

KOMMUNALREFORMENS GENNEMFØRELSE – EN STATUS



Indenrigs- og
Sundhedsministeriet

Udgivet af: KL og Indenrigs- og Sundhedsministeriet

Publikationen kan bestilles hos:

Schultz Boghandel

E-mail: schultz@schultz.dk

Tlf.nr.: 43 22 72 88 / 43 22 73 06

Publikation

Omslag: Manipulation.as

Foto: The Image Bank

Tryk: Schultz Grafisk A/S

Oplag: 5.000 stk.

Pris: gratis

ISBN-nr: 87-7601-186-0

Elektronisk publikation

Produktion: Schultz Grafisk A/S

ISBN-nr: 87-7601-187-9

Publikationen kan hentes på Indenrigs- og Sundhedsministeriets hjemmeside: www.im.dk
og på KLs hjemmeside: www.kl.dk

Indhold

Forord	1
Sammenfatning	3
1. Rammebetingelser	7
1.1 Reformens regelgrundlag	8
1.2 Finansiering af forberedelse og gennemførelse af reformen	10
1.3 Reform af det kommunale finansieringssystem	15
2. Overdragelse af ressourcer som følge af ændret geografisk inddeling og ændret opgavefordeling	25
2.1 Et stort antal medarbejdere skifter arbejdsgiver pr. 1. januar 2007	27
2.2 Deling af aktiver og passiver som følge af ændret opgavefordeling	33
2.3 Overgangen til den nye struktur	35
3. Kommunernes forberedelser	43
3.1 Politisk og administrativ organisering i de 98 kommuner	44
3.2 Organisering af borgerservice	65
3.3 Kommunernes overtagelse af de sociale institutioner	75
3.4 Sikring af kommunernes adgang til specialiserede kompetencer	79
4. Nye lokale statslige myndigheder	83
4.1 Etablering af fem statsforvaltninger	84
4.2 Etablering af VISO i Odense	85
4.3 Etablering af syv miljøcentre	87
4.4 Etablering af SKAT	88

Forord

2006 er ved at rinde ud, og datoen for kommunalreformens ikrafttræden nærmer sig hastigt. De forberedelser af reformen, der længe har været i gang, vil snart resultere i en offentlig sektor med en ny og mere borgerorienteret struktur. En offentlig sektor, der er skruet sammen, så der i mange år frem kan leveres velfærdsydelser af høj kvalitet, og hvor kommunerne vil fungere som borgernes og virksomhedernes hovedindgang til den offentlige sektor.

I 2005 blev der med økonomiaftalen for 2006 igangsat et dialogprojekt med det formål at sikre, at intentionerne bag reformen bliver ført ud i livet. I dialogprojektet følges fremdriften i kommunalreformen og der samles løbende op på problemstillinger i relation til implementeringen af kommunalreformen mv.

Her på tærsklen til overgangen til den nye struktur har KL og Indenrigs- og Sundhedsministeriet derfor fundet det naturligt i regi af dialogprojektet at gøre status over de forberedelser til den nye offentlige struktur, der har fundet sted de sidste år.

I kommuner og sammenlægningsudvalg, i amter og forberedelsesudvalg og i staten har både politikere og medarbejdere ydet en stor indsats for, at reformen kan blive til virkelighed. Mange forskelligartede udfordringer har været håndteret i forbindelse med afvikling af amterne, sammenlægning af kommuner og etablering af regionerne.

Samlet set tegner der sig et positivt billede af, at den offentlige sektor efter en flot forberedende indsats vil være klar til overgangen til en ny opgavefordeling og en ny struktur.

Da der er tale om en stor flytning, der involverer mange ansatte, opgaver og it-systemer mv., kan der trods de grundige forberedelser umiddelbart efter årsskiftet være tilfælde, hvor borgere og virksomheder vil opleve, at tingene ikke fungerer

fuldt tilfredsstillende, og hvor årsagen vil være at finde i omorganiseringen af opgavevaretagelsen. En flytning af det omfang, som vi vil se ved overgangen til den nye offentlige struktur, indebærer et stort antal flyttekasser, der skal pakkes ud, og mange it-systemer, der skal sættes i drift. Ligeledes skal mange medarbejdere sætte sig ind i nye sager og områder. Det kan derfor på nogle områder tage lidt tid, før alt er på plads og i fuld drift. Men i kommuner, regioner og staten er der et højt beredskab i forhold til at takle eventuelle problemer, så snart de måtte vise sig.

Visionerne om Det nye Danmark er blevet mødt med stor forandringsparathed og et flot engagement af de politikere og medarbejdere, der i kommuner, amter/regioner og staten har skullet bidrage til at sikre en vellykket overgang til den nye struktur. Vi vil her gerne benytte lejligheden til at bringe en stor tak til alle, der har bidraget til processen.

God læselyst!

KL

Indenrigs- og Sundhedsministeriet

December 2006

Sammenfatning

Da regeringen og Dansk Folkeparti i juni 2004 indgik aftale om en strukturreform gik startskuddet til igangsættelse af en række aktiviteter til sikring af en vellykket overgang til den nye struktur pr. 1. januar 2007.

Med henblik på at sikre en fortsat tæt dialog mellem regeringen og KL om fremdriften i kommunalreformen og om rammerne for og udviklingen i det kommunale selvstyres vilkår i lyset af reformen igangsatte KL, Indenrigs- og Sundhedsministeriet og Finansministeriet i 2005 et dialogprojekt. Inden for rammerne af dialogprojektet følges fremdriften i kommunalreformen, og der samles løbende op på problemstillinger i relation til implementeringen af kommunalreformen mv. KL og Indenrigs- og Sundhedsministeriets fælles udgivelse af denne publikation om status for implementering af kommunalreformen har sit udspring i dialogprojektet.

I dialogprojektet anlægges primært et kommunalt perspektiv på fremdriften i kommunalreformen. På den baggrund er det valgt i publikationen hovedsageligt at fokusere på kommunernes forberedelse af reformen samt rammerne herfor, suppleret af en beskrivelse af etableringen af nye lokale statslige myndigheder. På nogle områder suppleres fremstillingen med en omtale af de mange aktiviteter, der har fundet sted i amterne med henblik på at forberede reformen – især på amternes indsats i forbindelse med overdragelsen af medarbejdere og sager i forbindelse med afviklingen af amterne.

Reformen består af tre hovedelementer: Et nyt kommunalt danmarkskort, en ny opgavefordeling og en finansierings- og udligningsreform. I publikationens fire kapitler gøres status for de forberedelser af reformens tre dele, der siden 2004 har fundet sted i kommuner, amter/regioner og i staten.

Overordnet konkluderes, at den nye geografiske inddeling, den nye opgavefordeling samt finansierings- og udligningsreformen er på plads 1. januar 2007.

De overordnede juridiske og økonomiske rammebetingelser for reformen udgøres dels af love og bekendtgørelser til udmøntning af reformens tre hovedelementer, dels af de økonomiske rammer, regeringen har opstillet for forberedelse og gennemførelse af reformen. Kapitel 1 indeholder en redegørelse for reformens rammebetingelser.

For så vidt angår de juridiske rammer konstateres, at hovedparten af lovene til udmøntning af kommunalreformen forelå i 2005, mens bekendtgørelser og vejledninger blev/vil blive udstedt i løbet af 2006. På enkelte områder vil det først være muligt at have bekendtgørelserne klar ultimo 2006, det vil sige umiddelbart før reformens ikrafttræden. Der er fra statens side en forståelse for, at den sene udstedelse af bekendtgørelser kan give anledning til usikkerhed i kommunerne i forbindelse med opgavevaretagelsen på disse områder i kommunerne.

For så vidt angår de økonomiske rammer for reformen beskrives omstillingsomkostninger og varige økonomiske gevinster ved reformen, ligesom der redegøres for den særlige lånepulje til visse engangsomkostninger i forbindelse med reformen.

I kapitel 1 redegøres endvidere for de særlige udfordringer, der har været for kommunalbestyrelsernes og sammenlægningsudvalg i forbindelse med vedtagelsen af det første budget efter kommunalreformens indførelse. Budgetlægningen har skullet tage højde for en række nye opgaver, serviceharmonisering, den indgåede økonomiaftale for 2007, samt at budgettet har skullet afspejle den strategiske og politiske linie, kommunalbestyrelser/sammenlægningsudvalg er blevet enige om i løbet af 2006. Endelig redegøres for reformen af det kommunale finansieringssystem, der indebærer dels omlægninger i finansieringen af kommunerne, dels konsekvensændringer i skatterne som følge af amternes nedlæggelse.

I forbindelse med den nye opgavefordeling mellem stat, regioner og kommuner og nedlæggelsen af amterne skal amternes medarbejdere, aktiver og passiver mv. fordeles mellem de myndigheder, der overtager amternes hidtidige opgaver. Ligeledes skal der ved deling af kommuner ske en opgaveoverdragelse, herunder overførsel af medarbejdere og deling af aktiver og passiver og i de tilfælde, hvor kommuner indgår forpligtende samarbejder skal et mindre antal medarbejdere overføres til en ny kommune. I kapitel 2 gøres status over overdragelsen af ressourcer som følge af den ændrede opgavefordeling og den ændrede geografiske inddeling. Det fremgår af kapitlet, at amternes nettoformue på ca. 33 mia.kr. er fordelt mellem

de myndigheder, der skal overtage amternes opgaver. Endvidere skønnes det, at i alt ca. 455.000 offentlige ansatte skifter arbejdsgiver i forbindelse med kommunalreformen. Det er dog kun en for mindre del af disse medarbejdere, at skiftet til en ny arbejdsgiver umiddelbart indebærer skift af arbejdsplads og eventuel arbejdsfunktioner.

I kapitlet redegøres endvidere for forberedelserne til overgangen til den nye struktur. Der har særligt været fire fokusområder i forbindelse med overgangen til den nye struktur: Konvertering af it-systemer, overdragelse af uafsluttede sager til nye myndigheder, overdragelse af arkiver til nye myndigheder, og at selve den fysiske flytning forløber effektivt. Det fremgår af kapitlet, at medarbejdere og ledere på alle niveauer i kommuner, amter/regioner og staten har gjort en stor arbejdsindsats for at forberede flytningen, så omorganiseringen sker effektivt, hurtigt og således, at borgerne og virksomheder i mindst muligt omfang oplever svigt eller forsinkelser i den offentlige service.

Det fremgår af kapitlet, at der i kommuner, regioner og staten er et højt beredskab i forhold til at takle eventuelle problemer, så snart de måtte vise sig. Da der er tale om en stor flytning, der involverer mange ansatte og opgaver, må det dog imødeses, at der i 2007 vil kunne være tilfælde, hvor borgere og virksomheder vil opleve, at tingene ikke fungerer fuldt tilfredsstillende, og hvor årsagen vil være at finde i omorganiseringen af opgavevaretagelsen.

For de kommuner, der sammenlægges pr. 1. januar 2007, har en af udfordringerne været at etablere en politisk og administrativ organisering for den nye sammenlagte kommune. Den nye opgavefordeling, der betyder, at alle kommuner 1. januar 2007 får nye opgaver på blandt andet det sociale område, sundhedsområdet og miljøområdet, betyder, at det også for kommuner, der ikke sammenlægges har været aktuelt at foretage tilpasninger af den eksisterende organisation, således at man er klar til at modtage de nye opgaver og integrere opgavevaretagelsen i kommunens øvrige aktiviteter. I publikationens tredje kapitel belyses de forberedelser til kommunalreformen, der har fundet sted på kommunalt niveau.

Hvad angår kommunernes politiske og administrative organisering ses en tendens til et stigende antal politiske udvalg. I forhold til integration af de nye opgaver, kommunerne overtager pr. 1. januar 2007, ses der stor lokal variation i forhold til, hvordan man har valgt at integrere den politiske og administrative varetagelse af de nye områder med den hidtidige opgavevaretagelse.

Med kommunalreformen bliver kommunerne borgernes hovedindgang til den offentlige sektor. På den baggrund er det søgt afdækket, hvorledes kommunerne påtænker at organisere den fremtidige borgerservice. Det konkluderes, at en stor del af kommunerne har udarbejdet en politik for bedre borgerservice, og at hovedparten af kommunerne forventer at oprette borgerservicecentre, der vil varetage en bred vifte af de borgernære opgaver. Antallet af centre vil variere fra kommune til kommune med en tendens til, at jo flere indbyggere en kommune har, jo flere borgercentre forventes oprettet.

For så vidt angår digitale indgange til kommunerne forventer hovedparten af kommunerne, at der pr. 1. januar 2007 vil være en udvidelse af de digitale indgange til kommunen i forhold til det hidtidige niveau.

Kommunerne har i forbindelse med forberedelsen af kommunalreformen mulighed for at overtage driften af en række sociale tilbud, der hidtil har været drevet i amtsligt regi. Det fremgår af kapitlet, at kommunerne har vist stor interesse for at overtage disse institutioner.

Endvidere skitseres de forskellige metoder kommunerne anvender med henblik på at sikre sig adgang til de specialiserede kompetencer, der er relevante for varetagelsen af nye opgaver på blandt andet miljø-, social- og sundhedsområdet.

Publikationens fjerde og sidste kapitel indeholder en status for etableringen af nye lokale statslige myndigheder i forbindelse med kommunalreformen. Med kommunalreformen oprettes fem regionale statsforvaltninger. På socialområdet oprettes VISO og på miljøområdet oprettes syv miljøcentre. Derudover er skatte- og inddrivelsesopgaven allerede blevet samlet i staten.

Opmærksomheden skal henledes på, at KL og Indenrigs- og Sundhedsministeriet samtidig med nærværende publikation udgiver publikationen "Det kommunale selvstyre – på tærsklen til en ny struktur", der ligeledes har sit udspring i drøftelserne i regi af dialogprojektet. Endvidere udgiver Indenrigs- og Sundhedsministeriet publikationen "Kommunalreformen – de politiske aftaler", der indeholder de centrale politiske aftaler om ændret opgavefordeling, ændret geografisk inddeling og om en kommunal finansieringsreform i forbindelse med kommunalreformen.

1. Rammebetingelser

Med "Aftale om strukturreform" fra juni 2004 blev de overordnede rammer for det nye kommunale Danmark fastlagt. Aftalen indeholdt kriterier for en ny inddeling af kommuner og regioner og en ny fordeling af opgaver mellem henholdsvis kommuner, regioner og staten. Endvidere blev det med aftalen besluttet, at der i forbindelse med kommunalreformen skulle gennemføres en finansierings- og udligningsreform.

Disse overordnede rammer er i 2005 og 2006 udmøntet i lovgivning. I dette kapitel skitseres processen for etablering af de juridiske rammebetingelser (afsnit 1.1), og der redegøres for de økonomiske rammer for forberedelse og gennemførelse af reformen, herunder de særlige udfordringer, der har været for kommunalbestyrelser og sammenlægningsudvalg i forbindelse med udarbejdelsen af budgetter for 2007 (afsnit 1.2). Endelig redegøres for indholdet af reformen af det kommunale finansieringssystem (afsnit 1.3).

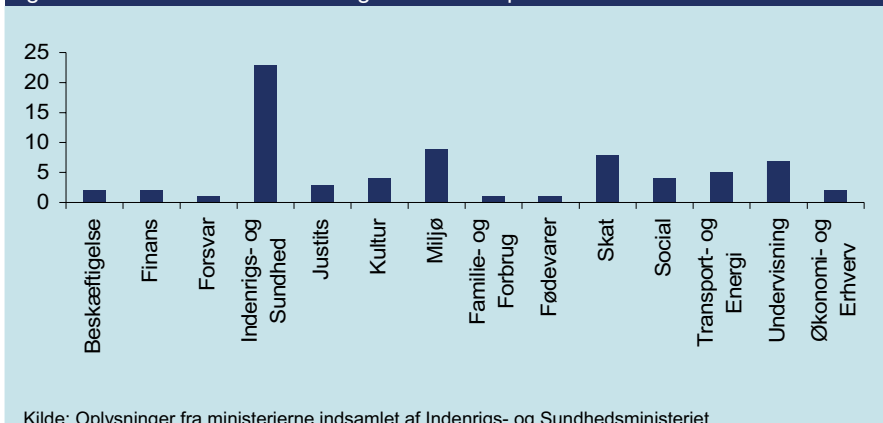
I kapitlet noteres, at hovedparten af lovene til udmøntning af kommunalreformen forelå i 2005, mens hovedparten af bekendtgørelser og vejledninger blev/vil blive udstedt i sidste halvår af 2006. Kapitlet beskriver engangsomkostninger og varige økonomiske gevinster ved reformen, ligesom der redegøres for status for den særlige lånepulje til engangsomkostninger i forbindelse med reformen. I kapitlet skitseres endelig hovedpunkterne i reformen af det kommunale finansieringssystem: En reform af tilskuds- og udlignings-systemet, omlægninger i skatter, forskellige forenklinger og tilpasninger i skatte- og tilskudslovgivningen samt overgangsordninger. Med reformen af det kommunale finansieringssystem sikres det, at de nye kommuner i alle dele af landet får mere lige muligheder for ved rimelig beskatning at tilvejebringe et serviceniveau, der imødekommer borgernes behov.

1.1 Reformens regelgrundlag

Fra efteråret 2004 og frem er de overordnede principper for den nye geografiske inddeling, den nye opgavefordeling og det nye kommunale finansieringssystem blevet udmøntet i en række love og bekendtgørelser. Det har været centralt for den praktiske tilrettelæggelse af kommunesammenlægninger og planlægningen af administrationen af nye opgaver i kommuner, regioner og stat, at regelgrundlaget kom på plads i så god tid som muligt.

Kommunalreformens lovgrundlag udgøres i skrivende stund af i alt 72 love, fordelt på 14 forskellige ministerier. Der er med 23 love vedtaget flest love på Indenrigs- og Sundhedsministeriets område til udmøntning af kommunalreformen, men også på Miljøministeriets, Skatteministeriets og Undervisningsministeriets områder er der vedtaget et relativt stort antal love til udmøntning af reformen, jf. figur 1.1.

Figur 1.1 Antal love til udmøntning af reformen pr. ministerområde



1.1.1 Hovedparten af lovene forelå i juni 2005

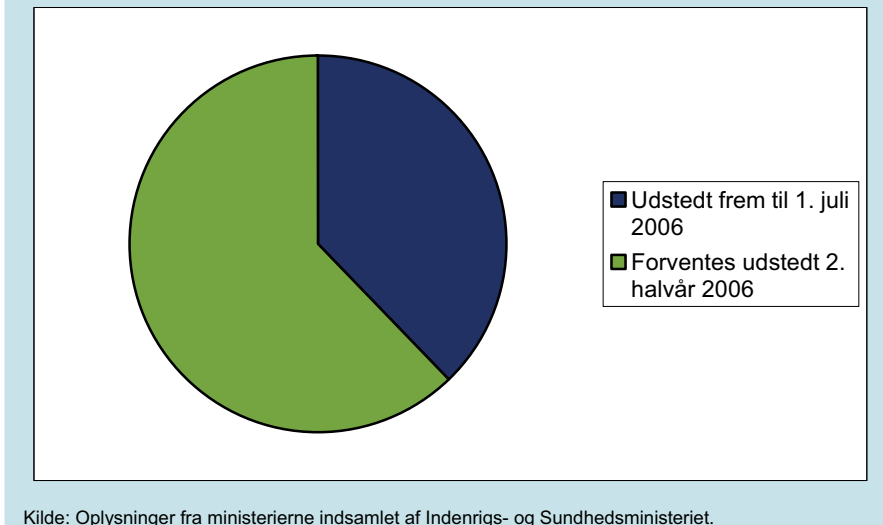
Af de 72 love til udmøntning af kommunalreformen blev knap tre fjerdedele vedtaget i juni 2005. Blandt de love der blev vedtaget i juni 2005, var love indeholdende regler for kommunesammenlægninger samt regler for den fremtidige opgavefordeling mellem stat, regioner og kommuner.

Godt en fjerdedel af lovene til udmøntning af kommunalreformen blev vedtaget i foråret 2006. Der var primært tale om love til gennemførelse af reformen af det kommunale finansieringssystem. I september 2006 var det ministeriernes forventning, at der inden årsskiftet yderligere ville blive vedtaget fire love til udmøntning af reformen.

1.1.2 Hovedparten af bekendtgørelser og vejledninger udstedt i 2006

Der var i september 2006 udstedt i alt 92 bekendtgørelser og 22 vejledninger til udmøntning af kommunalreformen. Endvidere forventede ministerierne på dette tidspunkt at udstede i alt yderligere 152 bekendtgørelser og 35 vejledninger frem til reformens ikrafttræden 1. januar 2007, jf. også nedenstående figur 1.2.

Figur 1.2 Bekendtgørelser til udmøntning af reformen fordelt efter udstedelsestidspunkt



Figur 1.2 viser, at ca. 60 procent af bekendtgørelserne forventes udstedt i andet halvår af 2006. En stor andel af de bekendtgørelser, der er medtaget i opgørelsen over bekendtgørelser til udmøntning af kommunalreformen, er konsekvensrettelser af allerede eksisterende bekendtgørelser. For en stor del af disse består ændringen i, at eksempelvis betegnelsen "amt" ændres til "kommune" som følge af den ændrede fordeling af opgaverne pr. 1. januar 2007. Herudover vil indholdet svare til eksisterende bekendtgørelsesstof.

I skrivende stund forventes samtlige bekendtgørelser til udmøntning af kommunalreformen udstedt inden 1. januar 2007, således at regelgrundlaget er på plads forud for overgangen til den nye struktur.

Den ændrede opgavefordeling medfører, at medarbejdere i kommunerne skal sætte sig ind i nye sager og områder, som kommunen overtager i forbindelse med

kommunalreformen. At sætte sig ind i regelgrundlaget er selvsagt et væsentligt element i forberedelsen af varetagelsen af de nye opgaver. Der har fra kommunal side derfor været et naturligt ønske om, at regelgrundlaget ville foreligge så tidligt som muligt. Fra statslig side har det været en klar ambition at imødekomme dette ønske i videst muligt omfang. Der er således – ikke mindst i forhold til de indholdsmæssigt mere "tunge" bekendtgørelser – udfoldet store bestræbelser på at indfri dette ønske.

Ressortministerierne har skullet udarbejde et stort antal bekendtgørelser til udmøntning af reformen, hvilket blandt andet har været medvirkende til, at det på enkelte områder først vil være muligt at have bekendtgørelserne klar ultimo 2006, det vil sige umiddelbart før reformens ikrafttræden. Der er fra statens side en forståelse for, at den sene udstedelse af bekendtgørelser kan give anledning til usikkerhed i kommunerne i forbindelse med opgavevaretagelsen på disse områder i kommunerne.

1.2 Finansiering af forberedelse og gennemførelse af reformen

Kommunalreformen åbner mulighed for, at den enkelte kommune over en flerårig periode kan hjemtage en række effektiviserings- og synergigevinster. Med reformen får kommunerne mulighed for at organisere arbejdet bedre, samtidig med at etableringen af større og mere bæredygtige kommuner vil føre til forbedrede muligheder for at tilrettelægge indsatsen på de enkelte områder.

Det vurderes, at omstillingen i forbindelse med kommunalreformen vil være udgiftsneutral i løbet af få år, og at der på længere sigt vil være et større økonomisk råderum som følge af en mere hensigtsmæssig organisering af den offentlige sektor.

Det har hele tiden været en grundlæggende præmis for kommunalreformen, at pengene følger opgaverne, sådan at serviceniveauet for de opgaver, der flyttes, set under ét, ikke ændres.

Med DUT-aftalen fra september 2005 blev der opnået enighed mellem regeringen, KL og Amtsrådsforeningen om fordelingen af amternes hidtidige udgifter mellem de myndigheder, som overtager amternes opgaver efter kommunalreformen.

Som følge af usikkerhed om udgiftsudviklingen på det tunge socialområde, som kommunerne overtager fra amterne, kan kommunerne afholde merudgifter på op til 424 mio.kr. i forhold til det aftalte niveau. Når den faktiske udgiftsudvikling i amterne på det tunge sociale område kan gøres op i foråret 2007, vil regeringen søge tilslutning til, at bloktilskuddet for 2007 midtvejsreguleres med op til 424 mio.kr., hvis udgifterne i amternes regnskaber for 2006 ligger over det forudsatte på området. Samtidig er der afsat en særlig lånepulje på 250 mio.kr. til kommuner, som oplever finansieringsproblemer som følge af overførte opgaver på det tunge sociale område. Der er endvidere enighed om, at kommunerne får en budgetgaranti i 2008 i forhold til regnskab 2006 for de opgaver, som kommunerne overtager fra 1. januar 2007.

Dette afsnit indeholder en beskrivelse af de engangsomkostninger, der er knyttet til reformen (afsnit 1.2.1). I forlængelse heraf omtales den lånepulje, som er afsat til finansiering af engangsinvesteringer i forbindelse med kommunalreformen (afsnit 1.2.2). Dernæst beskrives de økonomiske gevinster ved de aftalte kommunesammenlægninger (afsnit 1.2.3). Endelig beskrives budgetlægningen for 2007 (afsnit 1.2.4).

