

Stefnumótun í félagsþjónustu byggð á sannreynndri þekkingu

Erla Björg Sigurðardóttir, félagsráðgjafi MA, PhD nemi



Norges Teknisk – Naturvitenskapelige Universitet (NTNU)

Fakultet for samfunnsvitenskap og teknologiledelse Institutt for sosialt arbeid og helsevitenskap

Útdráttur

Greinin fjallar um opinbera stefnumótun og starfsemi sem byggð er á sannreynndri þekkingu. Á liðnum árum hafa stjórnvöld víða á Vesturlöndum lagt áherslu á að beita bestu aðferðum sem völ er á hverju sinni og á sem hagkvæmastan hátt til þess að jákvæð áhrif opinberrar þjónustu séu sem mest fyrir þá sem þiggja hana. Á sviði félagsráðgjafar hafa menn nýtt sér niðurstöður rannsókna í takmörkuðum mæli og mjög skortir samræmi milli þess sem rannsóknir hafa leitt í ljós og þess sem beitt er í raun í stefnu, stjórnun og starfsemi á vettvangi. Undanfarin ár hefur ný leið til nálgunar, sannreynnd starfsemi (evidence based practice) sett vaxandi svip á störf félagsráðgjafa en það getur fært þjónustu á vettvangi og rannsóknir nær hvort öðru. Margir félagsráðgjafar efast þó um að sannreynnd starfsemi sé rétta leiðin til að styrkja þekkingargrundvöll í greininni en áriðandi sé að hann nærast á ólíkum uppsprettum samhliða rannsóknum. Þegar sannreynnd starfsemi er tekin upp í félagsþjónustu er nauðsynlegt að breyta verklagi varðandi framkvæmd þjónustu, skipulag og stjórnun til samræmis við það sem ætlunin er að innleiða. Rannsóknir sýna að ríkjandi siðir og tregða í skipulagi og starfi stofnana eru algengar hindranir þegar ætlunin er að innleiða sannreynnda starfsemi í félagsþjónustu og annarri opinberri þjónustu. Á síðastliðnum áratug hafa rannsóknir fengið aukið vægi við opinbera stefnumótun, þróun aðferða og við eflingu félagslegra úrræða á Íslandi.

Lykilorð: Sannreynnd stefnumótun, sannreynnd starfsemi, sannreynnd þekking, félagsþjónusta, þrepakerfi rannsókna.

Abstract

This article discusses evidence based public policy and practice. Many Western governments have emphasized the importance of using the best methods that have the most favorable effects for users of public services in the most cost effective way. Research findings are underutilized in social work and there is a gap between what we have learned from research and what is used in practice. In recent years social work has been under the influence of a new framework, Evidence Based Practice, which can bridge the gap and bring practice and research closer together. Many social workers have doubts about whether Evidence Based Practice is the right approach to strengthen the knowledge base of the profession and argue that the knowledge base must be built on

multiple sources. In implementing Evidence Based Practice in social services, it is necessary to change the procedures in which services are practiced, structured and managed in line with what is being implemented. Research findings show that organizational barriers are commonly present in implementation of Evidence Based Practice in social services and other public services. In the last 10 years research has played an increasing role in public policy, in developing interventions and in improving social services in Iceland.

Keywords: Evidence based policy, evidence based practice, evidence based knowledge, social services, hierarchy of research.

Opinber stefnumótun grundvölluð á sannreynndri þekkingu

Á liðnum árum hafa stjórnvöld víða á Vesturlöndum lagt vaxandi áherslu á árangur og hagkvæmni í opinberri þjónustu. Í þeirri viðleitni hefur athygli manna á þekkingu og niðurstöðum rannsókna beinst bæði að stefnumótun og starfsemi á vettvangi. Ekki eru allir á einu máli um það hve vel þessi tvö svið tengjast, en á undanförunum árum hefur áhugi aukist á því að grundvalla opinbera stefnumótun og starfsemi á vettvangi á sannreynndri þekkingu (*evidence based policy and practice*). Þeir sem fylgja þessu viðhorfi að málum telja að sannreynnd þekking hjálpi þeim aðilum sem starfa að stefnumótun við að taka vel upplýstar ákvarðanir um stefnu, þróun og framkvæmd úrræða (Davies, 2004).

Þessi aukni áhugi kemur m.a. fram í stofnun samtakanna Cochrane Collaboration árið 1994 og Campbell Collaboration árið 2000. Campbell-samtökin beina sjónum að gæðamati í félagsvísindum á sviði félagsráðgjafar, réttarkerfis og uppeldismála, en fyrirmynd þeirra eru Cochrane-samtökin sem vinna á sama hátt á sviði heilbrigðisvísinda. Meginhlutverk Campbell-stofnunarinnar er að hafa eftirlit með gæðum og veita aðhald ásamt því að hvetja til vísindalegra vinnubragða, þróa og kynna skipuleg heildar-

yfirlit um gæði og gagnsemi félagsþjónustu og íhlutunar. Samtökin skapa þannig kerfisbundin tengsl á milli rannsókna og beitingar þeirra í ákveðnum aðgerðum og vinnubrögðum á vettvangi (sjá nánar vefsíðuna www.campbellcollaboration.org) (Sigrún Júlíusdóttir o.fl., 2004).

