



Den brændende platform for kommunerne er en udskudt sundhedsreform og et uløst udligningsproblem

Administrativ Debat mødte før sommerferien KL's administrerende direktør Kristian Wendelboe til en snak om, hvordan det går med det kommunale selvstyre, de økonomiske og styringsmæssige udfordringer, som kommunerne står overfor samt ikke mindst det stærke kommunale sammenhold, der udfordres fra flere sider. Øverst på KL's ønskeseddel til en ny regering står en sundhedsreform, der skal opbygge kapacitet og struktur i det nære sundhedsvæsen, og en udligningsreform af både navn og gavn.

**AF KASPER TOLLESTRUP OG CLAES NILAS,
ADMINISTRATIV DEBAT.**

Hvad er status på det kommunale selvstyre?

Egentligt går det ret godt med det kommunale selvstyre, men der er også nogle udfordringer. I én fortælling går det rigtigt godt. Der er høj tillid til kommunalpolitikkerne,

der er høj stemmeprocent ved kommunalvalg, der er en tårnhøj decentralisering, og kommunalbestyrelserne sidder med nogle meget store beslutninger. Men der er også en fortælling om, at Folketinget gradvist bliver mere og mere konkret og detaljeret i sin styring, hvilket vi har set tydeligt her i valgkampen, hvor fx minimumsstandarder har fyldt meget.

Hvis man ser verden fra en kommunalbestyrelse, kan man godt have en følelse af, at dialogen med borgerne er rigtig god, og at meget fungerer rigtig godt. Men så er der alligevel et Folketing, der presser i retning af at indsnævre det kommunale selvstyre. Det er muligvis udtryk for mistillid eller frustration over manglende politisk rum. Men i KL kan vi godt have opfattelsen af, at vi er oppe imod nogle meget store statslige bureaukrater, der skal legitimere sig selv ved fx at indsamle dokumentation og sætte sig på data. Men jeg tror ikke på, at man kan styre den offentlige sektor fra et ministerium. Det er der ikke ret mange gode eksempler på.

Den anden udfordring, jeg vil fremhæve, er, at der er noget i tiden, der udfordrer den måde, vi har opbygget vores samfund på. Der er en generation, der ikke helt accepterer, at det repræsentative demokrati er baseret på, at man vælger nogen til at repræsentere sig, og så må man vælge nogle andre, hvis de ikke træffer de rigtige beslutninger. Jeg tror derfor, at alle kommuner gør sig overvejelser om nye veje til at komme i kontakt med borgerne og inddrage dem i beslutningerne.

Er der simpelthen borgere, der ikke respekterer de demokratiske spilleregler?

Jeg har indtryk af en stigende grad af "aktivisme" i de her år i form af græsrodsbevægelser, engagement og borgerbevægelser uden om de politiske partier og traditionelle strukturer. Jeg synes personligt, det er sundt, når politiske beslutninger træffes med et solidt flertal henover midten. Det er der mange andre, der også gør. Men det er vigtigt at være opmærksom på, at mange ikke er enige i det synspunkt. Mange ser det som en trussel og udtryk for, at det er eliten, der træffer beslutningerne.

Det hænger også sammen med, at adgangen til det offentlige rum er blevet enormt nem. Det er blevet meget nemt at beslutte sig for fx at være en markant profil på Twitter, og så er der nogen, der begynder at høre på, hvad man siger. Tidligere krævede det i højere grad, at man kvalificerede sig og havde en platform som fx politiker eller journalist for at få adgang til det offentlige rum.

Det er jo grundlæggende et sundhedstegn og udtryk for, at demokratiet og samfundsengagementet er levende. Men det er meget vigtigt, at kommunerne finder en måde at komme i dialog med de her bevægelser på. Vi kan ikke forlade os på, at tilliden til lokalpolitikere er højere end til folketingspolitikere og tro,

» **Der er noget i tiden, der udfordrer den måde, vi har opbygget vores samfund på. Der er en generation, der ikke helt accepterer, at det repræsentative demokrati er baseret på, at man vælger nogen til at repræsentere sig, og så må man vælge nogle andre, hvis de ikke træffer de rigtige beslutninger.**

at alt er godt. Det repræsentative demokrati skal hele tiden udvikle og tilpasse sig den tid, vi lever i. Det er ikke nemt, der findes ikke snuptagsløsninger, og vi kan ikke løse det fra centralt hold. Men der er brug for, at vi lærer af hinanden og finder veje til at give borgerne mere medejerskab til beslutningerne.

