble det lagt vekt på å belyse følgende tre dimensjoner og sammenhengen mellom dem:

- Kartlegge mangfoldet av planer og tiltak.
- Brukernes, ansattes og samarbeidspartneres opplevelse av de endringer handlingsplanen har initiert.
- Handlingsplanen – statlig styring på et kommunalt ansvarsområde.

I oppdraget til Rogalandsforskning ble det lagt vekt på at evalueringen:

... ikke skulle måle effekter av handlingsplanen på sosialarbeidernes praksis. Evalueringen skulle først og fremst ta for seg og beskrive omfanget og organiseringen av de virkemidler handlingsplanen tar i bruk og handlingsplanens mål om å etablere varige strukturer, dvs. strukturer som skal bestå etter handlingsplanens slutt. I tillegg skulle evalueringen rette oppmerksomheten mot hvordan selve planen konverteres i møtet med den kommunale sjølråderetten (Rogalandforskning 2002).

I sine oppsummerende betraktninger om handlingsplanen uttalte evaluator:

Alt i alt kan vi si at handlingsplanen fokuserte mer på hva sosialarbeideren som kunnskapsperson kunne evne å gjøre for klientene, og i mindre grad på ulike eksterne forhold som kunne tenkes å virke inn på dette; som innholdet i tjenestene, nivået på den økonomiske sosialhjelpen, den organisatoriske tilretteleggingen og samordningen av tjenestene. Man antok at en dyktiggjøring av de ansatte i sosialtjenesten, ville skape et forbedret tjenestetilbud som klientene ville merke fruktene av. Handlingsplanens satsingsområder innebar dermed en tro på en kvalitativ forbedring av sosialtjenesten gjennom å løfte fram sosialarbeideren og ikke gjennom en forandring av de rammer tjenesten finnes sted i. Ved å utsette sosialarbeiderne og deres ledere for en rekke kompetansehevende tiltak (opplæring, faglige fora og veiledning) forventet man en indirekte effekt på tjenestetøvelsen (Rogalandsforskning 2002:27).

Følgende grep ble fremhevet som suksessrike i forankringen av handlingsplanen:

- Planen har gjennom en moderne pedagogisk virkemiddelbruk maktet å skape oppslutning om et statlig styringsplan på et kommunalt tjeneste- og ansvarsområde. Dette ser også ut til å være gjort på en slik måte at både stat, kompetansesentre for rus og kommuner har opplevd dette som uproblematisk og positivt.
- Til tross for at satsingsområdene har kommet noe i skyggen av etableringen av virkemidlene, ser planens fokusering på *nettopp disse* områdene ut til å ha hatt svært god klangbunn lokalt. Planens innretning har dermed gjort det mulig å ta tak i satsingsområdene på en slik måte at den har passet de lokale behov for kompetanseheving.
- Arbeidet med planen har vært med på å gi ansatte i sosialtjenesten en interkommunal referanseramme. Den har bidratt til læring og dermed styrking av den enkelte og organisasjonen ved at man har fått sammenliknet seg med andre.

- Det organisatoriske grepet med etableringen av sosiallederforum i hvert fylke, har vært suksessrikt med tanke på å etablere god forankring lokalt og i dialog med sentrale, kommunalt ansatte. Grepet blir oppfattet som en vinn-vinn konstellasjon for både kommune og stat.
- Handlingsplanen har gitt gode erfaringer med å utvikle og sikre nasjonal kvalitetsutvikling av kommunale tjenester gjennom en mer dialogorientert statlig tilrettelegger- og tilbyderrolle.

Nasjonal strategi for kvalitetsforbedring i sosial- og helsetjenesten

Nasjonal strategi for kvalitetsforbedring i sosial- og helsetjenesten skal stå på skuldrene til bl.a. «Kunnskap og brubygging» og de suksessrike grepene som ble benyttet, vil så langt som mulig bli anvendt i gjennomføringen av den nasjonale kvalitetsforbedringsstrategien som har som målsetting at tjenestene:

- er virkningsfulle
- er trygge og sikre
- involverer brukerne og gir dem innflytelse
- er samordnet og preget av kontinuitet
- utnytter ressursene på en god måte
- er tilgjengelige og rettferdig fordelt.

Målene skal nås gjennom å:

- styrke brukeren
- styrke utøveren
- forbedre ledelse og organisasjon
- styrke forbedringskunnskapens plass i utdanningene
- følge med i og evaluere tjenestene.

Norsk sosial- og helsetjeneste fungerer godt på mange områder. Vi erkjenner likevel at tjenestene kan ha feil, mangler, svikt og uønsket variasjon. Visjonen som er ... *og bedre skal det bli!* indikerer ikke at tjenestene er dårlige, men rommer behovet for en kontinuerlig bevegelse i retning mot det bedre. Visjonen bygger på fire avgjørende forutsetninger. Vi må hele tiden:

- Tilstrebe å utnytte den beste tilgjengelige kunnskapen.
- Undersøke om det vi gjør faktisk bidrar til å nå våre mål.
- Endre kurs hvis så ikke er tilfelle.
- Ta hensyn til brukernes behov og ønsker når tjenester skal evalueres og forbedres.

Som det fremgår av dette, står kunnskap og kompetanse på flere nivåer helt sentralt i denne kvalitetsstrategien. Det handler ikke bare om kunnskap og kompetanse i å mestre utfordringene i tilnytning til praksisfeltet, men også om hvordan vi kan forbedre praksis fra et gitt kvalitetsnivå til det bedre. Det handler også om å gjøre kunnskapen tilgjengelig, sikre at det blir anvendelig og sist, men ikke minst, at den brukes.

Strategien skal virke i 10 år med oppstart i 2005. En slik romslig tidsramme vil gi muligheter for å trekke noen lange linjer både når det gjelder å finne ut hva slags kunnskap som trengs gjennom tiltak som BAKST, utvikling av denne kunnskapen og konvertering av den til kompetanse som er anvendelig i praksis.

Litteraturliste

- Rogalandsforskning (2002): *Kompetanseheving i et lukket fagfelt? Sluttrapport i evalueringen av Kunnskap og brubygging*. Rapport RF – 2002/097.
- Hagen, K.B. (2004): Upublisert notat *Handlingsplan I-0910 N, Sosialtjenesta si førstelinde*, Sosial- og helsedepartementet.
- Hellerud, W. (1994): *Utviklingsprogram for sosialkontortjenesten*. Sluttrapport. Sosial- og Helsedepartementet.
- Killén, K. (1992): *Faglig veiledning – et tverrfaglig perspektiv*. Oslo: Universitetsforlaget
- «Program for styrking av sosialtjenesten. Sosial- og helsedepartementets satsing 1994–97», Kommuneforlaget 2000.
- Stolanowski, P.A. og Rønnestad, M.H. (1997) *Profesjonell utvikling i psykososialt arbeid*. Oslo: Cappelen akademisk forlag.
- Stolanowski, P.A. (2000): «Faglig forum – i teori og praksis», Kommuneforlaget.

Martin Börjeson

Försök att systematiskt koppla socialtjänst, högre utbildning och forskning i Sverige

SOCIALTJÄNSTEN HAR en central roll i den svenska välfärdspolitiken. De övergripande målen för all verksamhet inom socialtjänsten innebär att verksamheten ska inriktas på att frigöra och utveckla enskilda och grupperns egna resurser, samtidigt som man ska ta hänsyn till människans ansvar för sin egen och andras sociala situation. De verksamhetsområden som räknas till socialtjänsten är individ- och familjeomsorg (vilket inbegriper insatser för barn och unga), äldreomsorg samt handikappomsorg. Verksamheten inom socialtjänsten i Sverige är reglerad i Socialtjänstlagen (SoL) som tillkom 1980. Andra lagar som reglerar delar av socialtjänstens verksamhet är bland annat LVU och LVM (som reglerar missbrukarvården) och LSS (som reglerar insatser för funktionshindrade).

I Sverige är det kommunerna som har ansvaret för socialtjänstens verksamhet. Tillsyn över verksamheten utövas av länsstyrelserna. Socialstyrelsen, som är en statlig myndighet under socialdepartementet, är den nationella expertmyndigheten inom socialtjänstområdet.

Utbildningsbakgrunden för olika grupper inom socialtjänsten i Sverige varierar stort. De som har en högskoleutbildning har i regel genomgått denna inom ramen för socionom- eller sociala omsorgsutbildningen. Sedan slutet av 1970-talet/början av 1980-talet bedrivs forskning inom det tvärvetenskapliga ämnet socialt arbete vid ett tiotal institutioner vid landets universitet och högskolor.

Tidigare initiativ för en stärkt kunskapsutveckling

Inom ramen för Socialstyrelsens uppdrag att verka som nationell expertmyndighet inom socialtjänstområdet har myndigheten haft ett

särskilt ansvar att verka för en stärkt kunskapsutveckling och för en närmare integration mellan utbildning, forskning och praktiskt socialt arbete.

Under 1990-talet har även Socialstyrelsen genom olika initiativ uppmärksammat frågorna om kunskapsutveckling inom det sociala området. Inrättandet av Centrum för utvärdering av socialt arbete (CUS) 1993 och satsningen på att i samarbete med kommunförbunden utveckla lokala/regionala så kallade FoU-miljöer från 1995 och framåt är exempel på sådana initiativ. Under perioden 1995–2000 avsatte Socialstyrelsen cirka 30 miljoner kronor till planerings-/etableringsbidrag för FoU-verksamheter och idag finns närmare 40 FoU-miljöer inom socialtjänstområdet. Utöver det finansiella stödet för planering och/eller etablering av FoU-miljöerna har Socialstyrelsen delfinansierat enskilda projekt vars genomförande FoU-verksamheterna haft ansvar för. Dessa FoU-verksamheter befinner sig i skilda faser av sin utveckling. Ett tiotal är tämligen väletablerade men de flesta är nyetablerade eller har knappt inlett sin verksamhet.¹

Detta är frågor som har varit aktuella under flera decennier och det är knappast förhastat att påstå att behovet av forskning och systematiserad kunskap som bas för det sociala arbetet har varit aktuellt alltsedan 1960-talet. Behovet av forskning har funnits både inom den sociala praktiken, för att utveckla och förbättra det professionella arbetet, och hos utbildningsanordnarna på socialhögskolorna. Senare på 1980-talet uppstod sådana behov också inom sociala omsorgsprogram på universitet och högskolor.

Under denna period skedde också en kraftig utbyggnad av den högre utbildningen i Sverige. Ett flertal nya högskolor tillkom, flera högskolor blev universitet och forskning etablerades vid en lång rad institutioner. Denna utveckling bidrog till att skapa nya och i viktiga avseenden bättre förutsättningar för strävandena att nå en närmare integration mellan utbildning, forskning och praktiskt socialt arbete. För en översikt av och en intressant diskussion kring socionomutbildningens respektive den sociala forskningens utveckling, se Brante 2003.

---

1. I *Utvärdering av FoU-enheter* (2002) redovisas den första utvärderingen av dessa FoU-enheter.

Bakgrunden till regeringsuppdraget

Under 1999 gav regeringen i uppdrag till Socialstyrelsen att i samverkan med berörda intressenter utforma ett förslag till program för nationellt stöd till kunskapsutveckling inom socialtjänsten. Det färdiga förslaget utmynnade i ett nytt regeringsuppdrag för att genomföra programmet. 50 miljoner kronor anvisades för åren 2001–2003. Syftet med programmet var att skapa och förstärka strukturer för systematisk kunskapsuppbyggnad och effektiv kunskapsspridning inom olika områden av utbildning, forskning och praktik. Hösten 2001 skapades en projektorganisation vid Socialstyrelsen för att genomföra programmet.

Inom ramen för programmet *Nationellt stöd för kunskapsutveckling inom socialtjänsten* skapades ett delprojekt för arbetet med stöd till lokal och regional försöksverksamhet. Det övergripande syftet med detta projekt var att på delvis nya sätt integrera lokala socialtjänstverksamheter med socionom- och social omsorgsutbildning på både grund- och vidareutbildningsnivå och socialvetenskaplig forskning.

Målsättningen var att pröva två former för integration:

- *Fullskaleförsök* vid ett begränsat antal orter i landet, där man bereddes möjlighet att i större skala och över hela socialtjänstfältet integrera utbildning, forskning och praktik.
- *Kombinationstjänster*, som innebar att ett antal FoU-lektorat inrättades, där tjänstgöringen delades mellan universitet/högskola och kommunal verksamhet.

Sammanlagt avsattes cirka 35 miljoner kronor till stöd för denna försöksverksamhet. Möjligheten att ansöka om medel skulle stå öppen för såväl universitet/högskolor som kommuner, men en förutsättning var att det fanns ett samarbetsavtal mellan de universitets-/högskoleinstitutioner och kommuner som berördes av ansökan. I förutsättningarna ingick även att stödet skulle utgå under en treårsperiod (1 juli 2002–30 juni 2005).

När ansökningstiden gick ut den 1 mars 2002 hade sammanlagt nio ansökningar om fullskaleförsök och 18 ansökningar om inrättande av (sammanlagt cirka 40) kombinationstjänster inkommit. Detta innebär att samtliga universitet och högskolor med utbildningar inom socialt arbete och/eller social omsorg, och mer än en fjärdedel av landets

kommuner, visade intresse för att medverka i försöksverksamheten. (Se nedan vilka kommuner som i samarbete med universitet/högskolor beviljades stöd för *fullskaleförsök* respektive stöd för *kombinationstjänster*).

Under hösten 2002 inleddes verksamheten vid de orter/regioner som tilldelats stöd för att bygga upp försöksverksamheterna. I och med att de deltagande universiteten/högskolorna respektive kommunerna arbetat tillsammans kring de ansökningar som man hade utarbetat, var den planerade verksamhet som beskrevs i projektplanerna generellt väl förankrad hos samtliga parter. Detta innebar att man vid flertalet orter/regioner redan vid höstterminens början kunde inleda arbetet.

Socialforskningsinstitut med långsiktig finansiering

Mot bakgrund av att försöksverksamheten inom ramen för projektet *Nationellt stöd för kunskapsutveckling inom socialtjänsten* bedrivs under en begränsad period och vid ett mindre antal orter/regioner, såg man det som angeläget att dokumentera och följa upp verksamheten på ett sådant sätt att erfarenheter från försöksverksamheten kan komma fler till godo, och att dessa erfarenheter kan ligga till grund för framtida ställningstaganden vad gäller utformningen av strukturstöd för kunskapsutveckling. Grunden för detta var att försöksverksamheterna, inom ramen för sin ordinarie planering, avsatte resurser för uppföljning och utvärdering. Utöver detta var det viktigt att också se till att göra en värdering av projektet i dess helhet, liksom att utvärdera det sätt på vilket Socialstyrelsen har valt att utforma stödet till försöksverksamheterna.

Mot denna bakgrund fattades under hösten 2002 beslut om direktiven för en utvärderingskommitté med uppdrag att utvärdera försöksverksamheterna. Kommitténs uppdrag var att genomföra en samlad utvärdering av de försöksverksamheter som av Socialstyrelsen tilldelats stöd inom ramen för projektet.

Kommittén skulle i sitt arbete relatera försöksverksamheterna till aktuell och relevant forskning om det sociala arbetets förutsättningar och villkor. Kommittén skulle också beakta kunskaper och erfarenheter som härrör från myndigheter, organisationer (professionella- och frivilligorganisationer) samt företrädare för brukare/klienter. I detta senare samverkade kommittén med *Arbetsgruppen för brukarutvärdering*,

som inom ramen för det nationella projektet skulle belysa brukarperspektivet i relation till frågan om integration mellan utbildning/forskning och praktik.

2005 (innan försöksverksamheten avslutats) kom kommitténs slutrapport. I denna föreslås att ett antal *regionala socialforskningsinstitut* inrättas eftersom det är angeläget att det blir fasta institutioner med långsiktig finansiering för att kunna locka goda forskare. Dessa forskningsinstitut bör byggas upp i nära anslutning till universitet eller högskolor med forskning i socialt arbete och de bör bedriva sin verksamhet i nära samarbete med Institutet för utveckling av metoder i socialt arbete, IMS.

Försöksverksamheterna – en del av en bred verksamhet

Avslutningsvis är det viktigt att understryka att stödet till försöksverksamheterna endast är *en del* i ett bredare arbete för att stärka kunskapsutvecklingen inom socialtjänsten och att det bedrivs ett arbete också på flera andra områden. Bland annat inrättades från och med den 1 januari 2004 det ovan nämnda IMS vid Socialstyrelsen, då Centrum för utvärdering av socialt arbete, CUS, uppgick i det nya institutet. Jämfört med CUS är IMS verksamhetsfält bredare och omfattar, förutom omsorgen om individ- och familj, också omsorgerna om äldre och funktionshindrade. Institutet har fyra huvuduppgifter:

- Förse det sociala området med systematiska kunskapsöversikter över vilka insatser och metoder som fungerar i det sociala arbetet.
- Stödja (och ibland genomföra) studier av sociala insatser och strukturerade åtgärdsprogram.
- Stödja utvecklingen av systematiska bedömningsmetoder.
- Sprida information om resultaten.

Utvalda till fullskaleförsök respektive kombinationstjänster

De kommuner som i samarbete med universitet/högskolor beviljades stöd för *fullskaleförsök* var följande:

- Institutionen för socialt arbete vid Stockholms universitet i samarbete med Ekerö, Järfälla, Sigtuna, Sollentuna, Solna, Sundbyberg, Upplands-Bro och Upplands-Väsby kommuner.

- Socialhögskolan vid Lunds universitet i samarbete med Helsingborgs kommun.
- Institutionen för socialt arbete vid Umeå universitet i samarbete med Skellefteå och Umeå kommuner.

De kommuner som i samarbete med universitet/högskolor beviljades stöd för *kombinationstjänster* var följande:

- Institutionen för vårdvetenskap och socialt arbete vid Växjö universitet i samarbete med Alvesta, Lessebo, Ljungby, Markaryd, Tingsryd, Uppvidinge, Växjö och Älmhult kommuner.
- Institutionen för socialt arbete vid Göteborgs universitet i samarbete med Göteborgs kommun.
- Sociologiska institutionen vid Uppsala universitet i samarbete med Uppsala kommun.
- Socialt arbete/Samhällsvetenskapliga institutionen vid Örebro universitet i samarbete med Eskilstuna kommun.
- Avdelningen för beteendevetenskap och socialt arbete vid Hälsohögskolan i Jönköping i samarbete med Aneby, Eksjö, Gislaveds, Gnosjö, Habo, Jönköpings, Mullsjö, Nässjö, Sävsjö, Tranås, Vaggeryds, Vetlanda och Värnamo kommuner.

Referenser

Brante, Thomas: Konsolideringen av nya vetenskapliga fält – exemplet forskning i socialt arbete. I <i>Socialt arbete. En nationell genomlysning av ämnet</i>. Högskoleverkets rapportserie 2003:16 R. Stockholm, Högskoleverket. <i>Kunskapsutveckling inom socialtjänsten – en presentation av projektet för nationellt stöd</i>. Socialstyrelsen, 2001.	<i>Nationellt stöd för kunskapsutveckling inom socialtjänsten</i>. Socialstyrelsen, 2000. <i>Utvärdering av FoU-enheter</i>. Socialstyrelsen, 2002. <i>På väg mot socialtjänstuniversitetet? – en uppföljning av Socialstyrelsens stöd till strukturer för kunskapsutveckling inom socialtjänsten 2002–2004</i>. Socialstyrelsen, 2005.

DEL 2

Genoptræning og fysisk aktivitet for ældre 71

Socialarbetare och klienter utvecklar barnskydds-
arbetet tillsammans 84

Med nærhet som styrke – erfaringer fra fagutvikling
i små kommuner i Nord-Norge 98

De gode viljers utilstrækkelighed – virkning,
evidens og socialt arbejde 116

Vad behöver socialarbetare kunna? – Reflexioner
utifrån ett köns- och lärandeperspektiv 136

Kunskapsutveckling gäller även organisation
och ledarskap 151

Kundskapsgenerering gennem sociale foranstalt-
ninger – om behovet for at integrere styring,
læring og dokumentation gennem evaluering 165

BAKST-prosjektet 177

Feedbackprojektet 193

Kunskapens språk eller språket om kunskapen 213

... Det stod mig nu klart, at serviceniveauet er styret af penge og politik. Jeg og mine kollegaer måtte acceptere det som rammen for vores faglige ambitioner for træningsindsatsen. Det har siden hen vist sig at være en fordel mere end et problem ...

Jens Lykke Hansen og Jørgen Løkkegaard

Genoptræning og fysisk aktivitet for ældre

I DENNE ARTIKEL fokuseres der på den primærkommunale udvikling i de seneste år i socialpolitikken i forhold til fysisk aktivitet for ældre/genoptræning. I Danmark har amters og kommuners tilbud og indsats på genoptræningsområdet i mange år været genstand for debat. Artiklen beskriver en række af de tiltag, der er iværksat for at give specielt det kommunalpolitiske niveau en større viden og indsigt i planlægningen og udførelsen af en aktiv træningsindsats for ældre borgere. De beskrevne initiativer handler specifikt om en omfattende forskningsindsats på ældretræningsområdet, som skal medvirke til at give den kommunale myndighed evidensbaseret viden om effekten af indsatsen, udviklingen af træningsredskaber, der skal medvirke til at sikre en optimal ledelsesmæssig styring af serviceniveauet i forhold til træningsydelser, kompetenceløft til personalet hos den kommunale myndighed, leverandører af serviceydelser (kommunale som private) samt personer fra det frivillige sociale foreningsliv. Endvidere vil artiklen berøre en række andre relaterede initiativer, der ligeledes er med til at højne indsatsen på primærkommunalt niveau. Formålet med artiklen er at kortlægge en række af de initiativer, som på sigt gerne skal være med til at højne indsatsen på primærkommunalt niveau i forhold til fysisk aktivitet for ældre.

Udviklingen de seneste år

Fysioterapeut og ph.d. Nina Beyer skriver i en rapport udarbejdet for Socialministeriet i 2002, at de sidste årtiers forskning har vist, at en reduktion i muskelstyrke, nedsat balance, dårligere koordination og

forøget reaktionstid hos ældre for en stor del skyldes fysisk inaktivitet snarere end den biologiske aldring i sig selv. Adskillige studier har vist, at fysisk aktivitet formentlig er den vigtigste prædiktør for succesfuld aldring, fordi den nedsætter såvel sygelighed som dødelighed og forebygger risikoen for at blive skrøbelig. Samtidig udgør gruppen af ældre 50+ årige og specielt 75+ årige den mest inaktive del af voksenpopulationen, og nedsat funktionsevne, blandt andet som følge af mangel på fysisk træning er forbundet med høje omkostninger i social- og sundhedssektoren. Dette inkluderer gentagne hospitalsindlæggelser, hjemmehjælp og pleje, øget risiko for at falde, skader og akut sygdom.

Talrige studier har vist, at en adfærdsændring fra fysisk inaktiv til aktiv kan reducere dødeligheden hos såvel yngre som ældre. Man ved, at et øget aktivitetsniveau fører til øget fysisk kapacitet, dvs. øget kondition, øget muskel-, sene- og knoglestyrke samt bedre koordination og øget reaktionshastighed. På den anden side medfører lavere belastning, som for eksempel ved hospitalisering i forbindelse med skader eller sygdom, til en markant reduktion i fysisk kapacitet allerede i løbet af få dage, hvilket udtrykket »use it or loose it« beskriver meget præcist (Nina Beyers rapport).

Genoptræningsområdet beskrives ofte som et *gråzoneområde*, hvor patienterne på grund af uklar ansvarsfordeling mellem amt og kommune ikke får den optimale genoptræning. Gråzoneproblemerne har særligt været tydelige i forbindelse med afklaring af, hvornår en borger går fra egentligt genoptræning (amtslig opgave) til vedligeholdelsestræning (kommunalopgave). Problemerne centerer sig specielt omkring hvem der har ansvaret/handlepligten og hvem som skal betale.

Udgangspunktet i lovgivningen på genoptræningsområdet er at:

- Amtskommunerne som led i løsningen af sygehusopgaven, herunder færdigbehandling af patienter, varetager den almindelige genoptræning, der sigter på at generhverve patienternes funktionsevne.
- Primærkommunerne varetager vedligeholdelsestræning, der sigter på at forebygge funktionstab og/eller vedligeholde funktionsniveauet, samt genoptræning, der er afgrænset i forhold til specielt svage ældre, der er svækket i eget hjem uden sygehusindlæggelse.

Der er igennem årene – såvel decentralt som centralt – blevet taget en række initiativer for at afhjælpe »gråzoneproblemerne« på genoptræningsområdet.

Kommunerne og sygehuse har lokalt søgt at løse den uklare ansvarsfordeling gennem etablering af frivillige samarbejdsaftaler mellem amt og kommuner om træningsindsatsen. En undersøgelse fra 2003 fra Institut for Pensions- og Ældrepolitik (I dag Styrelsen for Social Service) viser mangfoldigheden og dermed tilfældigheden i den måde amter og kommuner udarbejder samarbejdsaftaler på genoptræningsområdet. Dette har som konsekvens, at borgerens/patientens retssikkerhed ikke er klar.

Fra centralt hold satte Sundhedsministeriet allerede i 1994 fokus på »gråzoneproblemstillingerne« på genoptræningsområdet og udmeldte derfor i forbindelse med de amtskommunale og kommunale sundhedsplaner for perioden 1994-1997 et tema om genoptræning og de dermed forbundne pleje- og omsorgsopgaver. Tilsvarende pegede »Sygehuskommissionen« på behovet for koordination mellem amter og kommuner i forbindelse med genoptræning af medicinske patienter.

For at optimere træningsindsatsen på primærkommunalt niveau og dermed sætte fysisk aktivitet for ældre på dagsordenen i kommunalbestyrelsen, besluttede man på landspolitisk niveau i 1999 at afsætte 70 millioner kr. over en fireårig periode. På denne baggrund tog Socialministeriet og Sundhedsministeriet i 2000 initiativ til udarbejdelse af to kortlægningsrapporter af genoptræningsindsatsen i Danmark. Konklusionerne var klare: Der foregik en opgaveglidning fra amter til kommuner på genoptræningsområdet, uden at der samtidig fulgte hverken et myndighedsansvar eller de økonomiske midler med til primærkommunerne. Kortlægningen dokumenterede endvidere, at patienter blev udskrevet fra hospitaler/sygehuse for hurtigt eller uden en plan for genoptræning.

På baggrund af undersøgelserne vedtog Folketinget i 2000 to nye love på genoptræningsområdet for at gøre ansvarsfordelingen mere klar og understøtte samarbejdet mellem amter og kommuner.

- *Lov om genoptræningsplaner:* Siden den 1. juli 2001 har amterne haft ansvaret for, at de patienter, der udskrives fra sygehus, får en nøje tilrettelagt plan for genoptræning. Loven skal sikre, at alle patienter, der har brug for fortsat genoptræning efter sygehusbehandling, får den nødvendige genoptræning i et

sammenhængende forløb, uanset om træningen foregår i amtsligt eller kommunalt regi.

- *Lov om kommunal genoptræning:* Kommunerne har siden 1. april 2001 fået ansvaret for, at borgere, der udsættes for sygdom uden dog at komme på hospitalet, efter behov får tilbud om genoptræning. Denne indsats skal ses i sammenhæng med den eksisterende vedligeholdelsestræning i kommunerne.

Undersøgelser viser, at den nye lovgivning har medvirket til at synliggøre ansvaret for genoptræningsopgaver i henholdsvis kommunalt og amtsligt regi. Samtidig er der sat større fokus på opgaveløsningen, idet den nye lovgivning – for at fungere optimalt – gør det nødvendigt, at de enkelte amter og kommuner etablerer et mere formaliseret samarbejde på træningsområdet.

Målsætningen om at sikre borgerne et sammenhængende og effektivt genoptræningsforløb er imidlertid ikke opnået fuldt ud. Mange borgere oplever fortsat konkrete problemer på genoptræningsområdet, ikke mindst på grund af manglende sammenhæng i overgangen fra amtsligt til kommunalt ansvar. Hertil kommer en fortsat opgaveglidning på genoptræningsområdet, hvor kommunerne presses til at påtage sig genoptræningsopgaver, uden at myndighedsansvar og økonomien følger med, når sygehusene udskriver for tidligt.

I forbindelse med kommunalreformen i 2004 er det besluttet at give kommunalbestyrelserne mere ansvar – også i forhold til træningsopgaver. I dag har kommunalbestyrelsen ansvaret for at tilbyde genoptræning efter sygdom, der ikke behandles i tilknytning til en sygehusindlæggelse. Det er politisk besluttet, at kommunalbestyrelsen, efter 1. januar 2007, tillige bliver ansvarlig for næsten alle genoptræningsopgaver efter sygehusindlæggelse på baggrund af en konkret lægefaglig vurdering på hospitalet.

Udviklingen – som beskrevet ovenstående – peger således i retning af, at kommunalbestyrelsen har fået flere og flere opgaver i forhold til fysisk aktivitet for ældre samt, at denne udvikling vil fortsætte. Det er derfor vigtigt, at den kommunale myndighed er parat til at løfte de nye opgaver på en tilfredsstillende måde. Styrelsen for Social Service arbejder på flere områder for at sikre dette. Dette beskrives nedenstående.

Stor forskningsindsats på træningsområdet

Socialministeriet tog i 2002 initiativ til en samarbejdsaftale med Syddansk Universitet (SDU) i Odense om en omfattende forskningsindsats på ældretræningsområdet til 11,5 millioner DKK.

Projektet blev iværksat med udgangspunkt i et udtalt behov for forskningsbaseret viden om, hvilken type af fysisk aktivitet, der kan anbefales i forhold til ældre menneskers forskellige funktionsniveauer og sundhedstilstand. Der var således brug for videnskabelig dokumentation for, hvorledes træning og fysisk aktivitet iværksættes med hensyn til hyppighed, varighed og intensitet. Samtidig blev det vurderet, at det var nødvendigt med evidensbaseret viden om de forebyggelsesmæssige og sundhedsmæssige effekter af træning og fysisk aktivitet. Endelig var det afgørende, at også spørgsmålet om den ældre persons motivation for og tilfredshed med trænings- og genoptræningsforløbene blev analyseret. Ved hjælp af projektet skal det sikres, at anbefalinger om fysisk aktivitet for ældre, hviler på et videnskabeligt grundlag og ikke blot på mere eller mindre udokumenterede dogmer og ad hoc-praksisser.

Forskningsindsatsen har således til formål at skaffe forskningsmæssig og sundhedsøkonomisk belæg for primærkommunale handlingsanvisninger til gavn for:

- kommunalpolitiske beslutningstageres prioriteringer i forhold til ældretræning
- professionelles indsats inden for genoptræning på ældreområdet
- den ældres egen mulighed for at træffe individuelle og kvalitetsbetonede valg i forhold til genoptræning og træning.

Forskningsindsatsen ledes af lektor Lis Puggaard fra SDU og daglig leder af ACES (Centre of Applied and Clinical Exercise Centre/Center for Anvendt og Klinisk Træningsvidenskab). Forskningsprogrammet skal overordnet:

- Give bidrag til teori- og metodeudvikling samt validering på området med særlig fokus på sundhedsfremme og funktionsevne samt afdækning af risikofaktorer for funktionsnedsættelse.
- Udføre empirisk forskning med vægt på epidemiologi, klinisk forskning, biomekanik, samt kultur- og adfærdsforskning.

- Belyse sundhedsøkonomiske aspekter af træning/genoptræning.
- Formidle resultaterne til alle interessenter (det kommunale myndighedsniveau, borgerne, idrætsorganisationer, leverandører af sociale ydelser, etc.).

I projektet er der først og fremmest lagt vægt på at styrke den evidensbaserede viden til gavn for indsatserne på det kommunale område. Projektet sigter mod at give et forskningsmæssigt svar på spørgsmålene om, hvor meget genoptræning, hvor længe, hvor ofte og hvor man skal genoptrænes? Projektet består af følgende fem delprojekter:

1. Undersøgelse af trænings- og genoptræningsindsatsen fra indlæggelse til egen bolig – »gråzoneproblematikken«. Formålet er at undersøge effekten af standardiseret muskelstyrketræning som startes allerede ved indlæggelsen og belyse effekten af en styrket genoptræningsindsats efter udskrivning, med henblik på at forbedre samspillet og sammenhængen i indsatsen.
2. Udvikling af evidensbaserede træningsprogrammer med forskellige typer af ældre. Projektet skal belyse mekanismer bag funktionsnedsættelser af ældre og udvikle træningsprogrammer på baggrund af denne viden.
3. Genoptræning af svage hjemmeboende ældre. Formålet med projektet er at undersøge effekten af et standardiseret, alsidigt træningsprogram via for eksempel videoforevisning hos de svageste hjemmeboende ældre. Derudover skal projektet belyse og udvikle samarbejdet mellem personalegrupper i primærsektoren og det frivillige idrætsliv for at optimere muligheden for en tidlig indsats hos svage hjemmeboende ældre.
4. Sundhedsøkonomi. Formålet med dette projekt er at belyse omkostninger og omkostningsforskelle ved træning/genoptræning hos henholdsvis aktive og inaktive ældre.
5. Ældres oplevelse af og holdninger til aldring og fysisk aktivitet. Projektet interviewer deltagere fra delprojekterne 1, 2 og 3 for at undersøge borgernes egen oplevelse af livskvalitet i forbindelse med en træningsindsats.

Forskningsindsatsen blev påbegyndt i 2002 og færdiggøres i 2006. Formidling af resultaterne vil primært ske til den kommunale myndighed i landets kommuner. Det er Styrelsen for Social Service, som har ansvaret for projektet.

Gode redskaber til det kommunale myndighedsniveau

Samtidig med initieringen af ovennævnte forskningsindsats iværksatte Socialministeriet projekt »Rundt om kommunernes træningsindsats«. Projektet er påbegyndt på baggrund af et konkret behov for en forbedring af træningsindsatsen på kommunalt myndighedsniveau. Flere kommuner har konstateret, at det på træningsområdet er vanskeligt at foretage en aktiv styring af træningsindsatsen på grundlag af informationer om borgernes behov og de resultater, der kommer ud af den aktuelle indsats. Ligeledes har det været vanskeligt at foretage politiske prioriteringer af indsatsen og dermed skabe konkrete rammer for fastlæggelsen af serviceniveauet.

Endvidere har der tidligere været konstateret problemer i forhold til koordinering med den visitationsprocedure, der anvendes i den almindelige hjemmepleje, og heraf manglende anvendelse af konkrete informationer om borgerne samt konkret samarbejde om og koordinering af indsatsen.

Internt i kommunerne er det meget vanskeligt at vurdere, om der opnås en tilstrækkelig effekt af den indsats, der leveres. Der mangler strukturerede værktøjer til vurdering af, om de anvendte ressourcer bruges på den mest hensigtsmæssige måde, og der findes dermed heller intet grundlag for at foretage en politisk prioritering af indsatsen. Fra borgerens synsvinkel bliver det – udfra ovenstående – dermed vanskeligt at gennemskue grundlaget for afgørelser om tildeling af træningsydelser/træningstilbud.

»Rundt om kommunernes træningsindsats« har derfor til formål at udvikle redskaber til den kommunale myndighed, der kan danne grundlag for konkretisering af serviceniveauet for træningsindsatsen, og som samtidig kan sikre en objektiv tildeling af ydelser i henhold til det fastlagte niveau. Redskaberne skal sikre, at serviceniveauet kan beskrives entydigt og kvantificerbart i forhold til en speciel gruppe borgere, og at visitationen kan foretages med udgangspunkt i en gruppering af borgerne ud fra deres individuelle funktionsevne.

Projektet blev iværksat i 2000 og blev udviklet og afprøvet af 8 kommuner. Projektet endte i maj 2003 med udviklingen af en række opgavebeskrivelser og redskaber fra afgørelsen om, hvorvidt træningsydelser bliver truffet hos den enkelte borger, til fastlæggelsen af serviceniveauet på kommunalpolitisk niveau. Et kardinalpunkt i udvik-

lingen af værktøjerne var sammenhængen i opgavebeskrivelsen fra borger til politiker.

Som nævnt ovenfor handler de udviklede værktøjer primært om at sikre en optimal tilrettelæggelse af træningsindsatsen på det kommunale myndighedsniveau, dvs. i den del af forvaltningen som træffer afgørelser om træningsydelser.

Værktøjerne forsøger ikke at fortælle, hvordan den enkelte sagsbehandler skal udføre sit faglige arbejde. Til gengæld er det meningen, at sagsbehandleren skal inddrages i en større helhedsplanlægning af kommunens træningsindsats. Dermed bliver de forventede træningsresultater, den enkelte sagsbehandler vurderer, at borgeren kan opnå i en given træningsperiode, en vigtig forudsætning for om kommunalbestyrelsen i sidste ende kan skabe sammenhæng mellem de politiske målsætninger på træningsområdet, de afsatte ressourcer til træningsområdet samt de konkrete og individuelle afgørelser om træningsydelser, som sagsbehandleren skal træffe.

En stor og vigtig del af værktøjerne i »Rundt om kommunernes træningsindsats« handler derfor om, at sagsbehandlerne systematisk følger den enkelte borgers funktionsevne før, under og efter træningsindsatsen og udarbejder kvalitativ og kvantitativ effektmåling af indsatsen. I projektkommunerne nåede man frem til, at seks funktionsniveauer giver den rigtige balance i forhold til at kunne udtrykke effekten af indsatsen, hvis man – på ledelsesniveau og efterfølgende på politisk niveau – ønsker at kunne måle detaljerede forbedringer inden for enkelte vurderingsparametre (for eksempel forbedring af evnen til at klare egen af- og påklædning).

For at hele opfølgningen, herunder effektmålingen, skal give mening i forvaltningen, forudsættes det, at myndigheden har truffet individuelle og konkrete afgørelser om træningsydelser. Det er der ikke noget nyt i i forhold til dansk sociallovgivning, da dette allerede i dag er et krav, ikke mindst for at sikre en større retssikkerhed for borgerne. I »Rundt om kommunernes træningsindsats« er retskravet om en konkret og individuel afgørelse dog videreudviklet, således at borgerens egen motivation og ønsker inddrages i udarbejdelsen af den enkelte træningsplan. Projektkommunernes erfaringer med inddragelse af borgerens egen motivation i forhold til træningsindsats, har været så positiv, at det endte med at blive en vigtig del af værktøjerne.

Kommunalbestyrelsen i landets kommuner har allerede i dag en forpligtigelse til, at der udarbejdes – og følges op på – kvalitetsstandarder for serviceniveauet på blandt andet træningsindsatsen. Dette medfører, at kommunalpolitikere skal udarbejde operationelle målsætninger for serviceniveauet, som de skal være i stand til at følge op på mindst én gang om året. Dette skal naturligvis meldes ud til borgerne, således at borgerne har mulighed for at forholde sig til serviceniveauet i deres kommune (eller andre kommuner). Det er helt afgørende, at det politisk besluttede serviceniveau ikke kun består af hensigtsserklæringer, da dette ikke giver et grundlag for sagsbehandlerne at træffe afgørelser efter.

Sagsbehandlerens indsats i forhold til at inddrage borgeren i forhold til egen motivation og ønsker, den løbende vurdering af træningsindsatsen samt effektmålingen, bliver alle værdifulde og uundværlige oplysninger, når forvaltningen så efterfølgende skal hjælpe politikerne med at vurdere, om indsatsen og ressourcerne står lig med de målsætninger, som kommunalbestyrelsen har på træningsområdet. Styrelsen for Social Service har fået mange positive tilbagemeldinger

på redskaberne i »Rundt om kommunernes træningsindsats«. De involverede projektkommuner har også set fordelene ved at bruge værktøjerne i hverdagen. Således udtalte en sagsbehandler fra Dronninglund Kommune at: »Det stod mig nu klart, at serviceniveauet er styret af penge og politik. Jeg og mine kollegaer måtte acceptere det som rammen for vores faglige ambitioner for træningsindsatsen. Det har siden hen vist sig at være en fordel mere end et problem«.

Da vægten i »Rundt om kommunernes træningsindsats« er lagt på at være ledelsesorienteret på myndighedsniveau, siger redskaberne intet om, hvordan de enkelte træningsydelser skal udføres. Redskaberne for ledelse og sagsbehandlere er således uafhængige af, *hvem* der udfører opgaverne, *hvordan* træningsopgaverne udføres, eller *hvilke evidensbase-rede metoder* den enkelte medarbejder anvender i træningen.

Afprøvningen, og den erfaringsudveksling, som de involverede kommuner har haft med hinanden i udviklingen af redskaberne, har betydet, at der er god dokumentation for, at den udviklede model har vist sig bæredygtig og anvendelig i praksis.

Kompetenceløft og partnerskaber

For at imødekomme behovet for en endnu højere faglig viden og kompetence hos det personale, som arbejder på ældretræningsområdet har Styrelsen for Social Service – i samarbejde med Syddansk Universitet – taget initiativ til en uddannelse i instruktør- og koordinatoruddannelse i ældretræning.

Deltagerne på uddannelsen, der måske allerede arbejder med ældretræning og ældreidræt eller anden form for idræt, skal med uddannelsen udrustes med særlig viden, teknikker og kompetencer til at træne såvel fysisk svage som stærke ældre. Uddannelsen har også til formål at udruste deltagerne fra såvel den kommunale myndighed, leverandører samt de frivillige organisationer med en bedre viden om hinandens organisatoriske baggrunde i forhold til tilbud om fysisk aktivitet for ældre. Hensigten er, at deltagerne bliver bedre til at samarbejde med hinanden om tilbud om fysisk aktivitet for ældre, så de derved kan optimere og koordinere viften af de lokale træningstilbud til ældre. Hensigten med at placere uddannelsen på SDU var med henblik på at sikre et godt samspil og synergieffekt i forhold til den tidligere beskrevne forskningsindsats.

Instruktør og koordinatoruddannelsen i ældretræning har været afprøvet i 2003 og 2004. Der har været foretaget en løbende ekstern evaluering. Resultaterne er meget positive og dokumenterer, at der er en ganske høj effekt ved investering i efteruddannelsen. Overordnet konkluderes det, at:

- deltagere samlet udtrykker, at de er meget tilfredse med uddannelsens faglige niveau og fokusering
- deltagerne mener uddannelsen har givet nye perspektiver i forhold til en ældretræning, ikke mindst med inddragelsen af et kommunikativt og et organisationskulturelt aspekt
- uddannelsens faglige kvalificering har styrket en refleksion over praksis og dermed også udbygget mulighederne for læring i jobbet
- det har været en udfordring, at uddannelsen på én gang har ønsket at lægge sig på et højt fagligt vidensniveau, samtidig med en relativt svag kobling til deltagernes arbejdsplads. Dette har SDU lovet at ændre, når efteruddannelsesetilbudet forankres på universitetet, således at arbejdspladsen kommer til at spille en større rolle. Dermed styrkes den vigtige kobling mellem arbejdsplads og det reelle kompetenceløft.

Andre initiativer på området

I forbindelse med satspuljeaftalen for 2004 blev der afsat 22 millioner kr. over 4 år til forebyggende og aktiverende initiativer på ældreområdet. Heraf blev 18 millioner kr. øremærket til en ansøgningspulje til støtte af lokale, sociale aktiviteter for ældre, som for eksempel aktiviteter i pensionistklubber eller ældreidrætsaktiviteter. Ansøgningspuljen blev udmøntet og fordelt af Styrelsen for Social Service henover sommeren 2004.

Formålet med ansøgningspuljen er at understøtte ældres mulighed for at føre et aktivt liv, eksempelvis ved at støtte og fremme ældres muligheder for deltagelse i sociale aktiviteter i pensionistklubber, studiekredse eller ved at støtte deltagelsen i ældreidrætsaktiviteter, der kan reducere eller udskyde et aldersbetinget fald i funktionsevne og medvirke til at bevare de ældres evne til at foretage almindelige dagligdags gøremål. Formålet er ligeledes at støtte ældres muligheder for

deltagelse i aktiviteter, der medfører en række værdifulde sociale »gevinster«, som kan højne livskvaliteten for det enkelte individ og for eksempel modvirke social isolation.

Puljemidlerne blev fordelt til 55 forebyggende og aktiverende initiativer målrettet såvel stærke som svage ældre af begge køn. Der er ydet støtte til såvel udvikling, etablering som drift af forebyggende og aktiverende tilbud.

Der blev ved fordeling af midlerne lagt vægt på, at der ved udvikling og etablering af nye og eksisterende aktiviteter er en klar strategi til forankring af initiativet, så der sikres længerevarende og levedygtige tilbud til de ældre borgere. Det blev ligeledes vægtet, at initiativerne forankres lokalt og eventuelt i samspil mellem frivillige organisationer, lokale idrætsorganisationer, der beskæftiger sig med ældreidræt, og kommunerne. Endvidere var der fokus på projekter, der eksempelvis kan fremme samarbejdet mellem kommuner og de frivillige (idræts-)organisationer.

For at få en kvalificeret viden om, hvordan de sociale aktiviteter som for eksempel ældreidrætsaktiviteter kan udvikles og tilrettelægges, foretages en ekstern evaluering af de tilbud/aktiviteter, der etableres med støtte fra puljen. Der er reserveret 1 million kr. af puljen til dette formål. Evalueringen udbydes og resultaterne formidles via en rapport.

Af de resterende midler er 2 millioner kr. afsat til en undersøgelse af ældre kvinder og mænds ønsker til en aktiv alderdom (varetages af Socialministeriets Ligestillingsafdeling og Socialforskningsinstituttet), og 2 millioner kr. er afsat til en særlig aktiverende og forebyggende indsats målrettet ældre mænd.

Erfaringer viser, at det sammenlignet med ældre kvinder er generelt vanskeligere at motivere den nuværende generation mænd til at deltage i de eksisterende aktiviteter for ældre. Konsekvensen er, at ældre mænd ofte lever et mindre aktivt liv, hvilket i værste fald kan medføre social isolation, ensomhed, forringet funktionsevne og generelt dårligere sundhedstilstand og livskvalitet. Endvidere er det formentligt rimeligt at antage, at den nuværende generation af ældre mænd i større grad end kvinder oplever, at tilbagetrækningen fra arbejdsmarkedet er et radikalt brud med det tidligere liv, hvor arbejdet ofte har været centralt for den enkeltes identitet og sociale netværk. Hvis aktiviteter for ældre mænd skal have en effekt i forhold til

at bevare og eventuelt forbedre livskvalitet og funktionsevne i bred forstand, kan der derfor med fordel indarbejdes en kønsvinkel i tilrettelæggelsen af de aktiverende tilbud.

Fremtidens ældre vil givetvis efterspørge flere og mere varierede idræts- og træningstilbud i nærmiljøet. Kommunerne vil derfor i stigende grad stå over for nogle forventninger om, at man lokalt har en vifte af tilbud, der løbende kan udvikles og tilpasses i overensstemmelse med de ældre borgeres ønsker – også i forhold til kønsspecifikke ønsker. Differentierede ældreidrætsaktiviteter udført af frivillige (idræts)organisationer kan i den forbindelse ses som et vigtigt *supplement* til de forpligtigelser, kommunen har i forhold til vedligeholdelses- og genoptræning. De frivillige organisationer må og skal naturligvis ikke løfte dette ansvar, men det forhindrer ikke, at den kommunale myndighed og de frivillige organisationer samarbejder om differentierede aktivitetstilbud til de ældre medborgere.

Med henblik på at belyse og imødekomme behovet for differentierede og kønsspecifikke aktiviteter har Styrelsen for Social Service udbudt og iværksat et to-årigt modelprojekt, der skal skabe en *generel model* for tilrettelæggelsen af aktiverende og forebyggende tilbud, der appellerer til gruppen af ældre mænd. Tilbudene skal fokusere på at forbedre ældre mænds funktionsniveau og helbredstilstand samt at forhindre social isolation i gruppen.

Modellen skal endvidere have til formål at hjælpe den kommunale myndighed med at tilrettelægge en målrettet indsats i forhold til aktivitetstilbud for ældre mænd, evt. i samarbejde med frivillige (idræts)organisationer eller andre former for partnerskaber.

Modelprojektet forventes afsluttet og formidlet medio 2007.

... Arbetsmodellen sparar på lång sikt tid, klarlägger arbetet, minskar slumpmässigheten då det gäller att pröva stödåtgärder samt möjliggör en målinriktad diskussion med klienten. Modellen har också uppskattats spara arbetstagarnas egna psykiska resurser ...

Sointu Möller

Socialarbetare och klienter utvecklar barnskyddsarbetet tillsammans

DENNA ARTIKEL BEHANDLAR ett utvecklings- och forskningsprojekt inom barnskyddet, som startades utifrån behov som framkommit i det praktiska arbetet. Målet var att stärka planmässigheten inom barnskyddsarbetet samt klientens möjligheter till deltagande. Projektet genomfördes som ett samarbete (2000–2003) mellan en organisation, ett antal arbetstagare inom det kommunala barnskyddet och klientföräldrar. Tillsammans sökte de och utvecklade ny praxis för samarbetet mellan socialarbetaren och klienten. Forskningsuppgiften gick ut på att analysera bedömningen i klientprocessen inom barnskyddet samt att i samarbete utarbeta en modell för denna i projektet.

Artikeln baserar sig på en handbok (Möller, 2004) som utarbetats utifrån den arbetsmodell som utvecklades i projektet och på en därpå baserad yrkesinriktad licentiatstudie i socialt arbete (Möller, 2005). Undersökningens metodiska referensram utgjordes av aktionsforskning. Jag fungerade i projektet som ansvarig för utvecklingsarbetet, utbildare och forskare.

Projektet administrerades av föreningen Pesäpuu (fri översättning: Botrådet), som är en riksomfattande barnskyddsorganisation. Den upprätthåller ett specialkompetenscentrum inom barnskyddet och får finansiering för sin utvecklingsverksamhet av penningautomatföreningen PAF. Målet för föreningen Pesäpuus utvecklings- och utbildningsarbete är planmässigt barnskyddsarbete, som speciellt lyfter fram erfarenheterna hos de barn som är klienter inom barnskyddet. Typiskt för organisationens utvecklingsprojekt är att de genomförs i samarbete med aktörerna på fältet.

I projektet utvecklades en arbetsmodell för kartläggning av barnets livssituation. Modellen tillkom i en utvecklingsprocess, där man studerade i synnerhet följande problem som upplevts i klientarbetet inom barnskyddet: 1) Klienterna vet ofta inte vad socialarbetaren förväntar sig av dem och vad som bedöms i fråga om dem. 2) Klienterna har svårt att bilda sig en uppfattning om hur arbetet inom barnskyddet fortskrider och vad det är som händer. 3) Arbetsmetoderna baseras, framför allt i socialbyråsammanhang, traditionellt enbart på samtal. 4) Inom barnskyddet arbetar man endast litet med barnet självt.

