DE NYE PRINCIPPER FOR DEN SOCIALE SEKTORS PLANLÆGNINGSSYSTEM

ERLING RASMUSSEN

A. SOCIAL PLANLÆGNING

Udtrykket »social planlægning« bruges normalt i 2 betydninger:

1) Samfundsmæssig planlægning.
2) Planlægning af den socialpolitiske udvikling.

Den samfundsmæssige planlægning kan groft opdeles i tre hovedgrupper – den sociale, den økonomiske og den fysiske planlægning. Den økonomiske og fysiske planlægning kan betragtes som underordnet den sociale planlægning, idet de økonomiske og fysiske faktorer er begrænsninger i eller betingelser for at opnå de opstillede sociale (samfundsmæssige) mål, hvori indgår velfærd i videste forstand, og hvor f. eks. tryghed og trivsel er væsentlige faktorer.

Den socialpolitiske planlægning tager sit udgangspunkt i det sociale område, idet opgaven er en tilrettelæggelse af de socialpolitiske foranstaltninger – service- og kontantydelser – i takt med samfundets behov. Her skal vi hovedsageligt beskæftige os med udbygningsplanerne for det sociale serviceområde, der kun er en del af den overordnede socialpolitiske planlægning, idet f. eks. planlægningen af bygning og indretning af den enkelte institution ikke vil blive berørt.

En sektoropdeling af den administrative struktur bevirker for det første, at der inden for hver sektor i planlægningen må foretages en afvejning mellem de sociale, økonomiske og fysiske faktorer, og for det andet, at der må ske en koordinering af planlægningen mellem de forskellige sektorer (niveauplanlægningen). Sektorkoordineringen har især betydning mellem tilgrænsende sektorer, hvor der i grænseområderne ofte vil være substituerende og komplementære foranstaltninger.

Som eksempler på substituerende foranstaltninger kan nævnes børnehaver og småbørnsklasser, plejehjem og langtidsmedicinske afdelinger, og som eksempler på komplementære foranstaltninger revalidering og fysisk genoptræning, underholdshjælp og undervisning.

Der er derfor en stærk sammenhæng mellem den administrative struktur og den konkrete opbygning af planlægningssystemet.

En væsentlig forudsætning for planlægningsarbejdet er indsamling og bearbejdelse af oplysninger til brug for de politiske myndigheders beslutninger. Det er derfor vigtigt, at der sker en sammenkobling af informations- og planlægningssystemet på en sådan måde, at det integreres i det administrative system.

B. BEHOVET FOR PLANLÆGNING

Behovet for planlægning stiger i takt med den stigende arbejdsdeling i samfundet. Behovet for planlægning påpeges meget kraftigt i perspektivplanredegørelsen. Således ønsker perspektivplanarbejdsgruppen afsluttende at understrege, »at det er en afgørende forudsætning for, at eventuelle beslutninger om omprioritering kan ske på et fyldestgørende grundlag og kan få de tilsigtede konsekvenser, at de herfor fornødne *styringsmuligheder tilvejebringes*. Mangel på samlet overblik over udviklingen og utilstrækkelige instrumenter til at påvirke forløbet har bidraget sit til den voldsomme udgiftsvækst i 1960'erne«.

Det sociale områdes store andel af de offentlige udgifter og væsentlige beslaglæggelse af ressourcer medfører, at dette område har en central placering i denne problematik.

Gennemførelsen af kommunalreformen og socialreformen er væsentlige forudsætninger for samordning af den offentlige planlægning, idet man her har grundlaget for en rationel prioritering.

1. *Principper og konsekvenser bag reformerne*

Både bag kommunalreformen og bag socialreformen ligger et stærkt ønske om en decentralisering af hidtil statslige opgaver, en organisatorisk samling af beslægtede opgaver og en klarere kompetencedeling mellem de enkelte forvaltningsniveauer.

Inddelingen i kommuner og amtskommuner bygger især på 2 offentlige hovedopgaver. Kommunerne skulle have et befolkningsunderlag, der kunne bære et udbygget skolevæsen, idet skolen måtte betragtes som et væsentligt og centralt led i det kulturelle arbejde. Amtskommunernes befolkningsunderlag skulle først og fremmest kunne bære et moderne sygehusvæsen.

Der har været røster fremme, der har ment, at større kommuner ville overflødiggøre den amtskommunale forvaltning, hvorved man kunne undgå kompetenceproblemer mellem de to kommunale niveauer.

