

04: Skovene vokser og vokser, men hvordan skal vi bruge dem?

07: Kommuner: Udbud er svært på velfærdsområderne

10: Kommunerne har godt fat i sundhedsfremme og forebyggelse

12: Leder: Vi skal investere i den borgernære velfærd

MOMENTUM. 10. ÅRGANG. 1. UDGAVE  
KL. 9. JANUAR 2018

## Staten bygger mere og mere, mens *kommunerne* må holde igen

**Skiftende regeringer har haft som ambition at reducere kommunernes byggeri for ikke at overophede økonomien, men samtidig bruger staten en større og større andel af de samlede offentlige anlægsudgifter, viser nye tal. Kommunerne har stort behov for både at bygge nyt og renovere for at optimere driften og undgå endnu større regninger i fremtiden.**

Renovering og nybygning af skoler, daginstitutioner og veje. Der er projekter nok at gå i gang med for kommunerne landet over. Men i de seneste år har staten sat sig på en større og større andel af de offentlige anlægsinvesteringer, mens kommunernes andel er faldet. Det viser en ny Momentum-analyse.

I 2016 stod staten for 46 procent af alle offentlige investeringer i bygninger og anlæg, hvilket er en stigning på 11 procentpoint sammenlignet med 2009, mens kommunernes andel er faldet med 11 procentpoint fra 49 til 38 procent i samme periode. Kommunernes samlede anlægsinvesteringer har ligget på nogenlunde samme niveau de seneste år, og udviklingen skyldes altså derfor hovedsageligt, at staten har øget sit budget.

Det er anlægsrammen, som hvert år forhandles mellem regeringen og KL, der sætter grænserne for, hvor meget kommunerne må bruge på byggeri og renovering. Kommunerne har selv vurderet deres samlede anlægsbehov i 2018 til 18,9 milliarder kroner, men må samlet set kun bruge 17 milliarder som en konsekvens af anlægsrammen. Skiftende regeringer har de seneste år ønsket at reducere kommunernes anlægsramme, og det er problematisk især set i lyset af, at de selv bruger flere og flere penge, mener KL's formand Martin Damm.

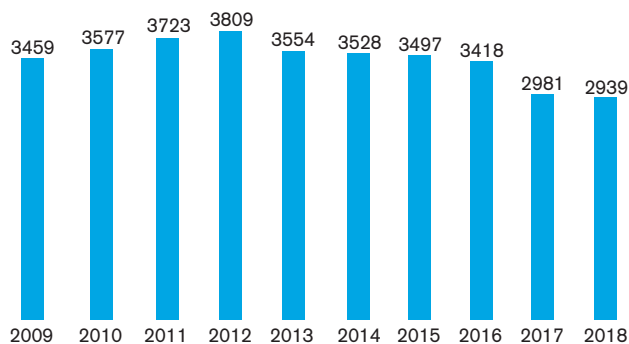
»I regeringen plejer de jo at sige, at vi i kommunerne skal holde igen med vores anlægsinvesteringer, fordi de har ansvaret for, at de samlede udgifter ikke stikker af og overopheder økonomien. Men det klinger noget hult, når staten samtidig bruger flere og flere penge på byggeri og sågar øger deres andel af de samlede anlægsinvesteringer markant,« siger Martin Damm.

Venstres finansordfører, Jacob Jensen, anerkender, at staten har øget sit anlægsbudget mere end kommunerne, men mener, at det også kommer kommunerne til gode i form af motorveje, jernbaner og andre statslige byggeprojekter.

»Som jeg ser det, skyldes det, at alle de investeringer, som staten foretager, langt hen ad vejen er noget, som kommunerne efterspørger. Og så skal vi huske, at det er kroner og øre, og ikke en procentuel fordeling, der afgør, hvad der bygges, ▶

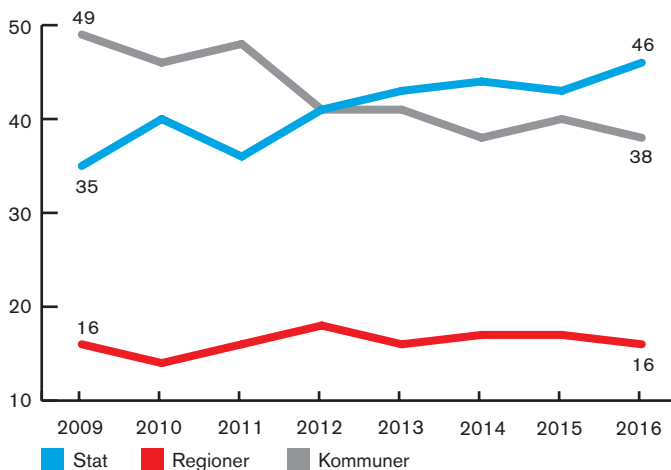
**Kommunernes skattefinansierede anlægsudgifter pr. indbygger, 2007-2018**

- Kr. pr. indbygger (2018-tal)



Kilde: Momentum på baggrund af kommunernes regnskaber og budgetter

**Fordeling af offentlige investeringer i bygninger og anlæg (%)**



Kilde: Momentum på baggrund af Danmarks Statistik

Af Rasmus Giese Jakobsen, [rægj@kl.dk](mailto:rægj@kl.dk)

Analyse: Søren Lindemann Aagesen og Jonas Dan Petersen, KL's Analyse- og Makroenhed

og jeg vil glæde mig over, at der er skabt rum til, at man har så store anlægsbudgetter som aldrig før for både kommuner, regioner og staten,« siger Jacob Jensen.

De samlede offentlige anlægsinvesteringer udgjorde i 2009 2,2 procent af BNP, mens det i 2016 var 2,8 procent. Det svarer til en samlet stigning på 13,3 milliarder kroner, hvoraf staten har brugt de 11,2 milliarder.

I Holstebro Kommune kunne borgmester H.C. Østerby dog godt tænke sig, at kommunerne havde haft mulighed for at øge deres anlægsbudgetter i samme tempo som staten. Her er man i gang med en omlægning af skolestrukturen, der betyder, at man går fra fem til tre skoler i Holstebro by og byggeriet af et nyt stort sundhedshus. Samlet løber det op i flere hundrede millioner kroner over byggeperioden.

Målet er at opnå effektiviseringer, og derfor er H.C. Østerby utilfreds med begrænsningen, fordi det kan betyde, at kommunerne ikke kan opnå effektiviseringer på driften.

