

DANSKE
REGIONER



05-04-2013

Sag nr. 12/102

Dokumentnr. 16427/13

Høringssvar vedr. evalueringen af kommunalreformen

Hermed fremsendes Danske Regioners høringssvar til afrapportering fra udvalget om evaluering af kommunalreformen "Evaluering af kommunalreformen" Marts 2013. Høringssvaret er udarbejdet med bidrag fra de fem regioner.

Indledende bemærkninger

Danske Regioner er enig i de overordnede konklusioner omkring strukturreformen, som vurderes at have skabt rammerne for en robust offentlig sektor, som både er fagligt og økonomisk bæredygtig.

Danske Regioner noterer, at evalueringen generelt tegner et positivt billede af den regionale opgaveløsning.

Danske Regioner kan ikke støtte alle de konkrete forslag, der præsenteres i evalueringen, men samlet set udgør evalueringen et godt grundlag for den efterfølgende politiske proces.

Danske Regioner mener endvidere, at det på nogle områder, blandt andet på natur-, miljø- og socialområdet, er en mangel, at der ikke er lavet særskilte faglige analyser til formålet. Dermed er nogle emner behandlet ud fra et begrænset eller et forældet fagligt grundlag.

Dampfærgevej 22
Postboks 2593
2100 København Ø

T 35 29 81 00
F 35 29 83 00
E regioner@regioner.dk

4. Udviklingen efter reformen på udvalgte tværgående felter

Side 2

4.1. Udviklingen i politisk styring

Danske Regioner er enig i, at det fleksible forretningsudvalgsstyre generelt er velfungerende.

Danske Regioner støtter forslaget om at give de enkelte regionsråd mulighed for at nedsætte stående udvalg med eller uden umiddelbar forvaltning for hele eller dele af udvalgets ansvarsområde. Justeringerne af regionernes styrelsesforhold vil styrke den demokratiske legitimitet og den politiske styring i regionerne.

Danske Regioner gør opmærksom på, at den samlede ramme til vederlæggelse ikke i tilstrækkelig omfang afspejler opgavetyngde eller transportafstande for regionale politikere, ligesom der er et efterslæb i forhold til reguleringen.

Danske Regioner finder principielt, at regionerne bør have en fuldmagt svarende til kommunernes, men er positive overfor, at de anbefalede justeringer af adgang til at indgå i samarbejder og udføre opgaver for andre offentlige myndigheder gennemføres. Der opfordres dog til, at tærskelværdien i lov 548 hæves eller ophæves, hvis ændringen skal løse de udfordringer, som den er tiltænkt.

4.4. Udviklingen i det administrative ressourceforbrug i kommuner og regioner

Danske Regioner bemærker, at analysen samlet set afspejler, at regionerne har fokus på at begrænse udgifterne til både administrativt personale og øvrige dele af administrationen, som varekøb og konsulentydelse. Den afspejler også, at regionerne i kraft af deres størrelse ofte løser opgaver ”in house”, hvilket giver øget administrativt personaleforbrug, men sparer på udgifter til eksterne konsulenter.

Danske Regioner bemærker, at stigningen i antallet af administrative medarbejdere skyldes en prioriteret, indsats omkring sundhedsplanlægning, kvalitetsudvikling, fælles indkøb og opbygning af professionelle byggeorganisationer. Ser man på administrationens omfang, er det administrative personales andel af alle ansatte lavest i regionerne. I 2011 er administrationsprocenten i kommunerne 20,55 mod 6,7 i regionerne.

4.6. Udviklingen i strukturen vedrørende dagtilbud, folkeskoler og sygehuse

Danske Regioner er tilfreds med de positive konklusioner i forhold til regionernes omlægning af sygehusstrukturen.

5. Sundhedsområdet

Danske Regioner er tilfreds med, at evalueringen på sundhedsområdet overordnet konkluderer, at sundhedsområdet er velfungerende. Evalueringens anbefalinger vil - hvis de føres ud i livet under de rette betingelser - kunne sikre en bedre sammenhæng for borgerne og styrke samarbejdet mellem kommuner, regioner og almen praksis. Mange af forslagene mangler dog at blive konkretiseret, og man kan stille spørgsmålstejn ved, om forslagene uden en ændring af finansiering og styringsmuligheder vil have den ønskede effekt.