1.2.1 Omstillingsomkostninger forbundet med reformen

Kommunalreformen indebærer en række omstillingsomkostninger i kommunerne. Siden 2005 har kommunalreformen således stået højt på listen over arbejdsopgaver for en stor del af de kommunale medarbejders vedkommende. Det har fx indebåret planlægning og analysearbejder forud for sammenlægningen af kommuner og overtagelsen af opgaver fra amterne.

Spørgsmålet om engangsomkostninger har været drøftet mellem regeringen og KL i forbindelse med forhandlingerne om kommunernes økonomi for 2006 og 2007.

Det fremgår således af økonomiaftalen for 2007, at den foreløbige ramme til lånedispensationer på 1 mia.kr. i 2006 og 2007 vedrørende visse engangsomkostninger i forbindelse med kommunalreformen forhøjes til 1,5 mia.kr., jf. afsnit 1.2.2. Lånedispensationsadgangen skal ses i sammenhæng med de omstillingsmidler, som kommunerne allerede råder over, og som i nødvendigt omfang forudsættes prioriteret til gennemførelsen af kommunalreformen.

På kort sigt medfører opgaveomlægningerne og strukturændringerne visse engangsudgifter. Det drejer sig blandt andet om udgifter til følgende:

- Nødvendige it-investeringer

- Eventuel ombygning og istandsættelse samt flytteomkostninger
- Omstilling af medarbejdere
- Sammenlægningsudvalg
- Udgifter til konsulentrapporter, undersøgelser mv.

I bemærkningerne til lovforslaget om revision af den kommunale inddeling¹ skønnes merudgiften til betaling af vederlag mv. til sammenlægningsudvalgenes medlemmer at udgøre ca. 175 mio.kr. i 2006.

Det er særdeles vanskeligt at skønne præcist over de samlede engangsudgifter. Visse sammenlægningsudgifter til it, materiel mv. vil kunne indpasses i de allerede kendte økonomiske rammer til finansiering af løbende vedligeholdelse, udvikling og reinvesteringer, eventuelt fremrykket i en kortere periode i forhold til det hidtil planlagte. Hermed vil størrelsen af de samlede engangsudgifter i høj grad afhænge af, hvordan man lokalt tilrettelægger sammenlægningsprocessen samt de konkrete strukturmæssige forskelle mellem kommunerne.

1.2.2 Lånepulje

Da såvel engangsomkostninger som fremtidige gevinster i meget høj grad afhænger af, hvordan man lokalt tilrettelægger processen, er det væsentligt, at finansieringen indrettes på en sådan måde, at kommunerne har de bedst mulige incitamenter, når der træffes beslutninger i omstillingsperioden.

På den baggrund blev der i økonomiaftalen for 2006 afsat en lånepulje på 1 mia. kr. i 2006-2007 vedrørende visse engangsomkostninger i forbindelse med kommunalreformen. Puljen blev med økonomiaftalen for 2007 forhøjet med 500 mio.kr.

Der blev primo april 2006 fordelt godt 650 mio.kr. fra lånepuljen. Efterfølgende er der primo oktober 2006 fordelt godt 760 mio.kr. fra puljen.

Der er først og fremmest givet lånedispensation til nødvendige it-investeringer, herunder datakonvertering og harmonisering af it-systemer samt it-infrastruktur. Kun i særlige tilfælde er der meddelt lånedispensation til bygningsinvesteringer i form af udgifter til etablering af serverrum.

¹ L. 68 af 24. februar 2005.

Det har været en forudsætning for at få del i lånepuljen, at den ansøgte investering kan behandles som en anlægsbevilling.

Ultimo oktober 2006 reterer der fortsat 85 mio.kr. i lånepuljen. Kommunerne er orienteret om, at der fortsat i et vist omfang er mulighed for at søge om lånedispenation fa puljen.

1.2.3 Varige gevinster ved de aftalte kommunesammenlægninger

Kommunalreformen giver mulighed for at indhøste gevinster, som i modsætning til engangsomkostningerne vil have en varig karakter. Det gælder ikke mindst i forhold til en bedre organisering af arbejdet og en forbedret mulighed for at koordinere indsatsen på de enkelte områder.

En række af de økonomiske gevinster indtræder mere eller mindre af sig selv. Det gælder eksempelvis besparelser som følge af færre folkevalgte, færre medarbejdere på ledelsesniveauerne, sammenlægning af administrative funktioner, lavere udgifter til revision og storkunderabat på it-løsninger mv.

Hertil kommer en række økonomiske gevinster, der kræver en vis grad af politisk vilje for at blive indfriet. I den lettere ende er det eksempelvis opnåelse af stordriftsfordele ved levering af en given ydelse (madproduktion, hjælpemiddelcentral, materielgårde mv.), mens det i den sværere ende kan være justeringer af institutionsstrukturen på eksempelvis skole- og dagtilbudsområdet.

I bemærkningerne til lovforslaget om revision af den kommunale inddeling skønnes de kommunale besparelser som følge af reduktionen i antallet af folkevalgte at udgøre ca. 370 mio.kr. årligt fra 2007 og fremefter.

Det er særdeles vanskeligt at skønne over de øvrige rationaliseringsgevinster ved kommunalreformen – meget vil afhænge af, hvilke målsætninger man sætter sig i kommunerne.

KL har spurgt en række kommuner om deres forventninger til rationaliseringspotentialet forbundet med reformen. Kommunerne peger alle på det administrative område som det område, hvor de største rationaliseringsgevinster findes. Således har en række kommuner en målsætning om inden for fx en tre-årig periode at have reduceret deres administrative udgifter med op til 10 procent. Potentialet i den enkel-

te sammenlægning afhænger naturligvis af udgangspunktet for udgiftsniveau og effektivitet.

Forskellige statistiske undersøgelser tyder ligeledes på, at der er muligheder for at indhøste rationaliseringsgevinster i kommunerne ved sammenlægninger.

1.2.4 Budget 2007 – Det første år efter reformen

Som kulmination på kommunalbestyrelsernes og især sammenlægningsudvalgenes mange opgaver i løbet af 2006, har kommunalbestyrelser/sammenlægningsudvalg i oktober 2006 vedtaget det første budget, som er gældende efter kommunalreformens indførelse. Budgetlægningen har skullet tage højde for en række nye elementer, som Folketinget har truffet beslutning om i forbindelse med kommunalreformen: Overdragelse af en række nye opgaver, en finansieringsreform og serviceharmoniseringer i sammenlægningskommuner. Herudover skal der også tages hensyn til den indgåede økonomiaftale for 2007.

1. januar 2007 indebærer ikke blot en ny kommunal geografi, men også nye opgaver, en finansieringsreform samt serviceharmoniseringer i sammenlægningskommunerne. Regelgrundlaget for disse ændringer er blevet kendt i løbet af 2005 og 2006, lige som der i løbet af 2006 er foregået et stort forberedelsesarbejde i kommunerne. Det har blandt andet været en stor udfordring at harmonisere serviceniveauet i de gamle kommuner inden for en relativ stram tidsramme. Men det er regeringens og KLS vurdering, at sammenlægningsudvalgene har håndteret denne udfordring på fornuftig vis – ikke mindst i den udstrækning, at budgetlægningen har indebåret beslutninger om tilpasning af serviceniveauet i de berørte kommuner.

Herudover har alle kommunalbestyrelser/sammenlægningsudvalg skullet forholde sig til en række nye opgaver, som har skullet budgetteres for første gang. Det drejer sig primært om opgaver, som kommunerne overtager fra amterne. Budgetlægningen heraf har i sagens natur været præget af usikkerhed om den fremtidige udgifts- og indtægtsstruktur. Samtidig har kommunalbestyrelsen/sammenlægningsudvalget dog fået en unik mulighed for at kunne starte forfra i budgetlægningsprocessen og fastlægge de overordnede strategier på grundlag af helt nye rammer.

Endelig skal det bemærkes, at nogle kommuner i forlængelse af de samlede ændringer har måttet tilpasse udgifterne i nedadgående retning i budget 2007, mens andre kommuner omvendt har fået mulighed for at finansiere et højere serviceniveau.

Resultatet af kommunernes budgetlægning for 2007 foreligger nu. Budgetterne viser et samlet niveau for serviceudgifterne, som ligger ca. 300 mio.kr. over det aftalte niveau. Men samtidig ligger de budgetterede anlægsudgifter godt 300 mio.kr. under det aftalte niveau for 2007. Samlet set flugter aktivitetsvirkningen af service- og anlægsudgifterne i budgetterne med de forudsætninger, der er lagt til grund i aftalen.

Regeringen og KL er på den baggrund enige om, at kommunerne har overholdt økonomiaftalen for 2007. Kommunernes budgetter viser, at aftalesystemet fungerer. Aftalerne udstikker de overordnede rammer for kommunerne under ét, men den enkelte kommune har mulighed for at tilpasse sit budget efter lokale forhold og ønsker.

1.3 Reform af det kommunale finansieringssystem

Folketinget har med lovene nr. 493-500 samt 514 og 515 af 7. juni 2006 vedtaget en samlet reform af det kommunale finansieringssystem. Reformen har virkning fra og med tilskudsåret 2007.

Finansieringsreformen omfatter dels omlægninger i finansieringen af kommunerne, dels konsekvensændringer i skatterne som følge af amternes nedlæggelse.

Der indgår følgende hovedpunkter i reformen:

- En reform af tilskuds- og udligningssystemet
- Omlægninger i skatter
- Forskellige forenklinger og tilpasninger i skatte- og tilskudslovgivningen
- Overgangsordninger

Med reformen sikres det, at de nye kommuner i alle dele af landet får mere lige muligheder for ved rimelig beskatning at tilvejebringe et serviceniveau, der imødekommer borgernes behov. Nedenfor skitseres de enkelte elementer i reformen.

Forud for reformens gennemførelse har der været gennemført et omfattende udredningsarbejde anført af finansieringsudvalget med deltagelse af både regeringen og KL. Finansieringsudvalgets arbejde med en vurdering af det hidtidige kommunale tilskuds- og udligningssystem blev iværksat i 2000. Udvalget udgav i januar 2003 rapporten "Forberedelse af de nødvendige tilpasninger i tilskuds- og udligningssy-

stemet til ikrafttræden pr. 1. januar 2004". Herefter udkom udvalgets betænkning om et nyt udligningssystem, betænkning nr. 1437 i januar 2004. Sluttelig udgav udvalget en rapport om et nyt tilskuds- og udligningssystem i december 2005. Der har været henvendelser fra kommuner og interesseorganisationer til udvalget under dets arbejde.

Finansieringsudvalget har dog ikke været den eneste part, der har overvejet nye muligheder for det kommunale tilskuds- og udligningssystem. KL har eksempelvis udgivet pjecen "Finansierings- og udligningsreform på vej" i 2001, hvor KL har givet sin vurdering af en række udligningstemaer.

På baggrund af de gennemførte analyser blev der indgået aftale om en udligningsreform, som i foråret 2006 udmøntede sig i en række lovforslag. Lovforslagene blev debatteret i såvel som udenfor Folketinget. Enkelte kommuner anmodede eksempelvis om foretræde for Folketingets Kommunaludvalg under behandlingen af lovforslagene. Den samlede pakke af lovforslag blev vedtaget af Folketinget i juni måned 2006, og indebærer, at det nye finansieringssystem træder i kraft pr. 1. januar 2007 med de elementer, der beskrives nedenfor.

1.3.1 Reform af tilskuds- og udligningssystemet

Bloktilskud fordeles efter indbyggertal

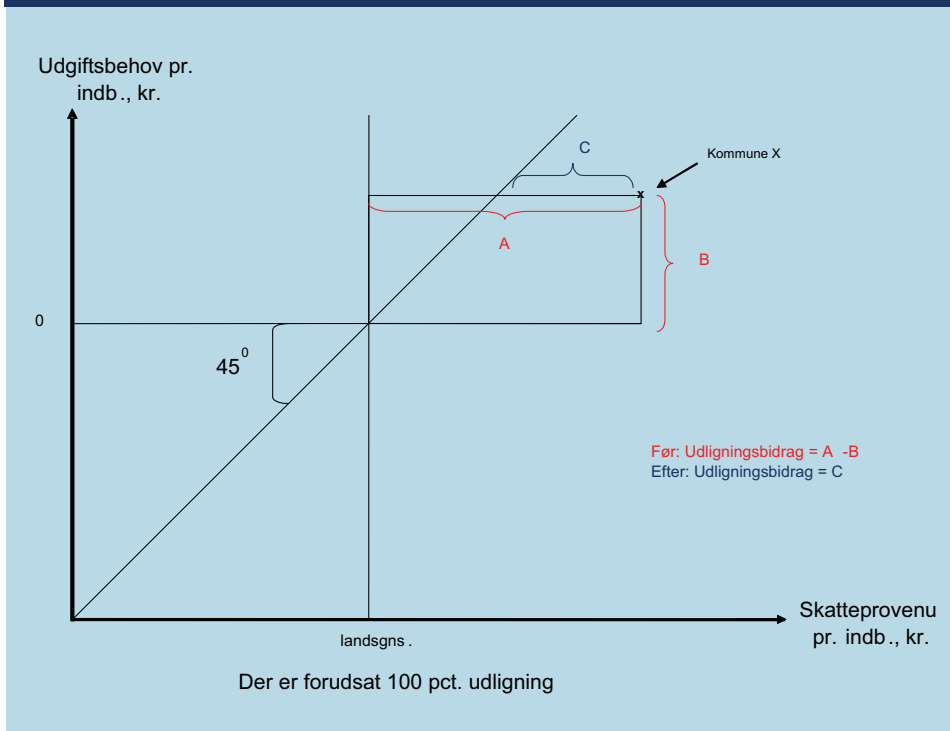
Hovedreglen for fordeling af bloktilskuddet vil fremover være indbyggertal i stedet for beskatningsgrundlag. Muligheden for fordeling efter beskatningsgrundlag reserveres herefter alene de situationer, hvor der sker en generel, finansielt betinget regulering af bloktilskuddet. Der skal således blandt andet fortsat under visse betingelser være mulighed for ved reduktioner af bloktilskuddet at fordele en sådan regulering efter beskatningsgrundlag.

Ny udligningsmetode: Nettoudligning

Tidligere blev der udlignet særskilt for forskelle i skattegrundlag og for forskelle i udgiftsbehov. En kommune kan således modtage tilskud fra den ene ordning og betale bidrag til den anden ordning.

Med reformen indføres et nyt udligningssystem, hvor det opgøres, om den enkelte kommune ved at opkræve en gennemsnitlig skatteprocent vil få underskud eller overskud i forhold til sit beregnede udgiftsbehov. Herved fås en samlet bedømmelse af kommunens økonomiske situation, og der udlignes på basis af størrelsen af det beregnede overskud henholdsvis underskud.

Figur 1.3 Princippet i nettoudligning



I figur 1.3 ovenfor er princippet i nettoudligning illustreret i forhold til en situation med separat udligning af forskelle i beskatningsgrundlag og forskelle i udgiftsbehov. Der er i figuren forudsat 100 procent udligning af forskellene.

I situationen med separat udligning af forskelle i beskatningsgrundlag og forskelle i udgiftsbehov vil kommunen i eksemplet skulle betale til udligningen af beskatningsgrundlag, fordi den har et beskatningsgrundlag, der er højere end landsgennemsnittet. Kommunens betaling svarer til linjestykket "A" i figuren. Samtidig vil kommunen skulle modtage tilskud fra udligningen af udgiftsbehov, fordi dens udgiftsbehov er højere end gennemsnittet. Kommunens tilskud svarer til linjestykket "B" i figuren. Kommunens samlede tilskud til og bidrag fra systemet vil således udgøre A - B.

I et system med nettoudligning ses der på kommunens samlede situation, det vil sige forskellen mellem beregnede skatteindtægter og udgiftsbehov. I figuren svarer

denne forskel til linjestykket "C". Kommunen i eksemplet er i en situation, hvor dens skatteindtægter overstiger udgiftsbehovet, og den skal derfor betale til systemet svarende til "C". Linjestykket "C" i figuren svarer til afstanden til 45-graders linjen, som angiver situationen, hvor skatteindtægter og udgiftsbehov svarer til hinanden.

Som det fremgår af figuren, er $C = A - B$. Nettoresultatet af de to udligningsmodeller er således rent beløbsmæssigt det samme.

Staten tager hovedansvaret for udligningen

I det tidligere system var udligningen en rent mellemkommunal ordning. Fremover vil staten overtage hovedansvaret for at udjævne forskellene mellem landets kommuner. Det sker ved, at staten forlods af bloktilskuddet betaler størstedelen af de udligningstilskud, som den nye nettoudligningsmetode indebærer. Det gælder både den generelle udligning og den ekstra udligning for de ugunstigt stillede kommuner. Langt størstedelen af kommunerne vil få tilskud efter denne primært statsfinansierede ordning.

Højere udligningsniveau

Med reformen gennemføres en forhøjelse af det generelle udligningsniveau fra 45 til 58 procent. Samtidig fastsættes det fremtidige niveau for det særlige udligningsloft til 92 procent mod i dag 90 procent. Ved fastsættelsen af udligningsniveauet er der som hidtil også taget hensyn til, at omkostningsniveauet er forskelligt mellem kommunerne i de forskellige egne af landet.

Tabel 1.1 Udligningsniveauer før og efter reformen		
	Før reformen	Efter reformen
Landsudligning	45 pct.	58 pct.
Hovedstadsudligning	40 pct.	27 pct.
Svagt beskatningsgrundlag	40 pct.	
Ugunstigt stillede		32 pct.

Yderligere forhøjelse af udligningsniveauet, hvis indkomstforskellene øges

Der er endvidere indført en reguleringsmekanisme, der afhængig af forskellene i væksten mellem hovedstadsområdet og det øvrige land kan udløse en forhøjelse af udligningsniveauet fra udgangspunktet på 58 procent.

Mekanismen består i, at hver gang den procentvise vækst i det budgetterede beskatningsgrundlag pr. indbygger i hovedstadsområdet overstiger væksten i det øv-

rige land med et procentpoint, så forøges udligningsniveauet i landsudligningen med et procentpoint. Som basisår for reguleringen anvendes 2007. Udligningsniveauet kan første gang sættes op i 2010. Udligningsniveauet kan højst øges med et procentpoint i det enkelte år og højst til 68 procent. En procentvis mervækst henstår til første og følgende års regulering, ligesom en eventuel mindrevækst fragår.

Formindskelse af hovedstadsudligningen

I forbindelse med forhøjelsen af det generelle udligningsniveau i landsudligningen fra 45 til 58 procent sker der en modsvarende nedsættelse af udligningsniveauet i hovedstadsudligningen fra 40 til 27 procent. Udligningen gøres ligesom for det øvrige land til en nettoudligning, der omfatter både beskatningsgrundlag og udgiftsbehov. Der indføres endvidere et nyt sæt udgiftsbehovskriterier.

Endvidere afskaffes den særlige boligstøtteudligning mellem kommunerne i hovedstadsområdet, idet der dog sker efterregulering af boligstøtteudligningen.

Hovedstadsområdet afgrænses i udligningen som det nuværende hovedstadsområde – dog således at den nye Stevns Kommune, som består af de nuværende Vallø og Stevns kommuner, medregnes til hovedstadsområdet.

Ekstra udligningstilskud til ugunstigt stillede kommuner

De kommuner, der har de laveste skattegrundlag, har hidtil fået et ekstra udligningstilskud. Med reformen udvides den nuværende ordning, sådan at den også omfatter udgiftsbehov. Det sker ved at omlægge det hidtidige tilskud til et særligt udligningstilskud til kommuner med de største beregnede underskud (kommuner med et beregnet underskud, der overstiger 25 procent af de gennemsnitlige netto-drifts- og anlægsudgifter pr. indbygger). Den ekstra udligning svarer til 32 procent af den del af det beregnede underskud, som overstiger denne grænse. Sammen med det generelle udligningsniveau på 58 procent indebærer det et samlet udligningsniveau for disse kommuner på 90 procent for den del af underskuddet, der overstiger de nævnte 25 procent af udgifterne.

I de tilfælde, hvor der som følge af den automatiske regulering måtte ske en forhøjelse af landsudligningen med et procentpoint, reguleres udligningsniveauet for ugunstigt stillede kommuner modsvarende nedefter med et procentpoint.

Ny og mere nuanceret udligning af forskelle i udgiftsbehov

Opgørelsen af udgiftsbehovet i lands- og hovedstadsudligning vil i 2007 bestå af:

- et demografisk bestemt udgiftsbehov med en samlet vægt på 70 procent
- et socioøkonomisk udgiftsbehov med en samlet vægt på 30 procent

I det demografisk bestemte udgiftsbehov indføres et nyt kriterium for tilgængelighed. Kriteriet indgår i landsudligningen og hovedstadsudligningen og vil inden for det demografiske kriteriums samlede vægt tælle to procent. Grundtillægget er samtidig afskaffet.

I opgørelsen af det socioøkonomiske udgiftsbehov indføres et nyt sæt udgiftsbehovskriterier og vægte i både landsudligningen og hovedstadsudligningen med henblik på at afspejle kommunernes nye sociale opgaver og generelt forbedre udligningen af kommunernes socioøkonomiske udgiftsbehov.

Med en højere samlet vægt for de socioøkonomiske udgiftsbehov i udgiftsbehovs-udligningen tages der højde for, at de sociale udgifter generelt er øget i kommunerne. Sammensætningen af socioøkonomiske kriterier i et nyt socioøkonomisk indeks tager endvidere højde for, at kommunerne overtager en række sociale opgaver fra amterne og er udtryk for den udvikling, som har fundet sted i samfundet og i de socioøkonomiske strukturer. Herudover samles alle kriterier til forklaring af socioøkonomiske udgiftsbehov i ét indeks, hvilket indebærer en forenkling af opgørelsen af det demografiske udgiftsbehov.

Automatisk tilpasning af udligningen til stigende sociale udgifter

Fremover tages der i udligningssystemet på flere måder hensyn til førtidspensionsudgifternes udvikling. Dels forbedres og nuanceres de socioøkonomiske kriterier, herunder revideres blandt andet kriteriet for familier i visse boligtyper, så det også medtager antallet af familier med fast bopæl i fritidshuse. Dels indføres der som noget nyt en årlig forhøjelse af de socioøkonomiske kriterier i udligningen, sådan at der automatisk tages hensyn til den gradvise stigning i udgifterne. På basis af den forventede udvikling fastsættes det, at den samlede vægt for de socioøkonomiske kriterier fra og med 2008 hvert år forøges med ¼ procentpoint, mens de demografiske kriteriers vægt nedsættes tilsvarende.

Ældrepulje

Den særlige ældrepulje på ½ mia.kr. bibeholdes. Denne pulje fordeles som hidtil i forhold til en særlig demografisk nøgle på ældreområdet.

Ny udligning af selskabsskat

Der indføres en særskilt udligning af selskabsskat på 50 procent af forskellen i forhold til landsgennemsnittet.

Særordninger og tilskud til vanskeligt stillede kommuner mv.

Med indførelsen af det nye udligningssystem omlægges en række eksisterende særordninger til bloktilskud. Der omlægges fra 2007 særordninger til et samlet beløb på over 10 mia.kr. Dog bibeholdes særordninger for ø-kommuner og vanskeligt stillede kommuner.

Tabel 1.2 Afskaffelse af hidtidige særordninger, mio.kr. (2005-niveau)

Overgangstilskud vedrørende refusionsomlægninger	50,5
Overgangstilskud vedrørende specialundervisning	20,9
Refusionstilskud vedrørende grundtakstområdet	6.248,9
Børne- og familietilskud vedrørende grundtakstområdet	1.201,8
Overgangstilskud til København og Frederiksberg vedrørende grundtakstområdet	945,1
Tilskud vedrørende 12 promille loftet på produktionsjord	174,3
Udligningstillæg	419,8
Tilskud vedrørende belastning på overførselsområdet	1.000,0
Tilskud til ø-kommuner ¹⁾	26,4
Tilskud til løsning af boligsociale opgaver	44,5
Boligstøtteudligning i hovedstadsområdet ²⁾	0
Udligningsordning vedrørende kommuner, der modtager asylansøgere ³⁾	0
I alt	10.132,2

¹⁾ Det nuværende tilskud til kommunerne på Ærø, Samsø og Læsø er halveret.

²⁾ Udligningsomfanget i denne ordning er 1.559,6 mio.kr. i 2006.

³⁾ Udligningsomfanget i denne ordning er 12,0 mio.kr. i 2006.

Momsudligningsordningen

Momsudligningsordningen ændres, så der ikke længere opkræves et selvstændigt momsbidrag, men sådan at kommunernes finansiering af momsrefusionen i stedet reguleres over bloktilskuddet.

1.3.2 Omlægning og forenkling af skatteregler

Det fremgår af lov nr. 514 af 7. juni 2006 om ændring af personskatteloven og andre skattelove, at der samtidig med afskaffelsen af amtsskatterne indføres et sundhedsbidrag på otte procent i den statslige indkomstbeskatning. Endvidere blev der i 2005 vedtaget en ny finansiering af regionerne.