»Det, vi alle sammen gerne vil, er at få nogle mere rationelle størrelser på vores institutioner og skoler. Derfor er det klart, at det klinger noget hult, når man hører, at staten øger deres andel, så den ligger betydeligt over kommunernes,« siger H.C. Østerby.

Netop effektiviseringer på driften er det primære mål med de store anlægsinvesteringer i Holstebro. Med sammenlæg-

ningen af de fem skoler til tre, regner H.C. Østerby med, at man sparer 10-12 millioner kroner. Penge, som vel at mærke bliver på skoleområdet og skal bruges til at hæve kvaliteten i folkeskolen.

Holstebro Kommune er ikke alene om at ville bygge for at opnå effektiviseringer. Det er et generelt ønske i kommunerne, siger KL-formand Martin Damm.

»Hvis vi bliver låst for meget, så kan vi jo ikke opnå de gevinster, som vi har brug for, for at få så rationel en drift som muligt og derigennem øge kvaliteten. Det er det, vi går på kompromis med, hvis vi ikke kan lave de investeringer, vi har brug for,« siger Martin Damm.

Det anerkender Venstres finansordfører Jacob Jensen, men kommunerne skal ikke forvente en større anlægsramme, når der skal forhandles økonomiaftale med kommunerne til foråret. »Jeg anerkender fuldt ud, at det ikke er dårlige projekter, som kommunerne må udskyde på grund af anlægsrammen. Energirenovering og anlæg, der kan give en gevinst på driften, kan være en god idé, men det er en politisk vurdering, hvor meget der skal ligge det ene og det andet sted,« siger Jacob Jensen.

**Sanktioner og krise har flyttet andel til staten**

Hvis man ser på kommunernes anlægsudgifter pr. indbygger siden 2009, er faldet endnu større, fordi der er kommet flere indbyggere i samme periode. Hvis man tager højde for befolkningstilvæksten, skulle kommunernes anlægsudgifter være 3 milliarder højere i 2018 for at have samme niveau som i 2009.

Professor og kommunalforsker på Det nationale Forsknings- og Analysecenter for velfærd (VIVE) Kurt Houlberg peger ligesom Jacob Jensen på, at størrelsen af de offentlige anlægsinvesteringer netop er et politisk forhandlingsspørgsmål, og at det er en del af forklaringen på, at staten har sat sig på en større andel de seneste år. Samtidig mener han, at udviklingen til dels kan forklares med den økonomiske krise og indførelsen af sanktioner.

»Efter 2011 fik den økonomiske krise for alvor konsekvenser for kommunernes økonomi, og det var også der, sanktions-

**: Hvis vi bliver låst for meget, så kan vi jo ikke opnå de gevinster, som vi har brug for, for at få så rationel en drift som muligt og derigennem øge kvaliteten**

Martin Damm, formand for KL

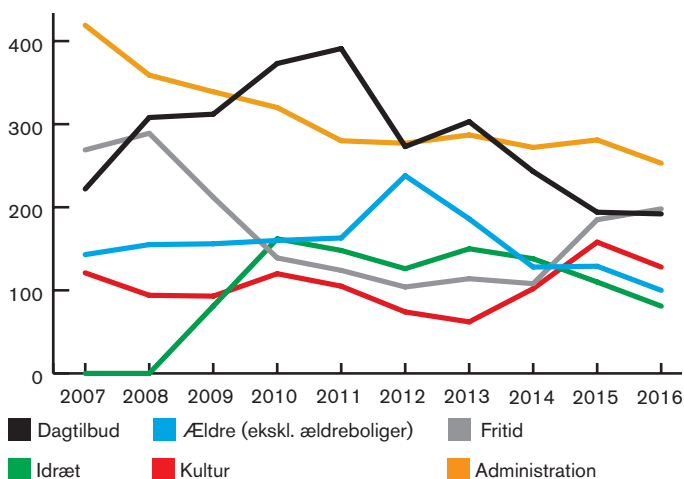
regimet i form af budgetloftet ramte kommunerne. Det lagde en dæmper på det samlede kommunale aktivitetsniveau og ser også ud til at smitte af på den relative andel af anlægsinvesteringer,« siger Kurt Houllberg.

Den økonomiske krise kan have fået regeringen til at prioritere en strammere styring med, hvilke investeringer der skulle foretages, og hvor det skete henne.

»Hvis man ser på det med centrale styringsbriller, så kan der i en krisetid godt være en vis fornuft i, at man har en højere grad af statslig prioritering. Man kan eksempelvis beslutte, om investeringer skal ske i Jylland eller på Sjælland. Det har man ikke samme hånd i hanke med, hvis beslutningerne skal tages i kommunalt regi,« siger Kurt Houllberg, der dog ikke mener, at borgmestrene skal blive bedre til at se på de samlede nationale investeringsbehov:

**Kommunale anlægsinvesteringer på udvalgte områder, 2007-2016**

- Kr. pr. indbygger (2018-tal)



Kilde: Momentum på baggrund af kommunernes regnskaber og budgetter

»En borgmester skal selvfølgelig fokusere på, hvad anlægs- og investeringsbehovet er i egen kommune. Som udgangspunkt skal og bør den enkelte kommune træffe sine beslutninger ud fra, hvad man ser af anlægsbehov hos sig selv uden at skele til, om der er større anlægsbehov i den anden ende af landet,« siger Kurt Houllberg.

### Kommunale veje trænger mest

I Foreningen for Rådgivende Ingeniører (FRI) mener direktør Henrik Garver, at kommunerne bør få mulighed for at øge deres investeringer. Det baserer han på foreningens State of the Nation-rapport, der hver fjerde år vurderer tilstanden af infrastrukturen i Danmark fordelt på kommunalt, statsligt og regionalt plan. Konklusionen er, at især de kommunale veje og broer trænger til vedligehold, og det skal gerne være snart. »Populært sagt tager man et kviklån i sin infrastruktur, når man undlader at vedligeholde tilstrækkeligt, fordi det bliver en meget dyrere reparation, man skal ud i. Infrastrukturefterslæb på vejene er et alvorligt problem, fordi man både gør det dyrere at rette op på senere, og fordi det giver flere uheld og sværere fremkommelighed. På alle måder er det skidt,« siger Henrik Garver.