Ifølge socialreformkommissionens betænkning vil der på det sociale område være opgaver, der kan løses på et mindre befolkningsgrundlag (af

kommuner), og opgaver der bør løses på et større befolkningsgrundlag (af amtskommuner). Hovedprincippet for opgavefordelingen må tage sit udgangspunkt i, at den direkte kontakt til borgerne skal ligge i kommunerne, mens den specialiserede sociale service skal ligge i amtskommunerne. Det er væsentligt for effektiviteten af et samlet enstrenget socialt system, at man undgår dobbeltkompetence, ikke alene fordi det vanskeliggør styringen af systemet, men også fordi den kan være spiren til nedbrydning af et enstrenget system.

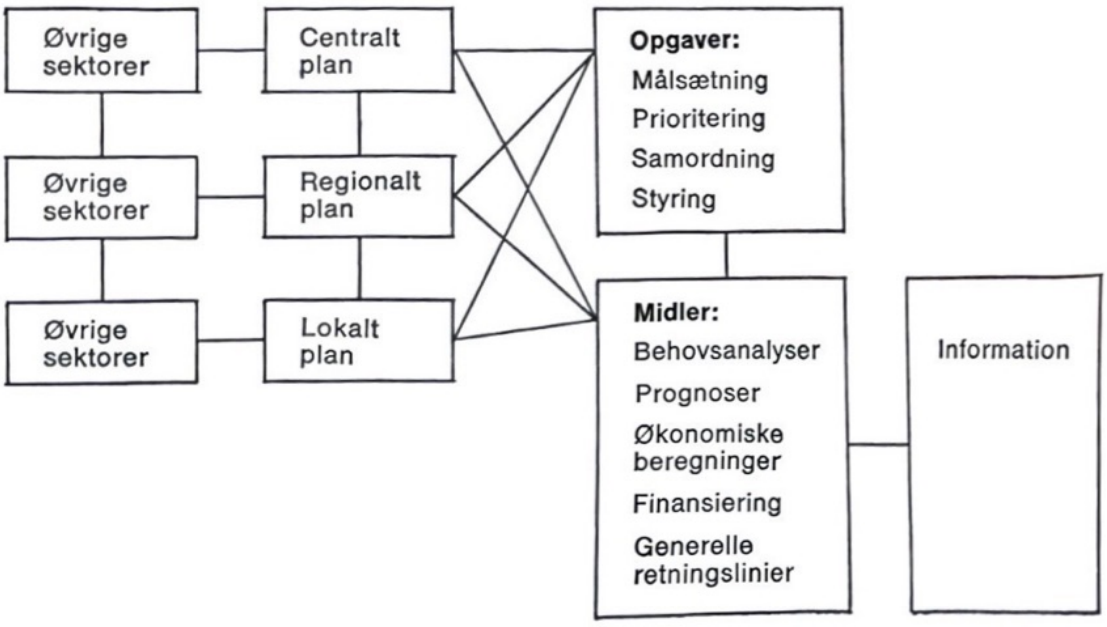
Med decentraliseringen af og integrationen i det sociale system følger også en række planlægningsmæssige opgaver, som målopstilling, prioritering, koordinering og styring. Det er derfor ikke nok, at man giver kommuner og amtskommuner det lovmæssige grundlag og de økonomiske muligheder for at varetage de sociale opgaver, men man må også sørge for, at kommuner og amtskommuner får det nødvendige beslutningsgrundlag for planlægningen.

2. *Lovgrundlaget for informations- og planlægningssystemet*

Lov nr. 227 af 27. maj 1970 om styrelse af sociale og visse sundhedsmæssige anliggender (styrelsesloven) giver nogle retningslinier for opstilling af et informations- og planlægningssystem (som vist i figur 1).

Figur 1

Planlægningssystemet (midler, opgaver og niveauer)



Af styrelseslovens § 3, stk. 2, fremgår det, at kommunalbestyrelsen hvert år udarbejder en oversigt over kommunens sociale og sundhedsmæssige virksomhed, og at denne oversigt indsendes til amtsrådet.

I § 10 fremgår, at hvor ikke andet er bestemt, fører amtsrådet tilsyn med den kommunale virksomhed.

