



Økonomi- og Indenrigsministeriet

[komoko@oim.dk og khs@oim.dk]

Sagsnr. 12-1133
Vores ref. HBØ/BGV
Deres ref. 2013-05751
Den 4. april 2013

Bemærkninger til rapport fra udvalget om evalueringen af kommunalreformen

Overordnet set har strukturreformen været et skridt i den rigtige retning. Den nye kommunale struktur har forbedret rammerne for dele af den offentlige sektor, da den faglige og økonomiske bæredygtighed er blevet styrket. Dette indebærer, at udfordringerne for den offentlige sektor bedre kan håndteres.

Serviceeftersynet af kommunalreformen giver en kærkommen mulighed for at belyse en række børnesygdomme i det nye kommunale landskab. Børnesygdomme er heri blandt uhensigtsmæssigheder i arbejdsdeling samt samspillet mellem kommuner, regioner og stat. Endvidere kan kvaliteten på nogle områder have lidt under et for snævert budgethensyn.

I rapporten illustreres således en række udfordringer for den nye kommunale struktur. Eksempelvis har den nye opgaveopdeling på sundhedsområdet ført til nye samspilsproblematikker på tværs af kommuner, regioner og praksissektoren, hvilket særligt gør sig gældende med den patientrettede forebyggelse, genoptræning og den psykiatriske behandling. På det specialiserede socialområde har der i de senere år været en tendens til, at kommunerne har hjemtaget egne borgere fra specialiserede tilbud i regioner og andre kommuner, hvilket kan have svækket kvaliteten og fordyret de specialiserede tilbud. På natur- og miljøområdet har den delte myndighedskompetence med hensyn til fx deponeringsanlæg vist sig uhensigtsmæssig. Dertil kommer, at den tværpolitiske koordination mellem erhvervs-, uddannelses- og beskæftigelsespolitikken ikke har været god nok til at understøtte den regionale udvikling. Alle disse forhold kan være tegn på, at eventuelle "små- og stordriftsulemper" kan have svækket kvaliteten i den offentlige service. Det kan særligt være tilfældet for opgaver, som går ud over kommunegrænserne, som fx på socialområdet, beskæftigelsesområdet eller natur- og miljøområdet.

Rapporten om evalueringen af kommunalreformen beror på en forholdsvis snæver dagsorden, da fokus er rettet mod effektivitet og kvalitet i opgaveløsningen, *jf. side 4 i rapporten "at undersøge muligheder for bedre at understøtte en effektiv og moderne offentlig sektor, der leverer ydelser af høj kvalitet"*. Således savnes en grundig diskussion om udviklingen af styrings- og ledelsesredskaber, der bygger på faglighed, kvalitet, afbureaukratisering, ledelses og medindflydelse. Endvidere er virkningen af kommunalreformen mangelfuld belyst. Herunder savner evalueringen en vurdering af

kommunalreformens konsekvenser for medarbejderne, såvel i forhold til omstillingsprocesser, som i forhold til den nye kommunale struktur og rammer.

Munder evalueringen af kommunalreformen ud i justeringen af arbejdsdelingen mellem forskellige myndigheder og sektorer, er det vigtigt, at medarbejderne inddrages i denne omstilling. Både da det skaber større åbenhed om processen, og da medarbejdernes unikke indsigt på samme tid kan bidrage til en bedre struktur, opgaveløsning og højere kvalitet i de leverede ydelser.

Sundhedsområdet

På sundhedsområdet viser evalueringsrapporten en række samspilsproblemer i organiseringen af opgaverne mellem kommuner, regioner og praksissektoren. En central udfordring i den nye kommunale og regionale struktur er derfor at styrke samarbejdet mellem kommuner, regioner og praksissektoren således, at der sikres en mere ensartet kvalitet i sundhedstilbuddene.

LO er således enige i en styrket implementering af sundhedsaftaler, såfremt der fokuseres på at højne og ensartet kvaliteten i behandlingerne på tværs af myndigheds- og sektorgrænser. Dertil skal sundhedsaftalerne gerne sikre en bedre helhedstænkning, som styrker koordinationen omkring det nære sundhedsvæsen. Således er det væsentligt for denne model, at antallet af sundhedsaftaler reduceres, og at der sigtes på sikre kendskab og ejerskab til aftalernes konkrete indhold hos den enkelte frontmedarbejder. Udviklingen af nationale indikatorer eller standarder med fokus på tværsektorielle patientforløb kan forbedre sammenhængen mellem praksissektoren og den øvrige sundhedssektor, og være skridt i den rigtige retning.