Et blik på fordelingen af de kommunale anlægsinvesteringer afslører, at kommunerne siden 2007 har opprioriteret investeringer i veje, og siden 2013 har det været det område, som de bruger allerflest penge på efterfulgt af skoler. Men der er stadig et så stort efterslæb, at man bør overveje at give kommunerne adgang til en større andel af anlægskronerne, siger Henrik Garver.

»Det statslige niveau er fornuftigt uden at være prangende, så vi anbefaler, at man øger kommunernes muligheder for at investere, forudsat at de gør det inden for nogle strategiske planer. De skal ikke have en blankocheck, men man bør give mulighed for at udvide anlægsrammen til reovering af vejene, hvis en kommune laver en strategisk plan for, hvad der skal til for at indhente efterslæbet inden for de næste 4-6 år,« siger Henrik Garver.

# Skovene vokser og vokser, men hvordan skal vi bruge dem?

Af Jens Baes-Jørgensen, jjr@kl.dk

**Det danske skovområde er vokset drastisk, men hvad skal vi bruge den ekstra skov til? Regeringen arbejder i øjeblikket på en ny skovlov, som KL håber på dels giver bedre muligheder for friluftsliv for borgere og institutioner og dels en lempelse af fredskovsbegrebet. DIF håber også på bedre friluftsmuligheder, mens Danmarks Naturfredningsforening deler målet, men er bænkelig over for metoderne.**

Skovene fylder mere og mere i det danske landskab. På bare 26 år er der blevet mere end 80.000 hektar ekstra skov i Danmark, så der i 2016 var hele 625.000 hektar skov i Danmark, hvilket svarer til 14,5 procent af Danmarks areal. Det viser en ny rapport fra Københavns Universitet, hvor man også kan se, at skovarealet i Danmark er mere end tredoblet siden 1881. Vivian Kvist Johannsen, seniorforsker og sektionsleder på Institut for Geovidenskab ved Københavns Universitet, forklarer, at det var med fredskovsforordningen fra 1805, der for alvor kom fokus på at udvide det danske skovareal, som dengang var nede på cirka 4 procent. Et fokus, der er fortsat op til i dag, selvom årsagerne har ændret sig.

»Man havde dengang brug for mere gavntre og træ til energi og satte derfor gang i skovrejsningen, hvilket præger vores skove den dag i dag. Det økonomiske perspektiv var fremherskende frem til 1980'erne, hvor Rio-konferencen satte fokus på skovrydning i de tropiske skove, men også fik det politiske fokus på de danske skove drejet over på skovene som økosystem med mange forskellige funktioner. Man fastsatte i

1989 et mål om at fordoble skovens areal fra cirka 10 til cirka 20 procent,« siger Vivian Kvist Johannsen og fortsætter:

»Fokusset på, hvordan man beskytter biodiversiteten i vores nye og gamle skove, er kun steget siden da. Klimaspørgsmålet, hvor træerne spiller en vigtig rolle som CO<sub>2</sub>-opsamler, har ligeledes skyndet på skovrejsningen. Og selvom folk har gået på skovtur i århundreder, så er der de seneste år kommet et stort fokus på at bruge skoven som rekreativ ramme med en fysisk og psykologisk gavnlig effekt.«

Så selvom der har været en stagnation i væksten af skovarealet fra 2015 til 2016, så forventer Vivian Kvist Johannsen, at vi de kommende år fortsat vil se en udvidelse af skovene. Til gengæld er det ikke sikkert, vi når op på målet om et skovareal på 20 procent. For det er ikke kun skovene, man har planer om at udvide. Byerne vokser ud i landskabet, der skal være flere veje og jernbaner samtidig med, at landbrug og natur skal have plads. Faktisk er der så meget kamp om pladsen, at Danmarks areal, ifølge en rapport fra Teknologirådet, er 40 procent for lille, hvis alle politiske planer skal realiseres.

## Bedre muligheder for friluftsliv

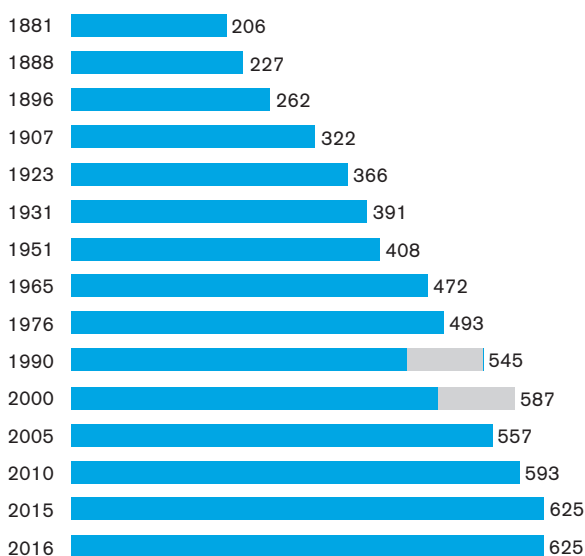
Derfor håber Jørn Pedersen, formand for KL's Teknik- og Miljøudvalg, at regeringens igangværende arbejde med et udspil til en ny skovlov vil gøre det nemmere at bruge skovene mere multifunktionelt end i dag og skabe enklere regler på området.

»Vi vil meget gerne gøre skovene mere attraktive for vores borgere, blandt andet via bedre friluftstilbud. Men skovlovene er desværre ofte en hindring. Det kan eksempelvis være meget tungt at få lavet støttefaciliteter som toilet og servicebygninger til aktivitetsbaner, da det kun må være et 10 kvadratmeter lagerskur. Det er ærgerligt, når vi kan se, at vi eksempelvis får de unge ud i naturen med klatrebaner,« siger Jørn Pedersen. Han kunne også godt tænke sig, at det blev muligt at lave små hytter i udkanten af skoven, hvor friluftsfolket kan overnatte.

»Skovprocenten stiger, og vi vil gerne have flere til at bruge skovene. Derfor kunne man godt oprette en bynær zone, hvor man fortolkede byggerestriktionerne mere fleksibelt, så vi

kunne understøtte friluftskulturen. Så skal vi selvfølgelig sørge for, at det hele ikke bliver plastret til, for det er vi jo heller ikke interesseret i, men jeg har rigtig svært ved at se, at det ikke skulle være til gavn for samfundet, at man fik flere børn og mennesker ud i skoven,« siger Jørn Pedersen.