Modellen är i första hand avsedd för arbete med barnet och föräldrarna i början av klientskapet, men praktiken har visat att den också lämpar sig för andra skeden av barnskyddsprocessen. Målet för arbetsmodellen är att kartlägga barnets livssituation, de bekymmer som ansluter sig till den samt att bedöma behovet av stöd inom barnskyddet. Modellen omfattar fem träffar såväl med barnet som med föräldrarna, de teman som behandlas vid träffarna, exempel på arbetsredskap som används vid bearbetandet av olika teman samt en modell och verktyg för en bedömning som socialarbetaren och föräldern för gemensamt.

Utmaningar i utvecklingsprojektet

Inom barnskyddet i Finland finns inga traditioner för modellutformning då det gäller det individinriktade arbetet. Vårt barnskyddsarbete har präglats av fokusering på individualism och det unika i varje situation, vilket har lett till att arbetet genomförts och organiserats på flera olika sätt (Hurtig, 2003a, 18).

Finlands lagstiftning ger mycket flexibla anvisningar för samarbetet mellan klienten och socialarbetaren samt för bedömningen inom barnskyddet. Lagen definierar nog i vilka situationer barnskyddet skall vidta åtgärder, men den fastslår inte hur bedömningen skall göras.

Att ta modellutformning som ett utvecklingsmål krävde mod och beredskap att utsätta sig för kritik. Frågan huruvida barnskyddsarbetet överhuvudtaget kan modelleras, kom fram flera gånger under utvecklingsarbetet. De socialarbetare som deltog i projektet upplevde emellertid ett behov av att göra arbetssätten mer enhetliga. Också representanterna för klienterna ansåg det vara viktigt att kommunen hade enhetliga arbetsmetoder inom barnskyddet, vilket beskrivs av föl-

jande uttalande: »Då socialarbetaren kan berätta hur man har för vana att arbeta inom barnskyddet i ifrågavarande kommun, försvagas klientens uppfattning om att han/hon är utlämnad åt just den här enskilda arbetstagaren och dennes sätt att arbeta. Genomskinlighet i arbetet är viktigt för klienten«. Även undersökningar hade avslöjat ett behov bland arbetstagarna av att få enhetliga verksamhetslinjer för det praktiska arbetet, liksom att klienterna hade erfarenheter av brister i planmässigheten då det gäller samarbetet mellan klienten och socialarbetaren (Kauppila, 1999).

I Pesäpuus projekt uppfattades skapandet av en modell som synliggörande av arbetet för såväl socialarbetaren, klienten som samarbetsparterna. Den arbetsmodell som utvecklats kan ses som en grov plan för verksamheten, från vilken socialarbetaren tillsammans med klienten utvecklar olika varianter, utgående från hur han/hon vid respektive tillfälle uppfattar sin klients situation. I arbetsmodellen är det snarare fråga om en ram som stöder möjligheterna att förstå än om en förteckning över ämnen som skall gås igenom med varje klient på samma sätt (Schön, 1983).

Synliggörande och skapandet av en modell för arbetet kan också från den offentliga maktens sida ses som ett löfte om en arbetsprocess av en viss typ mellan myndigheterna och klienterna. I den ingår, inte bara att klienten förbinder sig vid samarbetet, utan också att barnskyddsmyndigheterna förbinder sig vid det arbetssätt de utlovat.

Samarbete i utvecklings- och forskningsprocessen

Utvecklingen och den därtill anslutna aktionsforskningen genomfördes i samverkan. Samverkan förutsätter att deltagarna har ett gemensamt mål och att de tillsammans tillägnar sig det. Samverkan är jämfört med andra nivåer för växelverkan det interaktiva förhållande som tydligast påverkar de olika parterna och där parterna lämnar ut sig själva. Denna satsning skall också synas i relationen (Mönkkönen, 2001b).

För det praktiska idéklädningsarbetet ansvarade två arbetsgrupper som inrättades i städerna Tavastehus och Kuopio. Städerna hade själva anmält sitt intresse att delta i projektet. Barnskyddsarbetarna var ivriga att delta i arbetsgrupperna och grupperna blev också större än det var tänkt; antalet medlemmar var tolv. I bägge arbetsgrupperna

fick man också med två föräldrar, vilka hade varit eller för närvarande var klienter inom barnskyddet.

Idékläckargrupperna höll under knappt tre år totalt 43 arbetsmöten och ett gemensamt arbetsseminarium som varade två dagar. Engagemanget i samarbetet återspeglade sig i deltagandegraden i arbetsmötena, vilken i båda städerna var 82 procent. Detta skall ses som ett utmärkt resultat, då man beaktar att deltagarna utgjordes av synnerligen överbelastad barnskyddspersonal. Personalens engagemang i projektet framgick också av att arbetstagare, som hade tagit ut alterneringsledighet eller bytt arbetsplats, fortsatte att delta i arbetsmötena.

Klientföräldrarna inbjöds att delta som jämbördiga för att utveckla arbetspraxisen inom barnskyddet. Av ett sådant samarbete fanns det just inga erfarenheter sedan tidigare inom barnskyddet i Finland. Uppmuntrade av erfarenheterna började man i den ena av samarbetskommunerna allt aktivare ta med klientrepresentanter även i andra arbetsgrupper och utbildningar. En klientförälder som deltagit i utvecklingsprojektet sysselsattes också av socialväsendet i familjearbete inom barnskyddet i kommunen.

Under idékläckningsskedet berättade klientrepresentanterna om sina upplevelser av att bli bemötta som jämbördiga medlemmar i arbetsgrupperna. Så hade de upplevt det, trots att de var tydligt underrepresenterade i förhållande till barnskyddsarbetarna. Klientrepresentanterna fungerade inte bara som givande part i arbetsgrupperna, utan upplevde sig också som mottagare. En av föräldrarna berättade att det hade varit givande att se hur engagerade och villiga barnskyddsarbetarna var att utveckla sitt eget arbete trots att de i praktiken inte hade möjligheter att utföra arbetet på det sätt de hade önskat.

Arbetsgrupperna uppfattades som informationsproducerande fora och deras samarbetsmöjligheter stöddes med olika delaktighetsfrämjande arbetssätt (Filander, 2000, 60). Dessa utgjordes bland annat av grupp-, smågrupps- och pardiskussioner samt upplevelse- och funktionsbaserade övningar. För att trygga dialog och interaktion kom man gemensamt överens i arbetsgrupperna om vad som var viktigt i samarbetet. Förutom att man på detta sätt strävade efter att göra så många röster som möjligt hörda och att främja ett öppet arbetssätt, hade spelreglerna också en speciell metodisk betydelse för engagemanget och stärkandet av detta. I samarbetsavtalen nedteknades bland annat

konfidentialitet, öppenhet, respekt för den andra partens expertis och olikheter, ansvarsfördelning, frivillighet vad gäller deltagande i övningarna, vikten av att hålla tidtabeller, anmälan om frånvaro på förhand samt avstängning av mobiltelefoner.

Arbetsgruppens arbete utvärderades regelbundet både skriftligt och funktionellt. I den skriftliga utvärderingen ombads deltagarna att utvärdera arbetsgruppsarbetets innehåll och använda arbetsmetoder, gruppleadarens roll och arbetsgruppens atmosfär. Då deltagarna fritt fick kommentera sitt deltagande i utvecklingsprojektet, gav de positiva utlåtanden, till exempel enligt följande: *»Det är ett nöje att få vara med, det är ett privilegium att få vara med och utveckla, det här är verkligen viktigt och utvecklande«*. En arbetsgruppsmedlem sammanfattade sin egen tillfredsställelse genom att säga: *»Vi (arbetsgruppens medlemmar) har tillsammans gjort projektet och arbetsmötena så bra, att vi har all orsak att vara nöjda. Atmosfären i grupperna beskrevs som aktiv, positiv och glatt inspirerande.*

Utvecklingsarbetet utfördes inte vid autentiska klientträffar, utan vi reflekterade över fenomen vid träffarna genom utnyttjande av Donald A. Schöns (1983) begrepp i en virtuell verklighet (the virtual world). Schön, som infört begreppet reflekterande praktiker i aktionsforskningen refererar med begreppet till en yrkesperson, som i sitt arbete producerar information med hjälp av en reflektiv process. I den reflektion som uppstår i processen är det fråga om att arbetstagaren i en praktisk situation försöker lösa ett problem genom att avgränsa och definiera det på nytt, samtidigt som han/hon försöker förstå och ändra det utifrån sina tidigare kunskaper och erfarenheter (ibid., 134).

Enligt Schön kan arbetstagaren göra reflektioner i verksamheten också, till exempel i arbetshandledningssituationer, vilka våra idékläckargruppernas arbetsmöten som kontexter kan jämföras med. I den virtuella verkligheten kan arbetstagaren föreställa sig händelserna. Han/hon är förbryllad över ett visst fenomen eller problem och funderar på hur han/hon skall förstå det och vad han/hon kan göra åt det. I reflexivt handlande formar och testar arbetstagaren sin intuitiva förståelse utifrån fenomen, som han/hon upplevt. I den virtuella verkligheten kan arbetstagaren pröva olika handlingsalternativ riskfritt, så att säga. I den virtuella verkligheten kräver reflektionen empati i agerandet, dvs. förmåga att föreställa sig själv i klientens situation (ibid.,

158, 161). I våra idékläckargrupper underlättades detta av att klientföräldrarna var närvarande vid arbetsmötena. Barnens erfarenhetsvärld pejlade vi genom det som under de senaste tiderna framkommit om barnets situation i olika studier och utvecklingsprojekt.

Målen för den arbetsmodell som utvecklats

Arbetsmodellen för kartläggning av barnets livssituation stöder sig inte bara på en metodologi eller ett tillvägagångssätt. Teoretiskt har vi sökt en pejlingsyta förutom i finska barnskyddsundersökningar även i PRIDE-programmet (till exempel Herczog m.fl., 2001) och i bedömningspraxisen inom engelskt barnskydd (till exempel Baldwin, 2000; Horwath, 2001).

Arbetsmodellen syftar till att utöka synligheten för bedömningen inom barnskyddsarbetets klientprocess, att stärka klientens delaktighet samt en arbetsinriktning som är fokuserad på barnet. Det är inte bara fråga om bedömning av barnets situation utan om en arbetsprocess, som redan i sig är intervention (Framework ... 2000, 16).

Att göra föräldrarna delaktiga har traditionellt varit ett av målen inom barnskyddsarbetet. De anställda har känt sig rädlösa, i synnerhet med sådana föräldrar som inte har haft motivation till samarbete med barnskyddet. Arbetsmodellen erbjuder inte någon mirakellösning på detta. Metteri (2003b, 10) anser att klientens delaktighet innebär erhållande av information, möjlighet att dela sin erfarenhet och möjlighet att uttrycka sin egen åsikt, dvs. att bli hörd. Deltagandet försöker man stärka genom att ge klienten allt mer information om vilka de olika parternas roller och uppgifter är, vad det är som sker i samarbetet med barnskyddet och vad barnskyddsåtgärderna baseras på. Den informationen kan man inte ge till klienten om det inte finns gemensamt överenskomna handlingssätt inom barnskyddet.

Inom det finländska barnskyddet finns ingen gemensamt godkänd definition av bedömningen och inte heller av grunderna för den. I praktiken kan man få den uppfattningen att det är slumpen som avgör hur klienten bedöms. Socialarbetarens personliga sätt att arbeta bestämmer i stor utsträckning hur han/hon omsätter de flexibla reglerna som lagen ger. Bedömningen görs dock alltid utifrån någon kriterieuppsättning och med stöd av någon uppfattning om vad som är tillräcklig vård och omsorg om barnet (Rushton, 2000, 223; Forsberg, 2000, 78–79).

I arbetsmodellen för kartläggning av barnets livssituation är det fråga om socialarbetarens och klientens (barnet och hans/hennes familj) gemensamma samarbetsprocess, som syftar till att utreda huruvida barnet och hans/hennes familj är i behov av barnskydd och, om så är fallet, vilket stöd som behövs i just den situationen och vem som kan erbjuda det. I arbetsmodellen togs begreppet gemensam bedömning i bruk (se figur 1).

FIGUR 1. Gemensam bedömning (Möller, 2004, 35)

Syftet med begreppet gemensam bedömning är att lyfta fram strävan efter öppet informationsutbyte mellan socialarbetaren och klienten. Begreppet refererar snarare till socialarbetarens och föräldrarnas gemensamma uppgift än till att bedömningsresultatet alltid skall vara samstämmigt. Det centrala i bedömningen är barnets upplevelser, känslor och tankar, mot vilka såväl socialarbetaren som föräldrarna pejar sin bedömning. Skillnaden mellan barnets och föräldrarnas roller och uppgifter syns i att barnet inte utmanas att delta i samarbetsprocessen, utan han/hon ges en möjlighet att delta. För barnet skapas ett utrymme, utan vilket han/hon inte ens kan delta (Hurtig, 2003a, 25).

I den gemensamma bedömningen analyseras styrkor och förändringsbehov som kan konstateras och observeras i barnets liv. Observationerna görs av såväl barnet och hans/hennes föräldrar som av socialarbetaren. Underlaget för observationerna kan finnas i information som man hör, i egna erfarenheter eller i iakttagelser som man gör.

I arbetet anses det vara viktigt att utgå från de resurser som familjen har. Orsaken är att om man inte ser dem, så finns det ingen grund att förankra stödåtgärderna i. Att utgå från styrkorna är ett medvetet val av arbetssätt. Styrkorna lyfts fram, inte för att det är oviktigt att ta fram befintliga problem och förändringsbehov, utan för att de frambringar de goda sakerna i barnets liv, i barnet självt eller omkring barnet. Genom att tala högt om styrkorna framkallas också en mycket mänsklig sida. Det innebär positiv feedback till föräldern och det kan redan i sig vara sporrande och stärkande för klienten, vilket kan vara av betydelse i den förändringsprocess som man syftar till (Parton & O'Byrne, 2000, 109; Rostila, 2001, 64).

Då en familj är aktuell hos barnskyddet handlar det dock inte enbart om det goda i familjen. Det handlar också om att barnets utveckling och hälsa på ett eller annat sätt håller på att äventyras eller redan har äventyrats. Då socialarbetaren, i ett samtal med föräldrarna, öppet och tydligt också tar fram förändringsbehoven, visar han/hon att det inte finns någon orsak att titta om dem.

Under kartläggningen insamlas information om de teman som skall bearbetas vid träffarna, dvs. barnets nätverk, vardag, fostran och den omsorg han/hon får. Denna information struktureras med hjälp av föräldrarnas färdigheter. Färdigheterna kan delas in i fyra klasser: 1) att värna och ha omsorg om barnet, 2) att stödja barnets individuella behov, 3) att trygga nära och viktiga relationer för barnet samt 4) att samarbeta i frågor som rör barnet. Utgångspunkten är att barnet i sin närhet behöver en vuxen som har dessa färdigheter (Möller, 2004, 36).

Den centrala idén med färdigheterna är att lösgöra bedömningen från människornas individuella egenskaper, karaktärsdrag och handlingsätt. I bedömningen är man intresserad av på vilka områden i barnets liv det syns att föräldrarna har de ifrågakvarande färdigheterna och på vilka områden det framgår att färdigheter saknas eller inte utnyttjas. Barnskyddet har inte rätt att lägga sig i de vuxnas sätt att leva annat än om det får negativa effekter på barnets uppväxt och utveckling. Således är det i sig inte intressant för barnskyddet om till exem-

pel föräldrarna dricker eller inte. Barnskyddet har intresse av det som från barnets synpunkt är väsentligt, med andra ord om föräldrarna besitter de färdigheter som bedöms inom barnskyddet eller om de inte gör det (Möller, 2004, 38).

Arbetet avslutas i en gemensam bedömning av vilka styrkor och förändringsbehov som ansluter sig till respektive färdighet. Behovet av det fortsatta arbetet bedöms på basis av de förändringsbehov som kommit fram. Om det inte finns behov av stödåtgärder, kan familjens klientförhållande med barnskyddet avslutas här. För klientrelationerna inom barnskyddet i Finland har det varit typiskt att familjerna blivit hängande kvar som klienter, trots att man inte längre arbetar med dem.

Barnfokuserat arbete och funktionalitet

I det finländska barnskyddsarbetet har arbetsprocessen i regel försiggått mellan socialarbetaren och barnets föräldrar. De vuxna har gjort en bedömning av barnets liv (Hurtig, 2003b, 69). Ibland har bedömningsprocessen kunnat pågå länge så att barnet har varit delaktigt endast genom förmedling av sina föräldrar (Heino, 1997, 146, 151). Arbetskulturen och traditionen har inte omfattat ett planmässigt och systematiskt arbete med barnet. Socialarbetarna beskrev arbetet med barnet som slumpmässigt, sporadiskt och svagare målinriktat än arbetet med vuxna.

Då barnets roll inom barnskyddet bearbetades i idékläckargrupp-erna fördes diskussioner med den samhällsvetenskapliga barndomsforskningen som har försökt påverka barndomsförståelsen och barnens rättigheter till deltagande. Forskningen har visat att det är viktigt att lyssna på barnen och att barnens åsikter har betydelse. Barnets verklighet ser annorlunda ut då barnet själv berättar om den än om informationen enbart kommer via barnets föräldrar (Ritala-Koskinen 2001). Barndomsforskningen har lyft fram det kunniga, skickliga och duktiga barnet. Barnet ses inte längre primärt som en »inte ännu«-individ, utan barnet anses ha kompetens här och nu (Forsberg, 2000, 28). Utgångspunkten för arbetsmodellen för kartläggning av barnets livssituation är att barnet får en egen socialarbetare redan i början av klientskapet. Man försöker genast ta med barnet i arbetet så att det inte skall gå så som Hurtig (2003a) beskriver i sin studie. Enligt honom håller man inom barnskyddet länge på och bereder utrymme för ett samarbetsförhållande mellan socialarbetaren och föräldrarna. Då läget

är gynnsamt och barnet kan tas med i arbetet, kan det hända att barnets problem och behov har blivit så stora att han/hon inte längre får plats i det utrymme som beretts (ibid., 78).

Fokuseringen på barnet i den utvecklade arbetsmodellen innebär inte bara arbete med barnet. Det är också fråga om att barnet är i centrum även då man träffar barnets föräldrar. Barnfokusering eftersträvas också genom att barnets ålder och utvecklingsnivå bestämmer hur man arbetar tillsammans med barnet. Om barnet inte har färdigheter, förmåga eller vilja att bearbeta saker enbart genom samtal, skall socialarbetaren ha beredskap att utnyttja funktionella verktyg som stöd och förstärkning i interaktionen (Möller 2004, 30). Med funktionella verktyg förstås i det här sammanhanget redskap som kompletterar samtalet med handling. Dylika redskap som aktiverar utnyttjandet av olika sinnen är till exempel bilder, kort, hobbyuppgifter, spel och berättelser; sådana verktyg har man under de senaste åren börjat utveckla inom barnskyddet i Finland. Verktygen symboliserar saker, erfarenheter och känslor och hjälper barnet att finna ord för dem. Målet är att hjälpa barnet att uttrycka sig och berätta för att på så vis kunna få sin röst hörd på ett bättre sätt (till exempel Bardy & Barkman, 2001; Heikkinen, 2002; Oranen, 2001).

Användningen av funktionella verktyg omformar rollerna i socialarbetarens och klientens interaktionsförhållande. Utgångspunkten för användningen av dem är ömsesidighet. Socialarbetaren underlättar och stödjer barnets deltagande genom sin egen delaktighet. Socialarbetarens uppgift är inte enbart att fråga och vänta på svar, utan också att delta i den verksamhet som sker vid sidan av samtalet (Möller, 2004, 30). Socialarbetaren och barnet är både givande och mottagande parter. Därigenom kan arbetet med barnet vara betydelsefullt för barnet självt, även om socialarbetaren inte får önskad information av barnet. Målet bör vara att barnet får ut något av mötet (ibid., 26).

Socialarbetarna har varit överraskade över hur bra barnen har deltagit i arbetet och hur mycket de har haft att berätta. Arbetet med barnen har för många socialarbetare varit en ny och inspirerande erfarenhet. Användningen av verktygen har krävt att arbetstagarna ändrat sina förhandsuppfattningar och att de gjort sig förtroga med verktygen och deras mål. Den positiva feedback som socialarbetarna fått av barnen har uppmuntrat dem till att arbeta alltmer barninriktat.

Från idéer till förändring

Den fyra år långa utvecklingsprocessen och den därtill anslutna aktionsforskningen syftade till förändringar i barnskyddsarbetets praxiser. Förändringsbehoven steg fram ur det praktiska arbetet, klienternas erfarenheter och utvecklingsområden som lyfts fram i tidigare studier. I ett utvecklingsprojekt av den här typen ingår som en viktig utmaning att förankra de utvecklade arbetssätten så att de kommer att utgöra en del av arbetet i praktiken.

I projektet planerades en åtta dagar lång processutbildning för barnskyddsarbetarna. I utbildningen går man igenom arbetsmodellen för kartläggning av barnets livssituation jämte praktiska övningar. Den praktiska arbetsorienteringen stöds genom två arbetshandledningsdagar som ingår i utbildningen. Utbildningen har hittills genomförts i samarbete med kompetenscentren inom det sociala området. Föreningen Pesäpuu har ansvarat för utbildningen och för planeringen av den, medan kompetenscentren har ansvarat för ihopsamlandet av en kursgrupp (max. 25 personer) och för finansieringen. Samarbetet med kompetenscentren har också gjort det möjligt för socialarbetare från små kommuner att delta i utbildningen.

Praktiken har visat att förändringar tar sin början i små ting. Socialarbetarna tillför sitt arbete sådana element som de anser kan stärka det praktiska arbetet. Om förändringsarbetet inte utgår från arbetsgemenskapens gemensamma mål och överenskommelser, får förändringsarbetet sin inriktning utifrån arbetstagarens egna resurser och personliga intresseområden. Förändringsarbetet kräver av den enskilde arbetstagaren att han/hon stannar upp och avsätter tid för att tillägna sig det nya. Detta räcker emellertid inte utan socialarbetarna är också i stort behov av stöd från sina närmaste chefer och beslutsfattare.

Arbetsmodellen för kartläggning av barnets livssituation har hittills fått bra respons från fältet. De arbetstagare som har bekantat sig med den antingen i idéskedet eller genom utbildning har i den funnit ingredienser till förändringar som behövs i arbetet. De har uppskattat att arbetsmodellen på lång sikt sparar tid, klarlägger arbetet, minskar slumpmässigheten då det gäller att pröva stödåtgärder samt möjliggör en målinriktad diskussion med klienten. Modellen har också uppskattats spara arbetstagarnas egna psykiska resurser. En utvärdering

av arbetsmodellens verkningsfullhet är en utmaning för den fortsatta forskningen.

I kartläggningen av barnets livssituation är det fråga om ett arbetssätt där barnet på ett regelmässigt och systematiskt sätt tas med i arbetet. Man försöker skapa traditioner för det barnfokuserade arbetet, så att det i fortsättningen inte skall vara så slumpmässigt som olika studier och arbetstagarna beskriver att det är i nuläget. Ett barnfokuserat arbetssätt förutsätter omorganisering av arbetet, i synnerhet det som utförs på socialbyråerna. Arbetet kräver resurser eller åtminstone en utvärdering av huruvida arbetets tyngdpunkt kan överföras från arbete med vuxna till arbete med barn. För närvarande ser det ut som om just arbetet med barn är det som man borde få mera tid för. Omvänt kan man tolka att detta betyder att då arbetstagarens tid är begränsad, styrs arbetet i första till arbete med vuxna. Tid för arbete med barnet ges bara när det anses föreligga särskild orsak till det.

Socialarbetarna har framfört att de behöver utbildning för arbetet med barn och arbetsredskap som stödjer barnets egna möjligheter att uttrycka sig. Man har också riktat uppmärksamheten på de befintliga fysiska utrymmena. När man inrett socialbyråerna har man inte tänkt på att skapa särskilda rum för mötena med barnklienter och barnfamiljer.

Då vi startade utvecklingsprojektet var vi ännu inte medvetna om hur aktuellt det ämne var som vi stod inför att börja dryfta. Den relativt långa utvecklingsperioden, fyra år, gjorde det möjligt att inrikta utvecklingsarbetet på sådana teman som just då var aktuella och intressanta inom det finländska barnskyddet. Det av ministeriet startade riksomfattande utvecklingsprogrammet inom barnskyddet, som är en del av det mera omfattande utvecklingsprojekt inom det sociala området, inbegriper en kartläggning av initialskedet inom barnskyddsklientskapet. Bedömningen har valts som ett målområde för utvecklingen. Föreningen Pesäpuu är med anledning av sitt projekt representerad i den arbetsgrupp som dryftar utvecklingen av initialbedömningen. Arbetsgruppens mål är att få in allt mer detaljerade anvisningar i barnskyddslagen som gäller initialbedömningen inom barnskyddet. Det är till och med möjligt att målet förverkligas, eftersom Finlands barnskyddslag från år 1984 som bäst håller på att förnyas.

Referenser

- Baldwin Norma (ed.) (2000) *Protecting Children Promoting Their Rights*. London: Whiting & Birch.
- Bardy, Marjatta & Barkman, Johanna (2001) Tunteet ja ilmaisutaidot sosiaali-politiittisena kysymyksenä. *Yhteiskuntapolitiikka* 66 (3), 199–209.
- Filander, Karin. (2000) Kehittämistyö murroksessa. Sitoutuminen, sopeutuminen ja vastarinta julkisella sektorilla 1990-luvulla. Akademisk avhandling. Tammerfors universitet. Tammerfors.
- Forsberg, Hannele (2000) Lapsen näkökulmaa tavoittamassa. Arviointitutkimus turvakotien lapsikeskeisyyttä kehittävästä projektista. Publikation av förbundet för mödra- och skyddshem 24. Helsingfors.
- Framework for the Assessment of Children in Needs and their Families (2000) Department of Health, Department for Education and Employment, Home Office. United Kingdom. The Stationery Office.
- Heikkinen, Alpo (2002) Pikkupojat metsässä –tunnekokemuksia toiminnallisissa pienryhmissä. *Yhteiskuntapolitiikka* 67 (6), 584–590.
- Heino, Tarja (1997) Asiakkuuden hämäryys lastensuojelussa. Sosiaalityöntekijän tuottama määräitys lastensuojelun asiakkaaksi. Helsingfors: Stakes, Undersökningar 77.
- Herczog, Maria & von Pagée, Rob & Mayers Pasztor, Eileen (2001) *The Multinational Transfer of Competency-Based Foster Parent Assessment, Selection and Training: A Nine-Country Case Study*. *Child Welfare* vol LXXX#5, 631–643.
- Horwath Jan (ed.) (2001) *The Child's World. Assessing Children in Need*. London and Philadelphia: Jessica Kingsley Publishers.
- Hurtig, Johanna (2003a) Lasta suojele-massa -etnografia lasten paikan rakentumisesta lastensuojelun perhetyön käytännöissä. *Acta universitatis lapponiensis* 60. Rovaniemi.
- Hurtig, Johanna (2003b) Perhetyö lastensuojelutyönä. I verk et Hurtig, Johanna & Hautajärvi, Sanne & Rantalaiho, Ulla-Maija. Lastensuojelua kehittä-mässä. Arvioivia näkökulmia Nuorten Ystävien Lapsi Lapissa – projektiin. Rovaniemi: Lapplands universitet, 7–99.
- Kauppila, Tarja (1999) Laadukasta sosiaalityötä? Sosiaalityön lähtökohtatilan lapsiperheasiakkaiden ja sosiaalityöntekijöiden arvioimana. Sosiaalityön laadun parantaminen tietotekniikan avulla (SLPT) –projekti, Kuopio stad/Social- och hälsocentralen 1998–2000. Stakes, FinSoc Arbetsdokument 5/99. Helsingfors.
- Barnskyddslagen 5.8.1983/683.
- Metteri, Anna (2003) Asiakkaan tieto sosiaalityön ja palvelujärjestelmän itsearvioinnissa. *FinSocNews* 1/2003. Helsingfors: Stakes, 8–10.
- Möller, Sointu (2004) Sattumista suunnitelmallisuuteen. Lapsen elämäntilanteen kartoitus lastensuojelussa. Handböcker och guider 1/2004. Jyväskylä: Pesäpuu ry.

- Möller, Sointu (2005) Arviosta sanoisin. Tutkimus lastensuojelun asiakkaiden alkuvaiheeseen liittyvän arvioinnin mallintamisesta. Yrkesinriktad licentiatavhandling i socialt arbete. Institutionen för samhällsvetenskaper och filosofi. Jyväskylä universitet. Opublicerat manuskript.
- Mönkkönen, Kaarina (2001) Kun kumpikaan ei tiedä. Yhteistoiminnallisuus ja dialogisuus auttamistarinoiden retoriikassa. Yhteiskuntapolitiikka 66 (5), 432–447.
- Oranen, Mikko (red.) (2001) Perheväkivallan varjossa. Raportti lapsikeskeisen työn kehittämisestä. Publikation av förbundet för mödra- och skyddshem 30. Helsingfors.
- Parton, Nigel & O'Byrne, Patrick (2000) Constructive Social Work. Towards a New Practise. New York: Palgrave.
- Ritala-Koskinen, Aino (2001) Mikä on lapsen perhe? Tulkintoja lasten uusperhesuhteista. Befolkningsforskningsinstitutets publikationsserie D 38/2001. Helsingfors: Befolkningsförbundet.
- Rostila, Ilmari (2001) Tavoitelähtöinen sosiaalityö. Voimavarakeskeisen ongelmanratkaisun perusteet. Jyväskylä: SoPhi.
- Rushton, Jan (2000) The Search for clarity in complex assessments. I verk et Baldwin Norma (ed.). Protecting Children Promoting Their Rights. London: Whiting & Birch, 222–236.
- Schön, Donald. A. (1983) The Reflective Practitioner. How Professionals Think in Action. New York: Basic Books.
- Westlund, Peter & Isaksson Saara (2001) Barnavårdsutredning – information reflektion mobilisering. Falköping: Elanders Gummessons.

... Ansatte i småkommuner skal kunne veldig mye og inviteres til å delta i svært mange sammenhenger. Hvordan kan vi sikre at de ansatte er faglig kompetente i forhold til de oppgavene de har og at brukerne får en kvalitetsmessig god tjeneste, og samtidig utvikle systemer som ikke overmanner de ansatte med forventinger og kvalifiseringsprogram? ...

Catrine Torbjørnsen Halås

Med nærhet som styrke – erfaringer fra fagutvikling i små kommuner i Nord-Norge

«Jeg har tre ulike bilder på hvordan omgivelsene har møtt meg og mine kollegaers arbeid som sosialarbeidere i en små kommune. Det første bildet er av oss som inhabile sosialarbeidere, som ikke klarer å gjøre jobben fordi vi er for nært involverte med brukere og lokalsamfunnet for øvrig, og at vi ikke klarer å være profesjonelle nok. Vi har fått høre at vi trenger opplæring og veiledning – av noen utenfra, for å kunne gjøre en god jobb. Det andre bildet er av oss som sosialarbeidere som sitter på erfaringer, hvor vi kan lære av hverandre. At vi kan bli bedre og tryggere gjennom å dele erfaringer og reflektere over vår egen praksis i faglige forum, nesten som i en selvhjelpsgruppe. Det tredje bildet av oss som sosialarbeidere i små kommuner er som fagfolk som har en unik erfaringsbasert kunnskap, særlig om det å stå i nære relasjoner til brukere og lokalsamfunnet, som til og med andre kan ha noe å lære av. At vi kanskje til og med har noe å bidra med i forhold til det å utvikle sosialt arbeid som fag og at vi kanskje kan bidra til å skape ny kunnskap. I dette perspektivet er det vi trenger, hjelp til å sette ord på og utvikle denne kunnskapen. Det er det vi gjør nå i prosjektet vårt.»

Anne, sosialarbeider

ANNE ER SOSIALARBEIDER i en liten øykommune med ca 2000 innbyggere i Nordland fylke i Nordnorge. Sosialkontoret med sine fire ansatte, har god bemanning i forhold til det som er vanlig i slike små kommuner i Norge. Kontoret har ansvar for barnevern, økonomisk sosialhjelp og å tilby tjenester til personer med rusproblemer og psykiske lidelser. Sosialkontoret deltar i et nettverk med fire nabokommuner med 500–7500 innbyggere, hvor de samarbeider om fagutvikling og veiledning, samt at de har ansatt en felles jurist.

Hun har deltatt i opplæringstiltak i regi av staten, i interkommunale veiledningsgrupper og faglige forum med det siktemål å dele erfaringer og lære av hverandre. Nå er hun en av sosialarbeiderne som deltar aktivt i Småkommuneprosjektet. Dette er et prosjekt som har som mål å utvikle kvalitet og stabilitet på sosial- og barneverntjenestene i små kommuner. Dette gjennom interkommunalt samarbeid og ved å beskrive og utvikle kunnskapsgrunnlaget i disse små kommunene i et samspill mellom praksis, undervisning og forskning.

I to år har vi arbeidet sammen med 15 kommuner i tre regioner om fagutvikling. Jeg vil her fortelle om noen av våre erfaringer i prosjektet. I hovedsak vil jeg fokusere på den delen av prosjektet som omhandler det å utvikle kunnskapsgrunnlaget for sosial- og barneverntjenesten i disse små kommunene.

Først vil jeg gå bakover i tid og si litt om bakgrunnen for de spørsmål vi stiller og noen av de strategiske tilnærmingsmåtene og veivalg vi har gjort. Jeg vil beskrive hvordan vi har brukt og videreutviklet erfaringene fra faglig forum, til en måte å drive fagutvikling sammen med praksisfeltet, og gi noen eksempler på hvilke temaer vi har arbeidet med. Til slutt vil jeg peke på noen utfordringer som jeg ser og skissere hva jeg mener må til for å videreutvikle kunnskapsgrunnlaget i de små og mellomstore kommunene.

Mine beskrivelser og refleksjoner må sees i lys av min rolle som prosjektleder, og hvilket inntrykk og forståelse jeg sitter igjen med etter møter med dialog og samspill med øvrige prosjektdeltakere. Som prosjektleder har jeg arbeidet særlig tett med høyskolelektor Asgeir Solstad ved Høgskolen i Bodø og har haft samtaler med Willy Lichtwarch ved Nordlandsforskning. Det jeg skriver er like mye våre tanker som mine tanker.

Småkommuneprosjektet – sentrale strategier og spørsmål

Er det noe særegent ved den kunnskapen som anvendes i små kommuner? Må man legge andre standarder til grunn i en liten kommune, enn i en stor, når man arbeider med det som mål å utvikle mer kunnskapsbaserte tjenester? Hvordan kan man gå frem for å finne og videreutvikle kunnskapen som anvendes i små kommuner? Og hvordan kan man utvikle et samarbeid mellom praksis, utdanning og forskning som bidrar til en bedre praksis i disse kommunene? Dette har vært noen av de sentrale spørsmålene som var utgangspunktet for Småkommuneprosjektet.

Prosjektet, som startet i 2003 og ble avsluttet i juni 2005, var et samarbeidsprosjekt mellom 15 små og mellomstore kommuner i Nordland, Fylkesmannen i Nordland, Høgskolen i Bodø, Nordlandsforskning og Kommunenes Sentralforbund. Det ble finansiert av Barne- og familiedepartementet, Sosial- og Helsedirektoratet og Kommunal og regionaldepartementet.

Prosjektets hovedmål var å bidra til å sikre kvalitet og stabilitet på tjenestene og en god rettsikkerhet for brukerne av sosial- og barnevernstjenestene i småkommunene. Prosjektet hadde følgende delmål:

- Bidra til å utvikle strukturer for samarbeid mellom små – og mellomstore kommuner.
- Bidra til utvikling, synliggjøring og formidling av kunnskapsgrunnlaget i småkommuner.
- Bidra til utvikling av modeller, strukturer og arenaer for dialog og utviklingsarbeid mellom småkommunene, undervisning og forskning.

De sentrale tiltakene har dreid seg om å

- utvikle interkommunale samarbeidsformer og verktøy som kan brukes i dette samarbeidet
- utvikle konkrete samarbeidstiltak, for eksempel prosedyrer og fagbeskrivelser, opplæringsplaner, informasjonsstrategier, forebyggende tiltak, beredskapssystemer, med mer
- beskrive det særegne ved det sosiale arbeidet i de små kommunene
- utvikle måter å drive fagutvikling i et samspill mellom praksis, undervisning og forskning

- få mer kunnskap om hva småkommunene, undervisning og forskning kan tilføre hverandres felt
- utvikle samhandlingsformer og arenaer mellom småkommunene, undervisning og forskning.

Et av de viktigste strategiske veivalgene vi gjorde, og som vi stadig har måttet vende tilbake til, er vårt mål om å ha et «bottom-up» perspektiv. Med dette mener jeg en streben etter at praksisfeltet, representert ved sosialarbeidere som arbeider i sosial- og barneverntjenesten, skal definere tema og problemstillinger innenfor prosjektets rammer. Vi som er de andre handlende aktørene: Høyskolelektoren, heretter kalt læreren, og jeg som prosjektleder, skal bruke vår kompetanse i forhold til de problemstillinger som praksisfeltet definerer, i dialog og i samhandling med dem, som likestilte parter. Og hvor forskeren skal gi innspill i form av refleksjoner underveis i prosessen. Dette har fungert som et kompass, hvor vi flere ganger har måttet stoppe opp for å justere kursen.

Et annet strategisk valg vi gjorde, som også ble en konsekvens av bottom-up strategien, var å søke å møte småkommunene ut fra deres egen kontekst og med sin kompleksitet. Undervisning, og særlig forskning, har lett for å dele opp og fokusere på enkeltdelene, mens praksisfeltet står i og må forholde seg til kompleksiteten. Kanskje dette kommer særlig til syne i småkommunene.

Det tredje strategiske valget vi gjorde, var å ta utgangspunkt i det som jeg vil beskrive til de to ansiktene til sosialt arbeid i små kommuner. I en forskningsrapport om småkommunenes evne til å møte kravene til gode tjenester, konkluderer Trine Hovik og Myrvold¹ med at barneverntjenesten kanskje er en av de tjenester som de små kommunene har spesielt gode og spesielt dårlige forutsetninger for å møte. Jeg mener at mye av forsknings- og utviklingsarbeide har fokusert på svakhetene ved småkommunene, og at man ikke har forsøkt å utnytte styrkene. Vi ønsket å ha et blikk for og utvikle tiltak hvor vi utnyttet styrkene og demmet opp for svakhetene.

---

1. Hovik, Sissel og Myrvold, Trine Monica. (2001) *Smått og godt? – Om de minste kommunenes evne til å imøtekomme*

generalistkommunekravet. En kunnskaps-oversikt og indikatordiskusjon. Oslo: NIBR

Nasjonale føringer, forskning og våre egne erfaringer

Gjennom flere år har Fylkesmannen i Nordland vært opptatt av de små kommunenes forutsetninger for å kunne gi gode tjenester for innbyggerne, og hvordan man kunne legge til rette for at yrkesutøverne skulle få en god arbeidssituasjon og den kunnskapen de trengte for å gjøre en god nok jobb. De fleste kommuner i Norge er små og mellomstore kommuner. 22 prosent av kommunene i Norge hadde i 2004 under 2000 innbyggere, for Nordland gjaldt dette 44 prosent av kommunene. På landsbasis hadde 57 prosent av kommunene under 5000 innbyggere, mens Nordland hadde 71 prosent kommuner med under 5000 innbyggere.²

Som i de andre nordiske landene er det er pågående diskusjon om de små kommunene er levedyktige, både i forhold til å kunne yte gode nok tjenester til innbyggerne og om de klarer å gjøre dette på en kostnadseffektiv måte. Det pågår en rekke forsknings- og utviklingsprosjekter med sikte på å få mer kunnskap om småkommunenes evne til å yte gode nok tjenester, og stimulere til interkommunalt samarbeid. Den daværende regjeringen ønsket at de små kommunene skulle slå seg sammen, eventuelt sammen med større kommuner, og initierte programmer og økonomiske virkemidler for å stimulere kommunene til interkommunalt samarbeid og kommunesammenslåing.

I startfasen av prosjektet brukte vi mest begrepet små kommuner. Men vi ser at mye av de utfordringene og styrkene ved de små kommunene, også gjør seg gjeldende i små lokalsamfunn med store geografiske avstander. Nils Christie³ sier at små lokalsamfunn kjennetegnes av at innbyggere er synlige og har flere roller overfor hverandre, at det ofte er en personavhengighet mellom innbyggerne og at innbyggerne gir og får støtte og kontroll. Et annet moment er at lokalsamfunnet influerer og sanksjonerer på verdispørsmål. Selv om man slår sammen små kommuner, vil vi i Norge fortsatt ha mange små lokalsamfunn, hvor kommunen er forpliktet til å levere tjenestene der folk bor.

2. Tall fra Statistisk Sentralbyrå.
Tall pr 01.01.2004.

3. Christie, Nils (1975) *Hvor tett et samfunn*. Universitetsforlaget, Oslo.

Hva sier forskningen om sosialt arbeid i små kommuner

Det er ikke gjort så mange studier med utgangspunkt i sosialt arbeid i små kommuner. Ved oppstarten av Småkommuneprosjektet laget vi et notat basert på 20 forskningsrapporter⁴ som omhandlet sosialt arbeid og barnevernsarbeid i små kommuner. Notatet inneholder en enkel sammenfatning av hva forskningen i Norge og dels i Sverige kan fortelle om dette. Generelt sett peker de ulike studiene på at ansatte i små kommuner i stor grad er generalister og ikke spesialister, at de har vanskelig for å lære av erfaring. Små kommuner har en stor overvekt av hjelpetiltak i barnevernet, mens omsorgsovertakelse er mest vanlig i større kommuner. Det pekes på at ansatte i små kommuner er mer reserverte med å fatte beslutninger på tvers av foreldrenes ønsker, og at det er mer vanskelig for barnevernet å agere inn i en familiesituasjon. Flere undersøkelser viser til de ansattes multiplekse rolle, hvor det lett kan oppstå konflikter mellom den private og den profesjonelle sfæren.

Av positive forhold ved arbeidet sies det at det skjer mye godt faglig arbeid under svært vanskelige arbeidsforhold, og at ansatte viser stor grad av fleksibilitet i klientarbeidet. Det oppleves lettere å koordinere ulike tjenester og til å få til bedre og sammenhengende løsninger i små kommuner, og sosialarbeideren har bedre kjennskap til samfunnet. Den lokale forvaltning er også mer åpen for at lokale krefter kan utøve innflytelse.

Listen med negative faktorer er langt lenger. Flere undersøkelser peker på at det i mange kommuner er mangel på fagpersonell og at det kan være vanskelig å rekruttere fagfolk. Sosialarbeiderne opplever ofte mangel på kontroll over tiden og at det er vanskelig å planlegge. Flere rapporter peker på at de ansatte har en manglende opplevelse av mestring i arbeidet. Mange opplever seg som faglig ensomme og at de står i en identitetskrise. Det pekes på at sosial- og barneverntjenesten i små kommuner ofte er en sårbar tjeneste relatert til de ansattes kompetanse og erfaring, og at kapasiteten og relasjoner som er nødvendige for å skape samarbeid kan være problematiske. Små fagmiljø gjør det

---

4. Notat laget av Willy Lichtwarck og Catrine Torbjørnsen Halås, 2003. Ligger på Småkommuneprosjektets hjemmeside www.fylkesmannen.no/smakommuner

vanskelig å bygge opp kompetanse, å kunne gi nok faglig støtte, å ha styring og kontroll med arbeidssituasjonen. Mange ansatte opplever tidvis problemer med habiliteten, og opplever jobben svært personlig belastende. Nærheten til familiene kan gjøre det vanskelig å holde barnet i fokus. Til sist opplever mange et stort personlig ansvar for konsekvensene av ressurskrisen i tjenestene.

Kunnskapsbaserte tjenester

Et annet utviklingstrekk innen sosial- og barneverntjenesten i dag, er ønsket om å skape mer kunnskapsbaserte tjenester. Man ønsker å sikre kvalitet ved å ta i bruk forskningsresultater og ved å bruke kompetansemiljøer som høyskole- og forskningsinstitusjoner og kompetansesentra mer direkte i fagutvikling. Kunnskapsbegrepet diskuteres, og man søker å finne ut hvilken plass evidensbegrepet skal ha i kunnskapsutviklingen av sosialt arbeid i Norge. Kan man inkludere den erfaringsbaserte kunnskapen i evidensbegrepet, i så fall på hvilken måte, eller skal evidensbegrepet kun forbeholdes kunnskap basert på randomiserte forsøk som er silt gjennom strenge godkjenningskrav. Og i så fall, er det dette som skal legges til grunn for å måle om sosial- og barneverntjenesten er kunnskapsbasert? Det foregår også et målrettet arbeid for samordning av lovverk og tjenester mellom helse- og sosialtjenesten, hvor helsetjenesten som har andre røtter, systemer og tradisjoner knyttet til bruk av evidensbegrepet som tilnærming til kunnskaps- og kvalitetsutvikling, presser på sosialtjenesten om å komme etter. Edgar Martinsen drøfter dette i en artikkel i *Nordisk sosialt arbeid*⁵, og mener at man i Norge innen sosialt arbeid synes å gå i retning av at en ønsker begge deler.

Det har de senere årene skjedd en utvikling der Staten har overført og tydeliggjort ansvaret kommunene har som velferdsleverandør. Innen omsorgen for psykisk utviklingshemmede, mennesker med psykiske lidelser og rusmiddelproblemer, innen barnevern og rehabilitering av funksjonshemmede, har Staten de senere år lagt ned institusjoner og overført brukerne tilbake til kommunenes omsorg. Dette

---

5. Edgar Martinsen (2004) «Evidensbasert praksis og ideologi». *Nordisk sosialt arbeid* nr 4/2004.

ut fra en argumentasjon om at det er bedre for brukerne å leve ute i samfunnet enn inne i institusjoner og at det er mer økonomisk lønnsomt. Spørsmålet om småkommunenes evne til å utvikle spesialistkompetansen aktualiseres, og det stilles spørsmål ved om kravet om spesialistkompetanse, underminerer småkommunenes kanskje viktigste fortrinn, nemlig generalistkompetansen.

Faglig forum

Det har de senere år vært satset nasjonalt på utvikling av sosialkontortjenesten. Grunntonen i dette utviklingsarbeidet ble satt, da Fylkesmennene i 1998 fikk i oppdrag å koordinere arbeidet med Kunnskap og brubygging – en handlingsplan rettet mot sosialtjenestens førstelinje i hvert enkelt fylke.⁶ Hovedmålet var å styrke sosialkontortjenesten gjennom å øke kunnskapen og styrke den faglige tryggheten hos yrkesutøverne. Fylkesmennene fikk i oppdrag å tilrettelegge for opplæringstiltak, veiledning og etablering av faglige fora, rettet mot alle landets kommuner.

Faglig fora var det tiltaket som fikk best tilbakemelding fra deltakerne i Rogalandsforskningens evaluering av prosjektet.⁷

I departementets handlingsplan kunne man lese at faglige fora skulle være «kontinuerlige og konstruerte arenaer for å arbeide med kunnskap (...). Faglige fora skal være innretta mot å skape varig kompetanse, og inneber slik sett eit langsiktig perspektiv som ivaretek den prosessen som skal til for å omdanne kunnskap til erfaringsbasert kompetanse gjennom prøving/feiling som blir drøfta og reflektert over kollegaer imellom».

Per Arne Stolanowski⁸ beskriver faglig forum som «En møteplass der praktikere i sosialtjenestens førstelinje gjennom dialog og refleksjon fokuserer på bevisstgjøring av egen og andres kompetanse. Prosessene i et faglig forum utgjør en spesiell måte å arbeide på.

6. Sosial og helsedepartementet, (1998) *Handlingsplan rettet mot sosialtjenestens førstelinje, Kunnskap og Brubygging*. 1-0910N.

7. Skaftun, Jorunn Elise Tharaldsen og Nesvåg, Sverre. (2001) *En statlig handlingsplan i møte med kommunal virkelighet*.

Rogalandsforskning, Delrapport 106/2001 Stavanger.

8. Stolanowski, Per-Arne. (2000) *Faglig forum – i teori og praksis*. Kommuneforlaget, Oslo.

Faglige fora har slik jeg ser det et tosidig mål. For det første har de som mål å utvikle faglig trygghet. Å utvikle trygge fagfolk som kan sette ord på, reflektere over og sette sin praktiske kunnskap i en større faglig sammenheng. Faglige fora kan således bidra til å oppnå det andre formålet, nemlig å utvikle det vi kan kalle «førstelinjekunnskap». Dette kan få stor betydning for at ansatte i sosialtjenesten skal kunne fremstå som tydelige og trygge fagfolk i møte med sine brukere og samarbeidspartnere.

I evalueringen som vi gjorde i Nordland⁹, framkom det at de ansatte opplevde det som svært fruktbart å møtes i faglig forum. Deltakerne mente at forane hadde bidratt til at de var blitt mer bevisst egen kunnskap og tryggere i egen yrkesutøvelse. Men evalueringen ledet oss også til tre sentrale spørsmålsstillinger som vi ønsket å vite mer om og arbeide videre med.

Det første gjaldt i hvor stor grad deltakerne i de faglige forane hadde evnet å utfordre egen praksis i en kritisk refleksjon. Vi stilte spørsmål ved faren i at praksis ble gjentakende. At erfaringsdelingen medførte at man bare gjorde mer av det samme. I artikkelen foreslår jeg ulike måter å ivareta den faglige ledelsen for faglig forum: Enten ved å komme til enighet om en fastlagt læringsstruktur som man følger i møtene, ved å utdanne prosessveiledere, engasjere en ekstern rådgiver eller veileder i forhold til læringsprosessen eller gjøre avtale med en forsker om et prosjekt med aksjonsforskning.

Den andre spørsmålsstillingen, var om arbeidet i de faglige forane i Nordland i begrenset grad var løftet ut av de lukkede rom og på denne måten hadde bidratt til å utvikle kunnskapsgrunnlaget for sosialkontortjenesten.

Det tredje spørsmålet handlet om småkommunenes særlige utfordringer, hvor ansatte på de små kontorene opplever det vanskelig å få tid til å delta i alle de foraene som de inviteres inn i. På den ene siden er det viktigste at de deltar i en sammenheng hvor de utfordres til å dele, høre og reflektere over praksis, men samtidig reiser dette spørsmålet om «overload». Med dette mente jeg det at det plasseres flere oppgaver og forventninger til en person, enn vedkommende kan mestre.

---

9. Halås, Catrine Torbjørnsen. (2002)

Hva må til for at faglig forum skal fungere som læringsverksted? Artikkel i Veiledning en del av jobben HBO rapport 17/2002.

Ansatte i småkommuner skal kunne veldig mye og inviteres til å delta i svært mange sammenhenger. Hvordan kan vi sikre at de ansatte er faglig kompetente i forhold til de oppgavene de har og at brukerne får en kvalitetsmessig god tjeneste, og samtidig utvikle systemer som ikke overmanner de ansatte med forventninger og kvalifiseringsprogram?

