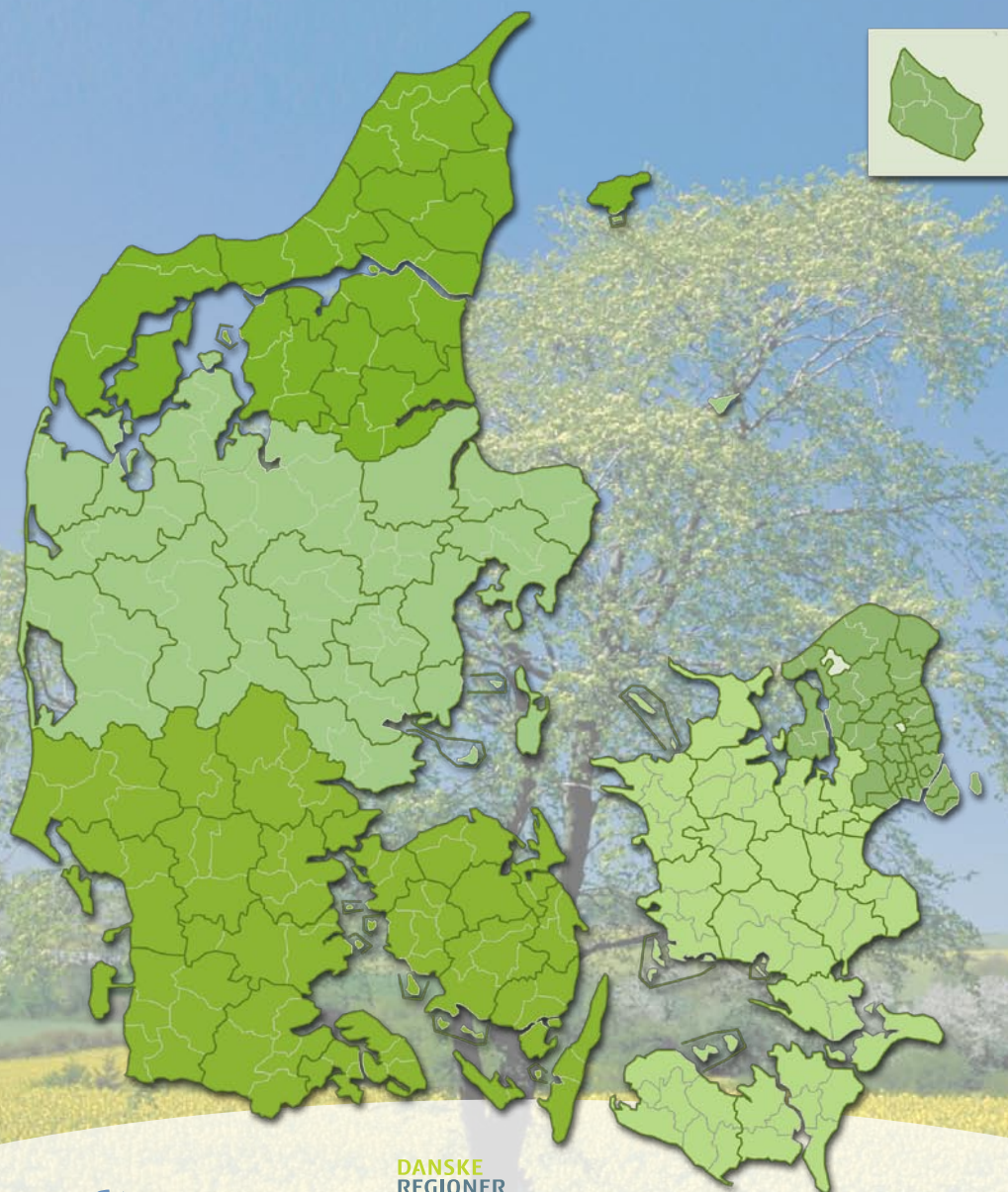


Status for kommunalreformens gennemførelse – 2009



DANSKE
REGIONER



INDENRIGS- OG SOCIALMINISTERIET

Status for kommunalreformens gennemførelse – 2009

Udgivet af:

KL, Danske Regioner og Indenrigs- og Socialministeriet

Udgivet april 2009

Oplag: 2.000

Tryk: Litotryk

ISBN-nr: 978-87-754-6609-2 (trykt version)

ISBN-nr: 978-87-754-6610-8 (elektronisk version)

Publikationen kan bestilles hos:

Indenrigs- og Socialministeriet

Lovekspeditionen

Holmens Kanal 22

1060 København K

E-post: p-lex@vfm.dk

Publikationen kan hentes på Indenrigs- og Socialministeriets

hjemmeside: www.vfm.dk

INDHOLD

Forord	4
Kapitel 1 Efter den nye struktur	6
Kapitel 2 Kommuner og regioners faglige og økonomiske bæredygtighed	17
Kapitel 3 Nye samarbejdsrelationer mellem kommuner og regioner	28
Kapitel 4 Sektorvis status	36
Bilag 1 Opgavefordeling	85
Bilag 2 Det nye danmarkskort	87
Bilag 3 Forskning og større undersøgelser	88

FORORD

Den 1. januar 2007 trådte kommunalreformen i kraft.

Forud var gået et stort arbejde i kommunerne, de tidligere amter og staten med henblik på at sikre en sikker og vellykket overgang til den nye struktur.

Det daværende Indenrigs- og Sundhedsministerium og KL udgav i december 2006 publikationen "Kommunalreformens gennemførelse – en status", hvor blandt andet forbedelserne op til reformens ikrafttræden blev beskrevet.

Med nærværende publikation bliver der nu tegnet et statusbillede her godt og vel to år efter reformens ikrafttræden.

Kommunalreformen 2007 var – også set i et internationalt lys – en meget stor og omfattende reform. Der blev etableret et nyt kommunalt og regionalt danmarkskort, gennemført en ny arbejdsdeling mellem de offentlige myndigheder og gennemført en finansierings- og udligningsreform.

Forberedelserne op til den 1. januar 2007 er blevet betegnet som danmarkshistoriens største flytning.

Så selvom det er sagt før, er der al mulig grund til at gentage, at tusindvis af medarbejdere i hele den offentlige sektor fortjener meget stor anerkendelse for at sikre en smidig og vellykket overgang til den nye struktur.

Den foreliggende statusrapport bekræfter det overordnede billede af en vellykket overgang til den nye struktur. Samtidig viser den også, at der på en række enkeltområder har været og fortsat er nogle udfordringer, som i varierende udstrækning har afsæt i reformen. Udfordringerne har givet anledning til en række initiativer, som er beskrevet.

Fremadrettet viser rapporten, at der med afsæt i de nye rammer, som kommunalreformen skabte, fortsat er store uudnyttede potentialer for at udvikle kvaliteten i den offentlige service og øge effektiviteten. En ny undersøgelse gennemført blandt borgmestre, regionsrådsformænd og de øverste kommunal- og regionsdirektører viser bred enighed herom.

Afslutningsvis er der således også al mulig grund til at understrege, at det på sin vis er forholdsvis tidligt at forsøge at gøre status over kommunalreformen. Historien er på ingen måde slut. Og udviklingen følges fortsat. Rapporten rummer i den forbindelse en oversigt over en række igangværende undersøgelser, evalueringer mv., som i de kommende år vil bidrage med yderligere viden om forskellige dele af kommunalreformen og den efterfølgende udvikling.

Rapporten er udarbejdet i et samarbejde mellem KL, Danske Regioner og en lang række ministerier.

April 2009



Kapitel 1

EFTER DEN NYE STRUKTUR

Den 1. januar 2007 trådte kommunalreformen i kraft. Målet med reformen var at skabe et nyt Danmark, hvor en stærk og fremtidssikret offentlig sektor løser opgaverne med høj kvalitet og så tæt på borgerne som muligt. I dette kapitel opridses reformens elementer, de politiske mål og overgangen til den nye struktur. Endelig beskrives en række initiativer, som på forskellig vis følger op på reformen.

Kommunalreformen kort

Kommunalreformen 2007 består overordnet af tre hovedelementer:

- En opgavereform
- En inddelingsreform
- En finansieringsreform

Opgavereformen indebar, at ansvaret for en lang række opgaver blev flyttet rundt mellem staten, kommunerne og de nye regioner.

Den nye arbejdsdeling tegner en ny offentlig sektor, hvor staten fastlægger de overordnede rammer, kommunerne varetager de fleste af de borgerrettede opgaver, og regionerne har hovedansvaret for sundhedsvæsenet samt enkelte yderligere opgaver. Se bilag 1.

Inddelingsreformen betød, at Danmark gik fra 271 til i alt 98 kommuner. Heraf er 65 kommuner dannet gennem sammenlægning af to eller flere kommuner, mens 33 kommuner består uændrede. Samtidig blev amtskommunerne nedlagt og fem helt nye regioner blev oprettet. Se bilag 2.

Finansieringsreformen omfattede en række omlægninger i finansieringen af kommunerne og konsekvensændringer på skattesiden som følge af amternes nedlæggelse.

Det generelle udligningsniveau blev øget fra 45 til 58 pct. De amtslige skatter blev omlagt til dels et statsligt sundhedsbidrag på 8 pct. i indkomstbeskatningen, dels en gennemsnitlig forhøjelse af kommuneskatterne i 2007 på 3,93 pct.

De politiske aftaler om kommunalreformen

Den samlede kommunalreform er fastlagt i fire politiske aftaler og udmøntet i en omfattende lovgivning.

Den 24. juni 2004 blev den grundlæggende beslutning om at gennemføre en kommunalreform truffet med indgåelsen af "Aftalen om en strukturreform" mellem regeringen (Venstre og Det Konservative Folkeparti) og Dansk Folkeparti.

Den 24. september 2004 blev den overordnede aftale – mellem de samme partier - suppleret af "Udmøntningsplanen", som bl.a. indeholdt et nyt regionskort, hvoraf afgrænsningen af regionerne fremgik og en oversigt over placeringen af lokale statslige arbejdspladser i forbindelse med reformen.

Den 3. marts 2005 indgik regeringen (Venstre og Det Konservative Folkeparti), Socialdemokraterne, Dansk Folkeparti og Det Radikale Venstre "Inddelingsaftalen" om inddelingen af kommunerne. Det nye kommunale danmarkskort blev i vid udstrækning lagt fast i overensstemmelse med de forslag, som kommunerne forinden havde udarbejdet.

Den 27. februar 2006 indgik regeringen (Venstre og Det Konservative Folkeparti), Dansk Folkeparti og Det Radikale Venstre i februar 2006 "Aftalen om en kommunal finansieringsreform".

Samtlige aftaler er tidligere publiceret i en publikation fra det daværende Indenrigs- og Sundhedsministerium. Publikationen kan findes på Indenrigs- og Socialministeriets hjemmeside: <http://vfm.dk/Publikationer/Sider/VisPublikation.aspx?Publication=202>

De overordnede politiske mål

Aftalen om strukturreformen indeholder bl.a. følgende overordnede mål:

"Målet med reformen er at fastholde og videreudvikle en demokratisk styret offentlig sektor, hvor der er etableret et solidt fundament for en fortsat udvikling af det danske velfærdssamfund.

Vi har i Danmark en lang tradition for at tage os af de mest sårbare i vores samfund og investere i mennesker og fremtiden. Det skal den offentlige sektor have endnu bedre muligheder for at gøre fremover.

Vi skal derfor fremtidssikre den decentrale offentlige sektor, som er et særkende for Danmark, ved at skabe bæredygtige enheder med et klart ansvar for at levere velfærdsydelser af høj kvalitet til danskerne."

Umiddelbart før reformens ikrafttræden formulerede den daværende indenrigs- og sundhedsminister det grundlæggende mål bag reformen således i en redegørelse til Folketinget:

”Grundlæggende ønsker regeringen med reformen at konsolidere og styrke den centrale danske model.”

Sammenhængende med de centrale og helt overordnede mål bag kommunalreformen skal yderligere et par de underliggende tværgående mål fremhæves.

Ved den nærmere udformning af reformen var et af de centrale tværgående mål at skabe kommuner og regioner med en større faglig og økonomisk bæredygtighed.

En af konklusionerne i den forudgående betænkning fra Strukturkommissionen var netop, at en stor del af forvaltningsenhederne var uhensigtsmæssigt små i forhold til den opgaveløsning, som lovgivningen kræver.

