

# Administrativ DEBAT

#2 / AUGUST 2019

Udgivet af den danske afdeling  
af Nordisk Administrativt Forbund

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



Foto: Niels Hougaard

– interview med KL's administrerende  
direktør Kristian Wendelboe → **SIDE 2**



**JENS BLOM-HANSEN**

Hvorfor er EU-politik  
så kedeligt?

→ **SIDE 9**

**NIELS HELTBERG**

Den danske  
forberedelse af Brexit

→ **SIDE 13**

**STEFAN HERMANN**

FGUen – mere end  
endnu en ny forkortelse  
i Uddannelsesdanmark

→ **SIDE 16**

**KJELD MØLLER  
PEDERSEN**

Kritisk vurdering  
af udkastet til  
sundhedsreform

→ **SIDE 18**



## 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 kommunalpolitikere,

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 samfundsenagementet 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 embedsmandsystemet 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 virkeligt 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 penge. 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. ■



# Hvorfor er EU-politik så kedeligt?

## En boganmeldelse i forlængelse af EU-valget i maj 2019

*Stemmeprocenten til det danske Europa-Parlamentsvalg i maj måned var den højeste nogensinde. Det kan dog ikke viske billedet væk af et demokratisk underskud i EU, som ifølge den hollandske professor Luuk van Middelaar bl.a. skyldes, at hverken Europa-Parlamentet eller andre udgør en reel opposition. Fraværet af en opposition afpolitiserer EU-debatten, og derfor bliver EU-politik så kedeligt.*

**AF JENS BLOM-HANSEN, PROFESSOR,  
INSTITUT FOR STATSKUNDSKAB,  
AARHUS UNIVERSITET**

66 procent! Armene var næsten ikke til at få ned, da stemmeprocenten til Europa-Parlamentsvalget i maj 2019 var talt op. Aldrig har så mange danskere afgivet deres stemme til et EU-valg. Selv ikke i 2009, da Anders Fogh Rasmussen lagde folkeafstemningen om tronfølgeoven på samme dag som valget til Europa-Parlamentet. Er EU-politik endelig blevet en folkesag?

Mit svar er desværre nej. Og jeg synes, at armene bør komme ned igen. For godt nok er 66 procent en fin høj stemmeprocent. Men det gælder kun, når man sammenligner med tidligere EU-valg. For der er stadig et stykke vej op til stemmeprocenten til Folketingsvalg. Den ligger normalt omkring 85. EU-valg bliver også udkonkurreret af kommunalvalg, hvor valgdeltagelsen normalt ligger omkring 70. EU-politik er altså stadig kedeligere end kommunalpolitik. Så helt folkeligt er det ikke blevet.

### Hvorfor er EU-politik så kedeligt?

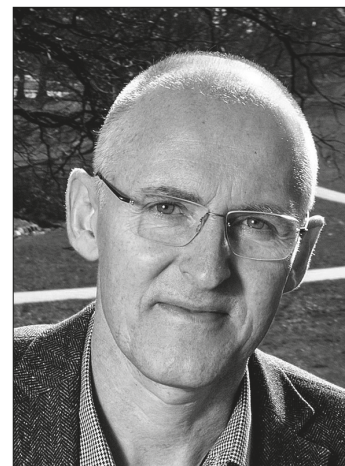
Traditionelt peger man på, at Bruxelles og Strasbourg er langt væk, at EU-politik ikke berører os direkte, og at danskere ikke føler samme samhørighed med portugisere og bulgarere, som vendelboer gør med sjællændere og bornholmere. Det er sikkert alt sammen rigtigt. Men måske er der noget mere fundamentalt på spil. EU mangler nemlig noget så grundlæggende i et demokrati som en opposition. Det er i hvert fald det argument, som hollænderen Luuk van Middelaar afprøver i en ny bog, *Alarums and Excursions. Improvising Politics on the European Stage* (Agenda Publishing, 2019). Det er en interessant herre, der her giver et nyt væg-

tigt indlæg i debatten om EU's demokratiske underskud. Ud over at være professor i historie og politisk teori på universitetet i Leiden i Holland, har Van Middelaar et indgående praktisk kendskab til EU-politik fra sin tid som rådgiver og taleskriver for Herman van Rompuy, den første præsident for Det Europæiske Råd.

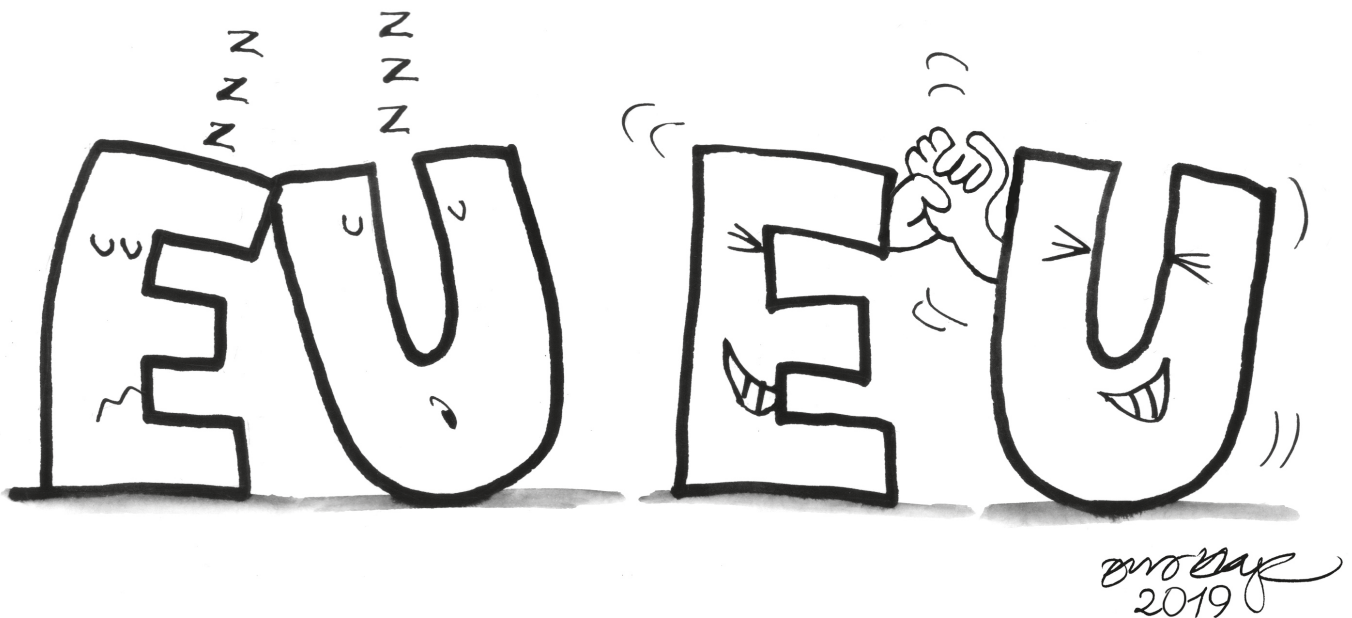
Inden Van Middelaar's argument foldes ud, er det værd at genopfriske, hvilken rolle oppositionen spiller i et demokrati. Oppositionen fører for det første løbende kontrol med regeringen. Det forhindrer magtmisbrug, for det lægger en dæmper på både ministre og embedsmænd, når de ved, at nogen har en vælgermæssig interesse i at udstille excesser. For det andet muliggør en parlamentarisk opposition et fredeligt magtskifte. Det kan forekomme så basalt, at det nærmest er selvindlysende, men historien viser noget andet. For det tredje tvinger en opposition regeringen til at være på tærerne. Hvis magten ikke er udfordret, risikerer den at miste fornemelsen for, hvad der rører sig i befolkningen. Oppositionen er så at sige gadens kanal ind i politik. Endelig – og måske vigtigst i EU-sammenhæng – gør oppositionen det tydeligt, at der findes et alternativ. Oppositionen repræsenterer en alternativ politisk vision og en alternativ praktisk vej dertil. Uden en opposition får befolkningen nemt det indtryk, at der ikke findes noget alternativ – at "alle politikere er ens".

### Hvor er oppositionen i EU-politik?

Det kan forekomme paradoksalt at påstå, at der ikke er nogen opposition i EU-politik, når man tænker tilbage på EU-valgkampen i maj 2019. For kæmpede de politiske partier ikke på forskellige platforme, og havde de ikke forskelligt syn på klimapolitik, flygtninge og grænsekontrol?