Ýmislegt bendir til þess að sérfræðingar á sviði opinberrar þjónustu séu sér meðvitaðri og hafi meiri áhuga en áður á mikilvægi stefnumótunar byggðri á sannreynndri þekkingu, og kemur það fram í vaxandi umfjöllun fræðimanna um efnið. Aukið frumkvæði þeirra sem standa að stefnumótun við að nota sannreynnda þekkingu við mótun opinberrar stefnu er þó enn eindregnari vísbending í þessa átt (Guðmundsson, Jónsdóttir og Júlíusdóttir, 2010). Að baki þessari þróun liggur ýmist sterkari gagnsemishyggja en áður, eða aukin meðvitund um ábyrgð viðkomandi aðila á því hvernig fé úr opinberum sjóðum skuli ráðstafað til þjónustupega (Davies, 2004; Rosen, 2003). Verkefnið *NORFACE Seminar Series on Evidence and Policy* er evrópskt þróunar- og samstarfsverkefni um eflingu þessarar hugmyndafræði og er afrakstur þess starfs að finna í nýju þemahefti tímaritsins *Evidence & Policy*.

Sannreynnd starfsemi

Síðustu ár hefur hugmyndin um sannreynnda starfsemi verið mjög til umfjöllunar meðal félagsráðgjafa um allan heim. Lítið hefur þó farið fyrir henni hér á landi, en umræða af þessu tagi er mikilvæg þar sem hún lýtur að tengslum fræða og fags innan félagsráðgjafar. Skipuleg rýni sýnir að niðurstöður rannsókna eru vannýttar innan félagsráðgjafar og bil er á milli þess hvað rannsóknir hafa leitt í ljós og hvað menn nota í raun og veru við stefnumörkun, stjórnun og önnur störf sín. Þetta bil er vel þekkt og varðar ekki eingöngu félagsráðgjöf heldur einnig aðra opinbera þjónustu (Johnson og Austin, 2005; Mullen, Bledsoe og Bellamy, 2008; Rosen, 2003).

Samkvæmt Mullen o.fl. (2008) er sannreynnd starfsemi ný leið til nálgunar sem bæði hefur haft mikil áhrif á félagsráðgjöf á undanförunum árum og getur brúað bilið milli rannsókna og starfsemi á vettvangi. Sannreynnd starfsemi hefur haft mikil áhrif meðal heilbrigðisstétta víða á Vesturlöndum og er þróunin lengst á veg komin í Bandaríkjunum. Innan félagsráðgjafar er þróun skýrust í Bretlandi og Ástralíu, en veikust í Bandaríkjunum (Gilgun, 2005). Sannreynnd starfsemi á sér rætur í læknisfræði þar sem henni var beitt við þjálfun lækna til að

kenna þeim matsaðferðir á gagnrýninn hátt. Markmiðið var að auka hæfni þeirra til að byggja ákvarðanir sínar á vísindalegum grundvelli með því að beita sannreynndri starfsemi í læknisfræði (*evidence based medicine* (EBM)). EBM var fyrst lýst í grein í tímariti Bandaríska læknafélagsins árið 1992 sem rituð var af sérfræðingum við McMaster University í Ontario Kanada (Gilgun, 2005; McNece og Thyer, 2004; Mullen o.fl., 2008).

Margar skilgreiningar eru til á sannreynndri starfsemi en umfjöllunarefni þessarar greinar byggist á eftirfarandi skilgreiningu sem er grundvölluð á EBM: „...*evidence based practice is the integration of the best research evidence with clinical expertise and client values in making practice decisions...*“ (McNece og Thyer, 2004, bls. 9). Samkvæmt Gibbs og Gambrell (2002) felur sannreynnd starfsemi í sér eftirfarandi fimm þrep:

1. Breyta upplýsingaþörfum í svaranlegar spurningar.
2. Finna bestu fáanlegar rannsóknir til að svara þeim spurningum.
3. Meta á gagnrýninn hátt vísindalegt gildi og gagnsemi rannsóknanna.
4. Samhæfa matið faglegru sérfræðiþekkingu sinni, siðferði gagnvart skjólstæðingum og aðstæðum þeirra. Nota það síðan við ákvarðanir í starfi.
5. Meta útkomu með því að nota einsaga ferilathugun sé það ákjósanlegt.

Samkvæmt fylgjendum þessarar nálgunar er sannreynnd starfsemi tæki í starfi félagsráðgjafa til að taka ákvarðanir um það hvernig best sé að skilja þarfir skjólstæðinga og bregðast við þeim. Ennfremur er lögð áhersla á það að samkvæmt siðareglum félagsráðgjafa beri þeim að beita bestu þekkingu í vinnu sinni með skjólstæðingum varðandi það hvaða úrræði eigi best við í hverju tilfelli, þ.e. hvað skjólstæðingnum gagnast best. Í því sambandi skiptir miklu máli að félagsráðgjafar hafi færni til að rýna í rannsóknir á gagnrýninn hátt og meta þær útfrá gæðum. Ef sú færni er ekki til staðar er hætt við að viðkomandi geti ekki metið hvaða rannsóknir séu nothæfar eða þrói með sér það viðhorf að öllum rannsóknum megi í raun hafna. Slíkt er auðvitað ekki í samræmi við siðareglur félagsráðgjafa. Að þróa færni í sannreynndri starfsemi krefst getu til að nota jöfnum höndum þekkingu byggða á rannsóknum og þekkingu byggða á reynslu í starfi (Walker, Briggs, Koroloff og Friesen, 2007).

