

Økonomi- og Indenrigsministeriet
Att.: Kirsten Hoo-Mi Sloth
Slotholmsgade 10-12
1216 København K
komoko@oim.dk

5. april 2013

Høring over rapport fra udvalget om evaluering af kommunalreformen

Dansk Erhverv takker for muligheden for at afgive høringssvar på ”Rapport fra udvalget om evaluering af kommunalreformen”.

Rapporten giver en grundig og bredt favnende analyse og dokumentation af effekterne af den gennemførte kommunalreform, der er et solidt udgangspunkt for en vurdering af behovet for tilpasninger og ændringerne i organiseringen af opgaverne og ansvar mellem de respektive politiske fora og udførende operationelle institutioner.

Offentligt-privat samarbejde

Erhvervslivet havde den klare forventning til kommunalreformen, at der fremadrettet ville ske en positiv udvikling i omfanget af det offentligt-privat samarbejde. Det kan generelt konstateres, at det ikke er tilfældet, og Dansk Erhverv kan derfor tilslutte sig evalueringens konklusion om, at kommunalreformen ikke har bidraget til at øge omfanget af offentligt-privat samarbejde.

Kommuner og regioner har dermed forspildt et stort potentiale for gennem øget offentligt-privat samarbejde at realisere nødvendige effektiviseringer og styrkelse af kvaliteten i offentlige ydelser.

Dansk Erhverv finder det især bemærkelsesværdigt, at brugen af private leverandører på det regionale område endda er gået tilbage. Dansk Erhverv vil endvidere fremhæve, at den samlet set positive udvikling af konkurrenceudsættelsen på det kommunale område bør henføres til den nu udløbne politiske aftale mellem regeringen om KL om at øge konkurrenceudsættelsen med 5 procent. Det bør tillige nævnes, at væksten på det kommunale område også skal henføres til en teknisk omlægning af indikatoren på trafikområdet.

De forspildte muligheder understreger behovet for fastsættelse af klare politiske mål for udviklingen af konkurrenceudsættelsen i såvel staten som regioner og kommuner.

Evalueringen af kommunalreformen viser på flere punkter, at samarbejdet mellem kommuner og regioner ikke fungerer optimalt samt at der indenfor samme myndighed stadig er store udfor-

dringer med samarbejdet på tværs af forvaltninger. Offentligt-privat samarbejde er i den sammenhæng en på mange måder overset vej til at sikre tværgående koordination. Virksomheder på sundheds- og forebyggelsesområdet løser eksempelvis opgaver for både regioner og kommuner – og arbejder indenfor kommunen sammen med både jobcentret og sundheds- og omsorgsforvaltningen, og påtager sig i den sammenhæng gerne et koordinerende og tværgående ansvar. Flere erfaringer viser, at private virksomheder har bedre forudsætninger for at levere tværgående løsninger, bl.a. fordi de ikke er bundet af traditionelle sektor- eller fagskel.

Offentlig indkøbspolitik

Dansk Erhverv finder anledning til at rose både kommuner og regioner for den generelle oprustning af indkøbsafdelingerne. Der er sket en generel professionalisering på området, og der er kommet et øget toplederefokus på offentligt indkøbspolitik. Det er positivt.

Kommunalreformen har skabt grundlaget for at udvikle og afprøve nye samarbejds- og udbudsformer, der kan give bedre økonomiske og kvalitative effekter. Det kan imidlertid konstateres, at udviklingen generelt går meget langsomt. Der er i mange år talt meget om funktionsudbud og fx brug af totalomkostningsmodeller (TCO), men der er samlet set sket relativt lidt.

Dansk Erhverv efterlyser også på det område klare politiske mål for den offentlige indkøbspolitik. Dansk Erhverv har sammen med IT-Branchen lanceret et fælles udspil til 8 centrale principper for offentlig indkøb. Som led heri er det anbefalingen til regeringen, at der fx bliver fastsat det mål, at 40% af offentlige indkøb i 2015 skal gøre brug af smarte indkøbsformer.

Generelle udfordringer vedrørende finansiering:

Dansk Erhverv er bekendt med udgiftsstigninger på området, men vil gerne påpege, at dette ikke mindst skyldes de gensidige kommunale overheads. Det er Dansk Erhvervs opfattelse, at der faktisk eksisterer et betydeligt marked på området, men at markedsmekanismen kan forbedres markant ved større prisgennemsigtighed og mere ensartet praksis for, hvad der skal medtages af omkostninger i takstfastsættelsen uagtet ejerformer.

Sundhedsområdet

Dansk Erhverv deler udvalgets opfattelse af, at det danske sundhedsvæsen grundlæggende set leverer behandling og service af høj kvalitet, og at sundhedsvæsenet efter kommunalreformen har udviklet sig i en positiv retning.