Ifølge § 11 udarbejder amtsrådet ved forhandling med de kommunale myndigheder en plan for udbygning af den sociale og sundhedsmæssige virksomhed i amtet. Planerne skal godkendes af socialministeren efter forhandling med indenrigsministeren. Udbygningsplanen optages til ressourcer med højst 5 års mellemrum. Socialministeren kan efter forhandling med indenrigsministeren fastsætte regler for udforskningen af udbygningsplanerne.

Ifølge § 12 træffer amtsrådet beslutning om godkendelse af skitseprojekter til institutionsbyggeri, herunder at byggearbejdet er i overensstemmelse med den godkendte udbygningsplan.

Ifølge § 15 udarbejder amtsrådet på grundlag af kommunernes oversigter en samlet årsberetning over kommunernes virksomhed samt en årsberetning for amtskommunens tilsvarende virksomhed.

Ifølge § 22 fører socialministeren overtilsyn med kommunernes socialvæsen og tilsyn med amtskommunernes socialvæsen.

C. INFORMATIONSSYSTEMET

1. *Principper*

Lovgrundlaget danner det formelle grundlag for et sektoralt planlægningssystem, og man er i socialstyrelsen i samarbejde med Amtsrådsforeningen, Kommunernes Landsforening, Sundhedsstyrelsen og Danmarks Statistik i gang med opbygningen af et informationssystem, der er den nødvendige forudsætning for rationelle planlægningsovervejelser på alle niveauer.

I socialstyrelsen har man haft den opfattelse, at en hensigtsmæssig måde at løse informationsproblemerne på kunne rent praktisk gøres ved at bruge beretningsudarbejdelsen som basis for planlægningen. Dette kræver en vis standardisering af beretningernes indhold, hvilket kan udgøre en fare for udviklingen på det sociale område. Det er derfor vigtigt, at beretningen ud over en fast kerne af standardoplysninger er åben i den forstand, at de enkelte amtskommuner har mulighed for at omtale undersøgelser, initiativer og eksperimenter foretaget af kommunerne eller amtskommunen.

I denne forbindelse kan man også pege på, at sammenhængen med planlægningssystemet bevirker, at beretningssystemet må have en høj grad af fleksibilitet fra år til år. Det er nødvendigt, at der foregår en løbende ajourføring af beretningens standardoplysninger.

Det er endvidere påkrævet, at dataindsamlingen og databearbejdelsen foregår så hurtigt, at oplysningerne er aktuelle og fremkommer på en tid af året, så resultaterne kan nå at indgå som et integreret led i budgetovervejelserne.

2. *Det konkrete indhold i den første beretning*

Indholdet af de første beretninger vil nok adskille sig væsentligt fra de kommende beretninger. En af følgerne af sammenkoblingen af informations- og planlægningssystemet er, at man må have et udgangspunkt i form af en opgørelse over de sociale ressourcer inden for kommunernes og amtskommunernes geografiske områder.