#### Udvikling i skovareal i Danmark (hektar)



Note: Der er en statistisk usikkerhed knyttet til opgørelsen, som indtil 2000 var baseret på spørgeskemaundersøgelser blandt skovejere. Herefter overgik man til egentlige målinger af skov på et stort antal prøveflader. De grå søjler angiver det samlede skovareal ud fra satellitbilleder efter de samme definitioner, som anvendes i Danmarks Skovstatistik fra 2005 og frem.

Kilde: "Skove og plantager 2016" Københavns Universitet, Institut for geovidenskab og naturforvaltning

I Danmarks Idrætsforbund (DIF) ser bestyrelsesmedlem Niels Christian Levin Hansen også gerne, at det bliver nemmere at bruge skovene til idræt og friluftsliv.

»Mange idrætsaktiviteter er rykket udendørs i byrummet og naturen. Over halvdelen af de voksne motionister, der træner regelmæssigt, bruger naturens faciliteter til for eksempel løb, mountainbike, triatlon, vandring og naturfitness,« siger Niels Christian Levin Hansen og fortsætter:

»Nem adgang og kort afstand er afgørende for, hvor meget naturen bliver brugt. Kommunerne kan med fordel satse mere på gode, fysiske rammer i skoven, grønne områder og pladser, hvor borgerne frit og med ansvarlighed kan dyrke idræt alene eller i forening. Det kræver etablering af cykel-, løbe- og rideruter, sundhedsspor, naturlegepladser, træningsstationer og trailcentre til gavn for alle.«

Hos Danmarks Naturfredningsforening deler man også visionen om at få flere ud og bruge skovene. Faktisk har man sat det ambitiøse mål at fordoble antallet, der besøger skovene. Til gengæld er man ikke enig med KL i metoderne.

»Vi kan langt hen af vejen godt bakke op om at anlægge flere aktivitetsbaner som mountainbike- og klatrebaner, hvis man i en god lokal dialog finder en god placering og gør det på en skånsom måde. Men vi er langt mere skeptiske, når det gælder småhytterne, hvor vi er bekymrede for, at det hurtigt bliver til en campingplads eller et mindre sommerhusområde, hvis de skal kunne udlejes, og der ligger nogle stykker sammen. En udvikling, vi ikke synes, der er plads til i skovene,« siger skovpolitisk rådgiver i Danmarks Naturfredningsforening Nora Skjerna Hansen.

#### Fredskovsbegrebet bør revideres

Det er ikke kun de almindelige besøgende, som kommunerne vil have mulighed for at give bedre oplevelser i skovene. I KL ser man også gerne, at der bliver bedre muligheder for, at vuggestuer, børnehaver, skoler, plejehjem og institutioner til psykisk og fysisk handicappede kan opføres ved skoven. »Vi kan godt få lov til at lave en spejderhytte eller skovhytte,

#### Top 5 steder voksne danskere oftest dyrker deres idrætsaktiviteter? (%)

1	I naturen	44
2	Veje, gader, fortove og lign.	35
3	Fitnesscenter	34
4	Gymnastiksal	21
5	Svømmehal	15
5	Hjemme	15

Note: Respondenterne har maksimalt måttet sætte to krydser. Hvis de benytter flere faciliteter/steder, har de skullet angive de to faciliteter, de benytter mest. Respondenterne er fra 16 år og opefter.

Kilde: "Danskernes motions- og sportsvaner 2016", Idrættens Analyseinstitut

men hvis det er mere ambitiøst end det, så er skovloven en hindring. Det, synes jeg, er ærgerligt i en tid, hvor vi taler så meget om læring i forskellige rum. Det kunne eksempelvis være spændende at bygge et nyt klasseværelse med alt, hvad det indebærer og bruge skovene som et læringsrum. Ikke bare for at lære biologi, men også til matematik og andre fag,« siger formand for KL's Teknik- og Miljøudvalg Jørn Pedersen.

Men her sætter Danmarks Naturfredningsforening dog hælene i, forklarer Nora Skjernaa Hansen:

»Det ligner mere et forsøg på at finde nogle billige byggegrunde, men det graver jo ind i fredskovsarealet. Hvis der er et meget stort samfundsmæssigt behov, og der ikke er andre muligheder, så er det allerede muligt at få dispensation. Man bør derfor lægge børnehaven og andre institutioner uden

for skoven, selvom det som regel vil koste lidt mere i byggegrund.«

Netop fredskovsbegrebet håber KL, at regeringen i sit skovlovsarbejde vil gøre mere fleksibelt, da det ifølge formand for KL's Teknik- og Miljøudvalg Jørn Pedersen ikke er fulgt med tiden og den megen ekstra skov, der er kommet til.

Det oplever man blandt andet i Rudersdal Kommune, hvor direktør Iben Koch mener, at der er behov for at kunne differentiere skovområderne og deres anvendelse bedre end i dag. »Fredskovsforordningen betyder ikke, at skoven er fredet, men den skulle sikre mere skov, og den del er blevet indfriet. Så vi burde i dag tage de skovområder, der har et højt naturindhold og værdi, og beskytte dem rigtigt via naturbeskyttelsesloven og så til gengæld gøre det nemmere for kommunerne at planlægge, hvor den resterende del af skoven skal være og anvendes i byzone,« siger Iben Koch.

Hun henviser til, at kommunerne i forvejen håndterer planlægningen af, hvor der skal være grønne områder, boliger og erhverv i byerne, og inden for den planlægning kunne man langt bedre håndtere at få større kvalitet i de bynære grønne områder og få fredskovsarealerne lagt der, hvor de ligger rigtigt.

»Kommunerne burde nemmere kunne inddrage fredskov, hvis man har brug for det ved nybygning af eller tilbygning til et plejehjem eller skole og veksle skovarealet til skovareal et andet sted. I dag er der dels en meget tung godkendelsesproces, men der er også et krav om, at man doubler op, men med det stigende skovareal er det ikke nødvendigt.«

I Danmarks Naturfredningsforening er skovpolitisk rådgiver Nora Skjernaa Hansen dog meget tilfreds med reglerne, som de er i dag, og ser ingen grund til at ændre i dem.

»Uden fredskovsforordningens restriktive beskyttelse havde vi ikke de grønne områder i og omkring byerne, vi har i dag. Vi mener derfor, at dispensationsmulighederne i dag er tilstrækkelige. Hvis en vigtig jernbane skal igennem, eller et gymnasium skal udbygges ind i fredskov, fordi der ikke var andre muligheder, så får man jo dispensation,« siger Nora Skjernaa Hansen.