Med henblik på at sikre mere bæredygtige kommuner blev det i Strukturaftalen tilkendegivet, at kommuner med minimum 30.000 indbyggere ville være et godt sigtepunkt for dannelsen af nye kommuner. Ikke mindst set i sammenhæng med, at reformen også indebar overførelse af yderligere ansvar/opgaver til kommunerne. Resultatet blev, at det gennemsnitlige indbyggertal i de danske kommuner i dag er ca. 55.000 indbyggere.

Tilsvarende var det ved dannelsen af de nye regioner afgørende, at der blev skabt nye større enheder, som ville udgøre et bedre fagligt og økonomisk grundlag for at løfte sygehusopgaven, så patienterne kan tilbydes forebyggelse, undersøgelse, behandling og pleje på et højt fagligt niveau. Befolkingsmæssigt spænder de nye regioner mellem godt og vel en halv til godt og vel halvanden million indbyggere.

I Strukturaftalen er styrkelsen af den faglige og økonomiske bæredygtighed samtidig sat ind i et demokratiperspektiv:

”Med flere opgaver placeret lokalt skal demokratiet styrkes, idet flere politiske beslutninger træffes lokalt”.

På kommuneområdet var det yderligere et vigtigt tværgående mål bag den nye opgavefordeling at gøre kommunerne til borgernes og virksomhedernes hovedindgang til den offentlige sektor. Målsætningen er afspejlet i samlingen af en stor del af de borgerrettede opgaver i kommunerne og den større adgang til at kommunale servicecentre kan betjene borgere på vegne af andre myndigheder.

Endelig skal det fremhæves, at der bag den samlede nye opgavefordeling lå et mål om at tilstræbe en mere enkel og klar opgave- og ansvarsfordeling mellem myndighederne. Strukturkommissionen havde således peget på, at ansvaret for visse opgaver var delt mellem forskellige forvaltningsled og i nogle tilfælde var der tale om parallelle funktio-

ner fordelt på flere forvaltningsled. Det var således et tværgående mål at tilstræbe en større samling af ansvaret for afgrænsede opgaver hos én myndighed.

Herudover lå der også en række mere sektorrettede mål bag udformningen af kommunalreformen på de enkelte sektorområder. Det kan der læses mere om i kapitel 4.

Danmarkshistoriens største flytning

Der blev budt på mange og ofte komplicerede opgaver i forbindelse med afviklingen af amterne, sammenlægningen af kommuner og etableringen af regionerne. Mange offentlige ansatte skulle flytte eller have nye opgaver. Samtidig skulle der ske en konvertering af it-systemer, og en lang række sager skulle flyttes. Der var med andre ord tale om en meget stor flytning med alt, hvad det indebar af flyttekasser, nye omgivelser og for nogle medarbejdere også nye sagsområder. Forberedelserne til den nye struktur fandt sted sideløbende med den almindelige opgavevaretagelse. Målet var, at omorganiseringen skulle ske effektivt, hurtigt og således, at borgere og virksomheder i mindst muligt omfang oplevede svigt eller forsinkelser i den offentlige sektor. Samlet set kan det konstateres, at overgangen forløb smidigt og tilfredsstillende.

Overgangen til den nye struktur

Som følge af overgangen til den nye struktur skulle der vælges nye kommunalbestyrelser og regionsråd. Desuden skulle der ske en overførsel af medarbejdere, aktiver og passiver som følge af den nye geografiske inddeling og den ændrede opgavefordeling.

De nye kommunalbestyrelser og regionsråd

Det første valg til de nye kommunalbestyrelser og regionsråd blev afholdt i 2005. Som følge af kommunesammenlægningerne og dannelsen af de fem nye regioner skete der en række ændringer i de demokratisk valgte organer i kommuner og regioner. Med færre kommuner blev der færre kommunalbestyrelser, men samtidig fik de sammenlagte kommuner større kommunalbestyrelser end de gamle kommuner havde. I alt blev antallet af kommunalpolitikere reduceret fra 4597 til 2520. I forhold til det samlede antal amtsrådsmedlemmer blev antallet af medlemmer af regionsrådene reduceret fra 357 til 205.

De politikere, der blev valgt i 2005, var i høj grad allerede erfarne kommunalpolitikere.¹ 69,7 pct. af de valgte politikere sad allerede i en kommunalbestyrelse. Således er syv ud af ti altså genvalgte, og tre er nye. Det er en stigning i forhold til kommunalvalget i 2001, hvor 60,7 pct. af de valgte havde erfaring som siddende politikere.

I forhold til kønsfordeling er der sket en marginal forandring. Ved kommunalvalget i

¹ Tallene i afsnittet er fra Ulrik Kjær (2007): "Kommunalpolitikere", i: Roger Buch og Jørgen Elklit (red.): *Nye kommunalvalg? Kontinuitet og forandring ved valget i 2005*, Syddansk Universitetsforlag.

2001 var andelen af kvinder blandt de valgte politikere 27,0 pct. Ved 2005-valget udgjorde kvinderne 27,3 pct. Godt en fjerdedel af pladserne i kommunalbestyrelsen er således besat af kvinder. Der kan herunder konstateres en forskel på sammenlagte kommuner, hvor kvindeandelen er 24,9 pct., og ikke-sammenlagte kommuner, hvor kvindeandelen er 34,2 pct.

I den offentlige debat op til valget var der i sammenlægningskommunerne meget fokus på, hvilke af de gamle kommuner kandidaterne kom fra. I 53 pct. af sammenlægningskommunerne kom flertallet af vælgerne fra den største kommune. I de øvrige 47 pct. af kommunerne kom flertallet fra de mindre kommuner. Nogle frygtede, at politikere fra de største af kommunerne ville sætte sig på en uforholdsmæssig stor andel af pladserne i kommunalbestyrelserne i de nye sammenlagte kommuner. Resultatet af valget var imidlertid, at der blev valgt færre politikere fra de største kommuner, end disses vælgermæssige størrelse umiddelbart kunne berettigede til. Politikere fra de mindre kommuner blev således overrepræsenteret i 79 pct. af kommunerne, hvorimod de største kommuner kun blev overrepræsenteret i 21 pct. af kommunerne.

Overførsel af medarbejdere samt aktiver og passiver

Status på overførsel af medarbejdere

Kommunalreformen medførte, at en lang række medarbejdere i den offentlige sektor fik ny arbejdsgiver. I alt drejede det sig om ca. 455.000 medarbejdere, heraf skønnes det, at ca. 30.000 fysisk flyttede arbejdsplads.

Medarbejderne i de tidligere amter fik nye arbejdsgivere i henholdsvis regioner, kommuner og staten. Hovedparten af medarbejderne i amterne flyttede arbejdsplads til regionerne, og man søgte så vidt muligt at flytte medarbejderne med opgaverne. Det resulterede i, at hovedparten af de tidligere amtslige ansatte fik imødekommet deres ønske om fremtidig arbejdsplads. I alt blev der overført 159.108 årsværk fra de tidligere amter.

I kommunerne skiftede ca. 295.000 beskæftigede arbejdsgiver, heraf hovedparten som følge af at deres kommune blev lagt sammen med en eller flere kommuner.

På skatteområdet flyttede 5.220 medarbejdere allerede pr. 1. november 2005 fra kommunerne til staten. På beskæftigelsesområdet flyttede ca. 250 medarbejdere fra staten til kommunerne. I forbindelse med at kommunerne 1. august 2009 også overtager indsatsen over for forsikrede ledige, vil der blive overført et yderligere antal medarbejdere, men det præcise antal er endnu ikke afklaret.

Derudover er der et stort antal medarbejdere, som uanset de ikke har fået ny arbejdsgiver, er blevet berørt af opgaveflytningerne. Eksempelvis skulle en række medarbejdere

i staten fysisk flytte og fik eventuelt også nye arbejdsopgaver. Det drejer sig bl.a. om medarbejdere ansat i statsamterne/statsforvaltningerne og SKAT.

Det endelige resultat af delingen af amterne m.fl.

Kommunalreformen indebærer nedlæggelse af de hidtidige amter. I forbindelse hermed skulle amternes aktiver og passiver mv. fordeles mellem de overtagende myndigheder.

I 2006 blev der indgået delingsaftaler med udgangspunkt i regnskabstallene for 2004. Amternes nettoformue bestod af en række aktiver (f.eks. materielle anlægsaktiver som grunde, bygninger, maskiner, transportmidler og inventar) samt passiver (f.eks. forpligtelser i forhold til tjenestemandspensioner og gæld). Nettoformuen skulle fordeles, således at staten overtager 11 pct., regionerne 74 pct. og kommunerne 15 pct.²

For så vidt angår delingen af H:S, HUR samt de amtslige opgaver, der hidtil havde været varetaget af København, Frederiksberg og Bornholms kommuner, blev der fastsat særlige fordelingsnøgler.

I efteråret 2007 blev nettoformuen til fordeling mellem stat, regioner, kommuner og trafikkselskaber opgjort endeligt på baggrund af regnskaberne for 2006 i den såkaldte efterreguleringsproces. Nettoformuen blev på den baggrund opgjort til ca. 25,7 mia. kr., jf. Tabel 1.

Ud fra den fastsatte fordelingsnøgle skal kommunerne overtage 15 pct. af nettoformuen fra amterne m.fl. svarende til en samlet nettoformueandel på ca. 3,9 mia. kr. Regionerne skal overtage 74 pct. svarende til en nettoformueandel på ca. 19,6 mia. kr. Endelig skal staten overtage 11 pct. svarende til en samlet nettoformueandel på ca. 2,3 mia. kr.

Tabel 1: Amterne, H:S og HUR's nettoformue (mio.kr.) til fordeling mellem stat, regioner, kommuner og trafikkselskaber

Overtagende myndighed	Nettoformue til fordeling (mia.kr.)
Staten	2,3
Regioner	19,6
Kommuner	3,9
Trafikkselskaber	-0,1
Total	25,7

Kilde: Finansministeriet

² Jf. bekendtgørelse nr. 877 af 16. september 2005 om fordelingen af aktiver og passiver, rettigheder og pligter og ansatte som følge af opgaveflytninger den 1. januar 2007 i forbindelse med kommunalreformen.

I overensstemmelse med delingsaftalerne har staten overtaget værdier fra amterne, der overstiger den andel af nettoformuen, som staten har krav på (11 pct.). Det hænger blandt andet sammen med, at staten har modtaget en stor mængde fast ejendom som følge af, at gymnasier mv. overgår til staten. Staten har således samlet overtaget aktiver for en værdi af 10,0 mia. kr. og passiver (inkl. tjenestemandsforsikringer) til 2,4 mia. kr. Den faktiske nettoformueandel er således 7,6 mia. kr. Staten har derfor erlagt en kompensation på i alt ca. 5,3 mia. kr. til de øvrige myndigheder, som det fremgår af Tabel 2.

Tabel 2: Fordeling af kompensationen mellem myndigheder, netto

	Myndighed	Mia.kr.
Nettomodtagere af kompensation	Regioner	4,3
	Kommuner	0,9
	Trafikselskaber	0,1
Nettobetaler af kompensation	Staten	-5,3

Anm. og kilde: D.o.

Opfølgning på kommunalreformen

Opfølgning på opgaverreformen

På beskæftigelsesområdet er det aftalt at etablere et enstrengt kommunalt beskæftigelsessystem med en stærk statslig styring, som træder i kraft d. 1. august 2009. Aftalen betyder, at kommunerne fremover har ansvar for både forsikrede og ikke-forsikrede ledige.

På en række enkeltområder har der været – og er fortsat – nogle udfordringer, som i varierende udstrækning har afsat i reformen. Udfordringerne har givet anledning til en række initiativer, som er beskrevet i kapitel 4.

Opfølgning på inddelingsreformen

Der er ikke foretaget senere ændringer i forhold til inddelingsreformen.

Opfølgning på finansieringsreformen

Det var et led i finansieringsreformen, at partierne bag reformen på nogle områder ville vurdere behovet for eventuelle ændringer i folketingsåret 2008-09. Dette gælder bl.a. de socioøkonomiske kriterier, hvor Indenrigs- og Socialministeriets Finansieringsudvalg har gennemført en analyse af de socioøkonomiske udgiftsbehov vedrørende det specialiserede sociale område. Der blev i aftalen forudsat, at der skulle ses på kriterier og vægte i

opgørelsen af socioøkonomiske udgiftsbehov, inden refusionsordningen på det specialiserede sociale område er fuldt indfaset i 2010. Finansieringsudvalget har endvidere vurderet forskellige andre elementer og virkninger i det nye tilskuds- og udligningssystem.