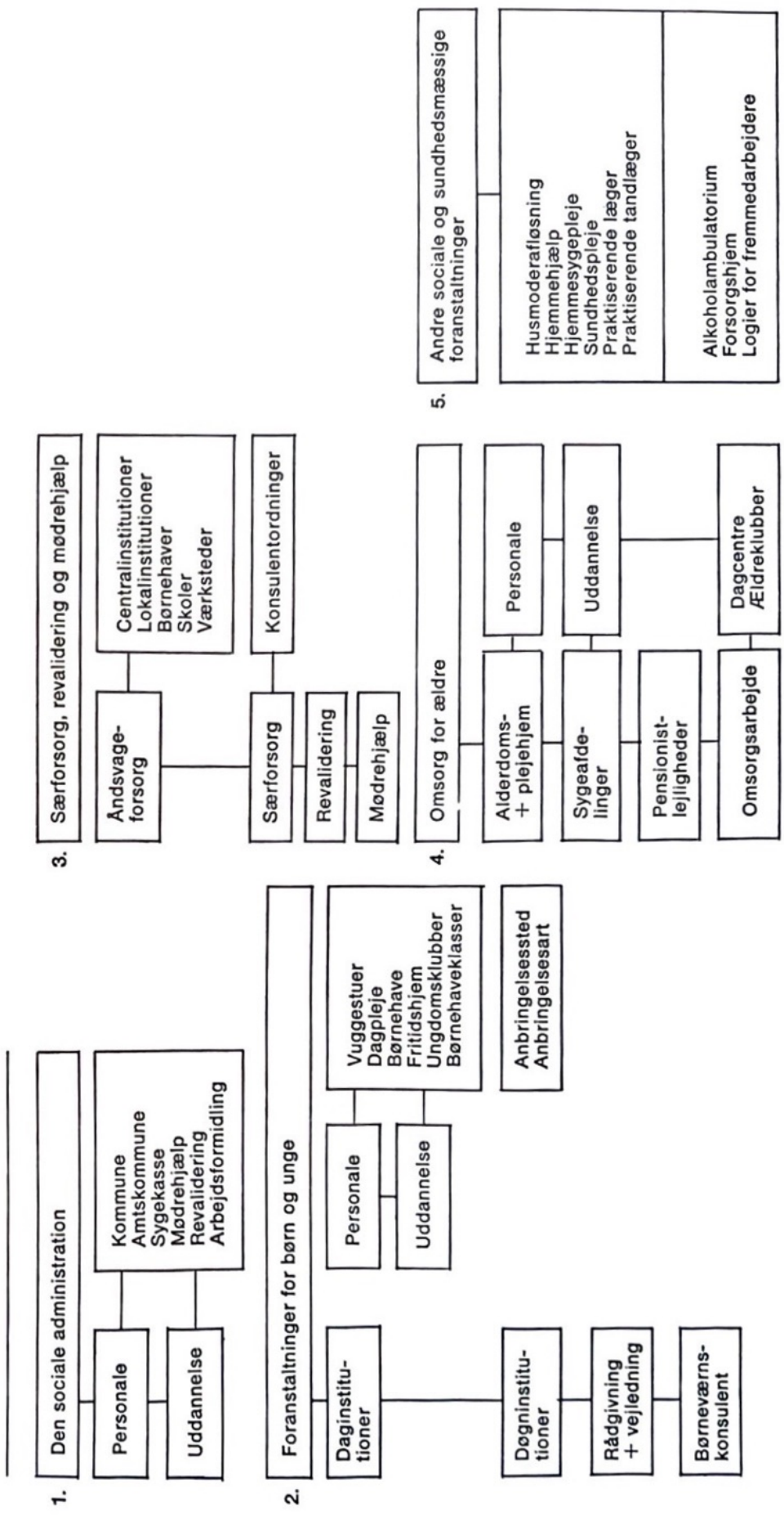
Den første beretning er derfor en status over de sociale og visse sundhedsmæssige ressourcer, dvs. bygninger og personale, hvad enten der er tale om statsligt, amtskommunalt, kommunalt eller privat tilhørsforhold, således at man får et totalt billede af de sociale og sundhedsmæssige ressourcer inden for hver kommune og hvert amt. De statslige ressourcer er også medtaget, fordi man må forvente en yderligere decentralisering af de statslige opgaver.

Systemets fleksibilitet og visse ydelsers substitution – (f. eks. børnehave-, børnehaveklasser og plejehjem – medicinsk langtidsbehandling) – medfører, at afgrænsningen over for tilgrænsende sektorer ikke kan og ikke må være så skarp. Derfor må der indgå oplysninger fra andre sektorer især fra skole- og sygehusvæsen.

I denne forbindelse er det af betydelig interesse, at der både på skoleområdet og sygehusområdet findes lignende retningslinier for planlægningen, som der findes på det sociale område, således at man også på disse områder har grundlaget for at kunne opbygge tilsvarende sektorale planlægningssystemer.

Et af de gennemgående træk i beretningen er en specificeret uddannelsesopdeling. Ekspansionen i og behovet for uddannelse på det sociale og sundhedsmæssige område bevirker, at det er særligt vigtigt at få et mere dybtgående indblik på dette område af hensyn til forberedelsen af den videre udbygning af det sociale servicesystem. Hertil kommer, at det er muligt, at en del af uddannelsesaktiviteterne kan tænkes decentraliseret til amtskommunerne.

Med henblik på en kortlægning af kommunernes og amtskommunernes anlæg af de sociale institutioner findes der i beretningen oplysninger vedrørende den fysiske planlægning af sådanne for en kommende 5-års periode. Oplysningerne er tænkt revideret hvert år, således at de kommer til at svare til de rullende 5-årsbudgetter, som flere kommuner er begyndt at udarbejde.