Danske Regioner finder det imidlertid beklageligt, at centrale emner omkring styring og incitamenter på sundhedsområdet, herunder de negative incitamentsvirkninger af den kommunale medfinansiering, ikke er behandlet i evalueringen, men må afvente regeringens incitamentsudvalg, der afrapporterer i foråret 2013.

5.2. Sundhedsaftaler og samarbejdet med almen praksis

Danske Regioner er enig i, at sundhedsaftalerne i endnu højere grad kan bruges til at styrke det sammenhængende og samarbejdende sundhedsvæsen.

Danske Regioner er enig i, at det er nødvendigt at opstille målsætninger og sikre opfølgning af sundhedsaftalerne, men påpeger, at forudsætningerne herfor er, at kommunerne systematisk opsamler og indberetter de relevante data.

Forslaget om at styrke regionernes mulighed for at definere og styre almen praksis er efter Danske Regioners opfattelse et helt nødvendigt skridt for at sikre et sammenhængende sundhedsvæsen. Regionerne har bl.a. brug for at kunne definere, hvilke opgaver lægerne skal løse ud fra hensynet til den samlede sundhedsplanlægning, og hvor lægepraksis skal placeres fremover.

5.3. Sundheds-it

I internationale sammenhæng fremhæves det danske sygehusvæsen som værende helt i front med sundheds-it.

Danske Regioner finder, at sundheds-it-området i evalueringen nedtoner betydningen af, at staten leverer den lovede nationale infrastruktur til regionerne. Staten er bagud med mange af de leverancer, som regionerne er afhængige af og øget fremdrift forudsætter en styrket indsats i staten..

Danske Regioner påpeger, at der er mulighed for at styrke samarbejdet om sundhedsaftalerne med anvendelse af it.

5.4. Den patientrettede forebyggelse og opfølgende indsats

Danske Regioner er enig i, at der i forhold til den patientrettede forebyggelse og ”de fælles patienter” er behov for at sikre, at opgaven udføres der, hvor den faglige ekspertise er i form af det rette tilbud af høj kvalitet.

Danske Regioner er derfor også enig i, at der er behov for nytænkning i opgaveløsningen i forhold til sårbare patientgrupper, som er særligt afhængige af, at samarbejdet mellem kommune, sygehuse og almen praksis fungerer.

Danske Regioner er desuden enig i, at regionernes rådgivningsforpligtelse skal systematiseres og målrettes kommunernes behov, og at kommunerne og almen praksis i højere grad skal gøre brug af den viden og de tilbud, der stilles til rådighed.

Danske Regioner ser også positivt på anbefalingen om, at kommunerne skal sikre en bedre sammenhæng og kompetenceudvikling i den kommunale opgaveløsning, hvad angår opgaver i patientens eget hjem.

5.5. Genoptræning efter udskrivning fra sygehus

Danske Regioner er enig i evalueringens anbefaling om, at genoptræningsområdet styrkes ved at udvikle et værktøj til stratificering af patienter med genoptræningsbehov. Det anbefales, at modellen udvikles, så den kan anvendes på et bredt område.

Danske Regioner er enig i, at indsatsen for patienter med meget komplekse genoptræningsbehov skal styrkes, men påpeger også, at der bør udvikles faglige anbefalinger for patienter med mindre komplekse behov.

Danske Regioner er tilfreds med, at der lægges op til, at regionerne får mulighed for at fastsætte en frist for, hvornår den kommunale genoptræning senest skal påbegyndes for patienter med komplekse genoptræningsbehov.

Danske Regioner er enig i anbefalingen om, at monitoreringen af hele genoptræningsområdet skal styrkes. Der er i dag store kommunale forskelle i ventetid på kommunal genoptræning.

Målgruppen af patienter med komplekse behov er bred og rummer mange forskellige diagnosegrupper. Det er for Danske Regioner afgørende, at den styrkelse af indsatsen, der lægges op til i evalueringen ikke afgrænses for snævert, men kommer til at gavne alle patienter med behov for en særlig indsats.

5.6. Indsatsen for patienter med psykisk sygdom

Danske Regioner konstaterer, at evalueringen af kommunalreformen i relation til indsatsen for patienter med psykisk sygdom, herunder de nuværende problemer vedrørende patienter med dobbeltdiagnoser, behandles i regeringens psykiatriudvalg, som afrapporterer i sommeren 2013.