LO er enig i, at velfungerende it-løsninger på sundhedsområdet bør understøtte kvaliteten i sundhedsvæsenet, og bidrage til at sikre en sammenhængende og god patientbehandling på tværs af sundhedsvæsenets sektorer. Derfor er det vigtigt, at der sikres nationale it-standarder. I udarbejdelsen af disse standarder er det væsentligt, at medarbejdernes unikke viden om arbejdsgange og brug af it medtages således, at standarderne understøtter opgaveløsningen bedst muligt.

Evalueringsrapporten belyser en række udfordringer for den patientrettede forebyggelse og den opfølgende indsats. For det første at skabe bedre tværgående sammenhæng og bedre forebyggelsesindsat. Dertil kommer udfordringerne med at sikre, at fagligheden og organiseringen kan håndtere det voksende antal ældre og personer med kroniske sygdomme. En særskilt udfordring er muligheden for at forpligte den almen praksis i de tværgående indsats under den nuværende regulering.

LO er enig i, at der er brug for en bedre organisering af den patientrettede forebyggelsesindsats. Organiseringen bør som udgangspunkt styrke den tværgående indsats ved, at kommuner, regioner og praksissektoren involveres, samarbejder og koordinerer, så der sikres en bedre sammenhæng og en højere faglighed i de enkelte patientforløb. Således bør der også i den patientrettede forebyggelsesindsats introduceres en helhedstænkning, som sikrer sammenhængen og fagligheden i det enkelte patientforløb, således, at alle arbejder sammen, og faggrupper involveres gennem forløbet. Samtidigt bør indsatsen bygge på LEON-princippet (laveste effektive omkostningsniveau).

Evalueringsrapporten fremhæver en række udfordringer for den ambulante genoptræning, det vil sige genoptræningen ved udskrivning efter indlæggelse på sygehuse. For det første giver genoptræningsplanen ikke en ordentlig faglig beskrivelse af genoptræningsbehovet og den nødvendige indsats for personer med særlige genoptræningsbehov. Dertil bør kommunikationen mellem kommuner og sygehuse forenkles ved mindre komplekse genoptræningsbehov. For det andet er der en betydelig forskel i ventetiden på almen ambulante genoptræning mellem kommunerne. For det tredje savner kommunerne retningslinjer for hvilke indsatser, kommunerne selv kan løfte, og hvilke indsatser, som tilsiger brugen af mere specialiserede tilbud. Hertil bør der også være en større gennemsigtighed om de specialiserede tilbud.

LO er enig i, at genoptræningen af patienter efter udskrivning fra sygehuse ikke er god nok, hvilket tilskrives, at den aktuelle organisering ikke i tilstrækkelig grad understøtter kvaliteten i genoptræningen. Svagheden i de nuværende rammer er, at der i vid udstrækning savnes en helhedstænkning omkring genoptræningsforløbet. En helhedstænkning, som gennem samarbejde og koordination skal sikre sammenhæng og faglighed i det enkelte genoptræningsforløb, og som skal sikre, at alle aktører – det vil sige kommuner, regioner (sygehuse) og praksissektoren – involveres og samarbejder om det bedst mulige genoptræningsforløb for den enkelte patient, hvilket også bør bero på LEON-princippet. Således bør genoptræningsplanen styrkes, og der bør skelnes mellem mere og mindre komplekse genoptræningsforløb således, at der sikres sammenhæng og faglighed i de enkelte genoptræningsforløb. Forslaget om *skærpet regional myndighedskompetence* kan være et skridt i den rigtige retning, da det kan forpligte sygehuse til bedre beskrivelse af genoptræningsbehovet. Dermed kan sygehuse og kommune i fællesskab bedre sikre den rette genoptræning til den enkelte. På samme tid kan omfanget af en specialiseret indsats ved komplekse genoptræningstilfælde bedre kortlægges. Dertil kan visitationsretningslinjer for patienter med komplekse genoptræningsbehov forpligte kommunerne til en særlig genoptræningsindsats for netop patienter med særlige genoptræningsbehov, herunder involverer de rette kompetencer og fagfolk, så fagligheden sikres. Forslaget om øget gennemsigtighed med fælles kvalitetskrav bør kunne understøtte både sammenhæng og faglighed.