Evalueringen af kommunalreformen har haft til formål at vurdere, om opgavefordelingen mellem kommuner og regioner efter kommunalreformen kan struktureres på en mere hensigtsmæssig måde. Dansk Erhverv er enig med udvalgets opfattelse af, at opgavefordelingen mellem regioner og kommuner på sundhedsområdet er fornuftig og hensigtsmæssig, og at snitfladeproblematikker på sundhedsområdet ikke løses ved at flytte opgaver mellem myndigheder.

Udvalget har i evalueringen af kommunalreformen på sundhedsområdet taget udgangspunkt i fem fokusområdet. 1. Sundhedsaftaler og samarbejdet med almen praksis, 2. Sundheds-it, 3. Patientrettet forebyggelse og opfølgende indsats, 4. Genoptræning efter udskrivelse fra sygehus og 5. Psykiatri. Endvidere har udvalget vurderet finansieringen af sundhedsvæsenet.

Dansk Erhverv støtter udvalgets mange anbefalinger inden for de 5 fokusområder og støtter tillige, at finansieringen og honorering af sundhedsvæsenet fremover tilrettelægges således, at finansieringen understøtter fokus på kvalitet, sammenhængende patientforløb samt forebyggelse og rettidig genoptræning. Finansiering og honorering af sundhedsvæsenet behandles dog nærmere i Udvalget for Bedre Incitamenters i Sundhedsvæsenet. I forhold til kommunernes genoptræningsindsats er der også udfordringer i overgang mellem en borgers behandling på privathospital og kommunernes genoptræningsindsats, idet nogle kommuner afviser, at de er forpligtede til at tilbyde genoptræning til patienter behandlet på privathospital. Denne uklarhed skal afklares.

Endelig skal Dansk Erhverv fremhæve, at fortsat udvikling af det danske sundhedsvæsen og bedre samarbejde mellem kommuner, regioner og praksissektoren ikke alene løses med de mange gode forslag i evalueringsrapporten, men kræver et ledelsesmæssigt fokus og ansvar såvel politisk som administrativt.

Sociale område

Udviklingen i tilbudsstrukturen:

Det er Dansk Erhvervs opfattelse, at kommunerne i høj grad hjemtager opgaver til egne tilbud ud fra en antagelse om, at dette er besparende. Dansk Erhverv har dog foretaget en stikprøveanalyse af regnskaber og budgetter i kommunale tilbud, der viser, at der i høj grad mangler sammenhæng mellem taksten og de budgetterede udgifter og endeligt regnskab. Der er således behov for langt større prisgennemsigtighed på området på tværs af ejerformer.

Dansk Erhverv kan ligeledes genkende en klar tendens til at gå mod mere afspecialiserede tilbud udelukkende af kortsigtede budgethensyn, hvilket har konsekvenser for de specialiserede tilbuds muligheder for at overleve. Vores medlemmer på området advarer mod en risiko for at miste højt specialiseret viden på socialområde. Det kan derfor være nødvendigt at give Socialstyrelsen yderligere kompetencer for at sikre, at kommunerne rent faktisk visiterer til de rigtige tilbud.

Identificerede udfordringer:

Dansk Erhverv mener, at kommunerne med fordel kan indtænke de private og selvejende aktører på området ikke, der langt lettere end kommunes egne tilbud kan bruges som buffer alt efter den konkrete efterspørgsel. Der eksisterer mange ikke-offentlige aktører på området, der har større incitamenters til at tilpasse pris og ydelser efter efterspørgslen på markedet. Det er Dansk Erhvervs holdning, at kommunerne typisk er alt for dårlige til strategisk at indtænke private aktører som en naturlig og mere økonomisk effektiv måde at sikre forsyningspligten på.

Dette gælder både, når der skal koordineres og fastlægge rammeaftaler mellem kommuner og regioner, når der skal skabes et overblik over udbud og viden på området og for at skabe incitamenter for at sikre tilbud til mindre målgrupper

Forslag og vurderinger:

Såfremt der etableres en ny koordinationsstruktur er det helt afgørende at de private tilbud også indtænkes i denne, da kommuner og regioner ikke opretter nye tilbud, hvor der allerede eksisterer mange velfungerende ikke-offentlige aktører. Det vil være lagt nemmere at inddrage de private alt efter efterspørgslen.

Dansk Erhverv er stærkt kritisk overfor tiltag, som f.eks. lempelse af reglerne om takstfastsættelse eller andre tiltag, der i praksis skaber mindre økonomisk gennemsigtighed på området. Det er Dansk Erhvervs opfattelse, at et af de helt store udfordringer for udvikling og kvalitet på området er, at der mangler en gennemsigtighed i den kommunale prissætning. Det gør det yderst vanskeligt at få et overblik over sammenhængen mellem kvalitet og den reelle pris.