Danske Regioner ønsker alligevel at pege på, at når det drejer sig om patienter med misbrug og samtidig alvorlig psykisk sygdom, bør det være psykiatrien, der har ansvaret for den samlede behandling af både den psykiske sygdom og misbruget. Der er i dag betydelige snitfladeproblematikker knyttet til behandlingen af denne patientgruppe. Der er tale om en meget sårbar og ofte ustabil gruppe patienter, som vanskeligt kan overskue at samarbejde med to forskellige systemer, der pga. forskellige behandlingsparadigmer ikke nødvendigvis understøtter hinanden – og i værste tilfælde modarbejder hinanden og den samlede behandlingsindsats.

Endvidere ønsker Danske Regioner at understrege vigtigheden af at rette fokus på patienter med psykisk sygdom. Danske Regioner opfordrer derfor til, at psykiatrien fortsat indgår som et obligatorisk indsatsområde i sundhedsaftalerne. Endvidere bør psykiatri indgå i den styrkede integration mellem almen praksis, sygehuse og kommunale tilbud og indtænkes i arbejdet med behandlingsforløb og forløbsprogrammer..

6. Socialområdet og de specialiserede undervisningstilbud

Evalueringen bekræfter bekymringen for udviklingen af på specialiserede socialområde i flere henseender. Konkret har det vist sig, at der er nedlagt en række specialiserede tilbud, og at der i dag ikke eksisterer nogen dokumentation for, at disse er erstattet af andre tilbud, der sikrer samme kvalitet for borgerne. Evalueringen fastslår desuden, at det rammeaftalesystem, der var tænkt som en garanti for at fastholde og udvikle området, ikke har været tilstrækkeligt.

6.2. Understøttelse af den specialiserede sociale indsats

Danske Regioner mener ikke at, den foreslåede model for en national koordinationsstruktur vil være tilstrækkelig til at sikre fagligheden og udbuddet af indsatser på det højt specialiserede socialområde. Koordinationsmodellen tager først hånd om problemerne, når specialiseret viden er ved at forsvinde. Danske Regioner mener, at der bør ske en langt mere fremadrettet og systematisk planlægning og udvikling af indsatserne på det højt specialiserede socialområde. Danske Regioner opfordrer til, at der - med inspiration fra sundhedsområdet - sættes på en egentlig planlægning af de specialiserede indsatser på det højt specialiserede socialområde.

6.3. Placering af tilbud

Evalueringen bekræfter, at den nuværende placering af tilbud ikke er et resultat af en samlet vurdering af faglig og økonomisk bæredygtighed. Danske Regioner peger på den model, der placerer et klart og entydigt ansvar for det højt specialiserede socialområde i regionerne (model 3). Drift og udvikling af højt specialiserede tilbud fordrer et geografisk og befolkningsmæssigt stort grundlag, faglige videnmiljøer og tæt tilknytning mellem sociale sektoren og sundhedssektoren, som kun findes i regionerne.

Danske Regioner fremhæver, at en intensiv og en højt specialiseret hjælp og støtte til mennesker med f.eks. en kompleks hjerneskade eller svær spiseforstyrrelse er helt afgørende for den enkeltes og de pårørendes livskvalitet. På dette område er det hverken menneskeligt, fagligt eller økonomisk fornuftigt at prioritere det kortsigtede budgethensyn over hensynet til at bringe borgeren tilbage til livet og om muligt arbejdsmarkedet. Danske Regioner vurderer, at målgrupperne i modellen med fordel kunne udvides i overensstemmelse med Danske Regioners udspil 'Klart ansvar for de svageste'.

Danske Regioner påpeger, at det er vigtigt, at den regionale forsyningspligt opretholdes, så der sikres mulighed for regional drift af tilbud, som kom-

munerne ikke kan eller vil overtage, ligesom der i regionerne sikres et vist bæredygtigt miljø (ikke mindst i lyset af skærpede kvalitetskrav), så der både fagligt og politisk set er udviklingsmuligheder og det nødvendige fokus på området.

Danske Regioner advarer mod en kommunalisering af det højt specialiserede socialområde (model 2). Det vil bidrage til yderligere afspecialisering, fordi der ikke er et fagligt og økonomisk bæredygtigt grundlag for driften. Den enkelte kommune har for få borgere med så komplekse problemer til at løfte opgaven, ligesom de mangler et incitament til at satse udviklingsmidler på en så lille gruppe af borgere. Modellen savner generelt en kvalitativ begrundelse og vil give problemer i form af mangel på demokratisk kontrol.