» Måske er der noget mere fundamentalt på spil. EU mangler nemlig noget så grundlæggende i et demokrati som en opposition.



Måske, men Luuk van Middelaar's argument er, at noget mere fundamentalt er på spil. Det første trin i hans diagnose er faktisk at afskrive Europa-Parlamentet som løsning. Det er et kontroversielt skridt, for Europa-Parlamentet blev indført som løsningen på EU's demokratiske underskud. Af samme grund er det over de sidste 20-30 år blevet givet stadig mere magt og fungerer i dag i næsten alle sammenhænge som fuld lovgiver på linje med Ministerrådet. Van Middelaar's argument i det første skridt er tosidigt. Dels mener han, at Europa-Parlamentet i praksis har fravalgt at fungere som en kampplads for alternative visioner for Europa og i stedet har satset på i samarbejde med EU-Kommissionen at drive integrationen i EU videre. Kritikken er, at flertallet i Europa-Parlamentet har prioriteret dette hensyn højere end politisk debat. Dels mener han, at Europa-Parlamentet stadig ikke har indflydelse på de vigtigste politiske spørgsmål i EU. Hvor var Europa-Parlamentet, da Grækenland nedsmeltede økonomisk, og euroen var ved at kollapse? Hvor var Europa-Parlamentet, da Europa blev oversvømmet af flygtninge i 2015? Og hvilken rolle kan Europa-Parlamentet spille i EU's håndtering af Brexit

og Trump? Europa-Parlamentet var og er næsten fraværende i disse situationer, fordi dets formelle rolle er reaktiv – at forholde sig til løsninger, andre har udformet.

Van Middelaar mener, at politisk lederskab i EU i praksis er gledet fra EU-Kommissionen over til Det Europæiske Råd, den overbygning på Ministerrådet, som for alvor fik sin position fastslået med Lissabon-traktaten i 2009. Det er her, de europæiske stats- og regeringschefer mødes. Det er her, Van Middelaar mener, at de store EU-spørgsmål bliver debatteret. Og det er her, at løsningerne på de mange kriser i EU reelt bliver udformet. EU-Kommissionen deltager, men i rollen som teknisk udfører af Rådets beslutninger. Man kan diskutere, om Van Middelaar helt har ret i denne diagnose, men hans syn flugter med en dominerende retning i EU-forskningen, den såkaldte "new intergovernmentalism".

Van Middelaar mener dermed også, at det er i forhold til Det Europæiske Råd – ikke Europa-Parlamentet – at spørgsmålet om en opposition bør overvejes. Van Middelaar's ærinde er derfor at diskutere måder, hvorpå

## »» **Hvor var Europa-Parlamentet, da Grækenland nedsmeltede økonomisk, og euroen var ved at kollapse? Hvor var Europa-Parlamentet, da Europa blev oversvømmet af flygtninge i 2015?**

det lukkede og konsensusprægede Europæiske Råd kan åbnes. Den debat, der her foregår om de store europæiske politiske spørgsmål, skal ud til offentlighedens kendskab og debatteres af de europæiske befolkninger. Konkret diskuterer han fem måder, man kunne gøre dette på.

#### **Det Europæiske Råd som et europæisk senat?**

Den første mulighed er at indføre afstemninger som beslutningsform i Det Europæiske Råd. Det vil i praksis sige, at Rådet blev omdannet til en form for overhus i EU-systemet. Afstemninger ville give offentligheden indblik i meningsforskellene blandt stats- og regeringscheferne. Det er meget sjældent, at det sker nu. Faktisk så sjældent, at man kan huske de få tilfælde, hvor det er sket. Som fx da den engelske premierminister David Cameron blev nedstemt i Rådets beslutning om at pege på Jean-Claude Juncker som kommissionsformand i 2014. Van Middelaar er dog skeptisk over for denne mulighed, fordi konsensusnormen er for indgroet, og fordi de største rådsbeslutninger ikke har formel karakter, men er politiske erklæringer.

#### **Opposition fra Strasbourg?**

Den næste mulighed er, at Europa-Parlamentet påtager sig rollen som opposition til Det Europæiske Råd. Et slags institutionelt rollespil, hvor Europa-Parlamentet viser, at det sidste ord ikke er sagt, selvom stats- og regeringscheferne er blevet enige. Og legitimiteten er i orden, for selvom stats- og regeringscheferne er valgte og sidder på et folkeligt mandat, er der ingen af dem, der repræsenterer summen af de europæiske befolkninger. Det gør kun Europa-Parlamentet. Europa-Parlamentet har et par gange i praksis spillet en sådan rolle, fx i de sjældne tilfælde, hvor det har afvist internationale aftaler, der ellers var godkendt af stats- og regeringscheferne, fx ACTA-aftalen om internationale ophavsrettigheder. Van Middelaar trækker her en pendant til den rolle parlamentet i mange europæiske lande historisk har spillet i forhold til kongemagten. Dermed er begrænsningerne i denne mulighed også antydnet, for denne form for opposition bliver nemt til systemopposition snarere end diskussion om alternative politiske visioner og muligheder.

#### **Opposition hjemmefra?**

En tredje mulighed er, at de nationale parlamenter kom mere på banen. Alle stats- og regeringschefer i Det Europæiske Råd har oppositioner hjemme i deres hovedstæder.

## **» Van Middelaar mener dermed også, at det er i forhold til Det Europæiske Råd – ikke Europa-Parlamentet – at spørgsmålet om en opposition bør overvejes. Van Middelaar's ærinde er derfor at diskutere måder, hvorpå det lukkede og konsensusprægede Europæiske Råd kan åbnes.**

Men disse oppositioner er normalt tavse på EU-niveau, og de spiller sjældent nogen fremtrædende rolle i hjemlandets løbende EU-debat. Vi kender det fra danske forhold. Oppositionen i Folketinget debatterer forud for hvert møde i både EU's ministerråd og topmøderne i Det Europæiske Råd, hvad regeringens forhandlingsmandat skal være. Det sker i Folketingets Europaudvalg. Men det foregår bag lukkede døre for ikke at skade regeringens forhandlingsmuligheder i EU. Men det betyder også, at befolkningen – også befolkningen i Danmarks nabolande – ikke ved, hvad den danske opposition reelt mener om regeringens EU-politik. Igen er der grænser for, hvor langt man kan komme ad denne vej. For hensynet til regeringens forhandlingsmuligheder i EU er reelt. Men Van Middelaar mener, at mere kunne gøres.

#### **Forenet national opposition?**

En fjerde mulighed er, at oppositionerne i medlemsstaterne gik sammen og opstillede et alternativ til deres regerings politik i EU. Udfordringerne er enorme, for regeringsfarver (og dermed oppositionsfarver), partisystemer og valgsystemer varierer fra land til land. Derfor ser man også mest, at det er yderfløjene, især højrefløjen, der samarbejder på tværs af lande omkring EU-politik. Men nogle gange sker der et samlet skift til højre eller til venstre på tværs af Europa. Og så kunne der måske gøres mere for at opstille en forenet national opposition til beslutningerne i Det Europæiske Råd.

#### **Oppositionen til forhandlingsbordet?**

En sidste mulighed er, at oppositionen sidder med ved bordet, når stats- og regeringscheferne i Det Europæiske Råd – og i de øvrige organer i Ministerrådssystemet – træffer beslutninger. Det sker, når poli-

»» **Den saft og kraft, som spillet mellem regering og opposition normalt bibringer politik, er væk. Når dertil lægges EU-systemets fjernhed, komplicerede opbygning og tendens til at servere politiske løsninger i svært gennemskuelige tekniske iklædninger, så forstår man godt, at den normale vælgerreaktion er apati og opgiven.**

tiske partier med radikalt anderledes politiske dagsordener erobrer regeringsmagten og tager deres dagsordener med til EU. Et eksempel er den venstreorienterede Alexis Tsipras fra Grækenland, der bragte et alternativt perspektiv på euro-krisen til EU's forhandlingsbord. Et andet eksempel er den højreorienterede Victor Orban fra Ungarn, der tilbage i 2015 fulgte en flygtningepolitik, der var radikalt anderledes end det daværende flertal i EU. Begge politiserede på en måde, der blev opfattet som stærkt upassende af parnasset i Bruxelles, da de udskrev folkeafstemninger for at få hjemlig opbakning til gå imod EU's beslutninger. Man kan mene forskelligt om disse måder at føre politik på. Men det er svært at sige, at de ikke tydeliggør et muligt alternativ for vælgerne. På den måde kan det være demokratisk sundt.