Indkomstskatte

Kommunerne får tilført den del af amtsskatterne, som ikke bliver omlagt til et sundhedsbidrag. Kommunerne vil i 2007 i gennemsnit kunne forhøje kommuneskatten med 3,93 procentpoint. Forhøjelsen vil dog variere fra amt til amt afhængig af størrelsen af de amtslige udgifter, der overføres til kommunerne i amtet.

Ejendomsskatte

Kommunerne kan i dag opkræve grundskyld inden for et interval fra 6 til 24 promille. Amternes grundskyld er ved lov fastlagt til 10 promille. For landbrug og skovbrug mv. gælder særlige regler. Kommunerne får overført den amtskommunale grundskyld. Dette er ensbetydende med, at kommunerne fremover kan udskrive grundskyld inden for intervallet 16-34 promille, ligesom den særlige grundskyld for landbrug og skovbrug omlægges på det nuværende niveau.

Samtidig overføres amternes ret til at opkræve dækningsafgift af offentlige ejendomme til kommunerne, idet der dog samtidig sker en harmonisering af reglerne om kommunernes opkrævning af dækningsafgift af offentlige ejendomme.

Øvrige ændringer

Ejendomsværdiskat, skat af aktieindkomster og pensionsafgifter omfordeles, så provenuet fordeles i forhold til indbyggertal. Den hidtidige sondring mellem selvangiven og lignet indkomst ophæves endvidere som følge af ligningsopgavens overførsel til staten, således at der fremover udignes på den lignede indkomst. Herudover foretages en række forenklinger i skatteafregningen over for kommunerne.

Efterreguleringen af indkomstskat til selvbudgetteringskommunerne vil i det nye system blive foretaget på grundlag af en opgørelse 1. maj i året to år efter indkomståret svarende til den nuværende opgørelsesdato for efterreguleringer.

1.3.3 Medfinansiering af det skrå skatteloft

I skattesystemet er indlagt en øvre grænse på 59 procent for skatten af den sidst tjente krone (det skrå skatteloft). Som konsekvens af kommunalreformen "nulstil-

les" systemet med virkning fra 2007, således at det fremover vil være eventuelle kommunale skattestigninger i forhold til dette år, der udløser kommunal medfinansiering. Den hidtidige medfinansiering modregnes over bloktilskuddet.

1.3.4 Overgangsbestemmelser

Det nye udligningssystem indføres, sådan at der i 2007 gives mulighed for en første tilpasning til tab og gevinster, der ligger på eller under 0,2 procent af beskatningsgrundlaget. I det omfang kommunen har tab og gevinst over dette niveau, er der i 2007 fastsat øvre grænser for kommunens beskatning, der tager hensyn til overskydende tab og gevinster.

For de kommuner, der har tab og gevinst herudover, vil der i de følgende år ske en indfasning, så tab i udligningen indføres gradvist og med et maksimalt tab på 0,2 procent af beskatningsgrundlaget om året.

Fra og med tilskudsåret 2010 vil reguleringsmekanismen vedrørende mulig forhøjelse af udligningsniveauet i landsudligningen kunne udløses.

Herudover fastfryses grund- og udviklingsbidraget til regionerne i 2007 (1.000 kr. pr. indbygger på sundhedsområdet og 100 kr. pr. indbygger på udviklingsområdet i 2003-niveau).

1.3.5 Skatten i 2007

Der er endvidere indført et loft over de kommunale skatter for skatteåret 2007. Loftet over de kommunale skatter omfatter udskrivningsprocenten for indkomstskat og promillerne for grundskyld og dækningsafgift hver for sig.

De kommunale udskrivningsprocenter og grundskyldpromiller for skatteåret 2007 kan højst fastsættes til en nærmere bestemt sats.²

² Jf. lov nr. 500 af 7. juni 2006 om begrænsninger i den kommunale skatteudskrivning for 2007 og regulering af de kommunale bidrag til regionerne i 2007.

2. Overdragelse af ressourcer som følge af ændret geografisk inddeling og ændret opgavefordeling

I forbindelse med nedlæggelsen af amterne og overdragelse af deres opgaver til henholdsvis kommuner, regioner og staten skal amternes medarbejdere, aktiver og passiver mv. fordeles mellem de overtagende myndigheder.

Ligeledes skal der ved deling af kommuner ske en opgaveoverdragelse og deling af medarbejdere, aktiver og passiver og i de tilfælde, hvor kommuner indgår forpligtende samarbejder, skal et mindre antal medarbejdere overføres til en ny kommune.

Endvidere skal it-systemer tilpasses den nye struktur, og det skal sikres, at de myndigheder, der med reformen får nye opgaveområder, også får adgang til det relevante arkivmateriale.

I dette kapitel redegøres for overførelsen af medarbejdere som følge af den ændrede opgavefordeling og den ændrede geografiske inddeling (afsnit 2.1) samt for deling af aktiver og passiver i forbindelse med nedlæggelse af amterne (afsnit 2.2). Yderligere redegøres for overgangen til den nye struktur, der medfører, at der skal ske en tilpasning af it-systemer som følge af dels den ændrede opgavefordeling, dels den ændrede inddeling af kommunerne. Derudover skal der ske en overførsel af amtsligt sagsmateriale, herunder arkiver, i forbindelse med nedlæggelse af amterne, og endelig er der en omfat-

tende opgave forbundet med selve den fysiske flytning af medarbejdere og inventar (afsnit 2.3).

Det fremgår af kapitlet, at i alt ca. 455.000 offentlige ansatte skifter arbejdsgiver som følge af kommunalreformen. Alle medarbejdere, der får ny arbejdsgiver i forbindelse med reformen har fået tilbudt et job, og der er i videst muligt omfang taget højde for medarbejdernes ønsker til fremtidig arbejdsplads. I kapitlet beskrives fordelingen af amternes nettoformue på ca. 33 mia.kr.

For så vidt angår nedlukningen af amterne er der indledt dialog med amternes samarbejdspartner om rammerne for amternes sagsbehandling frem til nedlukningen samt med den eller de myndigheder, der skal overtage opgaver fra amterne om, hvorledes overdragelsen af uafsluttede sager mest hensigtsmæssigt organiseres. Der er ligeledes fastsat retningslinier for overdragelse af de amtslige arkiver til de myndigheder, der overtager amternes opgaver.

For så vidt angår tilpasning af it-systemer er det med en grundig planlægning søgt at komme så mange problemområder i forkøbet som muligt.

Idet der er tale om en stor flytning, der involverer mange ansatte og opgaver, må det imidlertid imødeses, at der umiddelbart efter årsskiftet vil være tilfælde, hvor alt ikke fungerer fuldt tilfredsstillende. Der er et højt beredskab i forhold til at takle eventuelle problemer i kommuner, regioner og staten, men det vil tage lidt tid for medarbejderne at komme på plads efter flytningerne, og mange skal sætte sig ind i nye sager og områder.

Det følger af regelsættet om deling af aktiver og passiver, medarbejdere mv., at amterne samt kommunalbestyrelserne i de kommuner, der deles eller indgår i forpligtende samarbejder inden 1. januar 2006, skulle udarbejde udkast til aftaler vedrørende en samlet fordeling af amtets/kommunens ansatte, aktiver, passiver, rettigheder og pligter til de modtagende myndigheder.³

På baggrund af aftaleudkastene skulle de afgivende og modtagende myndigheder optage forhandlinger om deling af medarbejdere, aktiver og passiver mv. Forhandlingerne vedrørende fordeling af amternes og delingskommunernes aktiver, passiver og medarbejdere skulle være afsluttet inden den 1. april 2006, mens fristen for kommuner, der skal indgå i forpligtende samarbejder var 15. juli 2006. Såfremt parterne ikke kunne opnå en aftale inden den 1. april henholdsvis 15. juli 2006, ville sagen overgå til de såkaldte delingsråd, som – hvis mægling mellem parterne var forgæves – kunne træffe den endelige afgørelse i forhold til de enkelte aftaler.⁴ Fra alle sider blev delingsopgaven grebet meget konstruktivt an, hvorfor der kun blev behov for delingsrådenes medvirken i en enkelt sag vedrørende deling af Brædstrup Kommune. For øvrige kommuner og for alle amter blev aftaler om deling af medarbejdere, aktiver og passiver mv. indgået inden for den fastsatte tidsfrist.

2.1 Et stort antal medarbejdere skifter arbejdsgiver pr. 1. januar 2007

Med kommunalreformen får alle amternes medarbejdere ny arbejdsgiver. I alt overføres 159.108 årsværk⁵ fra den amtskommunale sektor til henholdsvis regioner, kommuner og staten.

³ Lov nr. 539 af 24. juni 2005 om visse proceduremæssige spørgsmål i forbindelse med kommunalreformen, lov nr. 540 af 24. juni 2005 om revision af den kommunale inddeling, lov nr. 541 af 24. juni 2005 om forpligtende kommunale samarbejder, bekendtgørelse nr. 877 af 16. september 2005 om fordeling af aktiver og passiver, rettigheder og pligter og ansatte som følge af opgaveflytninger den 1. januar 2007 i forbindelse med kommunalreformen, bekendtgørelse nr. 868 af 16. september 2005 om deling af kommuner samt bekendtgørelse nr. 1458 af 19. december 2005 om fordeling af ansatte og pensionsforpligtelser i forpligtede kommunale samarbejder.

⁴ Delingsrådene kunne enten kræve forhandlingerne genoptaget eller indkalde repræsentanter for myndighederne til forhandling samt fremsætte mæglingsforslag.

⁵ Angivelsen i antal årsværk afspejler antal fuldtidsstillinger. Eventuelle deltidsansættelser indgår i opgørelsen, som omregnet til fuldtidsstilling.

I kommunerne skifter ca. 295.000 beskæftigede⁶ arbejdsgiver som følge af kommunalreformen, men for hovedparten er der dog tale om, at deres kommune lægges sammen med en eller flere kommuner. På skatteområdet er der allerede pr. 1. november 2005 flyttet ca. 5.220 medarbejdere⁷ fra kommunerne til staten. Derudover flyttes ca. 250 medarbejdere fra staten til kommunerne på beskæftigelsesområdet.

Alle medarbejdere, der er berørt af opgaveflytningerne i forbindelse med kommunalreformen, har fået tilbudt et job, og der er i videst muligt omfang taget højde for medarbejdernes ønsker til fremtidig arbejdsplads. I det følgende beskrives processen i forbindelse med omflytning af medarbejdere. Det skal indledningsvist bemærkes, at det er en lille andel af de ca. 455.000 medarbejdere, der er berørt af kommunalreformen, der fysisk vil skulle skifte arbejdsplads.

Det skal yderligere bemærkes, at der herudover vil være et stort antal medarbejdere – som uanset at de ikke får ny arbejdsgiver – vil være berørt af reformen som følge af de opgaveflytninger, der finder sted. Det vil sige medarbejdere, hvor arbejdsopgaverne og eventuelt også arbejdssted ændres som følge af reformen. Eksempelvis vil en række medarbejdere, der både før og efter reformens ikrafttræden er ansat i staten blive påvirket af fysisk flytning af arbejdspladsen og eventuelt nye arbejdsopgaver. Det drejer sig blandt andet om medarbejdere ansat i statsamtterne/statsforvaltningerne, SKAT og AF.

2.1.1 Hovedparten af amternes medarbejdere overdrages til regionerne

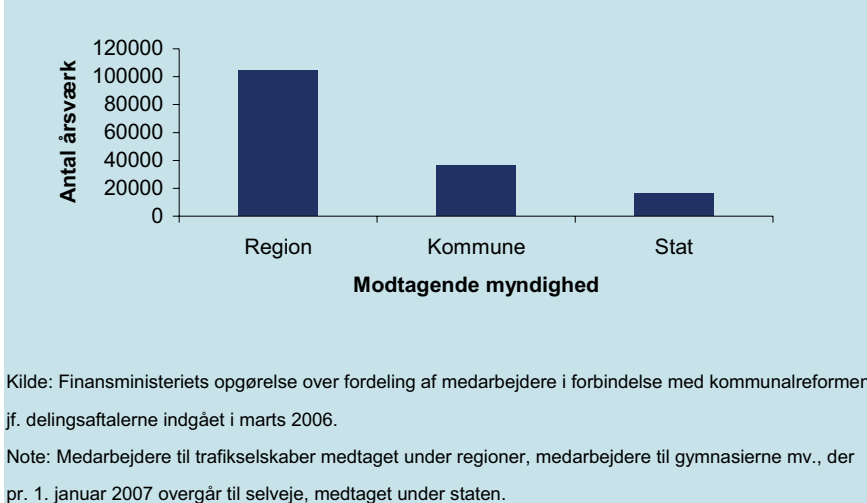
I forbindelse med kommunalreformen overgår 159.108 årsværk fra amterne, Hovedstadens Sygehusfællesskab (H:S), Hovedstadens Udviklingsråd (HUR) samt Københavns og Frederiksberg kommuner til henholdsvis stat, kommuner og regioner.⁸ Hovedparten af amternes medarbejdere overføres til regionerne, jf. nedenstående figur 2.1.

⁶ Antal beskæftigede er opgjort som personer med hovedbeskæftigelse i en kommune.

⁷ Antal medarbejdere er opgjort som antal ansatte personer og dækker således over både fuldtids- og deltidansatte.

⁸ Herunder flyttes 364 medarbejdere til trafikelskaber.

Figur 2.1 Fordeling af medarbejdere, der flyttes fra amterne, H:S, HUR og Københavns og Frederiksberg kommuner



Amternes medarbejdere fordeles samlet set således: Der flyttes 108.864 årsværk til regionerne og trafiksselskaber, 34.097 årsværk til kommunerne og 16.147 årsværk til staten, herunder 14.357 årsværk til gymnasierne mv., der pr. 1. januar 2007 bliver selvejende institutioner.

Det følger af regelsættet om deling af aktiver og passiver, medarbejdere mv., at de ansatte, der udelukkende eller helt overvejende er beskæftiget med opgaver, der overføres til en anden myndighed, følger med opgaven. De øvrige ansatte fordeles forholdsmæssigt mellem de myndigheder, der modtager opgaver fra amterne.

Hovedparten af amternes medarbejdere har fået opfyldt ønsker om fremtidig arbejdsplads

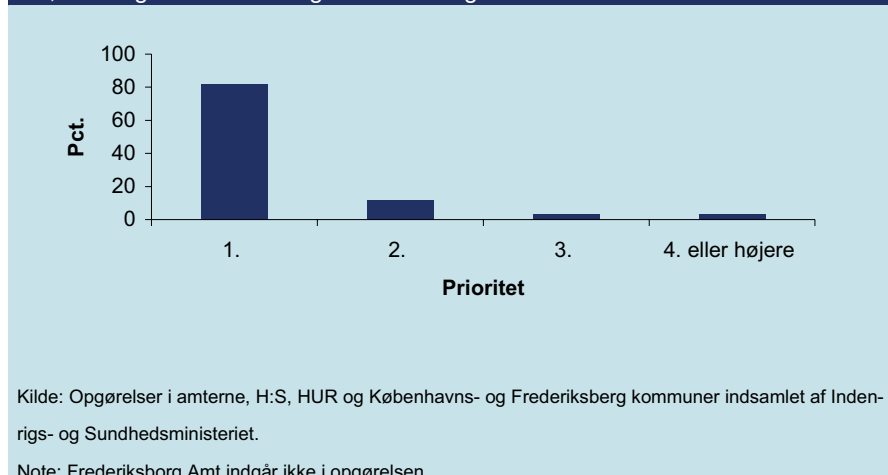
Alle amter, H:S, HUR og Københavns og Frederiksberg kommuner har gennemført en "ønskerunde", hvor medarbejdere, der ikke entydigt er beskæftiget med opgaver, der overføres til en anden myndighed, har haft mulighed for at afgive ønske om fremtidig arbejdsplads.

I delingsaftalerne for amterne, H:S, HUR og Københavns og Frederiksberg kommuner lykkedes det at imødekomme ca. 82 procent af medarbejdernes⁹ 1. prioritet

⁹ Antal medarbejdere er opgjort som antal ansatte personer og dækker således over både fuldtids- og deltidansatte.

til fremtidig arbejdsplads og ca. 12 procent af medarbejdernes 2. prioritet til fremtidig arbejdsplads, jf. nedenstående figur 2.2.

Figur 2.2 Opfyldelse af medarbejdernes ønsker til fremtidig arbejdsplads i amterne, H:S, HUR og Københavns og Frederiksberg kommuner



Efter indgåelse af delingsaftalerne i marts 2006 er der gennemført tiltag for at opnå en endnu højere procentvis opfyldelse af medarbejdernes ønsker til fremtidig arbejdsplads. Således har Finansministeriet i foråret 2006 oprettet en jobbyttebørs for de medarbejdere i staten, kommuner og amter, som er berørt af kommunalreformen. I jobbyttebørsen har medarbejderne mulighed for at bytte de nye stillinger med hinanden. Jobbytte sker på medarbejdernes eget initiativ og efter de relevante arbejdsgiveres godkendelse.

2.1.2 Statslige medarbejdere på beskæftigelsesområdet flyttes til pilotjobcentre

Med kommunalreformen oprettes 14 pilotjobcentre, hvilket indebærer, at ca. 250 statslige AF-medarbejdere overføres til en kommune pr. 1. januar 2007. Processen har taget udgangspunkt i en ønskerunde blandt Arbejdsformidlingens ca. 1.600 medarbejdere, hvoraf ca. 60 procent har fået deres 1. prioritet til fremtidig arbejdsplads opfyldt. Overførelsen af medarbejdere foregår efter reglerne i virksomhedsoverdragelsesloven, hvorefter medarbejderne overføres med deres løn og ansættelsesvilkår som individuelle rettigheder.

2.1.3 Medarbejderne på skatteområdet flyttede 1. november 2005

Med kommunalreformen er skatte- og inddrivelsesopgaverne samlet i staten, og der er etableret 30 skattecentre rundt om i landet. Ændringerne på skatteområdet blev gennemført med virkning fra den 1. november 2005. Ved fusionen blev der overført 5.220 ledere og medarbejdere fra kommunerne til staten, og der var således i alt omkring 10.200 beskæftigede i SKAT pr. 1. november 2005. Pr. 1. august 2006 var der omkring 9.850 beskæftigede i SKAT.

Knap 4.000 medarbejdere skulle fysisk skifte arbejdssted omkring 1. november 2005 som følge af, at antallet af lokaliteter blev ændret fra omkring 300 til knap 100. I den forbindelse gennemførte SKAT en tilkendegivelsesrunde (en slags minønskerunde) for de medarbejdere, der skulle skifte arbejdssted. Af de medarbejdere, der tilkendegav et ønske om en anden placering end den, de i første omgang havde fået tilbudt, fik ca. 60 procent imødekommet deres 1. eller 2. prioritet til fremtidig arbejdsplads.

Knap 1.040 ledere – ca. 350 fra ToldSkat og ca. 685 fra kommunerne – skulle indplaceres i det nye SKAT enten som ledere eller som konsulenter. Af disse blev knap 650 indplaceret som ledere i SKATs nye ledelsesstruktur, mens 365 blev indplaceret som konsulenter uden ledelsesansvar, og 26 medarbejdere fratrådte efter aftale med rådighedsløn.

Med udbygningen af SKAT, herunder samling af medarbejdere på færre lokaliteter, vil der løbende ske personaleflytninger i en årrække fremover. I den forbindelse har SKAT gennemført en ønskerunde i foråret 2006, som omfattede alle medarbejdere i SKAT. Ved ønskerunden afgav mere end 1.900 medarbejdere ønske om en anden placering eller andre arbejdsopgaver, og 73 procent af disse medarbejdere fik imødekommet et ønske, heraf fik 57 procent opfyldt deres 1. prioritet.

Det er klart, at organisatoriske ændringer og opgave- og personaleflytninger af en sådan størrelsesorden, som har fundet sted på skatte- og inddrivelsesområdet, ikke har kunnet gennemføres uden en vis turbulens. Der har i fusionsperioden også været tilstødende problemer, som der ikke på forhånd har kunnet tages forholdsregler imod. Det drejer sig blandt andet om it- og telefoniproblemer. Alt sammen forhold, der midlertidigt har flyttet fokus fra SKATs egentlige kerneopgaver og produktion.

2.1.4 Mange medarbejdere i kommunerne skifter arbejdsgiver som følge af kommunalreformen

Ca. 9.000 kommunalt beskæftigede¹⁰ skifter arbejdsgiver den 1. januar 2007, idet deres kommune deles. I de kommuner, der indgår forpligtigende samarbejder, overføres de medarbejdere, der udelukkende eller helt overvejende er beskæftiget med de opgaveområder, hvor der indgås forpligtende samarbejder. Det skønnes dog i stor udstrækning at være medarbejdere fra amterne, der overføres ved forpligtende samarbejder, da forpligtende samarbejder primært omfatter tidligere amtslige opgaveområder som fx genoptræning, miljøområdet og det sociale område.

Derudover skifter ca. 281.000 beskæftigede¹¹ i kommunerne arbejdsgiver den 1. januar 2007, som følge af at deres kommune sammenlægges med en eller flere kommuner. Der er dog stor forskel på, hvilken betydning kommunesammenlægningerne har for de enkelte ansatte i sammenlægningskommunerne, idet det afhænger af, hvordan kommunerne har valgt at organisere de nye kommuner.

Det vurderes endvidere, at omkring 1.260 kommunale ansatte overføres til de nye trafikskaber.

2.1.5 Der er udarbejdet en stor mængde informationsmateriale

Både i amterne, kommunerne og i staten er der lagt stor vægt på løbende at informere de berørte medarbejdere om processen i forbindelse med medarbejderflytninger.

Amterne har selvstændigt udarbejdet informationsmateriale til medarbejderne om personaleflytningerne, eksempelvis har nogle amter udarbejdet materiale, der informerer om principperne for fordeling af personalet, lavet tidsplaner for processen for medarbejderflytninger og afholdt informationsmøder.

KL har udarbejdet et omfattende rådgivningsmateriale samt pjecer til kommunerne, som kan anvendes ved implementering af kommunalreformen, blandt andet en temaguide om personalejura. Derudover har KL afholdt en række konferencer for

¹⁰ Opgjort på baggrund af Danmarks Statistiks opgørelse over offentligt beskæftigede i kommuner i november 2005 (Statistikbanken-RASOFF1).

¹¹ Opgjort på baggrund af Danmarks Statistiks opgørelse over offentligt beskæftigede i kommuner i november 2005 (Statistikbanken-RASOFF1).

personalechefer i kommunerne, hvor der er informeret om personaleflytninger i forbindelse med kommunalreformen.

En lang række kommuner har desuden lavet informationsmateriale om etableringen af de nye kommuner, blandt andet til kommunes eksisterende medarbejdere og til kommunes nye medarbejdere fra amterne.

Fra statens side har Finansministeriet løbende udgivet materiale til de medarbejdere, der overgår til staten i forbindelse med kommunalreformen, hvor der informeres om processen og om medarbejdernes kommende løn- og ansættelsesvilkår. Senest har medarbejderne fået tilsendt pjecen "Velkommen til staten som arbejdsplads", der beskriver løn- og ansættelsesvilkårene i staten samt statens personale- og ledelsespolitik.

Processen har været kendetegnet ved samarbejde

Processen omkring kommunalreformen og personalet har generelt været præget af samarbejde og dialog. Finansministeriet har som repræsentant for de statslige arbejdsgivere haft et tæt løbende samarbejde med amterne samt de øvrige aftaleparter. Desuden har der været en løbende dialog med KL og Amtsrådsforeningen (nu Danske Regioner). Det har desuden haft høj prioritet at have en god og åben dialog med personaleorganisationerne. Fra statens side har finansministeren i den første del af processen afholdt en række møder med personaleorganisationerne, ligesom Finansministeriet i samarbejde med Centralorganisationernes Fællesudvalg blandt andet har udarbejdet en fælles vejledning om kommunalreformen og personalet. Samtidig har finansministeren allerede tidligt opfordret til blandt andet aktiv inddragelse af samarbejdsudvalg (SU-udvalg) og medindflydelse og medbestemmelsesudvalg (MED-udvalg) i de lokale processer.

2.2 Deling af aktiver og passiver som følge af ændret opgavefordeling

Aftalerne mellem afgivende og modtagende myndigheder om fordelingen af aktiver og passiver i forbindelse med kommunalreformen er udarbejdet med udgangspunkt i regnskabstallene for 2004. Der skal ca. medio 2007 ske en efterregulering af fordelingen af aktiver og passiver på baggrund af regnskabstallene for 2006.¹² Der

¹²Jf. bekendtgørelse nr. 877 af 16. september 2005 om fordeling af aktiver og passiver, rettigheder og pligter og ansatte som følge af opgaveflytninger den 1. januar 2007 i forbindelse med kommunalreformen.

kan i den forbindelse forventes afvigelser i forhold til nedenstående opgørelse, som er baseret på regnskaberne for 2004 for amternes aktiver og passiver til fordeling. Fordelingen af disse mellem stat, region og kommuner vil formentlig også ændres.