6.4. Effektiv drift af tilbud

Danske Regioner er enig i, at der bør skabes større gennemsigtighed i forhold til økonomi og takstberegninger. Danske Regioner finder det hensigtsmæssigt, at der bl.a. foreslås ensartede regler for takstberegning mv. Samtidig advares der mod helt individuelle takster på området, som vil give øget administration.

6.5. Specialiserede undervisningstilbud

Danske Regioner mener, at der kun ved en fortsat regional drift kan sikres en opretholdelse af højt specialiserede faglige videnmiljøer. Danske Regioner påpeger, at der fortsat er børn, der har så komplekse tale-, høre- og synshandicap og ofte andre handicap, at der er behov for højt specialiserede indsatser. For dem går vejen til inklusion via en højt specialiseret indsats og stærke faglige miljøer. Disse faglige miljøer kan samtidig sikre materialeproduktion og efteruddannelse af de lærere og pædagoger, der arbejder med inklusion af børn med mindre svære handicap. Modellen inkluderer et formaliseret samarbejdsforum, og det bemærkes at der i den sammenhæng kan skabes en formaliseret dialog med kommunerne om efterspørgslen.

7. Natur- og miljøområdet

7.2. Grundvand

Danske Regioner mener, at den fremtidige vedligeholdelse af grundvandskortlægningen bør udføres af regionerne. Det er en forudsætning for at beskytte drikkevandsressourcen, at vi har en opdateret viden om den. Grundvand er ikke en statisk størrelse. Det ændrer sig – bl.a. som følge af vandindvinding og forurening. Vores viden om undergrunden ændres også – bl.a.

som følge af regionernes forureningsundersøgelser og kortlægninger. Samtidigt er det primært regioner, kommuner og vandværker, der har behov for grundvandskortlægningen. Derfor bør den udføres decentralt, så tæt som muligt på dem, der skal anvende kortlægningen. Det giver synergi, den mest effektive ressourceanvendelse og den bedste sammenhæng til brugernes behov. Regionerne har med deres kortlægning af jordforurening vist, at de kan lave en landsdækkende ensartet kortlægning. En regional placering af opgaven vil skabe et mere klart myndighedsansvar, idet regionerne da vil have ansvaret for kortlægning af undergrunden til alle formål – eksempelvis vandindvinding, håndtering af jordforurening og råstofkortlægning. Efter som den indledende kortlægning af grundvandet er sat til at ophøre i 2015, så haster det med at få lovgrundlaget på plads for den fremtidige vedligeholdelse.

7.5. Råstoffer

Danske Regioner anbefaler, at man følger udvalgets model 2 og samler råstofområdet i regionerne, da det er uhensigtsmæssigt at have området fordelt på to niveauer. Såvel økonomiske, erhvervsmæssige og overordnede miljøhensyn taler for en flytning af tilladelsesgivning til regionerne.

Forsyningssikkerheden for råstoffer til kommende byggerier og infrastrukturprojekter er samfundsmæssig nødvendighed, som sjældent er populær i lokalområdet. Derfor kan det være svært at få indvindingstilladelse fra en kommune. Endvidere udgør råstoffer, der skal transporteres over store afstande på grund af manglende lokal forsyning, i sig selv et problem både i forhold til miljø og økonomi, da transportomkostningerne udgør en stor andel af råstofprisen.

Den nuværende myndighedsfordeling gør det endvidere vanskeligt, at give borgere og virksomheder klare horisonter for, hvor længe der graves efter råstoffer i graveområder, og hvad der skal ske med områderne efter endt gravning. Flytning af tilladelsesgivning til regionerne vil skabe sammenhæng til råstofplanlægningen og give bedre muligheder for at styre rækkefølgen af indvindingen. Dermed mindskes generne ved, at der åbnes for mange spredte råstofgrave, som er i drift over lang tid. Herudover giver det bedre muligheder for at tænke efterbehandling af råstofgravene sammen med udlægningen af graveområder.

8. Regional udvikling

8.2. Opgavefordelingen i erhvervsudviklingsindsatsen

Danske Regioner finder det positivt, at evalueringen konkluderer, at det er lykkedes at indfri målet om en énstrengt og mere sammenhængende indsats på erhvervsområdet.