Regeringen har d. 31. marts 2009 baseret på arbejdet i Indenrigs- og Socialministeriets Finansieringsudvalg fremsat et lovforslag om justering af udligningssystemet. Lovforslaget indeholder følgende elementer:

- En tilpasning af de socioøkonomiske kriterier, der sigter mod at afspejle kommunernes udgiftspres på det specialiserede sociale område.
- En korrektion i afgrænsningen af kommuner med højt strukturelt underskud.
- En tilpasning af bidrag til puljen til kommuner i hovedstadsområdet med særlige økonomiske vanskeligheder.

Der igangsættes desuden under Finansieringsudvalget et nyt arbejde om opgørelsen af kommunernes udgiftsbehov i udligningssammenhæng med henblik på en vurdering af yderligere muligheder for forbedring af systemet.

Kvalitetsreformen

Med kommunalreformen er der skabt nye og fremtidssikre rammer for kommuner og regioner. De nye rammer giver i sig selv langt bedre mulighed for at yde en sammenhængende service af høj kvalitet. Men der er behov for at sikre, at den offentlige service fortsat er af bedste kvalitet og tilpasset de behov og ønsker, som borgere har i et moderne velfærdssamfund. Samtidig står den offentlige sektor over for en udfordring med at rekruttere personale til den borgernære service og omsorg. I lyset heraf har regeringen taget initiativ til en kvalitetsreform.

Ifølge økonomaftalen for 2009 er regeringen og KL enige om at gennemføre en række initiativer, der skal understøtte kommunernes kvalitetsudvikling på de borgernære serviceområder og bidrage til en mere sammenhængende offentlig service. På sundhedsområdet er der besluttet en række markante initiativer, der skal gennemføres i samarbejde mellem regioner, kommuner og staten i de kommende år. Initiativerne skal understøtte en bedre sammenhæng i den kvalitetsudvikling i sundhedsvæsenet, der er igangsat. Indsatsen skal implementeres og konsolideres i de kommende år.

Parallelt med regeringens kvalitetsreform har kommunerne sammen igangsat Det Fælleskommunale Kvalitetsprojekt, der skal understøtte de kommende års arbejde med kvalitet i den kommunale service.

Det kommunale demokrati

Kommunalreformen har givet anledning til, at det lokale demokrati i kommunerne på forskellig vis bliver set efter i sømmene. Der er igangsat en række initiativer i både kom-

munal og statslig regi, som skal sikre, at det lokale demokrati bliver styrket i tråd med målsætningen i strukturaftalen.

Det stærke kommunale demokrati er et særkende for Danmark. Danmark er blandt de lande i Europa, som har decentraliseret flest opgaver fra staten til kommunerne. Langt de fleste velfærdsopgaver løses på det forvaltningsniveau, der er tættest på borgerne, nemlig i kommunerne.

Ifølge strukturaftalen skaber kommunalreformen grundlag for en styrkelse af det lokale demokrati. Aftalen har to afsæt:

For det første at de større og mere bæredygtige kommuner giver mulighed for, at centrale styringsinitiativer kan hvile på fastsættelse af mål, rammer og resultatkrav frem for en detaljeret styring af kommunerne.

For det andet at strukturreformen kan danne afsæt for en styrkelse af det lokale demokrati gennem en øget borgerdeltagelse.

”10 principper for decentral styring”

Med ”10 principper for decentral styring” aftalte regeringen og KL i 2007 rammerne for en klarere samarbejdsmodel mellem stat og kommuner, der bygger på mål- og ramme-styring. Principperne fastslår, at Folketinget har ansvaret for at fastsætte de overordnede mål og rammer. Kommunalbestyrelserne har ansvaret for at sætte mål og rammer for kommunernes konkrete opgavevaretagelse og definere institutionernes ledelsesrum. Principperne skal sikre gennemsigtighed, så det fremstår tydeligt for borgerne, hvor ansvaret for serviceniveau og prioriteringer er placeret.

Mange kommunalbestyrelser arbejder i regi af Det Fælleskommunale Kvalitetsprojekt med at formulere styringsmodeller, som skal klargøre arbejdsdelingen mellem kommunalbestyrelsen, forvaltningen og de decentrale institutioner.

Nærdemokrati

Det daværende Indenrigs- og Sundhedsministerium nedsatte i starten af 2005 Tænketa-
nken om Nærdemokrati med deltagelse af en række organisationer og KL. Tænketan-
ken afgav i august 2005 en redegørelse om nærdemokrati til den daværende indenrigs-
og sundhedsminister, med sine overvejelser og anbefalinger på området.

I oktober 2005 afgav regeringen en redegørelse om nærdemokrati til Folketinget. I rede-
gørelsen beskrev regeringen sine principper og initiativer på området, og den forholdt
sig til de fremtidige rammer for nærdemokratiet og anbefalingerne fra Tænketanken
om Nærdemokrati.

I 2008 iværksatte regeringen arbejdet med at samle op på de første erfaringer, som de nye kommuner har gjort sig på området.

Som resultat af denne opfølgning har regeringen og KL i samarbejde udgivet en publikation med 10 gode eksempler på nærdemokrati i kommunerne. Eksemplerne giver et billede af de mange tiltag, som er iværksat i kommunerne efter reformen. De spænder over mere overordnede tiltag i form af frivillighedspolitikker for samarbejdet med sociale foreninger, strategier for borgerinddragelse og lokaldemokrati, udvikling af borgerinddragelse gennem borgermøder og anvendelsen af lokalråd, til de mere konkrete eksempler som uddannelse af udviklingsagenter, elektroniske borgerpaneler og tv-transmittering af byrådsmøder på nettet, formulering af kodeks for borgerne i kommunen samt udarbejdelse og brug af en håndbog for borgerinddragelse.

De valgte eksempler dækker langt fra alle de tiltag, der findes i kommunerne, men de viser en alsidighed og et engagement i arbejdet med nærdemokratiet. De bekræfter samtidig, at nærdemokratiet står højt på dagsordenen i mange kommuner, og at kommunerne har taget udfordringen op og arbejder målrettet med at få nærdemokratiet til at udvikle sig.

Indenrigs- og Socialministeriet har endvidere udarbejdet en statusrapport, som bygger på kommunernes besvarelse af et spørgeskema udsendt til samtlige 98 kommuner med spørgsmål om bl.a. brugerbestyrelser, høringsprocesser, demokratistrategier og kommunikationen med borgerne.

Det overordnede billede, som statusrapporten giver, er, at alle kommuner arbejder engageret med spørgsmålet om nærdemokrati.

Samtidig viser statusrapporten ikke overraskende, at der i kommunerne er forskel på, hvordan man har valgt at tilrettelægge arbejdet med nærdemokrati. Visse metoder anvendes af stort set alle kommuner, mens andre metoder ikke har vundet samme brede indpas.

Rapporten viser, at kommunerne arbejder med mange forskellige tiltag på området, og at en del kommuner har taget forslagene og ideerne fra regeringen og Tænketanken til sig og udmøntet dem i forskellige metoder tilpasset netop deres kommune.

Kommunalbestyrelsesarbejdet

KL's bestyrelse har i 2008 igangsat "Kommunernes Demokratiprogram". Programmet understøtter de debatter kommunalbestyrelserne har om kommunalreformens betydning for det kommunalpolitiske arbejde.

I september 2008 udsendte KL et oplæg om "Udfordringer i kommunalbestyrelsernes arbejde", til samtlige medlemmer af kommunalbestyrelserne. Oplægget bygger på interviews med borgmestre, kommunalpolitikere og topembedsmænd i kommunerne. Interviewene viser, at der er fællestræk i de udfordringer, som kommunalbestyrelserne står overfor i deres daglige arbejde. Men der er også betydelige forskelle i udfordringer og løsninger. Forskelle som hænger sammen med variationer i størrelse, geografisk struktur, befolkning, kultur og politiske traditioner.

Der findes derfor ingen universalløsninger. Hver enkel kommunalbestyrelse må tegne sit portræt af udfordringerne og finde de løsninger, der passer bedst til de lokale behov, traditioner og muligheder.

Demokratiprogrammet løber i første omgang til sommeren 2009. I første halvår 2009 følger KL op med en række inspirationskataloger med eksempler fra kommunerne, som kan inspirere debatten i kommunalbestyrelserne.

Kommunalpolitikernes rolle og arbejdsvilkår

Kommunalreformen har medført store og grundlæggende strukturelle ændringer for kommunalpolitikernes rolle og vilkår. I forbindelse med økonomiaftalen for 2009 aftalte regeringen og KL at få dette område nærmere belyst.

Der blev derfor i efteråret 2008 nedsat en arbejdsgruppe om kommunalpolitikernes rolle og arbejdsvilkår. Arbejdsgruppen består af repræsentanter fra Indenrigs- og Socialministeriet, KL, Finansministeriet og Økonomi- og Erhvervsministeriet.

Arbejdsgruppen skal bl.a. behandle temaer om kommunalbestyrelsernes repræsentativitet (køn, alder, erhverv), arbejdsvilkår og eventuelle behov for at udvide viften af muligheder, der ligger i den kommunale styrelseslovs regler om de kommunale styreformer. I forbindelse hermed behandles de særlige forhold, der gælder for de største kommuner. Arbejdsgruppen skal desuden behandle initiativer vedrørende kommunalbestyrelsernes vidensopbygning. Arbejdsgruppens forskellige oplæg drøftes mellem regeringen og KL og skal være endeligt afsluttet den 1. maj 2010.

Kapitel 2

KOMMUNER OG REGIONERS FAGLIGE OG ØKONOMISKE BÆREDYGTIGHED

Et af de centrale tværgående mål med kommunalreformen var at skabe kommuner og regioner med en større faglig og økonomisk bæredygtighed. Med udgangspunkt i en ny spørgeskemaundersøgelse gøres der i dette kapitel en foreløbig status over udviklingen i faglig bæredygtighed og økonomisk bæredygtighed, herunder status på og forventninger til effektivisering af administration og service. Endvidere giver kommunerne en vurdering af, på hvilke sektorområder kommunalreformen har fået størst betydning for borgerne.

I februar 2009 – altså godt to år efter kommunalreformens ikrafttræden – har Indenrigs- og Socialministeriet, KL og Danske Regioner gennemført en spørgeskemaundersøgelse blandt kommunerne og regionerne. Alt i alt har 84 af 98 kommuner og 4 af 5 regioner deltaget i undersøgelsen.¹ Undersøgelsens svarprocent bliver herved 86 pct. for kommunerne og 80 pct. for regionerne.

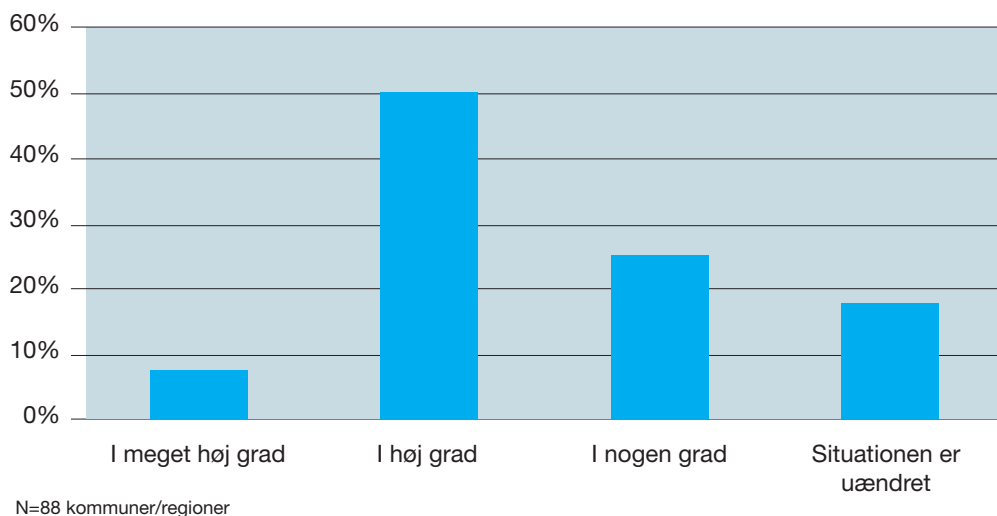
I spørgeskemaundersøgelsen er der spurgt til udviklingen i bæredygtighed i den konkrete opgavevaretagelse. Det er således ikke hensigten at foretage sammenligninger mellem amterne og regionerne, som er forskellige i størrelse, styring og opgaveportefølje.