Figur 2. Beretningens indhold

Det er hensigten at bearbejde materialet på en sådan måde, at det kan sammenlignes fra kommune til kommune og fra amt til amt. Disse sammenligninger vil i første række blive foretaget ved hjælp af befolkningsstatistiske data, idet nogle af oplysningerne vil blive sat i forhold til hele befolkningen eller de relevante aldersgrupper. Sådanne beregnede sammenligningstal må kun betragtes som grove indikatorer for den relative indsats af ressourcer, på den anden side er selv grove indikatorer bedre end ingen.

Når 5-års udbygningsplanerne sættes i værk, kan man ved at sammenholde disse med 5-års befolkningsprognosen få et indtryk af den fremtidige dækning med sociale ressourcer inden for de relevante aldersklasser.

3. *Udbygning af informationssystemet*

Naturligvis er det skitserede beretningssystem kun en begyndelse til et mere omfattende informationssystem. Der er således meget få klientstatistiske oplysninger i systemet. Klientstatistikker indskrænker sig hovedsageligt til en geografisk fordeling af visse klientgrupper. Det er imidlertid hensigten, at der i videre omfang bør indgå klient- og personstatistik i beretningsmaterialet, og det vil blive overvejet, i hvor høj grad det er muligt ved hjælp af de EDB-systemer, der er under opbygning, at fremskaffe relevant materiale.

Med henblik på de økonomiske forhold må det overvejes, om de enkelte kommuners, amtskommuners og institutioners regnskaber og budgetter kan opstilles på en sådan måde, at der på dette grundlag kan indgå nogle meningsfulde oplysninger om de økonomiske forhold i beretningen. Det vil også være væsentligt af hensyn til prioriteringen af opgaverne, at der ved hjælp af beretningens udbygning skabes mulighed for en nærmere belysning af regnskaber og budgetter.

Måleproblemerne udgør en af de største vanskeligheder for beretningssystemet. Det er i første række problemerne omkring måling af kvalitet og behov, to begreber, der er meget vanskeligt kvantificerbare, der skal berøres.

Kvaliteten af de sociale serviceydelser er afhængig af en række forhold, ikke alene kvaliteten af de institutionelle faciliteter, størrelser og kvaliteten af personalet og fleksibiliteten i og indholdet af den enkelte ydelse, men der er også nogle subjektive elementer, der medfører at en måling altid kun kan betragtes som en indikator for ydelsens kvalitet.

Med hensyn til måling af behov for de sociale ydelser er befolkningsstatistikken og en udvidet klient- og personstatistik væsentlige indikatorer, men ikke mindst på baggrund af substitutionen mellem de enkelte ydelser må der kræves yderligere metoder til måling af de sociale behov, således

at sammenligninger af omfanget af de sociale ydelser ikke udelukkende foregår på basis af rene dækningsgrader.

Der er dog for tiden en omfattende international forskning i gang omkring disse forhold »social indikatorforskningen«, som eventuelt kan forbedre operative målemetoder på dette felt.

D. ANDRE FORMER FOR PLANLÆGNINGSGRUNDLAG

1. *Behovsanalyser*

Som udgangspunkt for en vurdering af den videre udbygning af den sociale service bør ligge analyser af befolkningens og forskellige befolkningsgruppers behov for de sociale analyser.

Udarbejdelse af sådanne analyser er væsentligt mere begrænset end opstilling af mere generelle operative behovsmål, og selv grovere analyser kan være til stor nytte i beslutningsprocessen.

Behovsanalyserne bør tillige ses i sammenhæng med de forskellige prognoser, og hvor det er muligt bør man tillige udarbejde behovsprognoser og planer over dækningen af de beregnede behov for de sociale ydelser.

2. *Prognoser*

Som grundlag for udbygningsplaner og budgetter bør ligge et sæt af prognoser ikke alene over befokningsudviklingen og udviklingen i boligbyggeriet, men også skøn over den kommende erhvervsudvikling, og indkomstudvikling i området er det hensigtsmæssigt at inddrage som grundlag for planlægningen.

Prognoseudarbejdelsen kan hermed give et væsentligt bidrag til koordineringen af den sociale, økonomiske og fysiske planlægning.

3. *Økonomiske beregninger*

En betydelig del af prioriterings- og planlægningsovervejelserne foregår i økonomiske termer. Det er derfor uhyre vigtigt at foretage økonomiske beregninger af konsekvenserne af alternative løsninger på påtænkte sociale foranstaltninger eller af en påtænkt udbygningsplan. På det sidste område er det ikke mindst de driftsøkonomiske konsekvenser af planlagte anlæg af sociale institutioner, der har betydning, idet anlægsudgiften normalt er lille i forhold til de afledte driftsudgifter.