Det særlige socialområde

Evalueringsrapporten påpeger, at det nuværende rammeaftalesystem ikke sikrer en tilstrækkelig koordination af udbuddet af tilbud i de tilfælde, hvor efterspørgslen selv på regionalt plan er begrænset. I rapporten anbefales, at denne problemstilling adresseres ved en national koordineringsstruktur i forhold til udbuddet af højt specialiserede tilbud, den særlige sociale indsats.

LO er enig i, at det nuværende rammeaftalesystem ikke sikrer den nødvendige kvalitet og faglighed i den særlige sociale indsats, og er optaget af, at det særlige socialområde leverer en høj faglig kvalitet, der passer til den enkelte borgers behov. Den særlige sociale indsats er et nationalt ansvar, som skal sikre, at der tages hånd om børn og unge med behov for særlig støtte, mennesker med handicap, mennesker med psykiske problemer og socialt udsatte. Inklusion og deltagelse i det almindelige hverdags-, uddannelses-, arbejds-, kultur- og fritidsliv er en del af den rehabilitering, som

skal give mennesker med behov for en særlig socialindsats et værdigt, godt og udviklende liv. Det almindelige hverdagsliv indebærer en særlig indsats for de mennesker med særlige behov. Omend de fleste har behov for en mindre specialiseret social indsats, er der også en gruppe af mennesker, som har behov for en højt specialiseret indsats, som fx børn og unge med selvskadende adfærd eller mennesker med udviklingsforstyrrelser.

LO mener det er vigtigt, at der bliver opbygget en model for den sociale indsats, som formår at tage hånd om alle mennesker med behov en særlig social indsats, uanset hvor specialiseret deres behov er. Her vil en national koordinering af den særlige sociale indsats været et væsentligt skridt i den rigtige retning, da den kan sikre sammenhængskraft og faglighed i den særlige sociale indsats i hele landet. Dertil skal den nationale koordinering sikre samling og koordinering af viden. Det vil sige viden om de målgrupper, som kræver en social indsats, og om de indsatser, faglighed og vidensgrundlag, som skal sikre den bedst mulige sociale indsats. Det er vigtigt, at der skabes nogle forpligtigende samarbejdsmodeller for leverandører af den sociale indsats, og at samarbejdet mellem den nationale koordinering, kommuner og regioner bliver tæt og forpligtigende.

En anden udfordring, som evalueringsrapporten påpeger, er, at den nuværende fordeling af tilbud mellem kommuner og regioner i videre udstrækning afspejler lokale hensyn og prioriteringer, frem for den mest hensigtsmæssige drift af opgaverne. Dertil kommer, at beliggenhedskommunen hvert år kan overtage driften af det regionale tilbud, hvilket begrænser mulighederne for en langsigtet planlægning. På den baggrund udstikker rapporten tre modeller til placering af tilbud:

1. Uændret opgavefordeling
2. En kommunal model, hvor de nuværende regionale tilbud overføres til kommunerne
3. En regional model – ”sygehusmodel” – hvor regionerne får ansvaret for at drive, udvikle og etablere tilbud for konkret afgrænsede målgrupper.

LO mener, det er vigtigt, at den faglige kvalitet og bæredygtighed sikres i den sociale indsats til gavn for borgere og medarbejdere. Det indebærer også, at det er tvivlsomt, om de enkelte kommuner selv kan løfte de meget specialiserede tilbud, og om større enheder ikke vil være bedre til at løfte den specialiserede sociale indsats, hvad enten det sker i kommunale samarbejder eller i regionalt regi. Den foreslåede regionale model – sygehusmodellen – opfylder ikke tilnærmelsesvis behovet for en særlig specialiseret indsats af to grunde. For det første opfylder modellen ikke alle behov hos de borgere, som omfattes af modellen, da det regionale ansvar for den specialiserede ansvar minder om sygehusenes behandlingsansvar. Således skal regionerne tage hånd om særlige specialiserede indsats, som ofte er midlertidige og intensive, hvorefter borgeren overgår til et kommunalt specialiseret tilbud. Dette stiller krav til det tværgående samarbejde mellem regioner og kommuner om den specialiserede indsats, og i særlige tilfælde, hvor indsatsen er mere langvarig, kan det være vanskeligt for den enkelte kommune at sikre tilstrækkelig faglighed. For det andet, er der en række borgere med behov for en særlig specialiseret indsats, som fx børn og unge med selvskadende

dende adfærd, der ikke er omfattet af den foreslåede regionale model. Denne type særlige sociale indsatser kan være vanskeligt for den enkelte kommune at håndtere med høj faglighed, hvorfor en sikring af fagligheden tilsiger, at enten bør flere kommuner i fællesskab udbyde disse tilbud, eller at den foreslåede regionale model bør udvides til at omfatte tilbud til disse grupper.