Mikill ágreiningur ríkir á milli þeirra sem aðhyllast sannreynda starfsemi út frá áður nefndri skilgreiningu og þeirra sem eru andvígir henni. Þessum ágreiningi verða gerð nánari skil síðar í greininni.

Þrepakerfi rannsókna

Ólíkar skoðanir eru á því hvaða upplýsingar eru taldar eiga best við í sannreyndri starfsemi, en krafist er bestu fánlegra rannsókna í hverju tilfelli fyrir sig. Niðurstöður rannsókna eru flokkaðar eftir gæðum samkvæmt þrepakerfi sem er stígskipt eftir rannsóknarsniði; skipuleg rýni, eftirgreining, tilviljanaúrtakskannanir á samanburðargrunni, samhangandi árgangarannsóknir, viðmiðunarhópsrannsóknir, þversniðsrannsóknir og ferilsathugun. Tilviljanaúrtakskannanir á samanburðargrunni eru álitnar áreiðanlegustu rannsóknirnar, þær valda minnstri skekkju í niðurstöðum og hafa svokallaðan „gullstandard“ varðandi gæði niðurstaðna. Af siðferðilegum ástæðum og vegna eðlis íhlutunar er ekki alltaf hægt að beita slíkri aðferð. Þar af leiðandi skortir rannsóknarupplýsingar varðandi sum úrræði sem félagsráðgjafar og fleiri fagaðilar í opinberri þjónustu veita (Johnson og Austin, 2005; Mullen o.fl., 2008; Sigrún Júlíusdóttir, Gísli Á. Eggertsson og Guðrún Reykdal, 2004).

Margar mikilvægar gerðir rannsókna, sem eru sérstaklega áberandi fyrir mat á þjónustu við börn og fjölskyldur, eru ekki taldar með í þrepakerfi rannsóknaraðferða. Þar má nefna viðmiðunarreglur, efnahags- og ákvarðanagreiningar, eigindlegar rannsóknir og ýmsar matsrannsóknir. Viðfangsefnin eru fjölmörg og ólík og því er nauðsynlegt að hægt sé að velja á milli rannsóknarsniða af margvíslegu tagi þegar unnið er að rannsóknnum sem eiga að gagnast þjónustu við börn og fjölskyldur (Johnson og Austin, 2005).

Þrepakerfi þekkingar frá sjónarhorni þjónustu á vettvangi

Árið 2001 settu Bretar á laggirnar stofnun sem hefur það verkefni að þróa þekkingu um bestu fánlega félagsþjónustu og útbreiðslu hennar, Social Care Institute for Excellence (SCIE) (Smith, 2004). Sérfræðingar SCIE hafa skilgreint þekkingu sem reynsla skjólstaðinga félagsþjónustu og starfsmanna hennar hefur kennt þeim. Út frá þeirri skilgreiningu hefur Pawson (2003) lagt til eftirfarandi þrepakerfi þekkingar frá sjónarhorni þjónustu á vettvangi:

1. **Þekking skjólstaðinga og starfsmanna.** Átt er við að skjólstaðingar og starfsmenn félagsþjónustu búi oft yfir ósagðri og vanmetinni þekkingu sem fengin er með reynslu af þjónustu og mati á margs konar íhlutun.
2. **Starfsmannaþekking.** Starfsmenn öðlast svokallaða reynsluþekkingu sem er viðurkennd og oft deilt óformlega meðal starfsfélaga. Þekking sem byggð er á síendurtekinni reynslu þeirra í samskiptum við skjólstaðinga sem hafa líkan bakgrunn og vandamál. Einnig á það við um þekkingu á því hvernig stofnanir starfa til að veita þjónustu eða hindra að þjónusta sé veitt.
3. **Stofnanaþekking.** Þekking sem oft er safnað saman í formi áætlana og ferlahandbóka. Einnig ársskýrslur sem fela í sér stjórnunarlegar upplýsingar sem gera grein fyrir fjölda skjólstaðinga sem fá þjónustu, árangri af þjónustu og kostnaði vegna hennar.
4. **Þekking í formi stefnumörkunar.** Þekking sem oft birtist í lögskýringum, greinargerðum um hugmyndafræði, dómsúrskurðum, tæknilegum skýrslum og fræðiritum frá rannsóknarstofnunum.
5. **Rannsóknþekking.** Þekking sem oft kemur frá vísindalegum rannsóknum sem beita fjölda megindlegra og eigindlegra aðferða.

Ef haft er í huga bæði þrepakerfi rannsókna og þrepakerfi frá sjónarhorni þjónustu á vettvangi, er fróðlegt að velja fyrir sér mögulegri þróun á rannsóknaraðferðum til að bæta félagsþjónustu (Johnson og Austin, 2005; Pawson o.fl., 2003).