2.2.1 Fordelingen af amternes, H:S og HURs nettoformue på ca. 33 mia.kr.

I forbindelse med nedlæggelsen af amterne fordeles amternes nettoformue med 11 procent til staten, 74 procent til regionerne og 15 procent til kommunerne. For så vidt angår delingen af H:S, HUR samt de amtslige opgaver, der hidtil har været varetaget af Københavns, Frederiksberg og Bornholms kommuner er der dog fastsat særlige fordelingsnøgler.

Af tabel 2.1 ses fordelingen af nettoformuen for amterne, H:S og HUR til henholdsvis stat, regioner, kommuner og trafikskaber. Det fremgår af tabellen, at amterne, H:S og HUR har aktiver for i alt ca. 68,7 mia.kr. og passiver for ca. 35,7 mia.kr. og dermed en nettoformue på ca. 33 mia.kr.

Det skal dog bemærkes, at opgørelserne og fordelingen er baseret på amternes aftaleudkast og tillæg til endelige aftaler. Opgørelsen er derfor forbundet med en vis usikkerhed, herunder også vedrørende værdiansættelser af diverse grunde og bygninger, som i forbindelse med delingen skal udmatrikuleres. Det skal desuden bemærkes, at Københavns, Frederiksberg og Bornholms kommuner ikke indgår i opgørelsen.

Tabel 2.1 Fordeling af amternes, H:S og HURs nettoformue (mio.kr.)					
	Til fordeling i alt	Stat	Regioner	Kommuner	Trafikskaber
Aktiver i alt	68.649	9.010	49.260	9.588	791
Passiver i alt	35.675	3.435	24.938	6.499	803

Kilde: Finansministeriet jf. delingsaftalerne indgået i marts 2006. Beregninger baseret på regnskabstal for 2004.

Anm.: Et enkelt amt havde foretaget en teknisk indregning af statens udligning til regioner og kommuner i balancen til regnskabet for 2004. Derved er den reelle værdi af statens samlede aktiver ca. 300 tkr. lavere end, hvis denne tekniske indregning ikke var foretaget. Tilsvarende er aktiverne ca. 300 tkr. højere for regioner og kommuner under et.

Staten står umiddelbart til at overtage værdier fra amterne, der overstiger den andel af nettoformuen, som staten har krav på. Det hænger blandt andet sammen

med, at staten står til at modtage en stor mængde fast ejendom, som følge af at gymnasier mv. overgår til staten. Da staten ifølge procedurereglerne skal modtage 11 procent af nettoformuen, vil staten i givet fald skulle foretage en udligning til regioner og kommuner. Den endelige værdi af fordelte aktiver og passiver og dermed udligningen vil først ligge fast ca. medio 2007, når amternes regnskaber for 2006 foreligger.

Et nærmere blik på de poster, der tilsammen udgør amternes, H:S og HURs aktiver viser, at langt størstedelen af aktiverne udgøres af materielle anlægsaktiver (grunde, bygninger, maskiner, transportmidler og inventar). Således udgør materielle anlægsaktiver ca. 82 procent af de samlede aktiver. Anlægsaktiverne vedrører primært grunde og bygninger fra gymnasierne, sygehusene samt natur- og miljøgrunde. Maskiner og transportmateriel stammer primært fra den amtslige opgavevaretagelse på vej-, natur- og miljøområdet, mens inventar, apparatur mv. stammer fra sygehuse, amtsgårde og gymnasier.

For så vidt angår passiverne udgøres knap halvdelen af amternes, H:S og HURs gæld af forpligtelser i forhold til tjenestemandspensioner, hvilket blandt andet skyldes, at der er en stor andel af personalet på sygehuse og gymnasier, der er tjenstemandsansatte. Den langfristede gæld udgør ca. en tredjedel af de samlede passiver og kan for en stor del henføres til gæld på ovennævnte anlægsaktiviteter.

2.3 Overgangen til den nye struktur

Som følge af kommunalreformen skal mange offentligt ansatte flytte og/eller have nye opgaver fra 1. januar 2007. Samtidig skal der ske konverteringer af it-systemer, og en lang række sager skal flyttes, hvad enten det er i papirform eller digitalt. Der er med andre ord tale om en meget stor flytning med alt, hvad det indebærer af flyttekasser, nye omgivelser og for nogle medarbejdere også nye sagsområder. Forberedelserne til den nye struktur har fundet sted sideløbende med den almindelige sagsbehandling. Det må derfor forudses, at der blandt andet i amter og kommuner, der indgår i kommunesammenlægninger, vil være en nedgang i sagsbehandling i perioden frem mod 31. december 2006, jf. også afsnit 2.3.2.

Kommunalreformen har været forberedt længe og rigtig mange medarbejdere i kommuner, amter og i staten har gjort en meget stor arbejdsindsats for at få overgangen til den nye struktur til at forløbe bedst muligt.

Der har særligt været fire fokusområder i forbindelse med overgangen til den nye struktur: Konvertering af it-systemer, overdragelse af uafsluttede sager til nye myndigheder, overdragelse af arkiver til nye myndigheder og at selve den fysiske flytning forløber effektivt.

2.3.1 It-systemer tilpasses den nye struktur

I forbindelse med sammenlægningen af kommuner samt opgaveoverførelsen mellem kommuner, amter/regioner og stat som følge af kommunalreformen, er der en lang række it-systemer, som skal tilpasses den nye struktur. Det drejer sig dels om de systemer, som skal servicere borgerne i de sammenlagte kommuner, og dels de systemer som understøtter opgavevaretagelsen indenfor de opgaveområder, som flyttes fra blandt andet amterne til kommunerne og staten. Det skal således sikres, at borgere, myndigheder mv. kan modtage de ydelser, som blev givet før kommunalreformens gennemførelse også efter den 1. januar 2007. Det kan fx være systemer til udbetaling af pensioner eller andre udbetalingssystemer. Ligeledes skal der tages hånd om it-systemer, som fx har håndteret ventelister til daginstitutioner eller til registrering af den kommunale opgavevaretagelse på sundhedsområdet.

Dette medfører, at der i de sammenlagte kommuner blandt andet skal foretages en "sammenlægning" af de nuværende kommunale it-systemer. Langt de fleste kommuner har anvendt eller anvender eksterne it-leverandører til udvikling og drift af systemerne, hvorfor det ligeledes er i samspillet mellem kommunerne og de private it-leverandører, at "sammenlægningen" af systemerne skal foregå.

Til håndtering af it-sammenlægningsprocessen er der i hver enkelt af de nye kommuner sat en lang række initiativer i værk, som skal sikre en glidende overgang til sikker drift i kommunerne. Der er således udviklet særlige projektorganiseringer og udarbejdet aktivitets- og handlingsplaner for hvert enkelt it-område, som er berørt af sammenlægningerne. En væsentlig opgave er i den forbindelse at få konverteret de tidligere kommuners data til en fælles platform i de nye kommuner.

Som udgangspunkt forventes alle sammenlægningskommunernes it-projekter afsluttet inden 1. december 2006, hvorefter der kan køres test af it-systemerne frem til 1. januar 2007.

Sammenlægningen af it-systemer er en meget kompleks opgave med mange aktører og systemer, som skal fungere integreret i hinanden. Det må derfor forudses, at

der kan opstå uforudsete problemer, som eventuelt først opdages efter 1. januar 2007.

Med de skitserede planer er det forsøgt at komme så mange problemområder i forkøbet som muligt.

Det er i denne sammenhæng afgørende, at den meget store sammenlægning og konvertering af datamateriale i kommunerne når at komme på plads. Mange kommuner arbejder i skrivende stund på højtryk med blandt andet at få scannet dokumenter ind mv. Såfremt ikke alt materiale mv. er indsamlet i forhold til de nye systemer i de nye kommuner, kan der opstå enkelte problemer efter 1. januar 2007 med fx at finde relevante sagsakter i et nyt "sammenlagt" sagsdokumentsystem. Det forventes dog som nævnt, at der vil være relativt få problemer af denne karakter i de nye kommuner.

I forbindelse med kommunalreformen har der endvidere skullet foretages tilpasninger i det statslige CPR-system. Således skal alle personer i kommuner, som bliver berørt af inddelingsreformen have ny adressekode i systemet. Alle veje i Danmark har en unik kode knyttet til beliggenhedskommunens kode. Kommunesammenlægningerne vil medføre, at der efter 1. januar 2007 i samme kommune kan være flere veje med samme navn, fx Byvej. Tilpasningen af vejkode sikrer, at den enkelte vej fortsat vil have en unik kode. Tilpasningerne er foretaget både i forhold til den nye kommunale struktur, men også i forhold til de 60.000 brugere af systemet.

Nye kommunale indberetninger på sundhedsområdet

Med kommunalreformen overtager kommunerne dels en række sundhedsopgaver fra amterne. Dels vil kommunerne fremover skulle medfinansiere sundhedsområdet gennem den såkaldte kommunale medfinansieringsordning. De opgaver, som kommunerne overtager, er blandt andet genoptræning (undtaget i forlængelse af sygehusbehandling), alkohol- og stofmisbrugsbehandling og forebyggelsesopgaver.

Med nogle af opgaverne følger en indberetningspligt til Sundhedsstyrelsen af den aktivitet, som foretages i kommunerne på dette område. På genoptræningsområdet er der oprettet en særlig brugergrænseflade i Sundhedsstyrelsens indberetningssystemer, som kommunerne kan anvende.

Kommunernes medfinansiering på sundhedsområdet medfører, at kommunerne, hver gang kommunens borgere anvender fx sygehus eller praktiserende læge, skal betale en andel af omkostningerne ved behandlingen til den region, hvori kommunen er beliggende. Sundhedsstyrelsen har etableret et system, der kan håndtere beregningen af kommunernes betalinger, og som bygger på de registreringer af aktiviteten på de enkelte sygehuse og hos de praktiserende læger mv., der allerede finder sted i dag. Én gang hver måned vil kommunen få en opkrævning på den forgangne måneds forbrug. Da al registrering og alle pengeoverførsel foregår elektronisk, bliver der således ikke tale om, at kommunen skal modtage og betale en regning på papir, hver gang der foretages en behandling på sygehuset. Kommunerne får i stedet gennem Sundhedsstyrelsen mulighed for løbende at følge sundhedsforbruget i den enkelte kommune. Der vil ikke være mulighed for at se individuelle oplysninger i systemet. Systemet testes i løbet af efteråret 2006, således at det vil være klar til anvendelse pr. 1. januar 2007.

It-systemer på miljøområdet er på plads

I forbindelse med overflytningen af miljøområdet fra amterne til kommunerne og staten flyttes ligeledes en række it-systemer, som er opbygget i amterne. Det forventes, at it-systemernes overflytning til kommunerne er på plads ved indgangen til 2007. Men som beredskab i relation til eventuelle problemer i starten af 2007 planlægges etableret blandt andet telefon-hotlines i Miljøministeriets Center for Koncernforvaltning.

2.3.2 Overdragelse af uafsluttede sager fra amterne

Det fremgår af lovgivningen, der udmønter kommunalreformen, at amterne bevarer det fulde ansvar for sagsbehandling mv. frem til nedlukningen den 31. december 2006.

Imidlertid skal amterne frem til 31. december 2006 sideløbende med den almindelige sagsbehandling forestå nedpakning af kontorer, sager og så videre samt foranstalte en sikker nedlukning af blandt andet it-systemer, telefoni mv. Det må derfor forudses, at der vil være en nedgang i den amtslige sagsbehandling i perioden frem mod 31. december 2006. Særligt vil afvikling af elektroniske sags- og dokumenthåndteringssystemer have betydning for sagsbehandlingen. En sikker og velorganiseret proces for afviklingen af denne type it-systemer vil typisk forudsætte, at nedlukningen påbegyndes før 31. december 2006.

Amterne vil skulle oversende verserende sager til de overtagende myndigheder. I den forbindelse søges det så vidt muligt sikret, at oplysninger, der er fremkommet i forbindelse med sagsbehandlingen hos amterne før 1. januar 2007, vil kunne indgå i den overtagende myndigheds sagsbehandling efter 1. januar 2007.

På nogle områder vil der samtidig med, at sagsbehandlingen 1. januar 2007 overgår fra amterne til en anden myndighed endvidere ske en ændring af regelgrundlaget. Det vil så vidt muligt blive søgt sikret, at overdragelsen af verserende sager til en ny myndighed, der skal vurdere sagerne på baggrund af et nyt regelgrundlag, kommer til at indebære så få byrder for de berørte borgere og virksomheder som muligt. Det vil dog givetvis på disse områder ikke kunne undgås, at borgere og virksomheder i en overgangsperiode vil opleve en længere sagsbehandlingstid.

Der er mange steder indledt en dialog mellem amtet og amtets samarbejdspartner om rammerne for amternes sagsbehandling frem til nedlukningen. Ligeledes er der en dialog med de myndigheder, der skal overtage opgaver fra amtet om, hvorledes overdragelsen af uafsluttede sager mest hensigtsmæssigt organiseres. Generelt afleveres aktive sager via et e-arkiv. De nye myndigheder modtager en liste fra amterne over de aktive sager med journaloplysninger og oplysninger om deres status. De aktive sager kan derefter hentes i prioriteret rækkefølge i e-arkivet.

Der er således taget en række initiativer med henblik på at sikre en så smidig og effektiv overførsel af verserende sager mellem myndighederne som muligt. Alligevel må det forventes, at der i den omfattende flytteproces vil opstå tilfælde, hvor overdragelsen af verserende sager vil forårsage en forlænget sagsbehandlingstid.

2.3.3 Der er forberedt en overdragelse af arkiver

I forbindelse med flytning af opgaver mellem amter, kommuner og stat som følge af kommunalreformen overdrages uafsluttede sager fra amterne til de overtagende myndigheder pr. 1. januar 2007. Der vil i den forbindelse ligeledes skulle foretages en flytning af de amtslige arkiver. Det skal således være muligt også efter kommunalreformens gennemførelse at skabe samme grundlag for vurdering og sagsbehandling som hidtil. Det drejer sig særligt om områder, som er blevet flyttet som følge af reformen, blandt andet indenfor miljø- og undervisningsområdet, men også arkiver indenfor kultur-, fødevare- og transportområdet er berørt.

Et væsentligt element i den offentlige sagsbehandling er således kendskab til og viden om tidligere sager og afgørelser mv. Til håndtering af flytning af de berørte

arkiver mv. er en arbejdsgruppe med deltagelse af såvel kommuner, amter og stat blevet enige om en løsningsmodel.

Udgangspunktet for overflytning af arkiver er, at arkivalier som kan henføres til et specifikt sagsområde flyttes, mens arkiver, som ikke umiddelbart kan henføres til et specifikt område, overgår til de nye regioner.¹³

Det har endvidere været udgangspunktet, at håndteringen af amternes arkivalier baseres på en ensartet, enkel, forsvarlig og økonomisk rationel tilgang i overensstemmelse med arkivlovens bestemmelser for behandling af offentlige myndigheders arkivalier. Amternes arkiver skal således opbevares i en form, så eftertiden har mulighed for at få adgang til arkiverne, og det skal sikres, at den overtagende myndighed har adgang til arkivalier, som stadig er i brug.

Modellen medfører, at de amtslige arkiver fra før 1993 afleveres til Statens Arkiver inden udgangen af 2006. Endvidere skal amterne aflevere arkiveringsversioner af data fra alle amtslige arkivsystemer med bevaringsværdige data til Statens Arkiver. Sager som stadigvæk er i administrativt brug og som er oprettet før 1993 kan undtages for overførelse til Statens Arkiver, indtil sagen er afsluttet. Indtil da overføres disse sager til mellemarkiver, jf. nedenfor. Det kan fx dreje sig om sager vedrørende jordforurening, fredninger, tilsyn med virksomheder og råstoffer.

Arkiver, som indeholder materiale fra perioden 1993-2006, afleveres til et mellemarkiv, som etableres i hver enkelt region. Mellemarkiverne administreres af regionerne på vegne af de overtagende myndigheder, det vil sige kommuner og stat. Det er således de fem nye regioner, der indgår aftaler med de overtagende myndigheder omkring adgang til arkiverne. Mellemarkiverne oprettes som midlertidige institutioner, og mellemarkiverne nedlægges efter en periode, hvorefter arkivalierne overføres til Statens Arkiver. Behovet for mellemarkiver forventes at aftage med tiden, fx over en femårig periode.

Sager fra mellemarkivet skal udleveres på begæring af den myndighed, som har overtaget den pågældende opgave. Det er den overtagende myndighed, også kaldet efterfølgermyndigheden, som har ansvaret for at fastsætte regler for, hvem der kan begære sager udleveret.

¹³ Jf. lov nr. 563 af 24. juni 2005 om ændring af en række love på kulturområdet

I tilknytning til mellemarkiverne etableres et såkaldt e-arkiv, som er et elektronisk søgesystem, som den overtagende myndighed får adgang til. E-arkivet vil omfatte alle dokumenter, der opbevares i mellemarkivet samt de dele af amternes arkiver, som foreligger elektronisk (fx scannede sager, elektronisk journaliserede sager eller oplysninger om sager).

Der vil til sikring af den skitserede arkivløsning blive nedsat en følgegruppe med deltagelse af de implicerede parter, som skal følge udviklingen og implementeringen af den skitserede løsning og håndtere eventuelle u hensigtsmæssigheder.

Ved starten af september måned 2006 er der indgået kontrakt til oprettelse af e-arkivet, ligesom der er foretaget foreløbige tests for overførsel af data fra de amtslige journalsystemer. Oprettelsen af mellemarkiverne er indbudgetteret i de regionale budgetter for 2007, og der indgås løbende aftaler mellem regionerne og de enkelte kommuner i regionerne om mellemarkiver.

Etableringen af arkivløsninger, som giver kommunerne adgang til fx miljøoplysninger i de tidligere myndigheders sager (amternes), er således en væsentlig faktor i kommunernes kommende opgaveløsning.

Etablering af Danmarks Miljøportal

På miljøområdet overtager Miljøministeriet, kommunerne og regionerne de miljøopgaver, der hidtil har været løst af amterne. Også her vil de nye myndigheder i vid udstrækning have behov for at anvende tidligere anvendte data for at kunne løse deres opgaver. I første omgang drejer det sig således om at sikre, at der er fælles adgang til amternes data. Men også på længere sigt vil datadeling være en forudsætning for at kunne løse opgaverne.

På den baggrund er der etableret et samarbejde mellem Miljøministeriet, KL, Amtsrådsforeningen og Den Digitale Taskforce i projektet "Kommunalreform og Digital Forvaltning på miljøområdet" om at sikre adgang til amternes data. Fordelene ved samarbejdet på miljøområdet er store, og projektets parter har valgt at gå foran og føre samarbejdet videre efter 1. januar 2007 i et egentligt forpligtende partnerskab omkring Danmarks Miljøportal og digital forvaltning på miljøområdet. Partnerskabet vil have som overordnet formål at understøtte miljømyndighedernes opgaveløsning og sikre et ensartet og ajourført datagrundlag på miljøområdet, at fremme digitale sagsgange på miljøområdet samt at styrke formidlingen til offentligheden.

Danmarks Miljøportal skal fremover være den fælles indgang for myndigheder, borgere og virksomheder til data på miljøområdet. Fra 1. januar 2007 vil miljøportalen komme til at indeholde data vedrørende overfladevand og grundvand samt alle arealdata af relevans for planlægnings-, miljø- og naturopgaver. Jordforureningsdata skal så vidt muligt gøres tilgængelige på miljøportalen fra 1. januar 2007, men det forventes i første omgang at ske via links til regionernes hjemmesider. Naturdata vil være tilgængelige for offentligheden på miljøportalen fra april 2007. På længere sigt vil der være mulighed for at udbygge miljøportalen med yderligere miljødata.

Som grundlag for miljøportalen og de nye myndigheders sagsbehandling vil der i tilknytning til de enkelte fagområder være fagsystemer, som skal vedligeholdes i en overgangsperiode. Der er i den forbindelse gjort et stort arbejde for at reducere mangfoldigheden af amtslige systemer med henblik på at skabe en effektiv administration. Der er desuden igangsat et grundlæggende arbejde med at standardisere data, så de kan anvendes på en ensartet, sammenlignelig og effektiv måde. De nye myndigheder vil hver især få ansvaret for at ajourføre data indenfor deres nye ansvarsområder og stille dem til rådighed for de øvrige miljømyndigheder.

2.3.4 En effektiv flytning

Som det fremgår af dette kapitel skal der til nytår 2007 gennemføres en omfattende flytning i den offentlige sektor i Danmark. Medarbejdere og ledere på alle niveauer i kommuner, amter/regioner og staten har gjort en stor arbejdsindsats for at forberede flytningen, så omorganiseringen sker effektivt, hurtigt og således, at borgere og virksomheder i mindst muligt omfang oplever svigt eller forsinkelser i den offentlige service.

Idet der er tale om en stor flytning, der involverer mange ansatte og opgaver, må det imidlertid imødeses, at der umiddelbart efter årsskiftet vil være tilfælde, hvor borgere og virksomheder vil opleve, at tingene ikke fungerer fuldt tilfredsstillende, og hvor årsagen vil være at finde i omorganiseringen af opgavevaretagelsen. Som ved alle store flytninger er der mange flyttekasser, der skal pakkes ud, og it-systemer skal sættes i drift. Det vil derfor tage lidt tid for medarbejderne at komme på plads. Hertil kommer, at mange medarbejdere får nye opgaveområder, som det kan tage tid at sætte sig ind i.

3. Kommunernes forberedelser

Den nye geografiske inddeling af kommunerne samt det øgede antal opgaver, kommunerne skal varetage pr. 1. januar 2007, fordrer, at det i kommunerne overvejes, hvorvidt den hidtidige politiske og administrative struktur fortsat er hensigtsmæssig efter 1. januar 2007.

I dette kapitel beskrives, hvorledes kommunernes forventer at fastlægge den politiske og administrative organisering fremover (afsnit 3.1). Endvidere redegøres for kommunernes forventninger til organiseringen af borgerservice (afsnit 3.2), for hvorledes kommunerne sikrer sig adgang til de specialiserede kompetencer, der er relevante for varetagelsen af nye opgaver på blandt andet miljø-, social- og sundhedsområdet (afsnit 3.3) samt for kommunernes overtagelse af driften af en række sociale tilbud, der hidtil har været drevet i amtsligt regi (afsnit 3.4).

Det fremgår af kapitlet, at mange kommuner både politisk og administrativt har anvendt kommunalreformen som anledning til at gennemføre en grundlæggende omorganisering. Både på det politiske og det administrative niveau er det tydeligt, at kommunerne har prioriteret og synliggjort de nye opgaver, man overtager i forbindelse med reformen. Fx har kommunerne rettet stor opmærksomhed mod sundhedsområdet ved at udarbejde selvstændige sundhedspolitikker og ved en klar forankring af opgaven i den administrative struktur. Desuden er en række kommuner langt i overvejelserne om etablering af sundhedscentre.

Administrativt ses en tendens til, at kommunerne fastholder fagforvaltninger som grundstruktur, men at de samtidig prioriterer den tværgående tænkning. Antallet af administrative enheder, der har til opgave at arbejde på tværs af

kommunernes faglige enheder er stor. I en tredjedel af kommunerne opererer man med direktionsmodeller, hvor direktørernes rolle er defineret tværfagligt.

Det konkluderes, at en stor del af kommunerne har udarbejdet en politik for bedre borgerservice, samt at hovedparten af kommunerne forventer at oprette borgerservicecentre, der vil varetage en bred vifte af de borgernære opgaver. Endvidere forventer hovedparten af kommunerne, at der i forbindelse med kommunalreformen vil ske en udvidelse af de digitale indgange til kommunen.

For så vidt angår overtagelsen af tidligere amtslige institutioner på det sociale område konkluderes, at kommunerne har vist stor interesse for overtagelse af disse institutioner.

Endelig beskrives de forskellige metoder, kommunerne anvender til at sikre sig adgang til de specialiserede kompetencer, der er relevante for varetagelsen af de nye opgaver på eksempelvis sundheds-, social- og miljøområdet.

3.1 Politisk og administrativ organisering i de 98 kommuner¹⁴

3.1.1 Forarbejdet til kommunernes politiske og administrative organisering

Det har været vigtigt for de sammenlægningsudvalg, der blev valgt i november 2005, at de hurtigst muligt efter 1. januar 2006 ville være i stand til at træffe beslutninger om den nye kommune. Fx vedrørende ansættelse af ledere, indplacering af medarbejdere fra kommuner og amter, integration af nye opgaver, fastlæggelse af budget mv.

