



**Knud Ramian**

## **Fra evidensbaseret indsats til lovende praksis**

Om New Public Management, digitalisering og vidensproduktion i socialektoren

Interessegruppen for dokumentation og forskning,

Dansk Selskab for Psykosocial Rehabilitering

Oktober 2017

## Vidensnotat om recoveryunderstøttende praksis

Der er kommet et [nyt tema/vidensnotat om recoveryunderstøttende praksis](#) fra Socialstyrelsen. Det er en rigtig flot præsentation af Livshistoriefortælling, Åben Dialog og FIT og er det tredje notat om recoveryorienteret praksis. De er kommet med tre års mellemrum. Jeg har sat mig for at begribe, hvad der sker omkring udviklingen af Socialstyrelsens vidensnotater. Hvor kommer de fra? Og hvem styrer dem? Hvad skal vi indstille os på fremover?

Et vidensnotat er en samling af aktuelt bedste viden. Der er et stort arbejde at lave dem. Det er ikke bare lige noget, man sådan finder på. Der må være en hensigt. Der er mange sider om viden på styrelsens hjemmeside, men lidt efter lidt lærer man at finde rundt. Bag det hele ligger en klart formuleret videns- og evidensstrategi, og den har gamle rødder.

I 1992 havde man fået skabt en stærk amtslig og kommunal- og lokalsocialpsykiatri i Aarhus Amt. Da jeg i 1993 blev ansat som leder af Center for Evaluering, mødte jeg en af mine gamle kolleger, der syntes, jeg var havnet i en blindgyde: "Du Knud, det der med evaluering, er det ikke noget, der hører fortiden til?" Det skulle vise sig, at evaluering var fremtiden. På den tid begyndte politikere med regelmæssige mellemrum at spørge: "Den sociale indsats koster os milliarder, og vi ved ikke med sikkerhed, hvad der kommer ud af det? Det vil vi vide!" Poul Nyrups regering lancerede i 1993 "Et nyt syn på den offentlige sektor, og regeringen Fogh Rasmussen lancerede i 2002 et Moderniseringsprogram og i 2006 "Kvalitetsreformen". Overalt søgte man efter sikker viden.

Denne søgen efter sikker viden er en vigtig del af logikken i New Public Management (NPM): Man skal vide, hvad man får for sine penge, og undersøge, om man kan få det billigere, så vi kan maksimere udbyttet for borgerne. For at vide det må man kunne tælle det og sammenligne det. Det kan man kun, hvis man har metoder til at måle indsats og resultater og kan være sikker på at, man taler om den samme indsats og de samme resultater. Vi skal være enige om, hvordan vi bruger ordene, og hvordan man måler indsats og resultat. I sygehusvæsener verden over er man kommet langt. Når man bliver god nok, bliver det muligt at sammenligne kræftbehandlingen i Sverige og Danmark, og derefter gøre noget ved det. I dag ved vi meget om, hvilke sygehuse, der er bedst til hvad, og med frit sygehusvalg kan borgerne have meget fornøjelse af den viden. For lægerne er det en kilde til yderligere specialisering og anerkendelse. [Socialstyrelsens evidensstrategi](#) blev offentliggjort i 2013.

## Fælles sprog fører til atomiserede funktionsvurderinger

For at løse opgaven manglede socialektoren et fælles sprog, et slags diagnosesystem over sociale problemer. Det førte til, at Socialstyrelsen valgte at bruge en optælling af handicap – kaldet ICF som fælles sprog for voksne. Det har haft ufattelig stor betydning for fx VUM – voksenudredningsmetoden. I

den rigtige sammenhæng og i de rigtige hænder tager VUM udgangspunkt i borgerens ønsker og ender med en fælles helhedsforståelse som grundlag for indsatsen. I de fleste tilfælde er det blevet til et skoleridt i atomiserede funktionsvurderinger uden mulighed for at skabe et helhedssyn. Jeg er ikke klog nok til at gennemskue, hvorfor det er blevet sådan, men jeg har li'som set den slags før. Det er som 'noget' hele tiden lægger en klam hånd på selv de bedste intentioner. Der er heldigvis store kommuner, der er gået i gang med at lave særlige udviklingsprojekter, hvor de genopfinder metoder, der kan tage udgangspunkt i borgerens drømme. [Aalborg Kommune](#) er en af dem.