#### **Afslutning**

Van Middelaar' bredere pointe er, at fraværet af en opposition har en depolitiserende effekt. EU-politik kommer til at fremstå som nødvendighedens politik, når der ikke er et alternativ. Den saft og kraft, som spillet mellem regering og opposition normalt bibringer politik, er væk. Når dertil lægges EU-systemets fjernhed, komplicerede opbygning og tendens til at servere politiske løsninger i svært gennemskuelige tekniske iklædninger, så forstår man godt, at den normale vælgerreaktion er apati og opgiven. Derfor er EU-politik kedeligt. Man behøver ikke være enig med Van Middelaar i alle detaljer, og han påviser ingen enkle løsninger på problemerne. Men som diagnose på EU's tilstand er bogen stærkt anbefalelsesværdig. ■

# Den danske forberedelse af Brexit

*Brexit har domineret den europæiske dagsorden i nu tre år. Det tyder på, at dette vil fortsætte nogen tid endnu. Hvis det ender med et no deal-Brexit d. 31. oktober 2019, vil det få betydning også for Danmark, der har store økonomiske og politiske interesser på spil. Håndteringen af de danske interesser i Brexit-forhandlingerne og forberedelserne af et muligt no deal-scenarie er forankret i den tværministerielle Brexit Task Force.*

**AF NIELS HELTBERG, CHEF FOR UDENRIGS-MINISTERIETS BREXIT-SEKRETARIAT**

Ved folkeafstemningen den 23. juni 2016 stemte et flertal af briterne for at forlade EU efter 44 års medlemskab. 'Leave'-siden vandt med 51,9 pct., mens 'remain' fik 48,1 pct. af stemmerne. Den formelle to-årige udtrædelsesproces blev indledt ca. ni måneder senere med den officielle britiske anmodning om udtræden af 29. marts 2017. Herefter startede de egentlige forhandlinger, bl.a. omkring den såkaldte "backstop" der skal sikre, at der i tilfælde af en manglende aftale om det fremtidige forhold ikke kommer en hård grænse på den irske ø mellem Irland og Nordirland, samtidig med at EU's indre marked beskyttes.

Det lykkedes i november 2018 for EU27 og den britiske regering at nå til enighed om en samlet udtrædelsesaftale, der dog skal godkendes af både EU og Storbritannien. Det britiske parlament har siden hele tre gange stemt nej til udtrædelsesaftalen, der således fortsat ikke er godkendt i Storbritannien. Der har derudover været afholdt en række indikative afstemninger med henblik på at afsøge alternative veje frem. Ingen forslag har imidlertid kunnet samle et flertal i parlamentet, undtagen det klare flertal som har manifesteret sig imod at udtræde af EU helt uden en aftale – det såkaldte 'no deal'-scenarie.

Storbritannien har nu to gange bedt om og fået en forlængelse af fristen for Brexit. Senest besluttede EU27's stats- og regeringschefer på EU-topmødet den 10. april 2019 at give udsættelse til den 31. oktober 2019, der dermed er den nye Brexit-dato. Baggrunden var bl.a., at der i London var indledt tværpolitiske forhandlinger mellem regeringen og oppositionspartiet Labour mhp. at nå til enighed om den videre vej frem. Disse forhandlinger blev siden afbrudt uden resultat, og premierminister May måtte aflyse et planlagt fjerde forsøg om at få udtrædelsesaftalen

godkendt og i stedet bebude sin afgang som partiformand og premierminister.

Processen med at finde Mays afløser forventes afsluttet senest i slutningen af juli. Herefter er der lagt op til et nyt intensivt forløb til efteråret. Der er en række mulige scenarier, men tilbage står, at hvis ikke udtrædelsesaftalen er godkendt i tide, eller der besluttet en ny udskydelse af Brexit, så vil Storbritannien forlade EU ved et hårdt no deal-Brexit den 31. oktober 2019.

Når Storbritannien på et tidspunkt er trådt ud af EU – enten med eller uden en aftale – vil den lige så væsentlige anden halvleg skulle gå i gang med forhandlinger om det fremtidige forhold mellem EU og Storbritannien, hvor handelsforholdet, men også andre samarbejdsområder, vil stå centralt. Det er endnu ikke klart, hvor tæt en tilknytning Storbritannien ønsker at få til EU's indre marked og toldunion, og hvordan samarbejdsstrukturerne på det udenrigs- og sikkerhedspolitiske område vil blive fastlagt osv. Men forventningen er under alle omstændigheder et meget ambitiøst partnerskab i både bredde og dybde mellem EU og Storbritannien.

## **Danmark har store interesser på spil**

Danmark har store økonomiske og politiske interesser på spil i begge dele af forhandlingerne om hhv. udtrædelsen og det fremtidige forhold. Storbritannien er et af Danmarks



» **Når Storbritannien på et tidspunkt er trådt ud af EU – enten med eller uden en aftale – vil den lige så væsentlige anden halvleg skulle gå i gang med forhandlinger om det fremtidige forhold mellem EU og Storbritannien**

## » **Brexit Task Forcen har udgjort rammen om et omfattende analysearbejde omkring identifikation af danske interesser i forhold til Brexit såvel som koordination og tilrettelæggelse af den danske tilgang og konkrete indspil til Brexit-forhandlingerne.**

største eksportmarkeder og blandt de tætteste udenrigs- og sikkerhedspolitiske allierede.

Derfor har man hidtil fra dansk side anlagt en konstruktiv og pragmatisk tilgang til forhandlingerne og arbejdet for det tættest mulige forhold mellem EU og Storbritannien fremadrettet. Samtidig har Danmark helt centrale interesser i at beskytte det indre marked og undgå unfair konkurrence for danske virksomheder på bekostning af vækst og beskæftigelse i Danmark eller med nedgående pres på danske standarder.

Der har indtil videre været bred opbakning i Folketinget såvel som hos erhvervslivet og arbejdstagernes organisationer og øvrige interessenter til denne overordnede danske tilgang.

### **Den tværministerielle Brexit Task Force**

I lyset af disse meget væsentlige danske interesser og de brede konsekvenser, som Brexit vil få også for Danmark, har man etableret en tilsvarende bred forankring af arbejdet med Brexit i den danske centraladministration mhp. at sikre en effektiv og koordineret dansk interessevaretagelse.

Dette arbejde er forankret i en tværministeriel Brexit Task Force, der blev nedsat umiddelbart efter den britiske Brexit-afstemning i 2016 og består af repræsentanter fra samtlige ministerier (undtagen Kirkeministeriet). Brexit Task Forcen har udgjort rammen om et omfattende analysearbejde omkring identifikation af danske interesser i forhold til Brexit såvel som koordination og tilrettelæggelse af den danske tilgang og konkrete indspil til Brexit-forhandlingerne.

Selve Brexit-forhandlingerne foregår ikke bilateralt med Storbritannien, men i fællesskab blandt EU27-landene med Kommissionen som EU's forhandler. Derfor retter Danmarks tilgang og konkrete indspil sig først og fremmest mod Kommissionen og

de etablerede mekanismer for koordination blandt EU27-landene mhp. at præge den fælles EU27-tilgang og derigennem fremme danske interesser. Det gælder både i forbindelse med fastlæggelse af de grundlæggende retningslinjer og mandater for Kommissionens forhandlinger med Storbritannien og i den løbende koordination af forhandlingerne inden for disse rammer. Den danske EU-repræsentation i Bruxelles spiller derfor en nøglerolle. Hertil kommer den bilaterale dialog med andre EU27-lande og den danske indflydelse på forhandlingerne derigennem.

Brexit Task Forcen ledes af Udenrigsministeriet i tæt samarbejde med Statsministeriet. Der blev derfor også i 2016 etableret et Brexit-sekretariat i Udenrigsministeriet til at koordinere dette arbejde. Endvidere blev der, inden for de givne overordnede rammer, gennemført en styrkelse af den danske EU-repræsentation i Bruxelles og ambassaderne i London, Berlin og Paris med midlertidig ekstra bemanning mhp. varetagelsen af danske interesser i Brexit-forhandlingerne og i omstillingen i forhold til nye dynamikker i EU-samarbejdet i lyset af den britiske udtræden.