Efasemdir um sannreynda starfsemi

Undanfarin ár hefur sannreynd starfsemi verið ágreiningsefni meðal félagsráðgjafa, en margir þeirra efast um að hún svari þeim áskorunum sem felast í starfi á vettvangi. Sannreynd starfsemi hefur verið gagnrýnd fyrir það að vera grundvölluð á aðferðafræði raunvísinda, þ.e. hlutlausum mælingarkerfum en skorti aðferðir til að rannsaka áhrif fjölbreyttrar íhlutunar innan félagsráðgjafar. Rannsóknaraðferðir raunvísinda og krafa um tilviljanaúrtakskannanir á samanburðargrunni sem „gullstandard“ henti sjaldan og að rannsóknir sem byggjast á þessum viðmiðum fangi ekki það ferli sem á sér stað í vinnu félagsráðgjafa í beinum samskiptum hans við skjólstaðinga. Slíkar rannsóknaraðferðir fangi heldur ekki þau áhrif og það vægi sem tilfinningar, viðhorf,

mat og dómgreind hafa í vinnu félagsráðgjafa með skjólstæðingum. Félagslegir þættir eru oft svo flóknir að erfitt er að greina á milli hvort það er íhlutunin sem slík, fagmaðurinn sem stýrir henni eða aðrir samverkandi félagslegir þættir í umhverfi viðkomandi sem hafa áhrif (Jordan, 2000; Payne, 2005).

Þá telja gagnrýnendur að gæðapróun starfs á vettvangi verði að eiga sér upptök í starfinu sjálfu. Sannreynd starfsemi geti hreinlega hindrað rannsakendur og fagfólk á vettvangi við að koma auga á aðrar leiðir til að takast á við starfið. Sannreynd starfsemi skaði sveigjanleikann sem meðferðarsamband, skilningur og mat fela í sér (Jordan, 2000; Payne, 2005).

Því hefur verið haldið fram að sannreyndri starfsemi sé þvingað upp á fagsviðið af utanaðkomandi aðilum sem taka ekki tillit til faglegra þátta. Þar er átt við að aukin krafa um hagkvæmnisjónarmið og árangursmælingar hafi leitt til þess að stjórnvöld og fjármögnunaraðilar aðhyllist sannreynda starfsemi. Starf félagsráðgjafa verði þannig undir stjórn þar sem markmiðið er takmörkun á útgjöldum og dregið er úr sveigjanleika í vinnu með skjólstæðingum. Afleiðing þessa sé síðan markaðshugsun þar sem íhlutun og félagsþjónusta er veitt út frá staðlaðri framleiðsluhugsun og hópar með ákveðnar greiningar gerðir að markaðsvöru. Þeir aðilar sem láta í ljósi efasemdir í þessa veru tengja sannreynda starfsemi gjarnan við nýfrjálshyggju (Jordan, 2000; Webb, 2006).

Samkvæmt Pease (Allan, o.fl., 2009), sem er talsmaður gagnrýninna kenninga í félagsráðgjöf, er lítið um tillögur um aðra valkosti við sannreynda starfsemi til að styrkja þekkingargrundvöll fagsins. Pease telur áriðandi að þekkingargrundvöllur félagsráðgjafar sé byggður á fjölbreyttum uppsprettum ef þau markmið hennar að stuðla að félagslegum umbreytingum eigi að nást. Tillaga hans felur í sér gagnrýnar kenningar, eigindlegar og megindlegar rannsóknaradferðir, reynsluþekkingu, gagnrýna endurskoðun á starfsemi, gildi sem felur í sér félagslegt réttlæti og þekkingu sem byggist á reynslu skjólstæðinga (Allan o.fl., 2009).

Sannreynd starfsemi í félagsþjónustu

Mikill hluti félagsráðgjafa starfar í félagsþjónustu, en víða á Vesturlöndum, þar á meðal á Íslandi og öðrum Norðurlöndum, hefur verið lögð á það áhersla undanfarin ár að auka gæði þjónustunnar. Ekki er ætlunin að fjalla ítarlega um þennan þátt, heldur látið nægja að kynna í stuttu máli áhugaverðar áherslur sem varða tengsl fræða og fags í Noregi og Bretlandi.

Árið 2006 var stofnað til samstarfs milli félagsþjónustu og háskóla í fimm sveitarfélögum í Noregi í því skyni að efla samvinnu milli félagsþjónustu, atvinnumiðlunar, heilsugæslu, rannsókna, kennslu og skjólstæðinga. Samstarfið stendur í fimm ár og ber heitið HUSK (Høgskole og universitetssosialkontor). Með því er m.a. lögð áhersla á að tengja betur fræði og fag í félagsráðgjöf til að auka gæði félagsþjónustu (Marthinsen og Skjefstad, 2007). Það verður áhugavert að fylgjast með árangri af þessu samstarfi í framtíðinni, þ.e. hvort um framhald verður að ræða og hver afraksturinn verði.