Faglig bæredygtighed

En hovedhjørnestejn i kommunalreformen var, at den faglige bæredygtighed skulle øges. Her to år efter reformen svarer 82 pct. af kommunerne og regionerne, at kommunalreformen i en eller anden grad har bidraget til at øge den faglige bæredygtighed i opgaveløsningen jf. Figur 1.

¹ Der er blevet gennemført telefoninterviews med 137 borgmestre, kommunaldirektører, regionsformænd og regionsdirektører ud af 206 mulige svarpersoner, hvilket svarer til en svarprocent på 66,5 pct. Dog har ikke alle svarpersoner besvaret samtlige spørgsmål. I nogle kommuner har to personer besvaret spørgeskemaet, og i nogle kommuner er der én besvarelse. En række statistiske test viser, at forskellen i antallet af svarpersoner pr. kommune ikke påvirker undersøgelsens resultater. Ligeledes er det undersøgt, at borgmestre og kommunaldirektører ikke systematisk svarer forskelligt med heraf følgende påvirkning af undersøgelsens resultater. I afrapporteringen af undersøgelsen er kommuner med to besvarelser derfor behandlet sådan, at hver besvarelse vægter med ½. Med henblik på at sikre anonymiteten rapporteres regionernes data ikke særskilt. Den hyppigst brugte svarskala i undersøgelsen består af svarkategorierne "slet ikke", "i nogen grad", "situationen er uændret", "i høj grad" og "i meget høj grad". I afrapporteringen er svarene "situationen er uændret" og "slet ikke" slået sammen.

Figur 1. Har kommunalreformen bidraget til at øge den faglige bæredygtighed i kommunen/regionens opgaveløsning?



Ses der alene på kommunerne kan det konstateres, at henholdsvis sammenlagte og fortsættende kommuner svarer signifikant forskelligt fra hinanden. Stort set alle de sammenlagte kommuner (98 pct.) finder, at kommunalreformen i en eller anden grad har været med til at øge den faglige bæredygtighed. 76 pct. finder, at dette i høj eller i meget høj grad har været tilfældet. I de fortsættende kommuner finder kun 50 pct., at den faglige bæredygtighed i en eller anden grad er øget.

De kommuner, som svarede bekræftende på, at den faglige bæredygtighed er øget som følge af kommunalreformen, blev endvidere bedt om at angive på hvilke tre sektorområder den faglige bæredygtighed er øget mest. Tabel 3 viser, at 41 pct. nævner natur, miljø og planlægningsområdet som de områder, hvor den faglige bæredygtighed er øget mest, efterfulgt af sundhedsområdet (22 pct.) og det sociale område (18 pct.).

Tabel 3. Hvis den faglige bæredygtighed i en eller anden grad er øget. Nævn de tre sektorområder, hvor den faglige bæredygtighed er øget mest:

Sektorområde	1. prioritet
Natur, miljø og planlægning	41 pct.
Sundhedsområdet	22 pct.
Det sociale område	18 pct.
Skoleområdet	7 pct.
Beskæftigelsesområdet	6 pct.
Erhvervsservice	4 pct.

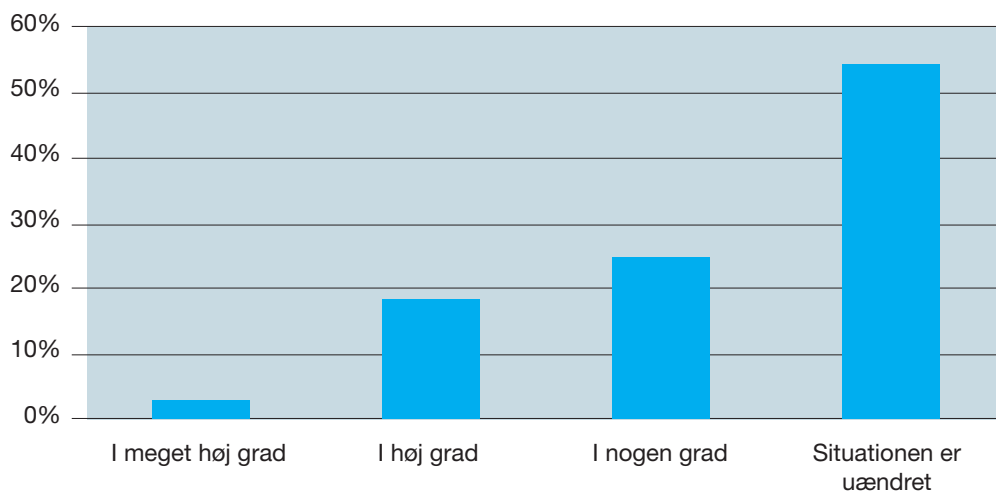
Kultur	2 pct.
Børnepasning	1 pct.
Forsyning og veje	1 pct.
Ældrepleje	0 pct.
	100 pct.*

N=106 borgmestre/kommunaldirektører *Summerer ikke til 100 pga. afrundinger

Rekruttering

En øget faglig bæredygtighed handler også om, hvorvidt mulighederne for rekruttering er blevet styrket. Undersøgelsen viser her, at lige godt halvdelen af kommunerne og regionerne (46 pct.) mener, at kommunalreformen i en eller anden grad har været med til at forbedre mulighederne for at tiltrække kvalificeret personale, jf. Figur 2. Omvendt finder 54 pct., at situationen er uændret, og at der således ikke har været nogen rekrutteringsmæssige effekter af kommunalreformen.

Figur 2. Har kommunalreformen været med til at forbedre mulighederne for at tiltrække kvalificeret personale?



N=87 kommuner/regioner

Også her er der signifikant forskel på de fortsættende og de sammenlagte kommuners svar. 58 pct. af de sammenlagte kommuner rapporterer, at de i en eller anden grad har oplevet en forbedring i mulighederne for at rekruttere kvalificeret personale, mens dette kun gælder for 28 pct. af de fortsættende kommuner. Blandt de kommuner, som har oplevet en forbedring i mulighederne for at tiltrække kvalificeret personale, er der spurgt ind til, hvorvidt dette er gældende for tre overordnede personalekategorier, jf. Tabel 4.

Tabel 4. Hvis mulighederne for at tiltrække kvalificeret personale i en eller anden grad er øget, gælder det så nogle af følgende tre områder:

	Ja	Nej	Ved ikke
Ledere	60	4	2
Fagligt personale	55	8	3
Administrativt personale	47	18	1

N=66 borgmestre/kommunaldirektører

Svarene viser, at forbedringen i mulighederne for at tiltrække kvalificeret personale gælder for alle tre personalekategorier: ledere, fagligt personale og administrativt personale – dog med en lidt svagere tendens i forhold til rekruttering af administrativt personale.

Økonomisk bæredygtighed

Udover en forøgelse af den faglige bæredygtighed var det et centralt tværgående mål med kommunalreformen, at den økonomiske bæredygtighed skulle øges. Kommunesammenlægningerne, oprettelsen af 5 nye regioner som afløsning for 14 amter samt den ændrede opgavefordeling har medført en forventning om, at der vil kunne ske effektiviseringer i både administration og service. Disse spørgsmål er også søgt belyst i spørgeskemaundersøgelsen.

Den kommunale og regionale administration

Strukturkommissionens betænkning udpegede det administrative område som det område, hvor der mest entydigt kunne identificeres et effektiviseringspotentiale i forbindelse med reformen. Både som følge af sammenlægningerne, men også som følge af den ændrede opgavefordeling. En tidlig undersøgelse foretaget af Det Kommunale og Regionale Evalueringsinstitut (KREVI) i 2007 viste, at både fortsættende og sammenlagte kommuner havde forventninger om at indhøste effektiviseringsgevinster på administrationsområdet for op imod 900 mio. kr. i 2007 stigende til knap 1,6 mia. kr. i 2010². Undersøgelsen viste ligeledes, at de sammenlagte kommuner havde de største forventninger til mulighederne for at indhøste effektiviseringsgevinster. De sammenlagte kommuner tegnede sig ifølge undersøgelsens beregninger for ca. 1,3 mia. kr. af de forventede effektiviseringsgevinster i 2010. Blandt områderne, hvor kommunerne forventede at indhøste effektiviseringsgevinster, nævnes bl.a. politikerverderlag og sekretariatsbetjening, vareindkøbskontrakter, fælles telefoni, reduktion i antallet af administrative ledere, digitaliseringstiltag og optimering af arbejdsgange.

2 KREVI (2007): *Forventede effektiviseringsgevinster på administrationsområdet.*

Undersøgelser af realiserede effektiviseringsgevinster

I de sammenlagte kommuner og i regionerne fulgte en umiddelbar økonomisk gevinst af reformen ved færre vederlagsudgifter til kommunalbestyrelsesmedlemmer og regionsrådsmedlemmer. En ny undersøgelse foretaget af KREVI i 2009 viser, at de realiserede gevinster på dette felt i høj grad stemmer overens med de forudberegnete besparelser på ca. 365 mio. kr. årligt³.

KREVI har i den nye undersøgelse set på de administrative udgifter i kommunerne baseret på regnskabstallene for 2007. Denne analyse viser, at de sammenlagte kommuner ikke i højere grad end de fortsættende kommuner har realiseret effektiviseringspotentialerne på det administrative område. Forventningerne i sammenlægningskommunerne om at kunne realisere større effektiviseringsgevinster end de fortsættende kommuner i 2007 er således endnu ikke blevet indfriet.

KREVI's undersøgelse peger på fire overordnede forklaringer i forhold til de sammenlagte kommuners udfordringer med at realisere effektiviseringsgevinsterne i 2007:

- Sammenlægningsomkostninger
- Personale- og lokalpolitiske hensyn
- Oprustning af nye administrative kompetencer
- Strukturelle forhold knyttet til antallet af gamle rådhus og en mere spredt bosætning end i de fortsættende kommuner.

Undersøgelsen indikerer, at det er de kommuner, som formulerer ambitiøse målsætninger om effektiviseringer og forfølger disse løbende, der i størst udstrækning formår at realisere en effektiviseringsgevinst.

KREVI påpeger, at 2007 har været et indkøringsår i kommunerne i forbindelse med reformen, og at det således er for tidligt at drage endelige konklusioner på denne baggrund.

På baggrund af KREVI's undersøgelse har Indenrigs- og Socialministeriet opgjort den totale administrative besparelse i 95 kommuner⁴ til 180 mio. kr. i 2007, når der tages højde for den ændrede opgavefordeling. Beregningen er foretaget på basis af en total gennemsnitsbesparelse på 64 kr. pr. indbygger i de 95 kommuner og dækker over en betydelig variation i udviklingen af administrationsudgifterne, når regnskabstallene for 2005 og 2007 sammenlignes.

Det er dog muligt, at der i kommunerne har været yderlige rationaliseringsgevinster, som er blevet anvendt til en styrkelse af den faglige bæredygtighed. En indikation heraf

3 KREVI (under udgivelse): *Kommunernes økonomi efter kommunalreformen. Budgetoverholdelse og administrative udgifter.*

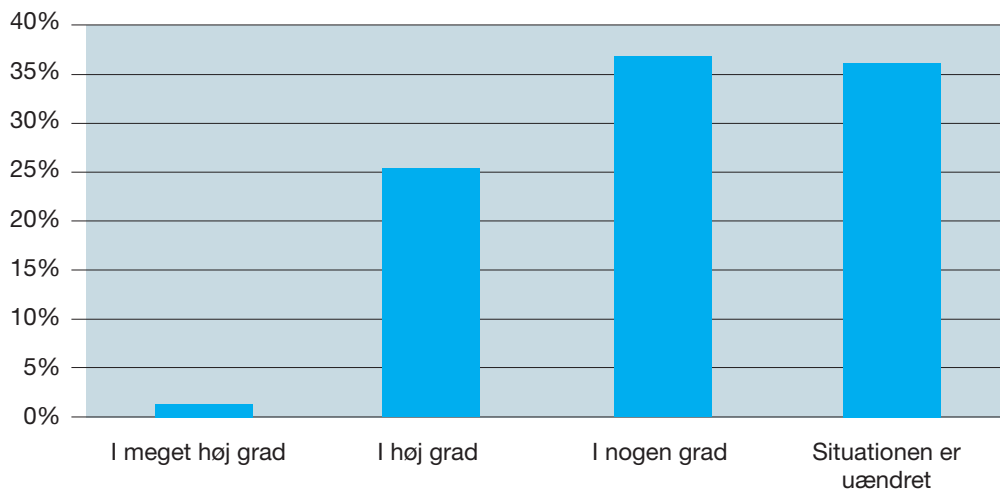
4 København, Frederiksberg og Bornholms kommuner indgår ikke i undersøgelsen.

er en analyse af udviklingen i antallet af administrative medarbejdere og ledere i perioden 2006 til 2008, som Deloitte fremlagde i 2008. Analysen viser, at der er 1.262 flere akademikere og 301 flere ledere i kommunerne i marts 2008 end i februar 2006, hvilket svarer til merudgifter på knap 840 mio. kr. årligt i forhold til niveauet i 2006. Analysen slutter, at der er indikationer på, at kommunalreformen har haft en positiv effekt på administrationens omfang, uden at kommunerne generelt har realiseret gevinsterne af sammenlægningerne. Dette begrundes bl.a. med det forhold, at sammenlagte kommuner reducerer andelen af administrative medarbejdere og ledere mere end fortsættende kommuner. Blandt de kommuner, som har øget andelen af medarbejdere og ledere, viser det sig, at sammenlagte kommuner gør dette i mindre grad end fortsættende kommuner.⁵

Vurdering af administrative effektiviseringer pr. februar 2009

I den netop gennemførte spørgeskemaundersøgelse blev kommuner og regioner pr. februar 2009 bedt om at vurdere, hvorvidt kommunalreformen har medvirket til at effektivisere administrationen. Undersøgelsen viser, at 64 pct. af kommunerne og regionerne vurderer, at administrationen i en eller anden grad er blevet mere effektiv. 36 pct. vurderer, at situationen er uændret, jf. Figur 3.