Forberedelserne af den fremtidige politiske og administrative organisering har derfor i overvejende grad fundet sted i 2004 og 2005, således at sammenlægningsud-

¹⁴ Kapitlet er i høj grad baseret på en spørgeskemaundersøgelse til de 98 nye kommuner gennemført af KL og Indenrigs- og Sundhedsministeriet i september 2006. Spørgeskemaet indeholdt spørgsmål om kommunernes forventning til fremtidig politisk og administrativ organisering, herunder styring, dokumentation og evaluering, organisering af borgerservice mv. Spørgeskemaet blev udsendt elektronisk, stilet til kommunaldirektøren i de 98 nye kommuner. Spørgeskemaet blev besvaret af 80 af de 98 nye kommuner. Det skal dog bemærkes, at det ikke er alle 80 deltagende kommuner, der har besvaret samtlige spørgsmål.

valget som noget af det første kunne beslutte organiseringen og dermed sikre rammerne for en handlekraftig organisation.

Når man betragter organiseringen i de kommuner, der sammenlægges, er der kun ganske få eksempler på, at den nye organisation blot er tilpasset én af de eksisterende kommuners organisation. I stedet har de nye kommuner i vid udstrækning brugt reformen som anledning til mere grundlæggende at tilpasse organisationen, så kommunerne bedst muligt kan imødekomme de udfordringer, som kommunalreformen medfører.

De kommuner, som ikke indgår i sammenlægninger, har ikke umiddelbart haft den samme anledning til at reorganisere og nytænke de politiske og administrative strukturer. Alligevel er der flere eksempler på, at de kommuner, der ikke skal sammenlægges, ligeledes har anvendt reformen som en lejlighed til at gennemføre en mere grundlæggende organisationsændring. Fokus har her været de nye opgaver.

3.1.2 Kommunale styreformer

Udvalgsstyret vil som før kommunalreformen være den langt mest udbredte styreform i de danske kommuner. Udvalgsstyret udfoldes imidlertid på vidt forskellige måder og rummer således stor variation, både for så vidt angår den konkrete politiske organisering i de enkelte udvalg (antal udvalg, antal medlemmer og ikke mindst sammensætningen af udvalgenes opgaver), og for så vidt angår de politiske arbejdsformer og måden at drive politik på.

Københavns, Frederiksberg, Århus, Aalborg og Odense kommuner har som før kommunalreformen mulighed for at organisere sig i et magistratsstyre, mellemformsstyre eller en styreform med delt administrativ ledelse. Århus Kommune har organiseret sig med magistratsstyre, mens Københavns, Aalborg og Odense kommuner har mellemformsstyre med delt administrativ ledelse, og Frederiksberg Kommune har organiseret sig ud fra udvalgsstyremodellen.

Derudover har Morsø og Esbjerg kommuner valgt mellemformsstyremodellen, hvor økonomiudvalget udgøres af udvalgsformændene samt eventuelt yderligere et antal kommunalbestyrelsesmedlemmer.

Endelig angiver Skanderborg Kommune, at kommunen søger dispensation hos Indenrigs- og Sundhedsministeriet, jf. styrelseslovens § 65 c, stk. 2, med henblik på at anvende Bornholm/Skanderborg-modellen.

3.1.3 Ændringer i antallet af kommunalbestyrelsesmedlemmer

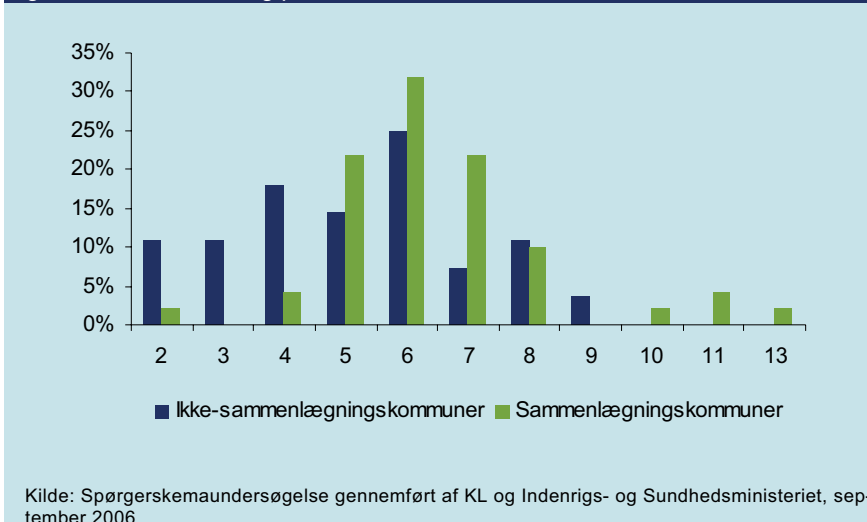
Når antallet af kommuner reduceres til 98, reduceres det samlede antal kommunalbestyrelsesmedlemmer fra 4597 til 2520. Reformen indebærer samtidig ny lovgivning vedrørende antallet af kommunalbestyrelsesmedlemmer i den enkelte kommunalbestyrelse. Således skal sammenlægningskommuner have et ulige antal kommunalbestyrelsesmedlemmer på mindst 25 og højst 31. Fra 1. januar 2010 skal antallet af kommunalbestyrelsesmedlemmer i alle kommuner med over 20.000 indbyggere være ulige og mindst 19 og højst 31, i Københavns Kommune dog højst 55, og i kommuner med under 20.000 indbyggere skal antallet være ulige og mindst 9 og højst 31.

Dette betyder, at antallet af kommunalbestyrelsesmedlemmer i de enkelte kommunalbestyrelser generelt stiger, hvorved den procentvise naturlige spærregrænse ved kommunalvalgene falder. Eller sagt på en anden måde: Det enkelte kommunalbestyrelsesmedlem skal bruge en mindre andel af vælgerens stemmer for at blive indvalgt.

3.1.4 Kommunernes stående udvalg

Når kommunerne efter 1. januar 2007 skal tage sig af en række nye opgaver kan der være brug for flere og mere specialiserede politiske udvalg – i hvert fald i en overgangsperiode, hvor kendskabet til de nye opgaver og synergieffekter mellem nye og nuværende opgaver vil få høj prioritet. Mens der i 2006 typisk er fire til fem stående udvalg i kommunerne, vil der i 2007 typisk være omkring seks stående udvalg i hver kommune. Antallet af stående udvalg vil dog variere fra 2 til 13 udvalg, jf. figur 3.1.

Figur 3.1 Stående udvalg pr. kommune



Det er tydeligt, at kommunerne har sammentænkt de nye opgaver med kommunernes nuværende opgaver i forbindelse med nedsættelse af de stående udvalg. En undtagelse er beskæftigelsesindsatsen, der efter loven enten skal placeres i økonomiudvalget eller et særskilt stående udvalg, jf. afsnit 3.11.

3.1.5. Kommuner med tværgående udvalgsformer

Flere kommuner ønsker – blandt andet med henblik på at styrke behandlingen af udvikling og tværgående problemstillinger – at oprette et eller flere stående udvalg uden ansvar for udøvelse af den umiddelbare forvaltning af et område, men som derimod typisk for et år ad gangen skal beskæftige sig med et tema (som fx lokaldemokrati, evaluering, borgerservice og så videre). Nedsættelsen af sådanne udvalg, der ofte betegnes temaudvalg, kræver indenrigs- og sundhedsministerens dispensation efter § 65 c, stk. 1, i lov om kommunernes styrelse.

Ligeledes har ca. en tredjedel af de kommuner, der deltog i KL og Indenrigs- og Sundhedsministeriets fælles spørgeskemaundersøgelse i september 2006, valgt at supplere de fagopdelte stående udvalg med særlige udvalg/ad hoc-udvalg nedsat efter § 17, stk. 4, i styrelsesloven. Efter den nævnte bestemmelse kan kommunalbestyrelsen nedsætte særlige udvalg til varetagelse af bestemte hverv eller til udførelse af forberedende eller rådgivende funktioner for kommunalbestyrelsen, økonomiudvalget eller de stående udvalg. Sådanne udvalg nedsættes fx med fokus på et specifikt tema, men for en begrænset periode. Ud over det større projektoriente-

rede sigte giver særlige udvalg kommunerne mulighed for at arbejde med forskellige former for inddragelse af borgere, erhvervsliv, foreninger mv., idet et sådant udvalg også kan bestå af andre end kommunalbestyrelsens medlemmer. Skal udvalg nedsat efter § 17, stk. 4, have almindelige administrerende funktioner, kræver dette indenrigs- og sundhedsministerens dispensation.

Endelig ønsker enkelte kommuner at indrette sig med en såkaldt virksomhedsmodel, hvor ansvaret for driften er delegeret til institutionerne, der således administreres direkte under kommunalbestyrelsen og ikke under et stående udvalg med henblik på, at politikernes opgave i højere grad bliver at fastlægge mål og følge op på mål, strategier mv. En sådan model kræver indenrigs- og sundhedsministerens dispensation efter styrelseslovens § 65 c, stk. 2.

3.1.6 Administrativ sammenhæng mellem drifts- og udviklingsopgaver

En gennemgang af de 98 nye kommuners administrative organisering, foretaget af KL i september 2006, viser, at kommunerne i forbindelse med organiseringen af den kommunale administration anvender elementer fra en række forskellige organisations- og styringsmodeller.

Kommunerne har i organiseringen lagt vægt på at skabe en balance mellem på den ene side at sikre sikker drift i overgangen til ny struktur og overtagelsen af nye opgaver, og på den anden side at skabe grundlag for udvikling og tværgående sammenhæng.

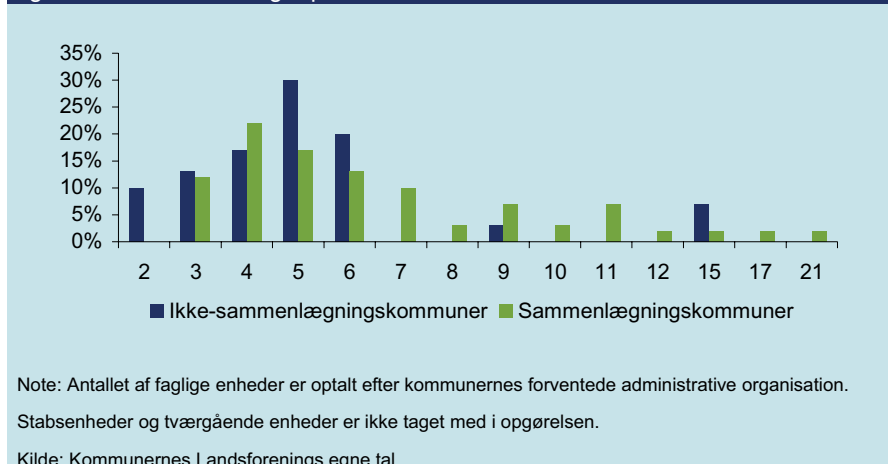
Hovedparten af kommunerne har valgt en administrativ grundstruktur baseret på fagforvaltninger. Fagforvaltningerne løser typisk en række drifts- og udviklingsopgaver indenfor flere relaterede myndighedsområder og er oftest inddelt i en række afdelinger, der dels selv løser og dels samarbejder med de andre afdelinger om løsningen af forvaltningens opgaver. Der er dog en stor variation i antallet af fagforvaltninger og i de enkelte forvaltningers opgavesammensætning.

Langt hovedparten af kommunerne har foruden fagforvaltninger oprettet en række tværgående enheder i form af en række "traditionelle stabsenheder", der løser opgaver som it, økonomi, indkøb, lønadministration, personaleudvikling og byrådssekretariatsopgaver. Formålet med disse enheder er at skabe en større sammenhæng i opgaveløsningen på tværs af fagforvaltningerne på disse områder.

Derudover har en del kommuner oprettet tværgående enheder, der tager sig af flere af kommunens mere strategiske opgaver såsom organisationsudvikling, kommunikation, dokumentation, erhverv, turisme eller strategiske kommuneplanlægningsopgaver. Disse kommuner tegner ofte sammenhængen mellem de tværgående stabe og fagforvaltningerne i en form for matrix med en række permanente og midlertidige arbejds- og/eller projektgrupper for kommunens opgaveløsning. Endelig har enkelte kommuner valgt at organisere hele traditionelle fagforvaltninger som tværgående enheder.

Andre kommuner har valgt at gå helt væk fra fagforvaltninger og organiseret sig i en række mindre administrative enheder, der oftest betegnes som fagcentre eller fagenheder. Her er der i modsætning til i fagforvaltningerne som regel kun et enkelt ledelseslag (med løn- og personaleansvar). Grundtanken er her, at de faglige enheder i høj grad – på tværs af de normale forvaltningsafgrænsninger – skal arbejde sammen for at løse den enkelte drift- eller udviklingsopgave. Disse kommuner har, i forhold til kommuner med fagforvaltninger, et relativt højt antal administrative enheder.

Figur 3.2 Antal forvaltninger pr. kommune

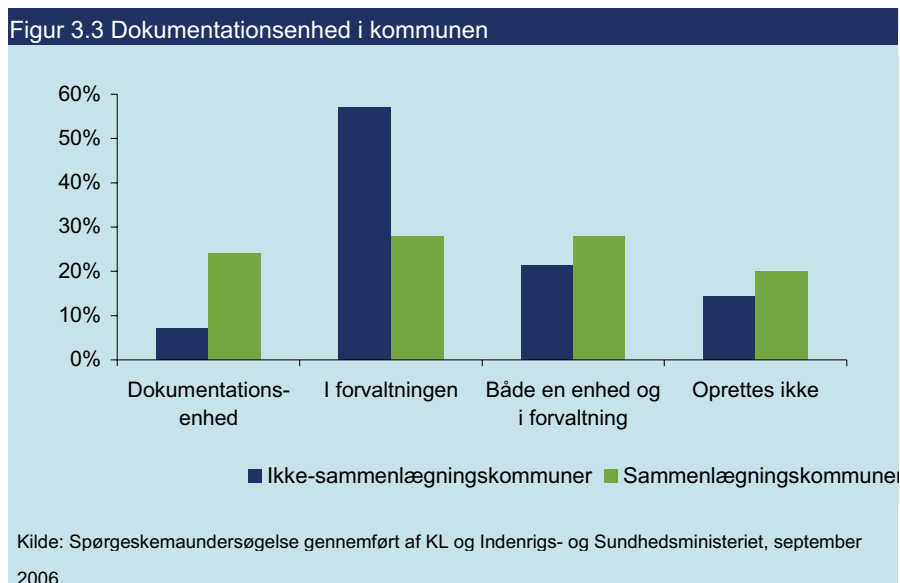


Det kan yderligere bemærkes, at der i et flertal af kommunerne ikke er direkte sammenhæng mellem antallet af stående udvalg og antallet af forvaltningsenheder. Sammenlægningskommunerne har således generelt lidt flere udvalg end ikke-sammenlægningskommunerne, men har omvendt generelt færre forvaltningsenheder end ikke-sammenlægningskommunerne, jf. figur 3.1 og 3.2.

Administrativ organisering af dokumentationsindsats

I Indenrigs- og Sundhedsministeriets og KLs spørgeskemaundersøgelse fra september 2006 anmodedes kommunerne om at besvare en række spørgsmål vedrørende den fremadrettede dokumentationsindsats. Kommunernes besvarelse af spørgsmålene indikerer, at dokumentationsindsatsen er højt prioriteret i mange kommuner. Ca. 43 procent af de kommuner, der besvarede spørgsmålene angav, at der oprettes en dokumentationsenhed – for nogle kommuners vedkommende suppleret med, at en del dokumentations- og evalueringsopgaver forventes forankret i de respektive fagforvaltninger. Ca. 39 procent angav, at opgaver vedrørende dokumentation og evaluering forventes forankret i fagforvaltningerne, mens ca. 18 procent af de medvirkende kommuner svarede, at der ikke på nuværende tidspunkt er konkrete planer for organisering af opgaver vedrørende dokumentation og evaluering.

Skelnes mellem sammenlægningskommuner og kommuner, der ikke sammenlægges i forbindelse med kommunalreformen, kan det bemærkes, at over halvdelen af sammenlægningskommunerne angav, at der oprettes en dokumentationsenhed i den kommende administrative organisation, mens et flertal af ikke-sammenlægningskommunerne har valgt at integrere dokumentationsindsatsen i fagforvaltningerne, jf. figur 3.3.



3.1.7 Variation i direktioner

Det fremgår af en undersøgelse udført af KL i september 2006, at alle kommuner, med ganske få undtagelser, såvel før som efter kommunalreformen, arbejder med direktioner som det øverste administrative ledelsesniveau. Der kan overordnet skelnes mellem to direktionsmodeller.

Den ene er en faglig forankret model, hvor direktørerne – under kommunaldirektøren – har et entydigt ansvar for én fagforvaltning eller relaterede fagenheder. I denne model er der en sammenhæng mellem antallet af faglige forvaltninger og antallet af direktører i direktionen – omkring to tredjedele af kommunerne har valgt denne model.

Den anden model er en direktionsmodel, hvor direktørernes ansvar i højere grad er tværgående og tværfagligt. Antallet af direktører i de tværfaglige modeller er generelt færre end antallet af fagenheder i administrationen, og en højere grad af det faglige ledelsesansvar er placeret under direktørniveau – omkring en tredjedel af kommunerne anvender denne model. Der er dog en relativ stor variation i fagenhedernes udformning under den tværgående direktion. 42 procent af de kommuner, der anvender denne model har således opbygget den administrative organisation i fagforvaltninger, mens 29 procent benytter sig af de mindre fagenheder eller -centre. Endelig har 29 procent af kommunerne med den tværgående direktion organiseret sig i såkaldt "virksomhedsmodeller", hvor udførerenhederne ledelsesmæssigt sidestilles med forvaltningsenhederne, således at de refererer direkte til kommunens direktion.

Uanset hvilken direktionsmodel kommunerne har valgt, er der stor variation i den måde kommunerne vælger at styre den enkelte forvaltningsafdeling eller forvaltningsenhed. Det er dog et gennemgående kendetegn, at kommunerne benytter sig af en form for aftalestyring mellem fagdirektøren/direktionen og forvaltningsafdelingen/-enheden.

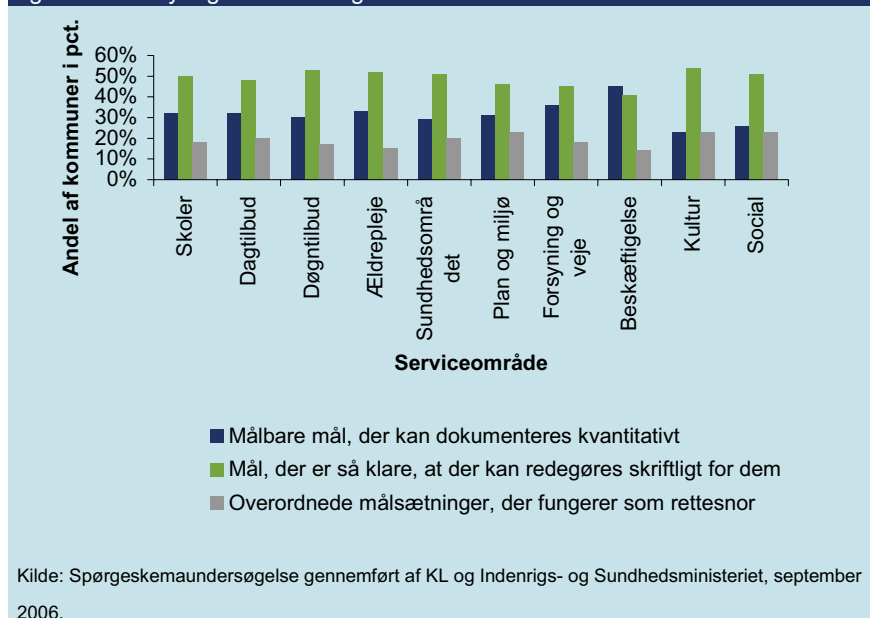
Målstyring af forvaltningsenheder

I Indenrigs- og Sundhedsministeriets og KLs spørgeskemaundersøgelse fra september 2006 anmodedes kommunerne om at besvare en række spørgsmål vedrørende styring af forvaltningsenheder, herunder hvorvidt mål for forvaltningsenhederne er udformet, således at de er kvantitativt målbare, således at der kan redogøres skriftligt for målopfyldelsen, eller om målene i højere grad er udformet som

overordnede mål, der udgør en rettesnor for forvaltningsenhedernes opgavevaretagelse.

Som det ses af figur 3.4 er der stor variation i, hvad der karakteriserer styringsaftalerne mellem fagdirektøren/direktionen og forvaltningsafdelingen/-enhederne. For de fleste serviceområder styres forvaltningsenhederne hovedsageligt efter målsætninger, som er klare nok til, at der kan redegøres skriftligt for dem. Beskæftigelsesområdet adskiller sig dog, idet 45 procent af de kommuner, der besvarede spørgeskemaet, styrer forvaltningens enheder efter kvantitativt dokumenterbare målsætninger. Andelen af kommuner, der alene benytter sig af overordnede mål for den enkelte fagenhed, ligger for alle fagområder relativt stabilt omkring 20 procent. På beskæftigelsesområdet anvender færrest (14 procent) af de medvirkende kommuner denne form for målstyring, mens 23 procent af de medvirkende kommuner styrer deres kultur- og socialfagenheder alene efter overordnede mål, der udgør en rettesnor for forvaltningsenhedernes opgavevaretagelse.

Figur 3.4 Målstyring af forvaltningsenheder

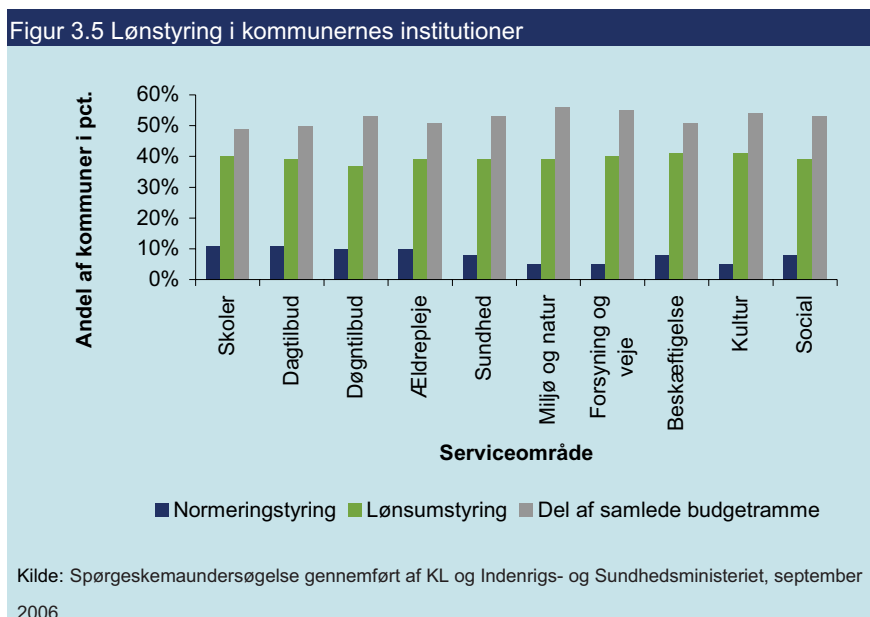


Kommunerne er endvidere blevet spurgt, hvordan de arbejder med ledelsesgrundlag. 97 procent af de kommuner, der besvarede spørgsmålet, tilkendegiver, at de har udformet et ledelsesgrundlag for hele den kommende kommune, mens 74 procent af disse kommuner samtidig tilkendegiver, at der er udformet et ledelses-

grundlag for den enkelte forvaltning, der supplerer kommunens samlede ledelsesgrundlag.

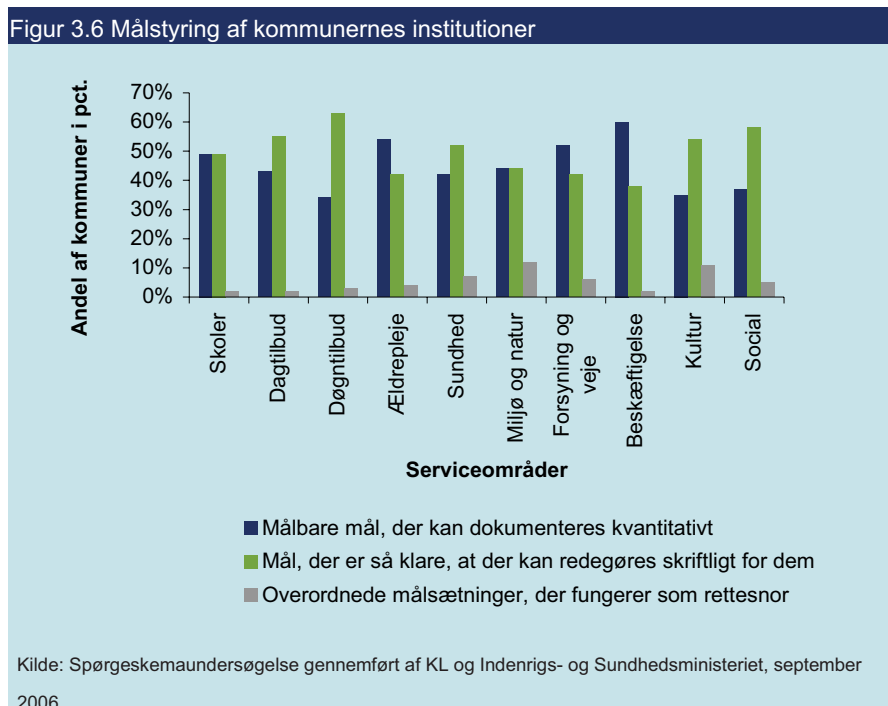
3.1.8 Decentraliseret institutionsansvar

Kommunernes besvarelse af KL og Indenrigs- og Sundhedsministeriets spørgeskemaundersøgelse viser, at også styringen af de kommunale institutioner er præget af en relativt høj grad af decentralisering. Kun ganske få kommuner tildeler således institutionerne en normering af antallet og typen af ansatte, mens flertallet tildeler den enkelte institution en lønramme eller helt lader institutionen prioritere løn- og personaleforhold inden for institutionens samlede økonomiske ramme, jf. figur 3.5.