Endvidere kan man foretage egentlige cost-benefitanalyser og sammen med velfærdsbetragtninger foretage en vurdering af det hensigtsmæssige i den pågældende foranstaltning. Sådanne analyser må som regel opstilles på en række usikre forudsætninger, men alene opstillingen af forudsætningen betyder ofte en konkretisering af behovet for oplysninger.

4. *Generelle retningslinier*

For de centrale myndigheder er de generelle retningslinier et betydningsfuldt middel såvel til prioritering og samordning på som til styring af det regionale og lokale plan. Udarbejdelsen af hensigtsmæssige retningslinier er en nødvendig forudsætning for en målbevidst videre udbygning af den sociale service.

Grundlaget for sådanne generelle retningslinier må derfor komme fra informationssystemet, den sociale forskning, som fra konkrete eksperimenter med uddannelsesformer, institutionstyper og andre former for social service.

E. PLANLÆGNINGSNIVEAUERNE

Planlægningen foregår på tre niveauer – det centrale, det regionale og det lokale plan –. Planlægningsfunktionen er på hvert af niveauerne begrænset af opgavefordelingen samt af godkendelses- og tilsynsbeføjelserne.

1. *Det centrale plan*

Hovedopgaverne på det centrale plan består af målopstilling, prioritering og samordning i den overordnede økonomiske planlægning samt uddannelsesplanlægning, som i de kommende år vil få en central placering i hele socialreformproblematikken.

De centralt udarbejdede operative mål er grundlaget for de overvejelser og forhandlinger, der skal foregå på det regionale og lokale plan omkring udarbejdelsen af udbygningsplanerne for den sociale og sundhedsmæssige virksomhed.

Prioriteringen og samordningen mellem sektorerne på det centrale plan vil i væsentlig grad bestå i fastlæggelse af de generelle økonomiske rammer for de enkelte sektorer under hensyn til de økonomiske muligheder og den økonomiske balance.

En hensigtsmæssig struktur og et relevant indhold i de sociale uddannelser er en af de væsentligste forudsætninger for et effektivt socialt apparat.

Det sociale uddannelsesområde er på det centrale plan opsplittet mellem flere ministerier og styrelser. En samling af de sociale uddannelser ville formentlig være hensigtsmæssig.

2. *Det regionale plan*

Hovedopgaverne på det regionale plan er den geografiske prioritering og samordning og styring af den sociale- og sundhedsmæssige virksomhed. Ikke mindst samordningen af det sociale og sundhedsmæssige område med sygehusområdet er en væsentlig opgave, ligesom samordningen af de sociale

udbygningsplaner med hele områdets fysiske planlægning er et led i den regionale planlægning.

Det er af stor betydning, at der er gode samarbejds- og kommunikationslinier mellem det regionale og lokale plan. Hele proceduren ved udarbejdelse af udbygningsplanerne forudsætter dette.

Godkendelses- og tilsynsbeføjelserne på det regionale plan er et meget vigtigt led i styringen af den videre udbygning på det sociale område. Omfanget af de regionale planlægningsopgaver bevirker, at hovedvægten i planlægningssystemet med hensyn til de mere detaljerede hovedlinier for den faktiske udbygning ligger på det regionale plan.

3. *Det lokale plan*

Den væsentligste opgave på det lokale plan er udarbejdelse af et forslag til udbygningsplan for det lokale områdes sociale og sundhedsmæssige virksomhed som grundlag for forhandlingerne på det regionale plan om en samlet udbygningsplan for amtet.

Denne opgave indeholder således hele spektret af planlægningsopgaver, afstemning af målene, prioritering og samordning af de lokale opgaver såvel med økonomien som med den fysiske planlægning.

Som det fremgår ovenfor, er det hensigten, at informationssystemet skal kunne give den fornødne basis af planlægningsrelevante oplysninger bl. a. til udarbejdelse af en sådan udbygningsplan.

F. PLANLÆGNINGSOPGAVERNE

En decentraliseret planlægning forudsætter, at der på de enkelte niveauer inden for rammerne af den generelle planlægning foretages en mere konkret og detaljeret sektorplanlægning og niveauplanlægning (samordning med andre sektorer).