Selve Brexit-sekretariatet er en mindre enhed uden for de mere etablerede kontorer i Udenrigsministeriet. Enheden består af egne faste medarbejdere såvel som medarbejdere indstationeret fra de øvrige EU-kontorer og trækker derudover løbende på medarbejdere fra andre enheder i Udenrigsministeriet med relevant viden om forskellige aspekter af Brexit-forhandlingerne, herunder ikke mindst handelspolitiske men også EU-retlige og udenrigs- og sikkerhedspolitiske aspekter m.v. Denne matrix-organisering er således udtryk for agil ressourceoptilpasning i Udenrigsministeriet til en pludseligt opstået og meget stor og væsentlig udenrigspolitisk udfordring, hvis håndtering kræver etablering af nye rammer med et åbent flerårigt men dog ikke permanent perspektiv.

Den interne organisering af arbejdet med Brexit i de øvrige ministerier varierer, men forankringen ligger typisk i de internationale/EU-kontorer, der løbende trækker på relevant viden og ressourcer i andre dele af departementerne eller styrelserne.

### **Hvad vil et no deal-scenarie betyde for Danmark?**

I lyset af den indenrigspolitiske situation i London og udfordringerne i forhold til godkendelsen af udtrædelsesaftalen i det bri-

tiske parlament, har der været og er fortsat en meget betydelig risiko for, at Storbritannien forlader EU uden en aftale. Et sådant no deal-Brexit vil først og fremmest have negative økonomiske konsekvenser for Storbritannien, men også for EU27 og Danmark.

Det har derfor siden foråret 2018 været et højt prioriteret arbejdsopgave også for de danske myndigheder at forberede sig på dette scenarie og håndtere konsekvenserne bedst muligt. Dette arbejde er blevet drevet og koordineret i regi af den interministerielle Brexit Task Force, ved siden af arbejdet vedrørende selve Brexit-forhandlingerne.

De enkelte ministerier har ansvaret for no deal-rettede tiltag inden for egne områder i henhold til et sektoransvarsprincip. Men arbejdet har i vidt omfang været organiseret inden for tre tværministerielle hovedspor med hver sin klynge af ministerier, tværgående problemstillinger og målrettede tiltag: 1) Borgerrettigheder med Udlændinge- og Integrationsministeriet i spidsen; 2) Told og grænser med Skatteministeriet i spidsen; og 3) Erhvervslivets rammevilkår med Erhvervsministeriet i spidsen.

Ministerierne har inden for eget ressort og i regi af disse klynger identificeret og gennemført eller klaggjort en række tiltag relateret til øgede myndighedsopgaver, administrative og lovgivningsmæssige ændringer samt information til borgere og virksomheder som følge af et no deal-scenarie.

Klyngen for borgerrettigheder har forberedt en lov, vedtaget den 19. marts 2019, som i tilfælde af et no deal-Brexit etablerer en overgangsordning, der midlertidigt viderefører herboende britiske borgers rettigheder samt sikrer fortsat udbetaling af en række ydelser til bl.a. danske borgere i Storbritannien.

Klyngen for told og grænser har sikret, at der er foretaget forberedelser til den stigning i myndighedsopgaver, der forventes bl.a. i forhold til kontrol af varer, hvis Storbritannien uden overgangsordning går fra det indre marked til at blive et tredjeland. For at løfte denne opgave er der bl.a. ansat 42 ekstra toldere og sagsbehandlere i Toldstyrelsen samt et antal nye medarbejdere i fødevarermyndighederne.

Klyngen for erhvervslivets rammevilkår har tilsvarende sikret, at der er kapacitet hos

myndighederne til at håndtere øget behov for certificeringer, autorisationer, tilladelser m.v. i forbindelse med tredjelands-handel. Hertil kommer en omfattende informationsindsats sammen med told-/grænse-klyngen rettet mod erhvervslivet, herunder udvikling af et online-redskab 'Brexit-tjeklisten' for virksomheder.

Endvidere har de danske myndigheder i regi af Brexit Task Forcen forberedt den akutte håndtering i selve perioden lige omkring et no deal-Brexit, hvis det måtte indtræffe.

Hertil kommer den fælles forberedelse på EU-niveau. Kommissionen har påtaget sig ansvaret for at koordinere medlemslandenes no deal-forberedelser hvor relevant samt at forestå en fælles håndtering af enkelte områder, der helt eller delvist bedst løftes på EU-plan. Inden for disse rammer er der vedtaget en række EU-lovforslag, som sikrer den fortsatte funktionalitet på kritiske områder inden for bl.a. luftfart, transport, fiskeri, visumfritagelse, handel med CO2-kvoter m.v.

#### **Er vi forberedte på et 'no deal'-scenarie?**

Det vurderes på det grundlag, at de danske myndigheder er velforberedte på no deal-scenariet. Trods parathed må dog forudses betydelige konsekvenser for virksomheder og borgere, som nok kan afbødes til en hvis grad og håndteres administrativt, men ikke trylles bort, hvis et no deal-Brexit bliver en realitet.

## **» Det vurderes på det grundlag, at de danske myndigheder er velforberedte på no deal-scenariet**

Dette gælder også i et bredere europapolitisk og endda globalt politisk perspektiv. Brexit er uden fortilfælde og stiller helt særlige krav til håndteringen i EU generelt og i de enkelte medlemslande – politisk, administrativt og organisatorisk. Denne håndtering er reaktiv i den forstand, at kun briterne selv har besluttet Brexit. Men håndteringen kan få væsentlig betydning for fremtidens Europa. ■



# FGUen – mere end endnu en ny forkortelse i Uddannelsesdanmark

*Med etablering af den forberedende grunduddannelse (FGUen) realiseres en af de mest gennemgribende reformer på undervisningsområdet i årtier. Det er kun, fordi området ikke er kolossalt stort, og fordi målgruppen er de mest udsatte unge, at mange ikke har opdaget det.*

**AF STEFAN HERMANN, FORMAND FOR EKSPERTGRUPPEN OM BEDRE VEJE TIL EN UNGDOMSUDDANNELSE 2016-17, REKTOR KØBENHAVNS PROFESSIONSHØJSKOLE**

I godt og vel 25 år var den altdominerende ledestjerne for indsatsen over for de unge, som har vanskeligt ved at gennemføre en ungdomsuddannelse, et tal. Nemlig 95 pct.-målsætningen, der udmålte en ambition om, hvor stor en andel af en ungdomsårgang, der skulle gennemføre en ungdomsuddannelse. Med målsætningen fulgte en righoldighed af tiltag og initiativer. Sjældent sammenhængende i forhold til ansvar, styring, indhold, viden, målgrupper eller tiltag på andre politikområder. Med FGUen gives der et sammenhængende svar, som skal sikre, at 90 pct. har en ungdomsuddannelse, inden de er 25 år, har fast tilknytning til arbejdsmarkedet eller godt på vej til en uddannelse.

FGUen er på mange måder en stort anlagt uddannelsespolitisk og institutionspolitisk reform bakket op af samtlige partier i Folketinget. Den tegner en ny differentieret pædagogisk og faglig profil for de unge, den harmoniserer ydelser, den ændrer visitationsregler med styrket kommunalt ansvar. Den mikser statsligt selveje med kommunal dominans i bestyrelserne for de nydannede institutioner, der skabes med navnlig overførslen af megen aktivitet fra VUC'erne og nedlæggelsen af produktionsskolerne. Den giver et nyt fokus på faglig ledelse i de nye institutioner, og den tegner en fordring om udvikling af en ny forskelligartet profession af lærere, vejledere, praktikere mv. i FGU'erne. Og meget mere naturligtvis.

Der er tale om en helt gennemgribende reform, som kan få endog meget stor betydning for målgruppen. Men der er også tale om en reform, som med visse variationer følger sig ind i den reformarkitektur, som vi har set danne sig på Undervisningsministeriets område de sidste 5-10 år.