Som på sundhedsområdet har der også været et ønske om at få en fælles opfattelse af, hvad ord betyder. Derfor har Socialstyrelsen udviklet en [begrebsdatabase](#), med ansatte begrebspecialister, hvor man kan finde alle sociale begreber defineret og se, hvordan de hænger sammen. De prioriterer naturligvis at definere begreber, der skal bruges i etablerede databaser, så det bliver muligt entydigt at sammenligne dem.

## **NPM – Med finansministeriet i ryggen**

Der har gennem alle årene været en løbende debat om og stigende kritik af New Public Management (NPM), men tilhængerne har ikke blandet sig meget. Hvor er de? Jeg har fundet dem. De behøver ikke argumentere, de sidder nemlig på magten. Tilhængerne sidder i Finansministeriet. Siden 2001 har vidensudviklingen været styret af Finansministeriets strategi for digitalisering af Danmark. Der findes en fællesoffentlig digitaliseringsstrategi, der fornyes med regelmæssige mellemrum. [Den nyeste strategi](#) kan læses i planerne for 2016–2020.

På trods af kritikken er strategien vedtaget af Finansministeriet, KL og Danske Regioner. Der er altså flere magthavere, som ikke behøver argumentere for NPM. I den nye strategi findes der et særlig afsnit om "[Bedre og mere sammenhængende velfærd](#)" og herunder "Bedre data på handicap- og udsatte voksne området"

I bedre og mere sammenhængende velfærd står tydeligt, hvad vi kan forvente. Vi skal forvente mere ensartethed i dokumentation på tværs af kommunerne og systematisk opfølgning på effekten af indsatserne. Dette skal ske ved at klassificere, strukturere og standardisere de faglige begreber, som anvendes i udredningen af borgerne. Tilsvarende skal der udvikles et fælleskommunalt indsatskatalog for hvert af områderne.

Det kan godt være, at man nogle steder kritiserer og undsiger New Public Management. Finansministeriet, Danske regioner og KL gør det ikke. Der er fuld kraft frem, som det fremgår af denne [aftale](#) fra 2016.

## Har Socialstyrelsen alligevel lært noget?

Socialstyrelsen er underlagt denne digitaliseringsstrategi, men når man følger udviklingen i Socialstyrelsens initiativer ser det ud til, at styrelsen faktisk har lært noget undervejs. Det er jo indlysende for alle – også for Socialstyrelsen –, at det vil kræve en enorm, ikke-eksisterende og ikke-tænkelig forskningsindsats at evidensbasere det sociale arbejde. Socialstyrelsen er derfor med ministeriet i ryggen begyndt at interessere sig for opsamling og udvikling af mere praksisbaseret viden. Det har i 2017 ført to nye udtryk med sig: 1) Lovende praksis og 2) national metodeudvikling.

## Lovende praksis på vej

I 2017 dukker begrebet 'Lovende praksis' op. Dette udtryk gør det muligt for Socialstyrelsen at beskæftige sig med metoder, der endnu ikke danner grundlag for en egentlig vidensdeklaration, og at udnytte erfaringerne fra praksis til videnskabelse.

Nogle sociale indsatser har særlig stor sandsynlighed for at skabe positive forandringer for borgerne. Det kalder Socialstyrelsen for 'lovende praksis', og der er 11 fællestræk, der karakteriserer disse indsatser. "Hver dag udføres der socialfagligt arbejde, som ikke er evidensbaseret, men som alligevel er til gavn for borgerne. Selvom der ikke er sikker viden om, hvad der skaber effekterne, er der enighed om 11 elementer, der karakteriserer dette arbejde." Da mange aldrig vil nå frem til teksten, samler jeg de 11 punkter her:

## 11 karakteristika ved 'Lovende praksis'

### 1. *Teori og viden*

- Praksis er forankret i veldefineret teori og aktuelt bedste viden.

### 2. *Virkning*

- Der er undersøgelser, som tyder på, at praksis har en positiv virkning for borgerne på et eller flere af de områder, der er sat som mål.

### 3. *Beskrivelse*

- Praksis er systematisk beskrevet, fx når det gælder, hvilken gruppe borgere, den er rettet mod, hvilke aktiviteter, den består i, og hvilke mål, den har.