Fra faglig forum til fagutvikling

I startfasen av prosjektet, hadde vi en større diskusjon knyttet til hvordan vi skulle definere fagutviklingsarbeidet. Skulle vi avgrense arbeidet til å videreutvikle faglig forum, eller skulle vi ha en videre tilnærming, hvor faglig forum kunne bli en innfallsvinkel. Med bakgrunn i vårt strategiske utgangspunkt om å la kommunene bestemme hva vi skulle arbeide med innenfor prosjektets rammer, valgte vi et åpent utgangspunkt, ved å definere arbeidet som et fagutviklingsarbeid.

Et av spørsmålene som vi har strevet med i prosjektet, er spørsmålet om hva fagutvikling er. Må fagutvikling være en målrettet handling, i så fall hvilke mål er det snakk om? Er det snakk om konkrete aktiviteter eller tiltak, eller er det snakk om arbeidsprosesser? Hvor skjer fagutvikling, og hvem er aktører i en slik prosess? Vi ønsket å bruke prosjektet til å finne en måte å drive fagutvikling på i et samspill mellom praksis, undervisning og forskning. På denne måten opplever vi at det har vært to parallelle prosesser i vårt fagutviklingsarbeid: Den ene knyttet til å utvikle sosialt arbeid i små kommuner og den andre knyttet til det å utvikle en måte å drive med fagutvikling i et samspill mellom praksis, utdanning og forskning.

Som tidligere nevnt var våre sentrale strategier å bygge på et bottom-up-perspektiv, å ta utgangspunkt i praksis sin kompleksitet og søke etter tiltak som både tok utgangspunkt i styrkene og reduserte svakhetene. Vårt overordnede mål var å styrke kvaliteten på tjenestene, og vi hadde med oss et bakteppe av nasjonale føringer og erfaringer, særlig knyttet til faglig forum.

Arbeidsprosessen vår kan, slik jeg ser det, beskrives i fire faser som vi har beveget oss sirkulært i forhold til:

- Beskrivelse av arbeidet og sentrale dilemmaer.
- Kritisk refleksjon omkring praksisen og en dialogisk prosess.

- Finne former og begreper som uttrykker denne kunnskapen.
- Utvikling av hensiktsmessige tiltak med bakgrunn i våre forståelser.

1. Beskrivelse av arbeidet og sentrale dilemmaer

Vi startet opp med et åpent spørsmål: Hva kjennetegner arbeidet deres, og hvilke dilemmaer møter dere i arbeidet som sosialarbeidere i en liten kommune? Vi oppfordret deltakerne til å beskrive arbeidet sitt. Vi startet med muntlige fortellinger og samtaler, og fortsatte etter hvert med at sosialarbeiderne skrev historier og brev fra praksis. Vi brukte også mer strukturerte tilnæringsmåter som nettverkskart og avgrensede kartleggingsspørsmål til å få innspill til beskrivelsene, og vi brukte øvelser med utgangspunkt i rollespill og psykodrama til å få frem følelsesmessige aspekter ved arbeidet. Disse tilnæringsmåtene blir nærmere beskrevet i en delrapport fra prosjektet, og vil også kunne finnes på prosjektets hjemmeside.

Gjennom de innledende samtaler med de fem kommunene på Sør Helgeland, kom vi i felleskap frem til tre områder som vi ønsket å arbeide videre med: Nærhetsdimensjonen i relasjonen til brukeren, samarbeidspartnere og lokalsamfunnet, nettverksperspektiv og lokalsamfunnet som ressurs. Innenfor disse områdene, mente sosialarbeiderne at vi kunne finne noe av det særegne ved arbeidet deres. Disse særegne trekkene hadde både positive og negative konsekvenser. Vi gikk videre i arbeidet med å forstå og beskrive arbeidet til sosialarbeiderne i forhold til disse områdene, med tanke på å utvikle aktuelle tiltak.

Det ble identifisert noen sentrale dilemmaer og problemstillinger som ble brukt som utgangspunkt for det videre arbeidet. Eksempler på slike var:

- Hvordan skal jeg håndtere at jeg treffer og samhandler med klientene både som profesjonell og som privatperson, og har veldig mye ekstra kunnskap om klientene?
- Hvordan kan jeg være en god generalist og samtidig være i stand til å møte kravene til spesialisert kunnskap?
- Hvordan skal jeg sikre tilstrekkelig støtte og legitimitet i lokalsamfunnet til å kunne utføre oppgavene som barnevernsarbeider?

2. Kritisk refleksjon omkring praksisen og dialogisk prosess

Ut fra problemstillingene har vi reflektert sammen om hva slags kunnskap som ligger implisitt i dette. Dette med sikte på å finne det særegne og finne måter å forstå dette på. Vi har søkt etter å få til en kritisk refleksjon gjennom en dialogisk prosess, hvor vi har sett på praktikerne, læreren og meg som prosjektleder som har vært prosessledere, og forskeren som likestilte parter. Allan Janik sier at refleksjon har formen av en dialog, fordi erfaringen er kollektiv.¹⁰ Vi har sett på oss som ulike i kraft av ulike roller og posisjoner, men som likestilte parter i dialogen, hvor ingen av oss har forvaltet sannheten om hvordan tingene er. Vi har tenkt at vi ved å bruke våre ulike erfaringer, posisjoner og roller kanskje har kunnet forstå noe mer enn hver enkelt av oss kunne alene, at vi kanskje i noe større grad kunne se kompleksitet, dilemmaer, sammenhenger, begrensninger og muligheter.

Det har vært et mål i seg selv å uttrykke, sette ord på og få begrep om erfaringene, noe som vi i neste omgang håper kan bidra til å videreutvikle og forbedre praksisen i små kommuner. Mye fagutvikling og kunnskapsutvikling har skjedd med utgangspunkt i store kommuner. Det er derfor et mål i seg selv å få uttrykt og få beskrevet hvordan ansatte i små kommuner arbeider og løser sin hverdagslige dilemmaer. Med andre ord få beskrevet deres praktiske kunnskap.

Vi har systematisk søkt etter å utnytte forskjeller i erfaring og roller til å utforske praksisen og bringe inn ulike perspektiver. Dette har for eksempel vært ulike erfaringer og perspektiver fra store og små kommuner, fra nyansatte og mer erfarne, fra praktikerne og læreren, fra studenten og arbeideren, fra forskeren og praktikerne, og så videre.

Læreren har blitt utfordret til å bidra med teori med utgangspunkt i praktikernes hverdag, med utgangspunkt i praktiske problemstillinger og dilemmaer som de har beskrevet. Vi har erfart at det er utfordrende for læreren ikke å møte praksisfeltet med manus, men å lytte først, og så bringe inn teori og handlingsalternativer på bakgrunn av det som trer frem i møtene med praksisfeltet. Det er utfordrende for læreren ikke bare å levere en forelesning, men å skulle gå inn i en påfølgende dialog med praksisfeltet om hvordan forstå praksisen, hvor

---

10. Allan Janik (1996) *Kunnskapsbegreppet i praktisk filosofi* Symposium, Stockholm.

teorien er ett av flere perspektiver, og i neste omgang sammen med praksisfeltet arbeide frem en plan for hva man kan gjøre for å møte disse utfordringene.

Tradisjonelt tenker vi at undervisning skal levere teorier og ulike handlingsalternativer. På samme måte er vi vant med at forskning skal levere evalueringer og forskningsresultater. Det som kanskje har vært unikt i vårt prosjekt er at læreren har gått sammen med praksisfeltet i prosessen til å utvikle tiltak og å se hvilke konsekvenser dette skal få for det praktiske arbeidet.

3. Finne former og begreper som uttrykker denne kunnskapen

Det som vi nå arbeider med er å finne måter å uttrykke den kunnskapen på. Gjennom dette har vi også vært opptatt av kommunenes behov: Hva slags former for beskrivelser er tjenlige for kommunene? Vi har erfart at forskningsverdens uttrykksformer i form av forskningsrapporter og papers, ikke nødvendigvis er det som når tilbake til praksisfeltet. Praksisfeltet uttrykker i større grad ønske om å bli kjent med tilnæringsmåter, faglige retningslinjer, planer, eksempler, veiledninger og veiledende prosedyrer, hjelpemidler og maler. En utfordring for oss har derfor vært å se hvordan vi kan bidra til å fange opp deres praktiske erfaringer, finne måter å underlegge disse en kritisk refleksjon i dialog med andres erfaringer og teori og finne en uttrykksform som de kan kjenne seg igjen i og som de selv kan bruke videre.

I møte med småkommunene er en annen sentral utfordring å finne uttrykksformer som beskriver og anerkjenner den praktiske kunnskapen en anvender som generalist i møte med mange ulike saker. De ansatte i småkommunene opparbeider seg ikke kunnskap gjennom erfaring med å møte mange likende saker, og opplever at faglige retningslinjer, metoder og maler som kommer fra sentrale myndigheter og fagmiljø ikke passer for arbeidet i egen kommune. Man kan oppleve at det blir for omfattende og for stort, at det stiller krav til en spesialisering som småkommunene ikke kan matche, at geografien begrenser muligheten for å kunne arbeide etter spesifikke metoder, og at det ikke ivaretar prosessene som skjer i samspillet mellom lokalsamfunn og sosialarbeiderne i deres profesjonelle utøvelse.

En annen utfordring er knyttet til det som kanskje er et hvert prosjekts utfordring, nemlig skriftliggjøring, og tid til skriftliggjøring. De ansatte i kommunene opplever å ha lite overskudd til fagutvikling, ut

over det de trenger for å overleve i hverdagen. Veiledning, opplæring og nettverksmøter oppleves som nødvendige tiltak for å overleve i hverdagen, men det å bearbeide, systematisere og utvikle kunnskapen skriftlig prioriteres ikke. Samtidig har vi vært opptatt av å få beskrevet og utviklet praksisen ut fra praksis sitt behov og premisser, noe som fordrer at praktikerens stemme kommer frem. Vi har derfor prøvd ut arbeidsformer hvor læreren på bakgrunn av samtaler har laget tekster som vi har arbeidet videre med på neste møte. Vi prøver nå ut en arbeidsform hvor erfarne sosialarbeidere innen et fagområde samles for å beskrive og fortelle om sin praksis, og hvor det som kjennetegner god praksis nedtegnes og knyttes til teori på bakgrunn av en felles refleksjon omkring praksisen. Dette gjøres av prosessledere fra Høgskolen.

For å utvikle kunnskapen, har vi tenkt at vi må få til ringer hvor utdanning og forskning og praksis møtes og kommuniserer på hverandres arenaer. Erfaringer fra prosjektet er således også forankret og videreført i form av studieplaner og ved at praktikere fra prosjektkommunene har vært brukt til undervisning og som veiledere for studenter.

4. Utvikling av tiltak med bakgrunn i våre forståelser

Vi har vært opptatt av å se hvilke tiltak som er gode for å utnytte styrkene i de små kommunene, å redusere svakhetene og gjøre de ansatte bedre rustet til å møte sentrale dilemmaer i arbeidet sitt. Det vil her være for omfattende å gå inn på alle de ulike tiltakene vi har arbeidet med i prosjektet, men jeg vil med utgangspunkt i de tre dilemmaene som jeg tidligere har nevnt gi et bilde av noen av de tiltakene som vi har arbeidet med. Det ene dilemmaet var knyttet til spørsmålet om hvordan sosialarbeideren skal kunne håndtere at hun treffer og samhandler med klientene både som profesjonell og som privatperson, og har veldig mye ekstra kunnskap om klientene. I forhold til dette er det vektlagt tiltak som interkommunale kompetanseplaner med felles veiledning, faglig forum og opplæringstiltak, som skal forebygge og fange opp sosialarbeideren når hun møter disse situasjonene. Det er utarbeidet forslag til beredskapssystemer hvor man kan be nabokommunen om hjelp i vanskelige saker og ved inhabilitet. Det lages tekster som viser eksempler knyttet til håndtering av slike dilemmaer og en artikkel som drøfter alternative måter å forstå hva profesjonalitet i et lite lokalsamfunn kan være. I motsetning til å se på begrensningene i en

tradisjonell forståelse av profesjonalitetsbegrepet, drøfter Asgeir Solstad i artikkelen¹¹ profesjonalitetsbegrepet opp mot begrep som omsorgsrasjonalitet og ambivalens.

En av de andre problemstillingene jeg nevnte tidligere var hvordan sosialarbeideren i en liten kommune kan være en god generalist og samtidig være i stand til å møte kravene til spesialisert kunnskap. Det er utviklet tiltak for å frigjøre ressurser hos sosialarbeideren, ved at man løser oppgaver interkommunalt. Det er laget verktøy for samarbeide mellom kommunene og for å utrede aktuelle samarbeidstiltak. Kommunene har utviklet tiltak som muliggjør en avtale om fordypning og spesialisering på tvers av kommunegrensene, med avtale om utveksling i form av bytte eller kjøp av tjenester på tvers av kommunegrensene. Videre er det for barnevernet og innen gjeldsrådgivning utredet premissene for hvilke oppgaver som bør løses lokalt og hvilke som det kan være hensiktsmessig å sentralisere og derigjennom spesialisere i større grad.

Det siste dilemmaet som jeg har omtalt er hvordan sosialarbeideren skal sikre tilstrekkelig støtte og legitimitet i lokalsamfunnet til å kunne utføre oppgavene som barnevernsarbeider. Her har noen av kommunene utviklet et delprosjekt som de kaller «Barnevern som samfunnsansvar». Noen av tiltakene her er dialogmøter med samarbeidspartnere, nedtegning og utvikling av felles prosedyrer, faglig plattform og verktøy med hjelpemidler og maler innen barnevernet i de fem kommunene.

Betydningen av ulike roller i fagutviklingen

I fagutviklingsprosjektet har det vært mange ulike roller som har vært viktige og som har bidratt på forskjellig vis i prosessen. De viktigste aktørene har vært *praktikerne* som står i de faglige dilemmaene og som er de som har definert tema og som skulle ha nytte av selve fagutviklingsresultatene i prosjektet. Praktikerne besitter erfaringer og en praktisk kunnskap gjennom sin utøvelse av arbeidet. Samtidig hadde alle som deltok i prosjektet en høyere utdanning, mange av dem med en eller flere videreutdanninger, og gjennom det bærere av teoretisk

---

11. Solstad, Asgeir (2004) *Omsorgsrasjonalitet og ambivalens – nyttige begreper i forståelse av sosialt arbeid i små samfunn*. Artikkel i Forebyggende sosialt arbeid. Gunn Strand Hutchinsom (red) HBO rapport 23/2004.

kunnskap. Vi har vært så heldige å ha *lokale tilretteleggere* i to av regionene. I den ene regionen i form av en interkommunalt ansatt jurist, og i den andre i form av en pedagog som leder et kontor som har ansvar for kompetanseutvikling for syv kommuner, kalt Regionalt kontor for kompetanseutvikling. Disse har vært viktige aktører som har bidratt med koordinering og praktisk tilrettelegging.

Læreren og jeg som *prosjektleder* arbeidet tett sammen, og vi har sammen hatt ansvaret for å tilrettelegge fagutviklingsprosessen. Læreren har hatt hovedansvar i forhold til å bidra til kritisk refleksjon og bringe inn teoretiske perspektiver og alternative ideer og løsningsalternativer. Jeg som prosjektleder har hatt hovedansvar for å sikre fremdrift, koordinere, tilrettelegge, rapportere og informere. *Forskeren* har vært med på enkelte av samlingene og har også deltatt i prosjektgruppas møter. Hans rolle i prosjektperioden har vært å lytte og bringe inn kritiske refleksjoner som vi har arbeidet videre med. I tillegg skal han i sin forskning evaluere arbeidet og også lage en rapport om sosialt arbeid i små kommuner. Brukeren har ikke hatt en definert rolle i fagutviklingsarbeidet. Dette bør gjøres i det videre arbeidet.

Som prosjektleder har jeg vært ansatt hos fylkesmannen, noe som jeg vil hevde har bidratt til enda en stemme inn i prosjektet. Fylkesmannen er Statens forlengede arm ut i fylkene, som skal ivareta oppgaver knyttet til tilsyn og kontroll, forvaltning og utvikling. Fylkesmannen i Nordland har satt som strategisk mål at vi skal formidle statlige styringssignaler på Nordlandsdialekt og være Nordlands Trompet, det vil si informere overordnede myndigheter om særskilte forhold i fylket. I prosjektet har min rolle vært forankret i fylkesmannens utviklingsrolle, samtidig som at jeg som ansatt også representerer og har med meg erfaring fra de andre rollene. Sosialt arbeid og barnevernsarbeid er fag som i stor grad er influert av nasjonal og lokal politikk. Staten kommer også med mange føringer som får store konsekvenser for arbeidet, som sosialarbeiderne må forholde seg til i sitt praktiske arbeid. Det kan være en fare knyttet til at fylkesmannen som prosjektledelse bidrar til en for stor fokus på statlige føringer og politikk i fagutviklingsarbeidet, og at dette får større plass enn faget, og at det kan virke truende på den akademiske friheten. Samtidig gir det muligheter for en forankring i en virkelighet i form av kunnskap om rammebetingelser og krav som er en stor del av sosialarbeiderens hverdag.

Har små kommuner noe å bidra med i fagutvikling?

I to år har vi arbeidet sammen med 15 kommuner i tre regioner om fagutvikling. Hva har vi så lært gjennom disse to årene om fagutvikling som vi ønsker å ta med oss i vårt videre arbeid, og hva anser vi som viktige premisser for at det skal være mulig å drive fagutvikling i et samspill mellom praksis, undervisning og forskning?

Jeg vil først peke på viktigheten av at små- og mellomstore kommuner deltar i den form for fagutvikling som omhandler å utvikle ny kunnskap. De fleste kommuner i Norge er små og mellomstore kommuner. Selv om kommunene slås sammen, vil de fortsatt ha små lokalsamfunn som gir faglige muligheter og samtidig utfordrer det sosiale arbeidet. Det er viktig at ikke bare de store kommunene setter dagsorden og får enerett på å definere hva som er godt sosialt arbeid, men at man legger til rette for at også små kommuner kan delta i disse prosessene. Denne formen for fagutvikling i et samarbeid mellom flere små kommuner, i samspill med utdanning og forskning, byr på særlige utfordringer knyttet til koordinering, geografi og frigjøring av de nødvendige ressurser til arbeidet. Dette er utfordringer som jeg mener kan løses. Det vil da kreves ressurser til frikjøp av personell, både i praksisfeltet og innenfor høyskole- og universitetssystemet og en organisasjonsmodell som sikrer forankring og legitimitet innenfor begge arenaene, og som begge parter opplever å ha gjensidig utnytte av. Vi må ta geografiske utfordringer på alvor og erkjenne at det tar tid å reise i en landsdel som Nord Norge. Det ligger også muligheter for å benytte teknologiske løsninger i større grad. Gjennom Småkommuneprosjektet skisserer vi en modell for et videre samarbeid mellom praksis, undervisning og forskning om fagutvikling, som vi håper kan danne grunnlag for videre forsøksvirksomhet.

For å sikre den fagutviklingen, som omhandler de ansattes mer eller mindre daglige behov for veiledning, støtte, erfaringsdeling, kritisk refleksjon, opplæring og kollegial kontroll, er det avgjørende at små kommuner har utviklet systemer som ivaretar dette. Her tror jeg at interkommunalt samarbeid om kompetanseplaner, kvalitetssystemer og oppgavedeling er nyttige og ressursparende virkemidler. De ansatte opplever imidlertid å ha lite overskudd til å koordinere og lede et slikt fagutviklingsarbeid selv, og uttrykker at de trenger og ønsker bistand til dette.

Parallelt med arbeidet i prosjektet, har jeg fulgt utviklingen når det gjelder samarbeid mellom kommuner, næringsliv og kunnskapsmiljøer om næringsutvikling. Kommuner og næringsliv gir pengestøtte for å støtte en slik virksomhet som står midt i mellom bedriftene og kunnskapsmiljøene. Innenfor videregående skole er det store satsinger på å lære elever opp i å starte elevbedrift, og gi kunnskap i bedriftsutvikling. I Norge er det lite tradisjon for at kommuner bevilger penger til forskning og kunnskapsutvikling innen sosial- og barnevernsfeltet. Dette sees på som et statlig ansvar. Jeg mener at vi har en utfordring i det å skape en kultur også innen den kommunale sosial- og barneverntjenesten, som sier at forsknings- og kunnskapsstøttet utviklingsarbeid er viktig for å skape levedyktige og gode fagmiljøer lokalt.

I Småkommuneprosjektet har vi fått prøvd ut en måte å få til møter mellom praksis og teori, hvor fagutvikling er løftet ut av det som før var de faglige forumenes lukkede rom. Praksisfeltet har ved hjelp av krefter utenfra, fått hjelp til å beskrive og utvikle egen praksis med utgangspunkt i egne erfaringer, undervisningsfeltet har fått tilgang på en fersk praksis med sin kompleksitet i full bredde, og forskningen har fått en unik tilgang til et felt.

Det vi har gjort, kan ikke beskrives i en modell, som kan overføres til andre. Vi har med utgangspunkt i erfaringer og utfordringer i noen kommuner i Nordland, og noen strategiske valg, funnet en måte som man kan arbeide med fagutvikling på i et samspill mellom praksis, utdanning og forskning. Det viktigste som andre kan lære av oss, er at det å lære og utvikle tjenester er en prosess som det må arbeides målrettet med og som trenger oppmerksomhet, tid og hvor det trengs samspill mellom ulike perspektiver og aktører. De ulike erfaringene og rollene som vi har hatt har vært viktige. De har bidratt til nye perspektiver og skapt en bevegelse som forhåpentligvis har bidratt til en bedre praksis og undervisning.

... Og det viste sig, at mændene i indsatsgruppen var blevet mere kriminelle, havde flere alkoholproblemer og led mere af psykiske sygdomme end mændene i kontrolgruppen. Endelig var flere mænd i indsatsgruppen døde, end det var tilfældet i kontrolgruppen ...

Merete Konnerup

De gode viljers utilstrækkelighed – *virkning, evidens og socialt arbejde*

DER VAR EN GANG nogle lokale sociale myndigheder, der fik en god ide.¹ De ønskede at gøre en ekstra indsats over for 76 ældre med et mentalt handicap, der boede i eget hjem. Fire meget erfarne »caseworkers«² blev ansat og fik følgende besked: »Gør det nødvendige for, at disse ældre har det så godt som muligt«.

De ældre havde en samtale med deres »caseworker« næsten en gang om ugen i løbet af det følgende år. Der blev sørget for kontakt til en lang række professionelle som for eksempel hjemmehjælpere, sundhedssygeplejerske, praktiserende læger, psykiater og så videre. Der blev også trukket på professionel rådgivning, hvis de ældre havde økonomiske eller juridiske problemer, og endelig blev der udpeget en værge, hvis det blev vurderet nødvendigt. Det skulle til stadighed vurderes, om den ældres behov fortsat bedst kunne imødekommes i hjemmet – eller om de var bedre tjent med at komme på plejehjem.

Efter tre år blev projektet evalueret. Her viste det sig blandt andet, at 53 procent af de ældre var døde i løbet af de tre år. Men det kunne vel ikke være så usædvanligt, for der var jo tale om svagelige ældre personer!

---

1. Gibbs, L. og E. Gambrill: *Critical Thinking for Social Workers*, Pine Forge Press, 1999.

2. Kan ikke direkte oversættes til sagsbehandler, idet det kan have et markant

psykoanalytisk og psykoterapeutisk element, jf. Olsen, S.P. (2004): *Perspektiver på socialt arbejde og socialpædagogik*, Tidsskrift for Socialpædagogik, side 19, nr. 14.

Her kunne historien så være slut. Og der kunne være tale om lokale danske sociale myndigheder. Men det var det ikke, og historien er ikke slut. De pågældende sociale myndigheder havde nemlig ansvaret for langt flere ældre personer med et mentalt handicap end 76. Og myndighederne havde fra starten sagt til sig selv: »Denne indsats lyder fornuftigt, men den er dyr. Vi har derfor behov for solid dokumentation for den positive virkning«. Så et mindre antal på 76 personer blev tilfældigt udtrukket til den intensive støtte. Det betød, at efter året var omme, så var der noget *relevant* at holde resultaterne op imod. De to grupper af ældre, indsatsgruppen bestående af 76 personer og alle de andre mentalt handicappede ældre i lokalområdet, var nøjagtig ens bortset fra helt tilfældige forskelle. Så hvis der dukkede en tilstrækkelig stor forskel op på resultaterne for de to grupper, så kunne det med altovervejende sandsynlighed kun skyldes indsatsen.³

Det betød, at det var muligt for de lokale sociale myndigheder at slå fast, at dødeligheden på 53 procent var for høj. Den var nemlig kun 35 procent blandt de resterende mentalt handicappede ældre i lokalområdet. Én forklaring kan være, at den intensive støtte havde været stressende for de ældre. For eksempel var der relativt flere fra indsatsgruppen, der kom på plejehjem.

En anden indsats rettede sig mod unge drenge fra socialt belastede byområder.⁴ Her var tanken, at hvis de sociale myndigheder tilbød støtte i form af hjælp med lektier, rådgivning, træning i social adfærd, fritidsaktiviteter, deltagelse i fælles feriekoloni osv., så ville det reducere kriminaliteten. De udvalgte familier havde kontakt til en socialarbejder to gange om måneden igennem mere end fem år.

3. Når udtrykket »med alt overvejende sandsynlighed« anvendes, så er det fordi at det er muligt ved et rent tilfælde, at alle de svageste ældre havnede i indsatsgruppen. Det er bare meget meget usandsynligt. Det kan sammenlignes med at slå 50 seksere i træk med én terning. Det er muligt ved et rent tilfælde at gøre det med en ægte og ærlig terning, men det er meget meget usandsynligt. Det er et fundamentalt grundvilkår, når det gælder viden om menneskelig

adfærd. Det er kun muligt at sige noget om sandsynligheder og ikke lovmæssigheder à la »Peters mor er drunker, ergo bliver Peter drunker«.

4. McCord, J. (1992): *The Cambridge-Somerville Study: A Pioneering Longitudinal Experimental Study of Delinquency Prevention*.

In J. McCord og R.E. Tremblay (red.) *Preventing Antisocial Behavior: Interventions from Birth through Adolescence*, pp. 196-206. New York, NY: Guilford Press.

Forskere fandt mere end 30 år senere frem til disse drenge igen og interviewede dem. De fleste af de nu midaldrende mænd mente selv, at deres deltagelse i den pågældende socialpolitiske indsats havde bidraget positivt til deres liv. Men igen var der en unik mulighed for at lave en solid undersøgelse af effekten af indsatsen, fordi der var en relevant gruppe at holde resultaterne op imod. I sin tid var der nemlig blevet udvalgt en langt større gruppe af drenge, hvorefter de »heldige« drenge, der kunne få lov til at deltage i den socialpolitiske indsats, blev fundet ved hjælp af lodtrækning. Det vil sige, at den eneste systematiske forskel mellem de to grupper af drenge var, om de deltog i indsatsen eller ej. Og det vil igen sige, at hvis der var en systematisk forskel i deres efterfølgende livskvalitet, så kan det med alt overvejende sandsynlighed kun skyldes indsatsen (jf. fodnote 3).

Og det viste sig, at mændene i indsatsgruppen var blevet mere kriminelle, havde flere alkoholproblemer og led mere af psykiske sygdomme end mændene i kontrolgruppen. Endelig var flere mænd i indsatsgruppen døde, end det var tilfældet i kontrolgruppen. Én mulig forklaring kan være, at småkriminelle unge, der bringes sammen, bruger hinanden som rollemodeller og styrker fælles antisociale normer.⁵

Disse to eksempler stammer fra et fremmed land og foregik for mange år siden. Deres relevans for dagens sociale arbejde kan diskuteres. Men de kan bruges til at illustrere to problemstillinger i socialt arbejde, der ikke forældes:

Den første problemstilling er en af de etiske dimensioner i socialt arbejde. Umiddelbart virker tankerne eller teorierne bag de to indsatser fornuftige.⁶ Og det krav skal selvfølgelig altid stilles til en socialpolitisk indsats: Er der et solidt teoretisk fundament, der underbygger, hvorfor man forventer, at indsatsen vil have en positiv virkning på klientens livskvalitet? Men hvis man vil sikre sig, at en socialpolitisk indsats rent faktisk også gavner og ikke skader klienterne, så er et

5. Dishion, T.J. et al (1999): *When Interventions Harm*, American Psychologist, 54(9), side 755-764.

6. Udtrykket »indsats« er valgt som synonym for en lang række af andre ord, der bruges, for eksempel metode, tiltag, program, intervention, teori, foranstalt-

ning, model, procedure, behandling, politik, praksis og så videre. Alle begreberne dækker over en eller anden form for frivillig eller tvangsmæssig offentlig indgriben i personers liv for at ændre deres adfærd.

solidt teoretisk fundament for indsatsen ikke tilstrækkeligt. Der, er også behov for at undersøge, om det rent faktisk går klienterne bedre som følge af indsatsen.

Det er vigtigt at holde sig for øje, at selvom personer er involveret i en socialpolitisk indsats, så foregår der mange andre positive og negative ting i deres liv. Hvis det går godt eller dårligt for disse mennesker, så kan det lige så vel skyldes disse andre faktorer og ikke den socialpolitiske indsats.⁷ Et illustrativt eksempel kan være, at en del teenagerdreng kommer ud i småkriminalitet i teenageårene for så at rette sig, når de bliver ældre, finder kæreste og arbejde. Og det kan ske uafhængigt af de indsatser, som de sociale myndigheder har taget i anvendelse.

Det bringer os videre til den anden problemstilling, som bliver illustreret i de to eksempler. Det er muligt ved hjælp af lodtrækningsforsøg at reducere sandsynligheden for, at de sociale myndigheder uforvarende kommer til at skade de sociale klienter. Sociale myndigheder og forskere i de nordiske lande har praktisk taget aldrig benyttet sig af dette stærke forskningsdesign.⁸ Der er dog ved at ske noget på dette felt, idet både Norge og Sverige i øjeblikket gennemfører lodtrækningsforsøg med Multisystemisk terapi (MST). Norden har dermed taget det første spæde skridt ind på et forskningsfelt, der står langt stærkere internationalt både på det sociale område og indenfor andre samfundsvidenskaber.⁹ Der er fx samlet over 10.000 lodtrækningsforsøg og lodtræknings-lignende forsøg i Campbell samar-

7. Dette problem går under forskellige betegnelser blandt forskere: selektion bias, confounding, andre forklarende baggrundsfaktorer, the missing variable problem, the missing counterfactual og så videre.

8. Som ved et hvert andet forskningsdesign kan en lang række ting gå galt ved et lodtrækningsforsøg, for eksempel Hawthorne og placebo effekter, fordelingen mellem indsats- og kontrolgruppe er alligevel ikke helt tilfældig, der sker frafald, indsatsen gennemføres ikke konsistent, kontrolgruppen udsættes for

indsatser, som man ikke har styr på, der er ikke et tilstrækkeligt antal personer med, til at effekten kan identificeres og så videre. En god oversigt over, hvilke yderligere udfordringer man møder, hvis man skal gennemføre et lodtrækningsforsøg på det sociale område, er Gueron, J.M. (2000): *The Politics of Random Assignment*, Manpower Demonstration Research Corporation (MDRC).

9. Oakley, A. (1998): *Experimentation and social interventions: a forgotten but important history*, The British Medical Journal, vol. 137, pp. 1239-1242.

bejdets Social, Psychological, Educational, Criminological Register (C2-SPECTR) på <http://www.campbellcollaboration.org/Fralibrary.html>.¹⁰

Tanken om at anvende lodtrækningsforsøg på det sociale område bliver ofte afvist som uetisk »når man nu ved, at indsatsen virker«. Men som illustreret i de to eksempler ovenfor så er det ikke tilstrækkeligt, at en socialpolitisk indsats umiddelbart virker fornuftig, hvis man vil være rimeligt sikker på at gavne de sociale klienter. Ethvert lodtrækningsforsøg kan i sagens natur gennemføres på en uetisk måde, men i lyset af de to eksempler ovenfor er det også relevant at stille spørgsmålet om, hvorvidt det er etisk forsvarligt at afvise anvendelsen af lodtrækningsforsøg som et instrument til at øge kvaliteten af den socialpolitiske indsats?

Praksisbaseret viden og forskningsbaseret viden

De socialarbejdere, der arbejdede med de to ovenstående indsatser, havde sikkert i længden fået en snigende mistanke om, at der var problemer med de pågældende indsatser. Men det ændrer ikke ved det faktum, at et stærk forskningsdesign kan afsløre problemer langt langt tidligere end praksisviden.

Hvad det er, forskningsbaseret viden kan og praksisviden ikke kan, er ligeledes i fokus i en sammenligning mellem undervisningen i social børneforsorg i den svenske socionomuddannelse og den danske socialrådgiveruddannelse:

Det er svært at se, hvad man skulle stræbe efter at basere social uddannelse og socialt arbejde på, hvis ikke på kundskab i videnskabelig forstand. De vigtigste spørgsmål, man kan stille til den sociale børneforsorg er empiriske spørgsmål, for eksempel: Hvad skader et barn? Hvad karakteriserer børn, der klarer sig – eller ikke klarer sig – på trods eller på grund af en utilstrækkelig opvækst? Hvilke følger skaber forskellige former for modgang for børn? Hvilke problemer kan en given foranstaltning løse eller ikke løse? Har denne metode sandsynlighed for at afhjælpe det, den tilsigter at afhjælpe? Svarene på spørgsmål som disse

10. Petrosino, A.J. et al : *A Social, Psychological, Educational & Criminological Trials Register (SPECTR)* på

<http://www.campbellcollaboration.org/papers/unpublished/petrosino.pdf>

kan praksiserfaring (eller »tavs viden«) ikke frembringe, de kan kun gives på empirisk forsknings grund, og ikke sjældent kun på uhyre sofistikeret forsknings grund. Fra et klientsynspunkt er det ikke betryggende, hvis sådanne spørgsmål ikke søges besvaret.¹¹

Det er utroligt vigtigt, at et konstruktivt samarbejde mellem forskning og praksis – til bedste for de sociale klienter – bygger på gensidig respekt og åben erkendelse af styrker og svagheder. Det er i den sammenhæng muligt at hente inspiration fra den udvikling, som psykoterapeutisk praksis og forskning har gennemgået de sidste 30 år. Professor i klinisk psykologi ved Umeå Universitet Bengt-Åke Armelius (BÅA), har reflekteret over, hvorledes psykoterapien gradvis er blevet mere og mere baseret på indsatser, hvis virkning er dokumenteret ved hjælp af stærke forskningsdesigns (dvs. evidens-baseret).¹² Han kan i den nuværende debat om evidensbaseret socialt arbejde genkende en del af de argumenter og følelser, der også kom til udtryk i de tidlige år med begyndende forskning i psykoterapi i 1970'erne:

- Den subtile relation mellem terapeut og patient og effekter af følelsesmæssig karakter kan ikke måles.
- Empirisk forskning er positivistisk og påvirket af medicin og naturvidenskab. Det passer derfor ikke til psykoterapien. Der kræves en hermeneutisk eller humanistisk tilgang.
- Hvert tilfælde er unikt. Det er ikke muligt at generalisere fra én patient til en anden.
- Psykoterapi er ikke en rationel proces, men styres af det unikke møde mellem to personer, som det ikke er muligt at forske i.
- Psykoterapi er alt for kompleks, og effekten på en patient kan derfor ikke måles.

BÅA beskriver, hvorledes psykoterapien har bevæget sig igennem tre faser: Den første fase var en »søgende« fase, hvor videnskabsteoretiske diskussioner dominerede. I den anden »prøv & lær« fase forsøgte forsk-

11. Egelund, T. (2002): *Social børneforsorg – kundskab og professionalisering*, CUS skrift.

12. Artikel i Nordisk Campbell Centers Nyhedsbrev nr. 3, 2004 optrykt fra

Armelius, B.Å. (2002): *Diskussionen om evidensbaseret socialtjänst – en déjà-vu-upplevelse*, Socialvetenskaplig Tidskrift, årg. 9, nummer 2-3, pp. 261-265.

ningen at besvare verserende spørgsmål. Den nuværende tredje fase er en »integreringsfase«, hvor praksis og forskning spiller tæt sammen. Der er nu en erkendelse af, at mange af de farer, der blev forudsagt i første fase, var overdrevne. Efter mange års god empirisk forskning, er det blevet muligt med stor sikkerhed at sige for eksempel følgende:

- Relationen mellem terapeut og patient er af stor betydning for effekten – specielt patientens følelse af at være respekteret og af at være i samarbejde med terapeuten.
- En del mennesker kan ikke hjælpes af psykoterapi. Det er muligt at forudsige, hvem de er.
- Alle veludviklede terapimetoder giver omtrent samme positive effekt sammenlignet med ingen terapi.

BÅA konkluderer, at det selvfølgelig ikke er muligt at vide, om socialt arbejde også når frem til anden og tredje fase i sin evidens-basering, men der er anledning til at tro, at al praksisbaseret kundskabsudvikling følger en lignende proces.

Hvorfor evidens-baseret politik og praksis?

Men hvorfra stammer hele diskussionen om evidensbaseringen af socialt arbejde og andre former for offentlige politikker?

Diskussionen om mulighederne for en bredere anvendelse af evidens-baseret politik og praksis synes at udkrystallisere sig i Storbritannien i slutningen af 1990'erne af mindst tre årsager.¹³ For det første kom Blair-regeringen til magten under et anti-ideologisk og pragmatisk banner.

Det kom blandt andet til udtryk i et såkaldt White Paper¹⁴ fra 1999, der under overskriften »*Modernising government*« skrev følgende:

This Government expects more of policy makers. More new ideas, more willingness to question inherited ways of doing things, better use of evidence and research in policy making and better focus on policies that will deliver long term goals.

13. Solesbury, W. (2001): *Evidence Based Policy: Whence it came and where it's going*, ESRC UK Centre for Evidence Based Policy And Practice, Working Paper 1.

14. Cabinet Office (1999) *Modernising government*. Stationery Office: London <http://www.cabinet-office.gov.uk/moderngov/whtpaper/index.htm>

En anden faktor var skredet i befolkningens holdning til den offentlige sektor og de faggrupper, der arbejdede i den offentlige sektor. Befolkningen var blevet mere kritiske også over for kvaliteten af offentlige ydelser. Offentlige ansatte blev i mindre grad betragtet som uangribelige autoriteter. Og når der bliver fokus på brugernes rettigheder og »informeret samtykke«, så bliver de professionelle nødt til at interessere sig for at have den nødvendige information til rådighed: Hvilken indsats skal anbefales? Hvorfor anbefales netop denne indsats? Og hvilken dokumentation har den professionelle for indsatsens effekt?

Den sidste faktor var et mere udbredt krav om at formidle resultaterne af forskning. En af årsagerne var formodentlig det konkurrencepres, som klassiske universitetsbaserede samfundsvidenskabelige forskere oplevede fra private konsulentfirmaer, når det gjaldt evaluering af offentlige politikker. Derudover øgede de offentlige forskningsfonde deres fokus på umiddelbart anvendelig forskning, der var tættere knyttet til de problemstillinger, der figurerede i den offentlige debat. Et skift der selvfølgelig også afspejlede de førnævnte signaler fra politisk hold.

Det var en diagnose af, hvilke faktorer der lancerede evidens-baseret politik og praksis i Storbritannien. Hvis man skal pege på én enkelt faktor bag den stigende interesse for evidens-baseret politik og praksis i Danmark og resten af Norden, så er det, at de sidste 40 års kraftige vækst i den sociale sektor realistisk set ikke kan fortsætte. Mere eller mindre afledt af denne forventede opbremsning er der opstået flere forskellige tendenser, der delvist kan genkendes fra Storbritannien:

- Kravet til prioritering er skærpet.
- Borgerne generelt og brugerne/klienterne opfører sig i højere grad som kritiske forbrugere af den offentlige service.
- Øget krav til en professionalisering af organiseringen og styringen af social- og velfærdssektoren.
- Privatiseringer er dukket op som et muligt instrument.

Der er mindst ét gennemgående træk i disse tendenser: En øget efterspørgsel efter dokumentation – og vel at mærke troværdig dokumentation. Det vil sige dokumentation, der kan stå for et nærmere eftersyn. Dokumentation, der ikke er afhængig af, hvem der har frembragt den. Dokumentation, der er frembragt ved hjælp af metoder, der kan afsløre, hvor godt indsatsen virker. Dokumentation, der rækker ud over den helt lokale erfaring.

Det er erkendelsen af behovet for denne type af dokumentation, som interessen for evidens-baseret politik og praksis hviler på. Ud af denne erkendelse voksede også på internationalt plan Campbell samarbejdet (www.campbellcollaboration.org) i 1999 og få år senere i 2002 Nordisk Campbell Center (www.nc2.net) i København, der er det første regionale center i samarbejdet.

Nordisk Campbell Center er finansieret af den danske stat med fem millioner kr. om året foreløbigt til og med 2008. Det svarer til knap 4,5 procent af de samlede forskningsmidler afsat til forskning i sociale forhold i Danmark.¹⁵ Nordisk Ministerråd støtter derudover afholdelsen af centerets årlige praktikerkonference med 300.000 kr.

Evidens-baseret politik og praksis – hvad er det og hvad er det ikke

Den nu efterhånden forholdsvis gængse definition af evidens-baseret politik og praksis er som følger:

Evidens-Baseret Politik & Praksis er en omhyggelig, udtrykkelig og kritisk brug af den aktuelt bedste viden, når der træffes beslutninger om andre menneskers velfærd.¹⁶

De to eksempler i starten af dette kapitel illustrerer, at det er en etisk forpligtelse at udvise omhu i valget af den bedst mulige løsning. Derfor indgår ordet »omhyggelig« i definitionen.

Kravet er eksplicitte beskrivelser af indsats og målsætning. Alternativet er, at den enkelte socialarbejder, socialforvaltning, kommune eller institution følger sine egne private metoder, fordi det er det, man er bedst til, eller fordi man føler, det er rigtigt. Derfor indgår ordet »udtrykkelig« i definitionen.

Hverken modefænomener eller etablerede teorier skal uden videre accepteres. Ikke al viden er lige velunderbygget. Noget viden er bedre – mere overbevisende – end anden viden. Derfor indgår vendingen »kritisk brug af den aktuelt bedste viden« i definitionen. Viden i denne sammenhæng skal absolut ikke forstås som udelukkende dækkende

15. Statsligt forskningsbudget 2004, tabel 5.1, side 10.

16. Kilde: Sheldon, B. og G.M. Macdonald: *Research & Practice in Social Care*:

Mind the Gap, Centre for Evidence-Based Social Services, 1999 og *Virker Velfærden? – et debatoplæg om evidens og velfærd*, Mandagmorgen, december 2004.

bestemte typer af forskningsbaseret viden eller bare forskningsbaseret viden generelt. Det dækker *alle* former for viden. Det afgørende er, at man forholder sig kritisk til den viden, man anvender. Og her er det godt at holde fast i (mindst) tre centrale krav: (1) Er den *relevant* i forhold til den problemstilling, man ønsker at kaste lys over? (2) Er den *repræsentativ* – dvs. er det holdbart at overføre den pågældende viden fra den sammenhæng, den er fremkommet i? (3) Og er den *gyldig* – teoretisk og empirisk? Dvs. er den pågældende viden teoretisk velunderbygget? Og giver den pågældende viden et rimeligt sikkert og middelret¹⁷ bud på det fænomen fra virkelighedens verden, som den hævder at sige noget om?

Udfordringen for socialt arbejde, som det ser ud i dag, ligger formodentlig hovedsagelig i evidens-baseret politik og praksis' krav om udtrykkelighed og dermed eksplicite beskrivelser af indsats og mål.

Der er i princippet ingen grænser for, hvilke typer af socialpolitiske indsatser der kan evidensbaseres: De billige og de dyre. De gammeldags, de moderne og de helt revolutionerende. De simple og de komplekse. Der er dog én ting, som en evidensbaseret socialpolitisk indsats aldrig bliver, og det er en anbefaling. Det vil aldrig og skal aldrig blive således, at fordi der findes solid viden, der dokumenterer for eksempel en bestemt positiv eller negativ effekt af en indsats, så er politikerne nødt til at sige ja eller nej til at indføre indsatsen. Og det er der flere grunde til.

Solid dokumentation for effekten af en socialpolitisk indsats vil typisk kun dække nogle få af den lange række af mål, som potentielt kan være med indsatsen. Og det er politikernes ansvar at bestemme, hvad målene er med den offentlige socialpolitik. Forskernes og praktikernes indflydelse sker for eksempel via rådgivning, den offentlige debat og stemmeboksen. Hvis det for eksempel kan påvises, at visse »kæft-trit-og-retning« indsatser over for unge kriminelle ikke mindsker kriminaliteten, så kan politikere stadig legitimt ønske, at de bliver anvendt. De kan for eksempel prioritere strafelementet i indsatserne. Noget andet er, at det er sundt for demokratiet, hvis de positive og negative

---

17. Det er i denne sammenhæng det modsatte af et skævt bud, eller som kvantitative forskere siger: Et biased skøn.

effekter af socialpolitiske indsatser bliver undersøgt og formidlet, så der kan træffes mere informerede valg i stemmeboksen, i mødelokalerne, ved skranken, i politik, i praksis osv.

En anden grund til at evidensbaseret dokumentation ikke er ensbetydende med en anbefaling er, at en lang række andre faktorer helt legitimt spiller en rolle, når der træffes beslutninger, jævnfør figur 1. Det gælder på alle niveauer af socialpolitikken fra lands- og kommunalpolitikkerne, over de ledende embedsmænd til praktikerne ude i felten. Det ligger for eksempel lige for, at politikere helt legitimt kan sige nej til at indføre en socialpolitisk indsats, hvis de vurderer, at størrelsen af den positive effekt ikke står mål med omkostningerne.

FIGUR 1.

Ambitionen med evidens-baseret politik og praksis er alene at få evidens på banen i beslutningsprocesserne, hvilket i den nuværende situation ikke er så uambitiøst endda.

Effektstudier og systematiske forskningsoversigter

Det internationale Campbell samarbejde blev dannet af to grupper af mennesker. For det første forskere med ekspertise i, hvorledes resultaterne af stærke forskningsdesigns kan samles, så de giver det mindst ringe bud på effekten af offentlige politikker inden for social- og velfærds politik, uddannelse og kriminalitetsbekæmpelse. Og for det andet administratorer, der efterspurgt denne type af viden i deres daglige arbejde. Samarbejdet opstod ud fra erkendelsen af, at der netop på dette område var et betragteligt bidrag at yde til at højne kvaliteten af offentlige politikker og menneskers mulighed for at træffe informerede valg.

Campbell samarbejdets medlemmer har – gennem deres interesser og forskningsmæssige kompetencer – stærke meninger, om hvilke forskningsdesign der er stærkere end andre, når det gælder om at isolere effekten af offentlige politikker. Det betyder, at den metodemæssige diskussion der foregår, sker inden for rammerne af den bedste internationale forskning på dette felt. For eksempel diskuteres det, hvorvidt såkaldte mikro-økonometriske estimationsteknikker, som gav McFadden og Heckman 2000 Nobel-prisen i økonomi, kan konkurrere med gode lodtrækningsstudier.

Men evidens-baseret politik og praksis dækker en langt bredere vifte af viden end viden om, hvad der virker. Solid dokumentation for virkningen af en socialpolitisk indsats er ikke den eneste brik til evidens-baseret af socialt arbejde. Det stiller også krav til bedre evidens på områder som for eksempel brugerinddragelse, implementering, organisationskulturer, faglig kompetenceudvikling, medarbejder-engagement, tværfagligt samarbejde, ledelse og så videre. Det er bare ikke Campbell samarbejdets kompetenceområde.

Det internationale Campbell's kerneprodukt er de såkaldte *systematic Campbell reviews* eller systematiske forskningsoversigter, der stiler efter at indsamle, kvalitetsvurdere og statistisk sammenstille *alle* tilgængelige effektstudier, der beskæftiger sig med en bestemt form for offentlig indsats.¹⁸ Kvalitetsvurderingen sker i høj grad med afsæt

18. Geraldine Macdonald (2003): *Using Systematic Reviews to Improve Social Care*, Social Care Institute for Excellence,

Report no. 4, 2003. Rapporten er tilgængelig på SCIE's hjemmeside www.scie.org.uk

i et bestemt forskningsdesigns evne til at isolere effekten af indsatsen fra alle andre mulige årsagsforklaringer, jf. fodnote 7.

Udarbejdelsen af en systematisk forskningsoversigt sker efter retningslinjer tilgængelige på det internationale Campbell's hjemmeside. Disse oversigter skal godkendes i en uafhængig referee proces, før de kan få Campbell kvalitetsstempelen. Derudover skal alle til- og fra- valg, litteratursøgning, kriterier og metoder eksplicit dokumenteres i en såkaldt protokol, der også skal være offentlig tilgængelig. En protokol skal være så detaljeret, at det er muligt at reproducere resultaterne. En Campbell oversigt skal således leve op til et helt fundamentalt og klassisk krav til god forskning.

Samlet set er resultater fra en systematisk forskningsoversigt mere troværdige og gennemskuelige end for eksempel resultaterne af de fleste almindelige litteraturoversigter, når det gælder virkningen af offentlige politikker.¹⁹

Eksempler på godkendte Campbell reviews på det sociale område er:

- Individuel og gruppebaserede forældreprogrammer har en gavnlig effekt på teenageforældre og deres børn.
- Gruppebaserede forældre-uddannelsesprogrammer har en gavnlig virkning på 0-3 årige børns følelsesmæssige og adfærdsmæssige tilpasning.
- Fysisk træning af enhver art forbedrer selvværd for børn og unge.

Alle reviews er tilgængelige via det internationale Campbell's hjemmeside i basen C2-RIPE.

Campbell samarbejdet er blevet bebrejdet, at den kvalitative forskning spiller en for lille rolle i samarbejdet. Men det afspejler for det første, at samarbejdet har taget afsæt i de forskningsmiljøer, der beskæftiger sig med systematiske forskningsoversigter over effektstudier. Og for det andet, at der er generelt langt større konsensus om kvalitetskrav til effektstudier end kvalitetskrav til kvalitativ forskning. Den brede anvendelighed og troværdighed af en systematisk forskningsoversigt er afhængig af en rimelig grad af enighed omkring de

19. En af de ældste videnskabelige artikler, der beskæftiger sig med denne metode, er Feldman (1971): *Using the work of others*, *Sociology of Education* 4, 86-102.

anvendte kvalitetskriterier. Det vanskeliggør udarbejdelse af systematiske forskningsoversigter baseret på kvalitativ forskning.

Campbell samarbejdet stræber vedvarende efter at blive bedre til det, samarbejdet er god til i forvejen: Systematiske forskningsoversigter over virkningen af offentlige politikker og indsatser. Det er den brik til forbedring af kvaliteten af blandt andet socialt arbejde, som Campbell samarbejdet har valgt at levere. Skal puslespillet blive komplet, skal der i sagens natur trækkes på mange andre former for viden. Viden som det internationale Campbell ikke føler sig kvalificeret til også at levere.

