

Prestationer, kostnader och administrativ struktur inom socialvården



Arne Magnusson

"Den kommunala förvaltningen måste utveckla analys och begreppsbildning för att komma ifrån den nuvarande ostrukturerade och tämligen meningslösa diskussionen om avvägningen mellan utförandepersonal och administrativ eller konsultativ personal". Detta är en av de slutsatser, som socialdirektören i Göteborg Arne Magnusson drar i denna artikel om sambanden mellan socialvårdens kostnader, prestationer och administrativa struktur.

De senaste årens expansion inom kommunal socialvård har väckt uppmärksamhet. För Göteborgs del har bruttokostnaderna för den samlade socialförvaltningen ökat från 158 miljoner 1967 till beräknat 428 miljoner 1971 eller med 270 %. Oron inför utvecklingen är förklarlig och har resulterat i försök att analysera orsakerna till expansionen. Främst ligger kostnadsökningen i en väsentlig och viktig utbyggnad av åldringsvården och barnpassningen. Även skyddat arbete och fritidsverksamhet har fått ökade resurser. Socialhjälpn har ökat kraftigt. Uppmärksamheten har emellertid också riktats mot en i realiteten blygsam ökning av den administrativa och arbetsledande personalen under det att de främsta orsakerna till kostnadshöjningarna — ökningarna i prestationer och kvalitet — icke alltid framhåvts. Diskussionen har härigenom blivit utan förankring i verkligheten. Uppfattningarna synes vila på en oklar bild av administrationens roll och betydelse. Det finns därför skäl att söka analysera

~~~~~  
*För Göteborgs del har bruttokostnaderna för den samlade socialförvaltningen ökat från 158 milj 1967 till beräknat 428 milj 1971 eller med 270 %.*  
~~~~~

sambanden mellan prestationer, kostnader samt administrativ struktur. Analysen får med hänsyn till syftet främst teoretisk innebörd.

Kostnadernas sammansättning

Avgörande för den totala kostnadsutvecklingen är det antal prestationer eller tjänster, som förvaltningen tillhandahåller allmänheten, och priset per prestation. Antalet prestationer fastställs i regel i budgeten, undantagsvis genom tilläggsbeslut under löpande år. Priset per prestation påverkas dels av de anspråk på kvalitet i tjänsterna, som hävdas från politiska instanser eller från allmänheten, dels av den produktivitet, som vid given kvalitet uppnås genom kombinationer av rationell kapitalutrustning och arbetsinsatser från personalens sida. Avgörande för styckepriset blir således kvaliteten, kapitalutrustningens ändamålsenlighet och personalens effektivitet i arbetet.

Två förhållanden bör framhållas. Kvalitetskraven är särskilt viktiga, när prestationerna eller tjänsterna riktar sig till människor. För tex de människor, som bor på ålderdomshem bestäms hela livssituationen av standarden eller kvaliteten på de materiella och personella insatserna från institutionens sida. I den rehabiliterande socialvården — öppen socialvård, arbetsvård, institu-

Kvalitetskraven är särskilt viktiga när prestationerna eller tjänsterna riktar sig till människor.

tionell barnvård etc — har vårdkvaliteten central betydelse även ur rent företagsekonomisk synpunkt. Otillräckliga kvalitativa insatser betyder i många fall misslyckad rehabilitering. Resultatet blir lågt utbyte av resurserna. Bakom låga kostnader kan således dölja sig en oekonomisk verksamhet.

I en serviceförvaltning är utgifter, som är förbundna med personalen ofta dominerande, varför denna faktor först granskas.

Personal för utförande och administration

Ett par påpekanden rörande begreppsbildningen inom förvaltningsorganisationen är motiverade.

Med utförandepersonal menas här den personal, som direkt eller indirekt utför service och tjänster åt allmänhet och patienter. Till denna grupp måste inom socialvården i icke ringa utsträckning räknas arbetsledarna, t ex socialsekreterare, men också "administrativ" personal, t ex sekreterare, jurister m fl. Hur denna personal utför sina uppgifter är i hög grad beroende på förberedelser och kunskapsnivå. Personalens insatser styrs bl a av introduktion, instruktion och uppbereelser och kunskapsnivå. Personalens insatser arbetsledningens stöd vid avgörande av svåra frågor, möjligheterna att överflytta komplicerade ärenden till annan personal med specialiserad eller högre kunskapsnivå eller att få stöd från sådan personal, möjligheterna till fortbildning o s v. Med hänsyn till patienten och det svåra vårdarbetet måste arbetsledningen fortlöpande kontrollera utförandet, vara beredd att möta oväntade situationer och planera för framtida verksamhet. Dessa arbetsuppgifter, som vilar på en arbetsledning av olika grader, representerar visserligen en kostnad i utförandet men är samtidigt en förutsättning för höjd produktivitet (lägre pris pr enhet) och en försäkring mot risker för felaktigheter och mannan.