Figur 3. Vurderer du, at den kommunale/regionale administration er blevet mere effektiv som følge af kommunalreformen?



N=87 kommuner/regioner

Fortsættende og sammenlagte kommuner svarer signifikant forskelligt på dette spørgsmål. Blandt de sammenlagte kommuner er det således 71 pct., som vurderer, at administrationen i en eller anden grad er blevet mere effektiv. Blandt de fortsættende kommuner er

⁵ Deloitte (2008): "Kommunalreformens effekter".

det under halvdelen (45 pct.), som vurderer, at administrationen er blevet mere effektiv.

Undersøgelsen viser, at de kommuner og regioner som tilkendegiver, at administrationen er blevet mere effektiv, blandt andet har iværksat initiativer som:

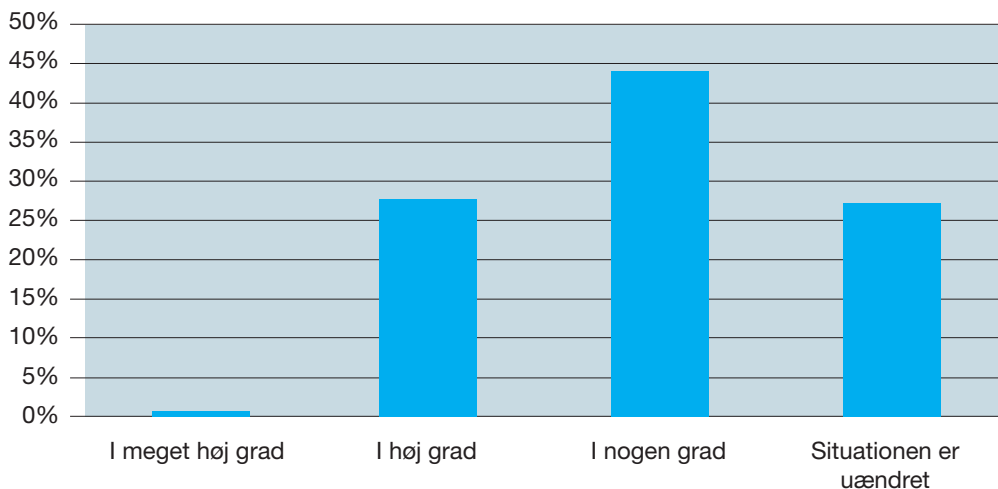
- Sammenlægning af administrative enheder (89 pct.)
- Forbedret organisering og koordinering af sektorområderne (93 pct.)
- Fælles administrative systemer (84 pct.)
- Færre ledere og mellemledere mv. (75 pct.)
- Opkvalificering af medarbejdere (87 pct.).

Fremtidige forventninger til effektiviseringer

Eftersom det kun er godt to år siden kommunalreformen trådte i kraft, er det naturligvis for tidligt at evaluere de fulde effektiviseringseffekter af reformen. Kommunerne og regionerne blev derfor også bedt om at vurdere, hvorvidt den kommunale/regionale administration fortsat kan blive mere effektiv de næste par år som følge af kommunalreformen.

Her vurderer ca. $\frac{3}{4}$ (73 pct.), at den kommunale eller regionale administration i en eller anden grad fortsat kan blive mere effektiv de næste par år som følge af kommunalreformen, jf. Figur 4. Der er således en højere forventning til fremtidige effektiviseringer end vurderingen af omfanget af de hidtil gennemførte effektiviseringer (64 pct.).

Figur 4. Vurderer du, at den kommunale/regionale administration fortsat kan blive mere effektiv de næste par år som følge af kommunalreformen?



N=79 kommuner/regioner

Sammenlagte kommuner er signifikant mere optimistiske i deres vurdering af den fremtidige effektivisering af administrationen end de fortsættende kommuner. 81 pct.

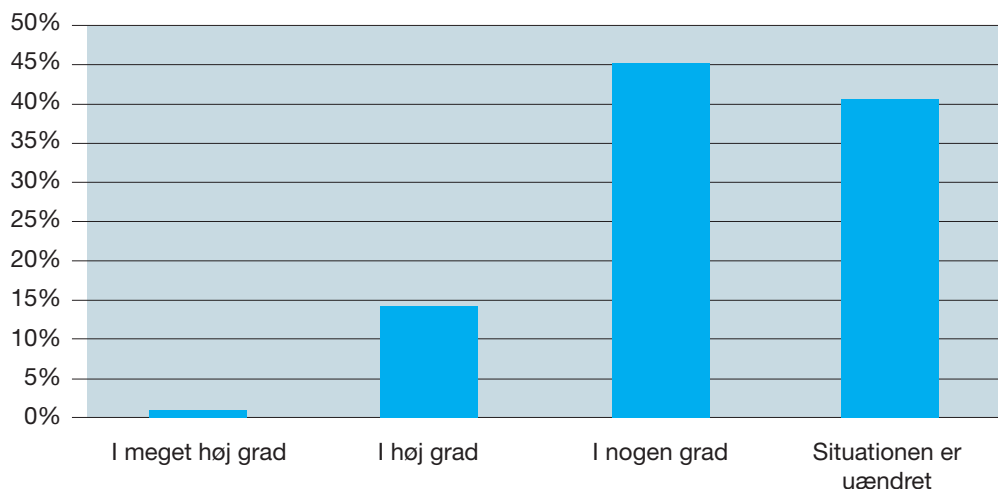
af de sammenlagte kommuner vurderer således, at administrationen i deres kommune over de næste par år i en eller anden grad kan blive mere effektiv som følge af reformen. Kun 50 pct. af de fortsættende kommuner har samme vurdering.

At det er realistisk, at der er effektiviseringsgevinster at hente i fremtiden, finder støtte i erfaringerne fra kommunesammenlægningerne på Bornholm. Her viste det sig, at realiseringen af effektiviseringsgevinsterne var tiltagende på et 3-4-årigt sigte.

Den kommunale og regionale service

Den regionale og kommunale service er et andet område, hvor der er forventninger til effektiviseringsgevinster. Spørgeskemaundersøgelsen viser, at pr. februar 2009 vurderer 60 pct. af kommunerne og regionerne, at servicen i en eller anden grad tilvejebringes mere effektivt som følge af kommunalreformen, jf. Figur 5

Figur 5. Vurderer du, at den kommunale/regionale service tilvejebringes mere effektivt som følge af kommunalreformen (eksempelvis som følge af stordriftsfordele)?



N=86 kommuner/regioner

Vurderingen af effektivisering af den kommunale og regionale service ligger således lavere end vurderingen af den administrative effektivisering (75 pct.). Også på dette område er sammenlagte kommuner mere optimistiske. 74 pct. af de sammenlagte kommuner vurderer således, at den kommunale service i en eller anden grad tilvejebringes mere effektivt som følge af kommunalreformen, mens dette kun er tilfældet i 28 pct. af de fortsættende kommuner.

En række af de kommuner, som finder, at den kommunale service i en eller anden grad tilvejebringes mere effektivt, oplyser, at bl.a. initiativer som sammenlægning af enhe-

der og fælles indkøbs- og produktionsmuligheder har medvirket til dette. Endvidere fremhæves andre forhold som bidragende til en mere effektiv kommunal service. Se boks 1:

Boks 1. Åbne kommentarer om initiativer som har medvirket til øge effektiviteten i tilvejebringelsen af den kommunale service.

- *"Opkvalificeringen af personalet og et større fagligt fællesskab"*
- *"Stordriftsfordele, konkurrenceudsættelse og LEAN-processer"*
- *"Opgaver overtaget fra de tidligere amter giver en større bredde i opgaverne og flere kompetencer i organisationen, hvilket er en gevinst"*
- *"Fælles effektiviseringsprojekter, lean-processer, best practise"*
- *"Flere folk på de enkelte poster har styrket organisationen"*
- *"Større faglige miljøer er det, der gør forskellen"*
- *"Fremrykkede IT-investeringer"*
- *"Vi har trukket yderligere opgaver hjem. Der er skabt et styrket samarbejdet på tværs, og der er skabt sammenhæng mellem sundhedsindsats og socialpolitik"*
- *"Meget bedre faglighed og sparring i organisationen"*
- *"De nyskabte fagligmiljøer skaber større effektivitet"*
- *"Digitalisering og mere målrettet efteruddannelse af personale"*

Kilde: Indenrigs- og Socialministeriet, KL og Danske Regioners spørgeskemaundersøgelse, februar 2009.

Tværrregionalt samarbejde på udbud/indkøb

Også inden for regionerne har der været fokus på at effektivisere indkøb. De nye store regioner giver et godt grundlag for at købe ind på den økonomisk mest fordelagtige måde. Regionerne har formuleret en samlet strategi på indkøbsområdet. Strategien indeholder en lang række initiativer inden for ni indsatsområder, der skal understøtte helhedstækning og samarbejde mellem regionerne på området.

Som en del af strategien igangsatte regionerne bl.a. en fælles landsdækkende udbudsproces af scannere til kræftområdet. Det er første gang et så stort vareudbud er gennemført i det offentlige på sundhedsområdet. Udbuddet blev afsluttet i efteråret 2008. Som resultat af de fire landsdækkende udbud er der indkøbt i alt 43 scannere for ca. 290 mio. kr. Der er sikret mulighed for indkøb af yderligere 66 scannere på optioner. Benyttes alle disse optioner, bruges yderligere ca. 440 mio. kr.

Den administrative udbudsproces har været centralt koordineret af Danske Regioner og et fælles sekretariat placeret i Region Hovedstaden. De enkelte udbud er gennemført i de enkelte regioner med henblik på at udnytte den ekspertise, der i forvejen er placeret i regionerne. En region har været ansvarlig for at gennemføre udbuddet på

vegne af samtlige regioner inden for hver scannertype. I de fælles landsdækkende udbud har regionerne haft fokus på kvalitet og favorable aftalevilkår og de samlede omkostninger ved indkøb og drift af scannerne.

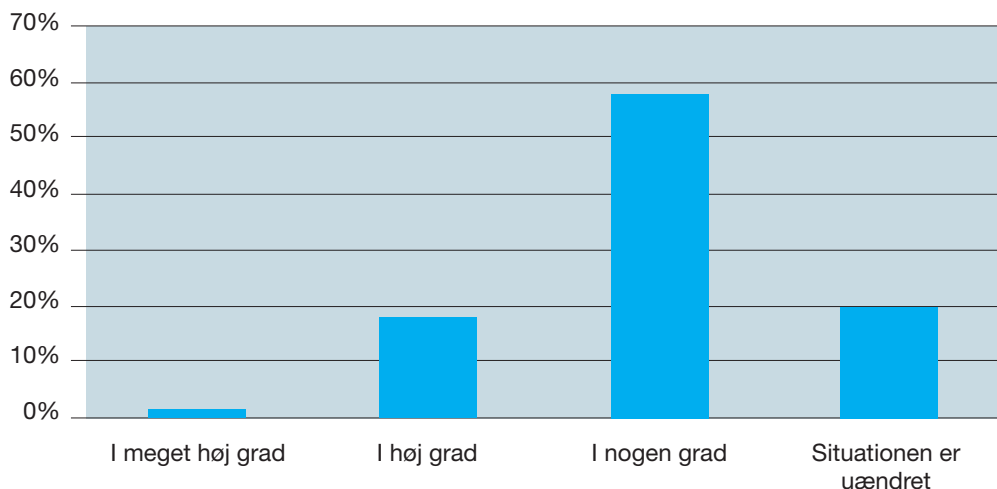
Samtidig med at der er opstillet skærpede juridiske og kommercielle krav til leverandørerne, vurderer Danske Regioner, at der er sparet i omegnen af 100 mio. kr. i forbindelse med de landsdækkende udbud. I tilgift hertil har regionerne opnået generelt bedre aftalevilkår og ikke mindst bedre driftsgarantier for udstyret.