**: Skovprocenten stiger, og vi vil gerne have flere til at bruge skovene. Derfor kunne man godt oprette en bynær zone, hvor man fortolkede bygerestriktionerne mere fleksibelt, så vi kunne understøtte friluftskulturen**

*Jørn Pedersen, formand for KL's Teknik- og Miljøudvalg*



# Kommuner: Udbud er svært på velfærdsområderne

Af Rasmus Giese Jakobsen [ragj@kl.dk](mailto:ragj@kl.dk) og  
Jens Baes-Jørgensen, [jjr@kl.dk](mailto:jjr@kl.dk)

**Mens kommunerne oplever økonomiske gevinster og få barrierer ved at få private til at løse opgaver på de tekniske områder, så er det mere udfordrende, når det handler om velfærdsområder som ældrepleje og botilbud, viser ny undersøgelse. Der er brug for, at private leverandører og kommuner i fællesskab bliver bedre til at udvikle innovative løsninger, hvis der skal konkurrenceudsættes mere, lyder det fra flere sider.**

Flere end hver fjerde opgave i kommunerne bliver i dag udsat for konkurrence af private leverandører, men i regering- en ønsker man, at flere opgaver bliver udbudt, og man har derfor planer om at opstille et måltal for, hvor stor en andel af de kommunale opgaver der skal udbydes. Det vil kræve, at kommunerne i højere grad begynder at udbyde opgaver på velfærdsområder som ældre, sundhed, dagtilbud og det specialiserede socialområde, for i dag er der langt færre udbud på de områder end på det tekniske område. Men det er lettere sagt end gjort, viser en ny Momentum-undersøgelse, hvor 7 ud af 10 kommunaldirektører svarer, at der er større barrierer forbundet med at samarbejde med private leverandører om opgaver på velfærdsområderne sammenlignet med opgaver på det tekniske område.

En af de kommuner, der oplever forskellen, er Odense. Udbudschef Cecilie Førby forklarer, at det især er kontraktudformningen, der kan give problemer.

»Selve udbudsprocessen er ikke svær, men det er svært, fordi man ikke ved, hvordan man skal skrue en kontrakt sammen på de her områder. Særligt når det gælder længere forløb. For hvordan skal man følge op på den her type kontrakt, og hvordan måler man på succesraten? På de tekniske områder er det som udgangspunkt lettere at specificere kravene, og der er en større tradition for at udbyde.«

Den problematik kan Ole Helby Petersen, leder af Center for forskning i offentligt-privat samspil og professor på Roskilde Universitet, sagtens genkende, og han mener, at der er flere årsager til forskellene områderne imellem.

»Det tekniske område er lettere at beskrive i kontrakter og aftaler, og de er ofte længere væk fra borgerne end velfærdsområderne. Det kan selvfølgelig være irriterende ikke at få samlet husholdningsaffald i en uge, men det har ikke de samme konsekvenser, som hvis fru Hansen ikke får hjælp til at komme op af sengen om morgenen. Desuden viser forskningen ret entydigt, at der i gennemsnit er større effekter på de tekniske områder end på velfærdsområderne,« siger Ole Helby Petersen.

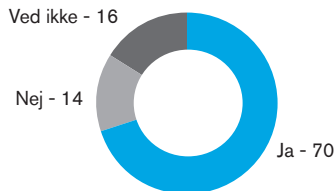
## Barrierer for øget udbud

Dykker man længere ned i, hvorfor kommunaldirektørerne mener, at det er sværere med udbud på velfærdsområderne, så viser Momentums undersøgelse, at risikoen for konkurser, et umodent leverandørmarked, egne og andre kommuners dårlige erfaringer og usikkerheden om gevinsterne er langt større barrierer end på det tekniske område. Samtidig har kommunerne nemmere ved at høste økonomiske gevinster ved at udbyde opgaver på det tekniske område end velfærdsområderne, hvor det i højere grad handler om, at det giver en øget variation i kommunens tilbud.

Jacob Scharff, der er branchedirektør i DI Service og Offentlig Privat, er da også helt med på, at der er nogle barrierer for konkurrenceudsættelse af velfærdsopgaver.

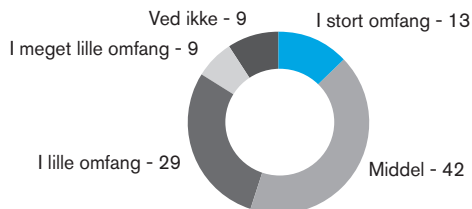
»På de borgernære opgaver skal man være ekstra grundig med, hvordan man beskriver kvalitetskravene, men også

Er der større barrierer forbundet med at samarbejde med private leverandører om opgaver på velfærdsområderne (ældrepleje, botilbud mv.) sammenlignet med opgaver på det tekniske område (vej og park, it, administrative opgaver mv.) (%)



Kilde: Momentum. Rundspørge blandt kommunaldirektørerne

I hvilket omfang oplever du, at de private leverandører, I samarbejder med, kan sikre mere innovative løsninger, end kommunen selv ville kunne? (%)



Kilde: Momentum. Rundspørge blandt kommunaldirektørerne

hvordan man beskriver kravene til de leverandører, som skal samarbejde med kommunen – har de den rigtige økonomi og de rigtige kompetencer og erfaringer for at kunne løse borger-nære opgaver,« siger Jakob Scharff og påpeger, at den største barriere dog ligger i, om man kan se potentialet i et samarbejde med private og have blik for, at de private leverandører skal komme med nogle andre typer af ydelser og innovation og udvikling.

Han glæder sig desuden over, at kommunaldirektørerne ikke kun ser på det økonomiske perspektiv, når det gælder udbud på velfærdsområdet.