Hur stora kostnader, som skall läggas ned på direkt arbetsledning, planering och kontroll,

Med utförandepersonal menas här den personal, som direkt eller indirekt utför service och tjänster åt allmänhet och patienter.

blir beroende av möjligheterna att genom sådana insatser på sikt sänka kostnaderna per prestation, samt hur man vill förebygga och eliminera risker i utförandet. Det värde, som en väl etablerad uppföljning (kontroll) kan ha för utformningen av en riktig service, kan ej nog framhållas. Det behöver knappast påpekas, att risktagandet i en människovårdande förvaltning med de anspråk på säkerhet, som krävs av denna, icke kan få bli alltför stor.

Icke sällan diskuteras behovet av administrativ personal, varmed ofta menas kontorspersonal. Detta förefaller vara fel definition, eftersom "att administrera" bör betyda "att styra" en förvaltning, vilket kontorspersonalen i allmänhet icke gör. Den är medverkande i produktion och administration och skall, eftersom det stora antalet utför arbetsuppgifter inom produktionen, i regel räknas till utförandepersonalen. Med administration avses sålunda åtgärder för att styra materiella och mänskliga tillgångar så, att de åstadkommer de produkter eller tjänster, som verksamheten har till uppgift att producera. Med denna utgångspunkt och beaktande av produktiva arbetsuppgifter skulle arbetsledande personal endast i mindre utsträckning vara att anse som administrativ personal.

Från arbetsledning i egentlig mening, d v s verkställighetsplanering, genomförande och kontroll, har emellertid inom såväl industriell som offentlig företagsamhet avskilts vissa specialuppgifter för att höja kvaliteten och effektiviteten i de styrande åtgärderna. Sålunda har särskild personal avdelats för långsiktig planering, organisationsarbete och rationalisering, personal- och ekonomifrågor. Ytterligare är det icke ovanligt, att marknadsana-

Det värde, som en väl etablerad uppföljning kan ha för utformningen av en riktig service, kan ej nog framhållas.

Om planering, precisering av behov och mål, metodutveckling, ekonomisk analys och resultatmätning är nödvändiga beståndsdelar i en rationell verksamhet, då är varje uppdelning på administrativ och annan personal i viss mån godtycklig.

lyser och målsättning förbereds av särskild personal, innan de slutliga besluten fattas. I diskussionen används beteckningen administrativ även om denna specialiserade personal, som oftast kan skiljas från den direkt arbetsledande personalen inom produktionsavdelningarna samt från flertalet av kontorspersonalen. I viss utsträckning förefaller denna avgränsning mera riktig, då denna personal förutsättes avlasta chefer och arbetsledning, bl a med biträde vid utarbetande av riktlinjer för hur verksamheten i princip och mera generellt skall styras, d v s förvaltas och administreras. I organisationsarbetet användes beteckningen konsult och konsultavdelning om dessa resurser. Om planering, precisering av behov och mål, metodutveckling, ekonomisk analys och resultatmätning är nödvändiga beståndsdelar i en rationell verksamhet, då är emellertid varje uppdelning på administrativ och annan personal i viss mån godtycklig. Vid bedömning av en förvaltnings effektivitet är uppdelningen föga upplysande.

Det bör framhållas, att en klar och medveten diskussion om dessa frågor hittills icke har varit särskilt framträdande inom kommunal förvaltning.

Även när det gäller omfattningen av den konsultativa personalen är det fråga om ett val mellan kostnader och vinster på kort och lång sikt. Vad är ur förvaltningens samlade synpunkter att vinna med en sådan specialisering? Högre kvalitet, bättre beslutsunderlag, ökade kostnader nu mot relativt mindre kostnader i framtiden o s v. Även här således ett övervägande mellan kostnader, risker och framtida vinster.