Mulighed for supplerende beføjelser til Socialstyrelsen:

Dansk Erhverv støtter en styrket rolle for Socialstyrelsen, men advarer kraftigt mod alle tiltag, der giver en kunstig finansiering af offentlige tilbud og opfordrer ligeledes til, at de mange private og selvejende aktører indtænkes i eventuelt samlede vurderinger af udbud på området. Kommuner og regioner skal med andre ord ikke pålægges/opfordres til at etablere nye tilbud, hvor der allerede er tilstrækkeligt med ikke-offentlige aktører. Det skal understreges, at kommunerne ikke behøver at ære driftsherren for at sikre en forsyningssikkerhed, men ofte med fordel kan entre med eksterne aktører, når kommunen ikke selv har tilstrækkeligt med borgere på et område.

Forpligtende købsaftaler, finansieringsansvar og takstafvigelse:

Dansk Erhverv er meget kritisk overfor at give kommuner mulighed for at afvige fra principper om takstafregning, da dette i dag er den eneste måde at sikre gennemsigtighed i sammenhæng mellem pris og kvalitet. Sker det alligevel må det være med krav om klare og gennemsigtig økonomi.

Lettelse i etableringsomkostninger:

Dansk Erhverv mener dette vil stille kommunerne i en gunstig situation og forringe konkurrencevilkårene for de ikke-offentlige aktører.

I praksis forhandles der om priserne på områder, men Dansk Erhverv er meget skeptisk overfor anbefalinger, der går væk fra takstbaseret finansiering, idet det meget vel ville kunne føre til endnu mindre prisgennemsigtighed og øget krydssubsidiering af offentlige tilbud. Dansk Erhverv understreger, at der allerede er et etableret marked, og at tiltag, der går væk fra øget prisgennemsigtighed, er meget skadeligt for incitamenter for pris konkurrence, og at sikre den bedst mulige sammenhæng mellem pris og kvalitet.

Begrænsninger i markedsmekanismer:

Dansk Erhverv er enig i, at der har været væsentlige begrænsninger i markedsmekanismer, men dette skyldes hovedsageligt manglende prisgennemsigtighed samt forkert kommunal implementering af serviceloven, der blandt andet har betydet at mange kommuner fejlagtigt har blandet sig i ikke-offentlige aktørers ledelseskompetencer. Det er Dansk Erhvervs overbevisning, at den nye tilsynsreform i høj grad forholder sig til dette ved at sikre større krav til kvalitet og økonomisk afregning. Det skal dog understreges, at dette kun vil få effekt, hvis der er ensartede krav, der gælder alle uagtet ejerform.

Begrænset gennemsigtighed i pris og indhold:

Dansk Erhverv er enig i betragtning, men mener netop at den nemmeste måde at imødekomme udfordringen er ved at stille ensartede krav til, hvordan og hvilke poster der skal medtages i takstberegningerne. Det vil sikre, at priserne som minimum afspejler de reelle omkostninger. Dette gøres typisk i både regionale tilbud og i ikke-offentlige tilbud. Sidstnævnte er underlagt budgetgodkendelse, finansiel og forvaltningsrevision. Der er med andre ord væsentlig større synlighed i de krav, der stilles til de ikke-offentlige aktører prissætning.

Dansk Erhverv er meget uenig i, at ikke-offentlige tilbud ikke har incitamenter til at reducere udgifter – tværtimod er de private tilbud netop nødt til at gøre sig så billige som muligt ifht den ydede kvalitet for at kunne stå sig i konkurrence med kommunen og med andre leverandører. De sidste 2-3 år har netop vist, at når markeder er presset, når efterspørgslen falder, så gør de private også en effektiv indsats for at sænke priserne. Dette illustrerer, at markedet trods fejl, faktisk er delvist fungerende

Ensartede regelsæt:

Dansk Erhverv støtter derfor ensartede krav og fælles regelsæt for budget og regnskab til alle typer af aktører på området.

Vi er dog meget kritiske overfor forslagene på side 170-171 vedrørende, der alle lemper kravene til en effektiv økonomistruktur. Vi advarer stærkt imod en offentlige krydssubsidiering og dækning af underskud på offentlige tilbud – dette vil være meget ødelæggende for markedsstrukturene og for de ikke-offentlige aktørers konkurrencevilkår.

Regional Udvikling

Ansvars- og opgavefordelingen i arbejdet med regional erhvervsudvikling er med kommunalreformen blevet tydeligere og klarere. Dansk Erhverv kan tilslutte sig rapportens vurdering af, at langt flere kommuner har professionaliseret sin erhvervs-service, arbejder med strategier for erhvervsudviklingen i den respektive kommune og flere kommuner afstemmer i forskellig grad de kommunale erhvervsstrategier med de regionale erhvervsstrategier.