Áðurnefnt SCIE í Bretlandi hefur gefið út leiðbeiningar um innleiðingu sannreyndrar starfsemi í félagsþjónustu þar í landi. Hér verður ekki gerð grein fyrir þeim í heild, en í skýrslu Marsh, Fisher, Mathers og Fish (2005) koma m.a. fram sex meginrök fyrir þörf á bestu fánlegum niðurstöðum rannsókna innan félagsþjónustu:

1. Fagfólk í félagsþjónustu þarf oft með litlum fyrirvara að taka ákvarðanir sem hafa mikil áhrif á líf skjólstæðinganna. Slíkar ákvarðanir eru t.d. þegar þörf er á úrræðum til að breyta aðstæðum skjólstæðinga og starfsmanna strax (t.d. í barnavernd). Sérstaklega er mikilvægt að hafa vel upplýsta starfsmenn varðandi skjótar úrbætur fyrir þá sem eiga erfiðast og eru jafnvel í neyð.
2. Í félagsþjónustu eru teknar ákvarðanir sem varða breytingar til langs tíma fyrir skjólstæðinga og starfsmenn (t.d. börn í fóstri eða starfsmenn á því sviði). Ákvarðanir sem teknar eru á nokkrum vikum og mánuðum munu t.d. hafa áhrif á menntun barna í vistun, sem síðan hafa grundvallaráhrif á möguleika þeirra í framtíðinni.
3. Bestu fánlegar niðurstöður rannsókna hvetja til endurmats á grundvallarályktunum um félagsþjónustu sem getur orðið til mikilla bóta fyrir skjólstæðinga og starfsmenn. Sem dæmi má nefna rannsóknir í heilbrigðisþjónustu sem hafa sýnt fram á yfirburði þess að þróa notendastýrð úrræði þar sem langveikir stjórna sjálfir þeirri þjónustu sem þeir fá.
4. Mikilvægt er að setja fram viðmiðunarreglur sem byggjast á bestu fánlegri þekkingu svo komast megi hjá því að taka skyndiákvarðanir. Á umfangsmiklum sviðum félagsþjónustu hefur fagfólk mikil völd sem lúta að ákvörðunum varðandi mikilvæg atriði í lífi fólks.

5. Almennigur á auðveldara með að taka þátt í raunhæfri umræðu um þjónustu ef bestu fánlegar niðurstöður rannsókna sem varða þjónustuna eru aðgengilegar.
6. Notendastýrð þjónusta krefst þess að bestu fánlegar niðurstöður rannsókna séu aðgengilegar fyrir þjónustunotanda og starfsfólk í þjónustu.

Hindranir í innleiðingu sannreyndrar starfsemi og leiðir til að komast yfir þær

Í rannsókn á innleiðingu sannreyndrar starfsemi í félagsþjónustu í Hampshire í Bretlandi árið 1999 voru greindar hindranir á vettvangi stofnana. Fram kom að hindranirnar eru af stjórnskipulegu tagi, í vinnuumhverfi og námsaðstöðu starfsmanna. Stjórnskipuleg hindrun felst í því að í menningu stofnunarinnar er lítil hefð fyrir slíku starfi og væntingar litlar um að sannreynnd starfsemi sé notuð til að skipuleggja og styrkja verklag. Hindranir eru hjá þeim einstaklingum sem eiga að ýta framkvæmdinni áfram og almennir starfsmenn telja hana algerlega vera verkefni þeirra sem sjá um stjórnun, en að hún sé sameiginlega á ábyrgð allra. Áhættufælni dregur úr því að brugðist sé jákvætt við nýjum hugmyndum. Hindranir í vinnuaðstöðu starfsmanna koma fram í vinnuálagi og skorti á tíma sem dregur úr líkum á því að starfsmenn affli sér viðeigandi þekkingar til að endurmeta verkefni eða framkvæmd. Slíkt vinnuumhverfi býður ekki upp á góða verkferla til að deila bestu aðferðum með öðrum í stofnuninni. Oft virðist sannreynnd starfsemi ekki vera á auðskiljanlegu formi sem gerir ráð fyrir að auðvelt sé að breyta stefnu og framkvæmd (Johnson og Austin, 2005; Mullen o.fl., 2008).

Samkvæmt Gray (2001) er það grundvallaratriði þegar innleiða skal sannreynda starfsemi að framkvæmd hennar varði tvo nátengda þætti, þ.e. þjálfun starfsfólks í að beita nýju aðferðinni og þróun menningar innan stofnunarinnar sem felur í sér stuðning við innleiðinguna (Mullen o.fl., 2008). Breytingar verða bæði að eiga sér stað í hinu smáa (*micro*) og stóra (*macro*). Frá sjónarhorni hins smáa (*micro plan*) sem liggur „að neðan og upp“ verða breytingar á vinnuálagi og hegðun starfsmanna, en frá sjónarhorni hins stóra (*macro plan*) sem liggur „að ofan og niður“ er um að ræða breytingar á lykilaætlunum stofnunarinnar. Skipulagsaðferðir, sem geta falið í sér þessa tvenns konar nálgun, beina athyglinni að því kerfi og þeim aðstæðum sem starfsmenn starfa við. Þessi aðferð bægir frá þeim hindrunum sem áður eru nefndar með nýjum leiðum út frá endurgerðum áætlunum

sem líta að daglegum venjum, starfsemi, menningu og hegðun. Með þessu er séð fyrir stuðningi við þá formgerð sem er nauðsynleg til að hægt sé að beita sannreyndri starfsemi (Johnson og Austin, 2005; Mullen o.fl., 2008).