Framtidsbedömning och målsättning

En viktig uppgift för arbetsledningen och kon-

sulterna är att förutse framtiden. Framåtblickande är nödvändigt för alla företag och icke minst för de offentliga. Den framtida verksamheten för en socialförvaltning kommer i hög grad att bli beroende av förhållanden, som är opåverkbara för förvaltningen. En sådan viktig faktor är t ex antalet medborgare i olika åldersgrupper. Åtgärder för barnpassning eller åldringsvård är sålunda i hög grad beroende av befolkningsutvecklingen men också av sådana förhållanden som frekvensen av arbetstillfällen för mödrarna, deras anspråk på barnpassning samt familjernas förmåga och möjligheter att ta vård om sina gamla. Dessa för förvaltningen opåverkbara förhållanden aktualiserar en konkret efterfrågan på förvaltningens service och tjänster. Frågan är i vad mån en sådan efterfrågan skall tillgodoses. Denna fråga hör i allt väsentligt samman med de ambitioner, som de beslutande politiska instanserna har.

De politiska instansernas uppgift är således att fastställa mål för den verkställande förvaltningen för att denna i sin tur skall kunna planera rationellt för framtiden. Bestämningen av den sannolika behovsutvecklingen och fastställande av i vilken omfattning behoven skall tillgodoses, bildar utgångspunkt för den planering av verksamheten, som har till uppgift att anskaffa såväl en ändamålsenlig kapitalutrustning som en vid givna tidpunkter adekvat utbildad personal. Om behoven icke är angivna och uppmätta och de prestations- och kvalitetsmässigt preciserade målen för verksamheten saknas, förlorar förvaltningen möjligheter att planera för framtiden.

Ett framåtblickande blir alltså alltmer nödvändigt, eftersom behovet av långsiktiga investeringar i institutioner, administrativa datamässiga informationssystem och personal tvingar fram planeringsperioder, som icke understiger fem år men i många fall uppgår till tio år eller mera före den

Om behoven icke är angivna och uppmätta och de prestations- och kvalitetsmässigt preciserade målen för verksamheten saknas, förlorar förvaltningen möjlighet att planera för framtiden.

Om man emellertid då inte bemästrar situationen, om förhållandena blir krisartade eller endast kan lösas till priset av väsentligt högre kostnader, aktualiseras frågan om vem som bär skulden.

tidpunkt, då besluten skall mogna ut i färdiga resurser. Detta betyder, att planeringen ständigt måste följa upp de framtida behovssituationerna. Naturligtvis kan man underlåta att utföra en långsiktig planering och i sista stund ta ståndpunkt till den akuta situation, som uppkommer 1976, 1977 o s v. Om man emellertid då inte bemästrar situationen, om förhållandena blir krisartade eller endast kan lösas till priset av väsentligt högre kostnader, aktualiseras frågan om vem som bär skulden. Är det den då beslutande generationen, som får bära priset för den försummade planeringen, eller den generation, som underlåtit att i gången tid skapa förutsättningar för en rationell lösning av svårigheterna? Begreppet vårdkris är idag icke okänt.

Även framtidsplaneringen reser sålunda frågan om hur stora risker man skall ta. Vilka kostnader skall vi anse försvarade för de utredningar och planeringar, som är nödvändiga för att bereda oss för de anspråk, som i framtiden ställs på den kommunala förvaltningen? Denna fråga är också avgörande för de anspråk på den arbetsledande och planerande personalens insatser, som vi idag anser oss böra ställa.

Kundkontakterna

Det finns ytterligare en viktig kostnads- och riskpost. Den hör samman med varje kommunal förvaltnings uppgift att tjäna och betjäna medborgarna. Den rör frågan om hur kontakterna mellan förvaltningen och kunderna/medborgarna skall etableras och byggas upp. Hur får eller skaffar sig förvaltningen kännedom om medborgarnas

Hur skall man få till stånd en dialog mellan förvaltningen och dess kunder och patienter om servicens och vårdens utformning?

anspråk? Hur skall man få till stånd en dialog mellan förvaltningen och dess kunder och patienter om servicens och vårdens utformning? Vilken kvalitet skall präglade kundtjänsten?

Ett annat spørsmål är hur kontakterna förvaltning — kund skall avgränsas mot eller komplettera de kontakter mellan allmänhet och politiker som existerar och som sannolikt också behöver byggas ut.