I reformarkitekturen har følgende hovedsøjler været mere eller mindre kraftfuldt til stede:

**Indholdsreform** – ny pædagogik, nyt fagligt indhold i nye rammer. Det var særligt tydeligt også med ambitionerne i folkeskolereformen i 2013, erhvervsskolereformen og til dels i erhvervsuddannelsesreformen fra 2014. Mindre i gymnasiereformen fra 2016.

**Styringsreform** – samtlige reformer har mere eller mindre søgt at veksle med afbureaukratiseringer og færre regler med enkle mål, som giver politikere og omverden en mulighed for at få en indikation af, hvordan det går med hensyn til optag, faglige resultater mv. Det var meget tydeligt og til dels kontroversielt med folkeskolereformen og erhvervsuddannelsesreformen.

**Kompetencereform** – særligt gennem tildelelse af midler til efter- og videreuddannelse. Det går igen i folkeskolereformen, erhvervsuddannelsesreformen og til dels gymnasiereformen. Og ikke mindst i FGUen, hvor der relativt set er sat flere penge af til kompetenceudvikling pr. medarbejder end folkeskolereformens 1 mia. kr.

Man kunne føje til, at der tillige i de fleste reformer lægges vægt på betydelig oprustning på ledelsesfronten. Det var særligt tydeligt i forbindelse med folkeskole- og erhvervsuddannelsesreformerne, der forbandt et nyt ledelsesrum til frigørelsen fra overenskomstfæstede arbejdstidsregler med fordringer om mere og bedre pædagogisk og faglig ledelse.

Men FGUen går betydeligt videre end hovedsøjlerne i reformarkitekturen, da den fuldstændig omkalfatrer institutionslandskabet med alt, hvad det indebærer, samtidig med at den justerer det uddannelsespolitiske ansvar for de unge gennem mikset kommunal-statslig finansiering og gennem bestyrelsessammensætningen. Dernæst strammer

» Jeg anser det for helt afgørende for FGUens skæbne, at den blev vedtaget med et bredt politisk flertal, og at ungegruppen nu har sin egen (uddannelses)politiske ordfører- og forligskreds.



FGUen kommunernes ansvar for visitation, ligesom den stimulerer og lægger op til en styrket kommunal ungeindsats, der ofte overses. Endelig omfatter FGUen justeringerne af de unges ydelser. Dette for blot at nævne vigtige elementer, hvor FGUen ikke alene føjer sig ind i reformarkitekturen, eller det herskende reformparadigme, men afviger.

Men hvordan kommer det til at gå? Det er naturligvis endog meget vanskeligt at være skråsikker. Jeg skal derfor også her holde mig til at pege på de forhold, jeg anser for afgørende. Opgaven er nemlig på ingen måde nem, og den afhænger af en lang række faktorer uden for FGUens egen rækkevide (fx konjunkturer).

### **Politisk opbakning**

For det første anser jeg det for helt afgørende for FGUens skæbne, at den blev vedtaget med et bredt politisk flertal, og at ungegruppen nu har sin egen (uddannelses)politiske ordfører- og forligskreds. Samtidig blev den omfavnet aktivt af daværende statsminister Lars Løkke Rasmussen (V) og Mette Frederiksen (S). Det er også væsentligt, at FGU'en blev til med betydeligt ejerskab fra Finansministeriets side. Reformen skal nemlig følges op – både ved de årlige finanslove eller økonomiforhandlinger med kommunerne, og når der er oplagte potentialer eller problemer, der skal løses. Og faderløse reformer har det vanskeligt; særligt hvis de ikke repræsenterer det største område på et givet ressort. Det har jeg en nær erfaring med fra professionshøjskolernes tilblivelse og efterfølgende uddannelses- og forskningspolitiske liv.

### **Kommunernes rolle**

Dernæst bliver det interessant at følge, hvordan kommunerne vil håndtere deres rolle i FGUen. Kommunernes rolle er nemlig mindst tredobbelt – bestyrelsesledelse i FGUerne, entydigt visitationsansvar og styrket kommunal ungeindsats.

Det sidste er det mest afgørende, ikke mindst på lang sigt. Der skal med reformen etableres en mere virksom kommunal ungeindsats, der mindsker behovet for visitation til FGUen eller for den sags skyld andre tilbud til målgruppen. Det handler om indsats, som skal sikre, at de unge klarer sig bedre

gennem folkeskolen og livet, indtil de er 16 år. Her vil man formentlig se en meget stor variation i, hvordan kommunerne griber opgaven an. Dette skal ikke mindst ses i lyset af, at der er grænser for, hvor betydelig tværgående sagsbehandling og koordination, der kan laves, idet lovgivning, forvaltningsstrukturer, økonomiske incitament og traditioner spiller imod.

Kommunerne har dog et betydeligt incitament til det, da de betaler en stor del af driften i FGUerne. Med andre ord: hvis kommunerne tidligere lykkes bedre med deres ungeindsats, evt. via et styrket statsligt engagement i tidlig indsats og socialpolitisk forudsatte børn og unge, bliver FGUen en succes, fordi den får færre unge. FGUens succes kommer i det hele taget til at balancere mellem at være et virksomt tilbud, men ikke for attraktivt, da flere unge helst skal vælge og være i stand til at gennemføre en erhvervsuddannelse eller gymnasial uddannelse, hvor adgangskravene begge steder er steget med de seneste reformer.

### **Strategisk og pædagogisk-faglig ledelse**

Det tredje, som bør fremhæves, er betydningen af den ledelse, som skal anføre FGUerne. FGUerne skal gennem komplekse fusioner, medarbejdere skal flyttes rundt, og nye organisationer bygges op. De mange praktiske foranstaltninger, økonomien, den indbyggede længsel efter stabilitet samt det hav af regler og politikker, der fortsat skal følges, indebærer en meget stor risiko for, at FGUernes ledelser bliver administratorer, og ikke de strategiske og pædagogisk-faglige ledere, som reformen forudsætter.

En sådan ledelse forudsætter nemlig betydelig indsigt i målgruppen, et stærkt kendskab til feltets pædagogiske traditioner, vilje til nysyn samt betydelige samarbejdsevner i forhold til medarbejderne. Sker det sidste ikke, bliver der ikke dannet en ny og flerstrengt profession, som forener det bedste fra den almene voksenuddannelse med produktionskolernes værkstedspædagogik, didaktik med socialpædagogik, praktisk hånddelag med bogligt fokus, et stærkt arbejdsfællesskab med udadvendt kontakt til virksomheder mv. Dette er forskellen på, om FGUen bliver et nyt stimulerende fagligt og pædagogisk tilbud eller alene en mere effektiv fabrik til realisering af en politisk målsætning. ■

» Det bliver interessant at følge, hvordan kommunerne vil håndtere deres rolle i FGUen. Kommunernes rolle er nemlig mindst tredobbelt – bestyrelsesledelse i FGUerne, entydigt visitationsansvar og styrket kommunal ungeindsats.



# Kritisk vurdering af udkastet til sundhedsreform

*I denne artikel gives en kritisk vurdering af det udkast til en sundhedsreform, som VLAK-regeringen og Dansk Folkeparti indgik en aftale om i foråret 2019. Det kritiske blik rettes særligt mod de bestyrelser for sundhedsregionerne, der skal erstatte regionsrådene, etablering af sundhedsfællesskaber og styrkelsen af Det nære Sundhedsvæsen i kommunerne.*

**AF PROFESSOR KJELD MØLLER PEDERSEN,  
SYDDANSK UNIVERSITET**

## Baggrund og tidsforløb

Ved Folketingets afslutningsdebat d. 30. maj 2018 sagde statsministeren, at "For godt et årti siden lavede vi den sidste sundhedsreform. Med frit valg, behandlingsgaranti, supersygehuse. Erstattede amter med regioner. Den har løftet dansk sundhedsvæsen enormt ... nu er tiden kommet til den næste. For at løfte vores sundhedsvæsen yderligere. Sætte retningen for de kommende 10 års forbedringer. En af de væsentligste indsatser bliver at styrke det nære sundhedsvæsen".

Sidst i august nedsatte regeringen et ministerudvalg med statsministeren for bordenden, ligesom der i stilhed var oprettet et mindre sekretariat i Finansministeriet.

Reformudkastene var ikke forudgået af udvalgs- eller kommissionsbetænkninger, som normalt ville være tilfældet. Arbejdet var begyndt i løbet af det tidlige forår 2018. Bl.a. er der to notater<sup>1,2</sup> fra Sundhedsstyrelsen fra først i april 2018, men bestilt tidligt i marts måned.