Et stort flertal af kommunerne opstiller relativt klare målsætninger for styringen af kommunes institutioner. Kun 2-7 procent af de kommuner, der har medvirket i spørgeskemaundersøgelsen, angiver, at kommunen alene styrer institutionerne efter overordnede mål. Kulturområdet og miljø- og naturområderne skiller sig dog ud ved, at henholdsvis 11 procent og 12 procent af kommunerne har angivet, at de kommunale institutioner på disse områder alene styres via overordnede målsætninger, der fungerer som rettesnor for institutionernes opgavevaretagelse.

Det fremgår endvidere, at et flertal af kommunerne styrer deres institutioner på socialområdet, kulturområdet, sundhedsområdet, døgntilbuds- og dagtilbudsområdet efter mål, der er så klare, at der kan redegøres skriftligt for dem, mens et flertal af kommunerne styrer ældrepleje-, forsyning og veje samt beskæftigelsesområdet efter kvantitativt dokumenterbare mål, jf. figur 3.6.



Endelig skal det bemærkes, at nogle kommuner har valgt at omdanne kommunens institutioner til "virksomheder", der via resultatkontrakter tildeles det fulde ansvar for udførelsen af en eller flere af kommunens drift- og/eller udviklingsopgaver. I enkelte tilfælde sidestilles virksomhederne ledelsesmæssigt med kommunens forvaltningseenheder, hvorved den enkelte virksomhed refererer direkte til kommunens direktion eller fagdirektør for området.

3.1.9 Sundhedsopgaven kobles til øvrige områder

Kommunerne overtager med kommunalreformen ansvaret for en lang række opgaver vedrørende genoptræning efter indlæggelse, forebyggelse og sundhedsfremme, den specialiserede tandpleje samt behandling af alkohol- og stofmisbrug. Opgaver, der har en lang række snitflader til kommunernes hidtidige sundhedsindsats

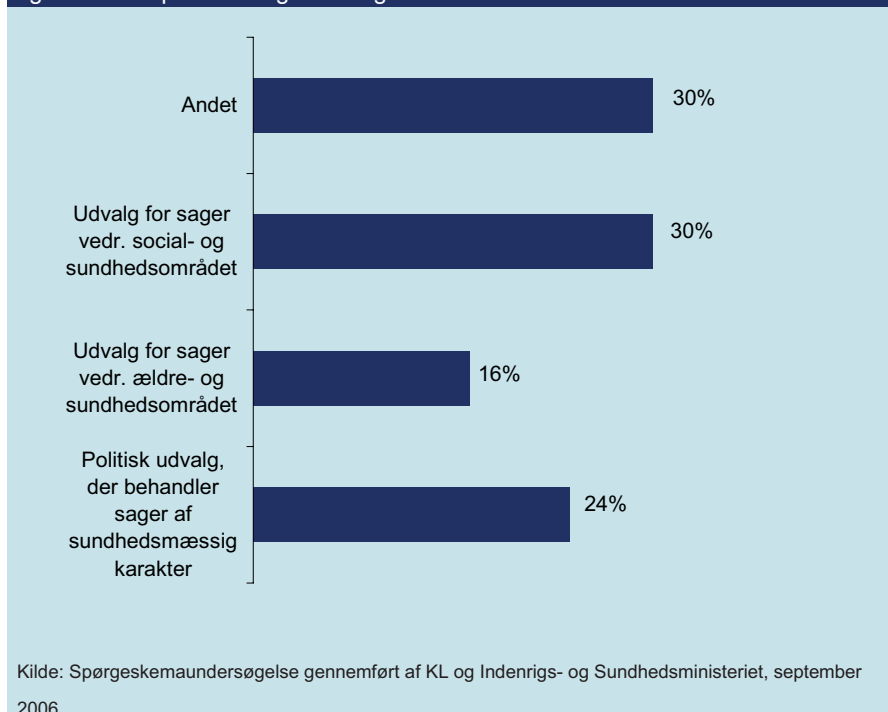
i forhold til ældre- og handicapplejen, sundhedspleje af børn og unge, tandpleje af børn og unge, vedligeholdelsestræning, sundhedsberedskab samt udstedelser af sygesikringsbeviser.

Det er netop et sigte med reformen, at den offentlige sektors sundhedsindsats skal kobles tættere til de sektorer, hvor en forebyggelses- og genoptræningsindsats vil have størst effekt – ikke mindst socialområdet, børne- og ungeområdet og ældreområdet.

Politisk organisering af sundhedsområdet

Som det ses af figur 3.7 har kommunerne i høj grad sammentænkt sundhedsopgaverne med et eller flere andre områder i den politiske organisering – ca. en fjerdedel af kommunerne har valgt at placere varetagelsen af sager af sundhedsmæssig karakter i et udvalg, der udelukkende behandler denne type sager, mens tre fjerdedele af kommunerne har valgt, at varetagelsen af sundhedsopgaverne forankres i et udvalg med en bredere opgaveportefølje.

Figur 3.7 Den politiske organisering af sundhed



En stor andel af kommunerne har således tænkt den politiske sundhedsindsats sammen med socialområdet og ældreområdet i det politiske udvalgsarbejde. Boks 3.1 indeholder et eksempel på organisering af den politiske varetagelse af sundhedsopgaverne.

Boks 3.1 Eksempel på udvalgsmæssige forankring af sundhedsindsatsen

Høje-Taastrup Kommune:

"Ældreudvalget for så vidt angår genoptræning, forebyggende hjemmebesøg og hjælpemidler. Alle relevante udvalg i den udstrækning kommunens opgaver vedrørende forebyggelse og sundhedsfremme (folkesundheden) er omfattet af udvalgets ressort".

Kilde: Spørgeskemaundersøgelse gennemført af KL og Indenrigs- og Sundhedsministeriet, september 2006.

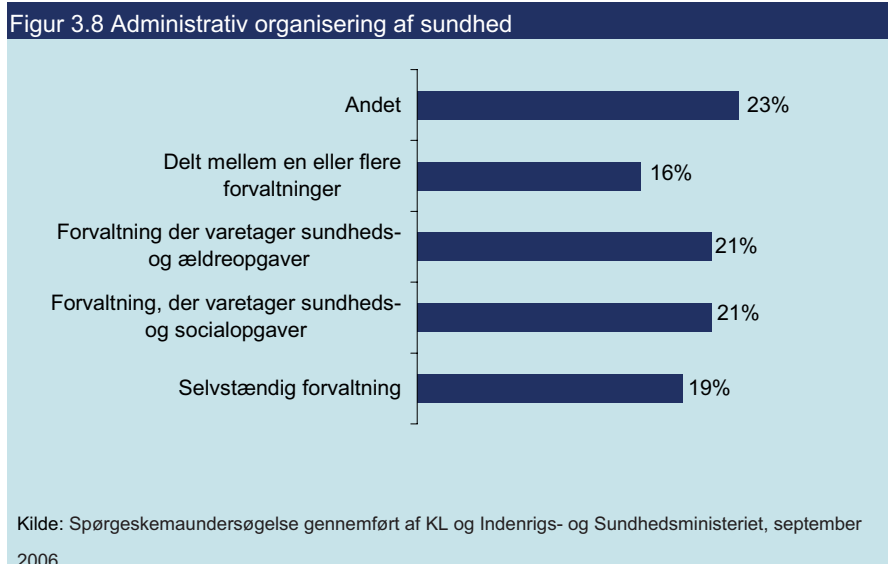
Det nye ansvar på sundhedsområdet har stor opmærksomhed i kommunerne. På et spørgsmål om kommunerne i forbindelse med kommunalreformen udarbejder en selvstændig sundhedspolitik svarer 89 procent af de medvirkende kommuner bekræftende, mens 6 procent af kommunerne svarer, at kommunen allerede har udarbejdet en sundhedspolitik. Kommunerne har således prioriteret, at der skulle sikres en klar forankring af området, inden det udvidede ansvar overdrages 1. januar 2007.

Administrativ organisering af sundhedsområdet

Der er ret stor variation i den måde kommunerne har valgt at organisere sundhedsområdet administrativt. Selv om 42 procent af de kommuner, der har besvaret spørgsmålet vedrørende den administrative organisering af området, i grundstrukturen kobler sundhedsområdet sammen med enten de sociale opgaver eller ældreområdet, tilkendegiver flere kommuner, at sundhedsopgaven som udgangspunkt vil blive anskuet bredere og mere tværgående.

19 procent af de medvirkende kommuner organiserer sundhedsopgaven i en selvstændig sundhedsforvaltning, hvilket kan ses som udtryk for, at kommunerne ønsker at sætte fokus på sundhedsområdet som ny højt prioriteret kommunal opgave, mens 16 procent af de kommuner, der har besvaret spørgeskemaet, tilkendegiver, at sundhedsopgaven er delt mellem flere forvaltninger. Det sker ud fra princippet

om, at alle administrative enheder har et ansvar for varetagelse af sundhedsområdet (jf. figur 3.8).



Endelig er der 23 procent af de medvirkende kommuner, som har valgt en "anden" organisering af sundhedsområdet. Det gælder ikke mindst flere af de kommuner, der ikke opererer med de mere klassiske forvaltningsbegreber, men derimod har organiseret sig med virksomhedsmodeller og matrixmodeller. I flere af disse kommuner fordeles varetagelsen af sundhedsområdet på flere enheder eller organiseres i tværgående stabsfunktioner, jf. boks 3.2.

Boks 3.2 Eksempler på kommunernes administrative organisering af sundhedsindsatsen

Esbjerg Kommune:

”Sundhedsopgaverne forankres i forvaltningen for Sundhed og Omsorg. I forhold til personaleområdet bliver det i form af bestiller-udførermodellen, hvor Sundhed og Omsorg er udfører. I forhold til områder som skoler, daginstitutioner, omsorgsområdet og generel folkesundhed vil opgaverne blive planlagt i et tæt samarbejde med alle forvaltninger. Der nedsættes en arbejdsgruppe til dette formål. Derudover vil forvaltningen være kontakttled til en række eksterne samarbejdspartnere som fx læge, apoteker, sygehusvæsen mv.”

Skanderborg Kommune:

”I en fast tværgående projektgruppe med fast ansvarlig tovholder”.

Kilde: Spørgeskemaundersøgelse gennemført af KL og Indenrigs- og Sundhedsministeriet, september 2006.

Mange kommuner etablerer sundhedscentre

I forberedelserne til overtagelsen af opgaver på sundhedsområdet, har det i mange kommuner indgået i overvejelserne at etablere kommunale sundhedscentre.

Ved et sundhedscenter forstås i denne forbindelse et center, der varetager kommunale sundhedsopgaver. Det vil sige at et center, der fx består af udelukkende praktiserende læger i denne sammenhæng *ikke* betragtes som et sundhedscenter.

For at afdække kommunernes planer på området, er der i KLs og Indenrigs- og Sundhedsministeriets undersøgelse fra september 2006 spurgt til kommunernes overvejelser omkring etablering af sundhedscentre, der er åbne for henvendelse på en konkret fysisk adresse.

Figur 3.9 Etablering af sundhedscentre



Som det ses af figur 3.9 angiver 42 procent af de kommuner, der besvarede spørgeskemaet, enten at have etableret et eller flere sundhedscentre eller, at der er planer om at etablere sundhedscentre i 2007. 16 procent har allerede etableret et center, mens der i 26 procent af kommunerne er så fremskredne planer, at der vil blive etableret center i løbet af 2007. I 24 procent af de medvirkende kommuner forventes det, at der etableres sundhedscentre efter 2007.

I de 34 procent af kommunerne, der ikke har aktuelle planer om at etablere sundhedscentre, gør det sig i mange tilfælde gældende, at kommunerne knytter den praktiske sundhedsindsats til eksisterende kommunale faciliteter, hvor målgrupper for sundhedsindsatsen er tilknyttet – fx ældrecentre, skoletjenesten mv. Andre kommuner arbejder med mere "virtuelle centre", som kæder forskellige sundhedsaktiviteter sammen i kommunen, jf. eksemplerne i boks 3.3.

Boks 3.3 Eksempler på kommunernes etablering af sundhedscentre

Esbjerg Kommune:

"Ved langt de fleste ældrecentre er der sundhedsklinikker som varetager en række opgaver".

Høje-Taastrup Kommune:

"Formentlig i tilknytning til de driftsområder, hvor det er mest relevant. Sundhedspleje, skolesundhedstjeneste, tandpleje, forebyggelse og behandling af alkohol- og stofmisbrug og psykiatri i familie- og socialcenter. Eventuel livsstilsrådgivning /KRAM)".

Furesø Kommune:

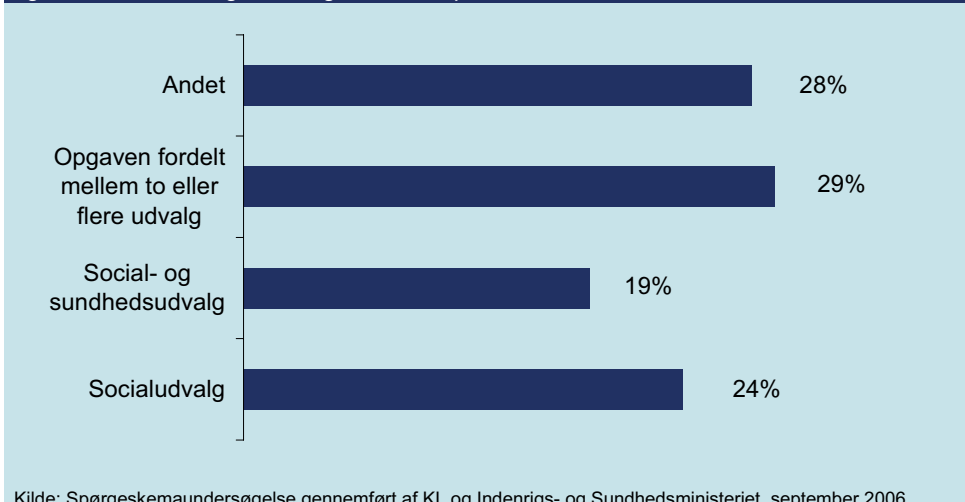
"Der er til budget 2007 afsat 1,5 mio. kr. til arbejde med et virtuelt sundhedscenter. Disse midler skal bruges til politisk prioriterede indsatsområder, men de nye tiltag skal rummes inden for eksisterende fysiske rammer".

Kilde: Spørgeskemaundersøgelse gennemført af KL og Indenrigs- og Sundhedsministeriet, september 2006.

3.1.10 Handicapområdet: Stor variation i den politiske organisering

Handicapområdet, hvor kommunerne overtager det fulde myndighedsansvar, er et andet område, hvor kommunerne har skullet overveje sammenhængen til en række relaterede opgaver. Det afspejles også i den måde, kommunerne har organiseret ansvaret for de handicappede borgere.

Figur 3.10 Politisk organisering af handicapområdet



Det fremgår af figur 3.10, at ansvaret for handicapområdet er delt mellem to eller flere udvalg i 29 procent af de kommuner, der har besvaret spørgsmålet. I mange kommuner har man valgt at skelne mellem de handicappede børn og voksne ved at fordele ansvaret mellem udvalg, der tager sig af børne- og ungeområdet og socialudvalg, der tager sig af udsatte grupper på voksenområdet.

I mere end en tredjedel af kommunerne er handicapområdet knyttet til et socialudvalg eller et social- og sundhedsudvalg.

I mange af de kommuner, der har svaret "anden organisering", er der etableret udvalg, hvor handicapområdet er et kerneområdet i udvalgets arbejde, jf. eksemplerne i boks 3.4.

Boks 3.4 Eksempler på kommunernes politiske organisering af handicapområdet

Hjørring Kommune:

"Udvalget for sundhed- ældre- og handicapområdet"

Ikast-Brande Kommune:

"Sundheds- og omsorgsudvalget og børne- og undervisningsudvalget"

Varde Kommune:

"Social- og handicapudvalget"

Kilde: Spørgeskemaundersøgelse gennemført af KL og Indenrigs- og Sundhedsministeriet, september 2006.

3.1.11 Beskæftigelsesindsatsen

Det politiske ansvar for beskæftigelsesindsatsen skal i fremtiden enten placeres i økonomiudvalget eller i et særligt stående udvalg. 85 procent af de kommuner, der deltog i KLs og Indenrigs- og Sundhedsministeriets undersøgelse i september 2006 har valgt at oprette et stående udvalg for beskæftigelsesindsatsen.

For disse udvalg gælder der helt specifikke lovbestemmelser for hvilke andre kommunale opgaver, der må behandles i udvalget. Kommunernes beskæftigelsesudvalg må således kun yderligere varetage kommunens erhvervs politik, Ungdommens Uddannelsesvejledning, danskuddannelse til voksne udlændinge samt kommunernes overordnede integrationspolitik.

Administrativt skal kommunerne fra 1. januar 2007 oprette jobcentre, hvor kommunen og staten samarbejder om den beskæftigelsesrettede indsats for virksomheder og borgere – uanset borgernes forsørgelsesgrundlag. I 14 kommuner etableres pilotjobcentre, hvor beskæftigelsesministeren delegerer ansvaret for den samlede beskæftigelsesindsats til kommunerne. Det betyder, at kommunalbestyrelsen overtager det samlede politiske ansvar – også for de forsikrede ledige. I de fælles jobcentre beholder staten myndighedsansvaret for de forsikrede ledige. Pilotjobcentrene udgør dermed de facto et enstrengt, kommunalt forankret beskæftigelsessystem i de kommuner, der skal etablere pilotjobcentre.¹⁵

¹⁵ Pilotjobcentrene vil være placeret i følgende kommuner: Odense, Esbjerg, Vejle, Næstved, Herning, Sønderborg, Holbæk, Helsingør, Skanderborg, Høje-Taastrup, Thisted, Brønderslev-Dronninglund, Rudersdal og Rebild.

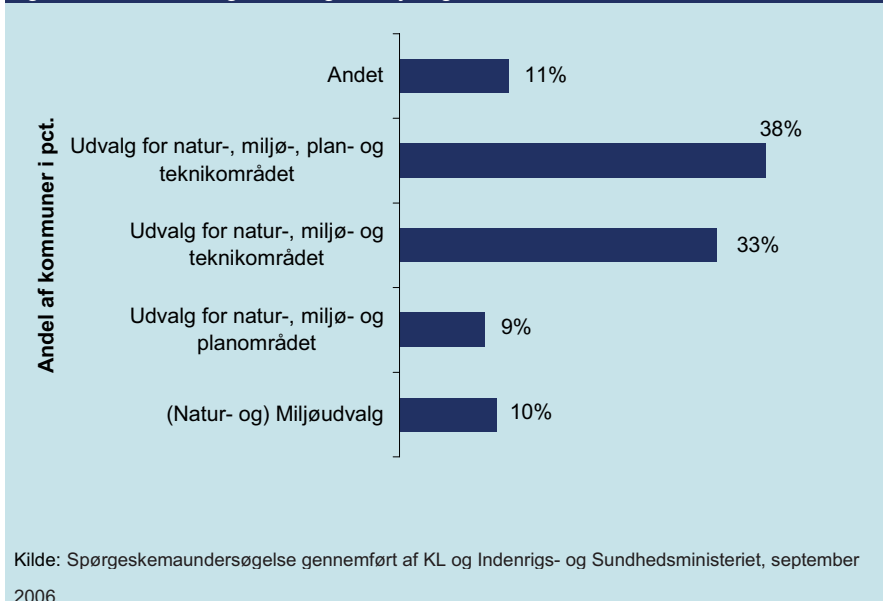
Kommunerne er i forbindelse med Indenrigs- og Sundhedsministeriets og KLs undersøgelse i september 2006 blevet bedt om at angive, hvor stor en andel af de beskæftigede i jobcentrene, der vil være henholdsvis kommunalt og statsligt ansatte. For de kommuner, der har deltaget i undersøgelsen vil der i gennemsnit være 64,4 årsværk, der er kommunalt ansat, og i gennemsnit 15,3 årsværk, der er statsligt ansat. I denne opgørelse skal bemærkes, at alle ansatte i de 14 pilotjobcentre er kommunalt ansatte.

3.1.12 Natur, miljø og teknik tænkes sammen

Kommunerne overtager med kommunalreformen ansvaret for en stor del af naturforvaltningen og en række opgaver i forhold til miljøgodkendelse og -tilsyn. Kommunerne overtager ligeledes ansvaret for planlægningen i det åbne land, hvilket styrker kommunernes rolle i den samlede strategiske planlægningsindsats. I Indenrigs- og Sundhedsministeriets og KLs spørgeskemaundersøgelse er det søgt afdækket, i hvilket omfang kommunerne politisk og administrativt har koblet natur- og miljøområdet med det tekniske område (herunder forsyningsområdet) og/eller planlægningsansvaret.

Stort set alle kommuner, der medvirkede i undersøgelsen, har valgt at integrere ansvaret for miljøområdet og naturområdet både politisk og administrativt. Det tyder på, at kommunerne betragter miljø- og naturforvaltning som politisk og fagligt relaterede emner, og at der derfor er grundlag for at udnytte sammenhængen til at opbygge faglige miljøer i den politiske og administrative forvaltning af de to områder. På det administrative niveau gælder denne sammenkobling også i de kommuner, der opererer med de stærkt decentraliserede virksomhedsmodeller.

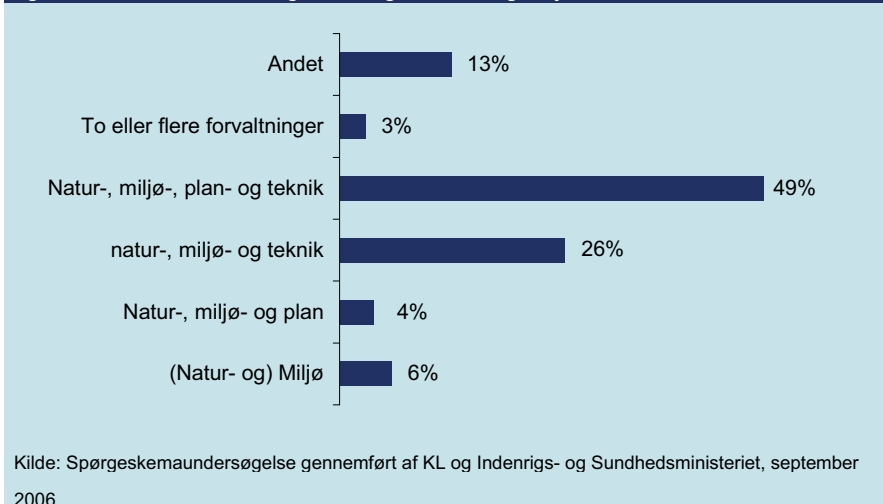
Figur 3.11 Politisk organisering af miljø og natur



Det fremgår af figur 3.11, at den største andel (38 procent) af de kommuner, der har deltaget i undersøgelsen af den politiske og administrative organisering af natur- og miljøområdet, forventer at forankre natur-, miljø-, plan- og teknikområdet i ét udvalg. En lidt større andel, nemlig 49 procent af kommunerne, forventer at forankre natur-, miljø-, plan- og teknikområdet i samme forvaltning, jf. figur 3.12.

Hvad angår det tekniske område, herunder forsyning, ses også en politisk og administrativ tilkobling til natur- og miljøområdet. Det har traditionelt været betragtet som relaterede områder i det kommunale arbejde – og vil fortsat være det. En tredjedel af kommunerne forventer at forankre natur-, miljø- og teknikområdet i ét udvalg, og 26 procent af kommunerne forventer at oprette en natur-, miljø- og teknikforvaltning, jf. figur 3.11 og 3.12.

Figur 3.12 Administrativ organisering af natur og miljø



3.1.13 Varieret organisering af planområdet

Hvad angår planområdet har omkring halvdelen af kommunerne placeret det politiske ansvar for natur- og miljøområdet og planområdet i samme udvalg.