Leiðir til að komast yfir hindranir frá sjónarhorni hins smáa

Rannsóknir sem beinast að sjónarhorni hins smáa (*micro*) á áhrifum ýmissa útbreiðslu- og framkvæmdaáætlaða innan heilbrigðisþjónustu sýna nokkra þætti sem skila drjúgum áhrifum til að ná fram breytingum hvað varðar hegðun starfsmanna. Samkvæmt Johnson og Austin (2005) eru áhrifin mismikil, ýmist skila þau stöðugum áhrifum, hafa blönduð áhrif eða lítil sem engin.

1. **Stöðug áhrif.** Menntun og endurmenntun ásamt margþættum íhlutunum sem fela í sér sambland tveggja eða fleiri eftirfarandi þátta: endurskoðun og rýni, hvatningu, samstöðu á vinnustað og markaðssetningu. Einnig gagnvirkir fræðslu- og vinnufundir sem innihalda umræður eða verkefni með þátttöku starfsfólks.
2. **Blönduð áhrif.** Sérhver samantekt á verklegri framkvæmd. Starfsmenn sem eru tilnefndir af starfsfélögum sínum og eru áhrifamiklir fræðimenn eru fengnir til að ná fram samstöðu á vinnustað. Samstaða meðal starfsmanna um hvaða vanda í starfseminni þurfi að laga og að aðferðin við að ná tökum á vandanum sé viðeigandi. Breytingar á starfsháttum út frá sérstökum upplýsingum sem eru sóttar til skjólstæðinga.
3. **Lítill eða engin áhrif.** Fræðsluefni, sem t.d. er dreift á prenti, með rafrænum hætti, á myndbandi eða kynnt í fyrirlestrum án frekari umræðu, hefur lítil eða engin áhrif á innleiðingu sannreyndrar starfsemi.

Þegar velja skal aðgerðir til að ná fram breytingum þarf m.a. að taka tillit til þess hversu vel stofnana tengdar hindranir eru þekktar og hve vel starfsmenn eru undir það búnir að mæta breytingum (Johnson og Austin, 2005; Mullen o.fl., 2008).

Leiðir til að komast yfir hindranir frá sjónarhorni hins stóra

Í rannsókn Barratt (2003) á innleiðingu sannreyndrar starfsemi í barnavernd í Bretlandi kom fram að það þykir mikilvægt að innan stofnunar sé sameiginlegur

skilningur á því hvað sannreynd starfsemi er svo hlúa megi að stöðugri umræðu um eðli hennar og gildi. Fyrir er ekki hægt að ætlast til að starfsmenn geti á árangursríkan hátt tekist á við það að innleiða slíka starfsemi, hvort sem það er á stjórnunarstigi eða meðal almennra starfsmanna. Það þarf virka samræmda forystu yfirmanna til að styðja frekari og stöðuga beitingu sannreyntrar starfsemi í allri stofnuninni (Johnson og Austin, 2005). Samkvæmt Sackett, Straus, Richardson, Rosenberg og Haynes (1997) kallar það á sterka samstöðu að innleiða sannreynnda starfsemi, og það ferli er í sjö skrefum:

1. Vera áhugasamur um að koma á starfi sem byggist á sannreynndri starfsemi.
2. Breyta þörf fyrir upplýsingar í spurningar.
3. Rekja af skilvirkni bestu rannsóknarniðurstöður til að svara spurningum.
4. Gagnrýnið mat á rannsóknarniðurstöðum um gildi og gagnsemi.
5. Koma niðurstöðum í framkvæmd.
6. Meta árangur framkvæmdarinnar.
7. Kenna öðrum það sama og lærst hefur í ferlinu.

Það gengur best að innleiða sannreynnda starfsemi hjá stofnunum þar sem stuðningur er við hana á hverju stigi ferlisins. Fjölbættar og víðtækar aðgerðir verða að koma til þar sem stofnunin og háskólar vinna saman að því að safna gögnum sem styðja notkun sannreyntrar starfsemi. Þjálfun starfsfólks í að beita aðferðum hennar skal fara fram á vinnustað og/eða í öðru sérstöku umhverfi (Johnson og Austin, 2005; Mullen o.fl., 2008).

Sannreynd þekking í stefnumótun og starfsemi í félagsþjónustu á Íslandi

Á sl. tíu árum hafa rannsóknir fengið aukið vægi við opinbera stefnumótun og þróun félagslegra úrræða á Íslandi. Þess á sér stað á sviði barnaverndar, öldrunarþjónustu, fjölskylduréttar, þjónustu við fatlaða, innflytjendur og hvað varðar úrræði í tengslum við atvinnuleysi og nýsköpun í atvinnumálum. Stjórnvöld hafa átt frumkvæði að rannsóknum og lagt fram beiðni um að rannsóknir séu gerðar til að afla þekkingar þegar kemur að því að marka stefnu og semja lög. Áhrif rannsókna koma einnig fram í stofnun samtaka sem tengjast rannsóknum og má þar nefna samtökin ÍSFORSA sem voru stofnað árið 2002 svo og norrænt samstarf, en fulltrúi Íslands hefur átt sæti í stjórn Nordic Campbell Centre frá stofnun þess.