Nordisk Campbell Center koncentrerer sig – helt i samme ånd – om at opbygge kompetence blandt forskere i Norden i at producere systematiske forskningsoversigter inden for effektstudier. Der er tale om et langt sejt træk, dels fordi selve produktionen af et enkelt review tager lang tid, og særdeles fordi det kvantitative miljø inden for social- og velfærds politik, som er der Nordisk Campbell Center rekrutterer forskere fra, er lille i Norden. Ikke mindst når fokus er på højkvalitets-effektstudier.

Nordisk Campbell Center balancerer denne kompetenceopbygning med et tilsvarende fokus på formidling af viden om effekter til det nordiske praktikermiljø i bred forstand. Ud over den store årlige praktikerkonference, hvor en lang række workshops bringer nordiske praktikere sammen med forfatteren til konkrete systematiske forskningsoversigter om diskussioner af virksomme socialpolitiske indsatser, så formidler Nordisk Campbell Center også viden om effekter via elektroniske nyhedsbreve, foredrag, artikler i fagblade, praktiker-følgegrupper til reviews og så videre. Endelig har centeret opbygget en række databaser:

- **Danske EVALueringer af Socialpolitiske indsatser DEVAS** (dansksproget)
- **Systematic reviews from Other Relevant Organisation SORO** (engelsksproget)
- **Systematiske forskningsOversigter fra andre Relevante Organisationer SORO** (dansksproget)

De er tilgængelige på www.nc2.net. Dertil kommer yderligere databaser på det internationale Campbell samarbejdes hjemmeside www.campbellcollaboration.org: C2-RIPE med godkendte Campbell reviews og C2-SPECTR (se tidligere).

Kan udlandet lære os noget?

Evidens-baseret politik og praksis lægger op til en langt bredere afsøgning efter viden end socialpolitiske indsatser normalt er baseret på. Det vil sige, at internationale erfaringer og forskning aktivt skal inddrages i beslutningsprocesserne. Det er en forholdsvis ny tanke for det socialpolitiske felt. Inddragelsen af viden om socialpolitik, der er indsamlet i andre lande, er derfor blevet mødt med en del modstand ud fra deisen, at viden ikke kan overføres. Det vil sikkert være tilfældet på en lang række områder. Men det ville være interessant at kende de internationale erfaringer med effekterne af indsatser som for eksempel familierådslagning, Minnesota modellen, kognitiv-adfærdsterapi, MST og så videre, der er hentet til Danmark fra udlandet.

Sociale problemer er ikke så grundlæggende ulig lande imellem: Misbrug, prostitution, børn og unge med sociale og adfærdsproblemer, ældres behov for omsorg, sindslidelser, hjemløshed, arbejdsløshed, mishandling af børn osv. Kulturelle og institutionelle forskelle kan betyde noget for effekten af en indsats. Men det kan kun afdækkes nærmere, hvis man systematisk gennemgår den eksisterende viden og undersøger forskelle i effekter på tværs af kulturer og institutioner.

Det ideelle ville være, hvis det var muligt at lade indførelsen af en ny socialpolitisk indsats gennemløbe tre faser: (1) En systematisk forskningsoversigt udarbejdes for at afdække den eksisterende viden. (2) Derefter laves et mindre lodtrækningsforsøg i lokal regi for at sikre sig, at effekterne kan overføres på tværs af kulturer og institutioner. (3) Når denne dokumentation er på plads udbredes den nye indsats til alle relevante danske sociale klienter.²⁰

Kan effekten af socialt arbejde måles?

En del af kritikken af evidens-baseringen af socialt arbejde tager afsæt i, at det ikke skulle være muligt at kvantificere effekterne af socialt arbejde. Visse effekter af socialt arbejde er sikkert så subtile, at de ikke kan måles. Det kan dog ikke gælde alle effekter af socialt arbejde. Og der må være muligheder for at forbedre kvaliteten af socialt arbejde,

---

20. Det har netop været det norske familieministeriums fremgangsmåde i forbindelse med MST.

der bliver tabt, hvis man går ud fra devisen: *»Hvis vi ikke kan måle alt – skal vi ikke måle noget som helst«*.

Det er værd at tilføje, at der er masser af internationale standardiserede metoder til at måle også de mere »bløde« effekter af socialt arbejde som for eksempel brugertilfredshed, selvværd og andre psykosociale indikatorer. Formålet med at måle effekter af socialt arbejde er også at åbne op for det væld af muligheder for læring og erfaringsudveksling, som sammenlignelig viden giver adgang til for den enkelte socialarbejder og socialforvaltning. Evidens-baseret politik og praksis siger ikke, hvad effekten af socialt arbejde skal være. Opfordringen går alene på i første omgang at blive mere eksplicit på, hvad målene er med socialt arbejde og i anden omgang at stræbe efter at dokumentere disse effekter.

En sidegevinst af øget brug af standardiserede mål for effekten af socialt arbejde, der ikke skal bagatelliseres, vil være en langsom nedbrydning af en af de væsentligste barrierer for mere kvantitativ forskning i socialt arbejde – nemlig manglen på sammenlignelige og lettilgængelige data.

En anden del af kritikken af evidens-baseringen af socialt arbejde tager afsæt i, at det rent teknisk ikke skulle være muligt at isolere effekten af socialt arbejde, fordi det er alt for kompleks. At denne fejltagelse opstår er ikke overraskende givet de mindre stærke forskningsmæssige designs, der typisk bliver anvendt af de få kvantitative nordiske forskere, der arbejder med effektstudier på det socialpolitiske felt. Der anvendes næsten udelukkende forskningsdesigns, som forudsætter, at det er muligt at identificere, finde data for og aktivt rense for *alle* mulige *alternative* forklaringer på ændringer i klienternes livskvalitet end den socialpolitiske indsats, jævnfør fodnote 7. Der bliver typisk rensset for for eksempel socio-økonomisk baggrund, uddannelse, køn, alder og så videre. Det giver selvfølgelig et langt mere sikkert og middelret bud på effekten end at lave almindelige før/efter målinger på klienter, der går igennem en socialpolitisk indsats. Men det ændrer ikke ved det faktum, at det er en fuldstændig berettiget kritik: Når nu socialt arbejde er så kompleks, så er det ikke sandsynligt, at det er muligt at identificere og finde data for *alle* mulige *alternative* forklaringer. En opgave, som bliver yderligere vanskeliggjort af manglen på lettilgængelige og sammenlignelige data på det sociale område.

Hvis man kan finde på en teoretisk plausibel påstand i stil med: »Effekten skyldes ikke den socialpolitiske indsats, men klientens oplevelse af at blive respekteret, socialarbejderens erfaring og kulturen i lokalsamfundet.« Den pågældende forsker vil i så fald kun kunne svare: »Ja, det kan godt være rigtigt.« Det skyldes ikke forskerens uformåen, kun at forskningsdesignet svigter.

Når det gælder forskning i socialt arbejde, advokeres der ofte for metode-pluralisme ud fra det uhyre fornuftige synspunkt: Én metode kan ikke levere alle svarerne. Men hvis man kigger ud over det nordiske forskningslandskab på det sociale felt, så springer fraværet af højkvalitets-effektstudier som lodtrækningsforsøg og mikro-økonometriske estimationer i øjnene.²¹ For det er muligt ved hjælp af disse metoder i større grad at isolere effekten, selv når indsatsen fungerer i et komplekst samspil.

Lodtrækningsforsøg omtales også nogle gange som »black box« forskning. Det er egentlig et udmærket billede. Det illustrerer, hvad lodtrækningsforsøg kan og ikke kan. Dette forskningsdesign er uafhængig af, hvad der præcist foregår inde i den »sorte boks«, så længe der er styr på, hvad der går ind i boksen, og hvad der kommer ud af det. Dvs. så længe gruppen af potentielle klienter fordeles helt tilfældigt mellem indsatsen og kontrolgruppen.²² Og så længe der er styr på størrelsen af den effekt, der er for klienterne i de to grupper. Hvis der er systematisk forskel på effekten mellem klienterne i indsatsgruppen på den ene side og kontrolgruppen på den anden side, så kan det kun skyldes indsatsen²³. Men dette forskningsdesign kan ikke bevæge sig inden for i den »sorte boks«, dvs. lodtrækningsforsøg kan ikke sige, hvorfor eller hvordan indsatsen virker. Derfor er der netop et stort uudnyttet potentiale for at skabe ny og nyttig viden ved at lade denne type af kvantitativ forskning vekselvirke med kvalitativ forskning, der udforsker mulige årsags/virknings-forklaringer.

21. Lodtrækningsforsøg findes i de tilgrænsende felter som psykiatrien og socialmedicin, mens mikro-økonometriske estimationer er et meget stærkt felt i nordisk arbejdsmarkedsforskning.

22. Kontrolgruppen vil typisk få den »sædvanlige« socialpolitiske indsats.

23. Som ved al anden kvantitativ samfundsvidenskabelig forskning, der for-

søger at sige noget om menneskelig adfærd, så opereres der i sandsynligheder og ikke lovmæssigheder, jævnfør fodnote 3 tidligere. Og som al mulig anden empirisk forskning, så kan en række ting gå galt i forbindelse med gennemførelsen af et lodtrækningsforsøg, jævnfør fodnote 8.

Socialt arbejde reduceret til et opslag i en manual?

I visse sammenhænge er det blevet fremført, at en evidensbaseret af socialt arbejde vil »*reducere socialt arbejde til et opslag i en manual*«. Det er også hændt i forlængelse af denne kritik, at lægeverdenen er blevet fremført som et skræmmebillede.

Noget helt andet er, at denne opfattelse af medicin som værende så evidensbaseret, at faget er »reduceret« til opslag i manualer, repræsenterer en overvurdering af mængden af evidens inden for lægekundskab. Det vil enhver kunne overbevise sig om ved at gå til 10 forskellige læger med de samme symptomer. Dette kapitel ville dog ikke være tro mod sit ærinde, hvis det ikke insisterede på, at det er en kvalitet ved en profession, hvis løsningsforslag varierer mere på tværs af klienter end på tværs af professionelle. Indtrykket er, at mens én og samme klients besøg hos 10 forskellige læger resulterer i et antal løsningsforslag, der er tættere på 1 end 10, så vil én og samme klients besøg hos 10 forskellige professionelle i socialt arbejde resultere i et antal løsningsforslag, der er tættere på 10 end 1.²⁴

Men lad os vende tilbage til spørgsmålet om, hvorvidt evidensbaseret er ensbetydende med at reducere socialt arbejde til et opslag i en manual. Hvis det går godt, vil et godt effektstudie kunne levere viden af følgende karakter »*Denne indsats vil typisk virke for personer med disse karakteristika ...*«. Der vil ikke være tale om detaljerede regler, som socialarbejderen kan anvende mekanisk. Der er derfor stadig behov for at skræddersy indsatser til den enkelte klient. Det ideal, der stræbes efter, er alene, at professionelle tager udgangspunkt i en fælles kundskabsbase. Således at store uforklarlige forskelle i indsatsen over for den samme type klient fra socialforvaltning til socialforvaltning – fra institution til institution – fra socialarbejder til socialarbejder – mindskes.

Evidensbaseret og den nuværende danske evalueringskultur

Opbygningen af en solid nordisk forskningstradition inden for høj kvalitets-effektstudier og et stort bibliotek af systematiske Campbell

24. Egelund, T. og Thomsen S. A. (2002): *integrationsindsats og integrationssucces, Tærskler for anbringelser*, SFI 02:13 og AKF-forlaget.

Heinesen, E. et al (2004): *Kommunernes*

forskningsoversigter er startet, men det kræver en stor og tålmodig indsats. Evidens-baseret politik og praksis har dog også potentialet for at påvirke kvaliteten af den socialpolitiske indsats gennem mange andre kanaler. For eksempel kan principperne i evidens-baseret politik og praksis i langt højere grad bruges som afsæt til at stille kritiske spørgsmål til mange af de effekt-evalueringer, der bliver produceret hvert år i sektoren.

En typisk dansk evaluering, der hævder at dokumentere effekten af en socialpolitik indsats, beskriver ofte blot, hvordan det går med klienterne, efter indsatsen er afsluttet. Evalueringen sammenholder eventuelt resultaterne med, hvorledes det gik med klienterne, før indsatsen blev iværksat.

Lad os forestille os, at en sådan effekt-evaluering fandt en positiv effekt. Da vil den ikke være i stand til overbevisende at modgå følgende påstande:

De positive resultater skyldes overhovedet ikke indsatsen, men specielt gode kompetencer blandt medarbejderne. Det er ofte de mest progressive amter og kommuner med de dygtigste og mest engagerede medarbejdere, der søger og får forsøgsmidler. Derfor får de gode resultater. Hvis indsatsen overføres til mindre progressive amter og kommuner og mindre dygtige og engagerede medarbejdere, så vil de positive resultater forsvinde.

De involverede medarbejdere og administratorer er så entusiastiske for netop denne indsats, at de bevist eller ubevist undgår at visitere de hårdest belastede klienter til forsøgsindsatsen.

Forsøgsindsatsen var rettet mod kriminelle teenagedrenge. Den bliver evalueret nogle år efter indsatsens ophør. Da havde en del af dem fået arbejde, fast kæreste og børn. De positive resultater skyldes bare, at de voksede sig ud af problemerne. Indsatsen i sig selv har faktisk skadet klienterne.

Omkostningen ved effekt-evalueringer, der dels er baseret på svage metodadesign og dels er betalt og/eller udført af de myndigheder, der har åbenlyse interesser i at finde positive effekter, er en meget lav troværdighed. En yderligere omkostning er, at organisationen går glip af den læring og kvalitetsforøgelse, som et stærkt metodadesign og for eksempel uafhængige evaluører ville bidrage med.

I sagens natur står de myndigheder, der bestiller og betaler en evaluering i et dilemma: Hvis de ønsker mere troværdig dokumentation og mere læring i organisationen, så er de nødt til at vælge et evaluerings-set-up, hvor de løber en større risiko for at afsløre indsatsen som virkningsløs.

Der er mange forskellige muligheder for at øge troværdighed af en evaluering ud over et metodedesign baseret på et lodtrækningsforsøg med afsæt i evidens-baseret politik og praksis. Tanken om at lave et lodtrækningsforsøg virker sikkert i første omgang lidt overvældende på de fleste lokale politikere og administratorer. Men prøv at overveje følgende set-up: Der er mange ventelister i det sociale system. Her kunne man for eksempel – mod at opgive millimeterretfærdig visitering efter behov – trække lod blandt personer på ventelisten om adgang til indsatsen nu og alternativt adgang til indsatsen om ét år. Så kan udviklingen for den første gruppe sammenholdes med udviklingen for gruppen, der stadig venter.

Flere højkvalitets-effektstudier, flere systematiske forskningsoversigter og tålmodig udbygning af evidensbaseringen af socialt arbejde kan bidrage til øget kvalitet. Kvalitet i den forstand at vi får mere solid viden om effekterne af de socialpolitiske indsatser herunder, at vi kan begrænse omfanget af de tilfælde, hvor vi skader de sociale klienter. Det er store, men ikke uopnåelige ambitioner, som Nordisk Campbell Center gerne vil give sit bidrag til at indfri.

... Risker med oklara och luddiga målbeskrivningar och lärares personliga tolkningar av dessa är dessutom att de studerande blir utlämnade till rättsosäkerhet och godtycke – och därtill tvivel på sin egen förmåga: »Vad är det för fel på mig som inte kan lära mig?» ...

Pia Hellertz

Vad behöver socialarbetare kunna? – *reflexioner utifrån ett köns- och lärandeperspektiv*

DET HÅLLER PÅ ATT HÄNDA något mycket spännande med det sätt vi tänker om hur vi tänker och lär. Ett exempel på detta är att vi, istället för att fundera över vad vi som utbildare ska kunna »ge« våra socio-nomstuderande, i allt större utsträckning börjar fråga oss: »Vad behöver våra studerande kunna när de lämnar kursen eller utbildningen?» Den frågan väcker helt nya följdfrågor, exempelvis: *Vilka är de relevanta och nödvändiga kunskaper och färdigheter som socionomer behöver ha? Vilka är våra studerande? Betyder kön och kulturell tillhörighet något för lärandet? Vilka hinder finns för de studerandes lärande? Hur kan lärande stimuleras? Hur ser lärandets processer ut? Hur utvecklas färdigheter och förmågor? Vad ska prioriteras i grundutbildning och vad bör läggas som vidareutbildning eller utbildning på arbetsplatsen? Vilka är de lärare som undervisar på socialarbetarutbildning? Vilka kompetenser behöver dessa lärare ha?*

Det vi smärtsamt börjar upptäcka är att det vi lärare vill och har kompetens att »ge« kanske inte alltid är vad de studerande behöver utveckla och lära.

Vad är socialt arbete?

Jag har arbetat cirka tio år i praktiskt socialt arbete mellan min egen utbildning och min tid som lärare på socionomutbildningen – på behandlingshem för missbrukare, som skolkurator, som kurator på

vårdcentral och som socialsekreterare.¹ När jag började arbeta 1979 hade jag sammanlagt sex och ett halvt års högskole- och universitetsstudier bakom mig, en socionomexamen, en fil.kand.-examen samt en psykoterapiutbildning som motsvarar steg ett. Rent teoretiskt kan detta betraktas som en ganska »gedigen« grundutbildning. Trots det kände jag ständigt stora begränsningar i mitt kunskande, framförallt när det gällde färdigheter. Omgivningen förväntade sig att jag kunde en massa som jag inom mig kände att jag inte behärskade. Jag kände aldrig att jag hade någon praktisk nytta av mina omfattande teoretiska kunskaper.

Ständigt fick jag ta itu med sociala problem och mänskliga öden som översteg min förmåga att analysera och bedöma vad som behövde göras. Jag kände mycket ofta hjälplöshet, vanmakt, brist på relevant praktisk kunskap och en stor ensamhet – trots att jag oftast hade kunniga kollegor och stödjande arbetsledare. Och arbetsbelastningen var ofta oöverstiglig. Jag ville göra ett bra arbete men det fanns det inte tid till.

Ibland krånglade de teoretiska kunskaperna istället till det för mig. Jag vill ta ett enda av många exempel:

När jag arbetade på ett behandlingshem för missbrukare var vi två i personalen som hade samtalsgrupper med klienterna. Min kollega hade ingen som helst akademisk utbildning utan hade gått den långa vägen i praktiskt socialt arbete. Jag hade svårt att förstå varför hennes gäster lyckades så mycket bättre än mina. En dag frågade jag vad de gjorde i gruppen. Jo, de gjorde upp ekonomiska kalkyler och planer, de diskuterade när och hur de skulle få träffa sina barn, vad de skulle säga till människor de gjort illa, vilka kläder de behövde köpa och hur de skulle få pengar till detta med mera. Vad gjorde vi i min grupp? Jo utifrån mina psykoterapeutiska och psykologiska kunskaper försökte vi utveckla förståelse för och få »insikt« i orsakerna till missbruket. Det var den väg jag lärt mig att man skulle gå. Idag skäms jag över det, men jag visste inte bättre då. Jag var psykodynamiskt indoktrinerad.

1. Jag är vuxenstuderande och genomförde socionom- och fil.kand.-examen under åren 1973-1979. Parallellt genomgick jag en psykoterapiutbildning. Sedan 1987 har jag undervisat på Socionomprogrammet på Örebro universitet.

1987 startade jag forskarutbildning i socialt arbete och disputerade 1999 på avhandlingen »Kvinnors kunskapssyn och lärandestrategier? – En studie av 27 kvinnliga socionomstuderande« (länkar till avhandlingen se www.piahellertz.com)

Jag säger nu inte att utbildning är oviktig. Tvärtom, men visst kan man fråga sig om dålig utbildning är bättre än ingen utbildning alls. Men de viktigaste frågorna är: Hur ser en bra utbildning ut? Vad menar vi med en bra utbildning? Socialarbetare har ett enormt stort ansvar. Förbereds vi egentligen på ett medvetet och vetenskapligt genomtänkt sätt för dessa uppgifter?

Utbildning på vetenskaplig grund

Enligt Högskolelagen ska all högre utbildning vila på vetenskaplig grund och beprövad erfarenhet. Under de snart 20 år jag undervisat kan jag lätt se att detta i huvudsak gäller *innehållet* i utbildningen. Det sker oftast genom att forskare berättar om sin och andras forskning i föreläsningar. De studerande får läsa vetenskapliga artiklar och böcker och redovisa vad de lärt, ofta i skriftliga tentamina som bygger på minneskunskaper. Dessutom får de göra egna mindre studier och skriva uppsatser. Jag har sällan under alla dessa år hört någon efterlysa en diskussion om huruvida detta pedagogiska arbetssätt vilar på vetenskaplig grund.

Resultaten från den pedagogiska forskningen runt om i världen lyser ofta med sin frånvaro när man diskuterar hur kurser ska genomföras och utbildningar ska planeras. Den omfattande forskningen omkring multipla intelligenser, lärandestilar, lärandestrategier samt om kön och lärande, har inte i någon nämnbar utsträckning påverkat den högre utbildningen enligt min erfarenhet. Pedagogiken inom högre utbildning formas fortfarande utifrån medeltida föreställningar om kunskapsförmedling och utifrån lärares och utbildningsplanerarens eget personliga tyckande, tänkande och troende. Av kollegor har jag ofta hört kommentarer som: »Jag lär mig bäst med föreläsningar, därför tror jag att det är den bästa metoden«, »Jag tycker att grupparbeten tar en massa onödig tid från studier av litteraturen«, »I min klass var studenterna kritiska mot alltför mycket diskussion i klassrummet. Det tog för mycket tid från min (lärarens) föreläsning«.

Redan under senare delen av min egen utbildning på 1970-talet kom jag i kontakt med pedagogisk forskning som hjälpte mig att förstå att mina egna tillkortakommanden inte enbart berodde på mina personliga brister och svagheter. De berodde också på att den utbildning jag fått inte gav mig möjlighet att utveckla de relevanta och nöd-

vändiga färdigheter jag hade behövt. »Informations- och förmedlingspedagogiken« räckte inte till för att hjälpa mig att träna färdigheter. Och då hade vi ändå resurser som innebar att vi i viss utsträckning fick öva genom rollspel, göra någon utredning och försöka analysera fall – även om det var sällsynt.

Att träna innebär dessutom att göra en sak mer än en eller två gånger, liksom att få professionell återkoppling på styrkor och svagheter. När man lär sig köra bil får man träna i veckor och månader med en körskollärare bredvid sig, men när våra studerande ska lära sig samtala med nödställda människor får de nöja sig med att läsa böcker och diskutera vad de läst på seminarier. I bästa fall får de också göra ett par rollspel. Det förväntas att den professionella träningen ska ske under praktikterminer, under handledning av en socionom som ofta är överbelastad av eget arbete och sällan får utrymme för att kontinuerligt handleda och ge återkoppling. Dessutom har handledaren ofta svårt att få tid att gå på utbildning om hur man handleder de studerandes lärande. Många tror nog dessutom att lärande sker automatiskt genom deltagande, trots att vi teoretiskt vet att medveten reflexion är en nödvändig del av lärandet.

Föreläsningsmetoden var och är fortfarande förhärskande till kanske 95 procent. Visst har vi grupparbeten men de studerande får sällan eller aldrig hjälp med att hantera grupprocesser och med att förstå de konflikter och relationsproblem som uppstår i gruppen. Kjell Askeland liknar utbildningens grupparbeten vid att kasta ut ett barn på djupt vatten och hoppas att det kan simma.

1979 skrev jag en D-uppsats där jag kritiskt granskade sättet att utbilda socialarbetare. Jag tog bland annat upp avsaknaden av koppling mellan teori och praktik, den dåliga förankringen i det sociala arbetets verklighet, bristen på möjligheter för de studerande att få självkännedom samt behovet av personlig utveckling inom utbildningen. Jag tog också upp att de lärare som undervisar inte har erfarenhet av socialt arbete och därför inte vet vad utbildningen ska leda till. Andra forskare och studerande har både tidigare och senare fört fram liknande kritik. Nu senast har Högskoleverkets bedömargrupper lyft fram ungefär samma kritiska punkter. Däremot verkar den vetenskapliga kvaliteten vara tillfredsställande.

Vilka är våra studerande?

I genomsnitt är våra socionomstuderande till cirka 82 procent kvinnor och 18 procent män.

Av tradition söker sig arbetarklassens och den lägre medelklassens kvinnor till socionomutbildningen. Klassresenärerna är många, enligt olika studier över 60 procent. Det börjar dessutom komma allt fler kvinnliga och manliga studerande från andra etniska kulturer, med andra utbildningstraditioner och helt andra erfarenheter från skola och lärare, ett fenomen som vi ännu inte börjat fundera över. Vad händer med dessa studenters lärande i mötet med det svenska akademiska systemet?

Många av de socionomstuderande har egna tunga erfarenheter från barndomen. I min forskning fann jag att nio av de tio medelklasskvinnor jag intervjuade hade växt upp i hem med en alkoholiserad far och/eller en svårt deprimerad mor. Tre av dem hade upplevt svåra sexuella övergrepp i barndomen av närstående män. Endast en av arbetarklasskvinnorna hade liknande barndomsupplevelser, vilket förvånade mig. Kanske är det så att arbetarklasskvinnor med en svår psykosocial barndom inte ens vågar drömma om att välja en högre utbildning?

En C-student jämförde socionomstuderande med andra studenter med avseende på känslighet för andras negativa känslor samt risk för så kallad utbrändhet. Han fann att de manliga studenterna var ganska lika varandra, oavsett utbildning, när det gällde känslighet för andras negativa känslor. Detsamma gällde risken för att bli utbränd. Däremot fann han att de kvinnliga socionomstudenterna var avsevärt mycket mer påverkade av andras negativa känslor än andra studenter och dessutom var risken större för dem att bli utbrända. Uppsatsförfattarens handledare frågade mig vad man gör på arbetsplatserna för att hjälpa och stödja kvinnliga socionomer. »Handledning«, svarade jag, obehagligt medveten om att handledning oftast inte räcker för dessa problem. Dessutom brukar handledning vara bland det första som dras in vid ekonomiska neddragningar.

Det behövs mer forskning och en seriös diskussion omkring dessa frågor. Vi vet att vissa symtom på utbrändhet är känslökyla, negativism, bristande ork att lyssna och engagera sig. Jag frågar mig:

I hur stor utsträckning utgör utbrändhet grunden för den repression och brist på empati som vi ibland ser i socialt arbete idag? I vilken utsträckning ligger dessa problem till grund för långtidssjukskrivningar bland socialarbetare?

Männens självförtroende stärks, kvinnors sänks

Den akademiska utbildningen är sedan flera hundra år tillbaka formad av män – för män. Naturligtvis har mäns sätt att se på lärande och på kunskaper legat som grund för utformningen av innehåll och pedagogik. I cirka 80 år har högre utbildning i praktiken varit öppen för kvinnor i Sverige. Idag är kvinnor i klar majoritet – cirka 60 procent – inom högre utbildning. Kvinnors sätt att se på kunskap och lärande har trots det inte haft någon större inverkan, inte ens på de utbildningar som domineras av kvinnliga studerande.

I min forskning fann jag att socionomstuderande kvinnor i huvudsak var *relationsorienterade*. Det betyder att man som lärandestrategi i första hand försöker förstå andra människor genom att sätta sig in i den andres tänkande och kännande, man försöker »gå i den andres mockasiner«. Man lyssnar, frågar och tolkar tills man tycker sig ha förstått. I lyssnandet och tolkandet försöker den relationsorienterade utröna var hon själv står och jämföra med sina egna tankar, åsikter och kunskaper. Denna lärandestrategi använder sig den relationsorienterade människan av även när hon inte håller med den andre.

Manliga studerande använder istället oftast ett *distansorienterat* förhållningssätt till lärande och till andra människor. Det betyder i praktiken att man distanserar sig, objektifierar, analyserar, kritiskt granskar och diskuterar, i ett försök att slå sönder den andres argument och åsikter. Syftet är att nå fram till den sanna kunskapen. Detta kritiska och argumenterande förhållningssätt använder den distansorienterade studenten även om han (hon) egentligen håller med den andre. Ofta verkar det handla om att vinna en kamp istället för att gemensamt söka sig fram till en sanning.

Kommunikationsforskning visar också att män ogärna ställer frågor. Mäns relationer är ofta asymmetriska och hierarkiska. Status och rang när det gäller titlar, bilmärken, snabbhet, kunskapsmängd (faktakunskaper) styr ofta mäns kommunikation och relationer. Ställer man

en fråga ger man budskapet att den andre kan bättre och mer, något man inte gärna riskerar om man inte redan är placerad som underordnad i hierarkin. Det är helt OK för en doktorand att ställa frågor till en professor. Feministisk kommunikationsforskning visar dessutom att den som bara lyssnar och frågar inte blir respekterad som en jämställd i exempelvis gruppdiskussioner eller lektionssammanhang. Man tror att den som lyssnar och frågar inte kan något, inte har förstått, är dum. Man har inte förstått att detta är en lärandestrategi som är minst lika effektiv som andra strategier. Det är för övrigt en strategi som kvinnor använder sig av för att bygga relationer. »Du är viktig för mig. Jag är intresserad av dig. Därför vill jag lyssna på vad du har att säga.« Det finns naturligtvis distansorienterade kvinnor och relationsorienterade män, men de ovan nämnda tendenserna är mycket tydliga i den forskning som gjorts. Det verkar som om de män som söker sig till socialarbetarutbildning i större utsträckning än andra män i vissa avseenden är relationsorienterade. Trots detta är de socionomstuderande männen mer benägna att diskutera, debattera och argumentera i lärosalarna än kvinnliga studerande. Män verkar bli stimulerade, utmanade och inspirerade i de diskussioner som kännetecknas av debatt och argumentation. De kvinnliga studenterna i utbildningen får ofta kritik för att de inte går in i dessa diskussioner och debatter. Kvinnornas förklaring är att de inte känner sig respekterade och tagna på allvar när de blir bemötta med kritiska argument samt att man inte lyssnar på dem. Amerikansk forskning visar att mäns självförtroende stärks i högre utbildning medan kvinnornas försvagas.

Teoretiker och praktiker

I min forskning undersökte jag också vad som var den viktigaste orsaken till att de studerande vill ha utbildning. Ungefär hälften av kvinnorna sa att de ville ha teoretiska kunskaper för att förstå och förklara sociala problem. Den andra hälften ville ha praktiska färdigheter för att kunna sköta det sociala arbetet professionellt. Jag har kallat dessa båda grupper för *relationsorienterade teoretiker* och *relationsorienterade praktiker*. »Teoretikerna« var i huvudsak medelklasskvinnor och yngre. De kom ibland direkt från gymnasiet eller hade annan högre utbildning bakom sig. »Praktikerna« var i huvudsak arbetarklasskvinnor och något äldre med en del arbetslivserfarenhet.

Distansorienterade teoretiker respektive distansorienterade praktiker var mycket sällsynta bland dessa kvinnor. Båda typerna var vanligare bland männen som vi studerade i en uppföljande undersökning. Den akademiska utbildningen är av förklarliga skäl både till innehåll och till utformning i huvudsak anpassad till distansorienterade teoretiker. De 82 procenten kvinnliga studenter undervisas av lärare som till 60 till 80 procent är män. Siffran varierar vid olika lärosäten i landet. Ofta är lärarna i socialt arbete kvinnor medan lärarna i exempelvis statsvetenskap, sociologi och samhällsekonomi är män. Jag frågar mig:

Vilka konsekvenser får det för kvinnliga studerande att i huvudsak undervisas av manliga lärare?

I allt större utsträckning börjar doktorander att undervisa, trots att de ofta har kort eller ingen direkt erfarenhet av praktiskt socialt arbete. De går direkt från egen grundutbildning till forskning och doktorandutbildning. Vilka konsekvenser får det för utbildningen av socialarbetare? För forskning och kunskapsutveckling och i förlängningen för undervisningen i socialt arbete? Ibland är det dessutom så att lärare i socialt arbete har disputerat i andra ämnen, exempelvis i psykologi, sociologi eller statskunskap, eftersom det är viktigare inom akademien att anställa en *disputerad* lärare än en lärare med erfarenhet av och kunskap om socialt arbete. Vilka konsekvenser får dessa traditioner för utbildningen av socialarbetare?

Jag gissar att de flesta lärarna i socialt arbete är medelklassens män och kvinnor. En liten studie visade att de som blir lärare ofta varit »duktiga skolelever«, som fortsatt i skolans värld utan större kontakt med arbetslivet. Vad händer i mötet mellan arbetarklassens kvinnliga studerande och medelklassens begåvade och skolduktiga manliga och kvinnliga lärare? Förstår före detta »duktiga skolelever« att studerande kan ha svårigheter och problem i sitt lärande? Förstår lärare utan större arbetslivserfarenhet socionomstuderandes behov av kunskaper och färdigheter i praktiskt socialt arbete? Finns det en risk att dessa före detta »duktiga skolelever« tror att alla andra lär på samma sätt som de? I hur stor utsträckning är dessa lärare, vare sig de är män eller kvinnor, distansorienterade teoretiker? Vad händer i så fall med de relationsorienterade studerandes lärande i mötet med distansorienterade teoretiska lärare?

En annan liten studie visade att kvinnliga lärare söker sig till högre utbildning för att de »älskar att undervisa«. Männen sökte sig dit för

den fria arbetssituationen och för möjligheten att få forska. För att få en någorlunda trygg undervisningssituation måste man disputerat, det vill säga forska och skriva en doktorsavhandling. Vi vet att den vägen är besvärligare för kvinnor än för män. Ju högre upp i den akademiska världen man kommer, desto fler blir männen. Så även inom socialt arbete. Av de 82 procenten kvinnor på grundutbildningsnivå är det få som går vidare till en akademisk karriär. På docent- och professorsnivå är den stora majoriteten män, även i socialt arbete. Jag frågar mig:

Vilka konsekvenser kan det få för kunskapsutvecklingen i socialt arbete om problemformuleringar och forskning i huvudsak bedrivs av män och om kvinnliga doktorander i huvudsak handleds av män?

Vad behöver socialarbetare kunna?

Utbildningsplaner och kursplaner beskriver målade vad socionomer måste kunna för att få examen. Man ska enligt utbildningsplanen ha »förvärvat kunskaper och den praktiska förmåga som krävs för socialt arbete på individ-, grupp- och samhällsnivå«. Man ska ha »uppnått kompetens att medverka i förebyggande socialt arbete och socialt förändringsarbete på olika nivåer«. Man ska ha »utvecklat förmågan att analysera och förstå sociala processer och problem samt kunna identifiera och strukturera behov av åtgärder och lösningar på olika nivåer«. Dessutom ska man ha »förvärvat kännedom om sådana samhälls- och familjeförhållanden som påverkar kvinnors och mäns livsbetingelser«. Till sist ska man ha »uppnått förmåga att relatera olika typer av åtgärder inom verksamheten till de rättsregler och till de övergripande principer som styr lagstiftningen, bland annat inom det sociala området«.

Punkterna betonar *förmågor* och *kompetenser*, vilket innebär att man måste kunna *tillämpa* de kunskaper man tillägnat sig i utbildningen. Utbildning borde således vara tillämpningsorienterad. Hur skapas en tillämpningsorienterad utbildning som betonar färdigheter och kompetenser inom ramen för det traditionella akademiska systemet?

I kursplaner beskriver olika lärosäten hur man ska uppnå dessa mål – ofta i luddiga och tolkningsbara mål-, syftes- och innehållsbeskrivningar. Min erfarenhet är att detta möjliggör för lärare med olika expertis att tolka och skapa kurser utifrån vad de själva tycker och kan. Det är ju svårt att lära ut det man inte kan. Under mina snart 20 år som

lärare har jag ofta hamnat i situationer där jag tvingats undervisa om sådant jag inte kan, sådant jag bara läst in några veckor innan jag undervisar. I studenternas kursvärderingar kan jag tydligt utläsa skillnaderna mellan de tillfällen när jag undervisat inom områden där jag har en erfarenhetsbaserad och reflekterad kunskap och de tillfällen då jag inte har gjort det.

Risker med oklara och luddiga målbeskrivningar och lärares personliga tolkningar av dessa är dessutom att de studerande blir utlämnade till rättsosäkerhet och godtycke – och därtill tvivel på sin egen förmåga: »Vad är det för fel på mig som inte kan lära mig?» Under examensterminen frågar vi oss fortfarande: »Varför kan de studerande inte analysera?» Mitt svar är: »Därför att vi inte på ett professionellt sätt lärt dem att analysera.« »Ja men de får ju massor av tillfällen att analysera«, svarar du kanske. Men eftersom studenterna är begåvande människor och ändå inte kan analysera måste det vara något fel på själva sättet som vi lär dem – eller inte lär dem analysera, menar jag. Vi behöver således fundera över hur vi på bästa sätt kan lära våra studerande att analysera. Och att kommunicera. Och att fungera tillsammans. Och att lösa problem och konflikter. Och att styra sitt eget lärande. Och att bli medvetna om egna styrkor och begränsningar. Samt mycket, mycket mera.

Färdighetsbaserat lärande

Lärosäten över hela världen har liknande problem. Det handlar bland annat om de studerandes oförmåga att använda sina kunskaper i nya sammanhang, om fragmentering av kurser och program, om brister i kopplingen mellan de teoretiskt fokuserade studierna och det kommande yrkeslivet, om brister i utvecklingen av ett självstyrkt och självorganiserat lärande, om ovisshet om vad de studerande faktiskt lär sig och om att examinationer endast fokuserar på vissa begränsade kunskaper och färdigheter.

På vissa håll har man på ett seriöst sätt tagit itu med problemen. Ett lärosäte i Wisconsin i USA, Alverno College, har diskuterat dessa frågor på ett ingående och vetenskapligt sätt under snart 30 års tid. Där frågade man sig bland annat varför de studerande inte förbättrade sina skrivfärdigheter under utbildningens gång, trots att de skrev mycket. Resultatet av diskussionerna blev en radikal förändring av det pedagogiska arbetssättet och man utvecklade Ability-Based Learning, Färdig-

hetsbaserat lärande,² och Self-Assessment as Learning, Självbedömning för lärande. Integrerat med de teoretiska studierna tränar de studerande åtta olika färdigheter på sex konkretiserade utvecklingsnivåer. Färdigheterna är generella och genomsyrar samtliga program och kurser, även om vissa färdigheter betonas mer i vissa program. De är *Kommunikation* (som bland annat inkluderar läsande, skrivande, talande, lyssnande samt datorkunskaper), *Analys, Problemlösning, Social interaktion, Värderingar i beslutsfattande, Ansvarstagande medborgarskap, Globala perspektiv och Estetiskt engagemang*. Färdigheterna tränas kontinuerligt inom ramen för programstudierna – tills man kan. Alla mål på varje utvecklingssteg är formulerade i skrift, officiella och tydliga. Träningen är ämnes- och programöverskridande.

På Alverno har man lyckats integrera teori och praktik på ett genomtänkt och pedagogiskt vetenskapligt sätt. Man har dessutom lyckats stimulera ett självstyrt och livslångt lärande genom den form för kontinuerlig självbedömning för lärande som de studerande måste göra från första kursen. De studerande får under hela utbildningen, i alla kurser, bedöma sina egna styrkor och svagheter, sin egen utveckling när det gäller olika färdigheter samt sin förmåga att tillämpa teoretiska kunskaper. Kunskap och dess tillämpning är oskiljbara, menar man på Alverno; »The Proof is the Performance«.

Färdighetsbaserat lärande i den form som bedrivs på Alverno College stimulerar den personliga utvecklingen eftersom undervisningen är starkt inriktad på självkännedom, självbedömning och återkoppling. De studerande får kontinuerlig och medvetet utformad respons, baserad på tydliga kriterier, av studentkamrater, lärare och externa bedömare (myndigheter och näringsliv i närsamhället). *Detta pedagogiska arbetssätt är som klippt och skuret för en akademisk professionsutbildning som socionomutbildningen.*

Nödvändiga kunskaper?

Vad behöver de socionomstuderande kunna när de lämnar utbildningen? Vilka kunskaper är relevanta och nödvändiga för det praktiska sociala arbetet idag och i framtiden? Man skulle kunna dela in kunskaper i tre kategorier enligt följande modell:

---

2. Se www.fbl.se samt www.alverno.edu.

Kunskaper som kan vara värda att *känna till* (1) kan exempelvis handla om Freuds psykoanalys, Meads symboliska interaktionism, Marx historiematerialism samt den historiska utvecklingen av synen på missbruk av alkohol och droger. Hit kan också räknas olika akademiska definitioner på begrepp inom socialt arbete och hur olika forskare tänker.

Kunskaper som är viktiga att kunna och *kunna använda* (2) för en socionom kan exempelvis vara kristeori och förmågan att arbeta med människor i kris. Hit hör kommunikationsteori och hur olika sätt att kommunicera påverkar olika människor i olika situationer.

Nödvändiga (3) kunskaper, som en socialarbetare inte klarar sig utan, är förmåga att göra professionella utredningar och förmåga att ställa rätt frågor vid rätt tillfälle. Hit hör förmåga att söka de teoretiska kunskaper som är nödvändiga för möjligheten att göra professionella analyser och bedömningar. I praktiken innebär det förmågan att *tänka* teoretiskt, inte att kunna en massa avancerade och abstrakta teorier. Teorier och fakta är färskvara, medan förmågan att tänka teoretiskt består.

Till de nödvändiga kunskaperna hör också förmågan att tänka och analysera utifrån ett köns- och klassperspektiv, förmågan att se barnen ur ett barnperspektiv, förmågan att samtala med barn, förmågan att kunna skilja dåliga och destruktiva teorier från konstruktiva och användbara teorier. Här kommer vi in på värderingar, ett område som definitivt tillhör kategorin nödvändiga kunskaper. Hit hör också förmågan att kunna lyssna och tolka, kunna ge respons på ett sådant sätt att den andre bekräftas, stärks och växer, förmågan att skapa meningsfulla och professionella relationer till hjälpsökande, kollegor och samarbetspartners. Hit hör också förmågan att se om människors problem/behov har strukturella eller individuella orsaker.

En bit kvar till vetenskapligt grundad utbildning

Socionomutbildningen är en akademisk professionsutbildning. Den ska utifrån vetenskaplig kunskap förbereda för en av samhällets mest krävande professioner. Socialarbetare inom socialtjänsten, där de flesta socionomstuderande hamnar, har ofta det yttersta ansvaret för utsatta och nödställda människor, när ingen annan instans kan hjälpa.

Självklart är det av största vikt att socialt arbete utvecklar vetenskapliga kunskaper om samhället och om sociala problem och behov. Lika självklart är att vetenskapligt analysera vad som bör prioriteras på grundutbildningen utifrån vetenskaplig kunskap om vilka de studerande är, hur de lär sig och hur deras lärande bäst stimuleras och utvecklas. Först då kan vi börja tala om en utbildning som vilar på vetenskaplig grund och beprövad erfarenhet, både innehållsmässigt och pedagogiskt, och som dessutom tar hänsyn till båda köns kunskapssyn och lärande.

Om vi försummar detta är risken stor att vi utbildar människor som inte är förberedda och att vi istället lägger grunden till utbrändhet och personliga tragedier, både för socionomer och för dem som de är satta att hjälpa.

Referenser

- Almlöv, Cecilia (1995) *Kvinnor och män i forskarseminarier – En studie av interaktionen på tre institutioner vid Uppsala universitet*. Stockholms universitet, Centrum för kvinnoforskning.
- Askeland, Kjell (1982) *Problem i socialarbetarutbildningen – Ett drömspel*, UHÄ-rapport.
- Barr, Roberg & Tagg, John (1995) From Teaching to Learning, *Change*, Nov-Dec. s. 13–25.
- Baxter Magolda, Marcia (1998) Learning and gender: Complexity and possibility, *Higher Education*, vol. 35, s. 351–355.
- Bengtsson, Margot (1999) »Kvinnor får vara bäst, men de får inte konkurrera«, *Akademiker*, nr 1, s. 14–16 (artikeln är skriven av Per Andersson som intervjuat Margot Bengtsson).
- Belenky, Mary Field, Clinchy, Blythe M, Goldberger, Nancy R, Tarule, Jill M (1986) *Women's Ways of Knowing – The Development of Self, Voice and Mind*, New York: Basic Books.
- Björkdahl Ordell, Susanne (1990) *Socialarbetare – Bakgrund, utbildning och yrkesliv*, Göteborg Studies in Educational Sciences, 74.
- Dominelli, Lena & McLeod, Eileen (1994) *Feminist Social Work*, London: The Macmillan Press.

- Elbow, Peter (1973) »The Doubting Game and the Believing Game – An Analysis of the Intellectual Interprise«, Appendix I *Writing Without Teachers*, London: Oxford University Press, s. 147–191.
- Eliasson, Rosmari (1991) »Kvinnoarbete, omsorg och rationaliteter«, i Kristinsdóttir, Guðrún & Larsson Sjöberg, Kristina: *Könsperspektiv på forskning i socialt arbete*, Högskolan i Örebro, Institutionen för samhällsvetenskap, Forskargruppen i socialt arbete, Skrift nr 16.
- Elofsson, Stig (1998) *Student på Socialhögskolan*, Stockholms universitet: Institutionen för socialt arbete.
- Enns, Carolyn Zerbe (1993) *Integrating Separate and Connected Knowing: The Experiential Learning Model*, Topical Articles, Vol. 20, nr 1 (Febr.), s. 7–13.
- Hellertz, Pia (1979) *Provocerande pedagogik*, D-uppsats i psykologi och sociologi vid Högskolan i Örebro. Rapportserien 1979 B:1.
- Hellertz, Pia (1987) *Att bli flygg – Om »isomorf« socialarbetarutbildning*, Högskolan i Örebro, paper.
- Hellertz, Pia (1989) *Socialarbetarutbildningen – Utbildning för anpassning eller förändring? En kritisk granskning utifrån ett antal studentuppsatser vid sociala linjen vid Högskolan i Örebro*. Arbetsrapport från PU-projektet.
- Hellertz, Pia (1990) *Omsorg eller rättvisa? – Omsorgsetiskt och kosmologiskt perspektiv på socialt arbete och på socialarbetarutbildningen*, Göteborgs universitet, paper.
- Hellertz, Pia (1992) *Socionomutbildningen i ett feministiskt perspektiv*, Högskolan i Örebro, paper.
- Hellertz, Pia (1998) *Gender Aspects in Social Work – Könsperspektiv och jämställdhet i socionomutbildningen*, Rapport i EU-projekt.
- Hellertz, Pia Westin (1999) *Kvinnors kunskapssyn och lärandestrategier? – En studie av tjugosju kvinnliga socionomstuderande, doktorsavhandling vid Örebro universitet*, Örebro Studies 17.
- Hellertz, Pia (2004) *Färdighetsbaserat lärande enligt Alvernomodellen*, Örebro: Veje International AB.
- Holm, Ulla (1988) *Empati – Att förstå andra människors känslor*, Stockholm: Natur & Kultur.
- Hugelius, Anna (2003) *Manliga socionomstuderandes syn på kunskap och lärande*, Örebro universitet. Institutionen för beteende-, social- och rättsvetenskap, D-uppsats.
- Hultqvist, Elisabeth (1988) »Man blev nå't!« En utbildningssociologisk studie om en grupp socionomer utbildade vid Socialhögskolan i Umeå. UHÅ-HOU, Projektrapport 1988:3.
- Johnsson, Lisbeth (1990 a) *Att utbilda socialarbetare – En diskussion om förhållandet mellan utbildningsmodell och professionsmodell*, Göteborgs universitet, Institutionen för socialt arbete, Rapport 1990:3.
- Johnsson, Lisbeth (1990 b) »Om akademiseringen av det sociala arbetet – en utveckling på gott och ont«, SSR-tidningen, 11.
- Karlsson, Per-Åke & Kihlström, Anita (1996) *Doktorer i socialt arbete – Varifrån, varthän, nytta?* Göteborgs universitet, Institutionen för socialt arbete, Skriftserien 1996:5.
- Källström, Åsa & Dag, Munir (1996) *Katalog över avhandlingar framlagda i socialt arbete*, Högskolan i Örebro, Institutionen för samhällsvetenskap.
- Lindholm, Kerstin (1988) *Den sociala utbildningens identitet*, Rapport i socialt arbete 43, Stockholms universitet (fil.lic.-avhandling).

- Lindholm, Kerstin (1991) »Alla forskningsassistenttjänster innehas av män, kvinnorna har bara utbildningsbidrag« i Kristinsdóttir, Guðrún & Larsson Sjöberg, Kristina, *Könsperspektiv på forskning i socialt arbete*, Institutionen för socialt arbete, Umeå universitet, rapport nr 35/ Institutionen för samhällsvetenskap, Forskargruppen för socialt arbete, skrift nr 16.
- Luttrell, Wendy (1989) Working-Class Women's Ways of Knowing: Effects of Gender, Race, and Class. *Sociology of Education*, Vol 62. Nr 1. s. 33–46.
- Mentkowski, Marcia & Associates (2000) »*Learning That Lasts – Integrating Learning, Development and Performance in College and Beyond*«, San Francisco: Jossey-Bass, Inc.
- Noddings, Nel (1984) *Caring – A Feminine Approach To Ethics & Moral Education*, University of California Press.
- Norlander, Kerstin (1994) Vad gör strukturerna med oss? – Feminismens akademiska dilemma, *Häftan för Kritiska studier*, nr 4. s. 3–10.
- Ohlander, Ann-Sofie (1994) »Kvinnliga äventyrare? De första kvinnorna vid universiteten«, *Tvårsnitt*, nr 3-4, s. 43–51.
- Schön, Donald A. (1995) *The reflective practitioner: how professionals think in action*, Aldershot: Arena.
- Severiens, Sabine, Ten Dam, Geert & Nijenhuis, Edith (1998) Ways of Knowing and Patterns of Reasoning: women and men in adult secondary education, *Gender and Education*, Vol. 10, nr. 3, s. 327–342.
- Tannen, Deborah (1992) *Du begriper ju ingenting – Samtal mellan män och kvinnor*, Stockholm: Wahlström & Widstrand.
- Walsh, Mary Roth (1997) Ways of Knowing: Do Women and Men Have Different Ways of Knowing?, i *Women, Men, & Gender – Ongoing Debates*, London: Yale University Press (en debatt mellan Nancy Goldberger på Ja-sidan och Mary M. Brabeck och Ann G. Larned på Nej-sidan.).
- Ve, Hildur (1998) »Education for Change: Action Research for Increased Gender Equality«, i Mackinnon, Alison, Elgqvist-Saltzman & Prentice, Alison (1998) *Education into the 21st Century – Dangerous Terrain for Women?* London: Falmer Press.
- Weiler, Kathleen (1988) *Women Teaching for Change – Gender, Class & Power*, New York: Bergin & Garvey Publ.
- Wennerås, Christine & Wold, Agnes (1995) »Därför forskar inte kvinnor«, *Dagens Nyheter*, Debattsidan (A4) 22 januari.
- Widerberg, Karin (1995) *Kunskapens kön – minnen, relationer och teori*, Stockholm: Norstedts.
- Wiiland, Towe (1998) *Examinationen i fokus – Högskolestudenters lärande och examination – en litteraturoversikt*, Uppsala universitet: Rapportserie från Enheten för utveckling och utvärdering, rapport nr. 14.
- Wilhelmson, Lena (1998) *Lärande dialog – Samtalsmönster, perspektivförändring och lärande i gruppsamtal*, Stockholms universitet, Pedagogiska institutionen.

