

Forskningsrådet: Innovasjon i offentlig sektor – policy

## Høringsuttalelse fra Atferdssenteret

### Innledning

Atferdssenteret (Norsk senter for studier av problematferd og innovativ praksis) er opprettet av tre departementer (BLD, HOD og KD) i samarbeid med Universitetet i Oslo. Målsettingen var å styrke forskning om atferdsproblemer, og å finne fram til evidensbaserte metoder for å behandle og forebygge slike problemer blant barn og unge. Videre skal Atferdssenteret implementere evidensbaserte metoder i hele landet i samarbeid med statlige instanser og kommuner. Senteret skal også evaluere effekten av metodene, og eventuelt forbedre dem. Atferdsproblemer kommer spesielt til uttrykk i familien og i barnehagen eller skolen. Alle disse arenaene er derfor viktige i Atferdssenterets arbeid. Vår høringsuttalelse er spesielt relevant for følgende sektorer: Helse, sosial, barnevern, justis, barnehage og skole.

Atferdssenteret er en av de få institusjoner i Norge som er opprettet for å forske på hvilke tiltak som har effekt overfor et gitt problem, og samtidig sørge for å implementere slike metoder i hele landet. Atferdssenteret arbeider således med både forskningsbasert innovasjon og med innovasjon med forskermedvirkning (jf. side 3 i høringsutkastet).

Siden implementering er en viktig del av senterets mandat er det også startet et internasjonalt samarbeid om implementeringsforskning.

### 1. Visjon og mål

Atferdssenteret slutter seg til Forskningsrådets visjon og mål for innsatsen. Vi synes det er prisverdig at forskningsrådet på denne måten setter innovasjon i offentlig sektor i fokus.

Når det gjelder innovasjonsutfordringer i offentlig sektor vil vi gjerne føye til at deler av offentlig sektor og deler av forskningssystemet har en uklar oppfatning av hva kunnskap er. Noen slike miljøer synes å mene at den «skjulte kunnskap», ofte ervervet gjennom praksis, er mer valid enn den akkumulerte kunnskap en får gjennom kvantitativ forskning. Dette ulike synet på hva kunnskap er, kommer bl.a. til uttrykk i diskusjonen om evidensbaserte metoder i disse sektorene.

**NORSK SENTER  
FOR STUDIER  
AV PROBLEMATFERD  
OG INNOVATIV PRAKSIS**



Utgangspunktet for faglig arbeid med et problem må være spørsmålet om hvilke metoder som virker best i forhold til problemet, og som må besvares med god empiri. Erik Oddvar Eriksen og Lars Inge Terum (2001) sier i boka «Demokratiets sorte hull» om taus kunnskap:

*«De legitimerer handlingsvalg ved hjelp av en kunnskap som de er alene om å ha tilgang til, noe som åpner for skremmende scenarier i form av paternalisme, manglende kontroll og profesjonell selvhøvdelse. Taus kunnskap kan representere en ukritisk idyllisering av vanemessig kunnskap og opplæring til fortrolighet med en dårlig praksis.»*

Andre publikasjoner som også behandler evidensbasert profesjonsutøvelse og praksis, er Harald Grimen og Lars Inge Terum: Evidensbasert profesjonsutøvelse (2009), og Terje Ogden: Evidensbasert praksis i arbeidet med barn og unge (2012).

Hvis Forskningsrådet gjennom sin tyngde kunne få praksisfeltet og en del av forskningsmiljøene til å akseptere at en gjennom forskning må finne fram til evidensbaserte metoder, og at det er viktig å forske på slike metoder for å bedre effektiviteten og derved hjelpe flere, ville en være kommet et langt skritt videre. Dette er ikke i motstrid til forskning om praksis og forskning om «taus kunnskap».

Det sies også i dette avsnittet at virkemiddelapparatet som skal fremme forskning og innovasjon kan utvikles og utnyttes bedre og mer målrettet. Dette er vi enig i. En problemstilling en burde se nærmere på, er oppsplittingen av kunnskaps- og kompetansesentra. Det er ikke nødvendigvis rasjonelt å ha et eget kompetansesenter for hvert problem. Kanskje ville miljøene bli faglig sterkere ved en sammenslåing?

På side 4 sies det at det må utvikles kunnskapsplattformer som utnytter internasjonal kunnskap og som tilpasses til norske forhold, og kan utnyttes av alle relevante deler av offentlig sektor. Dette er en god beskrivelse av kunnskapsarbeidet, og slik Atferdssenteret har arbeidet. For å få dette til, må enhetene ikke være for små.

## **2. Økt innsats for innovasjon i offentlig sektor**

Atferdssenteret er enig i Forskningsrådets prioritering av innovasjon i helse, omsorg, velferd, utdanning og oppvekstvilkår. Vi støtter også forslaget om å utvikle kunnskap om implementering. Dette er et nytt internasjonalt forskningsfelt, der det er viktig at Norge er med. På den første globale implementeringskonferansen som ble avholdt i Washington DC i 2011 hadde Norge (Atferdssenteret) det innledende plenumsforedraget.