Hvilke gevinster har I opnået ved at samarbejde med private leverandører om opgaver på følgende områder? (%)

	Tekniske områder	Ældre-området	Specialiserede socialområde	Dag-tilbud	Sundhed
Økonomiske gevinster	69	29	29	12	26
Øget kvalitet i opgaveløsningen	26	18	10	8	18
Øget variation i kommunens tilbud	8	64	59	46	42
Øget budgetsikkerhed	18	5	7	4	13
Nytænkning af og innovation i opgaveløsningen	15	13	5	4	13
Øget brugertilfredshed	2	29	10	27	11
Ny viden og indsigt i den seneste udvikling på det givne område	18	11	12	4	11
Ingen gevinster	3	13	10	15	0
Ved ikke	15	9	22	23	29
Andet	5	5	2	8	5

Kilde: Momentum. Rundspørge blandt kommunaldirektørerne

»I sidste ende er det ikke nødvendigvis succeskriteriet. Der handler det om, om man kan gøre tingene på en anden måde, og om der er en mangfoldighed for borgeren. Det skal gerne være sådan, at frit valg på ældreområdet betyder, at borgeren har noget at vælge imellem, hvor der er forskellige service-mæssige tilgange.«

Og her lander spørgsmålet om, hvorvidt konkurrenceudsættelsen skal øges i en ideologisk diskussion, forklarer Ole Helby Petersen.

»På den ene side har vi relativ god viden om, at man får nogle fordele ved at åbne den offentlige sektor op for noget ude fra markedet, på den anden side bør vi nok også tro, at der er en grænse for, hvornår det kan betale sig at have mange forskellige leverandører og blive ved med at konkurrenceudsætte.«

Han mener ikke, man pr. automatik skal forvente, at en øget konkurrenceudsættelse vil give økonomisk gevinst, men det kan give flere valgmuligheder og bedre løsninger.

»Kommunerne har i dag en forholdsvis høj konkurrenceudsættelse, og man har allerede brugt konkurrencereds-kabet til at højne fokus på effektiviteten. Så nogle af effektiviserings-gevinsterne er allerede indhøstet, og man skal derfor være opmærksom på, at det ikke er noget nyt redskab, og det derfor ikke er en ny, men en i forvejen presset citron, vi skal forsøge at få mere ud af,« siger Ole Helby Petersen.

### Større fokus på innovation påkrævet

Hvis man skal have bedre udbytte og tilskynde til yderligere konkurrenceudsættelse, så kræver det derfor større nytænkning, men her viser Momentums undersøgelse, at innovation-en ikke fylder ret meget i konkurrenceudsættelsen. Kun 13 procent af kommunaldirektørerne mener, at de i meget stort eller stort omfang oplever, at de private leverandører kan sikre mere innovative løsninger, end kommunen selv ville kunne. Og kun 12 procent mener, at det er meget nemt eller nemt at udvikle innovative løsninger i samarbejde med private leverandører.



### Om undersøgelsen

En internetbaseret rundspørge fra KL til kommunaldirektørerne. 69 har svaret, hvilket giver en besvarelsesprocent på 70 procent. Undersøgelsen er fortaget i perioden 17. november til 21. december 2017.

Ifølge forsker i konkurrenceudsættelse Ole Helby Petersen er relationen mellem kommunerne og de private virksomheder i dag også i høj grad en bestiller-leverandørrelation, hvor leverandøraftalerne i høj grad handler om at levere en relativt velbeskrevet ydelse til en forholdsvis velbeskrevet pris.

»Hvis man vil gøre noget ved det, så skal man arbejde med at få innovation og udvikling mere ind i aftalerne. Gribskov Kommune har eksempelvis forsøgt at gøre det i deres store velfærdsudbud, hvor en lille del af de privates overskud går tilbage til en pulje, som de private virksomheder skal bruge på udviklingsopgaver, og hvis de ikke gør det, falder pengene tilbage til kommunen,« siger Ole Helby Petersen og fortsætter:

»Det er en klog udvikling, fordi man derved får mere ud af relationen end kun at levere et eller andet for en vis mængde penge.«

I Odense Kommune har man også fokus på mulighederne for at udvikle nye løsninger, når man udbyder de kommunale opgaver, og man har derfor indført innovationsklausuler som standard i alle kontrakter, så man kan honorere leverandørernes innovation.

»Problemet er, at man ikke kan ændre væsentligt på kontrakterne, før man udbudsretligt kalder det en ny kontrakt,

som skal udbydes på ny. Det betyder, at leverandøren ikke er interesseret i at komme med en smart ny løsning, fordi de så mister kontrakten. Vi forsøger med vores innovationsklausuler at løse noget af problemet ved allerede at have taget stilling til, at hvis der kommer en ny smart løsning, så vil vi gerne have den med, selvom vi ikke kender den på det tidspunkt, hvor kontrakten indgås,« siger Cecilie Førby, udbudschef i Odense Kommune.

Hos DI er branchedirektør Jakob Scharff enig i, at det vil være godt med et større fokus på innovation, da alt for mange offentlige udbud efter hans mening er for effektstyret.

»Man har ikke så meget fokus på resultaterne, men på hvor lang tid man skal bruge på opgaven. Det betyder, at man har låst opgaveløsningen på en ganske bestemt måde. Potentialt skulle gerne ligge i, at man eksempelvis kommer ind med nogle rengøringsfaglige kompetencer og kan løse opgaven på en anden måde med brug af teknologi og ændrede arbejds-gange,« siger Jakob Scharff.

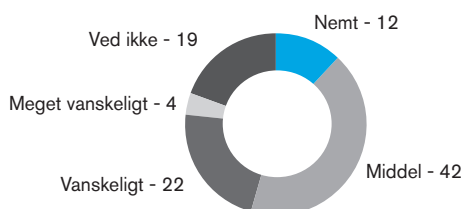
Han slår samtidig fast, at innovation og udvikling ikke bare kommer af sig selv.

»Man skal være indstillet på, at hvis man vil nogle reelle partnerskaber, hvor private leverandører bliver inviteret ind til at udvikle og optimere en opgave over en periode, så kræver det, at man ikke fra starten går ud med et ekstremt hårdt prisfokus. Innovation og udvikling er vigtigt at få bygget ind i udbudsmo-dellerne fra starten.«

Ole Helby Petersen understreger dog, at man skal passe på med at forvente, at det private bare kan komme og revolutionere det hele med den måde, udbuddene er skruet sammen på i dag.