Danske Regioner finder, at aftalerne om vækstpartnerskaber mellem de regionale vækstfora og regeringen er et godt redskab til at styrke sammenhængen mellem den statslige og regionale indsats for vækst og erhvervsudvikling. Danske Regioner går gerne i dialog med staten om at videreudvikle rammerne for vækstpartnerskaberne. Eksempelvis kan aftalerne gøres mere konkrete ved at der i fællesskab og i god tid udvælges temaer.

Evalueringen peger på, at fortsat koordination og samarbejde mellem vækstforaene er væsentligt, men at dette ikke må medføre et unødigt administrativt merarbejde. Danske Regioner er enig heri og vil fortsat sætte fokus på videndeling, erfaringsudveksling og mulige samarbejdsfelter i politiske og administrative fora.

Danske Regioner støtter forslaget om at udvide regionernes nuværende indstillingsret til også at omfatte nedlæggelse af udbud af ungdomsuddannelser for at opnå et tilstrækkeligt og varieret udbud af ungdomsuddannelser i regionerne. Det vil sikre, at regionernes viden inddrages i forhold til at understøtte et tilstrækkeligt og varieret udbud i regionen.

Danske Regioner peger på, at det i forlængelse heraf bør overvejes at give regionerne mulighed for at afgive indstilling om længerevarende eller gentagne kapacitetslofter på de enkelte uddannelsesinstitutioner. I dag kan regionerne kun en enkelt gang indstille om midlertidigt kapacitetsloft på 2 år.

8.3. De regionale vækstforas indsats

Danske Regioner finder det positivt, at evalueringen af de regionale vækstfora konkluderer, at målet med etablering af de regionale vækstfora er indfriet.

Danske Regioner er enig i, at effektmålingen kan forbedres, og vurderer endvidere, at det kan ske via det udviklingsarbejde, der er sat i gang mellem Erhvervsstyrelsen og regionerne. På sigt kunne det være hensigtsmæssigt

med et fælles effektmålingsredskab for den samlede offentlige indsats på tværs af stat, regioner og kommuner.

Side 10

I forhold til det administrative arbejde med bl.a. projektmodning og sagsbehandling vedr. EU-midlerne bemærkes det, at regioner og vækstfora er underlagt et omfattende tungt regelsæt fra staten og EU. Danske Regioner opfordrer til yderligere administrative forenklinger i den nye strukturfondsperiode.

8.5. Regionale udviklingsplaner

Danske Regioner er enig i evalueringens konklusion om, at de regionale udviklingsplaner har levet op til formålet, og at de har været med til at sikre, at den regionale og kommunale planlægning peger i samme retning.

Håndtering af regionale udfordringer som omstilling til væksterhverv, adgang til kvalificeret arbejdskraft, jobskabelse i alle dele af landet, trafikal tilgængelighed m.v., kræver et dedikeret og klart placeret politisk ansvar i regionerne. Derfor mener Danske Regioner, at det er vigtigt med en styrkelse af de regionale udviklingsplaner.

De regionale udviklingsplaner kan styrkes ved, at:

- der etableres tættere sammenhæng til erhvervsudviklingsstrategierne. I den forbindelse kan navnet den regionale udviklingsplan ændres til Den regionale vækst- og udviklingsstrategi
- der etableres en tættere kobling til nationale målsætninger, og ved at samarbejdet med staten udbygges for eksempel i forhold til 95 procent-målsætningen på ungdomsuddannelsesområdet, i forhold til strategier for kollektiv trafik og infrastruktur, samt i forhold til landsplanredegørelsen
- de regionale vækst- og udviklingsstrategier i endnu højere grad bliver et forpligtende udtryk for den fælles udviklingsindsats, som region og kommuner er enige om.

Danske Regioner advarer imod at afskaffe den regionale udviklingsplan (model 2). Det ville betyde, at væsentlige planlægningsmæssige opgaver ikke ville blive løftet, for eksempel aftaler om infrastruktur og klimastrategier med kommunerne.

Den regionale udviklingsplan er det eneste redskab til at sikre sammenhæng på tværs af kommuner, områder og sektorer. Det understøttes af en OECD-rapport fra 2012, som konkluderer, at den regionale udviklingsplan tager hånd om alle de væsentlige faktorer, der ligger udover den traditionelle erhvervspolitik, og at de har haft stor betydning for den regionale vækst. Uden en regional udviklingsplan vil landsdelene stå uden en forankret plan, der samler visioner og målsætninger og giver retning for samarbejdet på tværs af sektorer.



Bent Hansen
Formand



Carl Holst
Næstformand