Etableringen af vækstforaerne har givet et forum, hvor erhvervslivet i dialog med øvrige interessenter og aktører drøfter og beslutter erhvervsfremmende initiativer tættere på erhvervslivets forretnings- og konkurrencevilkår.

Danmarks Vækstråds opgave med overordnet at rådgive omkring erhvervslivets udfordringer og i begrænset omfang igangsætte initiativer giver afsæt for at forholde sig til erhvervslivets udfordringer i et bredere strategisk perspektiv.

I forhold til rapportens forslag og vurderinger har Dansk Erhverv følgende bemærkninger:

Kommunale erhvervsservice:

Der er sket en professionalisering af den kommunale erhvervsservice generelt, men der erfares stadig en stor spredning mellem de enkelte kommunernes organisering af erhvervsservicen og tilgangen til erhvervsservicen herunder myndighedsbehandlingen. Flere kommuner har etableret fælles organisering af erhvervsservicen og erhvervsudviklingen og etableret forholdsvis store enheder. Disse enheders service- og opgaveløsning giver anledning til at vurdere, om der ikke er etableret konkurrence med kommercielle rådgivere – ca. 60% af udgifterne går til konkrete erhvervsfremmeydelser, jf. figur 8.1. Spørgsmålet er her, hvilken form og indhold disse reelt har.

Der erfares også en institutionel konkurrence mellem den lokale erhvervsservice og den specialiserede erhvervsservice. Hvilket giver grundlag for at vurdere organiseringen af den lokale og specialiserede erhvervsservice.

Regionale Vækstfora:

Vækstforaerne har over tid udviklet sig til et konstruktivt forum, hvor der arbejdes med de regionale erhvervsstrategiske problemstillinger og perspektiver. Dette forum giver erhvervslivet mulighed for at tydeliggøre de konkurrencevilkår, som virksomhederne virker under og dermed grundlag for regionale initiativer, der operationelt kan fremme og forbedre virksomhedernes rammevilkår. Vækstforaerne er ligeledes platformen for, at arbejde med erhvervslivets konkurrencevilkår og rammer i et internationalt og strategisk perspektiv, som den lokale erhvervsservice i et begrænset omfang har mulighed for. Vækstforaerne giver samtidig mulighed for at se udover snævre lokale interesser.

Den øgede forståelse for samarbejde på tværs af de regionale vækstfora, der anbefales af bl.a. OECD, vil styrke arbejdet med forbedring af virksomhedernes regionale rammevilkår.

Administrationen og sekretariatsbetjeningen af vækstforaerne er blevet markant mere professionaliseret og effektiv. Det er dog stadig vigtigt, at administrationen og sekretariatsbetjeningen stadig arbejder på at gøres enkel og overskuelig, jf. rapportens analyse af ressourceforbruget i de respektive regioner.

En mere central rolle for Danmarks Vækstråd i forhold til de regionale Vækstfora vil *ikke* fremme effektiviteten og resultatopnåelsen i arbejdet med regional erhvervsudvikling. En større koordinering vil effektivt kunne etableres mellem de respektive vækstfora – en udvikling, der allerede er igangsat.

Arbejdet med den regionale udviklingsplan bør fremmes til en model, der rummer både forslag 3 og 4 således, at der udarbejdes et solidt grundlag for udviklingen af den respektive region understøttet af og i overensstemmelse med lokale initiativer.

Indgåelse af vækstpartneraftalerne mellem regioner og regeringen har en række fordele, da der kan skabes fælles initiativer med afsæt i de regionale erhvervslivs konkurrencevilkår og rammevilkår. Disse vækstpartnerskaber bør naturligvis være konkrete og operationelle, men respektere de regionale vækstforas prioriteringer og initiativer. En større central interessevaretagelse gennem disse vækstpartnerskaber vil udfordre interessen for og engagementet i arbejdet i de regionale vækstfora.

Dansk Erhverv er enig i, at koordinationen på turismeområdet er en udfordring. Kommunerne bruger samlet set godt 200 mio. kr. på turismefremme årligt, og der sker tilsvarende en turismefremmeindsats på regionalt niveau. Ud fra et turistperspektiv bør indsatsen imidlertid ikke være bundet til en bestemt administrativ opdeling, men nærmere til en bestemt destination eller en bestemt ferieform. Dansk Erhverv ønsker derfor en styrket koordinering bl.a. ved, at flere midler bindes til tværkommunale/ tværregionale projekter frem for, at hver enkelt kommune og region opfinder identiske udviklingsprojekter mv.

Generelt bør det overvejes at ændre reglerne omkring udpegning til respektive fora således, at den udpegningsberettigede organisation bibeholder sin repræsentation i tilfælde af ændringer ved den udpegede repræsentants ansættelsesforhold/virksomhedsrelation. Ændringen vil dermed betyde en afvikling af den eksisterende form - ”personlig udpeget”.

Med venlig hilsen

Niels Milling
Underdirektør