»Forskningen viser en betydelig mindre dokumentation for den innovative kraft i det private, end man nogle gange går og taler om. Nogle gange er der en lidt overdrevet tro på, at man kan gå ind og være voldsomt innovativ på et område og opgaver, som er ret standardiserede og skal løses efter en ret hård konkurrence på pris.«

Hvor nemt eller vanskeligt oplever du generelt, det er at udvikle innovative løsninger i samarbejde med private leverandører? (%)



Kilde: Momentum. Rundspørge blandt kommunaldirektørerne

# Kommunerne har godt fat i sundhedsfremme og forebyggelse

Af Søren Peder Sørensen, sps@kl.dk

**Langt hovedparten af kommunerne lever op til Sundhedsstyrelsens anbefalinger til forebyggende indsatser, især indsatsen for bedre mental sundhed har rykket sig. Det viser en ny undersøgelse. Den store udfordring er at styrke samarbejdet på tværs af de kommunale sektorer og sikre det lange og seje træk, lyder det fra kommuner og fagfolk.**

Kommunerne landet over har gennem de seneste år gjort det nemmere for borgerne at tage de sunde valg i hverdagen ved målrettet at arbejde for at fremme borgernes sundhed og forebygge, at de får kronisk sygdom senere i livet. Det dokumenterer en helt ny undersøgelse fra Statens Institut for Folkesundhed, hvor det også fremgår, at kommunerne især har fokus på forebyggelse på områderne tobak, alkohol, kost og motion.

95 procent af kommunerne svarer, at de helt, i høj eller nogen grad lever op til Sundhedsstyrelsens anbefalinger til, hvordan kommunerne skal arbejde med forebyggelse, når det gælder tobak, alkohol, fysisk aktivitet samt mad og måltider. Det er en markant forbedring i forhold til 2013, hvor undersøgelsen blev gennemført første gang. Dengang var det 72 og 81 procent, der levede op til anbefalingerne i forebyggelsespakkerne for henholdsvis mad og måltider og fysisk aktivitet, og for tobak og alkohol var det 84 og 75 procent, der levede op til anbefalingerne.

Jette Jul Bruun, der er enhedschef i Sundhedsstyrelsens enhed for forebyggelse, glæder sig over, at stort set alle kommunerne har taget forebyggelsespakkerne til sig.

»Der er sket store fremskridt, og jeg hæfter mig især ved, at indsatsen er vedvarende, og at der fortsat sker fremskridt, skønt der er variationer mellem pakkerne og mellem kommunerne,« siger hun.

Jette Jul Bruun pointerer, at der i de første år efter strukturreformen i 2007 var en vis usikkerhed om, hvordan kommunerne skulle gribe forebyggelsen an. Da forebyggelsespakkerne kom i 2012, var der måske derfor en betydelig modenhed i kommunerne til at tage mere systematisk fat, og pakkerne gav kommunerne et redskab til at prioritere og til at få et godt overblik over, hvad der var klogest at gøre for at fremme folkesundheden. Men ifølge Jette Jul Bruun er kommunerne formentlig ikke helt i mål endnu, for der savnes mere viden om omfanget af kommunernes indsatser og om hvor mange borgere, der omfattes af dem.

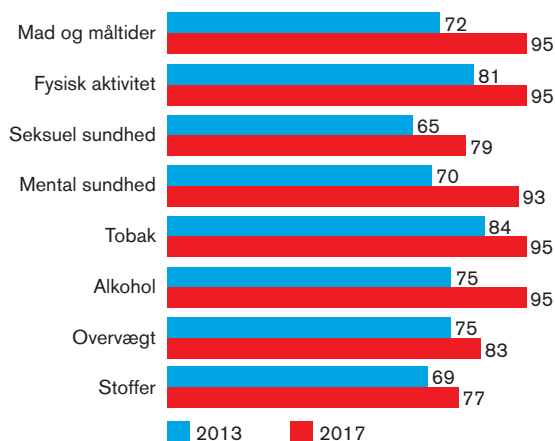
»I den perfekte verden vil vi gerne brage igennem med 100 procent og være sikre på, at kommunerne dækker borgernes behov for forebyggelse. Men vi ved godt, at det er svært. Det er blandt andet en udfordring at samarbejde på tværs af forvaltninger, og det er en udfordring at holde fast og sikre det lange og seje træk,« siger Jette Jul Bruun.

Formanden for KL's Social- og Sundhedsudvalg, Thomas Adelskov, glæder sig over, at kommunerne er blevet meget bedre til det forebyggende arbejde. Det er især godt, fordi kommunerne er den vigtigste offentlige aktør i forhold til sundhedsfremme og forebyggelse i borgerens nærmiljø. Alle borgerne er på forskellige tidspunkter af deres liv i kontakt med kommunen via eksempelvis sundhedspleje, dagtilbud, skoler, jobcentre og ældrepleje. Derfor har kommunerne nogle unikke muligheder for at arbejde sundhedsfremmende:

»De muligheder har vi udnyttet. Siden kommunerne i 2007 fik ansvaret for forebyggelse, har vi i den grad løftet området med indsatser baseret på faglige anbefalinger om, hvad der har størst effekt for borgernes sundhed. Men det er for tidligt at hvile på laurbærrerne. Vi er langt fra i mål,« siger Thomas Adelskov.

Det er baggrunden for, at KL er på trapperne med udspillet "Forebyggelse for fremtiden", hvor der peges på seks pejlemærker for forebyggelse, der blandt handler om, at alle børn og unge skal have mulighed for en sund start på livet og en plads i fællesskabet. Samt at flere i hele befolkningen

**Udvikling i andel af kommuner, der helt, i høj eller i nogen grad lever op til forebyggelsespakkenes anbefalinger på udvalgte områder, 2013-2017 (%)**



Kilde: Center for interventionsforskning ved Statens Institut for Folkesundhed, Syddansk Universitet

**Om undersøgelsen**

Center for interventionsforskning ved Statens Institut for Folkesundhed, Syddansk Universitet, har i 2013 og 2017 undersøgt kommunernes arbejde med forebyggelse. 2017-undersøgelsen er udsendt til landets 98 kommuner i august 2017, og i alt har 95 ud af 98 kommuner besvaret spørgeskemaet, hvilket giver en svarprocent på 97 procent, mens 96 kommuner (98 procent) svarede i 2013.

skal vælge et røgfrit liv, drikke mindre og leve et liv med bedre mental sundhed.

**Mental sundhed får mere opmærksomhed**

Mens indsatsen mod alkoholmisbrug og rygning er nogle af de områder, hvor flest kommuner er i mål, så er netop mental sundhed det indsatsområde, hvor der er sket den største udvikling fra 2013 til 2017. Således vurderer 40 procent af kommunerne, at de i dag i høj grad eller helt lever op til anbefalingerne mod kun 16 procent i 2013.