Reformudspillet skal ses i forlængelse af udvalgsarbejdet om Det nære og sammenhængende Sundhedsvæsen<sup>3</sup> fra 2017, rapporten om En læge tæt på Dig<sup>4</sup> om almen praksis samme år og Sammenhængsrefor-

men<sup>5</sup> fra september 2018. Fælles for disse tre rapporter er fokus på bedre sammenhæng og nærhed. Det hed bl.a., at "For ... mange [bliver] behandlet på et sygehus. ... Men for mindre komplicerede behandlinger er det bedste tilbud for patienten ikke på et sygehus – som ofte ligger et stykke væk"<sup>5</sup> p. 29.

## Hovedelementerne i reformudkastet

Der er tre indgange til udkastet: Den strukturelle, den indholdsmæssige og den økonomiske.

Hovedelementerne i VLAK-regeringens og DFs forslag til sundhedsreform<sup>6</sup> er på det strukturelle plan:

- De folkevalgte regionsråd afskaffes men de geografiske regioner bibeholdes – nu alene med sundhedsopgaver, der administrativt ledes af en sundhedsforvaltning og en 8-personers bestyrelse, hvis medlemmer har bopæl i regionen, bl.a. tre fra kommunerne.
- På nationalt niveau oprettes Sundhedsvæsen Danmark placeret i Aarhus, også med en bestyrelse. I en vis forstand en afløser for Danske Regioner.
- 21 sundhedsfællesskaber bestående af 3-4 kommuner og de 150-200 praktiserende læger omkring et akutsygehus. Sundhedsfællesskaberne skal skabe fokus på det nære sundhedsvæsen (alm. og specialpraktiserende læger samt det kommunale sundhedsvæsen).

På det indholdsmæssige plan er hovedelementerne:

- Stærkere patientrettigheder bl.a. nedfældet i en særlig lov om sundhedsrettigheder, inkl. en ny rettighed vedr. ventetid hos praktiserende speciallæge.
- En styrkelse af almen praksis og det kommunale sundhedsvæsen og et løfte om udvalgsarbejde vedr. specialpraktiserende læger.
- Flere sygeplejersker og sygehjælpere.

» **Det er svært at få øje på en brændende platform bag udkastet. En reform laver man, når der er et åbenbart behov for mere gennemgribende ændringer og ikke blot justeringer.**

## » Hvorfor er regionsrådene overflødige, og hvorfor er bestyrelser bedre, når man samtidig vælger at bibeholde de geografiske sundhedsregioner og deres administration (under ét: 'sundhedsforvaltninger'). Der savnes i markant grad svar på sådanne spørgsmål

- Sundhedshuse som de fysiske rammer for det nære sundhedsvæsen.
- 20 flere akutte beredskaber – ambulancer, akutbiler eller akutlægebiler.
- Styrkelse af psykiatrien.
- Der flyttes 60.000 ambulatoriebesøg og 40.000 indlæggelser fra sygehusene til det Nære Sundhedsvæsen. Det forventes, at sundhedsfællesskaberne er et centralt omdrejningspunkt ved denne udflytning af opgaver, ligesom de også skal give indhold til ønsket om bedre sammenhæng uden i øvrigt at angive hvordan.
- Et udvidet Medicinråd: Medicin- og Behandlingsråd.

På det økonomiske plan var slagnummeret:

- En nærhedsfond på 8,5 mia. kr. til at kickstarte reformprocessen, hvoraf 4 mia. kr. skulle gå til 36 sundhedshuse.

Der er ikke tale om en finansieringsplan for sundhedsvæsenet frem til 2025. Økonomien i de administrative regioner vil fortsat blive baseret på bloktilskud – utvivlsomt med uændret fordelingsnøgle.

Det er svært at få øje på en brændende platform bag udkastet<sup>7</sup>. En reform laver man, når der er et åbenbart behov for mere gennemgribende ændringer og ikke blot justeringer. Strukturreformen i 2007 var baseret på grundige analyser – det samme gælder på ingen måde reformudkastet. Forligsteksten var på 60 sider, og VLAKE-regeringens oprindelige udkast var på 140 sider. Der findes utvivlsomt interne dokumenter, bl.a. de nævnte dokumenter fra Sundhedsstyrelsen<sup>1,2,8</sup>.

Ser man på de indholdsmæssige elementer og sundhedsfællesskaberne, kunne disse ændringer være gennemført uden at nedlægge regionsrådene. Men så havde der ikke været et forlig med DF.

### Regionsråd vs. Bestyrelser

Regionerne har levet livet farligt, og DFs ønske om helt at afskaffe dem er blevet forfulgt systematisk i alle årene.

Medio august 2011 forsøgte VK-regeringen og DF for første gang at aflive regionerne<sup>9</sup> – men uden held. Primært fordi regeringsmagten skiftede. Forarbejdet var ikke eksisterende bortset fra et A-4 ark med information om afskaffelse, og at staten ville sikre en effektiv sygehusdrift og være garant for en ensartet behandlingskvalitet. Der skulle nedsættes et hurtigtarbejdende udvalg<sup>10</sup> til at gennemarbejde problemstillingerne.

Venstres sundhedspolitiske udspil under 2015-valgkampen<sup>11</sup> indeholdt 7 krav til regionerne. I forbindelse med 2019-udspillet interesserede det ikke i hvilken grad, de var blevet opfyldt.

Hvis 2019-reformudkastet havde været baseret på en egentlig analyse af fordele og ulemper ved den nuværende regionskonstruktion og af, hvordan regionerne har løst sundhedsopgaven, sådan som man gjorde i Norge i 2016<sup>12</sup>, ville man utvivlsomt have fundet svar på to hovedspørgsmål til udspillet: Hvorfor er regionsrådene overflødige, og hvorfor er bestyrelser bedre, når man samtidig vælger at bibeholde de geografiske sundhedsregioner og deres administration (under ét: 'sundhedsforvaltninger'). Der savnes i markant grad svar på sådanne spørgsmål. Og regionerne afskaffes jo reelt set ikke, men alene den politiske overbygning. DF fik en symbolsk luns, men den eksisterende infrastruktur for sundhedsvæsenet blev bibeholdt. Lunsen til DF er et klart tab for det lokale demokrati.

Det er fx uklart, om sundhedsregionerne med bestyrelse skal opfattes som en juridisk person, eller om det er en pseudokonstruktion, hvor en vedtægt evt. fjerner opfattelsen af en selvstændig juridisk person. Jeg hælder til det sidste, især når man læser, at ” Sundhedsministeren fastsætter fremover en årlig udviklingsplan for Sundhedsvæsen Danmark og de fem sundhedsforvaltninger ”<sup>6 p. 43</sup>. Det samme spørgsmål kan stilles til 'Sundhedsvæsen Danmark'.

En juridisk person udleder altid sin kompetence af en vedtægt eller andet retsgrundlag,

hvor der bl.a. bliver fastslået et formål og en fremgangsmåde for, hvordan den juridiske person forpligter sig. Det vil utvivlsomt skulle indskrives i sundhedsloven, men et udkast til vedtægt ville have været klagende for det reelle beslutnings- og handlingsrum for både sundhedsforvaltningerne og Sundhedsvæsen Danmark.

Hver sundhedsforvaltning ledes af en bestyrelse på otte medlemmer, der udpeges af regeringen. Spørgsmålet er, om medlemmerne er underlagt instruktionsbeføjelse fra regeringen, og om de udpeges i personlig egenskab eller som repræsentant for patientforeninger eller andre parter. Det samme gælder bestyrelsen for Sundhed Danmark.

I bestyrelsen skal indgå medlemmer med erfaring med sundhedssektoren og væsentlig ledelseserfaring, herunder skal minimum én person i hver bestyrelse have stærke sundhedsfaglige kompetencer fx forsknings- eller lægefaglige. Bestyrelsen består af: 1. En formand, 2. Tre medlemmer udpeget efter indstilling fra kommunerne i området, 3. Ét medlem udpeget efter forslag fra patientforeningerne og 4. Tre øvrige medlemmer med kompetencer inden for fx it, anlæg, jura og driftsledelse ud over sundhedsfaglige kompetencer.