Fremtidige forventninger til effektiviseringer

Også i forhold til effektivisering af den kommunale og regionale service er det for tidligt at evaluere de fulde effekter af reformen. Kommunerne og regionerne blev derfor bedt om at vurdere, hvorvidt den kommunale/regionale service fortsat kan blive mere effektiv.

Mere end $\frac{3}{4}$ af kommunerne og regionerne (77 pct.) vurderer, at den kommunale eller regionale service fortsat kan blive mere effektiv de næste par år som følge af kommunalreformen, jf. Figur 6. Der er således også her en større forventning til effektiviseringsgevinster, end man vurderer omfanget af de allerede gennemførte effektiviseringer (60 pct.).

Figur 6. Vurderer du, at den kommunale/regionale service fortsat kan blive mere effektiv de næste par år som følge af kommunalreformen?



N=79 kommuner/regioner

Her kan der også konstateres en signifikant forskel mellem sammenlagte og fortsættende kommuner. Blandt de sammenlagte kommuner vurderer 86 pct., at den kommunale service i en eller anden grad vil blive mere effektiv de næste år som følge af kommunalreformen. Den tilsvarende andel hos de fortsættende kommuner er 52 pct.

KL og regeringen er enige om, at kommunerne skal fortsætte indsatsen med at udnytte potentialerne for at frigøre ressourcer til borgernær service. I økonomiaftalen for 2009 er parterne enige om, at kommunerne kan omstille aktiviteter svarende til et råderum på 1 mia. kr. i 2009 stigende til 5 mia. kr. i 2013 gennem omprioriteringer og bedre ressourceudnyttelse. Det tilvejebragte råderum skal anvendes i kommunerne til service til borgerne. Med henblik på at realisere dette potentiale er der også enighed om at udarbejde forslag til statslige initiativer, der kan bidrage til at frigøre ressourcer i kommunerne svarende til ½ mia. kr. i 2010 stigende til 2½ mia. kr. i 2013.

Kommunalreformens betydning for borgerne

Kommunerne blev endelig bedt om at angive de tre sektorområder, hvor de mener kommunalreformen har fået den største betydning for borgerne. Som det fremgår af Tabel 5 nævnes: sundhedsområdet (38 pct.), natur, miljø og planlægning (17 pct.) og beskæftigelsesområdet (16 pct.), som de områder, hvor kommunalreformen vurderes at have fået størst betydning for den enkelte borger.

Tabel 5. Inden for hvilke 3 sektorområder vurderer du, at kommunalreformen har fået størst betydning for den enkelte borger?

Sektorområde	1. prioritet
Sundhedsområdet	38 pct.
Natur, miljø og planlægning	17 pct.
Beskæftigelsesområdet	16 pct.
Det sociale område	9 pct.
Skoleområdet	6 pct.
Børnepasning	5 pct.
Ældrepleje	5 pct.
Kultur	3 pct.
Erhvervsservice	2 pct.
Forsyning og veje	0 pct.
	100 pct.*

Kapitel 3

NYE SAMARBEJDSRELATIONER MELLEM KOMMUNER OG REGIONER

Kommunalreformen medførte en række nye samarbejdsrelationer mellem kommuner og regioner. I dette kapitel redegøres der for de første erfaringer fra samarbejdet. De formelle rammer for samarbejdsrelationerne beskrives, og fra den tidligere omtalte spørgeskemaundersøgelse afrapporteres kommunerne og regionernes vurdering af erfaringerne pr. februar 2009. Desuden sættes der konkret fokus på samarbejdet om udarbejdelse af den regionale udviklingsplan og det samarbejdende sundhedsvæsen

Med kommunalreformen blev der ændret markant på ansvar, opgaver og roller i den offentlige sektor. Formålet var en mere klar opgavefordeling mellem de offentlige myndigheder. Men på en lang række områder er der naturligvis fortsat behov for at samarbejde med henblik på at sikre en sammenhængende service til borgerne. Der er derfor med kommunalreformen også etableret en række nye samarbejdsrelationer/samarbejdsfora. De efterfølgende to bokse giver et kort overblik over de nye samarbejdsrelationer.

Boks 2. Formaliseret samarbejde mellem kommuner, region og andre regionale aktører

Samarbejdet mellem region og kommuner er overordnet formaliseret i Kontaktudvalget. Her mødes regionsrådets formand og borgmestrene fra kommunerne i regionen for at drøfte de overordnede relationer og samarbejdstemaer. Kontaktudvalget kan ikke træffe beslutninger, idet kompetencen ligger i henholdsvis regionsrådet og kommunalbestyrelserne. Kontaktudvalget skal mødes mindst to gange om året – bl.a. skal det hvert år senest den 1. september drøfte regionens forslag til kommunernes grund- og udviklingsbidrag til regionen for det kommende år.

Ud over Kontaktudvalget er der et politisk samarbejde mellem kommuner og region i mange andre fælles organer som f.eks. Sundhedskoordinationsudvalget, Vækstforum, samarbejdsudvalg på sundheds-/praksisområdet, styregrupper på væsentlige samarbejdsområder mv.

Nogle af de væsentlige regionale/kommunale samarbejdsområder er:

- De årlige rammeaftaler på det sociale område og specialundervisningsområdet
- Sundhedsområdet, herunder indgåelse af sundhedsaftaler og løbende samarbejde om snitflader i opgaveløsningen
- Den regionale udviklingsplan om den fælles vision for udviklingen i regionen
- Erhvervsudviklingsstrategi, der er grundlag for arbejdet i det regionale vækstforum
- Dimensionering af elever til SOSU- og pædagoguddannelserne.

Inden for alle de regionale opgaveområder, som der samarbejdes om, er der et udstrakt administrativt samarbejde gennem arbejdsgrupper med repræsentation af både region og kommuner. Arbejdsgrupperne har til opgave at analysere området, forberede oplæg til politiske drøftelser og evt. også sikre implementeringen af de politiske beslutninger.

Den politiske koordinering mellem kommunerne, herunder udpegelse af fælleskommunale repræsentanter til regionale fora, sker gennem KL's kommunekontaktråd.

Boks 3. Andre regionale samarbejdsorganer

Der foregår også regionalt samarbejde organiseret omkring en række "selvstændige" organer:

- Trafikselskaber
- De regionale beskæftigelsesråd
- De regionale udviklingsråd
- De sociale nævn og beskæftigelsesankenævn
- Statslige miljø- og trafikcentre

Udover samarbejdet mellem regioner og kommuner foregår der også samarbejde mellem regionerne indbyrdes og mellem kommunerne indbyrdes.

I og med at der kun er fem regioner, er der naturligvis mange former for uformelt samarbejde på tværs af regionerne både i regi af Danske Regioner og bilateralt. Men regionerne har også etableret formaliserede politiske samarbejder. Som eksempel kan nævnes de tværregionale møder på sundhedsområdet, hvor der sker en vidensdeling og meningsudveksling om sundhedspolitiske emner inden for det somatiske sygehusvæsen og praksissektoren. I møderne deltager typisk 2-3 repræsentanter fra hver region, Danske Regioners Sundhedsudvalg samt formanden for Regionernes Lønnings- og Takstnævn. Der er mulighed for at udvide deltagerkredsen ved særlige temadrøftelser.

Det mellemkommunale politiske samarbejde er organiseret i KL's fem kommunekontaktråd (KKR). I KKR mødes kommunerne for at drøfte og koordinere den regionalpolitiske indsats, herunder evt. fælles synspunkter forud for drøftelser med regionen, møder i regionale fora mv. Udover denne politiske koordinering kan KKR også tage initiativer og/eller spille en formidlende rolle i forbindelse med etablering og drift af mellemkommunale aktiviteter på konkrete opgaveområder.

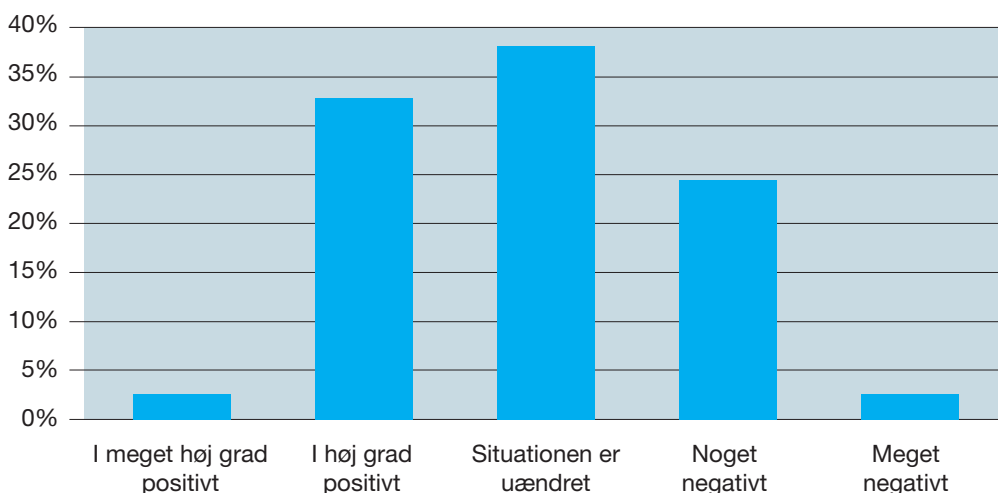
Det politiske arbejde i KKR understøttes administrativt gennem tværkommunale arbejdsgrupper og administrationerne i de enkelte kommuner. Som eksempler på større konkrete mellemkommunale samarbejder kan der bl.a. peges på væksthuse, samarbejdsaftalerne på social- og specialundervisningsområdet, kultursamarbejde, vand- og naturområdet, vindmøller samt aftaler om fordeling af flygtninge mellem kommunerne.

Kommuner og regioners vurdering af de nye relationer

I forbindelse med spørgeskemaundersøgelsen afrapporteret i kapitel 2 blev kommunerne og regionerne også bedt om at vurdere samarbejdsrelationerne mellem region og kommune efter kommunalreformens gennemførelse. Desuden blev kommunerne bedt om at vurdere samarbejdsrelationerne mellem kommunerne.

Hvad angår samarbejdsrelationerne mellem region og kommune fremfører 39 pct. af kommunerne og regionerne, at samarbejdet mellem kommunerne og regionerne/de tidligere amter kan karakteriseres som uændret på baggrund af kommunalreformen. 34 pct. fremfører, at samarbejdet i høj grad eller i meget høj grad er positivt efter reformens gennemførelse, mens 27 pct. finder, at samarbejdet er negativt jf. Figur 7

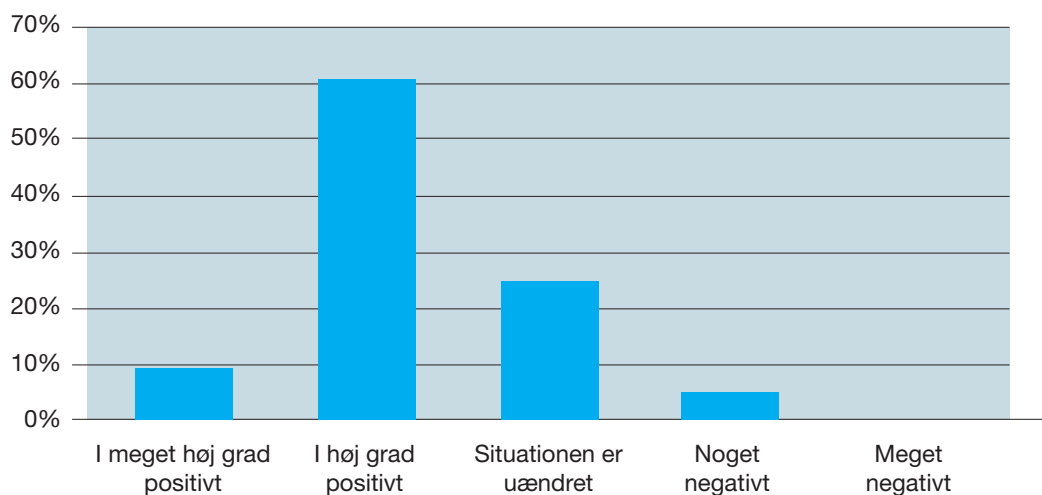
Figur 7. Hvordan opleves samarbejdsrelationerne mellem region og kommune(r), herunder vækstfora, efter strukturreformens gennemførelse?