Mental sundhed indgår i stor udstrækning som en del af indsatsen inden for sundhedsplejen og i kommunens dagtilbud. Ligeledes har 75 procent af kommunerne etableret samarbejde mellem kommunen og ungdomsuddannelserne med henblik på at forebygge frafald på ungdomsuddannelserne ved hjælp af sociale og pædagogiske indsatser.

Horsens Kommune har længe haft fokus på mental sundhed, og strategisk udviklingskonsulent Ingunn Søndergaard Jacobsen fortæller, at kommunen helt tilbage i 2001 vedtog en strategi, hvor en pointe var, at sundhedsfremme ikke alene handler om fysisk motion, tobak og alkohol, men også om mental sundhed.

»Vi har en vision om, at borgerne skal leve længere med flere gode leveår. Derfor har vi megen opmærksomhed på mental sundhed, for hvis du ikke har det mentalt godt, kan det blive en stopklods for alle de andre forebyggende indsatser,« siger hun.

I Horsens Kommune gør de meget ud af at inddrage borgerne i form af etablerede mødesteder og alliancer med frivillige foreninger, arbejdsgivere og arbejdstagere ud fra en holdning om, at velfærd er noget, man skaber sammen. Det sker blandt andet, når 1.000 frivillige gør en indsats på ældreområdet i form af holdgymnastik og seniordans eller ved at være besøgsven eller holde i hånd på sygehuset. Desuden er mange frivillige tilknyttet sundhedscentre og skoler.

»Vi har mange voksne frivillige, der hjælper børn og unge, som ikke trives i skolen. Det kan være i form af trivselsgrup-

per, sorggrupper og andet, hvor de frivillige samarbejder med læreren. Den store udfordring er at bryde den sociale ulighed og at kunne rumme alle i de tilbud, der er. Det er vigtigt, at det er en vedvarende indsats, som ikke er afhængig af skiftende politiske vinde,« siger Ingunn Søndergaard Jacobsen.

Anna Paldam Folker, der er forskningschef ved Statens Institut for Folkesundhed, vurderer, at grunden til, at kommunerne i stigende grad inkluderer mental sundhed i kommunens politikker, er en udviklingsproces i den borgerrettede forebyggelse.

»Første bølge var kendetegnet ved en indsats omkring alkohol, tobak og motion. Så fulgte anden bølge, hvor man var optaget af, at forebyggelse skal foregå på tværs af forvaltninger. Og nu kommer tredje bølge med fokus på mental sundhed, og det er helt naturligt, for vi har i dag mere viden om mental sundheds betydning for menneskers helbred og funktion i dagligdagen, og hvordan den påvirker grupper, der i forvejen er udsatte.«

Anna Paldam Folker tilføjer, at et større fokus på mental sundhed også kan være en følge af, at flere kommuner inddrager borgerne og spørger om deres mening. Meget tyder på, at mental sundhed ligger borgerne på sinde.

»Vi ved, at dårlig mental sundhed kan have store konsekvenser. Eksempelvis blandt unge, som mistrives i skolen, og som er ved at falde ud af uddannelsessystemet. Men mentale helbredsproblemer kan også spille ind i forhold til den store gruppe af voksne, der er uden for arbejdsmarkedet og mennesker med kroniske sygdomme og deres pårørende.«

Sundhedsstyrelsens forebyggelseschef, Jette Jul Bruun, finder også god grund til, at kommunerne har megen fokus på indsatser omkring mental sundhed. Men samtidig advarer hun mod, at det bliver på bekostning af de traditionelle indsatsområder.

»Det er vigtigt at holde fast i de store risiko-områder som fx tobak og alkohol og fysisk aktivitet, selvom alt det med forbud og livsstilsændringer kan være lidt kedeligt. Der skal et langt og sejt træk til, hvis man skal bedre folkesundheden, og det er den største udfordring,« lyder det fra Jette Jul Bruun.

# Vi skal investere i den *borgernære* velfærd

---

I dag bringer Momentum en ny analyse, som viser, at statens andel af de samlede offentlige anlægsinvesteringer er steget støt i de senere år. Omvendt er kommunernes andel af investeringerne faldet i samme tempo. Det er tankevækkende tal, men skiftende regeringer har de senere år haft som erklæret mål at få nedbragt kommunernes investeringer i nybyggeri og renovering af bygninger og anlæg.

Med andre ord har staten med den ene hånd tvunget kommunerne til at investere mindre i daginstitutioner, skoler, plejehjem og veje, mens staten med den anden hånd selv har optrappet investeringerne til for eksempel motorveje, jernbaner og universiteter. Det er naturligvis også investeringer, som sagtens kan være fornuftige. Men man får unægtelig den tanke, at det er nemmere at bede andre stramme livremmen ind end selv at gøre det.

KL har gennem årene fremlagt stribevis af gode argumenter for, hvorfor kommunerne har brug for at investere mere i anlæg. Dels må vi erkende, at vi på nogle områder – ikke mindst veje og skoler – har et vedligeholdelses efterslæb, som vi er nødt til at tage hånd om i den nærmeste fremtid. Ellers vil det blot blive endnu dyrere på længere sigt. Hvis vi ikke ved-

ligeholder de bygninger og anlæg, vi allerede har, så ender vi nemlig i en situation, hvor der skal rives ned og bygges nyt i stedet.

Men der er også brug for at investere i nye bygninger i de kommuner, som får flere borgere i disse år og skal skabe flere institutionspladser og flere spor i folkeskolerne. Og forudsætningen for at kunne tilpasse sig den anden vej i de kommuner, som taber borgere, er, at der er tilstrækkelig plads til at investere i for eksempel skolebygninger, som kan samle flere skoler, hvor der ikke længere er befolkningsunderlag.

Med de nye tal in mente kan vi fra KL's side have det håb, at regeringen ved de kommende økonomiforhandlinger vil vise større forståelse for kommunernes behov for at investere i bygninger og anlæg, end tilfældet har været indtil nu.

Vi har respekt for, at der nationaløkonomisk skal være plads, før man gennemfører offentlige investeringer. Men inden for den offentlige sektor bør der være en diskussion om, hvad vi egentlig som samfund prioriterer. Det kan også siges helt kort: Der skal være rum til at investere i den borgernære velfærd, som kommunerne har ansvaret for.

*Kristian Wendelboe, administrerende direktør i KL*