Hvad har kommunalreformen betydet for lokaldemokratiet?

Kommunalreformen har betydet, at opgaverne og tyngden af beslutningerne i kommunalbestyrelserne er blevet meget større. Beslutningskraften er blevet meget større, og på den måde har reformen været en enorm styrkelse af det lokale demokrati.

Men det er også blevet sværere at være lokalpolitiker. Kommunalreformen, den økonomiske virkelighed og den faglige udvikling har betydet større enheder med sammenlægninger på fx skoleområdet og sundhedsområdet. Samtidig bliver den offentlige sektor mere og mere kompleks, borgernes forventninger stiger, og det gør kravene til professionalisme i opgaveløsningen også. Det er en udvikling, som ikke harmonerer med den kommunestruktur og opgavefordeling, vi havde før kommunalreformen. Men det betyder, at det er blevet sværere for politikerne at se ind i maskinrummet.

Er der frustration blandt lokalpolitikere over, at det er blevet for svært at være lokalpolitiker?

Det er helt klart blevet sværere at være lokalpolitiker. Sagerne på byrådsmøderne er blevet sværere tilgængelige, problemstillingerne er blevet mere komplekse, og der er kommet flere akademikere til at skrive sagerne. Den største udfordring for embedsmændssystemet i kommunerne er, at man er nødt til at finde nogle måder at gøre sagerne mere tilgængelige for politikerne på. Det er helt

» Som lokalpolitiker skal man selvfølgelig være opmærksom på, at der er et stykke arbejde, der skal laves og nogle sager, der skal læses. Men man skal også kræve, at sagerne fremstilles, så de kan forstås uden at blive for omfangsrige og detaljerede.

afgørende, at sagerne fremstilles, så politikerne kan forstå dem relativt hurtigt og træffe beslutning.

Som lokalpolitiker skal man selvfølgelig være opmærksom på, at der er et stykke arbejde, der skal laves og nogle sager, der skal læses. Men man skal også kræve, at sagerne fremstilles, så de kan forstås uden at blive for omfangsrige og detaljerede. Og så skal man være skarp på, hvad man egentlig vil i politik og så prøve at udfordre systemet lidt tilbage. Ellers er der en reel risiko for, at man bliver lagt ned af sagerne og bare maskinstempler dem. Og det er ikke meningen med demokratiet.

Hvordan kan embedsværket hjælpe politikerne med at finde rum til at lave politik?

En klassisk New Public Management-tilgang vil være at løfte politikerne ud af maskinrummet og op i det strategiske rum. Men jeg tror mere på, at opgaven består i at give politikerne tilstrækkelig indsigt i maskinrummet til, at de reelt kan gå op i det strategiske rum. Der har været en bølge af embedsmandstænkning, som har gjort det sværere at være politiker, fordi man har glemt, at det er svært at være strategisk uden at have tilstrækkelig indsigt.

Opgaven består ikke i at flytte hele maskinrummet over til politikerne. Opgaven består i at vælge de dele i maskinrummet, der kan give politikerne den fornødne indsigt til, at de kan træffe strategiske beslutninger. Et eksempel er sygefravær på kommunens institutioner, som kan give nogle gode politiske diskussioner.

Det er ikke en løsning at fjerne politikerne fra maskinrummet. Det giver dårlige beslutninger, bl.a. fordi politikernes styrke er deres helhedsperspektiv. De fleste embedsmænd og institutionsledere er sektortænkende, så hvor skal helhedsperspektivet komme fra, hvis det ikke skal komme fra politikerne?

Hvad er de store udfordringer for at drive god ledelse i kommunerne?

Der har været meget fokus på styring i mange år. Men med Ledelseskommisionen lykkedes det faktisk at flytte fokus mere over på ledelse. Selvfølgelig skal der være styring. Men hvis det bliver til overstyring, kommer ledelsen til at foregå centralt, og vi frakobler ledelsen ude på den enkelte institution, og så kommer der i virkeligheden hverken ledelse eller styring ud af det.

Problemet er, at det er den faglige ledelse, der går tabt. Trenden i kommunerne har været at gøre topledelsen smallere. Det kan sagtens være en god idé, men det betyder, at toplederne får en bredere faglig portefølje, og det indebærer en risiko for, at topledelsen og den faglige ledelse for langt fra hinanden. Den største udfordring er derfor at få mere sammenhæng i ledelseskæden.

Og så er der rigtigt mange styringsmål. Måske kunne nogle af dem undværes, og så skal man til gengæld være skarpere på at holde dem, der har ledelsesansvaret, op på ansvaret.