Rannsóknastarf við félagsráðgjafardeild Háskóla Íslands (HÍ) hefur verið eftt með því að þrjú stöðugildi voru kostuð af aðilum á vettvangi (Velferðarsviði Reykjavíkurborgar, Heilbrigðisráðuneytinu og Reykjavíkurdeild Rauða kross Íslands) til þess að byggja upp ný kennslu- og rannsóknasvið. Árið 2006 kom félagsráðgjafardeild á fót Rannsóknastofnun í barna- og fjölskylduvernd (RBF) á grundvelli samstarfssamnings við sex aðila af vettvangi. Háskóli Íslands, Velferðarsvið Reykjavíkur (áður Félagsþjónustan í Reykjavík) og Félags- og tryggingamálaráðuneytið (áður Félagsmálaráðuneytið) áttu samstarf um framlag Íslands til Campbell-starfsins árið 2004, en það var liður í því að efla markvissara gæðaeftirlit rannsókna sem lagðar eru til grundvallar í félagslegri stefnumörkun og þróun úrræða. Því næst var hafist handa við að vinna grunn að skráningu íslenskra rannsókna fyrir Nordic Registry. Sú stefna sem hér er rakin byggist á hugmyndafræði stefnumótunar og starfsemi byggðri á sannreynndri þekkingu um að brúa bilið milli rannsókna og vettvangs og tryggja þannig gæði og árangur þjónustu á vettvangi (Sigrún Júlíusdóttir o.fl., 2009).

Hjá Velferðarsviði Reykjavíkurborgar hefur síðustu 15–20 árin verið lögð áhersla á rannsóknir og mikilvægi rannsókna við stefnumörkun, þróun nýrrar þjónustu og endurbætur í þeim efnunum. Þetta felur í sér gæðamat, eftirfylgd þjónustu, matsrannsóknir, gagnasöfnun, uppbyggingu upplýsingakerfis, notkun matstækja og tölfræði við stefnumótun og þjónustu. Velferðarsvið Reykjavíkur hefur eins og áður var lýst átt margvíslegt samstarf við félagsráðgjafardeild HÍ bæði með því að eiga frumkvæði og vinna verkefni, en einnig við miðlun þekkingar með gestafyrirlesurum, ráðstefnum og útgáfu (Sigrún Júlíusdóttir o.fl., 2009).

Niðurlag

Í þessari grein hefur verið gerð grein fyrir áherslum í skrifum fjölmargra fræðimanna á alþjóðavettvangi um sannreynnda starfsemi en mikil þörf er á frekari umræðu um sannreynnda starfsemi í félagsráðgjöf á Íslandi og að sambandinu milli rannsókna og starfsemi á vettvangi sé gefinn meiri gaumur. Þróun starfsemi á vettvangi byggist á nánnum tengslum þessara tveggja þátta. Þess ber einnig að gæta að áriðandi er að þekkingargrundvöllur fagsins sé byggður á fjölbreyttum uppsprettum ef markmiði félagsráðgjafar um að stuðla að félagslegum umbótum á að vera fullnægt (Sigrún Júlíusdóttir, 2006).

Eins og áður var nefnt eiga rannsóknaraðferðir raunvísinda oft ekki við í rannsóknum á félagslegum úrræðum og íhlutun félagsráðgjafa og því erfitt að uppfylla kröfu um „gullstandard“ varðandi gæði niðurstaðna. Því er mikilvægt að þróa nýjar rannsóknaraðferðir innan félagsráðgjafar sem uppfylla gæðaviðmið og fanga áhrif íhlutunar félagsráðgjafa. Samþætting eigindlegra og megindlegra aðferða er æskileg og varasamt að einblína eingöngu á eigindlegar aðferðir. Þó að þær séu oft betur fallnar en megindlegar rannsóknir til að kanna félagsleg úrræði og íhlutun félagsráðgjafa, þá er ekki hægt að alhæfa út frá niðurstöðum þeirra (Neuman, 2003).

Samkvæmt hugmyndafræði um sannreynda þekkingu í stefnumótun og starfsemi er lögð áhersla á tengsl rannsókna, stefnumótunar og þjónustu sem síðan er ætlað að efla gæði og skilvirkni í félagsþjónustu. Félagsráðgjafar geta með rannsóknum sínum upplýst þá sem standa að stefnumótun, bæði stjórnáráðgjafar og embættismenn á sviði velferðamála. Á Íslandi hefur menntun félagsráðgjafa verið aukin og krafist er meistaraþrófs til starfsréttinda í greininni við HÍ. Samfara þessu skrefi er brýnt að efla háskólarannsóknir með stóraukinni samvinnu við vettvang. Á það sérstaklega við matsrannsóknir á úrræðum í félagsþjónustu og barnavernd, því að varla er hægt að efla úrræði án þess að fyrir liggja vísindalegt mat á þeim. HUSK í Noregi sem áður var nefnt er að mínu mati góð fyrirmynd að samstarfi þjónustuaðila á vettvangi og vísindamanna í háskóla. Slík samvinna krefst þess að kjörnir fulltrúar í sveitarstjórnnum landsins og á Alþingi veiti slíku starfi brautargengi með fjármagni. Í ljósi þess efnahagsástands sem nú ríkir á Íslandi er ef til vill ekki auðvelt að fjármagna slíka vinnu, enda gerir hún kröfur um mikinn mannafla og tíma. Reyndar má það teljast ábyrgðarleysi að veita ekki fjármunum í slíkt starf einmitt nú þegar niðurskurður og sparnaðaraðgerðir hins opinbera bitna harðast á þeim sem hafa alla jafna minnst úr að spila.