Tilsvarende i den administrative organisering, hvor lidt mere end halvdelen af kommunerne organiserer natur- og miljøområdet og planområdet i samme administrative enhed. I de øvrige kommuner er planområdet typisk placeret enten i tilknytning til et andet område – fx erhvervsområdet – eller som del af de tværgående udviklings- eller stabsenheder i kommunerne, jf. figur 3.12.

3.2 Organisering af borgerservice

Når kommunalreformen træder i kraft den 1. januar 2007, får kommunerne tilført yderligere mange nye borgernære opgaver, fx opgaver inden for det sociale område og inden for områder som sundhed og beskæftigelse. Med overgangen til den nye offentlige struktur får kommunerne således ansvaret for langt størstedelen af de borgernære velfærdsopgaver.

Den enkelte kommune har stor handlefrihed med hensyn til, hvordan den fremtidige borgerservice mere konkret skal tilrettelægges. Der tegner sig et billede af, at kommunerne udnytter de frie rammer forskelligt og således gør brug af muligheden for at tilrettelægge en borgerservice, som er tilpasset de lokale ønsker og behov.

I det følgende afsnit belyses kommunernes foreløbige planer for den fremtidige borgerservice, herunder den administrative organisering af den kommunale borgerservice. Endvidere afdækkes kommunernes planer for borgerservicecentre og de opgaver, som kan varetages i disse centre. Endelig beskrives kommunernes forventninger om, hvilke digitale indgange til kommunen der forventes at være ved kommunalreformens ikrafttræden.

3.2.1 Kommunalreformens vision om borgerservice

Et af de grundlæggende mål bag kommunalreformen er at tilbyde borgerne en bedre og mere sammenhængende service. Borgerne skal i den forbindelse opleve en offentlig sektor, der er indrettet på borgernes præmisser og med udgangspunkt i deres behov.

Med en styrkelse af kommunernes rolle som borgernes centrale indgang til det offentlige bliver det nemmere og mere overskueligt for borgeren at finde ud af, hvor man skal henvende sig. Man skal ikke henvende sig forskellige steder, inden den rette myndighed findes. I de fleste sager skal borgerne kunne henvende sig ét sted, uanset hvilken offentlig myndighed eller forvaltning, som har det endelige ansvar.

Som led i kommunalreformen får kommunerne derfor bedre mulighed for at løse kommunens opgaver på en integreret borgerorienteret måde og løse administrative opgaver for andre myndigheder. Lovgivningen giver ikke kommunerne mulighed for at løse opgaver, som har karakter af myndighedsudøvelse for andre myndigheder, hverken stat eller andre kommuner, medmindre der er særskilt lovhjemmel.

Kommunerne vil følge erfaringerne med den fremtidige borgerbetjening, herunder opgavevaretagelsen i borgerservicecentrene, med henblik på at identificere eventuelle uhensigtsmæssige begrænsninger på mulighederne for at samarbejde med andre myndigheder og imødekomme borgernes behov og serviceefterspørgsel. På denne baggrund vil kommunerne, såfremt det kan konstateres, at rammerne for kommunernes, herunder borgerservicecentrenes, opgavevaretagelse medfører uhensigtsmæssige begrænsninger for borgerbetjeningen på konkrete opgaveområder søge belyst, om der på de konkrete områder er mulighed for at tilvejebringe særskilt hjemmel til myndighedsudøvelse for andre myndigheder.

3.2.2 Lovgrundlag for borgerservicecentre

Med lov nr. 544 af 24. juni 2005 om kommunale borgerservicecentre er der fjernet en række uhensigtsmæssige juridiske barrierer for kommunernes varetagelse af administrative borgerserviceopgaver. Det drejer sig primært om ophævelse af barrierer i lovgivning mv., som hindrede udveksling af oplysninger og udførelse af administrativ borgerbetjening på tværs af eller mellem forskellige myndigheder. Loven skal således understøtte mulighederne for at etablere borgerservicecentre, der kan varetage forskellige tværgående borgerserviceopgaver.

Der er ikke i lovgivningen krav om, at kommunerne skal oprette borgerservicecentre, eller at disse skal varetage bestemte opgaver. Der er heller ikke krav om, at kommuner, som opretter flere borgerservicecentre, skal oprette ensartede centre. En kommune må gerne differentiere og oprette centre med forskellig organisering og opgavesammensætning.

Boks 3.5 Hvad menes der med borgerservicecentre?

Ved begrebet borgerservicecenter forstås en fysisk enhed, der er en del af den kommunale forvaltning og løser administrative borgerbetjeningsopgaver for kommunen selv (fx vejviserfunktioner, udlevering og modtagelse af blanketter, behandling af ansøgningssager mv.). Et borgerservicecenter kan også løse visse administrative borgerbetjeningsopgaver for andre myndigheder.

Der sigtes til enheder, som betjener borgere, som fysisk møder frem, men enheden vil også kunne yde borgerbetjening ad andre kanaler, fx telefonbetjening og besvarelse af breve og e-mails. Den form for borgerbetjening er i så fald også en del af borgerservicecenteret.

Udtrykket omfatter ikke kun enheder, som fysisk er beliggende et bestemt sted. Mobile enheder vil også kunne udgøre et borgerservicecenter. Det er også uden betydning, hvordan enheden benævnes.

Det er kendetegnende for et borgerservicecenter, at det varetager flere opgaveområder. En borger, som finder sig i en mere almindeligt forekommende livssituation (fx en borger, som har fået et barn eller flytter til kommunen) kan med andre ord få løst en række opgaver, som udspringer af denne livssituation.

Kilde: Guide om Etablering af borgerservicecentre (KL og Indenrigs- og Sundhedsministeriet, marts 2006)

KL og Indenrigs- og Sundhedsministeriet har i fællesskab udarbejdet en guide til etablering af borgerservicecentre, som kan hjælpe kommunalbestyrelserne og sammenlægningsudvalgene med at finde svar på de spørgsmål, der opstår, når man opretter eller udbygger eksisterende borgerservicecentre. Guiden beskriver de retlige rammer for borgerservicecentre og giver inspiration til arbejdet med borgerservicecentre.

Borgerservicecentre som idé er ikke noget nyt. Mange kommuner havde allerede inden aftalen om kommunalreformen oprettet enheder ("borgerbutikker", "kvikskranke" og lignende), som varetog en række opgaver af tværgående karakter i

relation til borgerne, men udelukkende for kommunen selv. Der kunne være tale om enheder på rådhuset såvel som enheder placeret decentralt.

3.2.3 Politik i kommunen for bedre borgerservice

I forbindelse med implementeringen af kommunalreformen i den enkelte kommune vil det være naturligt for sammenlægningsudvalgene at overveje, på hvilke måder de vil fastholde og udvikle en god borgerbetjening, der tager afsæt i lokale forhold og prioriteringer.

I KLs og Indenrigs- og Sundhedsministeriets spørgeskemaundersøgelse, der blev gennemført i september 2006, blev der spurgt om kommunen har formuleret en politik for bedre borgerservice. 46 kommuner svarede bekræftende på spørgsmålet, mens 33 kommuner svarede nej. 1 kommune svarede ikke på spørgsmålet. Størsteparten af kommunerne har således formuleret en politik for bedre borgerservice, hvilket viser, at mange har benyttet reformprocessen til at sætte fokus på borgerbetjeningen, og hvordan denne kan udvikles.

3.2.4 Forankring af borgerservice i den administrative organisation

Der er ikke krav om, at borgerservice administrativt skal organiseres på en bestemt måde. Den enkelte kommune har således råderum til at organisere borgerservicen på den måde, der bedst passer til lokale forhold og traditioner.

Der kan identificeres tre hovedmodeller for organisering af borgerservice. Borgerservice kan for det første etableres som en selvstændig organisatorisk enhed med egen chef med fuldt administrativt såvel som fagligt ansvar for alle medarbejdere og alle opgaver i enheden. En anden model er at integrere borgerservice i arbejdet i kommunens respektive forvaltninger således, at det er de enkelte forvaltninger, som hver især har ansvaret for borgerservice på det pågældende område. Endelig kan borgerservice som den tredje mulighed forankres i en forvaltning, der blandt andre opgaver også har ansvaret for kommunens samlede borgerservice.

Der er 40 kommuner, som tilkendegiver, at borgerservice etableres som en selvstændig organisatorisk enhed. Fem kommuner har besluttet at lade borgerservice indgå som en integreret del af arbejdet i kommunens respektive forvaltninger. Endelig har 33 kommuner oplyst, at borgerservice forankres i én forvaltning. En enkelt kommune har ikke besvaret spørgsmålet, mens en anden kommune har valgt en kombinationsløsning.

Kommunerne er samtidig anmodet om at angive, hvilken forvaltning borgerservice forankres i, hvis kommunens svar er, at borgerservice forankres i én forvaltning. Svarene spænder bredt og omfatter en lang række forskellige forvaltningsgrene, herunder

- Borger- og personaleforvaltningen
- Kultur- og fritidsforvaltning
- Magistratsafdelingen for kultur og borgerservice
- Centralforvaltningen/fællesforvaltningen
- Social- og sundhedsforvaltning
- Økonomisk forvaltning
- Social- og arbejdsmarkedsforvaltning
- Udvikling og borgerservice
- Sundheds- og borgerservice

Som det ses, indgår ordet borgerservice i flere af navnene på de nævnte forvaltninger, hvilket i sig selv er udtryk for, at borgerservice indtager en højt prioriteret plads i kommunens organisation.

3.2.5 Antal borgerservicecentre i kommunen

Spørgeskemaundersøgelsen har endvidere haft til formål at afdække kommunernes planer med hensyn til etablering af borgerservicecentre. I den anledning er kommunerne spurgt, om kommunen forventer at etablere et eller flere borgerservicecentre. Af de kommuner, der besvarede spørgsmålet, angav ca. 75 procent, at man forventede at etablere borgerservicecentre. Ca. 10 procent af de kommuner, der besvarede spørgsmålet, angav, at der forventes etableret yderligere borgerservicecentre i forhold til allerede etablerede i nuværende kommune(r). Endelig oplyste ca. 14 procent af de kommuner, der besvarede spørgsmålet, at man ikke forventer at etablere borgerservicecentre.¹⁶

De kommuner, der angav at ville oprette borgerservicecentre, blev endvidere spurgt om, hvor mange borgerservicecentre de forventes at oprette. For de kommuner, der besvarede spørgsmålet forventes i gennemsnit oprettet 2,7 borgerservicecentre. Flere kommuner angav at forvente at oprette ét borgerservicecenter, mens de kommuner, der forventer at oprette flest borgerservicecentre angav at forvente at oprette 7-10 borgerservicecentre.

¹⁶ Det skal bemærkes, at spørgsmålet blev besvaret af 77 kommuner, mens 21 kommuner ikke har besvaret det konkrete spørgsmål/spørgeskemaet.

Der er en tendens til, at jo flere indbyggere en kommune har, desto flere borgerservicecentre er der i kommunen.

Undersøgelsen viser således, at kommunerne generelt set tillægger borgerservicecentre en stor rolle i kontakten med borgerne. Der er dog fortsat nogle kommuner, som ikke forventer at etablere borgerservicecentre.

3.2.6 Opgaveløsning i kommunens borgerservicecentre

Som led i kommunernes forberedelse af kommunalreformens implementering er det oplagt for kommunalbestyrelsen at overveje, hvilke opgaver der kan henlægges til borgerservicecentrene.

Spørgeskemaundersøgelsen har derfor også søgt at belyse sammensætningen af de opgaveområder, som varetages af borgerservicecentre. I den forbindelse er der skelnet mellem, om der er tale om hel opgaveløsning, delvis opgaveløsning eller ingen løsning.

Ved "hel opgaveløsning" forstås, at borgerservicecentret varetager/koordinerer hele sagsbehandlingen på et givent fagområde og giver et færdigbehandlet svar til borgeren således, at borgeren kun skal henvende sig ét sted. "Delvis opgaveløsning" er defineret som den situation, hvor borgerservicecentret varetager den indledende sagsbehandling, og borgeren derefter skal henvende sig et andet sted for at få sin sag færdigbehandlet. Kategorien "ingen løsning" indebærer selvsagt, at borgerservicecentret ikke beskæftiger sig med denne opgave.

Tabel 3.1 Opgavevaretagelse i borgerservicecentre

Opgave	Hel opgaveløsning (antal kommuner)	Delvis opgaveløsning (antal kommuner)	Ingen løsning i borgerservicecenter (antal kommuner)	Spørgsmålet er ubesvaret (antal kommuner)
Affald/renovation	15	32	22	11
Begraveshjælp	58	4	6	12
Boliganvisning	31	14	22	13
Boligsikring	59	8	2	11
Boligydelse	58	7	4	11
Børnefamilieydelse	55	12	2	11
Dagpenge	15	28	25	12
Folkeregister	64	3	1	12
Opkrævning af gæld til det offentlige	49	10	9	12
Pension	35	24	9	12
Pers. til-læg/Helbredstillæg	42	21	6	11
Pladsanvisning	31	24	14	11
Skadedyr	32	24	13	11
Sygesikring	65	2	2	11
Valg	28	34	7	11
Vielser	41	21	7	11
Skat (hjælp til selvbetjening og vejledning)	66	2	1	11

Kilde: Spørgeskemaundersøgelse gennemført af KL og Indenrigs- og Sundhedsministeriet, september 2006.

Spørgeskemaundersøgelsen viser, at kommunerne henlægger en bred vifte af de borgernære opgaver til de kommunale borgerservicecentre. Endvidere ses det, at mange borgerservicecentre på nogle områder også får til opgave at forestå borgerkontakten for andre myndigheder, eksempelvis på skatteområdet.

På en række områder vil hovedparten af borgerservicecentre forestå hele opgaveløsningen. Det gælder for områder som begravelseshjælp, boligsikring, boligydelse, børnefamilieydelse, folkeregister, sygesikring og skat.

Der er enkelte områder, hvor mere end 20 kommuner anfører, at der ikke henlægges opgaver til løsning i borgerservicecentre. Det drejer sig om affald/renovation, boliganvisning og dagpenge.

Udover de kategorier, som indgår i skemaet, har mange kommuner angivet andre typer ydelser, hvor borgerservicecentre varetager opgaven helt eller delvist. Som eksempler kan nævnes lån til ejendomsskat, opgaver for teknisk forvaltning, hjælpemidler, udlevering af batterier til høreapparat, skødepåtegninger og sygetransport. Endvidere bemærker mange kommuner, at borgerservicecentre også vil varetage sagsbehandling i relation til pas og kørekort (efter den 1. januar 2007).

3.2.7 Digitale indgange til kommunen

Det er i forbindelse med spørgeskemaundersøgelsen undersøgt, hvilke digitale indgange til kommunen, der forventes at være efter kommunalreformens ikrafttræden.

Tabel 3.2 Digitale indgange			
Digitale indgange	Ja (antal kommuner)	Nej (antal kommuner)	Ubesvaret (antal kommuner)
Mulighed for at down-loade blanketter mv.	78	0	2
Mulighed for at skrive børn op til dagtilbud og skole på kommunens hjemmeside	59	15	6
Mulighed for at følge barnets placering på ventelister til dagtilbud	47	26	7
Mulighed for on-line betaling af eksempelvis ejendomsskat, husleje og dagtilbud	61	15	4
Kommunen er tilmeldt E-boks	75	3	2
Kilde: Spørgeskemaundersøgelse gennemført af KL og Indenrigs- og Sundhedsministeriet, september 2006			

Generelt set tegner besvarelsene et billede af en moderne offentlig sektor, hvor borgerne har digital adgang til kommunen på en række væsentlige områder.

Der er således på alle de nævnte områder en meget stor andel af kommunerne, som giver borgerne mulighed for at anvende digitale løsninger som del af kontakten med kommunen. Alle kommuner, der har besvaret spørgsmålet, giver borgerne mulighed for at down-loade blanketter mv., og med enkelte undtagelser er kommunerne tilmeldt E-boks.¹⁷ Andelen af positive svar er lavest i relation til spørgsmålet om muligheden for at følge barnets placering på venteliste, men det er dog alligevel langt hovedparten af de kommuner, der har besvaret spørgeskemaet, som giver borgerne denne mulighed.

En række kommuner har knyttet bemærkninger til besvarelsen af dette spørgsmål. En kommune bemærker, at de manglende svar er udtryk for, at mulighederne for digitale indgange er under planlægning. Flere kommuner giver eksempler på andre områder end de nævnte, hvor der er etableret en digital kontakt mellem borger og kommune. Eksempelvis anfører en kommune, at borgerne har mulighed for on-line betaling af biblioteksafgifter, skolebutik (mælk og frugt til skolebørn), visse tilmeldingsgebyrer, abonnementskort til kollektiv trafik og kompostjord fra genbrugsplads. En anden kommune har supplerende oplyst, at man er i gang med at etablere en mobilportal, hvor borgere og andre kan søge oplysninger om kommunens tilbud, ligesom det vil blive muligt at kommunikere med kommunen via SMS.

Kommunerne er endvidere i spørgeskemaundersøgelsen blevet bedt om en vurdering af, om der samlet set vil være en udvidelse af de digitale indgange til kommunen fra 1. januar 2007 i forhold til det nuværende niveau i kommunen/kommunerne.

50 kommuner tilkendegiver, at der vurderes at være en udvidelse af de digitale indgange til kommunen, mens 29 kommuner svarer, at der vurderes at være en videreførelse af det eksisterende niveau for digitale indgange til kommunen. En enkelt kommune anfører, at der vurderes at være en forringelse af det eksisterende niveau for digitale indgange til kommunen.

For langt den største del af kommunerne er der således tale om, at der med kommunalreformen sker en udvidelse af de digitale indgange til kommunen. De nye

¹⁷ Efter gennemførelsen af spørgeskemaundersøgelsen har alle kommuner tilsluttet sig E-bokssystemet, jf. Danske Kommuners elektroniske nyhedsbrev, 2. november 2006.

kommuner har således fokus på at skabe en kvalificeret indgang til kommunen via kommunens hjemmeside.

3.3 Kommunernes overtagelse af de sociale institutioner

Med kommunalreformen samles hele myndigheds- og finansieringsansvaret på det sociale område i kommunerne, og kommunerne overtager i den forbindelse umiddelbart en række institutioner for børn og unge med sociale eller adfærdsmæssige problemer fra amterne ("skal-institutionerne"). Regionerne får et lovbestemt leverandøransvar, idet de som udgangspunkt får til opgave at *drive* en række tilbud for udsatte grupper og grupper med særlige behov på socialområdet ("kan-institutionerne") efter aftale med kommunerne.

Med henblik på at fremme en glidende decentralisering har kommunerne imidlertid mulighed for at overtage de øvrige amtskommunale sociale tilbud beliggende i kommunen ("kan-institutionerne").¹⁸ Den 15. februar 2006 var deadline for sammenlægningsudvalgene og kommunalbestyrelserne for at tilkendegive, hvilke af de amtslige tilbud indenfor socialområdet, handicap og socialpsykiatri og specialundervisningsområdet, kommunen ønsker at overtage allerede pr. 1. januar 2007. Men også efter at reformen er trådt i kraft, har kommunerne – fx i forbindelse med de årlige rammeaftaler – mulighed for at overtage regionale tilbud. Derudover understøttes en fortsat glidende decentralisering til kommunerne ved, at kontaktudvalgene – bestående af regionen og kommunerne i regionen – mindst én gang i hver valgperiode skal drøfte, om der i regionen er sociale institutioner, som mere hensigtsmæssigt kan overgå til beliggenhedskommunen.

Det generelle billede er, at kommunerne har udvist særdeles stor interesse for at overtage de såkaldte "kan-institutioner" pr. 1. januar 2007. Således fremgår det af en undersøgelse udarbejdet af Amtsrådsforeningen i marts 2006, at kommunerne pr. 1. januar 2007 på landsplan vil drive 81 procent af disse institutioner.¹⁹ Opgjort i antal pladser vil kommunerne forestå driften af 88 procent af pladserne.

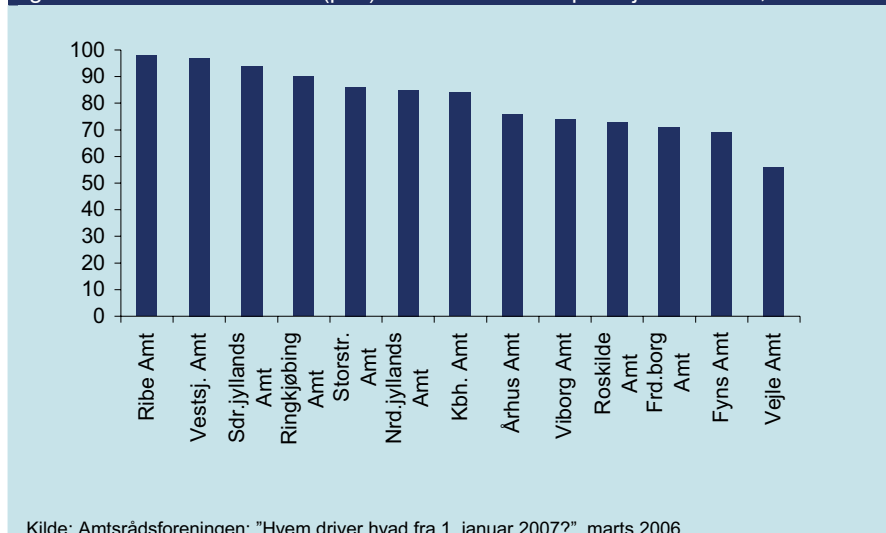
Der er fra amt til amt relativt store forskelle på, hvor stor en andel institutioner, der overgår til kommunal drift pr. 1. januar 2007. I Ribe og Vestsjællands amter, hvor kommunerne overtager flest "kan-institutioner" overgår henholdsvis 98 og 97 pro-

¹⁸ Jf. lov nr. 573 af 24. juni 2005 om social service.

¹⁹ "Hvem driver hvad fra 1. januar 2007?", Amtsrådsforeningen, 2006.

cent af institutionerne til kommunal drift pr. 1. januar 2007. I Vejle og Fyns amter, hvor færrest institutioner overgår til kommunal drift, overtager kommunerne henholdsvis 56 og 69 procent af institutionerne jf. figur 3.13.

Figur 3.13 Andel institutioner (pct.) til kommunal drift pr. 1. januar 2007, amtsfordelt

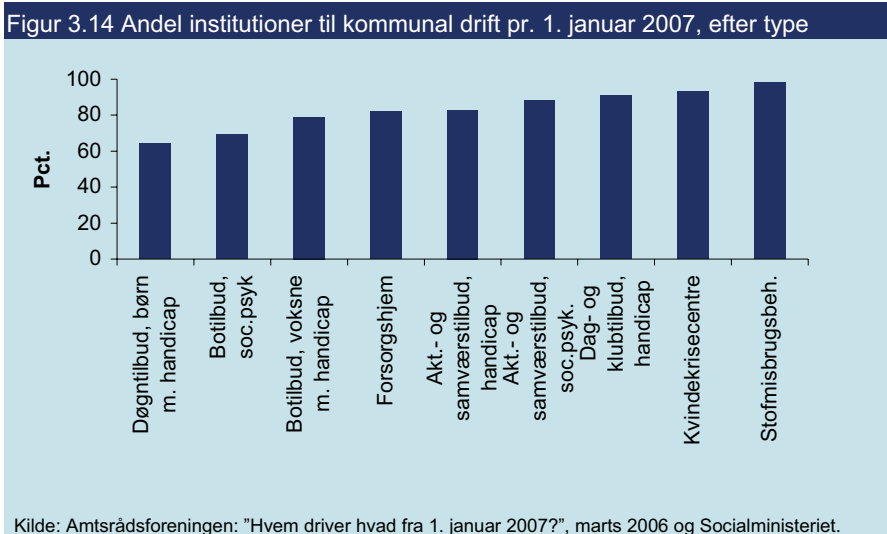


Opgøres kommunernes overtagelse af "kan-institutioner" i antal pladser i stedet for i antal institutioner, er det ligeledes kommunerne i Ribe og Vestsjællands amter, der overtager flest pladser – hele 99 procent af pladserne overgår til kommunal drift pr. 1. januar 2007 i disse amter. I Vejle og Frederiksborg amter, hvor færrest pladser overgår til kommunal drift, overtager kommunerne henholdsvis 59 og 72 procent af pladserne.

Flere faktorer kan have spillet ind i forbindelse med kommunernes overvejelser om, dels hvorvidt man ønskede at overtage "kan-institutioner", dels hvilke institutioner, man i givet fald ønskede at overtage, fx ønsket om at få den direkte ledelse af institutionerne, etablering af faglige kompetencer i kommunen og muligheder for at opnå synergi i forhold til andre institutioner og opgaver generelt.

Der er fra institutionstype til institutionstype relativt store forskelle på, hvor stor en andel af "kan-institutionerne", som kommunerne overtager pr. 1. januar 2007. Således overtager kommunerne langt hovedparten af de institutioner, der behandler stofmisbrugere (98 procent) og af kvindekrisecentrene (93 procent). Kommunerne

overtager den laveste andel af institutioner med døgntilbud til børn med handicap (64 procent), jf. figur 3.14.