Endvidere er LO bekymret over, at kommunerne er tilbøjelige til at ændre tilbudenes karakter, som evalueringsrapporten påpeger. Således, at borgere, som er visiteret til længevarende ophold (SEL § 108), flyttes til et midlertidigt bosted (SEL § 107), for til sidst at blive omvisiteret til socialpædagogisk støtte i eget hjem (SEL § 85). Såfremt dette er i overensstemmelse med brugernes tarv, og at denne tendens ikke bygger på snæver budgettænkning, er det glimrende. En anden bekymring er om borgerne sikres tilstrækkelig faglig kvalitet, så de modtager den bedste service og dermed sikres en god livskvalitet.

Natur- og miljøområdet

På naturmiljøområdet identificerer evalueringsrapporten en række udfordringer for administrationen af natur- og miljøområdet, der i høj grad omhandler bekymringen om, hvorvidt den nuværende struktur kan sikre den faglige bæredygtighed.

LO finder det vigtigt, at den faglige bæredygtighed sikres, og at der tages hånd om eventuelle ”smådriftsulemper”.

Vedrørende vand- og naturindsatsen skriver rapporten, at *”i forhold til en koordinations mellem kommunerne vurderes det, at en effektiv administration af opgaverne på området kræver en vis sagsmængde og samling af kompetencer. Det kan fx opnås gennem frivillige og funktionsbestemte kommunale samarbejder”*.

LO er enig i, at man gennem kommunale samarbejder kan opnå en tilstrækkelig sagsmængde, så der sikres en bedre opgaveløsning. Alternativt bør belyses, om en del af de administrative opgaver kan løses i statsligt regi.

Vedrørende godkendelse og tilsyn af virksomheder er det vigtigt, at der sker en ensartet behandling i hele landet, hvorfor tilsyn og godkendelse af i-mærkede virksomheder bør samles i staten. Således, at staten overtager ansvaret for miljøgodkendelse og miljøtilsyn af i-mærkede virksomheder (inklusiv affaldsdeponeringsanlæg).

Regionaludvikling

På det regionale område er LO enig i mange af de udfordringer, som evalueringen fremhæver. Det er dog skuffende, at der kun fremlægges så få nytænkende anbefalinger til forbedringer. Der er foretaget et stort og grundigt analysearbejde, som opridser en række af problematikkerne i den nuværende struktur. Det burde kunne udmøntes i mere klare anbefalinger og forslag til en styrket indsats for den regionale udvikling. LO har følgende konkrete bemærkninger:

LO finder det vigtigt, at de regionale udviklingsplaner bevares. Det skyldes, at de regionale udviklingsplaner udstikker de erhvervspolitiske prioriteringer, som de enkelte regioner gør sig. Disse prioriteringer hører under regionernes (sammen med

vækstforas) kompetenceområder, og har derfor stor betydning for, hvordan erhvervs- politikken i de enkelte regioner udføres og mere konkret på, hvordan den omfattende støtte fra EU's strukturfonde udmøntes i de enkelte regioner. De regionale udviklingsplaner er også det eneste sted, hvor der er mulighed for, at regionerne kan sammentænke og planlægge indsatsen på deres forskellige politikfelter – herunder ikke mindst i forhold til uddannelsespolitik, beskæftigelsespolitik og erhvervspolitik. Samtidig er de regionale udviklingsplaner det eneste sted, hvor regionsråd forpligtes til at arbejde strategisk med den regionale udvikling og erhvervspolitikken.

LO kan samtidig bakke op om forslaget om, at de regionale udviklingsplaner styrkes således, at kommuneplanerne fremover skal være i overensstemmelse med den regionale udviklingsplan. Dette kan sikre en højere grad af koordination mellem erhvervs- politikken og andre politikområder mellem kommuner og regioner.