Bliver de kommunale topledere udskiftet for hurtigt?

Kommunerne er jo politisk ledede organisationer. Det er politikerne, der definerer, hvilket rum de vil være i, og så består toplederopgaven i at udfylde resten. Derfor er det heller ikke så overraskende, at det nogle gange kommer til en afskedigelse, og at det fx sker i forbindelse med et borgmesterskift. Det er tegn på, at det kommunale arbejdsmarked er sådan, at hvis kemien er skæv, eller hvis strategien skal ændres, så kan det være direktøren, der bliver fyret.

Der er en risiko for at blive fyret som kommunaldirektør. Det er bare vigtigt at være klar over, at sådan er vilkårene, men så skal der til gengæld også være mulighed for at komme godt videre, hvis det kommer til en afskedigelse. Man kan da også se, at mange



» **Hvis der ikke kommer en udligningsreform, kommer det til at fylde mere og mere, og det fortrænger simpelthen alle andre dagsordener. Det er den enkeltstående største trussel mod kommunesammenholdet.**

finder et tilsvarende job relativt hurtigt, hvilket er positivt.

Der har været debat om nogle fratrædelsesordninger, og nogle af dem har også været rigtig svære at forsvare. Men det må ikke tippe over, så folk bare smides ud uden løn. For så bliver det svært at rekruttere nogen, der er klar til at påtage sig jobbet. Når der er en risiko for at blive udskiftet hurtigt, skal der også være nogle fair vilkår.

Hvor meget mærker I debatten om de store byer mod resten af landet?

Vi mærker det ganske tydeligt. Når vi samler borgmestrene, kan man godt fra gang til gang få en fornemmelse af, at afstanden mellem byområderne og de andre bliver større og større. Vi forsøgte for nogle år siden

med "Danmark i forandring" at sætte lys på befolkningsbevægelserne ind mod byerne, fordi debatten var farlig for kommunesammenholdet. Det lykkedes vi faktisk rigtig godt med indtil den dag, det blev til en udligningsdiskussion, og så kunne vi ikke længere stå i spidsen for det som organisation.

Kan en udligningsreform løse problemet med afstanden mellem by og land?

Vi er nødt til at have en udligningsreform, og det skal være en reel reform. Ellers rykker vores bagland fra hinanden. Hvis der ikke kommer en udligningsreform, kommer det til at fylde mere og mere, og det fortrænger simpelthen alle andre dagsordener. Det er den enkeltstående største trussel mod kommunesammenholdet.



Det er en bunden opgave, som man skal lykkes med. Grunden til, at diskussionen er så stærk nu, er dels, at urbaniseringen er taget til i tempo og dels, at den seneste udligningsreform ikke rigtigt ændrede noget. Det efterlod mange med en følelse af, at nu var toget kørt. Det var en meget stor fejl.

Den tidligere indenrigsminister har sagt, at hvis kommunerne kan blive enige, er han klar til at skrive under på en udligningsaftale?

Det kan han umuligt mene alvorligt. Hvis man skal nævne to grunde til at have en indenrigsminister, så er den ene udlignings-systemet og den anden er styrelsesloven. Det er selvfølgelig Folketingets opgave at beslutte fordelingen mellem kommunerne. Det kan KL ikke.

KL kommer heller ikke med et udspil til en udligningsreform, idet en reform jo handler om, at den ene halvdel skal aflevere til den anden halvdel. Enhver kommune med respekt for sig selv er medlem af en kreds af kommuner med nogenlunde samme problemstillinger. Og de sender alle sammen breve til KL om, hvilken reform de hver især gerne vil have. Men der er jo ingen, der sender et brev og foreslår, at de gerne vil aflevere nogle flere penge.

Hvad tænker du om, at kommuner lægger sag an mod staten om udligningssystemet?

Sagsanlægget er jo en uheldig konsekvens af, at der er gået så lang tid uden en reform. Nu er det blevet til mistillid til systemet og helt ned til mistillid til de embedsmænd, der foretager beregningerne. Det er jo det, der ligger i sådan et sagsanlæg. Det er virkelig ikke godt, og det er en advarsel. Den offentlige sektor skal ikke lægge sag an mod sig selv og hinanden. Men det er udtryk for, at der for længe har været et uløst problem. Frustrationen er blevet for stor.

Hvad er de store udfordringer for kommunernes økonomi?

