

Beslutningsforslag nr. B 95. Fremsat den 11. februar 2000 af Else Winther Andersen (V), Lars Løkke Rasmussen (V), Knud Erik Kirkegaard (KF) og Ebbe Kalnæs (CD)

Forslag til folketingsbeslutning om udviklingsforsøg i kommunerne

Folketinget opfordrer regeringen til at fremsætte lovforslag i år 2000, der gør det muligt at iværksætte en række udviklingsforsøg i kommunerne med henblik på at give kommunerne muligheder for at afprøve nye effektive metoder i

opgaveløsningen, fjerne lovgivningsmæssige barrierer og andre forhold, som hindrer en effektiv drift af de kommunale serviceopgaver, og som kan medvirke til at skabe mere velfærd og valgfrihed for borgerne lokalt.

Bemærkninger til forslaget

Almindelige bemærkninger

Forslagsstillerne foreslår, at der igangsættes en række udviklingsforsøg i den kommunale sektor, som kan give kommunerne muligheder for at afprøve helt nye metoder i opgaveløsningen. Forslaget er ikke en tro kopi af tidligere tiders frikommuneforsøg. Der er tale om en ny række forsøg, med et nyt indhold og under nogle andre former end frikommuneforsøgene.

Udviklingsforsøgene skal give nye og effektive løsninger, sætte fokus på lovgivningsmæssige barrierer og andre forhold, som kan medvirke til at skabe mere velfærd og valgfrihed for borgerne lokalt.

Regeringen opfordrer ofte kommunerne til at finde nye veje, når de kommunale opgaver skal løses, uden at ville give kommunerne de nødvendige instrumenter hertil.

I aftalen mellem regeringen og Kommunernes Landsforening om kommunernes økonomi og service 2000-2002 fremgår det, at parterne er enige om: »at igangsætte forsøg med forskellige former for friere valg.« I aftaleteksten for den kommunale økonomi for 1999 indgik det, at kommunerne skulle i gang med en omstillingsproces, og at kommunerne i den forbindelse skulle have de fornødne frihedsgrader. »Det er vigtigt, at kommunerne har de nødvendige frihedsgrader i denne omstillingsproces i forhold til tilrettelæggelsen af arbejdet«, lød det i aftalen for 1999.

I den Kommunale budgetoversigt, december 1999, sammenfattes de senere års økonomiske aftaler således, at: »Udover prioriteringen af den kommunale serviceproduktion vil fortsatte forbedringer af den offentlige service i stigende omfang skulle realiseres gennem prioritering og effektiviseringer«.

I Danmark tager den kommunale forvaltning sit udgangspunkt i borgerne. Beslutningerne skal tages så tæt på den enkelte borger som muligt. Begreber som åbenhed, medindflydelse, selvforvaltning og demokratisk kontrol er de demokratiske processer, der er fundamentalt afgørende for at kunne skabe et sundt og aktivt samfund, og selve grundstenen i det kommunale selvstyre.

Kommunerne er under pres. Et økonomisk pres, et pres for mere service og et demografisk pres. Dels har regeringen presset den kommunale økonomi gennem mange ufinansierede løfter om mere og bedre service. Dels er det kommunale skattegrundlag udhulet med indførelsen af bruttoskatten.

I de kommende år vil antallet af ældre stige betydeligt og sætte den offentlige service yderligere under pres. Hvor der i dag er 650.000 personer over 67 år i Danmark, vil der i 2030 være omkring 950.000. Samtidig bliver der færre i den erhvervsaktive alder til at forsørge de mange ældre. Dertil kommer borgernes stigende forventninger til mere og bedre offentlig service. Kommunerne oplever altså en stigende efterspørgsel kombineret med, at borgerne samtidig ønsker en stigende kvalitet i de kommunale serviceydelser.

Kommunerne har derfor, som det også blev udtrykt i den økonomiske aftale for 1999, behov for større frihed for at kunne leve op til de krav og udfordringer, som udviklingen har stillt og vil stille i de kommende år.

Det er forslagsstillernes opfattelse, at kommunerne skal have mulighed for at gå nye veje i bestræbelserne på at løse opgaverne på en effektiv måde og med en høj kvalitet. I erkendelsen af, at de fremtidige udfordringer for kommunerne kræver nye arbejdsredskaber, bør der straks tages initiativ til nyudvikling af strukturer og arbejdsprocesser lokalt.