Það er verkefni félagsráðgjafa að standa sjálfir að því að auka eigin tiltrú á starfi sínu og gagnvart skjólstaðingum, öðru fagfólki og almenningi. Félagsráðgjafafélag Íslands hefur verkefni að vinna hvað þetta varðar með því að efla ábyrgðarkennd og samkennd meðal félaganna. Betri þjónusta félagsráðgjafa við skjólstaðinga sína eflir traust og virðingu stjórnvalda og almennings fyrir stétt þeirra og því sviði sem þeir starfa á. Aukin rannsóknarstarfsemi innan félagsráðgjafar er tæki og tækifæri fyrir félagsráðgjafa til að efla árangur og styrkja þannig ímynd sína í faglegu tilliti.

Heimildir

- Allan, J., Briskman, L. og Pease, B. (2009). *Critical social work: Theories and practices for a socially just world* (2. útg.). Crows Nest: Allen & Unwin.
- Barratt, M. (2003). Organizational support for evidence-based practice within child and family social work: A collaborative study. *Child and Family Social Work*, 8, 143–150.
- Davies, P. (2004). *Is evidence-based government possible?* Jerry Lee Lecture, Paper presented at the 4th Annual Campbell Collaboration Colloquium, Washington D.C. 19 February.
- Gibbs, L. og Gambrill, E. (2002). Evidence-based practice: Counterarguments to objections. *Research on Social Work Practice*, 12(3), 452–476.
- Gilgun, J.F. (2005). The four cornerstones of evidence-based practice in social work. *Research on Social Work Practice*, 15(1), 52–61.
- Gray, J.A.M. (2001). *Evidence-based healthcare* (2. útg.). New York: Churchill Livingstone.
- Guðmundsson, H.S., Jónsdóttir, S. & Júlíusdóttir, S. (2010). Evidence-based policy and practice in social services in Iceland. *Evidence & Policy. A journal of research, debate and practice*, 6(2), 195–211.
- Johnson, M. og Austin, M. (2005). *Evidence-based practice in the social services: Implications for organizational change*. Berkeley, CA: School of Social Welfare University of California, Berkeley.
- Jordan, B. (2000). *Social work and the third way: Tough love as social policy*. London: Sage Publications.
- Marsh, P., Fisher, M., Mathers, N. og Fish, S. (2005). *Developing the evidence base for social work and social care practice: Using knowledge in social care*. Report 10. Social Care Institute for Excellence. London: Goldings House.
- Marthinsen, E. og Skjefstad, N. (2007). *Tiltaksarbeid i sosialtjeneste og NAV- tett på!* Oslo: Universitetsforlaget.
- McNeece, C.A. og Thyer, B. (2004). Evidence-based practice and social work. *Journal of Evidence-Based Social Work*, 1(1), 7–23.
- Mullen, E.J., Bledsoe, S.E. og Bellamy, J.L. (2008). Implementing evidence-based social work practice. *Research on Social Work Practice*, 18, 325–338.
- Neuman, W. (2003). *Social research methods: Qualitative and quantitative approaches*. Boston: A and B.
- Nutley, S., Davies, H. og Walter, I. (2008). *Using evidence: How research can inform public service*. Bristol: The Policy Press. University of Bristol.
- Payne, M. (2005). *Teorier i socialt arbejde*. København: Hans Reitzels Forlag.
- Pawson, R. (2003). *Types and quality of knowledge in social care*. London: Social Care Institute for Excellence.
- Rosen, A. (2003). Evidence-based social work practice: Challenges and promise. *Social Work Research*, 27(4), 197–208.
- Sackett, D. L., Straus, S.E., Richardson, W.S., Rosenberg, W. og Haynes, R.B. (1997). *Evidence-based medicine: How to practice and teach EBM* (2. útg.). Edinburgh: Churchill-Livingstone.

- Sigrún Júlíusdóttir, Gísli Á. Eggertsson og Guðrún Reykdal. (2004). Gæðamat í félagsvísindum – sjónarhorn félagsráðgjafar. *Sálfræðiritið, Tímarit Sálfræðingafélags Íslands*, 9, 111–125.
- Sigrún Júlíusdóttir. (2006). Vísindi og vald. *Tímarit félagsráðgjafa*, 1(1), 31–41.
- Sigrún Júlíusdóttir, Halldór Guðmundsson og Sigríður Jónsdóttir. (2009). Vinnuskjal Norface Country specific paper. *NORFACE Seminar Series on Evidence and Policy. March 30, Ireland*.
- Smith, D. (2004). "Introduction: Some version of evidence-based practice". Í D, Smith (ritstj.), *Social work and evidence-based practice* (bls. 7–27). Research Highlights in Social Work 45. London og Philadelphia: Jessica Kingsley.
- The Campbell Collaboration. (e.d.). Sótt 23. júní 2009 á <http://www.campbellcollaboration.org>.
- Walker, J.S., Briggs, H.E., Koroloff, N. og Friesen, B.J. (2007). Implementing and sustaining evidence-based practice in social work. *Journal of Social Work Education*, 43(3), 361–375.
- Webb, S.A. (2006). *Social work in a risk society: Social and political perspectives*. London: Palgrave Macmillan.