... Det händer att man missar poängen med verksamheten. Ibland kan man få för sig att kommunal verksamhet är till för de anställda, att medborgarna, brukarna eller kunderna, upplevs som störande faktorer ...

Göran Johansson

Kunskapsutveckling gäller även organisation och ledarskap

I DEN HÄR ARTIKELN GER JAG min personliga syn på socialtjänstens organisation och ledarskap. Jag diskuterar vad som krävs av ledare, relationen mellan förvaltning och politik och hur den kan tänkas utvecklas i en organisation som blir mer kunskapsbaserad. Artikeln bygger på erfarenheterna från många år som chef för olika organisationer och arbetet med regeringsuppdragen om kunskapsutveckling. Under några år i början av 2000-talet hade jag nämligen förmånen att på nationell nivå arbeta med kunskapsutveckling, först som ansvarig för Socialstyrelsens regeringsuppdrag att utarbeta ett program för kunskapsutveckling inom socialtjänsten, senare som delansvarig för ledarskaps- och organisationsfrågorna när programmet skulle verkställas.¹ Det gav utrymme för att reflektera över villkoren för kunskapsutveckling och senare mer specifikt, socialtjänstens organisation och ledarskap.

Det blev nödvändigt för mig att sammanfatta kunskapsläge och erfarenhet. Jag hade tidigt under min yrkesbana reagerat på det svaga intresset för ledarskap och organisation som fanns inom socialtjänstens praktik. Också forskningen och utbildningen inom socialt arbete verkade rätt ointresserad.

---

1. Erfarenheterna från Socialstyrelsens två regeringsuppdrag finns samlade i tre skrifter som den intresserade läsaren hänvisas till: *Nationellt stöd för kunskapsutveckling inom socialtjänsten*. SoS-rapport 2000:12. Socialstyrelsen. *Perspektiv på*

kunskapsutveckling inom socialtjänsten. En antologi. Socialstyrelsen 2003. *För en kunskapsbaserad socialtjänst. Redovisning av ett regeringsuppdrag åren 2001–2003*. Socialstyrelsen 2004.

Hur ska socialtjänstens organisationer beskrivas? Vilket ledarskap bidrar till framgång? Vad är kontraproduktivt? Hur kan man få socialtjänsten att intressera sig för organisationens och ledarnas villkor? Det finns fortfarande många frågor, men få svar.

Utvecklingen under 1990-talet hade inneburit att socialtjänstorganisationerna i svenska kommuner kunde vara mycket olika. Den kommunala friheten gav möjlighet till skilda organisatoriska lösningar. Den goda motiveringen var att man kunnat anpassa verksamheterna till lokala förutsättningar. Under den här tiden fick socialtjänsten flera nya och omfattande arbetsuppgifter,² vilket också bidrog till en diversifierad bild av socialtjänstens organisation. En konsekvens var att frågor om organisation och ledarskap blev utomordentligt komplicerade för socialtjänstens vidkommande.

En del uppdrag är omöjliga

Inom kommunernas äldreomsorg blev det under 90-talet vanligt att man var chef för mer än femtio anställda. Det finns ingen erfarenhet som visar att det fungerar. Det finns inte heller forskning som visar att det går att klara sådana uppdrag. Tvärtom – med de uppgifter som en ledare i en människovårdande verksamhet har idag i Sverige så verkar seriösa bedömare vara överens om att det är omöjligt.³

Det finns alltså fortfarande omöjliga ledaruppdrag! Alltför många finns tyvärr i socialtjänsten, främst i äldreomsorgen. Det leder till att

2. Exempelvis genom den s.k. Äldreformen inom äldreomsorgen, psykiatireformen och övertagandet av omsorgerna av psykiskt utvecklingstörda. Under 90-talets ekonomiska kris ökade också trycket på socialtjänstens individ- och familjeomsorg. Alltför många kommuner fick budgetproblem.

3. Till exempel visar bl.a. den forskning som Per-Erik Ellström bedrivit om förutsättningar för lärande i dagligt arbete att organisationsstrukturen också kan

skada sitt eget syfte. Bl.a. visar han att de anställda lär sämre i platta och slimmade organisationer. Se till exempel Ellström, P-E (2000). *Lärande och kompetensutveckling i »magra organisationer»: problem och möjligheter*. I Lennerlöf (2000). Under arbetet med regeringsuppdraget om kunskapsutveckling inom socialtjänsten mötte jag inte någon som trovärdigt kunde visa hur ett sådant uppdrag skulle kunna utföras.

ledaren bränner ut sig själv, personalen mår dåligt och att verksamheten blir lidande. Omöjliga ledaruppdrag sänker kvaliteten i verksamheten. Det skapar informella ledare som inget ansvar kan utkrävas från. Det försvårar styrning mot uppsatta mål. Det försämrar utveckling och utvärdering. Konflikter som uppstår mellan och inom olika personalgrupper ges däremot goda möjligheter att leva vidare.

Det omöjliga består i att ingen klarar att ha ett direkt ansvar för så många anställda. Ett ledarskap som skall stimulera personlig utveckling och kunskapsutveckling för både organisationen och den enskilde förutsätter en personlig relation till alla i personalgruppen. Idag skall en chef till exempel ha utvecklingssamtal, sätta löner som är individrelaterade och driva utveckling av verksamheten.

En del kommuner har dock börjat förändra villkoren för sina ledare. Grupperna minskar och arbetsuppgifterna ses över. En orsak till detta var att sjuktalen bland personal och ledare ökade till rekordhöjder en bit in på 2000-talet.

I en studie vid Karolinska Institutet fann man ett samband mellan hälsa och välbefinnande i personalgruppen och ett fungerande ledarskap.⁴ Totalt ingick knappt 9 000 kommun- och landstingsanställda i studien. Resultat visade att de enhetschefer som deltog i studien hade höga krav på sig. Många var trötta, med tendenser till utbrändhet och sänkt välbefinnande. Ett högre antal än förväntat blev sjuk-skrivna under en längre period åren efter att de svarat på enkäten. Det finns klara indikationer på att påfrestande psykosociala arbetsförhållanden och en allt ökande arbetsbelastning medför försämrat välbefinnande och risk för ohälsa. Ett påpekande från forskarna: »När vi genomförde studien blev vi överraskade över hur pass få formella enhetschefer det fanns bland de 2 000 anställda inom äldreomsorgen (som ingick i studien)«. ⁵

4. Karolinska Institutets forskning om personskadeprevention, Malin Josephson.

5. Befattningshavare med formellt ansvar för underställd personal inom äldreomsorgen, specialbearbetning av

resultat från projektet *Hållbar arbetshälsa i kommuner och landsting* (HAKuL-projektet), Malin Josephson, Eva Vingård, 2002.

Hur ser ett möjligt ledaruppdrag ut?

Äldreomsorgen verkade alltså ha för många omöjliga ledaruppdrag. Men hur ser då ett möjligt uppdrag ut? I vetenskaplig litteratur är det framför allt forskningen om grupper och grupprocesser som kan vara intressant. Där talar man om ideala gruppstorlekar på åtta till tolv personer. Men också ur den »beprovade erfarenheten« kan man hämta kunskap. Man kan till exempel fråga sig varför socialtjänstens individ- och familjeomsorg aldrig haft så stora arbetsgrupper som äldreomsorgen.

Socialstyrelsen gav Förvaltningshögskolan i Göteborg uppdraget att sammanställa vad forskningen säger om hur många medarbetare en arbetsledare kan vara chef för (framför allt inom vård omsorg) om han/hon ska ha en rimlig arbetsbelastning och kunna se sina medarbetare. »En organisation skall ha tillräckligt många chefer för att dessa skall kunna se medarbetarna, men inte så många chefer att medarbetarnas behov av krav och kontroll, ansvar och utvecklingsmöjligheter inte kan tillgodoses. Beräkningar visar att med de arbetsuppgifter som åligger en chef inom vård och omsorg att den tillgängliga arbetstiden överskrider vid strax under trettio medarbetare«.⁶

Socialtjänstens ledare och politiker kan inte undgå att påverkas av omgivningens uppfattningar och managementlitteraturens påståenden om ledarskap. Bristen på systematisk kunskapsbildning ökar risken för att lättvindiga och populistiska krav från omgivningen leder till förändringar i organisation och ledarskap som är direkt skadliga för verksamheten. Även professionens förmåga att stå emot skadliga förändringar minskar när kunskapen saknas.

Dessutom har kommunernas nedskärningar ofta medfört att chefer plockats bort medan de som blivit kvar har fått orimligt omfattande uppgifter. Och nu skördar man frukterna – bristande effektivitet, svagare fokus på uppgiften, högre sjukfrånvaro och sänkt förtroende för den offentliga sektorn – av en politik som förändrat kommunernas organisationer utan att man först analyserat verksamhetens behov när det gäller ledarskap och medarbetarskap.

---

6. Andersson-Felé, Lena, *Hur många medarbetare kan en chef ha? Om kontrollspann i vård och omsorg*.

Ledarskapets betydelse

Vem tar ansvaret när det inte finns någon ledare? Hur kan verksamheten styras och utvecklas om chefen bara träffar den anställda personligen i ett utvecklingssamtal en gång om året? Vem skall anhöriga och brukare vända sig till med synpunkter på verksamhet och bemötande? Goda ledare bör inte tystna i sin kritik av omöjliga uppdrag. De bör också vara så professionella att de inte accepterar sådana uppdrag. Men det kan gå illa för chefer som ställer rimliga krav på organisation och ansvar gentemot en kommunal arbetsgivare, det visar bland annat en rapport från Föreningen Sveriges socialchefer (FSS)⁷ som avhandlas i ett kommande avsnitt.

Arbetsledarnas betydelse för kvalitet, utvärdering och utveckling av det sociala arbetet betonas ofta i utvärderingar och utredningar. I avrapporteringen av det första regeringsuppdraget om nationellt stöd till kunskapsutveckling inom socialtjänsten⁸ konstaterades också detta. Där hänvisades bl.a. till att Socialtjänstkommittén i mitten av 90-talet berörde arbetsledarnas roll, men kommittén ansåg sig inte ha möjlighet att gå närmare in på frågorna.⁹

Myndigheter, intresseorganisationer och professionen själv tycks vara överens om ledarnas betydelse för kvaliteten i det sociala arbetet. I den nämnda regeringsrapporten uttrycks det så här: »De nationella målen för socialtjänsten skall gestaltas av lokala ledare. Ledarna behöver kunskaper, färdigheter och förhållningssätt för att omsätta nationella och lokala mål i praktisk handling. De behöver också verktyg för att överblicka verksamheten, följa upp och värdera olika insatser i relation till mål eller som grund för utveckling. Arbetsledarna skall kunna beskriva och förmedla – skriftligt och muntligt – resultatet av arbetet till över- och underordnade, allmänhet med mera. De skall också bevaka att det i organisationen finns adekvat kompetens för en socialtjänst av god kvalitet«.¹⁰

7. *Arbetsmiljön för chefer i den kommunala förvaltningen*, Föreningen Sveriges Socialchefer (FSS), 2000. Finns på www.socialchefer.org.

8. Socialstyrelsen, *Nationellt stöd för kunskapsutveckling inom socialtjänsten*, SoS rapport 2000:12.

9. SOU 1995:58, *Kompetens- och kunskapsutveckling*. Delbetänkande av Socialtjänstkommittén.

10. Socialstyrelsen, *Nationellt stöd för kunskapsutveckling inom socialtjänsten*, SoS rapport 2000:12.

I arbetet med uppdraget om kunskapsutveckling kunde vi konstatera att den värdering av ledarnas betydelse som funnits under det senaste decenniet inte har resulterat i en hållbar struktur för utbildning och forskning kring ledarskap. Ledarutbildning för socialtjänstens ledare har tvärtom ofta blivit temporära och relativt löst organiserade. Större kommuner har ordnat egna utbildningar. FSS¹¹ och Kommunförbundet tog under 90-talet initiativ till en förvaltningschefsutbildning och genomförde en sådan kurs. Olika konsultföretag bjuder ut en flora av ledarutbildningar i de för stunden mest populära ämnen. Behovet av en långsiktig och stabil struktur för ledarutbildning har blivit alltmer påtagligt.

Det har på nationell nivå saknats problemanalyser, behovsanalyser, långsiktig kunskapsutveckling och anpassade ledarutbildningar för arbetsledarna i socialtjänsten. Man kan jämföra med skolan, som haft en statligt driven och finansierad rektorsutbildning i mer än trettio år. Även på forskningsområdet är läget otillfredsställande. I vårt land har forskningsinstitutionerna endast marginellt intresserat sig för ledning av socialtjänsten.

I dag, några år efter det att kunskapsutvecklingsuppdraget avslutats, drivs dock magisterutbildning i ledarskap och organisation vid några institutioner för socialt arbete i Sverige. Så utvecklingen har trots allt tagit några steg framåt, vilket inger hopp.

Bristen på forskning om ledarskap i socialtjänsten ökar tyvärr utrymmet för spekulationer och mer eller mindre seriösa påståenden om hur ett gott ledarskap skall utformas. Avsaknaden av forskning skapar svårigheter för seriösa diskussioner om socialtjänstens ledarskap. Den intresserade hänvisas till praktikernas erfarenheter och försöken att överföra kunskap om ledarskap från andra discipliner. I regeringsuppdraget försökte vi lösa problemet genom diskussioner med paneler av erfarna ledare. Tillsammans bidrog detta till något som kanske kunde kallas *beprövad erfarenhet*.¹²

11. FSS, Föreningen Sveriges Socialchefer.

12. Med beprövad erfarenhet menar jag systematiserad erfarenhet som bör

vara dokumenterad och omfattas av någon form av konsensus. Det räcker således inte med allmän (oartikulerad) erfarenhet från yrket.

Ledarskapet som mantra

Att samla och utveckla kunskap om socialtjänstens specifika behov av ledarskap är ett tålmodigt och långsiktigt arbete. Det bör ta sin utgångspunkt i den vardag där det finns tusentals ledare som dagligen utför sitt arbete inom socialtjänsten. Vad kännetecknar deras vardag? Vad är framgångsfaktorer i deras ledarskap? Hur utför de sitt uppdrag? Vad kännetecknar arbetet med att vara chef och ledare i en politiskt styrd organisation?

Det finns dock risker med att betona ledarskapets betydelse alltför starkt. En ny modetrend, fokusering på ledaren och ledarskapet kan förytliga diskussionen. Ibland lyfts ledarskapet fram som ett mantra, eller som en flykt från eget ansvar. Gott ledarskap förväntas förlösa verksamheter som befinner sig i svårigheter. Den andra sidan, medarbetarskapet, bör också analyseras och utvecklas.

Socialt arbete utförs i spänningsfältet mellan politik, profession och brukarinflytande. »Det är angeläget att tydliggöra vad som är det politiska uppdraget, respektive professionens ansvar och hur den enskildes ställning och inflytande garanteras».¹³ De skiftande relationerna mellan profession, politik och brukare fordrar särskild förståelse och förmåga från socialtjänstens ledare att hantera en mycket otydlig maktfördelning.

Chef och/eller ledare?

Ledningen av socialtjänstens verksamhet sköts helt nära den personal som möter brukarna. Det innebär att uppfattningar, förhållningssätt och attityder hos dessa s.k. *första linjens chefer* blir betydelsefulla. Därför bör den här gruppen ägnas särskild uppmärksamhet i utbildning och forskning, ur ett kunskapsutvecklingsperspektiv, men sannolikt också ur andra perspektiv.

Dessa första linjens chefer arbetar närmast basverksamheten. I svensk socialtjänst kan de exempelvis kallas för gruppleddare, enhetschefer, områdeschefer eller Ifo-chefer. Sedan finns det *förvaltningschefer*. Däremellan arbetar olika mellanchefer, beroende på hur stor

---

13. SoS rapport 2000:12, s. 27.

organisationen är. Det är delvis olika erfarenheter och kompetenser som krävs, men det som förenar är ofta att man har *verksamhets-, personal- och budgetansvar*.

Man skulle kunna kalla den formella delen av ledarskapet för chefskap och den mer informella för ledarskap. Men detta är delvis en lek med ord – och det ägnar sig managementlitteraturen åt. Om vi fortsätter ordleken och försöker reflektera lite över två sidor i chefskapet, så går det att hävda följande: Att inspirera, motivera och entusiasmera, kanske agitera i förhållande till personalen kan ses som själva ledarskapet. Det är personalcentrerat. Den andra delen – att styra verksamheten – med alla dess krav på kunskap och kompetens, formella och informella, kan kallas för chefskapet.¹⁴ I lyckliga stunder är chefskapet och ledarskapet förenat. Det är integrerat i person och organisation. Då har man ett moget ledarskap.

Men – och det är poängen – båda delarna är betydelsefulla. Att leda verksamheten kunnigt och kompetent mot uppställda mål (chefska- pet) och att leda personalen (ledarskapet) är nödvändigt.

Det är sannolikt (inom socialtjänsten) att de ledare som arbetar nära basverksamheten behöver specifik kunskap om verksamheten. Men det räcker kanske med kulturkompetens på området när man är förvaltningschef i en stor organisation. Erfarenheten, vid diskussioner med kollegor, visar att det är näst intill omöjligt att leda vissa delar av socialtjänsten utan specifik kunskap, medan det i andra delar går utmärkt. Men det får inte misstolkas så att man därför skall utse den bästa socialarbetaren till ledare. Det fordras kunskap om verksamheten *och* framför allt förmåga att leda.

Vad behöver socialtjänstens ledare kunna?

Tidigare har bristen på systematiserad kunskap om vilka kunskaper, färdigheter och förhållningssätt som är väsentliga för arbetsledare (enhetschefer) inom socialtjänsten kommenterats. Vägen till systematisk kunskap går, på det här området liksom på andra, via dokumentation, utvärdering och forskning. Inom regeringsuppdraget försökte vi sammanställa erfarenheter från ledarskap i socialtjänsten i

---

14. Arnell, m.fl. *Kompetensutveckling för arbetsledare inom individ- och familjeomsorg* (IFO), Svenska Kommunförbundet, 2003.

samarbete med bland annat en socialchefspanel och en personalchefspanel. I det här sammanhanget gällde det första linjens chefer.

En mycket preliminär men erfarenhetsgrundad uppfattning om vad ledare i socialtjänsten behöver kunna framkom vid diskussionerna.

- De behöver kunskaper, färdigheter och förhållningssätt för att konkretisera, kommunicera och *omsätta nationella och lokala mål i praktisk handling*. Ledarna skall kunna stimulera och motivera sina medarbetare att i samverkan nå målen. De skall kunna sätta realistiska och operativa *mål*.
- I uppdraget ingår också att ha *kännetecken* om omvärlden och de omvärldsförändringar som påverkar socialtjänsten. De behöver kunskaper och färdigheter för att *överblicka verksamheten*, initiera *uppföljning och utvärdering* för att kunna bedöma verksamhetens kvalitet i relation till målen och som grund för *utveckling och prioriteringar*.
- Ledarna skall också kunna *förklara verksamhetens villkor* och dess behov för uppdragsgivaren. Arbetsledarna skall kunna beskriva och *förmedla* – skriftligt och muntligt – verksamheten till ledning och medarbetare, samarbetspartners, allmänhet och medier.
- De skall också *se till* att organisationen har och utvecklar *adekvat kompetens* för en socialtjänst av god kvalitet. Ledarna har också en viktig pådrivande roll i arbetet med kvalitetsutveckling.
- Ledarna skall skapa förutsättningar för och utveckla *samarbete* såväl inom den egna verksamheten som med andra myndigheter och organisationer.
- Uppdraget som arbetsledare inom socialtjänsten kräver fördjupad förmåga till *teoretisk reflektion* över den egna verksamheten utifrån egna och andras erfarenheter samt forskningsresultat.
- Programmet Nationellt stöd för kunskapsutveckling inom socialtjänsten betonade ett ömsesidigt förhållande mellan praktik, utbildning och forskning. Arbetsledarna har därför en viktig roll i *kunskapsutvecklingen* i det sociala arbetet.

- Vi arbetade i regeringsuppdraget också för att stimulera starten av *vidareutbildning för arbetsledare*. En sådan bör ha till syfte att förstärka möjligheterna att nå socialtjänstens mål. Den bör ha inslag som förstärker arbetsledarnas möjligheter att göra bedömningar, delta i genomförandet och använda empiriskt baserad lokal resultatuppföljning som kunskapsunderlag. Vidareutbildningen bör göra arbetsledarna mer förtrogna med *vetenskapliga metoder för empiriska studier* och för *utvecklings- och förändringsarbete*.
- När det gäller *kompetens om socialtjänsten* framkommer att den är viktigare ju närmare utförarna ledaren befinner sig. Behovet av specifik kompetens inom yrkesområdet minskar när det gäller chefer på högre nivåer. Ledarna skall också *kunna möta olika människor* och *kunna representera socialtjänsten* i olika fora.
- Dessutom behöver ledarna kunskaper och färdigheter i *ekonomi- och personalfrågor* förutom kunskaper om sin egen kommuns struktur, befolkningssammansättning, organisation med mera. Särskilt viktigt är att kunna förena kunskaper om ekonomi med verksamhetens kvalitetsfrågor så att verksamheten kan ge största möjliga värde för de resurser som den har blivit tilldelad.

Aldrig glömma vilka vi är till för

Bland alla uppgifter som en ledare har vill jag betona det som jag tycker är viktigast. Ledare och anställda i offentlig verksamhet skall *fokusera på verksamhetens huvuduppgift!* Självklart – inget nytt – tänker många. Men jag menar att man *ständigt*, oftast och helst i dialog med medarbetarna men ibland genom att peka med hela handen, måste hålla levande vad vi har för uppgift, vilka vi är till för som ledare och medarbetare. Men det är inte så enkelt alla gånger. Många »krafter« leder lätt åt annat håll.

Det händer att man missar poängen med verksamheten. Ibland kan man få för sig att kommunal verksamhet är till för de anställda, att medborgarna, brukarna eller kunderna, upplevs som störande faktorer. Det räcker med att läsa lokaltidningens reportage, många handlar mer om personalens upplevelse och organisationens interna bekymmer än om brukarnas vardag och service.

Relationen mellan förvaltning och politik

De skiftande relationerna mellan profession, politik och brukare fordrar särskild förståelse och förmåga från socialtjänstens ledare. Det gäller att kunna hantera en otydlig maktfördelning. Socialtjänstarbetet utförs ju i spänningsfältet mellan profession, politik och brukarinflytande.

Föreningen Sveriges Socialchefer, FSS, noterade under 1990-talet ett hårdnande klimat för chefer. Det fanns tendenser till en otydligare rollfördelning mellan politik och förvaltning. På en del håll hade FSS sett mer eller mindre dolda försök till att politisera förvaltningen. Det hade påverkat arbetsmiljön för många chefer. Det hade också försvårat rekryteringen av goda chefer till offentlig verksamhet. Fackliga organisationer och andra chefsföreningar hade gjort liknande erfarenheter. Vissa initiativ togs också för att diskutera de kommunala ledarnas arbetsmiljö och situation.

Under senare år har jag arbetat med helt andra frågeställningar och jag kan inte bedöma utvecklingen med samma insyn som under slutet av 90-talet då jag var ordförande för FSS. Den diskussion som jag för i det följande är dock i en mening generell för relationen förvaltning – politik.

Relationen mellan förvaltning och politik handlar mest om de högsta cheferna, men samarbetsklimatet påverkar sannolikt hela organisationen. Mellan förvaltningschefen och nämndordföranden går gränslinjen mellan profession och politik i svensk kommunförvaltning. I en mening är förvaltningschefens situation unik. Hon (eller han) är den enda tjänstemannen som har en lekman som chef. Att det kan skapa problem om lekmannen och ibland chefen inte förstått att han borde ta hjälp i sitt uppdrag, har bland annat FSS visat i en rapport till sina studiedagar 2000.¹⁵

Det går att dra slutsatsen av FSS rapport att chefsens anställningstrygghet hänger på ett gott samarbete med den politiska ledningen. Det innebär en god relation, där man öppet och respektfullt gör upp om vad som är den politiska rollen och vad som är förvaltningschefens

15. *Arbetsmiljön för chefer i den kommunala förvaltningen*, Föreningen Sveriges

Socialchefer (FSS), 2000. Finns på www.socialchefer.org.

roll. Det kan leda till något slags kontrakt eller en gemensam plattform. Samtidigt visar erfarenheten att relationer är bräckliga och personberoende. De kan förändras radikalt vid byte av ordförande eller chef.

Den statliga *demokratiutredningen* tog upp gränsdragningen mellan tjänstemän och politik i sitt slutbetänkande.¹⁶ Gränsdragningen är särskilt otydlig i Sverige. Det framgår av en jämförelse med lokalt och regionalt ledarskap i några andra länder i Europa. Den här oklarheten har lett till den stora omsättningen på administrativa chefer i landsting och kommuner, konstaterar författarna till studien, som gjorts för kommun- och landstingsförbunden.¹⁷

Demokratiutredningen betonar också att demokratin i dag är beroende av att det finns opartiska tjänstemän. Precis som de statliga ämbetsmännen har de kommunala tjänstemännen sakkunskapen och kan fungera som demokratins väktare och den enskilde medborgarens skydd. Stödet för politikerna vilar till stor del på det förtroende som medborgarna har för personalen inom de offentliga verksamheterna. I servicedemokratin är det effektiviteten i servicen snarare än förmågan att uppträda som medborgarnas företrädare som ger de lokala politikerna och partierna legitimitet.¹⁸

Inom socialtjänsten finns ett särskilt dilemma, nämligen det kommunala självstyret i relation till rättighetslagstiftningen som stipulerar lika rättigheter för alla medborgare, oberoende av bostadsort. Förvaltningschefen förväntas i relation till kommunalpolitiken vara professionens främsta företrädare. Hon eller han tolkar därför det offentliga åtagandet på verksamhetsområdet. När det till exempel gäller verksamhetsområden med rättighetslagstiftning eller annan tvingande lagstiftning så kan det utmana ambitionerna om ökat kommunalpolitiskt inflytande.

En förvaltningschef som hävdar lagstiftningens krav och medborgarnas rättigheter även i den egna kommunen kan skapa irritation i en politisk ledning som betonar kommunalt självstyre. Problemet ökar om de folkvalda har felaktiga förväntningar på vad som kan beslutas kommunalpolitiskt i vårt land. Chefens dilemma förstärks sanno-

16. SOU 2000:1a, s. 147.

18. Ibid. s. 147.

17. Ibid. s. 147.

likt av att medborgarna verkar ha uppfattningen att »lagen skall gälla även i vår kommun«, trots att kommunfullmäktige inte bekräftat att så är fallet.

En tydligare ansvarsfördelning krävs

Utvecklingen mot en kunskapsbaserad praktik inom socialtjänsten förändrar sannolikt rollerna för både brukare, professionella och politiker. De professionella stärks i yrkesutövningen genom att tillgången till kunskap förbättras. Brukarna får större valmöjligheter och större utrymme då verksamheten styrs mindre av regler och mer av kunskap. Men detta innebär också att politikerrollen behöver tydliggöras och förstärkas.

Bland annat blir behovet av prioriteringar tydligare. Om inte prioriteringarna görs öppet och tydligt av politikerna så riskerar man att enskilda som har svårt att föra sin egen talan får sämre och färre insatser än de som kan beskriva sina behov och önskemål. Samtidigt får socialtjänstens anställda inte vägledning för sina beslut och insatser i en situation där »pengarna inte räcker till allt«. I Sverige har bl.a. FSS krävt en nationell prioriteringsutredning för socialtjänsten, men det politiska intresset tycks obefintligt.

Den enskildes rätt att välja och påverka insatser måste alltid relateras till befintliga resurser. I alla tider har politikerna varit tvungna att prioritera bland begränsade resurser. Det har aldrig varit lätt och det blev ännu svårare då vi gick från decennier av »ständig tillväxt« till kraftiga nedskärningar av insatser.

Flera kommuner har svårt att rekrytera kompetenta chefer. Tidigare i artikeln har jag resonerat om kopplingen mellan chefen och politiken. Vad som är förvaltning och vad som är politik i den enskilda kommunen kan ibland vara svårt att förutse, både för chefer och utomstående betraktare. Chefens arbetsmiljö är beroende av den politiska ledningen och framför allt av ordföranden i den egna kommunala nämnden.

De politiska partierna har under många år haft svårigheter att rekrytera nya medlemmar. Situationen har inte ökat konkurrensen om de politiska uppdragen. Sannolikt har partiernas förmåga att utbilda och stödja de förtroendevalda i sin roll som arbetsgivare inte förbätt-

rats. Det kan ha bidragit till den otydliga ansvarsfördelningen inom förvaltningen, något som kan avhålla fler från att söka chefsuppdrag. Tydligare ansvarsfördelning mellan politik och förvaltning skulle troligen underlätta rekryteringen till kommunala chefstjänster och sannolikt också öka intresset för politiska förtroendeuppdrag.

... Ofte sidder man som evaluator med en fornemmelse af, at evalueringen gennemføres, fordi beslutningstagerne – mere eller mindre rituelt – til sidst i deres beslutningsforslag har skrevet en linje om, at indsatser udformet som konsekvens af denne eller hin beslutning skal evalueres. Derpå har man så glemt dette afsluttende ritual, indtil projektførløbet er ovre ...

Tobias Børner Stax • Steffen Bohni Nielsen

Kundskabsgenerering gennem sociale foranstaltninger – *om behovet for at integrere styring, læring og dokumentation gennem evaluering*

EN STOR DEL AF de offentlige udgifter anvendes til sociale ydelser – for eksempel pension, børnepasning og kontanthjælp. En anden og voksende del anvendes til at tilvejebringe målrettede foranstaltninger til afgrænsede grupper, som man fra forskellige sider – interesseorganisationer, forsknings- og evalueringsinstitutioner, politiske partier, regering mv. – har fået fremstillet som grupper med et særligt og udækket behov, for eksempel særlige botilbud til hjemløse, kontaktpersonordninger for psykisk syge, særlige sociale tilbud til udsatte grønlændere i Danmark.

Det kendetegnende for de forskellige sociale ydelser, hvad enten de er universelle eller målrettede, er, at de er tilvejebragt for at mindske, hvad der politisk er konstrueret som sociale problemer. Men sker det? Virker de anvendte midler i forhold til deres målsætninger? Hjælper tilvejebragte målrettede ydelser, som de er tiltænkt? For at besvare sådanne spørgsmål anvendes en lille del af de offentlige udgifter på det sociale område til at undersøge – eller evaluere – anvendelsen af den store del af de offentlige udgifter.

I denne artikel vil vi argumentere for, hvordan den lille del af de offentlige midler på det sociale område, der bruges til evalueringer, kan anvendes mere effektivt. Vi vil pege på, hvordan dokumenta-

tionen af foranstaltningernes implementering, resultater og virkninger kan forbedres, samt hvordan evalueringer kan blive et styrings- og læringsinstrument for aktørerne i organisationer, der forestår indsatsen.

Det er forholdsvis nyligt dokumenteret (Dahler-Larsen 2002-2003:70), at de (amts)kommunale socialforvaltninger i betydelig grad anvender evalueringer som et led i organisationens drift, og at resultaterne anvendes til at tilpasse for eksempel organiseringer og indsatser. Hvad der imidlertid ikke er berørt er, hvordan en sådan vidensproduktion kan integreres i den fortløbende drift og udvikling i forvaltninger. Hidtil har evalueringer ofte været betragtet som noget, der efterfulgte en indsats, forandring, udvikling etc. Vores praktiske erfaringer som evaluators på det sociale område indikerer, at der er et betydeligt uudnyttet potentiale ved nogle evalueringsmodeller her.

Det er vores opfattelse, at evalueringer i højere grad kan blive et dynamisk kundskabsgenererende redskab. Et redskab der løbende producerer relevant viden til det frontpersonale, der arbejder med udførelsen af de offentlige foranstaltninger; som giver indblik i implementeringsprocesser og resultater, der igen er betydende for planlægningen af socialt arbejde; og som samtidig giver evaluators den viden, der gør det muligt at evaluere indsatser i forhold til forestillinger, forandringer, målsætninger med videre. Men det fordrer, at man får institutionaliseret en evalueringskapacitet omkring det sociale arbejdes løbende udfoldelse.¹

I denne artikel vil vi præsentere en evalueringstilgang, som vi sammen arbejder med for tiden, og som vi mener med fordel kan anvendes i en række sammenhænge på det sociale område. Vi vil gennem artiklen præsentere en igangværende evaluerings design og de bagvedliggende overvejelser, som ligger til grund for anvendelsen af netop det anvendte design. Gennem denne præsentation vil vi løbende diskutere, hvordan vi mener – og tilstræber – at vi med evalueringen udfolder et kundskabsgenererende redskab, som tilbyder løbende og

1. Vi definerer evalueringskapacitet som: »the human capital (skills, knowledge, experience, etc.) and the financial/material resources, and evaluation practice to the actual 'doing' of evaluation«. Begrebet institutionalisering af evaluering »refers

to the establishment of rules, procedures, and organizational arrangements by which evaluations of public policy are produced within a specific government« (Boyle, Lemaire and Rist 1999:5).

fremadrettet styring og læring til de mennesker, der arbejder med de indsatser, der evalueres, og samtidig producerer løbende dokumentation af indsatsen.

Hvad er en evaluering?

Introducerende vil vi kort definere, hvad vi mener med en evaluering. Vi henter vores definition fra OECD, der skriver, at:

[E]valuation is the systematic and objective assessment of an ongoing or completed project, program, or policy, including its design, implementation, and results. The aim is to determine the relevance and fulfilment of objectives, development efficiency, effectiveness, impact, and sustainability. An evaluation should provide information that is credible and useful, enabling the incorporation of lessons learned into the decisionmaking process of both recipients and donors” (Gengivet i Kusek & Rist, 2004:12).

Det fremgår af definitionen, at en evaluering *raison d’être* er vidensgenerering, der klæder beslutningstagere bedre på til fremtidige beslutninger. Denne vidensgenerering foregår gennem uvildige, systematiske vurderinger af blandt andet målopfyldelse og virkninger af projekter, politikker, eller hvad det nu måtte være, der underkastes en evaluering.

I praksis kan et evalueringsskema konstrueres på mange forskellige måder, som er afhængig af tid, ressourcer, omverdenens krav og evaluators kompetencer og præferencer (for eksempel Foss Hansen 2003; Krogstrup). Det, man som led i god evalueringsskik kan forvente, er, at evaluator tydeliggør formålet, vurderingskriterierne og systematikken i den tilgang, som er valgt for omverdenen – ikke mindst for de, som påvirkes af evalueringens anvendelse.

Evaluering af opfølgning om socialt udsatte grønlændere i Danmark

Med den lidet mundrette vending »Evaluering af opfølgning på Hvidbogen om socialt udsatte grønlændere« bad Styrelsen for Social Service – der er en styrelse under Socialministeriet i Danmark – i efteråret 2004 om tilbud på at evaluere en ekstraordinær målrettet indsats, der

– intentionelt – skal sættes i værk over for en minoritetsgruppe i Danmark, nemlig over for socialt udsatte grønlandere.²

I 2003 blev der udarbejdet en hvidbog om socialt udsatte mennesker fra Grønland. Hvidbogen indeholdt en kortlægning af den sociale indsats, der foregik over for netop denne gruppe, et overblik over gruppens særlige karakteristika og situation i Danmark, og den præsenterede en række sociale indsatser, som man fra regeringens side fandt det værd at gennemføre, hvis man ville møde nogle af de udsatte mennesker fra Grønlands særlige behov, der ikke kunne dækkes af andre allerede eksisterende tilbud. Som opfølgning på hvidbogen blev der over sommeren 2004 indkaldt forslag til forskellige projekter, der kunne gennemføres for at opfylde de i hvidbogen fremhævede særlige behov. I brevet fra Styrelsen for Social Service, der opfordrer projekt-magere til, at der søges om penge, peges der på tre indsatsområder, som tilbuddene skal fokusere på:

- Afhjælpning af hjemløshed, udslusningsmuligheder, specielt i forbindelse med endt misbrugsbehandling eller projektophør.
- Tolkebistand.
- Konsulentbistand til kommuner og amter med mange socialt udsatte grønlandere og supervision af medarbejdere i kommuner, de grønlandske huse, sociale viceværter m.fl.

I umiddelbar forlængelse af indkaldelse af projektforslag udbød styrelsen en evaluering omkring projekterne. Ifølge udbudsmaterialet skal evalueringen blandt andet:

- Belyse om der gennem projektperioden sker en holdningsændring til at yde en særlig indsats over for de socialt udsatte mennesker fra Grønland.
- Beskrive hvordan de forskellige initiativer spiller sammen i forhold til den overordnede målsætning om at forbedre vilkårene for gruppen af de allersvageste mennesker fra Grønland, der opholder sig i Danmark, herunder afdække om alle relevante indsatsområder er dækket, og om der er en rimelig balance mellem de forskellige indsatsområder for målgruppen.

2. Lise Togeby (2002) præsenterer i sin undersøgelse om grønlandere i Danmark en gruppe særligt udsatte grønlandere. Ud af estimeret 7200 grøn-

landere i Danmark vurderer hun, at der er tale om 200-400 personer, der er særligt udsatte. Blandt praktikere opgøres tallet til omkring 800.

- Vurdere udviklingen i samarbejdet mellem forskellige relevante aktører, herunder om og i så fald, hvorledes der sker koordinering af indsatser, dels i forhold til den enkelte grønlander, dels på overordnet niveau.
- Beskrive hvad man skal være opmærksom på i relation til en eventuelt efterfølgende indsats over for målgruppen, for eksempel barrierer for en vellykket indsats og indsatsområder med et fortsat stort behov.

Det efter danske forhold noget særegne ved netop denne evaluering er, at den er initieret *samtidig* med de projekter, der skal evalueres. Evalueringen skal følge projekterne frem til 2007, hvor der ikke længere er afsat statslige midler til projekterne, og hvor andre offentlige aktører må overtage finansieringen af de projekter, der eventuelt skal fortsætte. Som nævnt afviger evalueringen af indsatsen over for udsatte grønlandere fra normen, ved at den er igangsat sideløbende med projekterne. Normalt vil en evaluering først blive gennemført sidst eller helt efter et projektforsløb. Ofte sidder man som evaluator med en fornemmelse af, at evalueringen gennemføres, fordi beslutningstagerne – mere eller mindre rituelt – til sidst i deres beslutningsforslag har skrevet en linje om, at indsatser udformet som konsekvens af denne eller hin beslutning skal evalueres. Derpå har man så glemt dette afsluttende ritual indtil projektforsløbet er ovre. Resultatet er i bedste fald, at evalueringen tilbageskuende kan dokumentere implementeringen og resultaterne, hvis der foreligger eller kan produceres valide data, men det er en vanskelig proces med en væsentlig grad af usikkerhed. Med den sene initiering af evalueringen har man forpasset muligheden for at bruge evaluering som dynamisk, kundskabsgenererende redskab. Men – som skrevet – anderledes forholder det sig med evalueringen af den særlige indsats over for udsatte mennesker fra Grønland.

Opbygning af evalueringskapacitet hos projektlederne

I den evaluering vi gennemfører af indsatsen over for socialt udsatte grønlandere, har vi valgt at lægge hovedvægten på at få etableret en dialog med lederne af de projekter, som støttes af puljen. Vi interviewer desuden projekternes brugere – altså de socialt udsatte grønlandere, der skal drage nytte af projekterne – samt frontpersonalet,

dvs. de mennesker, der udfolder det sociale arbejde gennem interaktion med brugerne (Lipsky, 1980; Prottas, 1979). Hertil kommer så interviews med yderligere grupper af respondenter – politikere, embedsmænd, ansatte i interesseorganisationer – som hver især besidder en viden om feltet. Men i evalueringen af den sociale indsats over for udsatte mennesker fra Grønland er det de professionelle i projekterne, dvs. projektledere og frontmedarbejdere, der spiller *den* helt centrale rolle.

Årsagen til vægtningen af de professionelle på projektniveau i evalueringsdesignet hænger sammen med det nævnte særlige forhold, at evalueringen er igangsat samtidig med projekterne. Hermed har vi fået to, i en evalueringssammenhæng interessante muligheder: nemlig en baseline konstrueret ved projektets begyndelse og mulighed for løbende monitorering. Vi vil komme ind på den anden mulighed nedenfor og her se nærmere på den første.

1. Vi kan etablere en baseline situation samtidig med at initierede projekter påbegyndes frem for at skulle konstruere en baseline retrospektivt efter projekternes afslutning.

En central kilde til usikkerhed i mange evalueringsdesign handler netop om den retrospektive konstruktion af en baseline. Denne usikkerhed synes umiddelbart størst, når baseline konstrueres retrospektivt gennem indhentning af interessenters beretninger om det, projektet har bidraget med, og den situation man befandt sig i, før projektet blev sat i værk. Sådanne fortællinger kan betragtes som positioneringer fra en position inden for et givet felt, hvor der bl.a. kæmpes om historiens udfoldelse og om adgang til begrænsede ressourcer (jævnfør for eksempel Bourdieu, 1992; 1999). Man kan således opleve, at den retrospektive produktion af projektets mål, midler og intenderede virkninger vil gøre projektets forløb og forandring over tid usynlig – eller vanskelig tilgængelig – for evaluator. I en evalueringssammenhæng – der netop fokuserer på processer og virkninger af en afgrænset indsats i et miljø (for eksempel Pawson & Tilley, 1997), men ikke på afklaring af de rammer, der omgiver den politiske indsats, eller på et projektomgivende felt – vil denne kamp om positionering kunne betragtes som støj og forstyrrelse. Positioneringen vil lede til uklarheder i forhold til etablering af et projekts baseline og dermed til uklarhed i forhold til projektets udvikling samt uklarhed i forhold til at vurdere forholdet mellem indsats og virkning. Uden en god baseline er måling af forandring i bed-

ste fald usikker, i værste fald umulig. Usikkerheden omkring den retrospektive konstruktion af baseline øges i og med, at det et stykke tid efter et projekts udgangspunkt, kan være vanskeligt at få fat på de faktuelle informationer, der kræves, for at en evaluering kan leve op til de krav, vi med den ovenfor nævnte definition stiller.

Med det nærværende evalueringsdesign vil vi ikke hævde, at vi kommer ud over den positionering, som informanterne udtrykker i deres fortællinger, blot fordi vi interviewer respondenterne i begyndelsen af projektet. Men med et undersøgelsesdesign, der etablerer baseline ved projektets begyndelse, har vi mulighed for:

- også at indfange de positioneringer, der finder sted ved projektets begyndelse, frem for alene de positioneringer der finder sted efter gennemført indsats
- at nedfælde denne fortælling som et intersubjektivt skabt udgangspunkt
- at inddrage de aktører, der er med i de etablerede projekter ved projekternes begyndelsespunkt, frem for alene dem der er med ved projektets afslutning
- i fællesskab at etablere målepunkter for indsatsen, som er relevante fra en projektleders og fra en evaluators synspunkt
- i fællesskab at identificere de kilder, der kan dokumentere udviklingen på målepunkterne over tid
- i fællesskab at identificere målepunkter, der fungerer som styringsmæssige »pejlemærker«, der kan vise projektleder om hun er på rette vej undervejs gennem projektets udfoldelse.

Konstruktionen af det skriftlige udgangspunkt – dvs. en enighed om projektets baseline – har været en central komponent i vores evalueringsdesign. Det er her, vi får mulighed for at inddrage aktører helt fra projekternes begyndelse, og dermed skabt basis for en fortløbende kundskabsgenerering for både projektleder, Styrelsen for Social Service og evaluator. Ligeledes skaber interaktionen omkring konstruktionen af en baseline noget, som vi kan holde de efterfølgende målinger op imod, ligesom vi i udgangspunkter har opnået en indsigt i, hvilke målepunkter der, ifølge forskellige aktører, findes og som vi kan anvende. Derved har vi som evaluators også fået indblik i, hvilke målepunkter der, ifølge forskellige aktører, ikke findes eller ikke meningsfuldt kan anvendes.

Med den intersubjektive etablering af målsætninger og indikatorer er vi fremme ved den anden, for en evaluering, interessante mulighed:

2. Vi kan løbende få tilbagemeldinger på projekternes udvikling – eller vi kan løbende monitorere projekterne, hvor

[m]onitoring is a continuous function that uses the systematic collection of data on specified indicators to provide management and the main stakeholders of an ongoing development intervention with indications of the extent of progress and achievement of objectives and progress in the use of allocated funds. (OECDs definition gengivet i Kusek & Rist, 2004:12)

Denne monitorering kan foregå både på målepunkter, som vi, som evaluatorer, foreskriver, og på specifikke målepunkter, som vi har identificeret sammen med projektets interessenter. Gennem løbende kontakt til projektleder og etablering af et indrapporteringssystem kan vi desuden monitorere projekternes udvikling, gradvise målopfyldelse og forandringer gennem projektledernes løbende indrapporteringer på en række målepunkter, som vi sammen har besluttet det er værd at reportere på.

Brug af Logical Framework Analysis som et styrings- og evalueringsredskab

Mere konkret har vi udviklet et indrapporteringssystem, der er inspireret af *Logical Framework Analysis (LEA)* (se for eksempel Danida, 1996; Europakommissionen, 2004). Metoden systematiserer og strukturerer sammenhængen mellem mål, aktiviteter, resultater og effekter fra starten af projekternes levetid. Ligeledes skabes og beskrives en sammenhæng mellem flere niveauer af projektmålsætninger, og der defineres målepunkter til brug for en vurdering af målindfrielse, resultater og virkninger. Evalueringsrammen indeholder både de overordnede politiske/administrative mål, der er sat for projekterne gennem hvidbogen, og de mere umiddelbare projektmål, der blandt andet er beskrevet i projektansøgningerne. Ud fra disse kilder og gennem interviews og fortløbende diskussion med ansatte i projekterne konkretiseres de ønskede resultater og dermed de aktiviteter, der skal iværksættes for at opnå disse resultater. Denne tilgang tydeliggør de antagelser, der findes blandt aktører knyttet til projektet om sammenhænge mellem

mål, midler og kausalforhold, og får placeret de igangsatte aktiviteter og de ressourcer, der skal anvendes i forhold til disse antagelser.

For hvert projekt gennemfører vi en målanalyse sammen med de involverede interessenter i projektet, hvor vi med udgangspunkt i LFA definerer målsætninger, midler og relevante målepunkter.

Det er vigtigt, at der i udarbejdelsen af målanalysen gives plads til spekulation, diskussion og interaktion omkring, hvad det er projekterne hver især søger at opnå. På baggrund af målanalysen etableres online afrapporteringsprocedure – såkaldte projektlogs. Disse projektlogs er et centralt redskab for projekternes afrapportering og projektstyring, da etableringen af succeskriterier og løbende afrapportering på projektets målepunkter medvirker til at sikre fokus på progression og målopfyldelse i projektet. Hvert projekts projektlog vil være tilgængeligt online for en række interessenter. Med andre ord bruger vi selve evalueringsprocessen som et redskab til at styrke projekternes målrettethed og synliggør muligheden for at anvende evalueringens data aktivt som et styringsredskab, hvorved dokumentation, projektstyring og læring forenes.

Evalueringens design er således kundskabsgenererende på flere niveauer: *For det første* er det et stærkt redskab for os som evaluører, fordi der sker en *løbende dokumentation*. Det sikrer en systematisk produktion af relevante data, hvilket er centralt for at kunne gennemføre systematisk evaluering.

For det andet anvendes der en stringent evalueringsmetode på tværs af projekterne, der sikrer sammenlignelighed mellem projekterne på de områder, hvor de har ensartede målsætninger og målepunkter. Da projekterne er blevet tildelt midler inden for forskellige delområder, forventer vi at en række af målepunkterne vil være de samme for lignende projekter, hvilket vil muliggøre sammenligning og aggregering af data på tværs af projekterne.

For det tredje – og i sammenhæng med denne artikel vigtigst – er det et stærkt redskab for samarbejdet mellem de enkelte projekter og evaluator. Årsagen er, at evalueringen kan anvendes aktivt som et styringsredskab af projekterne selv. På lokalt niveau er man typisk ikke vant til at arbejde systematisk med evaluering. Det er sjældent, man som evaluator møder projektledere, der er vant til at arbejde med at etablere indikatorer og målesystemer, udpege et målhierarki med videre. Her kan den initiale konstruktion af projekternes mål, midler og indikatorer hjælpe med at få klarlagt, *hvad* det er man vil med hvert enkelt

projekt, og *hvordan* man forventer at man kan komme frem til det man gerne vil. Metoden hjælper således også til at etablere en klarhed for aktørerne i forhold til, hvad der sigtes imod hvordan, og med at få konstrueret en forventningsafstemning mellem involverede parter. Med opbyggelse af en projektlog for hvert projekt etableres en fælles forståelse blandt centrale aktører i det enkelte projekt og mellem projekt og evaluator. Herved er metoden med til at synliggøre for projektet selv, hvordan de kan/skal arbejde målrettet med at skabe sammenhæng mellem mål, aktiviteter, resultater og effekter, hvorved metoden også kan medvirke til at være et kundskabsgenererende redskab og et styringsredskab for projekterne. Denne forventningsafklaring og afstemning sker samtidig med, at der skabes en gennemsigtighed omkring evaluators arbejdsmetode og de faktorer, som projektet bliver målt på af evaluator.

Samlet set er denne tilgang til evaluering en mulighed for at skabe en dokumentation for indsatsen ved, i udgangspunktet, at investere i de professionelles evalueringskapacitet og integrere evalueringens vidensproduktion som et styringsredskab for selve projektet. Med evalueringsmodellen bliver evaluering en fast bestanddel af det organisatoriske beredskab og en del af de institutionaliserede regelmæssigheder, der styrer offentlige sociale indsatser.

Afsluttende overvejelser

Vi har ovenfor argumenteret for, hvordan det er en gevinst for en evaluering, at den gennemføres sideløbende med det, der skal evalueres. Vi har præsenteret en evaluering, vi for tiden arbejder med, hvor vi netop forsøger en sådan sideløbende evaluering, og vi har peget på, at denne evaluering har i hvert fald tre særlige styrker. For det første *styrkes evalueringens validitet* af, at der fra start konstrueres baseline, og der løbende produceres data om det, der evalueres. Der skabes slet og ret et bedre, mere veldokumenteret evalueringsprodukt for de samme ressourcer. For det andet kan evaluering *bruges som et styrings- og interventionsredskab* for såvel de professionelle som evaluator. For det tredje medvirker selve evalueringsprocessen til at *opbygge evalueringskapacitet og institutionalisere evalueringen* i den organisation, der står for den sociale indsats.