Det bliver en afgørende opgave i de kommende år at arbejde for en styrkelse af det kommunale selvstyre ved at gøre det mere nærværende for befolkningen. En forudsætning for fortsat kvalitets- og effektivitetsudvikling er kommunalbestyrelsens mulighed for at prioritere i overensstemmelse med de lokale behov og ønsker. Det forudsætter på den anden side en god og levende dialog mellem kommunalpolitikere og borgerne.

Der findes i dag en lang række barrierer for kommunernes adgang til at løse opgaverne effektivt og med en høj kvalitet. Barrierer, som også er belyst i flere ministerielle rapporter og udvalg. Jf. bl.a. Friere valg på de kommunale serviceområder, som blev ud-

givet tilbage i maj 1999 af Finansministeriet, Kommunernes Landsforening m.fl. Også i relation til regeringen og de kommunale parter projekt om Service & Velfærd er der lagt op til, at kommunerne skal have bedre adgang til at lave forsøg, som kan give mere effektivitet og mere kvalitet i de kommunale serviceydelser. Det tyder på, at der i regeringen er en forståelse for, at kommunerne får handlefrihed til den nødvendige nyudvikling.

En lang række kommuner har i de senere år gennem konkrete ansøgninger foreslået dispensationer fra og ændringer af regelgrundlag m.v. for at kunne arbejde med mere fleksible løsninger, afprøve ny modeller etc. Særligt inden for folkeskolen og dagpasningsområdet har kommunerne overvejet, hvordan man kan tilrettelægge arbejdet på en ny og mere effektiv måde m.v.

I den økonomiske aftale mellem regeringen og Kommunernes Landsforening fra den 11. juni 1999 om kommunernes økonomi og service 2000-2002 fremgår det, »...at den begrænsede udgiftsramme frem mod 2002 især skal anvendes inden for børnepasning og folkeskole, hvor antallet af brugere vokser. Parterne er enige om, at råderummet til forbedringer herudover især tilvejebringes gennem bedre prioritering og mere effektiv drift.«

Udfordringerne for fremtidens velfærdssamfund handler om effektive løsninger med en høj kvalitet. Udviklingsforsøg i kommunerne kan være et første skridt i retning af en tilpasning til fremtidens krav.

En kommunal forsøgsordning kan bl.a. afprøve nye modeller inden for følgende områder:

Folkeskolen

For at få mulighed for at udføre de nye opgaver på den bedste måde og inden for den fastsatte økonomiske ramme kan det være interessant at lave forsøg med de paragraffer i folkeskoleloven, der omhandler folkeskolens struktur. Allerede nu er der et ønske fra kommunernes side om en mere fleksibel skolestruktur, der omfatter mindre skoler placeret i landdistrikter, og oftest begrundet i:

- At målrette anvendelsen af ressourcerne.
- At bevare skolen i lokalsamfundet.
- At sikre en ensartet kvalitet både i små og store skoler.

Fælles skoleledelse for flere skoler kan være et element, der gør det muligt at indfri forældreønsker om at bevare skolerne i de mindre landdistrikter. For lokalsamfundet er det af betydning, at forældre i samarbejde med kommunalpolitikere kan fastholde den lo-

kale skole og fastlægge antallet af f.eks. klassetrin. Ifølge folkeskolelovens § 45 ansættes der ved hver selvstændig skole en leder. Ledelse er defineret i forhold til institutionen/skolen og antallet af klassetrin. Ledelse er ikke defineret som en relation i forhold til elever, personale og forældre. Det bevirker med de nugældende regler, at en skoleleder kan være leder for en talmæssigt meget forskellig gruppe – fra mindre end 80 til 800 eller flere personer.

Integrering af dagtilbud, folkeskole og fritidstilbud

Som nævnt er der i dag i kommunerne, specielt i landdistrikterne, overvejelser om at etablere fælles institutioner, som omfatter dagtilbud, folkeskole og fritidstilbud. Sammenlægningen er begrundet med, at der til løsningen af disse tre opgavetyper vil kunne anvendes fælles bygninger, materialer, udendørsfaciliteter og i nogen grad fælles personaleressourcer. Heri ligger et behov for fælles ledelse og samlet forældreindflydelse. Dertil kommer, at der i disse forsøg kan være pædagogiske elementer til videre inspiration.