Det sies også i punkt 2 om kommunesektorens innovasjonsutfordringer at en må avveie forholdet mellom lokale løsninger og nasjonale standarder innenfor hele det kommunale ansvarsområdet. Dette er vi enige i, men vil føye til: Kvalitetssikring er et viktig element i kunnskapsbaserte eller evidensbaserte metoder, fordi sjansen for avdrift er stor ved alle metoder. Derfor blir veiledning et sentralt element ved evidensbaserte metoder. Kvalitetssikring av metodene blir kontinuerlig



ivaretatt, også etter at opplæringen er avsluttet. Dette systemet for kvalitetssikring er vanskelig å opprettholde hvis den enkelte kommune er enheten. Dette har erfaring vist. En nasjonal, eller større implementering er langt mer bærekraftig. En nasjonal implementering er også viktig for å få en rask spredning av metodene.

En slik «top-down»-tilnærming til implementering, har både i Norge og i andre land vist å være langt overlegen en «down-top»-tilnærming. Det siste innebærer at kunnskapen blir stilt til disposisjon, og så kan de som ønsker det praktisere i samsvar med denne kunnskapen. Den generelle erfaringen med dette er at behandlerne etter kort tid er tilbake i gammel praksis. En «top-down»-tilnærming innebærer at ledelsen, gjerne et direktorat, bestemmer at en viss metode skal implementeres, og stiller de nødvendige ressurser for å gjennomføre dette til disposisjon. I en slik modell kan den nødvendige kvalitetssikring bli ivaretatt.

Modellen er krevende, i den forstand at den forutsetter en ledelse av et fagfelt som er villig til å ta et ansvar for utviklingen av fagfeltet. I dette arbeidet kan ledelsen få bistand fra fagfeltet selv og forskningen. Det er også nødvendig med nær kontakt til kommunesektoren, for å skape en beredskap for å ta i bruk nye metoder.

### **3. Kunnskapssystemet for innovasjon i offentlig sektor**

Notatet understreker behovet for å utvikle sterke forskningsmiljøer med tett kobling til internasjonal kunnskapsfront og med evne og kompetanse til å møte offentlig sektors kunnskapsbehov i tett samspill med offentlige aktører. Videre sies det at det i tillegg er behov for å styrke offentlig sektors kompetanse til å delta i og gjennomføre innovasjonsprosesser. Dette er vi enig i, men når det kommer til de konkrete tiltakene, er det siste elementet i stor grad borte.

Atferdssenterets erfaring, og også internasjonal erfaring, tyder på at den mest effektive modellen er den der det er et samspill mellom offentlig forvaltning og forskningen. Det vil skje lite hvis ikke forvaltningen legger til rette for implementering samtidig som forskningen frambringer ny kunnskap. Vi mener derfor at direktoratene innen de ulike forvaltningsområdene må trekkes aktivt med i utformingen av en forskningspolitikk og tiltak for innovasjon. Det gjelder i ulik grad alle punktene på side 7.

I avsnittet om samspillet forskning – utdanning – praksis, sies det at Forskningsrådet vil styrke bruken av praksisrettet FoU på relevante sektorområder. Vi er i tvil om en slik strategi vil frambringe forskning og forskningsbasert innovasjon som rekker ut over en lokal arena. Forutsetningen for støtte må være kvalitet på forskningen.

Offentlige tiltak og reformer blir ofte evaluert. Departementene bruker årlig millioner av kroner til dette. At dette bør gjøres er også nedfelt i Økonomireglementet for staten.

Evalueringsformene og metodene varierer sterkt, delvis på grunn av temaet eller innholdet av det som skal evalueres. Hvis en for eksempel skal evaluere hvordan en reform virker, er reformen ofte



så omfattende at det er vanskelig å måle hva som har hatt effekt på hva. Videre vet en ikke alltid hvordan situasjonen var før reformen. Det er også vanskelig å vurdere hvordan feltet hadde utviklet seg uten reformen. I andre typer evalueringer er det kanskje brukt metoder som ikke kan gi gode svar på de spørsmål en har.

Når det gjelder evalueringer av konkrete tiltak, er det oftest effekten av tiltaket en er interessert i. Svært mange av de evalueringene av tiltak som blir iverksatt har et design som er for dårlig til å kunne gi et noenlunde pålitelig svar på om tiltaket har effekt. Årsaken til dette er oftest at forskeren er for dårlig metodisk skolert.

Tradisjonelt har evalueringsforskning blitt sett på som litt mindreverdige forskning. Det er en feil oppfatning. Evalueringsforskning er ofte vanskeligere og mer komplisert enn annen samfunnsforskning.

Skal en få noenlunde sikker kunnskap om et tiltak har den ønskede effekt, må en ha randomiserte kontrollerte forsøk. Det betyr at en må ha en kontrollgruppe som ikke får tiltaket men som ellers er lik gruppen som får tiltaket. Evalueringer som ikke har et slikt eller lignende design, blir neppe antatt i internasjonalt anerkjente tidsskrifter. Det meste av evalueringsforskning i Norden har ikke et slikt design.

