

Synpunkter på social utvecklingsplanering med anknytning till lokalområde

Något om perspektiv och problem

Sten Holmberg

Planerings- och utvecklingsarbete behövs mer än någonsin, men uppgiften är svår. Konkret anknytning till lokalområden och planerings-samverkan måste eftersträvas.

Sten Holmberg är socialdirektör på socialförvaltningen i Lund.

Behoven är klara

Behovet av ett systematiskt planerings- och utvecklingsarbete är stort inom både den kommunala socialtjänsten och den landstingskommunala hälso- och sjukvården. Goda skäl talar för en bättre samverkan i dessa frågor.

Inom kommunernas sociala sektor utgör fn socialvårdens omdaning till socialtjänst, med en målstyrd ramlag som bas, en faktor som gör att planerings- och utvecklingsfrågorna måste uppmärksammas mer än tidigare. Socialtjänstreformen ställer klara krav på formulering av lokala mål för de sociala verksamheterna, på behovsanalyser, utvärdering av aktiviteter, organisationsutveckling och verksamhetsplanering med olika tidsperspektiv. Ramlagen ger – på gott och ont – stor frihet för kommunerna att utveckla socialtjänsten allt efter lokala förhållanden. Samtidigt är samhällets ekonomiska resurser hårt ansträngda för närvarande. För både den kommunala socialtjänsten och sjukvården gäller att en prioritering mellan i och för sig var och en angelägna verksamheter har blivit nödvändig i en omfattning, som inte varit vanlig tidigare. Här krävs alltså en medveten styrningsprocess i rationella former – planering.

Svårigheter att övervinna

Att bedriva planerings- och utvecklingsarbete i något så när adekvata och effektiva former är inte lätt. Frågor om ambitioner, utvecklingssyn, förmåga och vilja till formuleringar, konstruktiv fantasi och administrativt kunnande mm blir här aktuella. Likaså möter man alltid i sammanhanget frågor om samspillet mellan politiker och tjänstemän i planeringsansvarig ställning, mellan "planeringsexperten" och olika grupper av personal på fältet samt mellan olika huvudmän med skilda ansvarsområden, mycket olika referensramar osv.

Systematiskt planerings- och utvecklingsarbete har ingen längre tradition inom socialvårds-/socialtjänstsektorn. Orsakerna härtill skall inte utvecklas här. Hälso- och sjukvården har, som regel, kommit längre i den planeringstekniska och -taktiska utvecklingen. Här kan man t o m på vissa håll spåra en viss administrativ "överutveckling", enligt min mening.

En rad besvärande problem kan uppmärksammas i fråga om socialtjänstens utvecklingsplanering. Följande kan bl a nämnas:

- Man upplever svårigheter att få fram samlade lokala (kommunala) målformuleringar.
- Vi har bristfälliga metoder att mäta vad som presenteras inom skilda delsektorer och det saknas system för erfarenhetsåterföring.
- Det råder brist på enhetlig och samordnad statistik.
- Hittillsvarande verksamhetsplanering är alltså ojämnt utvecklad och är ofta dessutom bristfälligt kopplad till budgeten.
- Som ett med sjukvården gemensamt problem gäller

En rad problem måste övervinnas för socialtjänstens utvecklingsplanering.

ler, att vi har mycket utvecklade (ibland inga alls) system för samplanering mellan huvudmännen.

– I vart fall i medelstora och mindre kommuner upplever man ofta brist på personella resurser för en rimlig administrativ/teknisk hantering av samordning och verksamhetsanalys m.m. i utvecklingsarbetet. Här kan man hos politiker möta en snålhet, som i längden blir dyr.

Socialtjänsten har för närvarande verksamhetsplaner, som regel med femårigt tidsperspektiv, för barnomsorg, äldre- och handikappomsorger. För övrig individinriktad verksamhet finns ännu så länge sällan någon systematisk verksamhetsplanering värd namnet. Kommuner med programbudget/programplanering har som regel kommit lite längre härvidlag. Man kan notera, att behovet/nödvändigheten av att arbeta med både hård- och mjukdata om vartannat är ett problem i sig för stora delar av den sociala verksamhetsplaneringen.

Sett i utvecklingsperspektivet torde vissa nya grepp och kompletteringar krävas. Principplaner och handlingsprogram, utan alltför stor konkretisering, behövs. Tyngdpunkten i planeringsarbetet torde sedan, av främst samhällsekonomiska (brist- och prioriterings-) skäl behöva (åter) fokuseras till ettårsnivån, med en total budgetkoppling. Skärpt prioritering, förnyelsetänkande och flexibilitet ser ut att bli nyckelbegrepp framöver. Administrativa system, som förbättrar planeringens kvalitet – tex. beträffande erfarenhetsåterföring – måste utvecklas. Här krävs stora insatser i forsknings- och utvecklingsarbete inom ett område, som i Sverige hittills varit märkligt förbisett. Det bör också uppmärksammas, att socialtjänstlagen förutsätter, att förtröendemännen så att säga förskjuter sitt intresse från detaljerade driftfrågor till målinriktade planerings- och utvecklingsfrågor, vilket för många politiker torde kunna bli en besvärlig process.