Afslutningsvis vil vi dog pege på nogle forudsætninger for, at en sådan evaluering skal kunne gennemføres med succes. En første for-

udsætning for en evaluering, der baserer sig på løbende rapportering fra projekterne er – ud over at der skal være etableret mulighed for et sådan rapporteringsfeedback – at de mennesker der skal indrapportere, har et incitament til at gennemføre denne rapportering konstruktivt og har de ressourcer til rådighed, som en god indrapportering fordrer. Det siger sig selv, at vores evaluering ikke bliver bedre end det datagrundlag, vi har fået skabt.

En anden forudsætning er, at projekternes ansatte ønsker at blive inddraget fra starten. Sigtet er at få skabt et grundlag for, at de selv kan finde anvendelse for den vidensproduktion som evalueringen skaber – inklusive indikatorer og målsætninger – som de selv skal arbejde med.

Begge forudsætninger søger vi at imødekomme ved at sikre, at hvert projekts *log* kan være et styringsredskab for projektmagerne selv. Hele designet bygger på, at projektets ansatte er inddraget gennem hele evalueringen, og at de har noget at skulle have sagt, når vi som evaluator finder ud af, hvilke målepunkter det er betydende at evaluere på, og hvilke målsætninger vi skal holde aktiviteter op imod. Med dette design kan man gøre evalueringen til en delvis selvevaluering og give projekterne et medansvar og noget medindflydelse på evalueringens udformning, og derved forhåbentligt få produceret nogle mere valide og reliable data. For at give projekterne de ressourcer en løbende indrapportering kræver, er de ellers – når der modtages offentlige midler til sociale projekter – obligatoriske årlige statusrapporter, med Styrelsen for Socialt Arbejdes billigelse, afløst af halvårslige udfyldelser af projektlogs'ene. Således har projekterne fået konverteret én administrativ byrde til en anden, hvor de samtidig forhåbentligt vil kunne se nytten af det, som byrden er konverteret til.

Det er klart, at det evalueringsdesign, vi har valgt i undersøgelsen af de etablerede indsatser rettet imod socialt udsatte grønlændere, også har sine begrænsninger. Nogle af disse begrænsninger hænger sammen med den høje inddragelse af de professionelle selv. Det er for eksempel ikke et design, der egner sig til at finde ud af de doxiske reguleringer af praksis (jævnfør for eksempel Bourdieu, 1977) eller de diskursive italesættelser af projekternes sociale arbejde (jævnfør for eksempel Foucault, 1979). Det er et design, der inddrager brugere – både projektledere, andre ansatte og klienter – som kompetente subjekter eller som eksperter på deres egen situation, og som dermed arbejder fra et andet udgangspunkt, end det for eksempel er tilfældet i de nye-

re danske strukturalistisk inspirerede analyser af socialt arbejde (for eksempel Järvinen, et al. 2002; Järvinen & Mik-Meyer, 2003). Det evalueringsperspektiv, vi anlægger, søger ikke at illustrere teoretisk pointer eller forventninger. I stedet søger vi efter årsager, udviklinger og virkninger, som de fremstår fra de engagerede aktørers perspektiv og erfaringer, og stræber efter at forbedre de politiske handlemuligheder for fremtidige indsatser.

Referencer

- Boyle, R.; Lemaire, D & R. Rist, 1999, »Introduction: Building Evaluation Capacity« i Boyle, R. & Lemaire, D. (red) *Building effective Evaluation Capacity. Lessons from Practice*, Transaction publishers, London, UK.
- Bourdieu, P., 1977, *Outline of a Theory of Practice*, Cambridge University Press, Cambridge, UK.
- Bourdieu, P., 1992, *An Invitation to Reflexive Sociology*, The University of Chicago Press, Chicago, IL, US.
- Bourdieu, P., 1999, *The Weight of the World*, Polity Press, Cambridge, UK.
- Dahler-Larsen, P., 2002-2003, *Evaluering kortlagt. En undersøgelse af amters og kommuners evalueringspraksis på det sociale område*, Systime, Århus, DK.
- Danida, 1996, *Logical Framework Approach: A Flexible Tool for Participatory Development*, Danida, København, DK.
- European Commission (2004): *EU handbook on project cycle management and logical framework*, The European Commission, Brussels, B.
- Foss Hansen, H., 2003, *Evaluering i staten. Kontrol, læring eller forandring*, Samfundslitteratur, København, DK.
- Foucault, M., 1979, *Discipline & Punish*, Vintage Books, NY, NY, US.
- Järvinen, M., Mortensen, N. & J.E. Larsen (red), 2002, *Det magtfulde møde mellem system og klient*, Aarhus Universitetsforlag, Aarhus, DK.
- Järvinen, M. & N. Mik-Meyer (red), 2003, *At skabe en klient: Institutionelle identiteter i socialt arbejde*, Hans Reitzels Forlag, København, DK.
- Kusek, J. Z & R. C Rist, 2004, *Ten Steps to a Results-Based Monitoring and Evaluation System: A Handbook for Development Practitioners*, Verdensbanken.
- Lipsky, M., 1980, *Street-level bureaucracy: dilemmas of the individual in public services*, Russell Sage Foundation, NY, NY, US.
- Pawson, R. & N. Tilley, 1997, *Realistic Evaluation*, Sage Publishing, London, UK.
- Prottas, J. M., 1979, *People-Processing: The Street-Level Bureaucrat in Public Service Bureaucracies*, Lexington Books, Lexington, Mass. US.
- Socialministeriet, 2002, *Hvidbog om socialt udsatte grønlandere i Danmark*, Socialministeriet, København, DK.
- Togeby, L., 2002, *Grønlandere i Danmark en overset minoritet*, Magtudredningen, Aarhus Universitetsforlag, Århus, DK.

... For sosialarbeideren spesielt kan det være at det er få faglige retningslinjer, lite relevant forskning som enten er vanskelig tilgjengelig eller lite egnet for praksis, eller att praksis i seg selv ikke gir rom for å søke etter aktuell kunnskap ...

Mons Georg Rud · Simon Innvær · Geir Smedslund · Asbjørn Steiro

BAKST-prosjektet

DENNE ARTIKKELEN HANDLER først og fremst om kunnskapsforståelse og -anvendelse blant sosialarbeidere i den kommunale sosialkontortjenesten. Signalementet som Social- og helsedirektoratet gir av denne tjenesten¹ kunne tilsi at vi vil finne variasjoner i svarene som man kan anta også har med organisatoriske forhold å gjøre. Vi finner ikke det i BAKST-prosjektet, selv om vi ikke stiller spørsmål nettopp om organiseringen. Men vi har svar fra alle landets sosialkontor, med få eller mange ansatte med varierende differensiering, små og store kommuner, utkant og sentrum, og så videre. Likevel er det det store sammenfallet i svarfordelingene som slår oss, ikke variasjonene når det gjelder holdninger og oppfatninger om spørsmål vi har antatt angår sosialarbeideren på sosialkontoret.

Myndigheter og borgere krever at offentlige tjenester i størst mulig grad skal ha forskningsmessig belegg for sin bruk av virkemidler. Da blir det viktig å finne ut av hva de enkelte aktører ser på som relevant kunnskap for yrkesutøvelsen. For når det kommer retningslinjer sentralt fra om hva som skal gjøres innenfor en tjeneste, bør disse også forholde seg til fagfeltets kunnskapsforståelse. Utfordringene for sosial- og velferdstjenestene er på mange måter de samme som for helse-tjenestene. Krav om effektiv utnyttelse, brukerinnflytelse og effektive tjenester har ført til økende søkelys på om tjenestene gjør mer nytte enn skade. Dette gjøres ved å finne fram til de tiltak og metoder

---

1. Sosial- og helsedirektoratet har nylig – i sin høringsuttalelse til NOU 2004:13 «En ny arbeids- og velferdsforvaltning» – pekt på noen trekk som de mener kjennetegner dagens kommunale sosialtjeneste. Disse er blant andre at tjenesten i stadig sterkere grad er blitt utfordret av statlige føringer som setter begrensninger for kommunalt selvstyre,

at Sosialtjenesteloven ikke gir rammer for hvordan tjenesten skal organiseres i kommunen – og derved utformes svært forskjellig kommunene i mellom – og endelig at mottakerne av økonomisk sosialhjelp er avhengige av kommunale prioriteringer og individuelle vurderinger.

som har mest mulig gunstig innvirkning på brukerne, og ved å se på tiltakenes kostnadseffektivitet. Både forvaltning og tjenesteutøvere i offentlig sektor må derfor ha evnen til å anvende relevant kunnskap under skiftende omstendigheter. Ikke minst er dette aktuelt i dag hvor samordning av flere velferdstiltak er en førende «impuls». En «god praksis» handler om å gjøre de riktige tingene på den rette måten.

«BAKST» er et prosjekt² der vi kartlegger hvordan sosialkontor-tjenestene blir utført, hva de som utøver tjenesten forstår med praksisbasert kunnskap, hva de legger i sin forståelse og anvendelse av dette begrepet, hvilke holdninger de har til kunnskap forankret i forskning og hvilke temaer de mener det bør satses mer på å innhente kunnskap om. Vi spør også om innsikt eller kunnskap kan erverves på andre måter enn gjennom forskning. I spørreundersøkelsen har vi inkludert spørsmål fra andre studier for å kunne sammenligne, som for eksempel om opplæring i jobben og grunnutdanningen.

Hvor utbredt er bruken av forskningsbasert kunnskap?

I en artikkelserie (Tidsskriftet 2005) om faglig oppdatering og bruk av retningslinjer i allmennmedisin, peker forskerne på at leger og deres medarbeidere i allmennpraksis i hovedsak bruker tid på aktiviteter som ikke kan forventes å forbedre praksis. Både fastleger og medarbeidere mener de bruker for lite tid på faglig oppdatering og at de i liten grad kjenner til og bruker nylig publiserte retningslinjer. Fastleger flest bruker altså ikke forskningsbaserte retningslinjer. Det gjør heller ikke sosialarbeidere som arbeider på sosialkontoret, viser vår undersøkelse. Mye av forklaringen kan være at mange retningslinjer ikke er utviklet på en systematisk måte og ikke nødvendigvis bygger på god dokumentasjon. Retningslinjer i seg selv fører nødvendigvis ikke til endret praksis, blant annet fordi de ofte ikke tas i bruk. For sosialarbeideren spesielt kan det være at det er få faglige retningslinjer, lite relevant forskning som enten er vanskelig tilgjengelig eller lite egnet for praksis, eller at praksis i seg selv ikke gir rom for å søke etter aktuell kunnskap.

2. BAKST, *Bruk av, holdning til og behov for kunnskap i sosialkontortjenestene*. Prosjektutvikler og -leder har vært seniorforsker Simon Innvær. Øvrige medarbeidere er Geir Smedslund, Asbjørn Steiro, Torill Johne og Mons Georg Rud. Spørre-

skjemaundersøkelsen gjengitt senere i kapittelet, er gjennomført som en del av BAKST-prosjektet i (tidligere) Avdeling for sosialtjenesteforskning i Sosial- og helsedirektoratet – nå integrert i Nasjonalt kunnskapssenter for helsetjenesten.

Da Sosial- og helsedirektoratet ble etablert i 2002 var én av oppgavene å etablere et grunnlag for å skape best mulig dokumentasjon for, at den innsatsen det offentlige gjør i sosial- og helsesektoren, reelt sett er best mulig for brukeren med minst mulige omkostninger. Og at det man gjør er best mulig kunnskapsbasert og/eller forankret i god praksis. På sosialfeltets område er såkalt evidensbasert kunnskap³ relativt nytt både som tilnærmingssmåte og som kunnskapsunderlag. Det praktiske sosialarbeidet hevdes å basere seg på faglig skjønn og dømmekraft. I skjønnsvurderingen ligger et videre kunnskapsbegrep enn den teoretiske kunnskapen. Irene Levin (Sandbæk et al, 2001) diskuterer dette og skriver at da snakker noen om en kunnskap der den unge uerfarne lærer av den erfarne gjennom å observere praksis, og gjennom egen prøving og feiling. Vi stiller sosialarbeideren spørsmål om slik «taus kunnskap» er mer anvendbart enn vitenskapelig basert kunnskap.

Å starte der klienten er, er nærmest et honnørord innen sosialt arbeid (Levin i Sandbæk et al, 2001). Noen definerer dette sosialarbeiderprinsippet som en basis for sosialt arbeid. For oss ble det viktig å få rede på om sosialarbeideren tror på dette prinsippet, og om man kan lære hva det innebærer «å starte der klienten er». For hva får unge mennesker til å velge et yrke – og siden i stor grad blir der – preget av tøffe arbeidsforhold, lav status og lønn og der kjernen er å hjelpe andre? Hvilken moralsk kunnskapsbase sosialarbeideren har for å «holde ut» er nylig diskutert av andre, blant annet Jensen og Fossetøl (2004). Forfatterne har undersøkt helse- og sosialfagstudenters motivasjon og kunnskap for yrkesvalg. Mandatet disse fagene har fra samfunnets side er å hjelpe andre. Studentene vet hva kjernen i faget er, nemlig å avhjelpe nød. Men dette er ikke noe tema under utdanningen for sosialfagstudentene i samme grad som for sykepleierne, hevder Jensen og Fossetøl. Forfatterne er opptatt av at utdanningskulturen fører til at sosialarbeiderstudentene ikke får samme følelsen av å være del av noe stort og viktig, på samme måte som sykepleiestudentene. Vi spør imidlertid bare om hva som påvirker og former egen kunnskap.

3. I Tidsskrift for Velferdsforskning (1-2005) tar Anne Halvorsen til orde for en bred forståelse av evidensbegrepet. Hun hevder at i jakten på målbare resultater kan vi for eksempel komme til å nedprioritere barnets grunnleggende behov for omsorg. Hennes utgangspunkt er faren for at forståelsesrammer og

handlingsrom for praksisfeltet vil snevres inn dersom man legger for store krav på resultatorientert og evidensbasert praksis. BAKST-prosjektets plattform har imidlertid vært å finne fram til sosialarbeiderens egen forståelse av kunnskap og praksis.

Forskning og systematiske kunnskapsoversikter bør kunne gi oss innsikt i hvordan de ulike tiltak virker i forhold til de mål som er satt. Er for eksempel sosialkontoret rettet godt nok inn på de problemer og behov som folk har, eller har det utviklet seg til en byråkratisk institusjon som følger sin egen logikk og bare krever mer og mer ressurser?

For demokratisk styrte organer er det legitimt og nødvendig å søke å bedre kunnskapsgrunnlaget for sin politikk, og ikke ensidig bygge politikken på ideologiske oppfatninger og hensynet til pressgrupper. Men blant forskere er det stor uenighet om hvor langt de skal gå i retning av å gi råd om politiske spørsmål. Noen mener de bare har kompetanse til å bringe fram kunnskap om empiriske spørsmål, ikke om normative. Mange velferdsforskere tenker også for lite gjennom hvilke forhold beslutningstakerne kan påvirke hvis de blir forskningsmessig belyst. Hvis for eksempel forskere, som skal undersøke et problem i norsk innvandringspolitikk, arbeider ut fra en hypotese om at problemet skyldes kulturelle forhold, vil de sjelden komme fram til handlingsrelevant kunnskap. Undersøker de derimot om problemet skyldes måten velferdstjenestene er organisert på, er påvirkningsmulighetene atskillig større. Men forskning som sentralforvaltningen ikke kan bruke, kan være nyttig på andre nivåer. For eksempel for kommunepolitikere, brukerorganisasjoner eller velferdsstatens tjenesteytere.

Sosialhjelpen er et viktig barometer for problemutviklingen i sentrale velferdsinstitusjoner i samfunnet, som arbeidsmarkedet, familien og trygdesystemet. Sosialhjelpen⁴ og dens tjenester er gjenstand for mange oppfatninger. Undersøkelser av den type som gjengis her kan bidra til mer kunnskapsbaserte holdninger om tjenestens utøvere, blant annet om hvem de er, hva slags utdanning og erfaringer de har og hva de selv mener påvirker deres egen praksisutforming. Vi trenger også kritisk forskning. Forskning som belyser om velferdssamfunnets

---

4. På mange måter er bruken av sosialhjelp et barometer for tilstanden i den norske velferdsstaten og i norsk økonomi, og bruken av ordningen viser klart sykliske trekk ved at bruken er liten når økonomien er god og stor når økonomien er dårlig. Sosialhjelp ytes til personer som ikke er i stand til å sørge for sitt livsopphold, og ytes enten alene eller som et supplement til arbeidsinntekt eller ytelser fra folketrygden fordi disse inntektene ikke er tilstrekkelige. Sosialhjelp innebærer imidlertid mer

enn økonomisk støtte – det er også et tjenesteelement i ordningen som forebygging, informasjon, rådgivning, veiledning og samarbeid med andre institusjoner. Det er særlig denne siden ved sosialhjelpen vi er opptatt av i dette prosjektet. Denne delen av sosialhjelpsarbeidet vil trolig bli viktigere i årene framover etter som den internasjonale trenden tilsier at arbeidslinjen intensiveres, tjenestespekteret utvides og kravene til sosialarbeiderne forsterkes og endres.

praksis, in casu sosialkontortjenesten, er i samsvar med våre idealer om rettferdighet og rettssikkerhet, om det sløses med offentlige midler, om politikken har utilsiktede konsekvenser og tjener andre interesser enn tilsiktet.

Kontrollør eller veiviser?

I sin praksis møter sosialarbeideren daglig mange viktige spørsmål og utfordringer. Jobben er blant annet å legge til rette kunnskapsgrunnlaget for å kunne besvare og håndtere dem. Er hun og han «velfærdsstatens frontkämpare» eller «velfærdsstatens portvakt»? Må de i hovedsak velge mellom dem, eller er sosialarbeideren «dømt» til å måtte forholde seg til begge aspektene og så utforme sin rolle etter det og i møtet med tjenestebrukeren? Det er lett å forestille seg at sosialt arbeid på sosialkontoret i stor grad vil finne sted i et normativt rom, der mange forhold styrer og virker inn på selve tjenesteutøvelsen. Det gjelder faglig skjønn, evne til innlevelse, egne verdier og det at politiske prioriteringer forandrer vilkårene for dem som leverer velferdstjenestene (Julkunen og Harder, 2004). På den annen side hevder forskere at variasjoner i de norske kommunenes prioriteringer er å anse mer som tilfeldige enn som uttrykk for systematikk. Ved å ta hensyn til både individuelle kjennetegn og forskjeller mellom kommunene kan man skille effekten som individuelle behov og lokale prioriteringer har på sosialhjelpsnivået, sier Langørgen og Rønningen (2004), og viser at sosialhjelpsmottakernes behov og muligheter er viktige for å forklare hvorfor stønadsbeløpet varierer mellom individer.

Legen bestemmer hvem som skal sykemeldes. Tilsvarende er sosialarbeideren såkalt portvakt (Terum, 2003) for hvem som skal få eller avvises, når folk som ikke klarer å forsørge seg selv, søker om økonomisk bistand. På slutten av 1970-tallet tok Kikkan Ustvedt Christiansen opp forholdet mellom forvaltningshensyn og behandlingshensyn i sosialkontortjenesten (Ustvedt Christiansen, 1977). Hun peker på at den teorien sosialarbeidere tilegner seg i utdanningen samsvarer dårlig med den virkeligheten de møter på sosialkontoret. Hun stiller imidlertid ikke dette spørsmålet bare som noe knyttet til fagutviklingen, men også som avhengig av hvordan dette arbeidet blir organisert ved sosialkontorene. En lignende type kritikk er at utdanningen har gitt behandlingsarbeid forrang, mens byråkrati, forvaltning og saksbehandling er blitt framstilt med negativ valør.

Sentrale myndigheter stiller krav til utøverne i tjenesteapparatet om at det skal ligge kunnskapsbaserte virkemidler til grunn for tjenesteutøvelsene. Dette skjer ikke bare gjennom autorisasjon av yrker men også ved anbefaling av bestemte arbeidsmåter. I Norge kreves det fortsatt ingen autorisasjonsordning for den som skal arbeide med klienter på sosialkontoret⁵. Mandatet fra samfunnet til sosialarbeideren på sosialkontoret er at hun/han skal bistå andre ved å styrke klientens «ressurser til å styre sitt liv» (Lov om sosiale tjenester, 1992). I BAKST-prosjektet ønsker vi å få et grep på om folk, i et yrkesfelt preget av tøffe arbeidsforhold og vanskelige valg, anser det som ønskelig og mulig å utvikle metoder i sosialt arbeid, som er av en slik art at metodeanvendelsen i seg selv styrker klientens evne til å bedre sin livssituasjon. Forenklet sagt, er det mulig å ha tilnærmet «standardiserte» metoder for sosialt arbeide? Eller er det mer slik at utfallet i hovedsak er avhengig av den relasjonen som bygges opp i møtet mellom sosialarbeider og klient? Og hvis arbeidet i førstelinjetjenesten er så krevende som vi postulerer, hvor stor er sannsynligheten for at sosialarbeideren ønsker å fortsette der?

«Si meg hvordan du organiserer dine tjenester, og jeg skal fortelle deg hvor dyktig du er». Et siste større område sosialarbeiderne blir bedt om å ta stilling til, er knyttet til organiseringen av den nye oppgavefordelingen i arbeids- og velferdsforvaltningen (arbeidsmarkedsstaten/Aetat -, trygdeetaten og sosialtjenesten) – NAV. Bakgrunnen er Stortingets ønske om at velferdstjenestene skal bli bedre tilpasset brukernes behov. Flere skal loses inn på arbeidsmarkedet og færre inn i stønadssystemet. Med utgangspunkt i Arbeids- og sosialdepartementets proposisjon (St.prp.nr. 46) «En ny arbeids- og velferdsforvaltning» bestemte Stortinget 31. mai 2005 hvordan man skal styrke «arbeidslinja» i norsk velferdspolitik.

Reformen innebærer to vesentlige endringer. For det første opprettes en ny statlig etat for arbeid og velferd. Staten skal tilby tjenester som Aetat og trygdeetaten forvalter i dag. Den andre endringen er at den nye statlige etaten sammen med kommunene skal opprette arbeids- og velferdskontorer i alle landets kommuner innen 2010. Som et minimum skal den økonomiske sosialhjelpen bli en del av de nye arbeids- og velferdskontorene. Satsingen på samordning av «arbeid,

5. Av utdanningene på høyskolenivå er det bare sosionomer og barneverns-

pedagoger som ikke omfattes av en autorisasjonsordning.

trygd og sosial» retter søkelyset mot betingelser for en effektiv og treffsikker sosial tjenesteyting. Reformkravet bygger sine antakelser på at måten en oppgave organiseres på, er av stor betydning for effekten av virkemidlene som benyttes. Hvilken vekt tillegger sosialarbeideren disse forhold for at klienten skal få bedre tjenester? Hele reformen bygger på en tanke om at det skal være mulig å gå til ett sted og legge fram sin livssituasjon, og ikke til tre forskjellige etater og kontorer slik det er i dag. Vi spør om det kan reises tvil om en omrokering av dagens ressurser – i nye varianter av de gamle systemene – vil løse de grunnleggende strukturelle problemene som ligger der? Vil en kommunal sosialtjeneste, pensjonsetat (trygd) og en forsterket arbeidsetat føre til at mange brukere fortsatt vil bli «kasteballer»?

Hva forteller undersøkelsen oss?

Målgruppen er fagpersoner ansatt i den kommunale sosialkontortjenesten og som har klientsamtaler. Dette inkluderer i hovedsak sosionomer, barnevernspedagoger, vernepleiere og personer med annen 3-årig høyskole eller universitetsutdanning. Ansatte med rene merkanthile oppgaver eller i kontorstillinger er holdt utenfor. Alle som arbeider med klientsamtaler ved alle sosialkontor i alle kommuner i Norge er målgruppen for denne undersøkelsen. Målgruppen ble beregnet til å bestå av 2976 personer våren 2004.

En spørreskjemaundersøkelse reiser noen metodologiske utfordringer som lett kommer i konflikt med at skjemaet ikke må være for omfattende, at det må holde seg innenfor en gitt økonomisk ramme, osv. Selv om resultatene fra et spørreskjema som dette presenterer nøyaktige tall, er det sannsynlig at de som svarer kan ha forstått spørsmålene ulikt og derfor også i praksis har ulike meninger om det de har svart likt på. Dette er et generelt problem for alle spørreskjema med lukkede svaralternativ. Vi så dette tydelig på spørsmålet om «*Vedtaks-møte (drøfting av klientsaker)*», hvor det på en konferanse for sosialarbeidere kom fram at deltakerne hadde tolket dette høyst ulikt (konferansen «Framtidsverksted for sosialkontortjenesten»).

Vi har også noen ganger slått sammen flere momenter under ett og samme spørsmål. Et eksempel er at vi ber respondenten ta stilling til to faktorer som vi antar har betydning for et krav om opplæring mellom ulike etater – *kulturforskjeller* og *ulikt regelverk* i arbeids- og trygdesektoren. Noen ser kanskje på «kulturforskjeller og regelverk» som

å ha en innbyrdes sammenheng, andre vurderer «kulturforskjeller og regelverk» som to uavhengige faktorer. Problemet blir da å tolke hvordan respondenten har forstått spørsmålet og den interne rangeringen av disse to forholdene. Når vi likevel av og til formulerte oss slik, var det både fordi vi mente at spørsmålene henger sammen, at det er dimensjoner ved samme spørsmål og fordi spørreskjemaet gir oss «plassproblemer» (se for øvrig Rapport – april 2005). Tolkningen av svarfordelingene i denne artikkelen er forsiktig, men en bredere analyse av materialet vil skje i andre fora (som vitenskaplige tidsskrifter).

Fordi det er viktig at problemstillingene også reflekterer hva sosialarbeiderne er opptatt av, brukte vi kvalitative metoder, både observasjon av samtaler mellom sosialarbeider og klient, og et personlig semistrukturert oppfølgingsintervju med sosialarbeidere ved fire sosialkontor i fire bydeler i Oslo – til sammen 24 observasjoner. De ansatte ved de fire sosialkontorene ble noe senere invitert til et dagsseminar der våre observasjoner og tolkninger ble lagt fram og drøftet. For å unngå at problemstillingene i for stor grad skulle bli preget av hvorledes sosialkontortjenesten er organisert i storbyer, foretok vi 15 personlige semistrukturerte intervjuer med sosialarbeidere i ulike deler av landet – i Nord-, Øst-, Vest- og Midt-Norge. Det ga oss til sammen 39 inngående samtaler knyttet til emner omkring kunnskapsforståelse og -anvendelse i sosialkontortjenesten.

Vi har testet pilotversjoner av spørreskjemaet på mange sosialarbeidere og forskere, og har kompensert for mulige feiltolkninger ved å relatere spørreskjemaformuleringer opp mot de 24 passive deltakende observasjonene vi hadde av samtaler mellom sosialarbeidere og brukere. Vi vurderte også spørsmålene ut fra hva vi fikk ut av de øvrige 15 personlige intervjuene vi gjennomførte utenfor Oslo.

I forkant av undersøkelsen gjennomførte forskningsbibliotekaren systematiske litteratursøk for å kartlegge hva som finnes av studier om sosialarbeideres bruk av, holdninger til og behov for kunnskap. På denne bakgrunnen av informasjon er spørsmålene formulert. TNS Gallup har bidratt til ferdigstilling og oppsett av skjemaet, utsendelsen av skjemaene og registreringen av innkomne svar.

Undersøkelsen ble gjennomført postalt. I KOSTRA (Kommune Stat Rapportering, www.ssb.no/kostra) finnes det tall for antall ansatte i sosialkontortjenesten, med inndelinger i forhold til om de arbeider klien-

trettet eller er i merkontile/kontorstillinger. Vi tok utgangspunkt i KOSTRA-tallene og la til ca 20 prosent for de klienttrettede stillingene, for å være sikre på at det skulle være nok skjemaer til alle. Ut fra dette ble det sendt ut skjemaer til alle sosialkontor i alle kommuner/bydeler.

Målgruppen ble på bakgrunn av disse opplysningene fastsatt til å være 2976 personer⁶ – på det tidspunktet. Til sammen har 2116 personer fylt ut og sendt inn skjemaet. Det gir en svarprosent på over 71. Tre av fire er kvinner. Vel halvparten av sosialarbeiderne er under 40 år. Det er flest unge i store kommuner, og andelen menn er størst i små kommuner. 30 prosent har mer enn ti års erfaring i arbeide på sosialkontor, mens vel 40 prosent har jobbet på sosialkontor i mindre enn fem år. To av tre som arbeider med klienttrettet arbeid kaller seg sosialkonsulent eller sosialkurator. 15 prosent er ledere eller mellomledere. En av tre ledere er menn, mens bare en av seks saksbehandlere er menn. Det arbeidsområdet flest oppgir som sitt hovedarbeidsområde er økonomisk sosialhjelp. Deretter følger rus og/eller psykiatri. Bare få har likevel ett arbeidsområde alene. Nesten 73 prosent av dem med klientkontakt har minst treårig sosialarbeiderutdanning; bare 13 prosent er uten høyskole- eller universitetsutdanning. De øvrige har annen høyskole- og/eller universitetsutdannelse.

---

6. Etter vår erfaring stemmer KOSTRA-tallene best for små kommuner og dårligst for bydeler i de største byene. Årsaker til avvik kan være omorganisering og personalendringer (for eksempel noen som er langtidssykemeldt, er i permisjon, midlertidig ubesatte stillinger, nedbemanning, økning i staben), og det kan skyldes manglende rapportering til KOSTRA-systemet. For å få presise anslag og oppdaterte tall på hvor mange ansatte i sosialkontortjenesten som har klientkontakt, ble det sammen med spørreskjemaene sendt et brev/skjema til ledere ved alle sosialkontor (eller tilsvarende i kommuner/bydeler som ikke har eget sosialkontor). Lederne ble bedt om å anslå hvor mange av de ansatte

som har klientsamtaler, og så fordele spørreskjemaet etter det. Retur av svararket med opplysninger om hvor mange skjemaer som var delt ut, eventuelt returnert, ville gi oss et eksakt svar på hvor stor denne populasjonen av sosialarbeidere var på undersøkelsestidspunktet. Vi fikk svar fra ledere på 413 sosialkontor. For de sosialkontorene hvor vi ikke fikk svar fra lederne har vi lagt KOSTRA-tall til grunn ved beregning av målgruppens størrelse. Dette gjaldt 61 sosialkontor (12 hadde i følge KOSTRA ingen ansatte, 26 hadde bare en eller to ansatte). Tre skjemaer kom i retur uten ID, slik at vi ikke vet hvilken kommune de er fra.

Hva med arbeidsgivers videre kompetansetilbud?

En av tre svarer at de ikke har fått noen systematisk opplæring i sin nåværende jobb. To av tre har deltatt på eksterne kurs. Andelen som ikke har fått systematisk opplæring er størst blant dem i aldersgruppen 30–39 år, og andelen som har gått på kurs er størst blant dem som er 50 år og eldre. Bruk av eksterne kurs er mindre i store kommuner enn små. Behovet for eksterne krefter er ikke like stort over alt, idet flere av de større kommunene ofte har egne opplæringsenheter. Likevel er det flere i store kommuner som oppgir at de ikke har fått systematisk opplæring etter at de begynte å arbeide på sosialkontoret.

Respondentene ble bedt om å oppgi hvilke kilder til kunnskap som var tilgjengelige, og deretter hvor viktige kildene er i arbeidet. Selv om alle bruker PC i arbeidet, er det svært få som har tilgang til Internett. Bare ti prosent oppgir å ha tilgang til internettsiden www.tiltak.no⁷. Likevel anses både denne og databaser/sider på Internett som viktige kunnskapskilder. En av fire har anledning til å delta i *Faglig forum*⁸. Langt de fleste regner forumet som viktig. Mens bare hver tredje oppgir at de får systematisk veiledning i jobben, ser ni av ti på veiledning som en sentral kilde til kunnskap og fordypning. De skriftlige kildene de fleste oppgir som svært viktige i arbeidet er ikke overraskende Lov om sosiale tjenester med videre, rundskriv og retningslinjer fra stat eller kommune, med andre ord det som legger rammer for sosialarbeiderens vurderinger og skjønn i forhold til det å fatte vedtak.

Like høyt vurdert som lovverket blir klienten, kollegaer på kontoret og aktuelle samarbeidspartnere sett på som betydelige kunnskapskilder. Egen livserfaring verdsettes også høyt og kunnskap fra utdanningen blir av mange ansett som viktig. Ekspertene fra forskning, utdanning og andre kompetansemiljøer rangeres jevnt over som viktige,

7. Sosial- og helsedirektoratet har etablert tiltak.no for å gi ansatte og andre som har interesse av tjenestefeltet en felles møteplass. Her ønsker en å gi en samlet informasjon og erfaringsformidling for de tiltak, forsøk og utviklingsspørsmål som direkte eller indirekte omhandler sosialtjenesten.

8. Et «refleksivt» element i (daværende) Sosialdepartementets handlingsplan

«Kunnskap og brubygging» for sosialtjenesten, hvor utvikling av tjenestene skulle bruke «god praksis» og forankring av utviklingsarbeid i ledelsen som motor, ved at tjenesteutøverne styrket sine ferdigheter og evner gjennom deltakelse i «Faglig forum». Det ble i praksis et møtested/nettverk der man reflekterte over sin tjenesteutøvelse og -forståelse.

men er ikke jevnbyrdige med fylkesmannen, med henholdsvis 55 og 77 prosent oppslutning, som sentrale kunnskapskilder. Også oppslag i massemediene har gjennomslag som informasjonskilde for sosialarbeideren; nesten to tredeler hevder at de har betydning.

På noen arbeidsplasser holdes det regelmessige møter der en diskuterer kritiske hendelser, feil og uhell for at alle skal kunne lære noe av det. Vi spurte om de i løpet av de siste 12 månedene hadde deltatt på slike møter. En av tre hadde ikke det. Men over halvparten hadde i det samme tidsrommet vært på slike møter. Det betyr at flertallet deltar i fora som tar opp sentrale temaer knyttet til egen arbeidssituasjon, men vi vet ikke hvilke.

Mer enn hver tredje svarer at de kjenner til forskning som angår dem som sosialarbeidere. Knappe 10 prosent mener det motsatte, og at det derfor har lite for seg å søke etter informasjon. Nesten en av fire kan huske konkrete tilfeller der forskningsresultater har påvirket deres praksis. Seks av ti hevder at det er for få muligheter i det daglige arbeidet til å oppdatere seg på kvaliteten i de ulike tilbudene i hjelpeapparatet.

Så mange som halvparten svarer at de har dårlig samvittighet for at de ikke oppdaterer seg på relevant forskning. Det å ha tid og anledning til å tilegne seg kunnskap, at den er tilgjengelig, aktuell og relevant, er de viktigste forutsetningene for å kunne ta slik kunnskap i bruk, svarer 80 prosent. Flertallet er uenige i at forskningen må bekrefte eksisterende politikk eller egne oppfatninger, og så godt som ingen (2,5 prosent) hevder at det å ha personlig kontakt med forskeren er en forutsetning for å bruke kunnskapen. Hver femte vet ikke eller har ikke tatt stilling til påstanden om at det er et mistillitsforhold mellom forskning og praksis. Hvert fjerde svar peker imidlertid på at denne mistilliten må reduseres om vitenskapelig kunnskap skal brukes, mens knappe 40 prosent er noe usikre på om dette er en forutsetning.

Holdning til og behov for forskningsbasert kunnskap

Forskningsbasert kunnskap om sosialt arbeid som ikke «treffer» ved å være aktuell og relevant, er ikke til mye nytte for sosialarbeideren. Det er en allmenn oppfatning. Men det er ikke nok i seg selv å vite at det

finnes relevant vitenskapelig forskning. Om den ikke er lett tilgjengelig og anvendbar, er den til liten nytte. Dette er en «fordring» som så godt som alle slutter seg til. Ett annet krav er at den forskningsbaserte kunnskapen må ha et sammendrag av funn og konklusjoner, og være tydelig på hva den gir av anbefalinger. Også innenfor sosialt arbeid er det et klart behov for forskning om effekter eller virkninger av de virkemidlene som tjenesten rår over. Minst ni av ti mener det.

I en systematisk kunnskapsoversikt (Innvær et al, 2002) om beslutningstakere innenfor helsepolitikken og deres forhold til kunnskapsbasert forskning, kan en av konklusjonene tyde på at den som skal ta avgjørelser på bakgrunn av forskningsbasert kunnskap, i stor grad gjør dette først når vedkommende har fått mer personlig kjennskap til forskerne. Dette er ingen uttalt holdning blant våre respondenter. Men ellers er svarene nokså like de som sosialarbeiderne gir sin tilslutning til, nemlig at arbeidsplassen (les ledelsen) må legge til rette for at man kan søke etter slik kunnskap, og at forskerne er opptatt av det som trefter et tjenestebehov. Da kan også forskningsbasert kunnskap komme til nytte for sosialtjenesten.

Det som først og fremst styrer ønsker om å utvikle og fornye kunnskaper er sosialarbeiderens egne faglige interesser, hensynet til klienter og ønsket om å gjøre arbeidet mer spennende. Minst åtte av ti har denne rangeringen. I underkant av to tredeler viser også til endringer i lovverk med videre som svært viktige bakgrunnsfaktorer. Fire av ti mener nytt utstyr og nye arbeidsmetoder mens intern omorganisering anses som viktig for knappe 30 prosent. Mens arbeidskollegaer dominerer som en viktig påvirkning for kunnskap, blir forventninger fra dem og ledelsen ikke like ofte vektlagt som en viktig årsak. Disse problemstillingene synes å angå sosialarbeideren i stor grad, i det svært få har unnlatt å svare eller krysset av for kategorien «vet ikke». Det gode «blandingsforholdet» for kunnskapspåfyll synes altså å være ytre forhold gjennom nye pålegg som lover med videre og omorganisering, og ikke minst de krav sosialarbeideren stiller til seg selv.

Det er litt flere som ser for seg en jobb på sosialkontor fire-fem år fram i tiden, enn som ikke gjør det. En av seks har likevel ikke tatt stilling til dette. Hvis sosialkontoret var en «umulig» tjeneste og en upopulær

arbeidsplass, som man av og til kan få inntrykk av⁹, da er denne oppslutningen, i våre øyne, positiv. Også sett fra brukerens side, fordi brukermedvirkning – forstått som klientens aktive medvirkning i beslutninger som angår dem – må være en sentral inndragelse i sosialarbeiderens «praksisforståelse». Og for brukeren av de sosiale tjenester må det være et gode å slippe å forholde seg til stadig skiftende tjenesteutøvere.

Mye lar ane igjennom at sosialarbeiderne har et ideal og en ide om den «gode sosialarbeider». Men de svarene vi ser kan tyde på at den praksisopplæring de får som studenter ikke er omfattende nok, og at det derigjennom blir en mangelfull innlemming i yrkeskulturen gjennom en mester/svenn-modell. Utdanningsinstitusjonenes dilemma er kanskje at sosialarbeiderutdanningen skal dekke et videre yrkesfelt enn bare arbeid på sosialkontoret. Den systematikken sykepleierne får i sin opplæring hjelper, etter Jensen og Fossetøl (Jensen, 2004) sin oppfatning, til ved at de etter endt utdanning har en klar forståelse av hva de kan og ikke kan. Et slikt praksisopplegg bidrar til å utvikle identitet og kunnskap.

Sammenslåingen av Aetat, trygdeetat og sosialkontor

Et stort flertall av de ansatte mener at «samordningsforsøket» er en fordel for klientene når det gjelder nivå på tjenestene, behandlingstid og brukervennlighet. Det er en utbredt oppfatning at samordning av tjenestene er et godt organisatorisk grep som i seg selv gjør dem mer bru-

---

9. Omtrent 15 000 nordmenn har gitt sin vurdering av det offentlige tilbudet i deres egen kommune. Brukerne ble bedt om å klassifisere tjenestene fra 1 (svært dårlig) til 6 (svært god). Hvis det ble 6'ere hos alle som har svart, ville indekstallet være 100. Mens barnehagen og bibliotekene kom på topp (80 og 78), havnet sosialkontoret på bunn med en indeks på 44. Arbeidskontoret og barnevernet var også blant de «ti på bunnen» mens trygdekontoret havnet et sted på midten (65). TNS

Gallup, som har utført undersøkelsen, sier (Aftenposten, 2005) at tjenester som retter seg mot svake grupper i samfunnet havner nederst på listen. Forskerne tror at det skyldes at de driver med upopulær saksbehandling overfor sine brukere. «Alle kontorene som står på de seks nederste plassene er etater som har et komplisert regelverk å forholde seg til og en lang saksbehandlingstid. Det er ikke så lett å bli populær blant brukerne når du i blant må si nei.»

kervennlige. Når det gjelder konsekvenser for fagpersonell på sosialkontorene og samarbeidet med de andre etatene, er synspunktene litt mer sammensatte. Minst en av tre mener det blir vanskeligere å utøve sosialfaglig skjønn etter sammenslåing med Aetat og trygdeetat. En tredel deler ikke denne oppfatningen.

I noen grad kommer det fram skepsis til om sammenslåingen kan føre til et godt resultat for klientene, og det er på områder sosialarbeideren kan sis å ha «egne erfaringer». Halvparten mener at hovedproblemet med samordningen er at regelstyringen i trygden vil kunne kollidere med sosialfaglig arbeid. Et stort flertall svarer at kulturforskjeller nødvendigjør gjensidig opplæring mellom etatene, og at arbeidet vil bli lettere hvis etatene får felles databaser. Og nesten to av tre mener kommunene likevel må ha eller opprettholde egne arbeidsmarkedstiltak, fordi disse ikke er tilpasset denne type arbeidssøkende. Og på egne vegne har sosialarbeiderne tiltro til at de har noe positivt å tilføre sine nye kollegaer. To av tre mener sosialarbeiderne kan lære de to andre etatene mye om hvordan en bør samtale med klientene.

En stor utfordring for en ny sammenslåing av etater er hvorledes den skal organiseres rent konkret. Hvem bør være de første (og fremste?) til å ta i mot de besøkende? Mange mener at det bør være de med bredest erfaring, fordi førsteinntrykket kan være bestemmende for hvorvidt brukerne vil se på virksomheten med positive øyne og få tro på at det kan komme noe godt ut av besøket. Og da er det kanskje positivt overraskende at det ikke er flere enn én av fire som tror det blir mindre attraktivt å jobbe i mottaksekspedisjonen, mens noen flere – en av tre – regner med at det faktisk kan være spennende å sitte nettopp i mottak.

De som allerede deltar i noen av samordningsforsøkene er mer nøkterne til hvordan hverdagen blir; tre av ti tror det blir vanskeligere å jobbe i mottaket i den nye arbeids- og velferdstjenesten. På den annen side er det flere blant disse som mener at det fortsatt er rom for både å være «klientens advokat» og å «utøve faglig skjønn». Og bildet blir ikke mindre broket ved at de med samordningserfaring er litt mindre opptatt av at «kulturforskjeller» mellom etatene er noe som sentrale myndigheter må ta fatt i, når den store omveltningen starter opp. Forvaltningen av de forskjellige velferdsordningene – trygd, arbeid, sosialhjelp – fordrer klart ulik kompetanse og organisering. Mens det

hevdes at for eksempel trygdesektoren kjennetegnes av en rutinepreget rettighetsadministrasjon, karakteriseres sosialtjenesten i stor grad av en sterk skjønnsutøvelse når hjelp skal utmåles. Når en bringer høyst forskjellige oppgaver inn under ett tak og én organisering, blir det viktig å avklare hvilken type kompetanse en da trenger for å løse moderne velferdsoppgaver.

Avslutningsvis kan slås fast at sosialarbeideren i sosialkontortjenesten befinner seg i et daglig press mellom ofte kryssende interesser, der et særlig vanskelig og krevende samfunnsoppdrag utøves. *Vanskelig* fordi en skal møte klienter i situasjoner de færreste av oss ønsker å komme i og måtte eksponere, og på et sted hvor mange kvier seg for å gå (Solheim i Sandbæk et al, 2001), *viktig* fordi dette møtet mellom hjelper og hjelpsøkende antas å være avgjørende for det videre forløpet. Sosialarbeideren tror at en samordning av sentrale velferdstjenester vil være til mange klienters gunst. Men for at gode hensikter skal kunne ut i gode gjerninger, er det nødvendig å gjøre godt forarbeide fra sentrale myndigheters side, slik at den nye velferdsforvaltningen skal bli nyttig og funksjonell. Undersøkelsen har vist at sosialarbeiderne jevnt over tror på kunnskapsformidling i en sammenheng der forskning og praksis står som likeverdige virksomheter.

Litteraturliste

- Treweek, Shaun et al: Tidsskrift for Den norske lægeforening (nr 3/2005), *Retningslinjer for allmennpraksis – blir de lest og blir de brukt?*
- Sandbæk, Mona (red) 2001: *Fra mottaker til aktør*, Oslo: Gyldendal.
- NOU 2004:13 *En ny arbeids- og velferdsforvaltning*.
- Sosial- og helsedirektoratet (2004): *Høringssvar: «En ny arbeids- og velferdsforvaltning»*.
- St.prp.nr 46 for 2004-2005 fra ASD: En ny arbeids- og velferdsforvaltning.
- Julkunen, Ilse og Harder, Margit: Nordisk sosialt arbeid (nr 1/2004): *Trender i sosialt arbeid i Norden*.
- Ustvedt Christiansen Kikkan (1977): *Klientbehandlingen i sosialomsorgen: Forvaltning eller behandling*, Sosionomen.
- Jensen, K og Fossestøl, B: Nordisk sosialt arbeid (2004), *Et språk for de gode gjerninger? Om nyrekruttede sosialarbeidere og deres motivasjon*.

Langøren, A. Og Rønningen, D (2004), SSB: *Local government preferences, individual needs, and the allocation of social assistance*.

Terum, Lars Inge (2003): *Portvakt I velferdsstaten. Om skjønn og beslutninger i sosialtjenesten*, Oslo: Kommuneforlaget.

Innvær, Simon et al (2002): *J Health Serv Res Policy: Health policy-makers' perception of their use of evidence: a systematic review*.

Konferansen «Framtidsverksted for sosialkontortjenesten»: <http://www.shdir.no/index.db2?id=15029>

Rapport fra en spørreundersøkelse:

Bruk av, holdninger til og behov for kunnskap i sosialkontortjenesten»

– BAKST:

<http://www.kunnskapssenteret.no/index.php?show=20&expand=14,20>

Olaussen, L. M (11. mars 2005): Aftenposten: Barnehagene aller best likt. Offentlig sektor får gode karakterer.

... Alla upplevde sig ha fått bättre självkänsla, större förmåga att relatera till klienter och kollegor, en tydligare egen plattform och att de var mindre benägna att skuldbelägga sig själva för sådant som de inte kunde påverka. De flesta talade om en ny fas i yrkeslivet ...

Kristian Tilander

Feedbackprojektet

I BÖRJAN AV 1990-TALET hade jag lyckan att arbeta i en arbetsgrupp som jag varit chef för länge. Med tiden hade vi tillsammans uppnått en avsevärd skicklighet och mognad. Utbildningsnivån hos medarbetarna var hög, spridningen åldersmässigt 22 till 60 år och könsfördelningen relativt jämn. Trygga relationer och stor hjälpsamhet inom gruppen, bra relationer till våra klienter (till exempel alltid öppna dörrar och nästan aldrig något bråk). Lägre kostnader än genomsnittet för kommunens enheter. Nöjda klienter. Vi skapade andra lösningar än institutionsplaceringar för de mest utsatta barnen och unga. Det gick, trots att vi hade ett så kallat «socialt belastat» upptagningsområde. Vi hade bra handledare, tillräckligt med pengar för kurser och utbildning. Personalen var mycket utvecklingsinriktad och tog hela tiden egna initiativ. Vi var mycket olika som personer och alla var stimulerade och trygga med det.

Ändå var vi inte nöjda. I flera år hade vi diskuterat hur vi skulle utveckla oss själva professionellt. Vi var också nyfikna på hur klienterna såg på oss; vi hade insett att klienterna hade mycket att lära oss om vårt eget arbete. Vi sökte utbildningar och handledningar som kunde hjälpa oss vidare men fann inga intressanta. Vi ville inte använda diagnostiseringar av olika personlighetstyper, som började bli vanligt vid den här tiden. Vi ville inte generalisera utan *individualisera*. Så småningom kom vi fram till att varje socialarbetare måste göra en egen reflekterande resa för att få en tydligare bild av sig själv och av sig själv i världen. Hur i all sin dar genomföra detta!? Några enskilda händelser fick mig att inse att det var angeläget att hitta vägar för detta. En av dessa händelser var denna:

Jag satt tillsammans med en av mina mångåriga medarbetare och gick igenom arbetet med en problemtyngd familj. Min medarbetare var ganska nöjd; efter många svårigheter syntes en positiv vändning. Familjen klarade alltmer själva. Jag frågade socialarbetaren om hennes egen roll i förändringsarbetet. Jag pekade på flera goda insatser som hon gjort och på det mycket tillitsfulla och konstruktiva intresse hon visat familjen. Hon skruvade på sig och sa: »Ja, jag håller med dig, jag tycker själv att jag gjort ett bra jobb – men ingen annan tycker det. Jag menar skolan, släktingar och inte minst våra kollegor utanför gruppen. De tycker att jag bryr mig för mycket och att jag borde sätta mer press på familjen. Hur skall jag då kunna lita på dig när du säger att jag gör ett bra jobb?»

Att funderingen kom från just henne, hon som brukade vara så klarsynt, gjorde mig mycket betänksam. Jag insåg att vi måste ge alla en möjlighet att skaffa sig en unik och tydlig personlig bas. En plattform som både orienterade sig inåt mot frågor som »vem är jag?» och utåt mot frågor som »hur kan jag förhålla mig till den situation jag befinner mig i?« Med hjälp av pengar utifrån startade vi ett reflektionsprojekt.

Att gå in i något nytt

Vi erbjöd 28 socialarbetare från två arbetsgrupper att delta; 24 tackade ja. Deltagarna skulle få möjlighet till en tids reflektion på betald arbetstid. Detta skulle de göra ensamma *och* tillsammans med en »reflektionskollega» och en reflektionsledare. Formen var trygg och fast, med få och tydliga krav och med en betydande egen frihet.

Vi kan lugnt säga att vi gav oss ut i helt otrampad terräng, så det var med viss bävan som vår dåvarande reflektionsledare och projektledare, Annica Björnstad, tog emot det första paret hösten 1994. Vi hade många förhoppningar men också en del farhågor. Vi var oroliga för att många skulle lämna yrket när de fick syn på yrkets komplexitet och svårighetsgrad. En annan oro var att många skulle bryta ihop när deras eventuella obearbetade trauman fick utrymme att formuleras. Ingen traditionell bearbetning skulle ske under reflektionsprocessen, så vi försäkrade oss om att arbetsgivaren skulle betala terapi för den som eventuellt kunde behöva det. Båda dessa farhågor kom på skam. Nästan ingen behövde hjälp med bearbetning efteråt och alla stannade kvar i yrket med förnyad energi och säkerhet.