Vurderes bestyrelsen ud fra kompetenceprofilen – den sædvanlige målestok – må man sige, at de politiske kompetencer er stærkt overrepræsenteret især i lyset af, at de overordnede sundhedspolitiske retningslinjer udstikkes fra Christiansborg og Sundhedsvæsen Danmark, ligesom der er en markant mangel på en person med kompetence vedr. Det nære Sundhedsvæsen – noget som de kommunale politiske repræsentanter næppe har. Det er også værd at bemærke, at der ikke er medarbejderrepræsentanter i bestyrelsen.

Formanden for den enkelte sundhedsforvaltning er født medlem af den nationale besty-

relse for Sundhedsvæsen Danmark. Bestyrelsen i Sundhedsvæsen Danmark bliver udpeget af regeringen. Opgaverne er beskrevet nogenlunde detaljeret og består bl.a. i at sikre, at sundhedsforvaltningerne lever op til stillede krav og standardisering af fx IT-løsninger, hvor sundhedsforvaltningerne reelt set fratages beslutningsret.

#### **Sundhedsfællesskaber: En ommer**

Sundhedsfællesskaberne er ikke en nyskabelse. Et stykke ad vejen er de baseret på allerede eksisterende kommuneklynger omkring akutsygehuse og copy-paste af et forslag først i 2018<sup>13-15</sup>, hvor der taltes om Sundhedsklynger.

Sundhedsfællesskaberne er omdrejningspunktet i reformen – det er her, der skal skabes nærhed og sammenhæng. Den udformning, ideen<sup>13</sup> har fået, ødelægger desværre stort set de muligheder, tænkningen indeholder. Udformningen vedr. ledelse og beslutningskompetence ligner et misfoster, der inviterer til handlingslammelse. Desværre har man ikke skelet til, hvordan de eksisterende kommuneklynger fungerer, nemlig uden direkte politisk involvering baseret på, at de sundhedsprofessionelle finder løsninger vedr. bedre sammenhæng og opgaveflytning, der erfaringsmæssigt oftest ikke kræver politisk involvering og sjældent involverer økonomi, blot forbedringer udtænkt af sundhedsprofessionelle.

Sundhedsklyngerne/kommuneklyngerne/sundhedsfællesskaberne er udtryk for populationsansvar: De tre parter dækker tilsammen lokalbefolkningens behov for diagnostik, behandling og genoptræning, og ved bedre samarbejde gives der indhold til tænkningen bag populationsansvar. Som det hedder i udspillet: ”Sygehuse, kommuner og almen praksis skal forpligtes til at tage et fælles ansvar for patienterne i området.”<sup>16 p. 32</sup>

Ledelsen af sundhedsklyngen består i udspillet af to niveauer: Det faglige og det

**» Sundhedsfællesskaberne er omdrejningspunktet i reformen – det er her, der skal skabes nærhed og sammenhæng. Den udformning, ideen har fået, ødelægger desværre stort set de muligheder, tænkningen indeholder.**

politiske. Der er problemer på begge fronter. De allerede eksisterende sundhedsklynger har vægtlagt det sundhedsfaglige og har reelt set ikke et overordnet politisk lag – og det har netop været styrken i fx Randersklyngen eller Viborg-klyngen, hvor man i Viborg-klyngen fx udviklede hjerterehabilitering, der efterfølgende blev lagt ud til kommunerne, hvor regionsråd og byråd var det politiske lag. Man skal lade de sundhedsprofessionelle få spillerum – og burde have undgået det politiske lag i sundhedsfællesskaberne.

Ser man på detaljerne i udspillet, begår man stort set samtlige fejl, der med høj sandsynlighed vil blokere for den nytænkning, som sundhedsfællesskaberne kunne skabe og har en iboende mulighed for handlingslammelse. Man skal se på detaljerne for at opdage dette, jfr. bl.a. nedenstående uddrag vedr. beslutninger, som er præget af, at man ikke vil røre (ret meget) ved det kommunale selvstyre:

”Sundhedsfællesskaberne træffer beslutninger i enighed. Alle parter skal leve op til de faglige krav, der stilles i kvalitetsplanen. Men hvis enkelte parter er imod en konkret løsning, som går videre end kravene fra kvalitetsplanen, kan de øvrige medlemmer vælge at gå videre, idet det ikke vil være muligt at tvinge en part med i en løsning. ... Beslutninger, der binder alle parter, skal ... være truffet i enighed mellem alle parter. For beslutninger, der har implikationer for kommuners og sundhedsforvaltningens drift, har den politiske overbygning indstillingsret til den endelige beslutning i kommunalbestyrelser og i sundhedsforvaltningens bestyrelse. I det tilfælde hvor sundhedsfællesskabet har fælles midler til udmøntning, kan der træffes beslutninger ved simpelt flertal blandt kommunerne.”

Det nye er de store forventninger om, at det er her reformens ambition om bedre sammenhæng og nærhed skal skabes. Det er fx i sundhedsklyngerne, at forudsætningen om at forebygge 40.000 indlæggelser og flytte 500.000 ambulatoribesøg fra sygehusene ud til almen praksis frem mod 2025 skal virkeliggøres og skabe mere nærhed, forstået som at man kan få klaret nogle af sundhedsopgaverne lokalt og ikke skal den lange vej til sygehuset. Men det er tvivlsomt, hvor meget ekstra nærhed der skabes – uanset retorikken. Dels er de praktiserende læger og kommuner der i forvejen, og der bliver ikke flere, og dels udgør de 500.000 ambulatorie-

besøg, der planlægges flyttet fra sygehusene, kun ca. 7% af alle ambulatoriekontakterne, og grundlaget for vurderingen af, hvad der kan flyttes, er (fortsat) usikkert. Sundhedsstyrelsen skriver i sit notat: ”Der er dog ikke foretaget nogen systematisk gennemgang af evidens specifikt mhp. at estimere potentialet for øget opgaveløsning udenfor sygehusene, og der vil være formentlig heller ikke være meget solid evidens at basere sig på. Estimerer skal ses i det lys, og der tages derfor generelt forhold for estimererne”<sup>8</sup>. Her tager Sundhedsstyrelsen stort set alle de forbehold, der kan tages.

### **Sundhedsfællesskaber og kvalitetsplan**

En dynamisk kvalitetsplan<sup>2</sup> spiller en betydelig rolle i forbindelse med sundhedsfællesskaberne, men stort set ingen har set det ’skjulte’ udkast. To ting er sikre: Sundhedsstyrelsens rolle bliver stærkere, og kommunernes handlefrihed på sundhedsområdet indskrænkes. Kvalitetsplanen varsler nye tider for det nære sundhedsvæsen og for kommunerne i særdeleshed.

I reformudkastet hedder det, at sundhedsstyrelsens kvalitetsplan skal sætte rammerne for indsatsen. Det drejer sig både om målgruppe, visitation, kompetencer mv. Det vil betyde faste rammer for, hvordan og hvor en behandlingsopgave skal løses fx i kommunalt regi, i de nye sundhedshuse, i almen praksis eller på sygehusene. Kvalitetsplanen skal omfatte krav til rådgivning og sparring fra almen praksis og sygehuse, så kommunerne kan komme i kontakt med fx en læge for at få rådgivning – alt sammen for at sikre en høj kvalitet i indsatsen på tværs af landet.

Sundhedsstyrelsen noterer i udkastet til kvalitetsplan, at der er behov for en mere styret, systematisk og strategisk indsats, hvis potentialerne i det nære og sammenhængende sundhedsvæsen for alvor skal indfries. Derfor er der behov for en mekanisme – en dynamisk kvalitetsplan – der inden for et fagligt set-up kan vurdere hvilke opgaver i sygehusvæsenet, der mest hensigtsmæssigt kan varetages tæt på borgeren – i kommunalt regi, i almen praksis. Det noteres også, at det er en forudsætning, at Sundhedsstyrelsen får bemyndigelse, hjemlet i Sundhedsloven, til at stille bindende krav til varetagelsen af kommunale sundhedsopgaver, herunder krav til kommunerne og eventuelle krav til sygehuse og almen praksis, hvis varetagelsen af den kommunale sundhedsopgave betinger en indsats fra sygehuse og/eller almen praksis. Der er behov for at analysere, om nogle af

## » Reformudspillet er gennemsyret af en tro på, at sundhedshuse/sundhedscentre og store lægehuse er en væsentlig del af løsningen på styrkelsen af Det nære Sundhedsvæsen.

de kommunale opgaver/tilbud, der er reguleret i serviceloven, med fordel kan overflyttes til sundhedsloven.