Det er åpenbart et behov for å styrke kompetansen på dette området. Situasjonen er den samme i de andre nordiske landene. Det er tatt et initiativ for å etablere et nordisk doktorgradsprogram om evalueringsforskning. Det er allerede dannet et nettverk av forskere fra Danmark, Finland, Norge og Sverige som er villige til å påta seg ansvaret for programmet. Dette krever imidlertid en finansiering som de involverte institusjonene ikke har.

I dette arbeidet kan Forskningsrådet bidra bl.a. med finansiering av stipendiater, for eksempel med øremerkede stipendiatstillinger til evalueringsforskning. Dette vil kunne være et viktig tiltak også for å styrke rekrutteringen av forskere til dette feltet.

Det sies under avsnittet om samfunnsforskning for innovasjon (s. 8) at dagens meritteringssystemer ikke stimulerer godt nok til anvendt forskning og aksjonsforskning. Vi er ikke sikre på at dette er rett. Vi tror det i første rekke har å gjøre med kvaliteten på den anvendte forskningen. Kvaliteten må være slik at det er mulig å publisere i internasjonale tidsskrifter. Er den det, synes rekrutteringen uproblematisk. Atferdssenteret har ikke hatt noen problemer med å rekruttere dyktige doktorgradskandidater, post doc kandidater eller forskere.

I samme avsnitt sies det også at det bør stilles tydelige krav om brukermedvirkning i utforming av forskningsdesign. Vi er skeptiske til dette fordi forskningsdesign i første rekke må utformes ut fra vitenskapelige kriterier.



## **4. Kommunesektorens innovasjonsutfordringer**

Svært mye av tjenesteytingen til borgerne foregår i kommunene. Derfor må det i innovasjonsarbeid i tjenesteyting være nær kontakt til kommunesektoren. Det trenger ikke bety at kommunene i større grad bør bestemme over prosjekter og tiltak. Vi mener dette vil variere sterkt fra sektor til sektor, og fra tiltak til tiltak. Kommuneleger vil for eksempel behandle en pasient med gitte symptomer på samme måte uavhengig av kommune. Kommuneleger har også forebyggende oppgaver, folkehelseoppgaver. Her er det stor variasjon fra kommune til kommune. Noen gjør mye, andre gjør lite. Lovverket er også forskjellig. I noen sektorer har de profesjonelle fått ansvaret. I andre har kommunen som sådan fått ansvaret.

Vi tror det hadde vært hensiktsmessig om det ble foretatt en gjennomgang av hvordan det forskningsbaserte innovasjonsarbeidet skulle forgå i kommunene innenfor ulike sektorer. Hvem burde ha ansvaret for hva i ulike sektorer?

## **5. Innovasjon i helse, omsorg og velferd**

Forskningsrådet vil etablere et Stort program for gode og effektive helse-, omsorgs- og velferdstjenester (s. 11). Dette støtter vi fullt ut. Vi vil imidlertid stille spørsmål om det ikke bør utvides til også å omfatte barnehage og skole, fordi alle disse sektorene henger så nøye sammen.

## **6. Innovasjon i utdanning og oppvekstkår**

Det sies under avsnittet om styrket forskning og innovasjon i utdanningssystemet at Forskningsrådet vil arbeide for en mer kunnskapsbasert utdanningsforvaltning, og en styrket internasjonal kunnskapsutveksling. Det synes vi er svært positivt og prisverdig. For Atferdssenteret dreier det seg om kunnskap om hvorfor noen barn får problemer i barnehage og skole, og hva som skal til for å motvirke utviklingen av slike problemer, og å iverksette slike evidensbaserte tiltak. De som har atferdsproblemer lærer lite, og de ødelegger noe av læringen for alle de andre. Utdanningsforvaltningen synes også å ha et annet syn på implementering enn flere av de andre forvaltningene.

Det er også et avsnitt om styrket innovasjonsarbeid knyttet til barnevernet og det forebyggende ungdomsarbeidet. Det eneste tiltaket som er nevnt der, er å støtte praksisrettet FoU i barnevernet. Vi tror ikke det er der innsatsen bør prioriteres. Barnevernet består ikke bare av barn som har behov for omsorg. Det har de også behov for, men det er i økende grad barn som er blitt skadet og trenger behandling. Det det skorter mest på i dag, er gode standardiserte kartleggingsinstrumenter for å finne fram til hva disse barna trenger av behandling. Videre er det behov for å utvikle gode evidensbaserte tiltak for å behandle angst, depresjon og tilknytningsforstyrrelser, samt å implementere disse metodene. For atferdsproblemer har vi i dag flere evidensbaserte metoder som er implementert.



Det er også nødvendig å gå nærmere inn i forebyggingsarbeidet, for å stoppe den kontinuerlige veksten vi har sett i antall og andel barnevernsbarn. I den sammenheng burde en også se på incentivstrukturen for kommunene til å prioritere forebygging.

Atferdssenteret bidrar gjerne i det videre arbeidet med Forskningsrådets policy for innovasjon i offentlig sektor.

Oslo, 24. august 2012

Terje Christiansen

Direktør

Haktor Helland

Spesialrådgiver