N=82 kommuner/regioner

Hvad angår samarbejdsrelationerne kommunerne imellem viser Figur 8, at 70 pct. af kommunerne oplever, at samarbejdet mellem kommunerne efter kommunalreformen i høj grad eller i meget høj grad fungerer positivt. 25 pct. oplever situationen som uændret. Og endelig er der 5 pct. af kommunerne, som fremfører, at samarbejdet mellem kommunerne opleves noget negativt.

Figur 8. Hvordan opleves samarbejdsrelationerne mellem kommunerne efter kommunalreformen gennemførelse?



N=83 kommuner

Den regionale udviklingsplan

Kommunalreformen introducerede en helt ny plantype – den regionale udviklingsplan. Med den er der etableret et nyt strategisk samarbejde om den regionale udvikling.

Den regionale udviklingsplan er en fælles vision for udvikling af regionen. Udviklingsplanen er et strategidokument, som går på tværs af sektorgrænser og som er et af flere fora, der understøtter kommunernes regionale opgaver – dog uden at være arealregulerende.

Planloven

Planloven er den juridiske ramme for den regionale udviklingsplan. Udviklingsplanen skal på grundlag af en helhedsvurdering beskrive en ønskelig fremtidig udvikling for regionens byer, landdistrikter og udkantsområder samt for natur og miljø, herunder rekreative formål, erhverv inkl. turisme, beskæftigelse, uddannelse og kultur.

Udviklingsplanen skal redegøre for sammenhængen mellem den fremtidige udvikling og den statslige og kommunale planlægning for infrastruktur, sammenhængen med regionens samarbejde med tilgrænsende landes myndigheder, samt for de handlinger, som regionsrådet vil foretage som opfølgning på udviklingsplanen.

Regionsrådet skal offentliggøre et forslag til regional udviklingsplan i første halvdel af valgperioden.

Proces og samarbejde

Der har i hver region været tilrettelagt en samarbejdsmodel med dialog mellem kommuner og region omkring udarbejdelsen og fastlæggelsen af den regionale udviklingsplan. Den formelle del af arbejdet har været tilrettelagt i politiske og administrative styregrupper med deltagelse af regionen og kommunerne. Også erhvervslivet, uddannelsesinstitutioner og borgere har været tidligt inddraget, lige som regionen har været på rundtur til kommunerne og haft informationsmøder med kommunerne.

På baggrund af dialogen er der formuleret visioner, strategier og emner for den ønskede regionale udvikling. I mange kommuner er udviklingen af den kommunale planstrategi foregået sideløbende med arbejdet med den regionale udviklingsplan, så der er sikret overensstemmelse.

Indholdet i den regionale udviklingsplan

Den regionale udviklingsplan er med til at brande det unikke i regionen gennem en koordineret og sammenhængende indsats på tværs af institutioner. Udviklingsplanen tager udgangspunkt i analyser af de udfordringer, som regionen står over for. Og fordi udviklingsplanen ikke er en myndighedsplan, men en visionsplan, giver det en mulighed for at se på regionens udfordringer på en anden måde, end hvor en plan skal beskrive udfordringerne med udgangspunkt i konkrete myndighedsopgaver.

Hvad skal vi leve af i fremtiden? Hvad skal vi udvikle og producere? Hvilke uddannelser er der behov for? Hvordan kommer personer og varer frem? Hvordan styrker vi livet i de små samfund – og i de store? Hvordan udvikler vi erhverv uden at overbelaste naturen?

Kommunerne har taget del i processen omkring udarbejdelsen af den regionale udviklingsplan, og derfor understøtter den også de kommunale ønsker.

Den regionale udviklingsplan bygger også på andre regionale strategier, herunder beskæftigelsesrådernes regionale beskæftigelsesstrategier, vækstforaenes regionale erhvervsudviklingsstrategier samt de lokale og regionale Agenda 21-strategier.

Infrastruktur

Den regionale udviklingsplan er bl.a. et vigtigt redskab, fordi den redegør for sammenhængen mellem ønskerne til den fremtidige udvikling og den statslige og kommunale planlægning for infrastruktur. Den regionale udviklingsplan indeholder således et afsnit om infrastruktur.

I hver region har kommunerne og regionen i fællesskab udarbejdet et konkret indspil til Infrastrukturkommissionen om trafik og infrastrukturudvikling. Der har været et tæt

samarbejde mellem regioner og kommunerne, og der er enighed om det fælles bidrag.

Det samarbejdende sundhedsvæsen

Et vigtigt element i kommunalreformen er at styrke samarbejdet mellem kommuner og regioner, så den enkelte patient vil opleve høj kvalitet og klarere sammenhæng i forløb, der går på tværs af sygehus, praksissektor og de kommunale sundhedstilbud.

Samarbejdet mellem regioner/amter og kommuner på sundhedsområdet er dog ikke nyt. Også mellem de tidligere amter og kommunerne blev der indgået samarbejdsaftaler og samarbejdet om f.eks. indlæggelse og udskrivning af patienter.

Men der var stor forskel på, hvordan dette samarbejde fungerede. Nogle steder var der veletablerede samarbejdsfora, nogle steder blev der indgået aftaler om de komplementære opgaver, som gik på tværs af sektorerne, andre steder blev der ikke.

Derudover øger kommunernes styrkede rolle på sundhedsområdet også behovet for samarbejde og koordinering på tværs.

Med kommunalreformen og sundhedslovens bestemmelser om samarbejde og planlægning er samarbejdet derfor blevet intensiveret, systematiseret og formaliseret for at skabe en klarere arbejdsdeling og styrke koordineringen af de patientforløb, som går på tværs af sektorer.

Sundhedskoordinationsudvalg og sundhedsaftaler

Med reformen blev det gjort lovpligtigt for regionsråd og kommunalbestyrelser at etablere et sundhedskoordinationsudvalg og indgå sundhedsaftaler om varetagelse af opgaver på sundhedsområdet.

Alle regioner har derfor nedsat et sundhedskoordinationsudvalg med repræsentanter for regionen, kommunerne i regionen og praksissektoren. Med sundhedskoordinationsudvalget som omdrejningspunkt er der i de enkelte regioner etableret en organisation til at understøtte samarbejdet om sundhedsaftalerne. Der er etableret administrative styregrupper og lign., ligesom der er nedsat et stort antal fælles regionale-kommunale arbejdsgrupper.

Senest den 1. april 2007 har regionsrådene indgået en sundhedsaftale med hver enkelt kommunalbestyrelse i regionen.

Sundhedsaftalerne, som de fleste steder består af en generel aftale for hele regionen og en bilateral aftale mellem regionen og den enkelte kommune, omfatter som minimum følgende seks obligatoriske indsatsområder:

- Udskrivningsforløb for svage ældre patienter
- Indlæggelsesforløb
- Træningsområdet
- Hjælpemiddelområdet
- Forebyggelse og sundhedsfremme
- Indsatsen for mennesker med sindslidelser.

Sundhedsaftalerne skal indsendes til Sundhedsstyrelsen til godkendelse. Samtlige aftaler blev endelig godkendt i november 2008.

Udover de projektgrupper, styregrupper og lign., som følger af samspillet om sundhedsaftalerne, er der nedsat en række yderligere samarbejdsfora. Der er f.eks. nedsat arbejdsgrupper til at understøtte arbejdet med supplerende frivillige aftaler, ligesom der også er etableret samarbejdsfora i tilknytning til de enkelte sygehuse. Disse samarbejdsfora har til opgave at implementere og løbende følge op på sundhedsaftalen og består typisk af repræsentanter fra sygehuset, regionen, almen praksis og de kommuner, der er tilknyttet sygehuset.

Kommuner og regioner er også begyndt at arbejde med at udvikle regionale forløbsprogrammer for patienter med kronisk sygdom. Arbejdet, som også involverer almen praksis, ligger i forlængelse af Sundhedsstyrelsens generiske model for forløbsprogrammer.

De første erfaringer

Der er i kommuner og regioner gjort et stort arbejde for at få de nye samarbejdsinitiativer implementeret med inddragelse af de relevante parter. Og der er opbygget en stor og kompleks organisatorisk ramme for at skabe en mere sammenhængende indsats på sundhedsområdet.

Arbejdet med at implementere sundhedsaftalerne er allerede iværksat og foregår løbende i kommuner og regioner. Men der ligger fortsat en udfordring i at få omsat den store del af sundhedsaftalerne, som omhandler arbejdsdeling, opgavefordeling, procedurer m.v. til daglig praksis på sygehusene, almen praksis og i kommunerne. Det gælder ikke mindst indenfor genoptræningsområdet, forebyggelsesområdet og overdragelsen af færdigbehandlede patienter.

Da implementeringen af sundhedsaftalerne fortsat er i gang, er det ikke muligt på nuværende tidspunkt at give en fyldestgørende evaluering af sundhedsaftalernes betydning for at skabe mere sammenhængende patientforløb og et bedre samspil mellem de forskellige sektorer.

Men der er ingen tvivl om, at arbejdet med aftalerne har skabt en større forståelse og viden om hinandens kompetencer og tilbud og en betydelig bedre dialog på tværs, end der tidligere har været. Samarbejdet er særligt blevet udviklet og systematiseret mellem den kommunale sektor og sygehussektoren.

Det hidtidige samarbejde har imidlertid også vist, at der er behov for nogle mere fleksible rammer for arbejdet med sundhedsaftalerne fremover, hvis de skal kunne virke både i den daglige praksis, som et politisk redskab og som information til borgerne.

På baggrund af erfaringerne med de første sundhedsaftaler vil Sundhedsstyrelsen derfor i dialog med regioner og kommuner udarbejde en revideret vejledning om sundhedskoordinationsudvalg og sundhedsaftaler. Vejledningen forventes at foreligge medio 2009.

Ligeledes forventer Ministeriet for Sundhed og Forebyggelse at ændre bekendtgørelsen om sundhedskoordinationsudvalg og sundhedsaftaler som følge af en ændring af patientsikkerhedsordningen.

Der er med sundhedsaftalerne etableret et vigtigt samarbejdsredskab, som allerede i sin første generation har styrket og sat fokus på samarbejdet mellem sygehusvæsenet, almen praksis og det kommunale sundhedsområde. Men som kræver fortsat opfølgning og vedligeholdelse.

Næste generation af sundhedsaftalerne skal udarbejdes i næste valgperiodes første år, dvs. i 2010.

Kapitel 4

SEKTORVIS STATUS

Kommunalreformen havde en række sektorrettede mål, som der i dette kapitel gøres status over. For hvert sektorområde er der en beskrivelse af den nye opgavefordeling og de politiske mål hermed, senere ændringer samt en vurdering af forløbet indtil nu.

Beskæftigelsesområdet

Kommunalreformen medførte på beskæftigelsesområdet, at der pr. 1. januar 2007 blev etableret 91 jobcentre, hvor hele beskæftigelsesindsatsen, både den kommunale og statslige, blev samlet under ét tag. Formålet var at sikre, at der er én indgang til den offentlige beskæftigelsesindsats for både borgere og virksomheder, samt en lokal indsats tæt på den enkelte borger og virksomhed.

Et andet væsentligt aspekt ved etableringen af jobcentrene er, at den aktive jobrettede indsats over for den ledige adskilles fra udbetalingen af ydelser. Formålet er at bringe beskæftigelsesindsatsen i fokus i dialogen med borgerne. Ydelserne til de kommunale målgrupper bliver således ikke udbetalt i jobcentrene, men et andet sted i den kommunale forvaltning. For dagpengemodtagerne er det fortsat – som før reformen – a-kasserne, der udbetaler dagpengene.

For at sikre en sammenhæng mellem den nationale beskæftigelsespolitik og den lokale indsats indebærer etableringen af de 91 jobcentre også nye elementer i den statslige styring og overvågning af beskæftigelsesindsatsen. Beskæftigelsesministeren udmelder hvert år et antal beskæftigelsesmål på områder, hvor der er behov for en styrket indsats for at løfte resultaterne. Disse beskæftigelsesmål er retningsgivende for jobcentrene. Målene skal indgå i den årlige beskæftigelsesplan, hvorfor de vil have en central placering, når jobcentrene planlægger beskæftigelsesindsatsen for det kommende år.