Redan i de första reflektionsprocesserna kunde vi ana att vi fått en fullträff. En av deltagarna sade med eftertryck under avslutningssamtalet. »Det här var den bästa fortbildning jag någonsin fått under min långa yrkesverksamhet. Egentligen är det ju detta som jag har sökt på alla kurser och utbildningar. Det känns som om detta har förändrat mitt liv och mitt yrkesliv på ett positivt sätt.»

Deltagarna lämnade en skriftlig dokumentation/reflektion över sina upplevelser i slutet av processen. Alla djupintervjuades efter ett år och återigen efter drygt fyra år för att vi skulle få en bild av de mer långsiktiga effekterna. Resultatet blev mycket positivt. Alla upplevde sig ha fått bättre självkänsla, större förmåga att relatera till klienter och kollegor, en tydligare egen plattform och att de var mindre benägna att skuldbelägga sig själva för sådant som de inte kunde påverka. De flesta talade om en ny fas i yrkeslivet, några talade om »en vändpunkt i mitt liv». För att kontrollera dessa uppgifter undersökte vi hur många som lämnat yrket respektive arbetsgivaren under de 4–5 år som gått sedan projektet avslutats. *Ingen hade lämnat yrket* och alla utom en var kvar hos samma arbetsgivare. De som hade deltagit i reflektionsprojektet hade också 30 procent färre sjukdagar jämfört med de kollegor hos samma arbetsgivare som inte deltagit.

Numera har vi utvecklat processen och erbjuder även chefer att delta. Vi utbildar också reflektionsledare för att sprida kunskapen om reflektionsmetoden. En mer utförlig beskrivning av reflektionsprocessen finns i rapporterna *Rum för reflektion* och *Tänkestället* (se litteraturlistan).

Den konkreta utformningen av reflektionsprocessen

Syftet med Feedbackprogrammet (1994 och fortfarande) är:

- att minska utbrändhet
- att öka socialarbetarnas kompetens
- att väcka intresse för utvärdering av det egna arbetet.

När vi utvidgade verksamheten till ett samarbetsprojekt mellan skola och socialtjänst, tillkom fler syften:

- att pröva om det går att skapa ett bättre samarbete mellan socialtjänsten och skolan för de mest utsatta elevernas bästa, genom att låta socialarbetare och lärare reflektera tillsammans (Tänkestället, 2000–2001).

- att få med chefer i processen för att pröva om ett systematiskt reflektionsarbete kan påverka arbetsplatsens utveckling i stort (Reflekterande arbetsplatser, 2002–2004).

Vi fick samma positiva respons från lärare som från socialarbetare. Tre kommuner har deltagit i försöken: Grums, Forshaga och Karlstad. I metoden ingår att deltagarna frikopplas från ordinarie arbete under fyra förberedelsedagar, en dag per vecka och därefter under en ledig period, som ursprungligen var fyra veckor men som numera är två veckor. Deltagarna får lön som vanligt och en vikarie på sin tjänst. Till stöd finns en reflektionsledare. Reflektionsprocessen sker tillsammans med en kollega från det andra yrket eller från en annan arbetsgrupp om det är deltagare som kommer från samma yrke. Deltagarna för dagbok (bara för eget bruk). Socialarbetaren/läraren/chefen intervjuar en före detta elev/klient/före detta anställd om sig själv för att få en bild av sig själv i yrkesrollen. Deltagarna skriver också en avslutande reflektion om sina egna upplevelser under reflektionstiden och informerar sina arbetskamrater när de återvänder till arbetet.

Under förberedelsedagarna sitter deltagarna tillsammans med reflektionsledaren hela dagen. Den »lediga« tiden innebär inte enbart fri tid utan man träffas två halvdagar i veckan för att bland annat gå igenom intervjuerna och att reflektera tillsammans. Inga kontakter eller plikter som rör arbetet skall finnas för deltagarna under förberedelsedagarna eller under den lediga perioden. Också rent rumsligt skall det vara ostört: ett rum som är behagligt inrett, där man kan uppleva lugn och ro. Vi har ofta ett levande ljus tänt, frukt och kaffe tillgängligt. Hela processen avslutas med ett internat där samtliga deltagare under den aktuella perioden möts och delar erfarenheter.

Processens innehåll styrs av den enskilde själv men han/hon har ett antal »speglar« tillgängliga: »Medreflektören«, dvs. reflektionsledaren, intervjun med en före detta elev/klient, sin dagbok, »rapporten«, sin egen arbetsgrupp och de andra deltagarna vid avslutningsinternatet. Reflektionsledarens främsta uppgift är att hjälpa till att bygga upp ett tryggt och respektfullt samtalsklimat. Var och en äger sin egen verklighetsuppfattning och den får ingen annan diskvalificera. Reflektionsledaren styr inte heller innehåll eller riktning i samtalen eller bidrar med förslag till lösningar på de problem som tas upp.

Kännetecken för den reflekterande feedbackprocessen

Att tala och lyssna färdigt. Först vill jag klargöra att jag inte ser reflektion som enbart en individuell tankeövning. Det är framförallt en emotionell, intellektuell, existentiell och social process, som dels sker genom inre bearbetning, dels i tillitsfulla och prestigelösa samtal med andra människor. Denna växling är central. Det är först när man berättar vad man tänker för någon annan som lyssnar intresserat, som man till fullo förstår innebörden av det man själv har tänkt. Förmågan och lusten att formulera vad man innerst inne känner stimuleras av den andres aktiva lyssnande och frågor.

Vara i stället för att göra. Hela vår kultur, vårt arbetsliv och våra värderingar om människors värde präglas av ideal om en febril verksamhet med få tillfällen att stanna upp och tänka efter. Här får man betalt för att stanna upp, vara med sig själv och med andra utan att prestera och vara duktig.

Lust i stället för plikt. Plikterna sitter så djupt i oss att vi ofta har glömt bort vad vi har lust med. Under processen får man möjlighet att utforska detta.

Den salutogena utgångspunkten och att skifta perspektiv. I vår kravfyllda kultur med sträng arbetsmoralism och en uttalad nyttomoral är det inte förvånande att många människor känner sig otillräckliga. Det är också uppenbart att i takt med att man i arbetslivet alltmer betonar effektivitet och konkurrens mellan människor, så minskar människors spontana positiva uppmuntran till varandra i vardagslag. Genom att vi i processen uppmärksammar det positiva och utvecklingsbara hos människor och situationer kan deltagarna få en mer balanserad syn på hinder och möjligheter. Detta sker på en rad sätt. Det kanske tydligaste och mest verksamma är att vi ber deltagarna att erinra sig en före detta elev eller klient som de har haft en god relation till.

Vi ber dem intervju den personen, med bandspelare, och inleda med frågan: »Hur var det för dig att ha mig som socialsekreterare/lärare/chef? Det är en omtumlande erfarenhet att så direkt be om synpunkter på sig själv. Det är också omtumlande att upptäcka att man finns kvar så tydligt i en annan persons liv och medvetande efter kanske många år. För de flesta är det svårt och ovant att ta emot den uppskattning som den intervjuade uttrycker. Ibland uppfattar deltagaren inte de starkt positiva utsagorna förrän vi tillsammans går igenom de

utskrivna intervjuerna. Vad gäller de intervjuade blir nästan alla glada och stolta över att tillfrågas. Utbytet är alltså ömsesidigt.

Det finns en försummad aspekt i vårt moderna samhälle just när det gäller behoven av ömsesidig bekräftelse. Vi lämnar alltför ofta varandra i ett oavslutat relationellt och emotionellt vacuum. Särskilt den professionella vårdaren/pedagogen antas bara behöva yrkesmässigt bekräftelse från kollegor och chefer.

Reflektionsledarens uppgift är främst att vara emotionellt stödjande, omhändertagande och lyssnande. Han/hon ska förmedla att det är tillåtet och bra att deltagaren tänker på sig själv och bekräfta att deltagarens känslor är adekvata och viktiga; bekräfta varje individs omätliga värde. Reflektionsledaren bemödar sig om att visa en stor omsorg om deltagarna i rummet. Därför startar alla möten, utom det första, med en stillsam fråga till var och en: »Hur mår du?« Svaret på den frågan får i princip ta hur lång tid som helst. När deltagarna får tillåtelse att känna efter och känna färdigt, kommer de kreativa och fria tankarna på det sätt och med det innehåll som de behöver komma fram på, för just den deltagaren vid just det tillfället.

Frihet och självbestämmande. Det är viktigt att beslutet att delta är helt frivilligt och inte påverkat av direkta eller indirekta påtryckningar från andra, till exempel chefen eller arbetskamrater. Utöver de ramar som processen kräver, till exempel att man skall delta i de gemensamma träffarna, är deltagaren fri att känna, tänka och göra precis som hon vill. Deltagaren får under den här tiden lön för att ha det gott och för att reflektera över sitt liv och sitt arbete. Vissa begränsningar finns givetvis. Deltagaren får inte ta något annat avlönat arbete, får inte åka på semester, inte ta över någon annan hushållsmedlems ansvarsområden, inte låta barnen vara hemma från dagis under hela den lediga tiden. Detta ser vi som skydd för deltagarens egna läsningar till »nyttomoralen« som kräver ett ständigt »görande«.

Den kanske viktigaste friheten finns i upplägget av samtalet. Genom att man klart uttalar att vars och ens tankar är oangripbara får deltagaren själv helt ansvara för dem. De andra i rummet får inte göra invändningar och får inte angripa eller försöka övertyga deltagaren att tänka på ett annat sätt. Om deltagaren vill sluta mitt i ett resonemang är det tillåtet; hon behöver inte förklara sig. Reflektionsledaren tar inte ansvar för att någon tankegång tas upp igen, hur viktig och central den än kan förefalla. Efterhand som deltagaren upptäcker att ingen annan har någon bestämd avsikt med henne eller vill föra henne åt något bestämt håll, infinner sig en säreget stark upplevelse av frihet. En möj-

lighet att se sitt liv på ett nytt sätt, och förstå och försonas med det som varit och få realistiska förhoppningar på framtiden.

Tid. Vår process sträcker sig över cirka ett halvår, räknat från första informationstillfället till det uppföljande internatet. Att få tid att tänka och känna färdigt så långt som möjligt i varje situation kräver lugn och ro och »ett eget rum«. Därför är våra sittningar långa och processen utdragen. Det finns inga genvägar och smarta lösningar. Livet kräver sin tid om man skall må bra och utvecklas.

Att bejaka olikhet. Det finns inga idealmänniskor eller idealrelationer, det finns ingen norm för vad som är en lyckad människa. Vi är alla unika och detta är en tillgång, inte ett problem. Samtidigt har vi en del gemensamt som är desto viktigare. Vi är till exempel beroende av varandra. Vi har ett livslångt behov av att få bekräftelse av andra människor på att vi hör till, passar in, att vi är älskade och behövda.

Vi vill att deltagarna kommer från arbetsgrupper och yrkesområden som är såpass olika att de inte vet allt om varandras arbetssituation men ändå har vissa gemensamma nämnare. Olikheten stimulerar och ger nya perspektiv.

Vad skiljer den reflekterande feedbackprocessen från andra utvecklingsfrämjande processer?

Den reflekterande feedbackprocessen skiljer sig på avgörande punkter från traditionellt reflektionsarbete så som det till exempel brukar tillämpas inom skolans område. Där är oftast reflektionsprocessen kognitivt inriktad och tar enbart sikte på yrkesfrågor. Det är en avgörande styrka i vår process att vi inkluderar den privata och den emotionella sfären, framförallt därför att emotioner finns med i alla mänskliga aktiviteter. Personliga förhållanden påverkar oundvikligen arbetet och vice versa.

Om man ser reflektion enbart som en intellektuell process hamnar man lätt i hopplösa analysituationer, depressiva problembeskrivningar eller kanske allra värst: i tävlan om vem som har den mest lärda och den mest begåvade problembeskrivningen eller problemlösningen. Vår tillämpning av reflektion *skiljer sig också från vanlig handledning*. Syftet med reflektionsprocessen är inte att lösa problem, utan snarare att lägga grunden för en personlig utveckling. Därigenom förbättras indirekt förmågan att relatera till både kollegor och klienter. Vidare är det *inte fråga om en terapiprocess*, eftersom avsikten inte är att lösa personliga problem – även om klargörande av arbetsvillkor och

egna drivkrafter kan få en sådan effekt. Reflektion får heller *inte blandas ihop med meditation*, som i princip är inriktad helt på de egna tankarna och känslorna, medan reflektion förutsätter kommunikation med andra människor.

Alla dessa gränser och definitioner är ju på inget sätt entydiga. I det verkliga livet kommer processer ibland att få olika djup och inriktning, oavsett vad vi kallar dem. Den speciella reflektionsmetodik som vi här försökt beskriva, karaktäriseras kanske i första hand av att *deltagarna själva* väljer djup och inriktning på samtalen. Dessa går inte längre än vad de själva känner att de kan klara av på egen hand.

Vi har arbetat med reflektionsprocesser i 10 år nu, från 1994. Resultaten är entydiga: Deltagarna utvecklas och får en mer stabil självkänsla när de på detta sätt får en möjlighet att möta sig själva, vilket i sin tur blir en stabil avsats för en långsiktig utvecklingsprocess. Vi har också kunnat konstatera att *ingen* har farit illa av processen. Ibland har deltagarna fått syn på smärtsamma förhållanden i sina egna liv som de varit omedvetna om, men de har oftast klarat av dem själva.

Vi ser också att socialarbetarnas utveckling kommer klienterna till del. En socialarbetare som själv utvecklas och mår bra kan hjälpa andra att utvecklas och må bra. Denna grundläggande aspekt försummas i dagens diskussion. Det är ofruktbart att ställa olika former av kunskap mot varandra. Vi behöver alla former av teoretisk, empirisk och erfarenhetsbaserad kunskap. Låter vi dem komplettera och befrukta varandra kan vi få en god grund för en helhetssyn på socialt arbete. Det vore synd om vi fastnade i ett endimensionellt evidensbegrepp som bara accepterar *en* typ av kunskap. Inte heller kan vi helt förlita oss på fältets erfarenhetsbaserade kunskap. Vi har varken tid eller råd att veckla in oss i strider om antingen – eller.

Jag vill avrunda beskrivningen av feedbackprojektet med att citera en deltagares syn på vad som var allra mest värdefullt för henne i reflektionsprocessen:

Det häftigaste av allt var att ingen försökte styra mina tankar eller föra mig åt något bestämt håll. Det har jag aldrig varit med om förut. Det gav mig möjlighet att själv ta ansvar för, och formulera och bekräfta viktiga saker i mitt liv och även få syn på sådant som var smärtsamt men alldeles nödvändigt för mig att förstå och förändra. Tack vare att de andra i rummet fanns där *för mig* utan att ha några ambitioner med mig, var det möjligt för mig att komma i detta ytterst kreativa tillstånd.

Eftertanke

Jag vill avsluta med att något beskriva mina tankar om socialt arbete och min roll som chef och arbetsledare.

Ett år innan Yvonne dog i den lömska sjukdomen malignt melanom kom hon in på mitt rum och sa:

Det är något jag vill säga dig, Kristian. För 20 år sedan, på mitt första jobb som socialarbetare var jag anställd som vikarierande socialsekreterare hos dig. En av de första dagarna hade jag besök av en familj som sökte socialbidrag. Allting gick snett; mannen i familjen missuppfattade mig och blev jättearg. Jag blev rädd och kände mig helt misslyckad. Min spontana reaktion var att jag inte ville träffa den familjen mer.

Gråtfärdig gick jag in till dig. Du lyssnade och ställde frågor. Det hjälpte mig att förstå min reaktion och hur den här mannen möjligtvis hade tänkt och känt. Du förmedlade också att det är naturligt att man inte klarar allt när man är ny i jobbet – och att inte den som är erfaren gör det heller. När du hade lyssnat färdigt föreslog du att vi gemensamt skulle besöka familjen redan nästa dag. Trots min skepsis blev det ett jättebra möte. Det visade sig att de var minst lika ledsna som jag för att det hade blivit så fel. Det här lärde mig att aldrig ge upp kommunikationen även om kontakten känns helt förstörd och att jag själv kan ta initiativet till ny kontakt när det har kört ihop sig. Du lärde mig från första dagen att mänskliga möten är möjliga även när det känns omöjligt för stunden. Att möten är ömsesidiga och att man genom att reflektera över sig själv, den man möter och situationen, till exempel ojämlikheten, kan formulera och tala högt om det man tänker. Ditt sätt att möta mig den gången har format hela mitt sätt att vara som socialarbetare. Jag har därefter alltid kunnat vara trygg med människor. Jag vill tacka dig för det.

Yvonne frågade om jag kom ihåg situationen och jag skämdes lite när jag var tvungen att medge att jag inte gjorde det. Men jag kände igen hennes beskrivning av hur jag tänkte som arbetsledare och hur jag försökte vägleda mina socialarbetare. Jag blev lite generad över berömmet men mest rörd och stolt. Jag tror att jag hann tacka henne innan

hon skyndade iväg, men jag fick aldrig möjlighet att prata mer med henne om detta. Hon gav mig en av de finaste gåvor man kan få.

I den här lilla berättelsen skymtar något av det som skapar ett gott socialt arbete, bland annat en positiv människosyn, tillit, god förmåga till kommunikation, nödvändigheten av en arbetsallians mellan socialarbetare och klient, en god introduktion till yrkeslivet och en engagerad och trygg arbetsledning. Jag ska i det följande försöka ge ytterligare några exempel på resonemang och erfarenheter som kan vara viktiga att förmedla till nya socialarbetare. En god introduktion kan vara avgörande för om socialarbetaren blir en god och utvecklande resurs i missgynnade människors liv eller om kontakten med henne blir ytterligare en börda för människor som redan är pressade.

Det individinriktade sociala arbetet befinner sig i en brytpunkt mellan olika synsätt och samhällseliga intressen – mitt emellan politik och vetenskap, pendlande mellan kontroll och frigörelse. I Sverige innebär också uppdraget, i vart fall formellt, att verka för normalisering och för att klienterna skall kunna vara aktiva i samhällets utveckling. Uppdraget i stort är att förbättra för missgynnade individer och att verka för en utjämning av levnadsförhållanden, alltså ett på gränsen till politiskt uppdrag. Spännvidden i yrket är också stor på andra sätt; från mötet med den djupa existentiella individuella nöden och insikten om att alla problem inte går att lösa, till relativt enkla informations- och serviceuppgifter. Ett stort uppdrag? – Ja. Ett omöjligt uppdrag? – Inte nödvändigtvis. Men att kunna hantera uppdraget kräver en hel del medvetenhet både på den personliga, professionella och samhällseliga/politiska nivån.

Under mina år som arbetsledare har jag introducerat många nyutexaminerade socialarbetare i yrket. Det har varit en rolig arbetsuppgift och kanske det viktigaste jag gjort. Jag skall här antyda vad jag har försökt göra.

Människosyn

När socialarbetarna kommer ut i arbetslivet efter flera års studier är de flesta nyfikna, engagerade och teoretiskt väl pålästa men på ett mänskligt plan är de nästan helt oförbredda på vad som väntar dem. Socialarbetarens strategi blir att kopiera de mer erfarna kollegornas sätt att arbeta. Det är nödvändigt och bra men det har också sina risker, efter-

som övertagandet lätt gör att man inte reflekterar utan nöjer sig med att tänka »det är så man gör«. Som arbetsledare tog jag som min uppgift att utifrån de dagliga skeendena problematisera och stimulera till reflektion över de underliggande tankarna för olika rutiner och handlingsätt.

En sådan grundläggande fråga var på vilken människosyn arbetet vilade. För egen del hade jag redan under de första åren på 1970-talet ritat två figurer som hjälpt mig, eftersom jag var väl medveten om att vi djupt i vårt undermedvetna har en tendens att reflexmässigt ta till en auktoritär människosyn, särskilt när vi är pressade. Sådär beskrev jag en *demokratisk människosyn*:

Människan är en tänkande, kännande, handlande varelse som har förmåga att fatta egna beslut och som utvecklas bäst och mest i ett jämlikt samspel med andra. Människan är ett subjekt.

En helt annan bild fick illustrera en *auktoritär människosyn*. Den blev också en illustration till hur den gamla straff- och kontrollinriktade socialvården fungerat (och delvis ännu fungerar):

Människan är lik en biologisk maskin som i minsta detalj måste styras och kontrolleras av överheten för att kunna handla rätt och för att kunna utvecklas. För att det skall vara möjligt att upprätthålla kontroll måste det alltid finnas 'straffmöjligheter'. Människan är ett objekt.

Dessa två enkla bilder kunde många referera till och ha nytta av i det dagliga arbetet. Ett hjälpmedel för vardaglig reflektion, kan man kalla det. Och en introduktion till att se samtal, dialog och tillit som något av kärnan i yrkesutövningen.

För var och en att ta ställning

Som arbetsledare har jag haft möjlighet att beskriva ovanstående vitt skilda sätt att se på människor och diskutera konsekvenserna av dem. Var och en kan och bör ta ställning till vilken människosyn hon vill ha. Jag minns många intressanta diskussioner. Flera socialarbetare tog till exempel upp sin frustration över att klienterna inte fullföljde de planer som man varit överens om och att det kändes omöjligt att upprätthålla den positiva människosynen. »Nu måste jag gå in och bestämma själv«! Ibland är ju detta nödvändigt. Men oftast gav det ett gyllene tillfälle att tala om yrkesrollen och de egna kraven på att »klara allt«. Om hur man just i frustrerande situationer kan få »kittlingar i den egna auktoritära grundreflexen« och vilja ta över beslutsrätten från klienten.

Min erfarenhet är att det på sikt är avgörande att man, i stället för att ta över just i dessa situationer, fortsätter att ge stöd och ha en reflekterande dialog med klienten tills han/hon är beredd att fatta egna beslut. Denna hållning blev inte alltid applåderad av socialarbetarna. Vanmaktskänslor är obehagliga. Jag kommer ihåg att jag ibland sa: »Du förstår, vi har kanske makt att få människor att lyda, men vi har inte makt att tvinga dem att utvecklas eller att bli lyckliga. Det måste var och en själv kämpa för.« Så småningom upptäckte socialarbetarna att det just i dessa situationer blev positiva vändpunkter när de fortsatte kommunikationen och visade tillit till klienternas egen förmåga.

En annan bild som jag försökte förmedla till nya socialarbetare var att samma verklighet inte ser lika ut för alla personer som befinner sig i samspelssituationer, utan är beroende av ur vilket perspektiv man tittar, till exempel ett *myndighets*perspektiv eller ett *klient*perspektiv.

Socialtjänsten har traditionellt strävat efter att få kontroll över klienten medan klienten har strävat efter att få kontroll över sitt eget liv, behålla sin självaktning och bli självgående. I den nya socialtjänstlagstiftningen, som trädde i kraft 1982 i Sverige, betonades just klientens självbestämmanderätt och rätt till integritet. Men det innebar ingalunda att det alltid blev så i praktiken. Min avsikt med att introducera

denna bild för socialarbetarna var att ge dem en möjlighet att se att det inte självklart är *en* sanning som gäller.

Denna kunskap var och är omistlig om man skall kunna skapa en samarbetsallians med klienten, som på sikt leder till förändring. Bilden utgjorde också en ingång till att tala om risken för övertro på metoder, manualer och tekniker i yrket. Kanske tjänar dessa oftare de professionellas behov av att känna sig behärska sin roll än klientens behov av att utvecklas?

Klasskillnader

Vi vill gärna glömma att det finns klasskillnader i Sverige, alltså ett systematiskt gynnande och missgynnande av skilda befolkningsgrupper. Jag tänker inte bara på skillnader i utbildning, yrke och ekonomiska tillgångar, utan framförallt på hur människor värderas och bemöts utifrån sin position i samhället. För en socialarbetare kan det vara riskabelt att inte vara medveten om sådana faktorer. Min erfarenhet är att det finns starka och systematiska klasskillnader i fråga om synen på människor och att dessa skillnader tilltar i spåren av den nyliberala ekonomiska politiken. Detta är framför allt tydligt när det gäller ekonomiskt bistånd och synen på fattiga. Sociologer brukar hävda att synen på de fattiga som lata och arbetsovilliga är en av de mest seglivade myterna i samhället – trots att en lång rad undersökningar visar att det snarast är tvärtom.

Detsamma gäller synen på de fattiga som oärliga och opålitliga snyltare på välfärdsystemet. Upprepade undersökningar har visat att det förekommer mindre fusk bland de fattiga än bland de mer välbeställda. Det finns en given systematik och klara gruppintressen inbäddade i dessa föreställningar. Det har alltid varit de mest etablerade grupperna i samhället som har tagit för sig och som har bestämt vilka som skall misstros och hållas tillbaka. Just nu är det de långtids-sjukskrivna kvinnorna i låglönejobben som är i skottgluggen, de som fått bära konsekvenserna av champagne-ekonomin i början av 1990-talet och nedskärningarna i offentliga system. Det är deras arbetsmoral som nu ifrågasätts. Är det rimligt?

Om man som socialarbetare inte ser dessa mönster är det lätt hänt att man faller in i de fördomsfulla föreställningarna och skadar missgynnade människor som söker hjälp. En liten stunds eftertanke kan

blottlägga det orimliga i tanken att de mest välbeställda behöver mer frihet, mer trygghet och mer pengar än de redan har, för att arbeta mer och bli mer kreativa. När man försöker tolka hållningen gentemot de sämst ställda framträder en annan bild: För att de skall arbeta mer anses de behöva försämrade arbetsvillkor, försämrat anställnings-skydd, mindre inflytande på arbetsplatsen, försämrat sjukförsäkrings- och arbetslöshetsskydd. Dessutom ropas det på hårdare kontroll mot bidragsfusk. I många år har jag därför använt nedanstående bild för att åskådliggöra dessa paradoxala och seglivade föreställningar.

Dessa vanföreställningar har en deprimerande stabilitet över tid. För socialarbetaren kan de vara drabbande på en mängd sätt. Hon kan falla in i detta förhållningssätt och slentrianmässigt börja misstro sina klienter. Hon kan också råka illa ut om hon *inte* accepterar dessa föreställningar utan satsar på ett utvecklingsarbete tillsammans med människor, som vilar på dialog och tilltro. Det kan bli rent personligt obehagligt för socialarbetaren att solidarisera sig med klienterna, eftersom hon kan mötas av samma ringaktning som klienterna. För unga sårbara socialarbetare kan det vara en svårförståelig och smärtsam upplevelse, som kan vara starkt disciplinerande. Då är det en hjälp att kunna se att det finns ett system i detta.

Att förtjäna förtroende

Många processer i det sociala arbetet är svåra att greppa. I början tror man att arbetet följer, eller bör följa, en strikt linjär process. Om jag gör A så följer B och så vidare. Den erfarna socialarbetaren vet att det inte är så – och kanske inte ens *bör* vara så, eftersom klienten ju i så fall sätts ur spel som aktivt subjekt.

Nästan alla socialarbetare som jag har mött har gått in i yrket med en stark humanistisk övertygelse och vill göra gott, men de möter snart många hinder: gamla och nya byråkratiska ritualer, sparbeting, ständiga omorganisationer som slår sönder arbetsgemenskap och läroprocesser, med mera. På toppen av det hela kanske klienterna inte självklart tar emot socialarbetarens hjälpförsök. I sådana lägen har socialarbetare kommit till mig och frågat vad de gjort för fel eftersom de inte får klienternas förtroende. Jag brukar då fråga: »Hur många gånger har du träffat klienten?«. Och: »Hur många andra socialarbetare har klienten träffat, som han/hon fortfarande har kontakt med?«. Svaren har ofta gett mig anledning att säga: »Det verkar rimligt och konstruktivt för den här klienten att inte lita på dig direkt«. Ibland har jag sagt så här:

Du kan se positivt på att klienten har utvecklat ett skydd och inte utan vidare litar på dig. Det visar att han inte är alltför tilltufsad av livet. Om klienten är med på allt du föreslår redan vid första besöket och ger intryck av att lita fullt på dig, kan du räkna med att ha en svårt »tillags-inställd« person framför dig, en person som egentligen bestämt sig för att aldrig mer lita på någon. Kanske kommer hon alltid att säga ja till allt men aldrig fullfölja det ni kommit överens om. Den som håller på sin integritet kan du däremot lita mer på och på sikt vinna hennes förtroende. Men du måste först visa att du är någon som är värd att ha kontakt med och att du är pålitlig. Är inte det rimligt?

Det finns en tendens att socialarbetare uppfattar sig som en *funktion* mer än en person. Under senare år har också socialtjänsten inbjudit till en sådan hållning. Det rör sig till exempel om »kvalitet« och »rätt-visa«. Ett kriterium för ett gott socialt professionellt arbete ska enligt dessa resonemang vara att »alla från söder till norr ska göra lika i likadana situationer«. Socialarbetarens roll skulle därmed reduceras till att vara en förmedlare av olika »bevisligen« effektiva metoder eller insat-

ser som klienten har att välja mellan. *Men klienten är alltid en unik person och söker nästan alltid en person* när hon kommer till socialbyrån, inte en funktion eller en färdig lösning. Att våga vara den man är, att uppträda som »folk« och att generöst dela med sig av sin kunskap och sitt engagemang är enligt min mening en av de grundläggande kvaliteterna i socialarbetaryrket. Först då har man en chans att på ett acceptabelt sätt övervinna de funktions- och klasskillnader som ofta finns och få till stånd en vital och meningsfull dialog.

Men också här finns fallgropar; en är att inte gå över gränsen och bli privat med klienterna. En annan är att inte använda sig själv som moraliserande exempel och måttstock. Så sent som på 1970-talet har jag hört socialarbetare säga till klienter: »Jag själv klarar att leva på mindre än vad du får i socialbidrag per månad, så du skall inte klagat!« Besparingspressen ökar risken för att liknande avvisningsmetoder blir vanliga igen och att vi återgår till gamla tiders tänkande om »värdiga« och »inte värdiga« klienter.

Den nödvändiga osäkerheten

Jag brukade säga till mina arbetskamrater: »Att tänka och känna är klart undervärderade sysselsättningar inom socialtjänsten.« Inom socialtjänsten finns det en kultur som kräver att man alltid skall *göra saker*. Man skall vara handlingskraftig och objektiv. Tyvärr sker detta ofta på bekostnad av eftertanke, lyhördhet och inlevelseförmåga. Ibland får jag intrycket att man inom socialtjänsten försöker administrera och organisera bort de emotionella aspekterna. Som om inte möten med människor som befinner sig i en existentiell förtvivlan och utsatthet också väcker svåra känslor hos socialarbetarna. Varför inte acceptera att allt socialt arbete oundvikligen har denna dimension och att den är viktig?

Jag tror att en del av förklaringen är att vi i Norden lever i överrationalella samhällen. Vi tror att det finns tekniska smarta lösningar på allt – inklusive mänsklig olycka. Har vi De Rätta Metoderna är det bara att göra som det står i handboken och då behöver vi inte engagera oss så mycket. Vi slipper framförallt att känna vanmakt, vi slipper känna den vardagliga osäkerheten och tvivlet på vår egen förmåga.

Jag tror att allt gott människoarbete måste präglas av ett vitalt spel mellan känsla och tanke, tvivel och övertygelse, mellan att vara

och göra. Tvivlet på att jag förstår och att jag handlar rätt är en nödvändig »kvalitetskontroll« för ett arbete som inte kan standardiseras särskilt mycket, eftersom det utgör ett samspel mellan en unik individ – socialarbetaren – och en annan unik individ – klienten. En annan nödvändig kvalitetskontroll är att förstå att man kan prata öppet med klienten om det arbete man utför tillsammans. Våga fråga klienten om socialarbetarens roll och om i vilken grad klientens egna lösningar och egna handlingar styr processen.

Man vill så väl, man tycker sig se de goda lösningarna och man vill ha snabba resultat. För att undvika detta »godhetens förtryck« behöver socialarbetaren öva upp en förmåga att läsa av sina egna känslor, granska sina egna bevekelsegrunder. Denna förmåga behöver utvecklas så att socialarbetaren kan använda den »i steget«, i stunden när kommunikationen sker, framförallt för att inte frestas att ta över processen på den »långsamme« klientens bekostnad. *Förändring tar tid*. Problem kan inte alltid lösas men ofta upplösas. Numera får socialarbetare ofta träning i denna typ av bearbetning genom arbetsledning, utbildning och/eller handledning, men inte i tillräcklig utsträckning. Ibland ges en alltför handgreppsinriktad och mekanisk handledning.

Stolthet och skam

Socialvården var långt in i modern tid öppet och aktivt skamgörande, i likhet med gamla tiders skampåle och andra skamstraff. Trots alla reformer under senare delen av 1900-talet uppfattas det fortfarande som skamligt att ha kontakt med socialtjänsten. Till stor del är detta naturligtvis historiskt betingat, men delvis måste det vara ett resultat av hur människor bemöts på socialbyråerna idag. Detta kan man ibland diskutera öppet på arbetsplatserna.

Däremot talar man sällan om de känslor av skam som socialarbetare, chefer och politiker, som är verksamma inom socialtjänsten, själva bär på. Först något om hur jag refererar till känslorna stolthet och skam: Människor är helt beroende av goda sociala relationer eller sociala band, som en del föredrar att kalla det. Skam och stolthet är kanske de mest grundläggande mänskliga emotionerna och har avgörande betydelse för sammanhållningen i alla mänskliga sammanhang. Skamkänslan är viktig därför att den signalerar att vitala sociala band är hotade och då ges man möjlighet att reparera dem, men det förutsätter att

man har förmåga att identifiera sin olustkänsla som just skam. Om man inte lyckas blir skammen destruktiv, blir till nedstämdhet och självanklagelser eller utåtriktad aggressivitet. *Stolthet* är på samma sätt en bekräftelse på att de viktiga sociala banden är starka och intakta och att man accepteras i sitt sociala sammanhang.

I vårt moderna samhälle är arbetsplatsen en arena för viktiga, och allt viktigare, sociala band. Under senare år har en rad nya ledningstrender dragit genom Västeuropa, baserade på managementidéer som hämtats från tillverkningsindustrin. Följden har blivit en rad omorganisationer, där klienters och socialarbetares behov eller erfarenheter nästan aldrig varit styrande. Jag har hört en konsult på fullt allvar hävda att socialarbetare bör byta arbetsgrupp var sjätte månad. En annan hävdar att socialarbetarna regelbundet bör byta klienter med varandra därför att det kan uppstå osunda beroendeförhållanden mellan socialarbetare och klient. Nästan alla socialarbetare har via sådana konsulters fått klart för sig att yrkeserfarenhet inte är någon större merit utan snarast ett hinder för utvecklingen och för »förändringsbenägenheten«. Väldigt många har fått höra: »Om du inte till fullo kan acceptera ledningens nya koncept bör du allvarligt överväga din egen arbetssituation!«. Ibland har cheferna varit mer rakt på sak: »Gilla läget eller dra!«. Budskapet är mycket tydligt: Ingen socialarbetare har något unikt värde utan alla är lätt utbytbara. Nästan alla socialarbetare (och även chefer) har i omgångar det senaste decenniet känt sin försörjning och sina viktiga sociala band hotade på ett katastrofalt sätt, men har i allmänhet inte klarat av att identifiera sin skam och koppla den till dessa förhållanden. Följden har bland annat blivit en påtaglig tystnad på arbetsplatserna.

Erfarenhetsbaserad kunskap och FOU

Ett generellt och allvarligt tankefel när man talar om kvaliteten i socialt arbete är att man nästan alltid utgår från de speciella och relativt ovanliga situationer då en familj eller klient får mer omfattande individuella insatser, till exempel institutionsplacering. Men kvaliteten för klienterna avgörs av det vardagsarbete som sker långt innan sådana omfattande insatser blir aktuella. Relativt lite intresse har ägnats detta basarbete från såväl centrala myndigheter som forskare.

Ända sedan mitten av 60-talet har det funnits starka ambitioner hos socialarbetare och andra på fältet att få delta i forsknings- och utvecklingsarbete kring det egna arbetet. Forskningen har från mitten av 1990-talet också utvecklats utanför akademierna i form av ett 35-tal lokala och regionala FoU-enheter (FoU = Forskning och Utveckling) som i Sverige finns spridda över hela landet. Ambitionerna för de flesta FoU-enheter är att de tillsammans med de sociala verksamheterna skall utveckla samverkansformer, där de yrkesverksamma äger problemformuleringarna och där FoU-verksamheten stödjer kunskapsprocesser och utvärderingar/uppföljningar.

Referenser

- Antonovsky, A (1987): *Hälsans mysterium*. Stockholm. Natur och kultur.
- Armeliuss, B-Å (2002): *Diskussionen om evidensbaserad kunskap – en déjà-vu upplevelse*. I: Socialvetenskaplig Tidskrift nr 2-3.
- Björnstad, A (1998): *Rum för reflektion. Feedbackprojektet vid socialförvaltningen i Karlstad*. Stiftelsen Trygghetsfonden för kommuner och landsting, rapport nr 4/98.
- Dahlgren, L, Starrin, B (2004): *Emotioner, vardagsliv och arbete*. Lund, Liber.
- Botton, A. (2004): *Statusstress*. Gjövik, W & W.
- Eriksson, U-B, Starrin, B, Jansson, S (2003): *Utbränd och emotionellt utmärkt*. Studentlitteratur.
- Holgersson, L (1998): *Socialtjänst. Lagtext med kommentar*. Stockholm, Tiden/Raben Prisma.
- Holgersson, L (2004): *Socialpolitik och socialt arbete. Historia och idéer*. Nordsteds Juridik.
- Härenstam, A m.fl. red. (1999): *I vanmaktens spår – om sociala villkor, utsatthet och ohälsa*. Smedjebacken, Borea förlag.
- Molander, B (1998): *Kunskap i handling*. Uddevalla, Bokförlaget Daidalos.
- Kindenberg, U och Wallin, G (2000): *Den lönsamma balansen. Om alternativ till arbetets förtärande stress*, Stockholm, Arbetslivsinstitutet.
- Scheff, T (2002): *Skam och sociala band – om social underordning och utdragna konflikter*. Artikel Perspektiv på sociala problem. S. 167–184.
- Scheff, T (1997): *Emotions – the social bond and human reality: part/hole analysis*.
- Sennet, R (1999): *När karaktären krake- lerar. Människan i den nya ekonomin*. Stockholm, Atlas.
- Tydén, T, Josefsson, C, Messing, J (2000): *Socialsekreterare och kunskapsbildning*. Socialstyrelsen, artikelnr. 2000-00-090.
- Tilander, K (2004): *Tänkestället. Utvärdering av ett försök att låta lärare och socialarbetare tillsammans genomgå en reflektionsprocess*. Stiftelsen Trygghetsfonden för kommuner och landsting nr 5/2004.
- Tiller, T (1999): *Aktionslärande. Forskande partnerskap i skolan*, Stockholm, Runa förlag.
- Tiller, T, och Tiller, R (2003): *Den andra dagen – ett vidgat rum för lärande*, Stockholm, Runa förlag.

... I diskussionen om kunskapens betydelse för den sociala praktiken måste man överge tanken på att finna ett enhetligt kunskapsbegrepp. Man kan inte heller beskriva någon entydig strategi för att »erövra kunskap« ...

Bengt Börjeson

Kunskapens språk eller språket om kunskapen

DENNA UPPSATS ÄR SKRIVEN med de bästa förutsättningar. Jag har haft förmånen att få ta del av de uppsatser som ingår i antologin, i varje fall som utkast. Mitt uppdrag har varit att med dessa som utgångspunkt och inspiration skriva en slags sammanfattning till antologin, att försöka göra en »samlad bedömning«. Det är ett angeläget uppdrag eftersom diskussionen om kunskapens betydelse för det sociala arbetets kvalitet varit mycket uppmärksammas under de senaste åren. Mitt bidrag kommer emellertid inte att vara vare sig »samlat« eller »entydigt«. De olika uppsatserna ger prov på olika strategier för att erövra kunskap och ge socialarbetarna ett kvalificerat kunskapsunderlag för sitt arbete. Man menar också olika saker med begreppet »kunskap«. Olika heterna mellan författarna är så stora att man kan tala om väsensskilda uppfattningar när det gäller kunskapssynen. Jag tror detta är ett viktigt faktum. I diskussionen om kunskapens betydelse för den sociala praktiken måste man överge tanken på att finna ett enhetligt kunskapsbegrepp. Man kan inte heller beskriva någon entydig strategi för att »erövra kunskap«.

Men de viktiga skiljelinjerna går knappast mellan dem som hävdar betydelsen av så kallad evidensbaserad kunskap och dem som avvisar sådan kunskap. I en eller annan form och i en eller annan betydelse accepterar man evidensbegreppet som ett strategiskt instrument. Att förneka värdet av det evidensbaserade vetandet vore att försvåra en professionell utveckling av det sociala arbetet och placera det sociala arbetets aktörer, socialarbetarna, i en professionell strykkläss.

I diskussionen om evidensbegreppet har man ibland med förtrytelse avvisat parallellen mellan den medicinska och den sociala prak-

tiken. Det är begripligt. En bättre jämförelsegrupp än medicinarna är emellertid psykologerna. Det skulle vara intressant att begrunda kunskapsproduktionens betydelse för utvecklingen av *den professionella kompetensen och självkänslan hos psykologerna*, en yrkesgrupp som i sin praktik ju står nära socialarbetarna.

Läsningen av uppsatserna i denna antologi har jag låtit bli en utgångspunkt för reflexioner om kunskapens språk eller språket om kunskapen när det gäller disciplinen/praktikfältet socialt arbete. I min text har jag citerat och kommenterat några av uppsatserna medan de övriga utgör en del av min »tysta kunskap« om det problem jag diskuterar.

Vetenskapslik retorik

Jag väljer att inleda min diskussion med ett negativt exempel. Det är ett exempel på okunskap av ett slag som spelar en stor roll när det gäller att av ideologiska skäl formera människors bilder och tolkningar av världen. Exemplet är inte hämtat från någon av antologins uppsatser, men en diskussion av exemplet leder uppmärksamheten rätt in i de frågor som författarna i antologin diskuterar. När man inte ens känner till de mest elementära förhållandena inom ett kunskapsfält lämnas utrymmet fritt för icke seriösa opinionsbildare, som ofta framgångsrikt pådyvlar oss sina vetenskapslika men fundamentalt ovetenskapliga åsikter. Låt oss alltså börja med att diskutera ett sådant varnande exempel.

»Psykiska ohälsan bland barn ökar kraftigt« – det är första sidans huvudrubrik i Dagens Nyheter den 27 juni 2005. Textens ingress är än mer illavarslande: »Den psykiska ohälsan bland barn förvärras oroväckande mycket även i ett internationellt perspektiv. Oro, ångest, depressioner och självdestruktiva beteenden fortsätter att öka«.

Detta är en sammanfattning av det resonemang som förs av barnombudsmannen, BO, Lena Nyberg på DN Debatt¹ och som värderades som den främsta nyheten denna dag. Bakgrunden är att BO låtit genomföra en enkätundersökning som riktats till landets barn- och ungdomspsykiatriska mottagningar. 50 procent av mottagningarna svarar att den psykiska ohälsan »ökat mycket« under de tre senaste åren, 30 procent svarar att man noterar en beskedlig ökning och 2 procent uppger

---

1. Lena Nyberg (Barnombudsman):
Psykiska ohälsan förvärras mycket bland svenska barn. DN Debatt 2005-06-27.

att ohälsan inte ökat. Ett antal barn- och ungdomspsykiatriska (BUP) enheter (19 procent) uppger att de inte kan göra en kvalificerad bedömning.

Från BUP:s sida pekar man i första hand ut socialtjänsten, som varken tar ansvar för eller har resurser att genomföra insatser för barnens och ungdomarnas del. Största boven i dramat är emellertid skolan, där en mängd positiva och förebyggande insatser skulle kunna genomföras men där de som regel uteblir. Man »lastar« emellertid inte skolan för dessa försummelser. Skulden ligger hos politikerna, samhället, som inte avsätter tillräckligt med resurser. Minskade anslag för skolhälsovård har inneburit att ungdomarna inte har någon att gå till för att få hjälp när de »mår psykiskt dåligt« (jag citerar BOs eländiga »må-dåligt-språk«).

Barnombudsmannens slutsatser efter den genomförda enkätundersökningen är tydliga. I den nya skollagen skall skrivas in att elevhälsovården skall förfoga över skolsköterska, skolläkare, skolkurator och skolpsykolog; de professionella aktörerna skall finnas »i alla skolenheter«. Som en knorr på resonemanget kommer kravet på ett bättre samarbete mellan olika aktörer: »Samarbete mellan de olika aktörerna är väsentligt för att motverka den psykiska ohälsan. Här måste det satsas pengar på att göra arbetet möjligt«.

Jag har valt att föra ett resonemang om den psykiska ohälsan bland barn och ungdomar eftersom jag uppfattar barnombudsmannens artikel som ett tydligt exempel på en ideologisk retorik inom det sociala arbetets och den psykiska hälsovårdens område, där man inte besväras av att ta hänsyn till det empiriska underlaget för resonemanget. Det tvärsäkra påståendet om den ökande ohälsan bland barn och ungdomar saknar varje empirisk grund; det återger *uppfattningar* från de barn- och ungdomspsykiatriska enheterna i landet. Vilka står för dessa uppfattningar? Vem svarar för att förmedla enheternas *intryck*? Vilken statistik över patientflödet ligger till grund för barnombudsmannens påstående?

Finns det något intresse från dem som besvarat enkäten att hävda att den psykiska ohälsan ökar? Naturligtvis! Man vill ha ökade resurser, man vill att den psykiska hälsovården skall bli ett mer prioriterat politiskt ansvarsområde: »... psykiatrisk vård har under många år varit lägre prioriterad än den somatiska vården«. Innehållet i artikeln är

egentligen ett rop på ökade resurser och mer satsade pengar. När man återger barn- och ungdomspsykiatrins besked att de gärna skulle »arbeta mer med förebyggande arbete, men att det inte finns tillräckligt med resurser till detta i dagsläget« tänker jag som hädisk läsare att det är tur för BUP att resurserna saknas – jag har aldrig sett ett intelligent förslag från barn- och ungdomspsykiatrin om att genomföra förebyggande insatser.

Det finns en annan svaghet i barnombudsmannens resonemang. Precis som hennes uppgiftslämnare, tar BO för givet att ökade resurser till den barn- och ungdomspsykiatriska verksamheten självklart har positiva konsekvenser för klienternas/patienternas del. Vilka belägg finns det för ett sådant antagande? – Såvitt jag vet inga alls. Retoriken om de välsignelser som verksamheten innebär för barnen, ungdomarna och deras familjer skulle sannolikt avslöjas som just retorik och inget annat, om man genomförde en kritisk uppföljning av »resultaten«. Sannolikt skulle en sådan uppföljning visa att insatserna ibland är till stöd och hjälp, att de ibland varken gör till eller ifrån och man i vissa fall faktiskt gör ont värre, till exempel genom att befästa en stigmatisering eller symtomfixering.

Kunskapens olika språk

Frågan om att utveckla strategier för att evidensbasera det sociala arbetet, den sociala omsorgen och den psykiska hälsovården har varit en stöttesten för såväl forskare som praktiker – och kanske också för de politiskt ansvariga – inom dessa verksamheter. Det beror på en rad omständigheter. Vad är relevant kunskap inom det »sociala fältet«? När man förordar forskningsstrategier för att »ta fram evidensbaserad kunskap«, förordar man då också ett reduktionistiskt och endimensionellt kunskapsperspektiv?

Till de komplicerade vetenskapsteoretiska och kunskapsfilosofiska frågorna kommer kunskapssociologiska konfliktteman. Vem äger kunskapen? Vem definierar problemen utifrån ett förment vetande? Den sista frågan har fått en negativ belysning genom det valda exemplet härövan. Påståendet om den ökande psykiska ohälsan bland barn och ungdomar var ingen kunskap utan ett resonemang i kunskapens skepnad. I det följande kommer jag att diskutera kunskapens olika språk utifrån skilda perspektiv men inspirerad av de uppsatser som ingår i antologin.

Det finns en allmän uppfattning om att förhållandet mellan kunskap och social praktik är tämligen enkelt: Ju mer kunskap man kan »föra ut« till praktiken desto bättre blir denna praktik. Diskussionerna i antologin visar emellertid att svårigheterna att skapa användbara kunskaper är betydande. Detta motstånd har lett till en stor uppslagsrikedom när det gäller forskningsansatser, men också till ingående försök att genomlysas såväl kunskaps- som praktikbegreppen. De mest intressanta och innovativa försöken att kunskapsberika den sociala praktiken utgår i själva verket från att man upphäver gränsdragningen mellan den kunskapsproducerande arenan och praktikfältet. Den ständigt pågående diskussionen om hur man skall förmedla relevanta kunskaper till praktikern tar en annan vändning om man ser att också praktikfältet är kunskapsproducerande. Socialarbetarna skall inte i första hand »ta emot« forskarnas vetande. Enligt detta alternativa tänkande har forskarna däremot en viktig roll när det gäller att förmedla kunskaper om hur praktikern skall »fånga« den kunskap hon skapar och de erfarenheter hon gör tillsammans med klienterna.

De flummiga argument som formulerades om de svenska barnens och ungdomarnas ökande psykiska ohälsa står i stark kontrast till innehållet i den danska uppsatsen (av *Jens Lykke Hansen* och *Jorgen Lokkegaard*) om betydelsen av fysiska träningsprogram för de äldre »borgarna»: »Artiklen beskriver en række af de tiltag, der er iværksat for at give specielt det kommunalpolitiske niveau en større viden og indsigt i planlægningen og udførslen af en aktiv træningsindsats for ældre borgere.»

Startpunkten för det ambitiösa forskningsprogrammet var en rapport som utarbetats av Ph.D. *Nina Beyer* till det danska Socialministeriet 2002. Hon sammanfattar i denna rapport det senaste årtiondets forskning som visat att »en reduktion i muskelstyrke, nedsat balance, dårligere koordination og forøget reaktionstid hos ældre« i väsentlig utsträckning berodde på fysisk inaktivitet mer än på det biologiska åldrandet i sig. Med denna evidensbaserade kunskap som grund har man i Danmark genomfört ett mångfacetterat forskningsprogram där det övergripande styrprojektet leddes av en forskargrupp vid det Syddanska Universitetet i Odense. Utgångspunkterna för detta övergripande projekt var att uppnå en fördjupad kunskap på följande punkter:

- Vilket slag av fysisk aktivitet kan förordas i förhållande till äldre människors olika funktionsnivåer? Detta innebär att man måste kunna dokumentera och beskriva olika träningsprogram med hänsyn till innehåll, deras varaktighet och intensitet för att därefter relatera variabeln »träning« till de individuella förutsättningarna.
- Vilka effekter av förebyggande och rehabiliterande träningsinsatser kan empiriskt verifieras (underbyggas med »evidensbaseret viden«)?

Styrprojektet uppdelades i olika delprojekt där såväl förebyggande som rehabiliterande insatser utvärderades. Projektet innebär också att man med utgångspunkt från preliminära resultat skapar evidensbaserade träningsprogram för olika kategorier av äldre. Utöver huvudprojektet (inklusive delprojekten) har man genomfört en rad olika satsningar; bland annat har man valt ut åtta försökskommuner för att bygga upp en ledningsorganisation för aktivitetsprogrammen för de äldre.