Selve planlægningsfunktionen kan opspaltes i en række planlægningsopgaver, målopstilling, prioritering, samordning og styring, der tillige beskriver planlægningsprocessen.

1. *Målopstilling*

Forudsætningen for, at de overordnede sociale målsætninger, som f. eks. tryghed og trivsel kan danne grundlag for planlægningen, er at målsætningerne omformuleres til praktisk anvendelige mål. Som eksempler på praktiske operative måltal kan nævnes normer og standarder, f. eks. personalenormer og bygningsstandarder.

Et af formålene med de centralt udarbejdede generelle retningslinier er, at de gennem deres indhold af operative mål skal kunne danne en hensigtsmæssig ramme om den regionale og lokale planlægning.

2. *Prioritering*

På basis af de opstillede mål foretages der en prioritering af løsningen af de sociale opgaver. Hvilke opgaver der har prioritet afhænger i væsentlig grad af lokalsamfundets struktur, og der må derfor være ret vide rammer for denne vurdering.

Prioriteringsopgaven består både af en intern prioritering mellem de sociale opgaver indbyrdes og af en prioritering af de sociale opgaver over for opgaver i andre sektorer.

Prioriteringen skal derfor ses i nøje sammenhæng med samordningen mellem sektorerne.

3. *Samordning*

I et integreret samfund er koordineringen af forskellige foranstaltninger mellem de enkelte sektorer et meget væsentligt led i planlægningsprocessen. Det gælder ikke alene de substituerende foranstaltninger, hvor samordningen er nødvendig for en effektiv ressourceallokering, men også de komplementære foranstanltninger, hvor samspillet mellem foranstaltningerne er af afgørende betydning for disses effektivitet.

En af de væsentligste fordele ved decentraliseringen skulle netop ligge på dette felt. En hensigtsmæssig samordning forudsætter ofte et betydeligt detailkendskab, som man ikke vil kunne forvente ved en koncentreret central planlægning.

På baggrund af målopstillingen, prioriterings- og samordningsovervejelserne udarbejdes planerne for den videre udbygning af den sociale sektor. Samordningen er således på en måde sidste trin i planlægningsprocessen.

4. *Styring*

Styringen af planlægningen kan betragtes både som et middel og som et opfølgende led i planlægningen.

Styringen kan enten ske i form af generelle retningslinier, f. eks. ved opstilling af maksimums- eller minimumsstandarder eller ved godkendelse af de enkelte planer og projekter.

I denne forbindelse bør det påpeges, at finansieringsreglerne er et væsentligt grundlag for styringsprocessen.

G. MIKROSAMMENHÆNGE

Denne artikel har næsten udelukkende beskæftiget sig med den sociale og sundhedsmæssige virksomhed i en makrosammenhæng. Dette er ikke ensbetydende med, at mikrosammenhængene negligeres eller bør negligeres i den sociale planlægning. Såvel socialreformundersøgelserne som en række

af Socialforskningsinstituttets øvrige publikationer påpeger mikrosammenhængenes store betydning for de sociale foranstaltningers effektivitet.

Det er væsentligt, at disse sammenhænge inkorporeres i planlægningen. Det gælder såvel de sociale ydelsers filtreringsmekanismer som deres indhold. Det andet punkt, der er værd at fremhæve, er forholdet med de forskellige personalegrupper i det integrerede sociale system, samarbejdslinierne og kommunikationen mellem grupperne ved de sammensatte serviceydelser har stor betydning både for ydelsens kvalitet og for hele det sociale apparats effektivitet.

En stor del af dette led i planlægningen må nødvendigvis foregå i nær kontakt med den sociale forskning, og det hænger tillige nøje sammen med analyser af behovene for forskellige sociale foranstaltninger.

Et hensigtsmæssigt planlægningssystem er en af forudsætningerne for at kunne påvirke de store sociale forandringer og styre den sociale udvikling i den ønskede retning.

De sidste år har vist, at alternativet til en sådan planlægning har været pludselig indgreb af hensyn til den økonomiske balance foretaget ud fra ret grove tommelfingerregler. Men selv under en stram økonomi vil der være betydelige fordele ved en velovervejet planlægning, idet man vil kunne opnå betydelige gevinster ved en bedre allokering af de ressourcer, der stilles til rådighed for det sociale og sundhedsmæssige område.