Samverkan är svår men nödvändig

Socialtjänstens planerings- och utvecklingsarbete måste söka bättre samband med främst olika aktiviteter inom hälso- och sjukvården. Behovet av en effektivare, samlad resursanvändning och önska om en tillämpad helhetssyn talar starkt för en nära samordning härvidlag. Samplanering och samverkan i utvecklingsarbete måste då in i bilden. Detta är dock lättare sagt än gjort. Många svårigheter finns: olika referensramar, orealistiska uppfattningar om varandras möjligheter och begränsningar, olika lagars olika styrning, en tendens till "krampaktig" bevakning av de egna ekonomiska intressena, bristande tradition beträffande samverkan i utvecklingsplanering och därmed sammanhängande bristande system för systematisk sådan verksamhet m.m. Ett regelbundet informationsutbyte förekommer ofta i olika slag av samverkansorgan även kring planerings- och utvecklingsfrågor, men inte så sällan stannar det vid allmänna, till inteförpliktande frågeställningar. Allt talar dock för, att vi här måste komma vidare till en verklig samverkan kring de utvecklingsfrågor, som är aktuella när det gäller att hjälpa och stödja enskilda och grupper, vilka mycket ofta utgör gemensamma målgrupper för de olika huvudmännen.

Begreppet planerings- och utvecklingsarbete får kanske, i vart fall inledningsvis, användas utan alltför höga ambitioner i fråga om planeringsteknik och mätbar effektivitet. Ett arbete för vidgade gemensamma referensramar genom bla gemensamma målgruppsanalyser och genomgångar av problemområden, orientering om befintliga och planerade verksamheter och resursförändringar kan kanske ge en grund för fortsatt utvecklingssamverkan. Hur ett sådant vidare samarbete sedan skall bedrivas måste förmodligen bedömas från fall till fall, med hänsynstagande till bla parternas personella administrationsresurser, planeringssystem och ambitioner.

En tillämpad helhetssyn och behovet av effektivare samlad resursanvändning talar för samverkan.

Utvecklingsplan på lokalområdesnivå ger
ödvändig konkretisering och behovsanpassning.

På förtroendemannanivå krävs givetvis också en samverkan för gemensam planering av socialtjänstens och hälso- och sjukvårdens samlade insatser. Mycket torde här återstå att göra. Problemen är många, varav några har antytts ovan. Befintliga samverkansorgan (med skiftande beteckningar) kan inte, med nuvarande arbetsmetoder och sammanfattning, förväntas fylla rollen som planeringsorgan i den mening som ovan skisserats. Här krävs förnyelse.

lokalt område lämplig bas

Mycket talar för att en samverkan kring planerings- och utvecklingsfrågor mellan socialtjänsten och sjukvården främst bör ges konkreta kopplingar till lokalområdes-/primärvårdsområdesnivå. Planering på denna nivå inom socialtjänsten är naturligtvis förhållandevis beroende av den samlade planeringen inom den sociala sektorn i kommunen och alltså till stor del beroende av dennas tekniska och resursmässiga utveckling och ambitioner. Genom att speciellt fokusera olika lokalområden i planerings- och utvecklingsarbetet, om möjligt i samverkan med bl.a. hälso- och sjukvården, kan en nödvändig konkretisering och behovsanpassning lättare åstadkommas.

Socialtjänstens företrädare bör kunna beskriva olika typer av problem som man möter och även omfattningen av dem. Befintlig socialstatistik ger en bild, som nämnts, dålig hjälp. Vi måste själva, huvudsakligen via olika mjukdata, göra områdes- och problembeskrivningar m.m. En samordning av so-

Själva arbetsprocessen i utvecklingsplanering kan ha ett positivt värde – oavsett det formella slutresultatet, planer och dylikt.

cialtjänstens och hälso- och sjukvårdens resurser i ett primärvårdsdistrikt bör här kunna bidra till utvecklingen. Till sådana enheter kan naturligtvis knytas företrädare för andra samhällsorgan. Den personal som i det dagliga arbetet möter den enskilda problem och behov måste med i ett systematiskt utvecklingsarbete. Det är dock viktigt att uppmärksamma, att detta kräver genomtänkta modeller för organisation och administration. Detta är nämligen synnerligen besvärligt att få att fungera på ett noggrant och effektivt sätt. Vi har ännu så länge på de flesta håll dåliga former för att inhämta "fältets" kunskaper, sammanställa och analysera dem – och föra dem vidare till andra nivåer i den samlade samhällsplaneringen.

Avslutande synpunkter

Avslutningsvis bör åter markeras, att en viktig förutsättning för ett effektivt utvecklingsarbete är att socialtjänsten har en klart uttalad målsättning och någon form av principplan/handlingsprogram för sina verksamheter. Endast om så är fallet kan man handlägga planerings- och utvecklingsfrågorna med enhetlighet och tyngd.

Jag vill slutligen också påstå, att ett systematiskt arbete för utvecklingsplanering har ett värde i sig, utöver de formella resultat/produkter som kan komma fram. Själva arbetsprocessen och de impulser som den kan ge till vidgning av gemensamma referensramar och utvecklingstänkande kan ofta vara av stor betydelse.