### 4. *Mål*

- Praksis indeholder klare og relevante mål for de deltagende borgeres udvikling eller velfærd.

### 5. *Overførbarhed*

- Praksis kan overføres til andre tilbud, der er rettet mod tilsvarende grupper af borgere.

### 6. *Økonomi*

- Praksis er forbundet med en vis grad af økonomisk rentabilitet.

### 7. *Faglig refleksion*

- Praksis understøtter en fælles professionel faglig refleksion.

### 8. *Relationelt samarbejde*

- Praksis understøtter, at medarbejderne har de rette professionelle relationskompetencer til at samarbejde konstruktivt med borgere, kolleger og andre fagprofessionelle.

### 9. *Individuel tilrettelæggelse*

- Praksis tager udgangspunkt i de konkrete styrker, udfordringer og ønsker hos den gruppe borgere, indsatsen er rettet mod – og involverer borgerne i praksis.

### 10. *Monitorering*

- Praksis involverer en systematisk monitorering af borgernes udvikling eller velfærd, set i forhold til de mål, der er sat.

### 11. *Opfølgning*

- Der sker en løbende opfølgning og tilpasning af praksis.

Der er udarbejdet både [en forskningsrapport og en pixiversion](#) om lovende praksis og de 11 elementer. Begge udgivelser er udarbejdet af SFI for Socialstyrelsen.

Hvad enten man er tilhænger af NPM eller ej, er der megen sund fornuft gemt i disse elleve punkter. Der er i disse punkter mange elementer, som man kan undersøge sin praksis på. Man kan også finde ud af, om den hører til blandt 'De lovende praksisser'. Gør den det, åbner der sig nye muligheder for videre udvikling af dem. Det er temaet for næste afsnit.

## **Nu skal der metode i metodeudvikling**

Der er i 2017 kommet en udmelding direkte fra Socialministeriet, [Strategi for udvikling af sociale indsatser](#).

I det indledende afsnit står der:

*Der anvendes årligt ca. 45 mia. kr. til indsatser på socialområdet. I de senere år er indsatserne på socialområdet i stigende grad blevet baseret på metoder med dokumenteret effekt, men der er fortsat behov for mere viden om, hvad der virker, og hvordan det virker.*

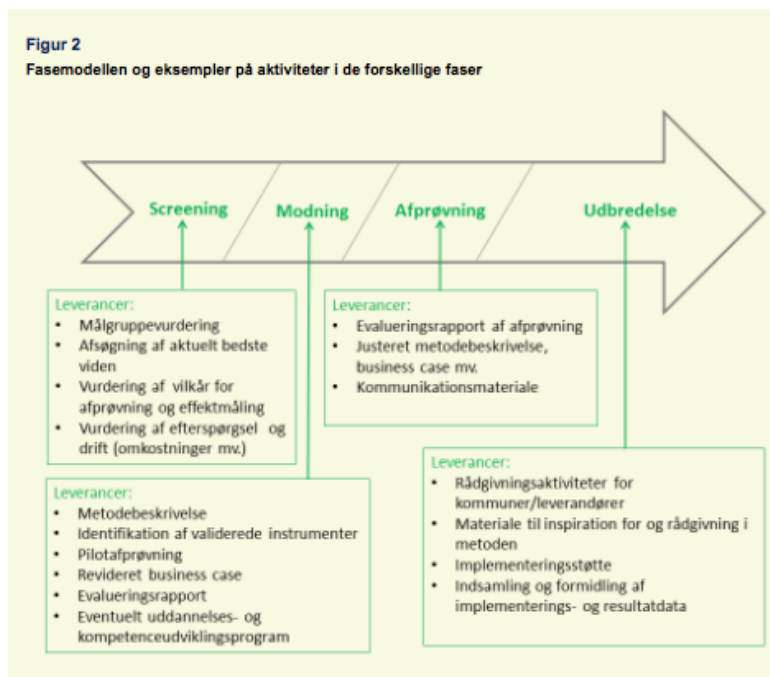
Det er et fortærsket argument og kunne være skrevet i begyndelsen af halvfemserne. Fortsat står der:

*En af vejene til at øge afkastet af de afsatte ressourcer handler om at udvikle og udbrede indsatser med dokumenteret effekt: Det kan afprøves, om en indsats rent faktisk gør en positiv forskel, og det kan vurderes, om indsatsen kan konkurrere med andre veldokumenterede indsatser. I så fald kan det være hensigtsmæssigt at udbrede indsatsen til flere kommuner.*