Der var nogle år i 00'erne, hvor den kommunale økonomi voksede ret hurtigt, og

med kommunalreformen steg udgifterne meget hurtigt frem til ca. 2010. Så sagde det BANG, så kom budgetloven, og så rykkede udgiftsniveauet hurtigt ca. 10 mia. kr. ned.

Herefter har der været en lang periode med luft op til udgiftslofterne. Men luften er væk nu. Der har været meget fokus på udgifterne på socialområdet, selvom der i regnskaberne egentligt har været et nogenlunde stabilt udgiftsniveau. Men udgifterne er under pres nu.

Der kommer markant flere diagnoser, og folk lever længere. Det sidste er selvfølgelig positivt, men det betyder, at der kommer flere kunder i butikken. Der er et enormt udgifts-pres i sygehusvæsenet. Flere steder må sygehuse gå på kompromis med den faglige kvalitet for at holde budgetterne, hvilket er udtryk for, hvor pressede de er. Man har haft en sygehusplanlægning, hvor man har reduceret kapaciteten, hvilket er det rigtige at gøre, fordi det retter sygehusenes fokus på det komplicerede og det svære. Men det forudsætter en plan for det nære sundhedsvæsen, der kan løfte indsatsen overfor fx kronikere, ældre medicinske patienter osv. Og den har vi ikke.

Hvilken betydning har en sundhedsreform for jer?

I de næste ca. 15 år kommer der en fordobling af ældre over 80 år, som fylder rigtigt meget i sundhedsvæsenet. Sygehusplanen for snart 10 år siden var den første del af planlægningen, hvor vi samlede specialerne på sygehuse. Men der skulle også have været en plan ved siden af for det nære sundhedsvæsen i kommunerne. Tænkningen med specialisering på sygehuse og det nære sundhedsvæsen i kommunerne er helt rigtig. Men hvis der ikke kommer en plan for det nære sundhedsvæsen, så skal vi have gang i nogle sygehusbyggerier i en rasende fart, for de nuværende har slet ikke kapacitet til alle de patienter, der kommer.

Den sundhedsreform, der blev fremlagt før valget, var et forsøg på at håndtere problemstillingen. Den største trussel mod den kom-

» **Det er en bombe. Det er nu det sker. De her ældre medicinske patienter, kronikere mv. kommer massivt lige nu. Den største frygt for os er derfor, at sundhedsreformen bliver parkeret i nogle år. Vi har ikke nogle år til at vente. Udbygningen burde være påbegyndt for flere år siden.**

munale økonomi er, at sundhedsreformen bliver udskudt. For patienterne kommer, der bliver flere ældre, og der bliver flere kronikere. Og der BLIVER skubbet ufinansierede opgaver ud fra sygehusene.

Der skal være en plan for, hvordan vi ruller det nære sundhedsvæsen ud og bygger kapacitet op i kommunerne. Hvis der ikke kommer styr på det, kommer det til at lægge den kommunale økonomi ned, og det bliver en udfordring for vores samfundsmodel. For hvem vil acceptere, at der ikke er et ordentligt behandlingstilbud?

Det er en bombe. Det er nu det sker. De her ældre medicinske patienter, kronikere mv. kommer massivt lige nu. Den største frygt for os er derfor, at sundhedsreformen bliver parkeret i nogle år. Vi har ikke nogle år til at vente. Udbygningen burde være påbegyndt for flere år siden. Man kan altid diskutere præcis, hvilken reform det skal være. Det afgørende er, at der kommer et samarbejde mellem sygehuse, praktiserende læger og kommuner, at der kommer en plan for det, og at der bliver bundet penge på det.

Hvordan lykkes I med at overholde udgiftsloftet?

Vi opfandt for mange år siden den faseopdelte budgetlægning. Hvert år tænker vi, at det ikke går en gang til. Hvert år kommer sindene lidt i kog, der er lidt diskussioner om, hvilke kommuner, der skal tilpasse sig. Men så lykkes det alligevel hver gang at komme i mål.

Det foregår på den måde, at vi aftaler nogle rammer i økonomiaftalen, og så mødes borgmestrene et antal gange frem til de endelige budgetter. Det foregår meget lavpraktisk sådan, at hvis udgifterne fx er en mia. kr. højere end aftalt, spørger vi ud i borgmesterkredsen, hvem der har et bidrag. Og man tænker, at det aldrig går, for hvem har lyst til det? Men det ender alligevel altid med, at den kollektive tanke sejrer. Det er ret imponerende.