### Det nære sundhedsvæsen og sundhedshuse

Reformudspillet er gennemsyret af en tro på, at sundhedshuse/sundhedscentre og store lægehuse er en væsentlig del af løsningen på styrkelsen af Det nære Sundhedsvæsen. I Nærhedsfonden er der afsat 4 mia. kroner til formålet. Der er tre begrundelser for sundhedshuse: Samle (flere) behandlingstilbud ét sted og/eller tiltrække og fastholde praktiserende læger samt mindske afstanden til behandlingstilbud ('nærhed'). Det sidste ægger til modsigelse: Samling ét sted – især af praktiserende læger – øger jo afstanden.

Med udspillets blomstrende og retoriske sprog:

”For et godt helbred er ikke noget, borgerne skal rejse langt efter, med mindre de har brug for specialiseret behandling. Derfor afsætter vi 4 mia. kr. til en massiv udbygning af nye moderne sundhedshuse, psykiatrihuse og flerlægepraksis i kommunerne. Den travle småbørnsmor, den gangbesværede diabetespatient og gymnasieeleven med psykiske udfordringer skal opleve, at hjælpen er nær, og at den behandling, de har brug for, er samlet et sted”<sup>6 p.4</sup>.

Tårerne kommer jo frem ved læsningen, og det er upassende at spørge, om det underforståede billede, nemlig at man booker flere behandlere samme dag, holder i virkelighedens verden? Sådan fungerer det ikke, og billedet af underforstået synergi mellem de forskellige sundhedsprofessioner i sundhedshusene holder næppe<sup>16</sup>. Der vil blive tale om et bofællesskab, hvor man dårligt nok kender naboen – men gode fysiske rammer.

Noget tyder dog på, at det kan tiltrække praktiserende læger, især hvis de har været inddraget ved planlægningen af byggerierne, så de nye bygningsmæssige rammer passer til deres behov<sup>17</sup>.

### En kommunereform ad bagvejen?

I Sundhedsstyrelsens dynamiske kvalitetsplan optræder spørgsmålet om (patient) volumen flere steder. Med andre ord: hvor mange patienter/borgere er der med diagnoser og sundhedsproblemer i en kommune, og er antallet tilstrækkeligt til at vedligeholde specialviden i fx rehabilitering og sygepleje? 'Øvelse gør mester' har været nøgleordet i sygehusvæsenet i de sidste mange år og er nu kommet til kommunerne. Spørgsmålet er, om de mindre kommuner med under 40.000 indbyggere er store nok til kvalificeret at løfte de nye sundhedsudfordringer. Det er de næppe. Dem er der 30 af, når man ser bort fra ø-kommunerne. Det kan derfor blive nødvendigt med en kommunereform eller tvungne kommunesamarbejder.

### OG ja

Det er nogle af hullerne i osten, der har været i fokus her, men der er også en række positive elementer: Løft til almen praksis, løft til psykiatrien og overordnet fokus på det nære sundhedsvæsen, inkl. sundhedsfællesskaber, hvis de bliver gentænkt, samt øget opmærksomhed omkring praktiserende speciallæger. Forsøget på at genoplive leon-princippet – laveste effektive omsorgsniveau – og forsøget på at flytte visse sygehusaktiviteter til det nære sundhedsvæsen må også hilses velkommen. Men for at tage fat på alle disse forhold behøver man ikke en reform, blot en grundig analyse af dagens sundhedsvæsen. ■

### Litteratur

1. Sundhedsstyrelsen. Almen medicin i fremtidens sundhedsvæsen. København: Sundhedsstyrelsen; 2018.
2. Sundhedsstyrelsen. Dynamisk kvalitetsplan for det nære og sammenhængende sundhedsvæsen. København: Sundhedsstyrelsen; 2018.
3. Sundhedsministeriet, Udvalget om det nære og sammenhængende sundhedsvæsen. Afrapportering. Udvalg om det nære og sammenhængende sundhedsvæsen København: Sundhedsministeriet; 2017.
4. Sundhedsministeriet. En læge tæt på dig. En plan for fremtidens almen praksis. København: Sundhedsministeriet; 2017.
5. Finansministeriet. Sammenhængsreformen. Mere frihed, tillid og tryghed. København: Finansministeriet; 2018.
6. Regeringen DF. Et stærkere sundhedsvæsen – tættere på dig. København: Sundhedsministeriet; 2019.
7. Pedersen K. Har vi brug for en sund-

- hedsreform? (kronik). Jyllands-Posten 2019.
8. Sundhedsstyrelsen. Skitse til ændret opgaveløsning på udvalgte områder med stor sygdomsbyrde. København: Sundhedsstyrelsen; 2018.
  9. Regeringen, Dansk Folkeparti. Politisk forståelse om ny organisering af sundhedsområdet og øvrige regionale områder. København: Statsministeriet; 2011 19. august.
  10. Finansministeriet. Kommissorium for udvalg om organisering af sundhedsområdet. København: Finansministeriet; 2011, 19. august.
  11. Venstre. Prioriter sundheden. Bedre sundhed – flere ældre. København 2015.
  12. NOU. Organisering og styring av specialhelsetjenesten. Hvordan bør statens eierskap innrettes framover? Oslo: Helse- og omsorgsdepartementet; 2016.
  13. Olesen F, Pedersen KM, Pedersen LV. En ny struktur i sundhedsvæsenet (kronik). Politiken 2018.
  14. Pedersen KM, Olesen F, Pedersen L. Fra siloledelse til klyngeledelse i sundhedsvæsenet. Tidsskrift for Dansk Sundhedsvæsen 2019;95.
  15. Olesen F, Pedersen KM, Pedersen LV. Samlet ledelse kan skabe sammenhæng. Dagens Medicin 2018 4. april
  16. Christensen IE, Sandberg Buch MS. Nakskov Sundhedscenter og Kalundborg Sundheds- og Akuthus samt Lægecenter. En kvalitativ erfaringsopsamling over status og perspektiver for udvikling og samarbejde. København KORA; 2015.
  17. Pedersen KM. Sundhedshuse risikerer at ende som statsstøttede murstensmonumenter (kronik). Ugeskrift for læger 2019.

## Nordisk Administrativt Forbund (NAF) står for to store konferencer:

### Styringsagenda 2019:

Tirsdag den 10. september

i Lokomotivværkstedet, København

*Konferencen tilrettelægges i samarbejde med Deloitte og Djøf*

### Forvaltningskonferencen 2020:

Torsdag den 6. februar

på Radisson Blu Scandinavia Hotel,  
Amager Boulevard 70

*Konferencen tilrettelægges i samarbejde med Djøf*

#### INDMELDELSE, SKRIFTLIGT TIL:

Indmeldelse kan ske på hjemmesiden [www.naf-net.dk](http://www.naf-net.dk) under fanen **Bliv medlem**. Ved udfyldelse af formularen vil du i løbet af et par dage modtage en velkomstmil og bekræftelse af din tilmelding. Medlemskabstyper og priser oplyses ligeledes på hjemmesiden. Du er altid velkommen til at kontakte os på mail: [regnskab@naf-net.dk](mailto:regnskab@naf-net.dk).

Nordisk Administrativt Forbund  
c/o Mikkel Nørholm Jansen  
Mail: [regnskab@naf-net.dk](mailto:regnskab@naf-net.dk)

#### ADMINISTRATIV DEBAT #2 – AUGUST 2019

Udgivet af den danske afdeling af  
Nordisk Administrativt Forbund.

#### REDAKTION AF ADMINISTRATIV DEBAT ER:

Kasper Tollestrup (ansvarshavende redaktør)  
Kristian Lyk-Jensen / Claes Nilas /  
Niels Jørgen Mau Pedersen / Vibeke Iversen /  
Ole Toft / Peter Bjerre Mortensen / Torben Buse /  
Thomas Gloy.

#### GRAFISK PRODUKTION: Djøf Forlag.

Tryk: Ecograf, Højbjerg.  
Eftertryk tilladt med kildeangivelse.  
Løssalgpris: 150 kr. inkl. forsendelse.