Det tyder imidlertid på, at en faktor som institutionernes størrelse ikke nødvendigvis har spillet en rolle i den forstand, at kommunerne har afstået fra at overtage relativt store institutioner. Eksempelvis overtager kommunerne i Roskilde Amt 73 procent af "kan-institutionerne", svarende til 86 procent af pladserne, hvilket indikerer, at der er relativt store institutioner i det nuværende amt, der overgår til kommunal drift.

Kommuner og regioner er enige om rammeaftaler

Der foretages store ændringer af både drift og finansieringen af de sociale tilbud. I lyset af disse store ændringer tilsluttede kommunerne sig i starten af året en hensigtserklæring om et uændret forbrugsmønster på det sociale område i 2007. Kommunerne har "lovet" hinanden, at der kun vil blive tale om at flytte brugerne til tilbud i deres hjemkommune i det første år, hvis det skyldes brugerens egne forhold – for eksempel hvis brugerens behov ændrer sig. På længere sigt er det målet, at kommunerne har mulighed for at opstille alternative tilbud for egne borgere fx i borgerens nærmiljø, og dermed i kommunens eget regi. Men med hensigtserklæringen for 2007 stabiliseres forbrugsmønstrene på kort sigt med det formål at skabe sikkerhed for både brugere og udbydere.

I hver af de fem regioner skulle kommuner og region inden den 15. oktober 2006 indgå en rammeaftale for de sociale tilbud og regionale specialundervisningstilbud. Rammeaftalerne er et planlægnings- og udviklingsværktøj, der skal indeholde oplysninger om antal pladser og tilbud samt en række yderligere oplysninger om indhold, udvikling mv. af tilbudene. Allerede inden fristen for indgåelse af rammeaftalerne forelå de fem aftaler. Aftalerne er ambitiøse i deres indhold og er et smidigt værktøj for udviklingen og samarbejdet om pladser og tilbud på det sociale område i 2007.

Rammeaftalerne er udarbejdet på baggrund af kommunernes indmelding af deres forventede forbrug af sociale tilbud og specialundervisningstilbud, som det fremgår af de kommunale redegørelser fra maj 2006. Generelt har kommunerne i de kommunale redegørelser indmeldt stort set uændrede forventninger om forbruget af pladser i 2007 i forhold til det eksisterende niveau. Det er samtidig aftalt, at alle større omstillinger i tilbudenes kapacitet eller målgrupper det første år drøftes mellem kommuner og regioner. I alle regioner er kommuner og regioner samtidig blevet enige om, at der på længere sigt bør igangsættes konkrete udviklingstiltag, der blandt andet kan resultere i visse ændringer af tilbudene.

Rammeaftalerne indeholder retningslinjer for, hvorledes fremtidige behov for akutte sager skal organiseres, samt hvordan ventelister og tomme pladser skal håndteres. Rammeaftalerne indeholder endvidere specificerede takster for kommunernes køb af pladser og individuelle ydelser i tilknytning hertil samt takster for specialrådgivningsydelser.

De fem rammeaftaler, der nu foreligger udtrykker forskellige processer og prioriteringer i de fem regioner. Aftalerne indeholder principper for den omkostningsberegning, udbydere skal anvende for prisfastsættelse af de sociale ydelser, og hvilken betalingsmodel, som gælder for de sociale tilbud i regionen. De fem takstberegningsskemaer indeholder alle principper for beregning af tilbudenes udviklingsomkostninger, administrationsudgifter, udgifter ved ubenyttede pladser, udgifter til akutpladser, udgifter til afskrivning og forrentning af driftsherrens bygninger, samt udgifter til opsøret tjenestemandspension i driftsåret. Takstskemaerne adskiller sig til gengæld i specificationsgrad og har på forskellig vis fundet en balance mellem udbydernes budgetsikkerhed, takster, incitament til effektiv drift og enkelhed i beregningen. Nogle aftaler indeholder generelle fordelingsnøgler for de direkte og indirekte omkostninger, mens andre i højere grad specificerer individuelle nøgler for enkeltelementer. I en enkelt region anvendes ingen faste procentsatser for de indi-

rekte omkostninger, og der defineres i stedet nogle retningslinjer for udbyderens beregning af fordelingsnøgler.

Udarbejdelsen af rammeaftalerne for 2007 har budt på en række udfordringer, idet der er tale om nye krav til budgetter og takstberegningen, nye driftsvilkår mv. Rammeaftalerne for 2007 er derfor "første runde" af en årlig proces, der vil være under udvikling de kommende år.

3.4 Sikring af kommunernes adgang til specialiserede kompetencer

Når kommunerne 1. januar 2007 overtager en række nye opgaver, er det afgørende, at kommunerne har adgang til de specialiserede kompetencer, der er relevante for varetagelsen af de nye opgaver. Adgangen til specialiserede kompetencer kan enten sikres ved, at kommunen har mulighed for at trække på personer med de relevante kompetencer, der allerede er ansat i kommunen, eller på personer, der er ansat i andre organisationer.

Det har været et bærende princip i forbindelse med overdragelse af medarbejderne i forbindelse med nedlæggelse af amterne, at medarbejderne følger opgaverne, således at kommunerne sammen med de nye opgaver også får tilført medarbejdere med kompetencer inden for opgaveområderne, jf. afsnit 2.1. Men på nogle opgaveområder har amtet kun haft enkelte medarbejdere med den specialiserede kompetence, og derfor har alle kommuner i regionen ikke fået tilført de nødvendige kompetencer indenfor alle nye opgaveområder i forbindelse med overdragelse af medarbejdere. Kommuner, der ikke overtager medarbejdere med de specialiserede kompetencer, må derfor gå andre veje for at tilvejebringe de nødvendige specialiserede kompetencer.

Kommunerne har i forbindelse med den løbende overførsel af nye opgaver siden den sidste kommunalreform i 1970 anvendt en række metoder til tilvejebringelse af specialiseret viden, som også i forbindelse med overtagelsen af opgaver som følge af kommunalreformen vil være relevante.

Kommunerne kan fx vælge

- at opbygge de nye specialiserede kompetencer internt i kommunen ved at efteruddanne kommunens medarbejdere eller rekruttere nye medarbejdere med de nødvendige kompetencer

- at indgå aftaler med en eller flere kommuner om at løse opgaven
- at købe ydelsen i andre kommuner eller regioner
- at købe ydelsen af private leverandører. Private leverandører kan ikke overdrages myndighedsansvaret, men kan fx lave undersøgelser og udredning af sager.

Nedenstående boks 3.6 indeholder et eksempel fra Fyn, hvor kommunerne samarbejder om at tilvejebringe specialiserede kompetencer til varetagelse af nogle af de nye opgaver, kommunerne overtager pr. 1. januar 2007.

Boks 3.6 Eksempel på tilvejebringelse af specialiserede kompetencer

Kommunerne i Fyns Amt har besluttet at indgå entreprenøraftaler på en række driftsopgaver pr. 1. januar 2007. Begrebet entreprenøraftaler dækker over, at 1-2 af de fynske kommuner løser en specifik driftsopgave for de øvrige kommuner mod betaling, blandt andet indenfor stofmisbrug, behandling for alkoholmisbrug, specialundervisning for voksne, specialrådgivning for småbørn og godkendelse af private opholdssteder. Det bemærkes, at aftalerne ud over at tilgodese behovet for at tilvejebringe specialiserede kompetencer også er indgået af økonomiske hensyn.

Mange kommuner har endvidere valgt at nedsætte studiekredse for at sikre videndeling kommunerne imellem, eksempelvis kommunerne i Ribe og Vestsjællands amter.

Fra KLs side nedsatte man i november 2003 et Struktursekretariat, hvis hovedformål har været at guide kommunerne i gennem gennemførelsen af opgave- og strukturreformen. Ud fra en tværfaglig og sektorfaglig tilgang har KLs kontorer samarbejdet om at udarbejde en omfattende mængde af rådgivningsmaterialer med fokus på implementeringen af kommunesammenlægningerne og opgaveoverflytningerne.²⁰

I en stor del af rådgivningsmaterialerne er erfaringerne fra tilblivelsen af Bornholms Regionskommune og tidligere forsøg på kommunesammenlægninger blevet indar-

²⁰ Se www.kl.dk/materialsamling

bejdet. Desuden er der løbende blevet inddraget viden og input fra kommuner, ministerier og forskningsverdenen i de forskellige rådgivningsmaterialer.

Rådgivningsmaterialerne har haft karakter af at være proces- og temaguides, beslutningskalendre, pjecer, notater og artikler.²¹ Derudover har KL formidlet budskaber fra materialerne på kurser, konferencer og netværksmøder.

Den første centrale guide var procesguiden for kommunesammenlægninger, som udkom i februar 2004. Procesguiden blev i løbet af 2004 suppleret med temaguides på de tværgående områder som it, borgerbetjening, personalejura, HR-ledelse, økonomi, topledelse, kontrakter, selskaber mv.

I løbet af 2005 kom procesguiden for opgaveflytninger samt temaguides og pjecer vedrørende de forskellige opgaveområder; sundhed, beskæftigelse, social- og specialundervisning, handicap- og psykiatri, teknik- og miljøområdet mv.

KLs beslutningskalender for sammenlægningsudvalget udkom i sommeren 2005. Beslutningskalenderen bidrog til at skabe systematik og overblik over de mange beslutninger, som sammenlægningsudvalget skulle tage i løbet af 2006. Senest har KL i efteråret 2006 udgivet en samlet kalender for kommunernes nye regionalpolitiske opgaver i regi af KKR (Kommunekontaktådene).

Endvidere kan det nævnes, at der på det sociale område etableres en vidensinstitution, VISO, som stiller gratis vejledende specialrådgivning til rådighed for kommunerne i de mest specialiserede og komplicerede enkeltssager på det sociale område, jf. afsnit 4.2.

²¹ Siden september 2004 har KL ugentligt udgivet en implementeringsfokuseret artikel i serien "Reform i praksis" i Nyhedsmagasinet Danske Kommuner.

4. Nye lokale statslige myndigheder

Dette kapitel indeholder en status for etableringen af nye lokale statslige myndigheder i forbindelse med kommunalreformen. Der oprettes fem regionale statsforvaltninger (afsnit 4.1) samt nye statslige myndigheder, der skal understøtte kommunernes arbejde: På socialområdet oprettes VISO (afsnit 4.2) og på miljøområdet oprettes syv miljøcentre (afsnit 4.3). Derudover samles skatte- og inddrivelsesopgaven i staten (afsnit 4.4).

Det fremgår af kapitlet, at arbejdet med etableringen af de lokale statslige myndigheder forløber planmæssigt. For så vidt angår etableringen af SKAT, der påbegyndtes 1. november 2005 er væsentlige dele af reformen gennemført, mens den fulde gennemførelse strækker sig over en årrække. For så vidt angår de øvrige enheder er der i forberedelsesfasen taget hånd om fastlæggelse af organisation, lokalisering, it-understøttelse mv., således at de nye myndigheder er klar til at påbegynde opgavevaretagelsen den 1. januar 2007.

Ud over at der oprettes nye lokale statslige myndigheder kan det nævnes, at den statslige indsats på beskæftigelsesområdet ændres i forbindelse med kommunalreformen, idet staten og kommunen skal samarbejde om beskæftigelsesindsatsen. I hver kommune samles den statslige arbejdsformidling (AF) og kommunernes beskæftigelsesindsats i et jobcenter, som kommunalbestyrelsen opretter.²²

²² I 14 kommuner etableres pilotjobcentre, hvor beskæftigelsesministeren delegerer ansvaret for den samlede beskæftigelsesindsats til kommunerne. Det betyder, at kommunalbestyrelsen overtager det samlede politiske ansvar – også for de forsikrede ledige, jf. kapitel 3.

4.1 Etablering af fem statsforvaltninger

I forbindelse med kommunalreformen oprettes fem regionale statsforvaltninger. Statsforvaltningerne overtager statsamternes rolle som den regionale, statslige myndighed, der kan varetage statslige opgaver på områder, hvor det vurderes, at der er fordele ved at lægge sagsbehandlingen og den deraf følgende borger- og myndighedskontakt i de lokale områder.

De fleste af statsamternes oprindelige opgaver overføres til statsforvaltningerne. Herudover overtager statsforvaltningerne amternes opgaver inden for adoption, sekretariatsbetjening af jordbrugskommissioner og klagesagsbehandling vedrørende social- og sundhedsassistentuddannelsen. Desuden overtager statsforvaltningerne opgaver fra domstolene vedrørende opløsning af ægteskab og afklaring af uenighed om forældremyndighed. Endvidere vil statsforvaltningerne varetage sekretariatsbetjeningen af de nyoprettede regionale udviklingsråd på socialområdet og af de nyoprettede beskæftigelsesankenævne.

4.1.1 Etablering forberedes af projektorganisation

Indenrigs- og Sundhedsministeriet etablerede i starten af 2005 en projektorganisation, der skulle forberede etableringen af statsforvaltningerne. Projektorganisationen blev styret af en styregruppe med repræsentanter fra departement, statsforvaltningernes kommende ledelse og medarbejdere.

Med udstedelsen af bekendtgørelsen om varetagelse af statsamternes og statsamtmandenes opgave mv.²³ kunne processen med etablering af statsforvaltningerne i højere grad decentraliseres.

4.1.2 Medarbejderne er orienteret, og der arbejdes på at få lokaleforholdene på plads

Der er udsendt endelige afgørelsesbreve vedrørende medarbejdernes fremtidige placering til samtlige medarbejdere i de kommende statsforvaltninger, herunder til medarbejderne fra amterne og AF. Der forventes samlet set 737 årsværk beskæftiget i de fem statsforvaltninger.

Indflytning i hovedkontoret for statsforvaltningerne i Nordjylland, Midtjylland og Hovedstaden forventes at være på plads januar 2007. I Nordjylland får statsforvaltningen hovedkontor i Ålborg, i Midtjylland får statsforvaltningen hovedkontor i Ringkø-

²³ Bekendtgørelse nr. 1165 af 6. december 2005.

bing og i Region Hovedstaden placeres hovedkontoret i København. Derimod forventes en senere indflytning i hovedkontorer for statsforvaltningerne i Syddanmark og Sjælland.

Statsforvaltningen Syddanmark får hovedkontor i kommunens tidligere lejemål i Åbenrå, men på grund af renovering og byggetilpasning forventes indflytning først den 1. maj 2007.

Statsforvaltningen Sjælland får hovedkontor i rådhuset i Nykøbing Falster, men indflytningen i lokalerne afventer udflytning af kommunes medarbejdere, hvorefter der skal gennemføres en renovering af lokalerne. Det forventes, at statsforvaltningens hovedkontor vil være færdigetableret 1. juni 2007.

4.2 Etablering af VISO i Odense

I forbindelse med kommunalreformen etableres den såkaldte VISO, den nationale videns- og specialrådgivningsorganisation, under Styrelsen for Specialrådgivning og Social Service. Socialministeriet har udsendt en generel publikation om VISO, og i december 2006 udsendes en publikation om VISO rettet til sagsbehandlere og en pjeces om VISO rettet til borgerne.

VISO skal bistå kommuner, regioner, borgere og private tilbud med vejledende specialrådgivning på det sociale område og på specialundervisningsområdet i de mest specialiserede og komplicerede enkeltsager. Derudover skal VISO bistå kommunerne med vejledende udredning af borgere i de få mest specialiserede og komplicerede enkeltsager indenfor specialrådgivning, specialundervisning og specialpædagogisk bistand, hvor den fornødne ekspertise ikke kan forventes at være til stede i den enkelte kommune eller i regionens tilbud.

VISO giver vejledende specialrådgivning og rummer ekspertise og viden på landsplan om de vanskeligste og sværeste sager inden for følgende områder:

- Børn, unge og voksne med handicap
- Børn og unge med sociale eller adfærdsmæssige problemer
- Udsatte grupper herunder socialpsykiatrien
- Specialundervisning og specialpædagogisk bistand til børn, unge og voksne.

Arbejdet med etablering af VISO forløber planmæssigt. Direktøren for Styrelsen for Specialrådgivning og Social Service er startet den 1. august 2006 og i løbet af november udpeges medlemmerne af den faglige bestyrelse for VISO (som alene er rådgivende i forhold til direktøren). Socialministeriet vurderer, at alle nødvendige projekter bliver gennemført til tiden, så VISO er klar til at besvare og behandle henvendelser fra 1. januar 2007.

4.2.1 Organisering af VISO

VISO organiseres med en central enhed, der skal tage imod henvendelser fra borgere, kommuner og institutioner og henvise til de specialister (det faglige netværk), der kan levere den relevante rådgivning og udredning. Den centrale enhed skal endvidere servicere VISOs bestyrelse, Folketinget etc. samt indgå kontrakter om levering af de specialiserede rådgivnings- og udredningsydelser.

Det faglige netværk i VISO yder rådgivnings- og udredningsfunktioner i de mest komplicerede og specielle enkeltsager, hvor den faglige viden og ekspertise ikke kan forventes at være til stede i kommunerne.

Endelig vil VISO bestå af en vidensdel, som består af de 11 nuværende amtslige videnscentre på handicapområdet samt Hjælpemiddelinstitutionen. Dertil kommer Center for Små Handicapgrupper og Videnscenter for Socialpsykiatri, som i dag er statslige og derfor overflyttes til VISO.

4.2.2 Afgrænsning af VISOs arbejdsområde

Det har vist sig at være en større opgave end forventet at få fastlagt, hvilken faglig ekspertise der skal indgå i VISO, og hvor den findes i dag, idet ingen hidtil har haft et sådant overblik. Der eksisterer ikke et statistisk grundlag, der har kunnet anvendes i vurderingen af, hvordan de forskellige områder og problemstillinger kan dimensioneres, eller hvor ekspertisen findes i dag.

For at kunne identificere de konkrete faglige årsværk, som skal udføre den omtalte rådgivning og udredning, nedsatte Socialministeriet, i samarbejde med Undervisningsministeriet, i august måned 2005 en arbejdsgruppe med repræsentanter udpeget af KL, Amtsrådsforeningen, Københavns Kommune og Frederiksberg Kommune.

Socialministeriet har i september indledt de egentlige kontraktindgåelser med de enkelte leverandører. Kontrakterne forventes for hovedpartens vedkommende at være indgået med virkning fra 1. januar 2007.

4.2.3 It-understøttelse af VISO

Socialministeriet iværksatte i foråret 2006 en omfattende analyse af de særlige it-mæssige behov i forbindelse med VISO. Formålet var at sikre den bedst mulige registrering af produktionen, efterspørgslen efter ydelser, fordelingen på målgrupper og problemstillinger, økonomi etc. med henblik på at skabe relevant brugerinformation, synlighed om output og for at understøtte fremtidige omprioriteringer mv. Vurderingen er, at den nødvendige systemunderstøttelse af VISO vil kunne være klar til den 1. januar 2007

4.3 Etablering af syv miljøcentre

I forbindelse med kommunalreformen oprettes syv nye, statslige miljøcentre. De syv miljøcentre er placeret i Aalborg, Århus, Ribe, Odense, Nykøbing Falster, Ringkøbing og Roskilde. Miljøcentrene skal varetage opgaver indenfor miljøområdet, der flyttes fra amterne til staten i forbindelse med kommunalreformen. Miljøcentrene skal have et tæt samarbejde med de fremtidige kommuner og regioner, ligesom der vil være et samarbejde mellem centrene og resten af Miljøministeriet. For at sikre den mest smidige og effektive sagsbehandling har hvert center et geografisk område, som det opgavemæssigt er ansvarlig for.

4.3.1 Hovedparten af miljøcentrene lokaliseres i tidligere amtsgårde

Forberedelserne og planlægningen finder sted i tæt dialog med centerdirektørerne, de midlertidige samarbejdsudvalg og lokalt nedsatte byggegrupper.

Hovedsigtet for udpegning af konkrete lokaliteter til de syv miljøcentre har været genbrug af offentlige bygninger. Det er i tæt samarbejde med Slots- og Ejendomsstyrelsen lykkedes seks ud af syv steder. I Aalborg, Århus, Ribe, Odense og Nykøbing Falster vil det være i de tidligere amtsgårde, miljøcentrene kan findes fra årsskiftet, og i Ringkøbing bliver lokaliseringen i det nuværende statsamts bygninger.

Kun i Roskilde har det ikke været muligt at få plads til et miljøcenter på amtsgården eller anden offentligt ejet bygning. Derfor bliver Miljøcenter Roskilde i stedet lokaliseret hos en privat udlejer med hvem, der er indgået lejekontrakt.

Desuden er der til Miljøcenter Odense knyttet en afdeling i Fåborg, der ligeledes forventes at få til huse i et privat lejemål.

Miljøcentrene skal de fleste steder bo sammen med andre offentlige institutioner. Dette kan fx være SKAT, regioner, statsforvaltning og/eller forskellige kommunale forvaltninger fra de nye kommuner.

Sideløbende med kontorlokaleplaceringen arbejdes der med placering af materielgårde. Materielgårde er et vigtigt led i miljøovervågningsarbejdet, da overvågningsudstyr, biler m.m. skal kunne opbevares og vedligeholdes her. De forskellige steder arbejdes der på at fortsætte brugen af de materielgårde, som natur- og miljøforvaltningerne i amterne benytter i dag.

4.3.2 It-understøttelse af miljøcentrene

De syv miljøcentre forventes at skulle nyindrettes it-mæssigt. Den samlede it-infrastruktur er ved at blive færdiggjort og testet og forventes fuld funktionsklar i alle miljøcentre den 1. januar 2007.

4.4 Etablering af SKAT

Kommunalreformen på skatteområdet blev gennemført med virkning fra 1. november 2005 og adskiller sig dermed tidsmæssigt fra hovedparten af de øvrige dele af kommunalreformen. Væsentlige dele af reformen er derfor gennemført, men den fulde gennemførelse strækker sig over en årrække og forventes først tilendebragt i 2010. Blandt de dele, der endnu ikke er gennemført, er den forudsatte personaletilpasning, den permanente lokalisering samt systemmoderniseringen.

Ved reformen blev skatte- og inddrivelsesopgaven samlet i staten i form af etableringen af SKAT.

Organisatorisk er SKAT oprettet som en enhedsforvaltning, der dækker hele landet, og som muliggør stordriftsfordele og øget faglig specialisering på komplicerede områder. SKAT omfatter 30 skattecentre fordelt over hele landet, et betalingscenter i Ringkøbing, et kundecenter fordelt på fire lokaliteter (Hjørring, Odense, Ribe og Roskilde), et hovedcenter samt flere enheder med særlige opgaver (spillemyndigheden, intern revision m.fl.). Kommunerne varetager i samarbejde med SKAT borgerservice i form af ekspeditionsopgaver på skatteområdet.

4.4.1 Lokalisering på færre adresser

Opgaven vedrørende lokalisering på skatteområdet adskiller sig fra hovedparten af den øvrige del af kommunalreformen, idet lokalerne på skatteområdet ikke fulgte med opgaven. Da skatte- og inddrivelsesopgaven skulle samles på færre steder var der i den nye skatte- og inddrivelsesforvaltning ikke behov for alle de tidligere lokaler, som kommunerne anvendte til opgaven. I stedet havde Skatteministeriet ret til efter behov at leje de lokaler, der var anvendt til opgaven, eller indgå aftale om en overdragelse af lokalerne fra en kommune til staten.

Med baggrund heri blev såvel tidligere kommunale som statslige medarbejdere foreløbig lokaliseret på væsentlig færre steder end før reformen, idet en permanent lokalisering fra starten af en række grunde dog ikke var mulig.

Før fusionen 1. november 2005 var de nuværende medarbejdere i SKAT således lokaliseret ca. 300 steder, nemlig ved kommuner, i ligningssamarbejder og ved told- og skatteregioner.

Ved fusionen blev medarbejderne lokaliseret ca. 90 steder. Medarbejderne ved de 30 skattecentre er lokaliseret på i alt 74 adresser, og hertil kommer ankenævnssekretariaternes 16 lokaliteter, kundecentret, der er etableret fire steder i landet, betalingscentret, der er etableret i Ringkøbing, samt de toldekspeditionssteder, der også blev benyttet før fusionen.

Samling af de enkelte skattecentre på én adresse er højt prioriteret, og der arbejdes derfor intenst på at finde de rigtige løsninger.

4.4.2 Udvidelse af it-infrastruktur og telefoni

I forbindelse med fusionen har SKAT udvidet den eksisterende it-infrastruktur med nye it-infrastrukturløsninger, blandt andet for at tilgodese tilgangen af de ca. 5.200 nye statslige medarbejdere og klargøringen af SKATs ca. 60 nye lokationer. Udvidelsen er især foretaget på netværks- og server/pc-kapaciteten.

SKAT har samtidig etableret et kundecenter, der fra de fire lokationer i landet via ét telefonnummer og én e-mailadresse besvarer alle generelle henvendelser på telefon og e-mail til SKAT. Kundecentret skal sikre en ensartet og effektiv kundeservice og vil ultimo 2006 beskæftige godt 400 medarbejdere.