Dagtilbud

I det omfang et dagtilbud drives med offentlige midler, kan tilbudet alene etableres som daginstitution, dagpleje og puljeordning, jf. servicelovens §§ 7 og 63. Puljeordningen oprettes efter aftale mellem kommunen og en privat part. Ved brugen af puljeordningen giver den pågældende kommune et tilskud pr. barn, der indgår i ordningen. Det følger af loven, at kommunen har ansvaret for, at tilskuddet anvendes til pasning af børnene i ordningen. Konsekvensen er, at det i dag er tvivlsomt, om der kan trækkes et overskud/udbytte ud af ordningen. I henhold til en tidligere udmelding fra socialministeren kan der ikke trækkes et overskud ud af en puljeordning, idet der med finansieringsreglerne er gjort op med, hvad kommunens tilskud kan bruges til.

I den forbindelse opstår spørgsmålet, om det er muligt at foretage udbud af drifts- og serviceopgaver, således at markedet afprøves, dvs. hvem der kan løse den udbudte opgave bedst og billigst, og om den udbudte opgave kan overdrages til en leverandør, uden at dette sker som puljeordning/selvejende institution.

Der er allerede i dag gennemført forsøg med inddragelse af private leverandører. Men det betyder alene, at en privat leverandør inddrages med henblik på at forbedre servicen. Incitamentet for den private producent til at sikre en økonomisk effektivisering er beskedent, når gevinsten ikke tilfalder den pågældende producent.

Også i en offentlig institution kunne muligheden for opsparing i egen institution give incitament til effektiv drift og fremadrettede investeringer.

Kombi-biblioteker

I dag er det ikke muligt at lave et såkaldt kombi-bibliotek på grund af reglen i bekendtgørelse om skolebiblioteker i folkeskolen om, at et skolebibliotek skal ledes af en skolebibliotekar (jf. § 13, stk. 2).

Flere kommuner har i dag inden for kort afstand både et skolebibliotek og et folkebibliotek.

Et kombi-bibliotek er et forsøg på at sammentænke ressourceudnyttelsen på skole- og folkebiblioteksområdet. En sammentænkning skal for det første tilvejebringe en effektivisering af ressourceudnyttelsen vedrørende brug af materialer, lokaler, informationsteknologi og personale m.v. For det andet er en bedre ressourceudnyttelse i vid udstrækning forudsætningen for at kunne opretholde en decentral biblioteksstruktur.

Klarere regler om udlicitering af den praktiske hjemmehjælp og plejeopgaverne

På hjemmehjælpsområdet har flere kommuner i de senere år forsøgt sig med udlicitering af den praktiske hjemmehjælp og plejeopgaver.

Flere kommuner har som led i udliciteringen af plejeopgaverne ønsket en mulighed for at inddrage selve

hjemmesygeplejen i udliciteringen. Ud over at opgaverne indholdsmæssigt er tæt sammenknyttet, vil den personlige pleje og hjemmesygeplejen endvidere typisk være organisatorisk integreret. Den tætte opgavesammenhæng gør det gennemgående vanskeligere at udlicitere opgaverne på hjemmehjælpsområdet.

Flere kommuner har søgt om adgang til at udlicitere hjemmesygeplejen, men har fået afslag. Det er begrundet med, at det i lov om hjemmesygeplejerskeordning er fastsat, at kommunerne gennem ansættelse af hjemmesygeplejersker skal yde vederlagsfri hjemmesygepleje efter lægehenvielse. Ansættelsesforholdet er således i forhold til den enkelte kommune, hvorfor private leverandører ikke kan inddrages. Til trods for afslaget er der i dag en enkelt kommune, som har gennemført en udlicitering, hvori hjemmesygeplejergaven er inkluderet. Det er endnu uklart, om kommunen har det nødvendige lovgrundlag for gennemførelsen af udliciteringen.

Forslagsstillerne opfordrer derfor regeringen til at iværksætte en række udviklingsforsøg, der giver kommunerne muligheder for at afprøve nye redskaber i løsningen af de kommunale opgaver, der giver kommunerne muligheder for at lave forsøg med udgangspunkt i ønsket om mere valgfrihed, øget konkurrence, effektivisering, decentral struktur, samarbejde på tværs af institutionsstrukturer, tværkommunalt samarbejde og lokalt demokrati.

Skriftlig fremsættelse

Else Winther Andersen (V):

Som ordfører for forslagsstillerne tillader jeg mig herved at fremsætte:

Forslag til folketingsbeslutning om udviklingsforsøg i kommunerne.

(Beslutningsforslag nr. B 95).

Jeg henviser i øvrigt til de bemærkninger, der ledsager forslaget, og anbefaler det til Tingets velvillige behandling.