Vilka rationaliteter är drivkrafterna bakom detta fysiska aktivitetsprogram? En avgörande omständighet är säkert ekonomiska överväganden. Den fysiskt aktiva och/eller aktiverade människan är mindre vårdkrävande under en längre tid av sin ålderdom, hon kräver kortare vårdtider på sjukhus, mindre hemhjälp osv. Den mänskliga vinsten är en ökad livskvalitet, mindre av oro, ökade sociala kontakter.

Sensmoral? Jag har mycket svårt att lista ut vilka invändningar man kan ha mot en utveckling av de olika programmen för fysisk rehabilitering och förebyggande fysiska aktiviteter. En viktig poäng när det gäller utvecklingen av de förebyggande och rehabiliterande insatserna i samband med en forskningsinsats är denna: »Der mangler strukturerede værktøjer til vurdering af, om de anvendte ressourcer bruges på den mest hensigtsmæssige måde, og der findes dermed heller intet grundlag for at foretage en politisk prioritering af indsatsen«.

Kunskap om olika insatserns konsekvenser är en förutsättning för att man från samhällets sida, från politikernas sida, vill prioritera dessa insatser. Detta banala konstaterande har varit ett försummat argument i diskussionen om den evidensbaserade kunskapens roll i det sociala arbetet.

De som har kritiserat den evidensbaserade kunskapen som grund för det sociala arbetet menar att förespråkarna tänker endimensio-

nell; man väljer ut ett enkelt mått på effekterna av det sociala arbetet och gör hela sin bedömning utifrån denna förenkling. Att finna kriterier som på ett giltigt sätt mäter det man vill mäta är i och för sig ett gammalt vetenskapligt problem. Ofta går man bet och hamnar i den otillbörliga förenklingen. Denna risk illustreras faktiskt i det danska projektet som jag beskrivit i så positiva ordalag härovan. Plötsligt uppstår en bristning i språket om den fysiska aktivitetens positiva effekter: »... 2 mio.kr. er afsat til en særlig aktiverende og forebyggende indsats målrettet ældre mænd. Erfaringer viser, at det sammanlignet med ældre kvinder er generelt vanskeligere at motivere den nuvarende generation mænd til at deltage i de eksisterende aktiviteter for ældre«.

Konsekvensen av de äldre männens bristande engagemang kan, som man skriver i rapporten, leda till social isolering, ensamhet, nedsatt funktionsförmåga och sämre hälsotillstånd och livskvalitet. Förklaringen som man hypotetiskt anför är att männen i högre grad än kvinnorna upplever åldrandet som ett radikalt och stundom traumatiskt brott mot deras tidigare liv. Särskilt avskedet från arbetsmarknaden innebär en förlust av meningssammanhang för den åldrande mannen.

Det finns alltså – vilket är överraskande – ett *genusperspektiv* på ambitionen att utarbeta träningsprogram för de äldre. Man kan också spekulera i om inte genomförandet av de olika aktivitetsprogrammen rentav skapar en *"existentiell vånda"* hos många av de äldre människorna, kanske särskilt hos männen. Vad är det att bli gammal utifrån ett existentiellt perspektiv? För de flesta människor innebär det ett komplicerat försoningsarbete, ett accepterande av att bli alltmer oförmögen och att närma sig döden.

De fysiska aktivitetsprogrammen bygger på motsatta antaganden; den åldrande människan är vital, de äldre vill så länge som möjligt leva ett aktivt liv.

Effekterna av det danska programmet blottar motstridigheten mellan antagande och verklighet. Denna motstridighet kommer till uttryck i männens bristande entusiasm för att delta i verksamheterna.

Man kan dra slutsatsen att både genusperspektivet och det existentiella perspektivet visar på *risken att endimensionellt mäta effekten* av programmen för fysisk aktivering och rehabilitering. Detta är ett viktigt memento, men det förda resonemanget är ingalunda en avgörande invändning mot ambitionen att basera insatserna för de äldre på ett evidensbaserat vetande: »Med henblik på at belyse og imødekomme

behovet for differentierede og kønsspecifikke aktiviteter har Styrelsen for Social Service tilbudt og iværksat et to-årigt modelprojekt, der skal skabe en *generel model* for tilrettelæggelsen af aktiverende og forebyggende tilbud, der appellerer til gruppen af ældre mænd«.

Med andra ord: I sökandet efter evidensbaserad kunskap behöver man inte begränsa sig till en dimension utan man kan utveckla differentierade strategier för olika grupper av klienter.

Till diskussionen om evidensbegreppet tillför Kristian Tilander viktiga synpunkter i sin essä i denna antologi. »Det vore synd om vi fastnade i ett endimensionellt evidensbegrepp som bara accepterar en typ av kunskap ... om vi ... låter teoretisk, empirisk och erfarenhetsbaserad kunskap komplettera och befrukta varandra kan vi lägga grunden till en helhetssyn på socialt arbete.«

En tyngdpunkt i Kristian Tilanders uppsats är hans berättelse om *Feedbackprojektet* som utvecklats under hans ledning vid socialtjänsten/FoU-enheten i Karlstad. Berättelsen börjar med beskrivningen av den arbetsgrupp som Tilander var chef för. Det var en grupp av väl kvalificerade socialarbetare med stor inbördes solidaritet och ett grundmurat öppet förhållningssätt till klienterna. Man hade till exempel »alltid öppna dörrar« ... »Vi hade bra handledare, tillräckligt med pengar för kurser och utbildning. Personalen var mycket utvecklingsinriktad och tog hela tiden egna initiativ. Vi var mycket olika som personer och alla var stimulerade och trygga med det. Ändå var vi inte nöjda.«

De sökte och prövade de gängse utbuden av professionellt stöd för socialarbetare men fann dem ointressanta. Till slut formulerade de en nästan osannolik slutsats och föresats: »Så småningom kom vi fram till att varje socialarbetare måste göra en egen reflekterande resa för att få en tydligare bild av sig själv och av sig själv i världen«. Och Tilander tillfogar: »Hur i all sin dar genomföra detta?«

Det är en berättigad fråga. Men denna fråga formuleras med stort allvar och en övertygelse om att socialarbetarnas möten med människor i svåra livskriser med ekonomiska, sociala och/eller existentiella förtecken också sätter socialarbetarens personliga trygghet på spel. Denna otrygghet kan också formuleras på många olika sätt och den har naturligtvis olika gestalt för olika medarbetare. Otrygghetens gemensamma nämnare är emellertid de påfrestningar som speglingen av det egna jaget, i mötet med den socialt exkluderade medmänniskan, innebär.

Man *drabbas* av en ny kunskap om sig själv, en kunskap som man möter i en »rå och obearbetad« form. Feedbackprojektet, som Tilander beskriver det i sin uppsats, syftade såvitt jag förstår till att öka socialarbetarens självförståelse i »mötet med sig själv i mötet med den Andre (klienten)«.

Detta är ett komplicerat projekt! I någon mån, men på ett mycket osystematiskt sätt, får studenterna denna möjlighet under grundutbildningen, i synnerhet under praktikperioderna. Men även undervisningen i socionomprogrammets olika ämnen erbjuder egentligen otaliga tillfällen till engagerade diskussioner kring vad som sker när den egna etablerade självförståelsen konfronteras med nya insikter om hur man fungerar i mötet med andra människor.

Tilanders berättelse om *reflektionsprocesserna*, som är de viktiga inslagen i Feedbackprojektet, är intressant men den aktualiserar en mängd frågor. Vad är det man reflekterar över? »Socialarbetaren ... intervjuar en före detta klient ... om sig själv för att få en bild av sig själv i yrkesrollen. Deltagarna skriver också en avslutande reflektion om sina upplevelser under reflektionstiden och informerar sina arbetskamrater när de återvänder till arbetet ... också rent rumsligt skall det vara ostört: ett rum som är behagligt inrett, där man kan uppleva lugn och ro. Vi har ofta ett levande ljus tänt, frukt och kaffe tillgängligt ...«

Beskrivningen av reflektionsprocessen i uppsatsen är inte särskilt upplysande. De ord som markerar händelseförloppen – upplevelse, process, reflektion, yrkesroll, samtalsklimat osv. – är tomma och säger mycket litet om de kunskaper som skapas i reflektionsprocessen. Men det är just dessa kunskaper, enligt Tilander, som skall vara alternativ till det »endimensionella« evidensbaserade vetandet för det sociala arbetet.

Låt oss tänka på det klientinriktade sociala arbetet som en process som styrs av omständigheter: (1) den tillämpade »metoden« för den aktuella problematiken, (2) ingångsvärden som gäller klienten, till exempel hennes inställning till socialtjänsten, den aktuella livssituationen, sociala kontakter osv. och (3) ingångsvärden som gäller socialarbetaren, till exempel hennes yrkeserfarenheter och hennes engagemang för klienten. Det är ingalunda lätt att hålla isär de olika omständigheterna. Särskilt svårt är det att skilja mellan klientens sociala och psykologiska situation – hennes person – och hennes problematik. Ofta reducerar vi ju klienten till att »vara sitt symtom«, det vill säga missbrukare, arbetslös eller biståndsmottagare.

Man kan i alla fall tänka sig variationen i samspelet mellan socialarbetare och klient – det sociala arbetets variationer – som uppdelad på de tre huvudorsakerna (se ovan!) till variationen, alltså de så kallade variationskomponenterna. Dessutom »förklaras» en del av variationen som en följd av samspelet mellan de olika variationsorsakerna.² Jag kan mycket väl tänka mig möten mellan socialarbetaren och hennes klient där åtskilligt är metodbestämt, exempelvis då frågan gäller ekonomiskt bistånd till klienten. I andra fall, till exempel då det gäller att utforma insatserna för en familj där barnen »far illa», gissar jag att omständigheter som har att göra med socialarbetarens och klientens respektive »personliga ekvationer» spelar en mycket betydande roll.

I princip kan man planera forskningsprogram för att få kunskap om dessa bestämningsfaktorer och det är sådan forskning och sådan kunskap som är nödvändig om man skall få en förståelse av det sociala arbetets »natur» eller dess olika gestalter.

Kristian Tilanders uppsats och hans beskrivning av Feedbackprojektet visar att han har en känsla för djupdimensionerna i det sociala arbetet. Men han följer inte upp sitt spår utan fastnar i en beskrivning av en arbetsprocess.

I Tilanders uppsats finns det – och det är detta som är min poäng – i själva verket en mängd uppslag för att genomföra evidensinriktade studier, studier som är teoristyrda och som överskrider den »enkla» evidensforskningen. En sådan forskning tar metoden(-erna) för givna och nöjer sig med att räkna fram resultat som därefter relateras till begreppsbestämningar som inte är mer än klichéer, till exempel »kognitiv behandlingsmetod», »psykodynamisk metod», »lösningsfokuserad metod», »tolvstegsmetod» osv.

Den goda viljans otillräcklighet beskriver *Merete Konnerup* som företrädare för *Nordic Campbell Center* i uppsatsen *Virkning, evidens og socialt arbejde*. Inledningen av essän är uppfordrande. Konnerup tar två exempel från den sociala praktiken. I båda fallen avslöjades, med hjälp av en kvalificerad forskningsinsats, hur livschanserna faktiskt försämrats för de klienter som deltagit i ambitiösa sociala reformprogram. I det första fallet genomfördes en serie insatser för en grupp av mentalt handikappade äldre personer; personlig kontakt med »caseworker» en

---

2. Den statistiskt bevandrade identifierar faktorer till en variation hos den så resonemanget härovan som knutet till kallade beroende variabeln – i detta fall ett så kallat variansanalytiskt angreppssätt för att analysera olika bestämnings- samspeletsprocessen mellan socialarbetare och klient.

gång i veckan, regelmässiga och behovsstyrda kontakter med hemvårdare, sjuksköterska, läkare, psykiater osv. Därtill kom professionell ekonomisk och/eller juridisk rådgivning. De äldres situation skulle kontinuerligt följas upp med syftet att avgöra om deras behov bäst kunde tillgodoses om de bodde kvar hemma eller om de skulle ha det bättre på ett servicehem (*Obs! Den danska termen är plejehem*).

Resultatet av de mångfacetterade insatserna bedömdes som relativt goda. Insatsen föreföll förnuftig men dyr. Man hade, bland annat på grund av de höga kostnaderna, beslutat att göra en jämförelse med en kontrollgrupp av äldre människor som inte fick del av det intensifierade utbudet av sociala insatser. Resultatet blev nedslående: Livskvaliteten var vid uppföljningen efter tre år bättre i kontrollgruppen än i den experimentgrupp på 76 personer som utgjort den »privilegierade gruppen«. Till och med så substantiella data som dödligheten skilde de båda grupperna åt. I experimentgruppen var dödligheten 53 procent under försöksåren men endast 35 procent i kontrollgruppen.

Försök nummer två: i den så kallade Cambridge-Somervillestudien erbjöd man på 30-talet en rad positiva insatser för en grupp unga män i socialt belastade stadsområden. Utbudet bestod bland annat av lektioner, rådgivning, träning i »socialt handlande«, fritidsaktiviteter osv. Efter 30 (!) år gjorde man en uppföljning och även denna gång hade man tillgång till en kontrollgrupp. De flesta av de nu medelålders män som deltagit i det sociala experimentet (experimentgruppen) kunde berätta om de positiva erfarenheterna, »den pågående socialpolitiska indsatsen hade bidragit positivt till deras liv«. Den positiva bild som männen i experimentgruppen gav stod sig emellertid inte när man jämförde med kontrollgruppens resultat. I experimentgruppen fanns det totalt sett en större andel kriminella, fler med alkoholproblem och fler med psykiska symtom än i kontrollgruppen.

Slutsatserna från de två exemplen är viktiga. Man kan inte, med utgångspunkt från resultatet i en grupp för vilken man genomfört intensifierade insatser, hävda att utfallet var tillfredsställande (eller otillfredsställande). Jämförelser med en kontrollgrupp kan visa på ännu bättre – eller ännu sämre – resultat.³

3. I uppsatsen *Virkning, evidens og socialt arbejde* argumenterar man emfatiskt för en analytisk modell där en experimentgrupp jämförs med en kontrollgrupp (eller flera kontrollgrupper). Det är emellertid en mindre lyckad begränsning. Studier som innebär uppföljning

av en grupp av individer vid upprepade tillfällen – man jämför alltså individerna med sig själva – kan under vissa omständigheter ge väl underbygga slutsatser rörande effekten av behandlingsinsatser som riktats mot gruppen i fråga.

En mer subtil poäng – se exempel 2 ovan – är att man har alla skäl att vara försiktig då man tolkar klienternas subjektiva data om behandlingsresultat. Utsagor om dessa resultat är sannolikt inte försök att beskriva resultaten som sådana utan återger snarare individens försök att integrera behandlingen i den egna livsberättelsen. Resultaten kan då få en oberättigat positiv eller negativ karakterisering, beroende på hur väl det positiva respektive negativa resultatet kan ingå i individens berättelse om sig själv – för sig själv.

Möjligheter och risker

Merete Konnerups bidrag till antologin är ett av de mest klarläggande exemplen på det innehåll vi kan ge begreppet evidensbaserat vetande och på de möjligheter som är förbundna med att utveckla en *evidensbaserad social praktik*. Författaren redovisar också öppet de politiska och ideologiska bevekelsegrunder som låg till grund för utvecklingen av en evidensbaserad politik och där *Tony Blairs* pragmatiska politiska program spelat en stor roll. En annan viktig faktor var (är) den sviktande tilltron till offentliga tjänster i länder med utvecklade välfärdssystem. Ett motiv för en evidensbaserad praktik är alltså att öka legitimiteten för socialpolitiska insatser och för det sociala arbetets olika former.

En annan viktig omständighet är den *resursstagnation* som man måste räkna med inom välfärdssektorn: »Hvis man skal pege på én enkelt faktor bag den stigende interesse for evidensbaseret politik og praksis i Danmark og resten av Norden, så er det, at de sidste 40 års kraftige vækst i den sociale sektor realistisk set ikke kan fortsætte«. Denna stagnation har en självklar konsekvens – man måste kunna prioritera hårdare mellan ökande krav på välfärdsåtaganden och denna prioritering måste kunna baseras på väl underbyggda slutsatser om vilka insatser som är mest positiva från cost-benefit-synpunkt.

Cyniskt? Jag har svårt att se det så. Tvärtom är Merete Konnerups resonemang övertygande när det gäller att argumentera för ett socialpolitiskt system och för att ett samhälles välfärdsprogram skall bestå av insatser som baseras på kunskaper om deras effekter. *Den goda viljan är bra men otillräcklig som ett styrinstrument.*

Det är över huvud taget mycket svårt att, mot bakgrund av Konnerups text, hitta ett enda argument som ger stöd för att inte utvärdera de insatser som samhället genomför gentemot medborgarna, i synnerhet mot dem som har en svag eller utsatt position i det sociala sammanhanget. Ofta är dessa insatser förknippade med en uttalad eller out-

talad maktutövning, i vissa fall direkt förenad med långtgående tvångsinslag. Att utöva tvång utan att kunna legitimera detta med belägg för att det »för något gott med sig» borde vara uteslutet i ett något så när sofistikerat samhälle. Men så är långt ifrån fallet.

Alltså: Det finns mycket starka skäl för att det starka samhället skall basera sina insatser visavi medborgarna på goda belägg, evidens, för att åtgärderna är berättigade. Måttet på insatsernas legitimitet är att de medför positiva konsekvenser för individerna, i psykologiska, sociala och ekonomiska hänseenden. Att inom det sociala arbetet sträva efter att fatta beslut som är grundade på evidensbaserad kunskap innebär alltså att man upprätthåller målsättningen att arbetet är till individens bästa.

Det finns inga invändningar mot denna slutsats men väl reservationer. Dessa är i vissa fall av rent metodisk natur. En kommentar har redan getts (se not 3). En mer generell invändning gäller den besatthet i att förorda strikt randomiserade experiment med slumpvisa urval till experiment- respektive kontrollgrupp, som är något av Campbells varumärke. Detta krav på det vetenskapliga arbetet slår igenom på alla nivåer, dels vid genomförandet av systematiska forskningsöversikter, där man endast inbegriper studier som genomförts med strikta rutiner av randomisering, dels då forskare skall planlägga sina forskningsprogram. Detta är uttryck för en metodisk fundamentalism som helt obefogat förser forskarna med en tvångströja. Det finns utomordentligt skarpa analysmetoder som kan korrigera för icke slumpmässigt urval vid genomförande av experiment eller vid bedömningen av så kallade kvasiexperiment med systematiska skillnader mellan de grupper som skall jämföras.

Den stora metodiska fallgropen är emellertid av en mer vetenskapsteoretisk natur. När det gäller att utvärdera effekterna av olika sociala åtgärdsprogram befinner man sig ofta – kanske regelmässigt? – i den situationen att man inte vet vad åtgärdsprogrammen innehåller. Detta är ett välbekant dilemma och det uppmärksammas också av Merete Konnerup i hennes uppsats: »Men dette forskningsdesign kan ikke bevæge sig indenfor i den 'sorte boks', dvs. lodtrækningsforsøg kan ikke sige, hvorfor eller hvordan indsatsen virker. Derfor er der netop et stort uudnyttet potentiale for at skabe ny og nyttig viden ved at lade denne type af kvantitativ forskning vekselvirke med kvalitativ forskning, der udforsker mulige årsags/virkningsforklaringer.»

De systematiska sammanställningar av forskningen – så kallade metaanalytiska studier – som hittills publicerats har inte övertygat om att man särskilt väl förstått den utomordentligt komplicerade problematiken beträffande vad ett begrepp »står för«. Den första svenska rapporten stod Statens beredning för medicinsk utvärdering (SBU) för⁴ och den gällde en bedömning av effektiviteten av olika behandlingsinsatser för människor med alkohol- och drogmissbruk. Studien utgick från ett gigantiskt primärmaterial (enbart i Medline ingår 23 000 studier rörande alkoholproblem) och man identifierade till slut 641 studier som uppfyllde kraven på strikta slumpade urval till experiment- respektive kontrollgrupper osv.

Studien utsattes för en intensiv kritik av en rad metodiskt skolade forskare⁵. Dessa påvisade den stora diskrepansen mellan den mycket strikta tillämpningen av det urval av studier som ingick i metaanalysen och det lättsinniga sättet att begreppsligt föra samman studier av vitt skilda slag. Dessutom begreppsbestämde kategorierna på ett fullständigt teorilöst sätt. Det finns i själva verket en stor fara i att ritualisera tillvägagångssätten vid genomförandet av metaanalyser. Risken är att de upphör att vara vetenskapliga produkter. Man kan »lägga ut« uppdrag till konsulter som i sin tur köpt in sig på relevanta databaser. Man riskerar då att få en mängd resultat vars innebörd man inte förstår, men som man kan sätta (säljande) etiketter på. Behandlingsforskningen har alltid lidit av en teoretisk eftersläpning när det gäller att förstå och tolka de resultat man räknat fram och detta dilemma kan bli notoriskt vid ett mekaniskt genomförande av metaanalyser.⁶

Det finns över huvud taget en stor risk för att studier av evidenskaraktär som är formellt och tekniskt gångbara men teoretiskt defekta,

4. SBU: *Behandling av alkohol – och narkotikaproblem. En evidensbaserad kunskapssammanställning (vol. I och II)*. Statens beredning för medicinsk utvärdering 2001. En sammanställning av rapportens huvudresultat finns på nätet under adress www.sbu.se

5. De kritiska bedömningarna av SBU-rapporten (Anders Bergmark, Klaus Mäkele m.fl.) är redovisade i bland annat *Nordisk alkohol- och narkotikatidskrift* 5-6 2001(18) och *NAT* 1/2002(19).

6. Jag beklagar de något svepande resonemangen om tillkortakommandena

när det gäller teoretisk begreppsanalys för de evidensinriktade studiernas del. Det är hög tid att en sådan diskussion genomförs på ett seriöst sätt eftersom allt flera studier nu produceras, se till exempel Kjell Hansson (medverkan Monica Hedenbro, Ann-Marie Lundblad, Johan Sundelin och Ingegerd Wirtberg): *Familjebehandling på goda grunder. En forskningsöversikt*, CUS och Gothia 2001, Tore Andreassen: *Institutionsbehandling av ungdomar. Vad säger forskningen?* CUS och Gothia 2003 m.fl.

kommer att översvämma marknaden. – Ja, just marknaden. Olika metoder kommer att prånglas ut till kommuner där »beställarkompetensen« är noll och där man köper in sig via licenser och ger sina socialarbetare handledning av supervisors from over there. »Metoder« inom det sociala arbetsområdet är motsvarigheten till medicinens läkemedel och kommer att varumärkas som dessa. Metodfirmorna kommer att slå vakt om sina guldägg och kommer naturligtvis att försöka förhindra en fri och obunden granskning av resultaten. Så kan det gå om man inte mycket noga upprätthåller gränsen mellan seriösa evidensinriktade studier och vetenskapslika projekt som ägs av metodfirmorna.

Socialarbetarna och kunskapsmottagandet

När »myndigheter og borgere krever at offentlige tjenester i størst mulig grad skal ha forskningsmessig belegg for sine virkemidler ... blir det viktig å finne ut av hva de enkelte aktører ser på som relevant kunnskap for yrkesutøvelsen«.

Citatet är hämtat från uppsatsen »BAKST-projektet – bruk av, holdning til og behov for kunnskap i sosialkontortjenesten«, författad av Mons Georg Rud. I uppsatsen redovisas en stor undersökning av norska socialarbetares uppfattning om sina kunskapsbehov, om vilken forskning och kunskap de värderar och om hur mycket tid och stöd de får för att hålla sig à jour med den aktuella forskningen.

Den norska studien har alltså samma utgångspunkt som Åke Bergmarks och Tommy Lundströms klassiska studie *Kunskaper och Kunskaps-syn* (2000), men har genomförts på ett större underlag – nästan 3000 socialarbetare – och med kompletterande observationer och analyser av samtal mellan socialarbetare och klienter.⁷

7. Åke Bergmark och Tommy Lundström: *Kunskaper och kunskapsyn. Om socialarbetare inom socialtjänsten*. I: Socionomens forskningssupplement 12/2000. Denna studie gav ett dystert besked om socialarbetarnas förhållningssätt till kunskap; de var bortvända och hade liten tillit till att forskningen kunde ge dem användbara kunskaper för det praktiska arbetet. Bergmark och Lundström drog den negativa slutsatsen att socialt arbete knappast är en professionell, sna-

rare en semi-professionell, verksamhet. Denna negativa bedömning modifierades i en parallell studie genomförd inom ramen för programmet »Nationellt stöd för kunskapsutveckling inom socialtjänsten«: *Utvärdering av FoU. En studie av FoU-enheter inriktade på individ- och familjeomsorg*. Socialstyrelsen 2002. Denna studie granskade uppfattningarna hos socialarbetare som via samarbete med FoU-enheter fått möjlighet att aktivt delta i forskningscirklar, genomförande av egna projekt osv.

Den norska studien visar på en påtagligt »positiv kunskapssyn« från socialarbetarnas sida, jämfört med uppfattningen hos de svenska kollegorna. Detta är naturligtvis en mycket intressant iakttagelse och den positiva tolkningen är att det sociala arbetet är inne i en fas av professionell utveckling, där omvärlden och socialarbetarna själva i allt större utsträckning betonar forskningens betydelse för den sociala praktiken. Slutorden i uppsatsen andas optimism: »Undersøkelsen har vist at sosialarbeiderne jevnt over tror på kunnskapsformidling i en sammenheng der forskning og praksis står som likeverdige virksomheter«.

BAKST-projektet är infogat i diskursen om *kunskapens lov*. Just därför är Pia Hellertz uppsats intressant att läsa eftersom hon frigör sig från uppfattningen att kunskap självklart och otvetydigt är något gott i sig. Den uppfordrande titeln på hennes bidrag är: *Vad behöver socialarbetare kunna? Reflexioner utifrån ett köns- och lärandeperspektiv*. Hellertz har en ytterst kritisk ansats: »Resultaten från den pedagogiska forskning som pågår runt om i världen lyser ofta med sin frånvaro i diskussioner om hur kurser ska genomföras och utbildning planeras« (inom socionomprogrammen, *min anm.*).

Jag tror att Hellertz funnit den ömma punkten i nästan all utbildningsplanering för socialarbetare. Vi ställer ständigt frågan: »Vad skall vi som utbildare kunna 'ge' våra socionomstuderande« i stället för att fråga: »Vad behöver våra studerande kunna när de slutat sina studier«? Det är en mycket stor skillnad på dessa respektive frågeställningar. Den första frågan innebär att vi kan överföra våra invanda synsätt och tryffera kurslistorna med någon enstaka ny kursbok. Den andra frågeställningen avkräver lärarna/kunskapsförmedlarna en kunskap om den sociala praktiken – ett ångestfullt krav för de lärare som aldrig satt sin fot på ett socialkontor eller som avslutade sin karriär som socialarbetare för ett par decennier sedan! Alltså: Den komplicerade diskussionen om socialarbetarnas kunskapssyn är på ett sätt en avledningsmanöver från en av de verkligt svaga länkarna när det gäller att bygga upp ett professionellt kunnande hos de blivande socialarbetarna, nämligen den bristande kunskapen om det sociala arbetets villkor i »det senmoderna välfärdssamhället«.⁸

8. Jag är mycket tveksam när det gäller resonemang om välfärdssamhället och senmoderniteten. Men det är ovedersägligt att det så kallade moderna projektet och uppbyggandet av välfärdssamhället var samtida samhälleliga företeelser

och att dessa välfärdssystem är svåra att försvara i alla välfärdsstater till följd av de skenande kostnaderna, avgörande demografiska förändringar, utbildnings-samhällenas explosion osv.

Pia Hellertz diskuterar lärandets villkor med utgångspunkt från sin uppmärksammade avhandling om kvinnors kunskapssyn.⁹ Utifrån en ingående analys av intervjuer med socionomstuderande frilägger hon två förhållningssätt till de kunskaper som socionomutbildningen söker förmedla. Den ena kunskapslärandestrategin, som företrädesvis tillämpas av de kvinnliga studenterna, är *relationsorienterad*; man ... »försöker i första hand förstå andra människor genom att sätta sig i den andres tänkande och kännande ... Man lyssnar, frågar och tolkar – tills man tycker sig ha förstått«. Den motsatta lärandestrategin benämner Hellertz *det distansorienterade förhållningssättet*, som ligger närmast till för fåtalet manliga studerande: »Det betyder i praktiken att man distanserar sig, objektifierar, analyserar, kritiskt granskar, diskuterar och debatterar i ett försök att slå sönder den andres argument och åsikter«.

En poäng i resonemanget är att undervisningens uppläggning i allt väsentligt är strukturerad enligt »det manliga paradigmet« medan den övervägande majoriteten av studerande är kvinnor.¹⁰

Det mest intressanta – och provocerande – avsnittet i Pia Hellertz text är hennes modell över angelägenhetsgraden hos olika utbildningsmoment. Hellertz skiljer mellan (1) kunskaper som »kan vara värda att känna till« och hon exemplifierar med Freuds psykoanalys, Meads symboliska interaktionism och Marx historiematerialism. Därefter (2) kommer kunskaper som »är viktiga att kunna och kunna använda«, till exempel kristeori och kommunikationsteori. *Nödvändiga kunskaper* (kategori 3) är sådana som krävs för att socialarbetaren skall kunna agera professionellt. Socialarbetaren skall ha en »förmåga att söka de teoretiska kunskaper som är nödvändiga för möjligheten att göra professionella analyser och bedömningar«. Hon skall tillägna sig »förmågan att tänka teoretiskt, inte att kunna en massa avancerade och abstrakta teorier ... Teorier och fakta är färskvara, medan förmågan att tänka teoretiskt består«.

Protest, protest!

Hur skall man kunna söka de nödvändiga teoretiska kunskaperna om man inte bekantat sig med verkliga teorier och getts möjlighet att komma underfund med vad de betyder för att förstå andra människors

9. Pia Westin Hellertz: *Kvinnors kunskapssyn och lärandestrategier? – En studie av tjugosju kvinnliga socionomstuderande* (1999).

10. Jag tror inte begreppet »könsmaktsordning« var uppfunnet när Pia Hellertz publicerade sin avhandling 1999. Annars

torde väl om något utbildningens uppläggning på trots mot principerna för »det kvinnliga lärandet« vara ett bra exempel på en symbolisk könsmaktsordning!

handlande (liksom det egna handlandet), utanförskapets betydelse, separationens ångestmättade position i människans tillvaro, med mera?

I sin text tar Hellertz i själva verket avstånd från kraven på teoretisk förtrogenhet och sätter i stället *det färdighetsbaserade lärandet* i centrum. Hellertz berättar om det konsekventa arbetssättet enligt den färdighetsbaserade modellen som utvecklats vid Alverno College i Wisconsin, USA, där varje utbildningsmoment för de blivande socialarbetarna skall inkludera färdigheterna *Kommunikation, Analys, Problemlösning, Social interaktion, Värderingar i beslutsfattande, Ansvarstagande medborgarskap, Globala perspektiv och Estetiskt engagemang*. Frågan är bara om inte denna pedagogiska struktur, när den genomförs »fullt ut«, förvandlar läraren till en pedagogisk polis och studenten till ett föremål pedagogisk kontroll när de skall träna de åtta olika färdigheterna på sex konkretiserade utvecklingsnivåer!

Den stora förtjänsten med Hellertz uppsats är att hon övertygande påvisar att man inte på ett meningsfullt sätt kan diskutera »kunskapens natur« utan att också föra in resonemang om hur kunskapen »införlivas« av de studerande och om vilka strategier för lärandet de tillämpar.

En arena för samverkan och konfrontation

Många av de tankegångar som presenteras av Pia Hellertz återfinns som en mer formaliserad modell i Socialstyrelsens nu avslutade program *Nationellt stöd för kunskapsutveckling inom socialtjänsten*. I denna antologi redogörs för det mest djärva delprojektet. Det innebar genomförandet av de så kallade *fullskaleförsöken*, dvs. försök att i stor skala och över hela socialtjänstfältet integrera utbildning, forskning och praktik.¹¹

11. Delprojektet inom vilket »fullskaleförsöken« genomfördes innefattade också att man från Socialstyrelsens sida gav ett 3-årigt stöd åt inrättandet av så kallade *kombinationstjänster* som innebar att ett antal FoU-lektorat inrättades med uppgift att tjänstgöra inom den kommunala verksamheten, men också och i lika mån vid universitet/högskolor. Fullskaleprojektet finns redovisat mer i detalj i *För en kunskapsbaserad socialtjänst. Redovisning av ett regeringsuppdrag åren 2001–2003*. Socialstyrelsen, 2004. Fullskaleprojekten och satsningen på kombina-

tionstjänster har vidare rapporterats i skriften *På väg mot socialtjänstuniversitetet? – en uppföljning av Socialstyrelsens stöd till strukturer för kunskapsutveckling inom socialtjänsten 2002–2004*. Socialstyrelsen, 2005. Bengt Börjeson, Martin Börjeson och Lars Svedberg diskuterar också fullskaleprojektets betydelse när det gäller att genomföra ett viktigt steg i det sociala arbetets professionsutveckling i en uppsats i boken *Socialt arbete – en grundbok*. Natur & Kultur. (Andra upplagan, under tryckning).

Fullskaleförsöken innebär ett försök att mycket radikalt närma forskningen till praktikfältet och i denna ambition skall också socionombildningen knytas mycket nära till socialarbetarnas praktik (liksom vidareutbildning av de utbildade socialarbetarna.) Tanken manifesteras i begreppet *socialtjänstuniversitet*, alltså den arena där forskning, utbildning och praktik skall mötas för att samverka, men också för att konfrontera varandra.

Från början var tanken enkel och föga originell. Man ville »minska avståndet« mellan forskning, utbildning och praktik. Att »minska avståndet« mellan dessa tre områden var för övrigt ett viktigt argument för FoU-verksamheten. (FoU, Forskning och utveckling). Eftersom avståndet är så stort mellan forskning/utbildning och praktik skall det finnas en »mellanliggande arena«, alltså FoU-verksamheten.

Till en början var nog också tanken med fullskaleförsöket just att närma forskningen, utbildningen och praktiken till varandra genom att skapa en gemensam arena för verksamheterna, *socialtjänstuniversitetet*.

Snart övergav man denna tanke. I de olika planerna för socialtjänstuniversiteteten konkretiserades och etablerades ett annat sätt att förstå den sociala praktiken. Verksamheten var inte endast kunskapskonsumerande utan också kunskapsproducerande. I det dagliga arbetet »använder« socialarbetarna kunskaper av olika slag. Men hennes hanterande av varje komplicerad problematik som hon möter innebär en projektion in i det okända, där hon tillsammans med klienten gör livsviktiga upptäckter, skapar vetande. Härvidlag skiljer sig inte den sociala praktiken från exempelvis psykologiskt behandlingsarbete eller en psykoanalytisk behandling. Men socialarbetarna har aldrig fått stöd i att förstå sina arbetsuppgifter på det sättet. De har varit infångade i en retorik där de är mottagare av kunskap. Dessutom har de beskrivits som dåliga kunskapsmottagare, med svagt intresse och engagemang för att söka kunskap.

Socialtjänstuniversitetet som idé har en stark sprängkraft. Man lär sig att se den sociala praktiken på ett nytt sätt och det sociala arbetets profession får en helt ny kvalitet genom att socialarbetaren i sin praktik skapar vetande, genererar kunskaper. *Socialarbetaren blir forskare i sin praktik* – men en blind forskare! Dels därför att socialarbetaren inte behärskar de vetenskapliga instrument som krävs för att kunna dokumentera det vetande som skapas i praktiken, dels därför att socialarbetaren är övertygad om sin egen oförmåga att se. I båda dessa avseen-

den kan socialtjänstuniversitetet tvinga fram ett nytt tänkande. Fullskaleförsöken innebär alltså i förlängningen en fördjupad professionalitet för socialarbetarens del. De kunskapsarenor man skapat genom fullskaleförsöken har naturligtvis också provocerat forskarnas och utbildarnas professionella roller på ett mycket intressant sätt. För vidare läsning hänvisar jag till slutrapporten om fullskaleförsöken (se not 12).¹²

En avslutande kommentar

När socialt arbete blev ett akademiskt ämne 1977 (då socionomprogrammet blev inordnat i högskolesystemet som en sedvanlig professionsutbildning på akademisk nivå), innebar det samtidigt att man fäste stora förhoppningar vid att forskningen skulle överföra tunga bidrag till den sociala praktiken. Utvecklingen blev inte den förväntade. Det nyskapade ämnet socialt arbete kämpade för sin akademiska legitimitet men framför allt för sin självförståelse som akademisk disciplin. Man sökte finna andra gränsdragningar för ämnet än att det skulle »betjäna en profession», gränsdragningar som var teoretiskt motiverade. Man sökte (förgäves) efter ämnets *kärna*.

Besvikelsen »på fältet» över forskningens bortvändhet från den sociala praktiken var stor och man beskrev med förtrytelse ämnets »akademisering» (som alltså var ett starkt negativt laddat begrepp). Pendeln svängde relativt snabbt och det nya skedet innebar att den sociala praktiken kom i skottgluggen som en outvecklad verksamhet, där många av insatserna genomfördes på en höft och utan grund i »beprövad erfarenhet».

Man kan se uppsatserna i denna antologi som olika kommentarer till dessa negativa utgångspunkter – gentemot forskningen och gentemot den sociala praktiken.

Till min överraskning har jag funnit att läsningen av de olika bidragen – nästan utan författarnas avsikt – ger en betydligt mer positiv bild av »kunskapsläget» inom det sociala fältet än vad jag förväntade mig.

12. Ett av skälen till att socialtjänstuniversitetet givit så intressanta kunskapsteoretiska bidrag när det gäller att förstå det sociala arbetets profession är antagligen det ansökningsförfarande som tillämpades då möjligheterna att få anslag för att genomföra fullskaleför-

söken utannonserades. Detta innebar att de främsta forskarna i landet ägnade åtskillig möda åt att reflektera över vad en förändrad relation mellan forskning, utbildning och praktik skulle kunna innebära för kunskapsutvecklingen inom det fältet.

Men den första slutsatsen för min del är *ett kategoriskt imperativ*. Det finns utomordentligt starka argument för att de sociala insatsernas konsekvenser för klienterna systematiskt skall utvärderas. När det gäller tvångsinsatser är det en svår underlåtenhet om man inte genomför en sådan granskning.

Det är också alldeles uppenbart att kvalificerade metaanalyser måste kombineras med eller inbegripa teoristyrd analys av innehållet i de granskade insatserna. På denna punkt har de rapporter som hittills publicerats om olika sociala verksamheters effekter varit mycket bristfälliga, så bristfälliga att de inte kan ligga till grund för rekommendationer till socialarbetarna om hur de kan utföra sitt jobb på ett bättre sätt.

När det gäller studier med syftet att generera evidensbaserat vetande är det också mycket angeläget att utveckla en teoretisk modell för hur man i psykologiskt och socialt avseende skall kontextualisera de metoder man undersöker. Alltså: hur samspelar metoden med den som använder metoden i fråga? Hur stor roll spelar den professionelle aktören och hur stor betydelse har klientens specifika agerande för resultatet av insatsen?

Insatsernas beroende av det sociala sammanhanget är också en viktig fråga. Denna fråga kan ges en mycket mer distinkt utformning: I vilken mån är det möjligt att föra över de metoder som vi översköljs av från USA till vårt i grunden annorlunda socialpolitiska samhälle?

Mina frågetecken är inga invändningar. Men de antyder att sökandet efter det evidensbaserade vetandet är en mycket mer komplicerad (och mer intressant) fråga än vad vi trodde, då vi studerade den metodik man använder inom medicinen för att utvärdera olika insatsers effekter.

För att kort återvända till fullskaleförsöken, så innebär de möjligheter att utveckla det sociala arbetets profession genom att man ser den sociala praktiken som ett outtömligt och nästan oöverskådligt fält för att skapa vetande. Detta är kanske den allra mest positiva följden av de senaste årens diskussioner om det sociala arbetets kunskapsbehov, om innebörden av begreppet kunskap inom det sociala området, om skillnaden mellan erfarenhetsbaserad och »teoretisk« kunskap, om innebörden av »tyst kunskap« osv. osv.

Alla dessa diskussioner var inriktade på att lyfta fram det unika kunskapsbegreppet för den sociala praktikens vidkommande. Men ingen av dem ledde fram till målet – definitionen av ett enhetligt kunskaps-

begrepp. Den diskussion som förs i de olika uppsatserna i antologin visar att man bör ge upp det fåfänga sökandet efter detta undflyende begrepp. Man når ändå aldrig fram. Att finna en definition på begreppet kunskap är lika omöjligt som att beskriva det sociala arbetets »kärna« – än sen?

Det finns emellertid en påtaglig frånvaro i de texter som ingår i denna antologi. Det är frånvaron av intresse för det teoretiska arbetet som forskningen också – och framför allt – innebär. Den teoretiska analysen är till syvende og sist forskarnas unika bidrag i samspelet med praktikerna. Det är ganska naturligt att man vänder sig bort från forskarnas krav på omsorger om de teorier som man medvetet eller omedvetet använder sig av i den sociala praktiken eller försöker bortse från dem. Skälet är naturligtvis inte att den teoretiska analysen är »svår« eller »ovidkommande« för det praktiska arbetet. Anledningen är snarare att den analytiska fasen av kunskapsprocessen ifrågasätter etablerade övertygelser och vedertagna metoder.

Med en »inneterm« är teoretiskt arbete *dekonstruktivt* till sin karaktär. Man ifrågasätter det etablerade tänkandet innan man konstruerar det nya.

Kunskapsbegreppet har en starkt positiv laddning. Men i den skapande process som kunskapsuppbyggnaden innebär, ingår också moment av smärtsam omprövning och plågsamma konflikter. Och naturligtvis konkurrens och kamp om tolkningsföreträden.

Teorier är inte något man på sin höjd känner till. Teorier är något som genomsyrar oss, de är språket som bygger upp vår paradigmatiske världsbild. Vår vanda när de utsätts för kritisk prövning är stor, ibland utan gräns. Men detta är en plåga som vi måste uthärda, både som forskare, praktiker – och människor.

Om författarna

Steffen Bohni Nielsen, ph.d., Chefkonsulent i Rambøll Management. Uddannet socialantropolog. Har i de seneste fire år været ansat i Rambøll Management, hvor han såvel nationalt som internationalt har arbejdet med studier og evalueringer på det sociale område. Har undervist og forelæst om anvendelse af evaluering og samfundsvidenskabelige metoder på flere universiteter i ind- og udland.

Bengt Börjeson, professor emeritus vid Sköndalsinstitutet. Medverkade i det nationella programmet »Nationellt stöd för kunskapsutveckling inom socialtjänsten« vid Socialstyrelsen 2001–2003. Har mångårig erfarenhet av forskning och praktik inom socialt arbete, bland annat som den förste professorn i socialt arbete vid Umeå universitet och som chef för Barnbyn Skå. Har även varit rektor för Socialhögskolan i Stockholm och Lärarhögskolan i Stockholm.

Martin Börjeson, utredare och projektledare vid Socialstyrelsen. Var under 2002-2004 ansvarig för Socialstyrelsens stöd till försöksverksamheter med en fördjupad integration mellan utbildning, forskning och praktiskt socialt arbete. Var även sekreterare i den kommitté som följt upp dessa försöksverksamheter och som under 2005 lade fram rapporten »På väg mot socialtjänstuniversitetet?« (Socialstyrelsen).

Tobias Börner Stax, cand.scient.pol. Har varit ansat som forsker på Socialforskningsinstituttet, der gennemført en række danske og internationale forskningsprojekter om hjemløshed og socialt arbejde. Fra januar 2005 ansat som chefkonsulent hos Rambøll Management. Gennem de sidste 6 år ansat som ekstern lektor, først ved Økonomi, Københavns Universitet, og siden 2000 på institut for Samfundsvidenskab og Erhvervsøkonomi, Roskilde Universitetscenter.

Annie Gaardsted Frandsen, cand.scient.pol., ph.d. og socialpædagog. Udviklingskonsulent vid Styrelsen for Social services enhed for børn og unge samt udsatte voksne. Beskæftiger sig fortrinsvis med området for udsatte børn og unge, herunder anbringelsesreform og sikrede ungdomsinstitutioner. Har derudover enkelte projekter på ældreområdet og området for udsatte voksne.

Catrine Torbjørnsen Halås, sosionom. Er ansatt hos Fylkesmannen i Nordland som prosjektleder, hvor hun arbeider med utviklingsoppgaver rettet mot kommunenes sosial- og barneverntjeneste. Tidligere yrkespraksis er fra sosialkontor. Er i ferd med å avslutte hovedfag i profesjonskunnskap og har videreutdanning i veiledning, administrasjon og ledelse, og sosialt arbeid.

Pia Hellertz, socionom, fil.kand. Utbildad i psykoterapi. Har sedan 1987 undervisat på Socionomprogrammet på Örebro universitet. Startade 1987 forskarutbildning i socialt arbete och disputerade 1999 på avhandlingen *Kvinnors kunskapssyn och lärandestrategier? – En studie av 27 kvinnliga socionomstuderande*.

Simon Innvær tok i 1999 doktorgraden ved institutt for sammenlignende politikk ved universitetet i Bergen på en policyanalyse om kontroversen om forebygging mot hiv/aids. Siden har han jobbet både med helse- og sosialtjenesteforskning, mest om implementering av kunnskap. Han er nå seniorforsker i Nasjonalt kunnskaps-senter for helsetjenesten.

Göran Johansson, socionom. Har varit socialchef och socialdirektör i nästan 20 år, dessutom ansvarat för och deltagit i flera statliga utredningar. Har varit chef för barn- och familje frågor i Socialstyrelsen. Ordförande för FSS (Föreningen Sveriges Socialchefer) 1997–2001. Ledde arbetet med programmet för nationellt stöd till kunskapsutveckling inom socialtjänsten, för att i nästa regeringsuppdrag ansvara för frågor om ledarskap och organisation. Är för närvarande särskild utredare i regeringskansliet med ansvar för en utredning om vräkning och hemlöshet bland barnfamiljer.

Sigríður Jonsdóttir, sociolog med mastergrad i socialpolitikk og administrering (MA [econ] social policy and administration). Arbejder som FOU-chef hos Socialtjenesten i Reykjavik.

Merete Konnerup, cand. oecon, direktør for Nordisk Campbell Center (www.nc2.net) siden centerets start i 2002. Medlem af det internationale Campbell's styregruppe, co-chair for Campbell's User Group og medlem af the editorial advisory board for tidsskriftet »Evidence & Policy«. Reviewer for the Economic and Social Research Council (ESRC), UK. Udannet nationaløkonom, tidligere ansat i Nationalbankens forskningsgruppe, det økonomiske Råds sekretariat og i Økonomi- og Erhvervsministeriets KonsulentGruppe.

Synnöve Ljunggren, socionom och journalist. Informatör vid Institutet för utveckling av metoder i socialt arbete, IMS, vid Socialstyrelsen. Medverkade i det nationella programmet »Nationellt stöd för kunskapsutveckling inom socialtjänsten« vid Socialstyrelsen 2001–2003.

Jens Lykke Hansen, cand.scient.pol. Fagchef i Styrelsen for Social Service, Ældre- og handicapområdet. Beskæftiger sig med den kommunale myndigheds indsats på træningsområdet i forhold til ældre, forskningsindsatsen på ældretræningsområdet, uddannelse og efter/videreuddannelse på ældreområdet.

Martti Lähteinen, socialråd vid Social- och hälsovårdsministeriet, avdelningen för familje- och planeringsfrågor. Har arbetat vid ministeriet sedan 1970-talet, de första åren som forskare, senare med socialvården. Har varit avdelningschef i fyra år vid före detta Socialstyrelsen, pt. bl.a. ordförande vid delegationen för kompetenscentrumverksamheten.

Jørgen Løkkegaard, fuldmægtig i Styrelsen for Social Service, Ældre- og handicapområdet, cand.scient. i Idræt og Sundhed. Primært beskæftiget med forskningsopgaver på ældreområdet samt ældretræning og ældreidræt, og metodeudvikling, herunder Metodemagasinet. Medvirker desuden i sekretariatsbetjeningen af ÆldreForum.

Sointu Möller, socialarbetare mest inom barnskyddet, lärare i socialt arbete, planerare i fortbildning inom samhällsvetenskapliga området, utvecklingsdirektör i kompetenscentrum inom det sociala området. Basutbildning: socialt arbete 1989 (magisterexamen i samhällsvetenskap, socialt arbete). Doktor i samhällsvetenskap 2003 (i ämnet socialt arbete)

Anders Printz, utredare och jurist på Socialstyrelsens verksamhetskansli, där han bland annat ansvarar för samordning av rehabilitering och verksövergripande handikappfrågor. Har tidigare arbetat med utvecklingsfrågor inom socialtjänsten i programmet »Nationellt stöd för kunskapsutveckling inom socialtjänsten«, med ett särskilt ansvar för brukarinflytande och rättighetsfrågor. Har en bakgrund som förbundsjurist på Riksförbundet för Social och Mental Hälsa (RSMH).

Mons Georg Rud, har i flere tiår – både som forsker og byråkrat – arbeidet med rusmiddelspørsmål og velferdspolitiske utforminger. Er nå ansatt som seniorrådgiver i Nasjonalt kunnskapssenter for helsetjenesten.

Geir Smedslund tok doktorgraden i helsepsykologi i 1996 på sammenhengen mellom personlighet og utvikling av kreft og hjertekarsykdom. Siden har han spesialisert seg på meta-analyser og systematiske oversikter på helse- og sosialområdet. Han er nå ansatt som seniorforsker i Nasjonalt kunnskapssenter for helsetjenesten.

Asbjørn Steiro er sosiolog og arbeider som forsker i Nasjonalt kunnskapssenter for helsetjenesten. Har tidligere jobbet som høyskolelektor i sosiologi, arbeider nå med rusmiddelspørsmål og sosial ulikhet i helse- og sosialtjenesten.

Per-Arne Stolanowski, sosionom. Har vært ansatt som sosialkurator, konsulent og sosialsjef i flere kommuner. Har vært ansatt hos Fylkesmannen med ansvar for flere opplæringsprogrammer, leder for rus-tjenesten i Østfold Fylkeskommune, prosjektleder i Sosial- og helsedepartementet der han førte handlingsplanen »Kunnskap og Brukbygging« i pennen. Er nå ansatt som seniorrådgiver i Sosial- og helsedirektoratet der den nye nasjonale strategien for kvalitetsforbedring i sosial- og helsetjenesten er hans hovedarbeidsområde.

Kristian Tilander, socionom. Är verksam inom socialtjänstens individ- och familjeomsorg. Har haft statligt utredningsuppdrag tre år under 1980-talet. Är aktiv i den socialpolitiska och yrkespolitiska debatten, har bl.a. varit vice ordförande i Sveriges socionomförbund, vice ordf. i Svensk socialpolitisk förening och ordf. i Intresseföreningen för FoU-miljöer inom välfärdsområdet.