Med til historien hører selvfølgelig, at der indtil nu har været luft op til servicerammen, og at det er nu, det begynder at bide. På anlægsrammen var der en lille overskridelse denne gang. Hvis anlægstallet bliver meget lavt, og hvis vi ikke har plads til de nødvendige investeringer, står vi med en udfordring. Så vil det blive en kamp mellem de store byer og resten af landet, for det er typisk i de store byer, der er behov for at bygge skoler osv.

» **Vi opfandt for mange år siden den faseopdelte budgetlægning. Hvert år tænker vi, at det ikke går en gang til. Hvert år kommer sindene lidt i kog, der er lidt diskussioner om, hvilke kommuner, der skal tilpasse sig. Men så lykkes det alligevel hver gang at komme i mål.**

Er der et alternativ til den faseopdelte budgetlægning?

Det er altid et spørgsmål, om vi i KL kan gå længere i forhold til, hvilket anlægsniveau kommunerne skal have på baggrund af objektive kriterier. Men det er nødt til at være den enkelte kommunalbestyrelse, der træffer den beslutning. Det er ikke KL, der lægger budgetterne. Det er den enkelte kommune nødt til at stå på mål for.

Hvilken forskel gør det, at der er sanktioner på overskridelse af servicerammen?

Det betyder, at på servicerammen er det alvor. Det er det selvfølgelig også på anlæg, men hvis man teoretisk forestillede sig en anlægssanktion, ville det virkelig blive alvor. Men hvis det kommer dertil, bliver det meget svært for KL at lave en aftale med regeringen, med mindre anlægsrammen er tilstrækkelig stor. Ellers bliver det basalt set København og de andre store byer mod resten af landet, for der er simpelthen nogen, der er nødt til at bygge skoler, institutioner osv.

Med til historien hører, at anlægsoverskridelsen på to mia. kr. i 2018 ikke er udtryk for, at kommunerne har brugt to mia. kr. mere end normalt. Anlægsudgifterne er faktisk overraskende stabile over en årrække. Men skiftende regeringer har haft den tilgang, at anlægstallet skulle nedbringes, og derfor er det aftalte niveau gledet ned.

Ser du behov for grundlæggende ændringer af aftalesystemet?

Der er rigtig mange fordele ved aftalesystemet. Regeringen og Folketinget får på deres side en armslængde til de konkrete beslutninger, og kommunerne får på deres side nogle frihedsgrader. Alternativet til et aftalesystem kan næsten kun være mere regulering og mere detailstyring. Det kan man fra centralt hold måske være fristet af, men det vil betyde, at nogle ministre vil skulle træffe nogle meget

» Den stigende likviditet er udtryk for, at der ikke har været en udligningsreform, og at man derfor i flere år har overfinansieret den samlede kommunaløkonomi.

ubehagelige beslutninger. Alle i borgmesterekredsen har også en erkendelse af, at det er en fordel selv at træffe beslutningerne frem for, at nogle andre gør det. Og det betyder jo også, at man så er villig til at gå lidt på kompromis med det, man egentligt gerne ville.

Jeg har oplevet mange forsøg på at gentænke aftalesystemet, og man når altid frem til, at det grundlæggende er meget klogt, som det er.

Hvordan skal kommunerne håndtere den stigende likviditet?

Den stigende likviditet er udtryk for, at der ikke har været en udligningsreform, og at man derfor i flere år har overfinansieret den samlede kommunaløkonomi. Når man med budgetloven har styr på, hvor mange penge

kommunerne bruger, og man hvert år lægger nogle penge oven i bloktilskuddet for at lappe på nogle fordelingsvirkninger, ja så ender pengene i kommunernes kassebeholdninger, for hvor skal de ellers blive af.

Jeg ser det ikke som enormt farligt, så længe kommunerne ikke kan forgribe sig på pengene. Men det medvirker jo til forskel i rammevilkår. Nogle kommuner har det problem, at de har svært ved at få økonomien til at hænge sammen, mens andre har det problem, at de burde investere i anlæg, fordi de har råd til det, men de kan ikke få lov til at bruge pengene. Det er to forskellige problemstillinger, men svaret er det samme, nemlig at man må se at få lavet en udligningsreform.

Er der brug for tilpasninger i kommunestrukturen?

Kommunalreformen gav nogle ret store enheder de fleste steder, så jeg kan ikke umiddelbart forestille mig, at der kommer en kommunalreformdagsorden igen som sidst. Det bliver i hvert fald ikke KL, der starter den diskussion. Opgaverne kan sagtens løses i den nuværende kommunestruktur. Det gælder også sundhedsområdet, selvom det er klart, at det kræver økonomi og ressourcer. ■