I detta sammanhang aktualiseras också frågan hur förvaltningen genom lokalisering och en från effektivitets- och servicesynpunkt långt gående, decentraliserad beslutanderätt skall möta olika servicebehov i skilda stadsdelar.

Detta är viktiga frågor, som kräver fortlöpande insatser inom vård- och konsultavdelningar.

Service åt de politiska instanserna

Till sist må framhållas, att det ofta omfattande beslutsövandet hos politiska instanser, kravet på ständig insyn i den offentliga verksamheten samt anspråken på rättssäkerhet och kvalificerad handläggning även av små ärenden, kräver betydande insatser av den produktionsledande och konsultativa personalen, främst i form av utredningar och utarbetandet av skriftligt beslutandeunderlag. Läger man därtill anspråk på klarläggande besked från politiker, allmänhet och företag i ett stort antal frågor, nödgas man konstatera, att offentlig förvaltning redan genom ärendenas karaktär och sin inbyggda struktur reser krav på betydande resurser för att skapa garantier mot risker och för att tillgodose önskemål om extern service.

Som ett led i den allmänt informativa och utvecklande verksamheten tillkommer även ett alltmer stegrad informationsutbyte med andra offentliga förvaltningar både på lokal- och riksplanet.

Man nödgas konstatera att offentlig förvaltning redan genom ärendenas karaktär och sin inbyggda struktur reser krav på betydande resurser för att skapa garantier mot risker och för att tillgodose önskemål om extern service.

=====

Nu om någonsin finns det skäl att avlägsna sig från den offentliga förvaltningens stela personalstruktur och att våga ta välavvägda risker för att trygga en framtida, god personalförsörjning.

=====

Sammanfattning

Slutsatserna av det här anförda blir följande.

Kommunal förvaltning måste utveckla analys och begreppsbildning för att komma ifrån den nuvarande ostrukturerade och tämligen meningslösa diskussionen om avvägningen mellan utförandepersonal och administrativ eller konsultativ personal.

Dimensioneringen av insatserna från olika personalgrupper — i realiteten representerande skilda kunskapsspecialiteter och nivåer — måste avvägas med hänsyn till kraven på framsynthet, teknik, säkerhet och samverkan i arbetet. Anspråken på information till och kontakt med allmänhet och politiker ställer därtill särskilda krav på service från den kommunala förvaltningens sida.

Som underlag för beslut om personalinsatserna — i realiteten led i strävandena att nå hög effektivitet (måluppfyllelse) och produktivitet (låga priser per prestation under givna kvalitets- och risknormer) — måste den kommunala förvaltningens etablera förfinade kostnadsanalyser och högre administrativ standard.

Även med ett förbättrat beslutsunderlag är det emellertid sannolikt, att personalsammansättningen måste avgöras mer med hänsyn till kraven på produktiv och administrativ teknik, den totala prestationen samt säkerheten i utförandet än på detaljerade kostnadsanalyser. Endast erfarenheter från den löpande verksamheten och jämförelser med vad som synes vara utslagsgivande för ett frångångsrikt företagsledande i andra företag och förvaltningar, kan här — tillsammans med en kunskapsrik och intuitiv framsynthet — ge underlag för sammansättningen av den dynamiska resurs, som personalen utgör. Nu om någonsin finns det skäl att avlägsna sig från den offentliga förvaltningens stela personalstruktur och att våga ta välavvägda risker för att trygga en framtida, god personalförsörjning.

Februarinumret av **Socialmedicinsk tidskrift**

kommer att ägnas temat

Utbildning och lagarbete i psykoterapi

Psykoterapiutbildningen behandlas i artiklar av doktor Johan Cullberg, fil kand Anders Fransson, professor Jan-Otto Ottosson samt lektor Malin Wåhlstrand.

Rapporter och analyser av olika **modeller för samverkan i psykoterapi** lämnas i artiklar av doktor Jan Alström, fil lic Lars-Erik Claesson, docent Sven Jonas Dencker, fil kand Bengt Göran Fasth, studentpsykiatern Maud Frieberg, docent Lars Hedenberg, pastor Sven Hedenrud, doktor Sven Larsson, fil kand Karl-Gustav Piltz, doktor Georg Punell samt fil lic Bo Svedberg.