Det er ren New Public Management tænkning anno 2017. Men noget tyder på, at man faktisk har lært af erfaringerne. Man taler nu ikke længere om evidens, men om udvikling af indsatser med dokumenteret effekt. En af de vigtigste inspirationskilder er lovende praksis, som ofte er udviklet lokalt. Kernen i den nye strategi er en model, der beskriver, hvordan man udvikler de ønskede indsatser. Det er en fasemodel, der definerer vejen fra en problemstilling identificeres frem til en idé er udviklet til en veldokumenteret metode, som kan udbredes.

Nu er der udgivet en [Drejebog for national udvikling af sociale indsatser](#). Man kan se hovedtrækkene i nedenstående figur:

**Figur 2**  
Fasemodellen og eksempler på aktiviteter i de forskellige faser



Anm.: De forskellige kriterier er uddybet i Drejebogen.  
Kilde: Se Drejebogen.

Et nyt og helt centralt element i fasemodellen er de kriterier, som skal være opfyldt for at kunne gå fra en fase til den næste. Kriterierne skal sikre, at der er den størst mulige sandsynlighed for, at de efterfølgende faser bliver succesfulde. Hvis kriterierne ikke er opfyldt, er der umiddelbart to muligheder. Det skal overvejes, om den bedste løsning er at justere indsatsen og gentage aktiviteten i fasen på de områder, hvor den ikke lever op til kriterierne, eller om det er mere hensigtsmæssigt at stoppe projektet og opsamle erfaringerne. Det skal sikre, at der ikke anvendes unødige ressourcer og tid på projekter, hvor der ikke er udsigt til, at de kommer til at være levedygtige på længere sigt. Hvis metoden ikke er mere effektiv end eksisterende metoder, eller hvor de er overhalet af andre nyere metoder, er der jo heller ikke grund til at gå videre. Visionen om en stærkere metode i udvikling af nye løsninger på de sociale problemer kan kun hilses velkommen, men der skal være sikkerhed for, at nogen behersker udviklingsmetoden, og at der kan findes ressourcer til den forstærkede udvikling.

## Der skal vandes til planten gror

Praksis har gode erfaringer med at udvikle ideer og teste dem af. Praksis kan også skaffe penge til nyhedsforsøg, men uden støtte hele vejen til implementering er pengene spildt. Det interessante er ikke, at Socialministeriet udstikker retningslinjer for udviklingsprojekter. Det afgørende er, i hvilket omfang de vil påtage sig et medansvar for indsatsudviklingen og vil have ressourcer til at følge projekterne på vej fra vugge til implementering. Der er spildt ufatteligt mange penge på enkeltstående projekter, der på trods af lovende resultater ikke har kunnet finde rod. Når puljepengene efter nyhedsfasen forsvinder,

fordufter resultaterne, før metoderne er blevet modne til implementering. Det er en meget længere proces end de 2-3-årige projekter, der nu bevilges. Hvis ministeriet vil tage ansvaret for hele processen, vil det være en epokegørende praksis, der vil løse op for den nuværende udviklingskrise, hvor puljepenge spildes på projekter, der strander i deres videre udvikling. Jeg har tidligere argumenteret for en lignende fasemodel og skrevet noget i retning af: ”Der skal være en national base, der giver praksis adgang til kompetencer, der kan støtte hele vejen gennem femrefaser og effektforsøg til implementering og forankring. Vel at mærke uden at tage ejerskabet fra praksis og borgere.” (Ramian, K. (2015): ”Sociale eksperimenter i videnskabende netværk”, *Social Kritik* (142), s. 26-35)

### **Det næste vidensnotat?**

Vi har ikke set det sidste vidensnotat om recoveryunderstøttende praksis, men måske vil vi næste gang opdage, at Socialstyrelsen har taget praksis til sig, at der vil være flere indsatser, der har deres rod i den danske virkelighed, som lever op til kriterierne for ”Lovende praksis”, og som får langvarig støtte til en systematisk udvikling og implementering. Det kan blive epokegørende. Digitaliseringsstrategien har ikke ændret sig, men vejvalget synes at have ændret sig.