LO finder det centralt, at den tværpolitiske koordination mellem erhvervs-, uddannelses- og beskæftigelsespolitik styrkes. Evalueringen behandler ikke dette spørgsmål. LO foreslår i den forbindelse, at vækstforaene og de regionale beskæftigelsesråd skal styrke koordinationen på tværs af beskæftigelses-, uddannelses- og erhvervsområdet – fx gennem afholdelse af fællesmøder og årlige regionale konferencer mellem vækstfora, regionale beskæftigelsesråd og VEU-centerråd.

Evalueringen behandler ikke den problematik, at vækstforaene tidligere har haft udfordringer med at bruge socialfondsmidlerne. Dette skyldes blandt andet, at socialfondssindsatsen i højere grad lægger op til samarbejde med beskæftigelses- og uddannelsespolitiske aktører, fx i form af lokale beskæftigelsesråd eller erhvervsskoler mv., end de mere erhvervsrettede aktører inden for innovation, forskning og iværksætteri, som er prioriteter i regionalfondens. LO foreslår derfor, at socialfondsmidlerne lægges ind under de regionale beskæftigelsesråd, og lader vækstforaene fokusere på den mere konkrete erhvervsindsats med udgangspunkt i regionalfondsmidlerne.

I evalueringen påpeges det flere steder, at partnerskabet i vækstfora er meget velfungerende, og at der er tale om et ligeligt samarbejde – også hvad angår arbejdsmarkedets parter. LO skal i den sammenhæng påpege, at lønmodtagersiden kun råder over en plads i hvert vækstforum. I arbejdet med at erstatte de tabte job, som resultat af den økonomiske krise, er der et voldsomt behov for at understøtte nye erhvervspotentialer og jobåbninger. I den indsats spiller lønmodtagerorganisationerne en central rolle i forhold til at sikre deres medlemmer – særligt LO-grupper – fremtidige jobmuligheder. Set i det lys, fremstår det paradoksalt, at lønmodtagerne er så svagt repræsenteret i vækstforaene. LO opfordrer til, at lønmodtagerorganisationer får en langt bedre repræsentation i de regionale vækstfora.

LO er meget enig i den pointe, der fremgår af 8.3.1., nemlig at de store professionelle operatører er udførende på store dele af erhvervsindsatsen, hvilket medfører en institutionalisering af erhvervsudviklingsarbejdet. Hermed bliver der tale om faste driftstilskud til de forskellige operatører, og fokuset på udvikling og nyskabelse forsvinder. LO skal bl.a. pege på den store andel af midlerne på erhvervsudviklingsområdet, som modtages af universiteterne.

LO er enig i den udfordring, der identificeres i 8.2.4., hvor der påpeges, at kun 60 pct. af midlerne på erhvervsområdet går direkte til erhvervsservice-, erhvervsudviklingsaktiviteter og andre lokale udviklingsopgaver. Det er for meget, at 40 pct. af midlerne går til administration, bosætning, kultur- og byudvikling m.m. Støtten til jobskabelse og erhvervsudvikling bør være hovedmålet med midlerne.

LO bakker op om forslaget til, at vækstpartnerskaberne mellem vækstfora og regeringen skal have større fokus på effekt og på de regionale styrkepositioner. LO savner imidlertid nogle konkrete bud på, hvordan dette sikres fremadrettet.

Det påpeges, at kommunerne bruger en kvart mia. på turisme om året. LO har tidligere dokumenteret, at turisme er den branche, som flest kommuner satser på erhvervspolitisk, og at alle regionale vækstfora har turisme som indsatsområde. LO har også tidligere dokumenteret, at denne branche kun udgør en lille del af beskæftigelsen i de fleste regioner, og at de seneste års beskæftigelsesudvikling i branchen har været for nedadgående. LO opfordrer derfor til, at der fremlægges konkrete forslag til en koordinering og effektivisering af indsatsen på turismeområdet. Danmarks Vækstråd kunne være det fora, hvor en højere grad af koordination kunne gennemføres. I den sammenhæng bør det overvejes at styrke Danmarks Vækstråds beføjelser i den sammenhæng.

LO bakker op om et øget fokus på e-vidensbaserede evalueringer af vækstforas indsats, da dette område i dag er mangelfuldt belyst.

Bemærkningerne sendes med forbehold for godkendelse i LO's kompetente organer.

Med venlig hilsen


Harald Børsting