Som led i reformen er der endvidere etableret fire nye statslige beskæftigelsesregioner, som har til opgave at overvåge jobcentrenes indsats og resultater i hver deres region. Det sker med afsæt i en årlig resultatrevision, data fra Jobindsats.dk, som er et nyt landsdækkende målesystem indeholdende data om jobcentrenes beskæftigelsesindsats og resultater, samt øvrige selvstændige analyseaktiviteter. Beskæftigelsesregionerne har gennem individuelle møder med jobcentrene en systematisk dialog med jobcentrene om deres indsats. Hvis resultaterne udebliver på det lokale niveau kan beskæftigelsesministeren, efter indstilling fra regionsdirektøren, pålægge et jobcenter at bruge andre aktører i beskæftigelsesindsatsen. Beskæftigelsesministerens mål indgår

som det helt centrale element i den kontrakt, som ministeren hvert år indgår med de regionale beskæftigelsesråd (RBR)/ beskæftigelsesregionerne.

Som en del af kommunalreformen er der etableret fire landsdækkende specialfunktioner. De rådgiver og informerer jobcentre og andre aktører samt sikrer udvikling og opfølgning inden for hvert af områderne handicap, ligestilling, etnisk beskæftigelsesindsats og EURES (European Employment Services). Specialfunktionerne understøtter beskæftigelsesindsatsen i alle landets jobcentre og hos andre aktører.

Arbejdsmarkedets parter er efter reformen repræsenteret på alle niveauer: Centralt niveau i Beskæftigelsesrådet (BER), på regionalt niveau i de fire regionale beskæftigelsesråd (RBR) og på lokalt niveau i de lokale beskæftigelsesråd (LBR).

Senere ændringer

Som en del af finanslovsaftalen for 2009 mellem regeringen, Dansk Folkeparti og Liberal Alliance, er det aftalt at etablere et enstrengt, kommunalt beskæftigelsessystem med en stærk statslig styring. Omlægningen træder i kraft d. 1. august 2009. For finansieringsmodeller, økonomistyring og andre administrative støttesystemer er udgangspunktet dog, at de træder i kraft senere af administrative hensyn til kommunerne.

Et enstrengt beskæftigelsessystem vil gøre det muligt at fokusere indsatsen og udnytte ressourcerne mere optimalt. Et enstrengt beskæftigelsessystem vil skabe et klart og entydigt ledelsesfokus og fjerne dobbeltadministration.

Aftalen betyder, at kommunerne fremover har ansvar for både forsikrede og ikke-forsikrede ledige. Kommunerne overtager også finansieringen af dagpengene og de statslige midler til en aktiv beskæftigelsespolitik, hvilket vil give kommunerne et stærkere incitament til at få ledige i arbejde.

De vigtigste punkter i aftalen er:

- Et statsligt niveau med en central myndighed og fire regionale enheder, som varetager overvågning og styring af det lokale niveau.
- Et lokalt niveau med kommunale jobcentre, hvor borgere og virksomheder med behov for hjælp kan henvende sig.
- Kommunerne overtager udgifterne til dagpenge, aktiveringsydelse og til aktivering af forsikrede ledige.
- De ledige bevarer deres nuværende rettigheder og pligter.
- Arbejdsmarkedets parter inddrages som hidtil i beskæftigelsesindsatsen via Beskæftigelsesrådet, de regionale og lokale beskæftigelsesråd.
- A-kasserne bevarer deres nuværende opgaver, dvs. afholdelse af CV-samtaler for forsikrede ledige, udbetalingen af dagpenge samt rådighedsvurderingen af forsikrede ledige mv.

Der etableres en stærkere statslig styring af det kommunale system, hvor de fem gældende styringsprincipper videreføres:

1. Minimumskrav i lovgivningen til en aktiv indsats.
2. Økonomiske incitamenter for kommunerne til at få ledige i job og yde en aktiv indsats.
3. Dialog mellem beskæftigelsesregioner og jobcentre om indsats og resultater.
4. Styringsredskaber, der sikrer gennemsigthed og fokus på resultater i jobcentre.
5. Centrale IT-værktøjer.

Beskæftigelsesregionerne styrkes for at understøtte gode effekter i beskæftigelsesindsatsen i alle landets kommuner. Det skal sikre, at der i jobcentrene er fokus på, at beskæftigelsesmålene nås, og at de lediges rettigheder overholdes. Samtidig skal der være balance mellem den kommunale metodefrihed og den statslige styring. Antallet af medarbejdere i regionerne udvides, så der kan følges mere hyppigt og intensivt op i forhold til det enkelte jobcenter. Der etableres endvidere en rådgivningsfunktion i hver af de fire regioner, og der gøres en øget indsats for metodeudvikling.

Der lægges endvidere op til, at Beskæftigelsesministeriet kan gennemføre rammeudbud, der er målrettet de områder, hvor kommunerne fortsat har store udfordringer. Rammeudbud kan være såvel obligatoriske som frivillige servicetilbud for kommunerne. Eksempelvis skal det nuværende obligatoriske rammeudbud for indsatsen over for ledige akademikere kunne videreføres. Derudover kan Beskæftigelsesministeriet fastlægge krav til kommunale udbud på beskæftigelsesområdet med henblik på at sikre tværgående hensyn i indsatsen.

På IT-området er udgangspunktet, at kommunerne har ansvaret for IT-understøttelse af sagsbehandling i beskæftigelsesindsatsen, mens staten har ansvaret for de centrale IT-værktøjer f.eks. Jobnet og Jobindsats.

Klagesystemet på beskæftigelsesområdet ensrettes og strømlines. Klagesagsbehandling på beskæftigelsesområdet samles i en klageinstans i Ankestyrelsen. Det sker ved at sammenlægge Arbejdsmarkedets Ankenævn med Ankestyrelsens Beskæftigelsesudvalg. Det betyder, at alle endelige afgørelser i klagesager på beskæftigelsesområdet træffes af samme myndighed.

De nuværende bevillinger til den statslige del af jobcentrene og aktivering af forsikrede ledige overføres til kommunernes beskæftigelsesindsats samt til den statslige understøtning af indsatsen.

Hvordan er det gået?

Beskæftigelsesministeriet gennemfører i perioden 2007-2010 en evaluering af kommu-

nalreformen på beskæftigelsesområdet. Evalueringen består af en række devalueringer, der hver har fokus på udvalgte dele af reformen eller specifikke indsatser efter reformen. Devalueringerne igangsættes løbende i den fireårige evalueringperiode.

Jobcentrene som helhed har været igennem en positiv udvikling siden starten i januar 2007. Det gælder både i forhold til jobcentrenes indsats og de resultater, der hidtil er opnået. Dagpengemodtagerne får generelt den indsats, som de har krav på. Ligeledes har udviklingen i indsatsen for kontant- og starthjælpsmodtagerne været positiv i perioden.

Antallet af fuldtidspersoner på kontant- eller starthjælp – hvoraf størstedelen har problemer ud over ledighed – er faldet fra 100.898 i 1.kvt. 2007 til 88.246 i 3.kvt. 2008, dvs. et fald på knap 13 pct. Antallet af dagpengemodtagere (fuldtidspersoner) er faldet med 55 pct. – fra 100.925 i 1.kvt. 2007 til 45.189 i 3.kvt. 2008. Resultaterne skal dog ses i sammenhæng med den generelle positive konjunkturudvikling i perioden.

Udviklingen i beskæftigelsesministerens tre mål for perioden 2007-2008 har været positiv:

- Der har været et markant fald (knap 60 pct.) i antallet af ledige med mere end tre måneders sammenhængende ledighed (arbejdskraftreserven) fra januar 2007 til oktober 2008.
- Der har været et stort fald (16 pct.) i antal fuldtidsledige unge under 30 år (især blandt dagpengemodtagere) fra januar 2007 til oktober 2008.
- Resultaterne efter 2 år (juli 2006 – juni 2008) med projektet NY CHANCE TIL ALLE viser, at der har været en positiv udvikling inden for de tre mål, der var sat for forsøget. 20 pct. af målgruppen¹ er således kommet i job eller uddannelse, hvor målsætningen var 25 pct. Samtidig har målgruppen været selvforsørgende i 14 pct. af indsatsperioden mod en målsætning på 15 pct. I forhold til aktiveringsgraden var målet, at målgruppen skulle være i aktivering i 40 pct. af Ny Chance-perioden. Det er lykkedes at aktivere målgruppen i 25 pct. af tiden.

Der har været en stigning i antallet af sygedagpengeforløb over 26 uger frem mod juni 2008. Med henblik på at vende denne negative udvikling har regeringen, Dansk Folkeparti, Det Radikale Venstre og Liberal Alliance i november 2008 besluttet at gennemføre den trepartsaftale om nedbringelse af sygefraværet, som regeringen indgik med arbejdsmarkedets parter i september 2008. Der sættes ind med 39 nye initiativer til i alt 170 mio. kr., og det skønnes, at aftalen vil bringe yderligere 4.000 personer i arbejde. Siden august 2008 har der i øvrigt været en svagt faldende tendens i antallet af sygedagpengeforløb over 26 uger.

1 Mere specifikt var målgruppen for indsatsen "personer som modtager kontanthjælp eller starthjælp, og som inden for de sidste 65 ud af 69 uger har modtaget passiv offentlig forsørgelse". Målgruppen bestod af personer, som opfyldte kriterierne ved indsatsperiodens start, eller som tilgik målgruppen i løbet af den periode, som initiativet varede.

Samtidig er det opstillet som et særligt mål i 2009, at antallet af sygedagpengeforløb over 26 uger skal nedbringes. Det betyder bl.a., at alle jobcentre i deres beskæftigelsesplan skal beskrive, hvad de vil gøre på dette område.

En evaluering af specialfunktionen for den etniske beskæftigelsesindsats er offentliggjort i juni 2008. Evalueringen viser overordnet set, at specialfunktionens tilbud er en succes i forhold til de opstillede evalueringskriterier:

- Der opleves generelt en god sammenhæng mellem specialfunktionens tilbud og jobcentrenes behov for rådgivning, information og udviklingstiltag
- Flertallet af jobcentrene oplever, at specialfunktionen gavner den etniske beskæftigelsesindsats
- Flertallet af nøglemedarbejderne oplever, at specialfunktionen udgør et positivt supplement til andre institutioner og hjemmesider.

Evalueringer af specialfunktionen for job & handicap og specialfunktionen for ligestilling udarbejdes i 2009. Specialfunktionen for EURES blev overført til de nye Workindenmark-centre pr. 1. oktober 2008 og evalueres derfor ikke.

Der er gennemført en evaluering af to rammeudbud (service- og LVU-udbuddene), som omhandler jobcentrenes anvendelse af andre aktører. Evalueringen, som blev offentliggjort i december 2008, følger blandt andet op på målsætningerne i ministerens handlingsplan for inddragelse af andre aktører i beskæftigelsesindsatsen, som blev fremlagt i juli 2005. Evalueringsrapporten viser, at der er tilfredshed med de nye rammer for indsatsen, både blandt andre aktører og jobcentre. Der er stor tilslutning blandt jobcentrene til den fælles betalingsmodel, som er indført. Rapporten konkluderer, at de landsdækkende udbud har skærpet konkurrencen og lagt et ekstra pres på priserne hos anden aktør, som er faldet betydeligt i forhold til tidligere. Evalueringen følges op af en fase 2 rapport i 2009, som vil indeholde supplerende dataanalyser.

Erhvervsudvikling

Der blev med kommunalreformen skabt en ny struktur for den regionale og lokale indsats for vækst og erhvervsudvikling. Den nye struktur skulle skabe gode regionale og lokale rammer for virksomhedernes udvikling og omstilling til den globale konkurrence gennem blandt andet et tæt samarbejde mellem offentlige myndigheder, erhvervsliv og videninstitutioner.

Vedtagelsen af lov om erhvervsfremme i 2005 medførte både administrative og indholdsmæssige ændringer i forhold til den hidtidige lokale og regionale erhvervspolitik. Før kommunalreformen var ansvaret for erhvervsudviklingen ikke entydigt placeret, men var en frivillig opgave, som både amter og kommuner kunne påtage sig. Med lov om erhvervsfremme blev ansvaret for den regionale erhvervsindsats forankret i regio-

nerne ved brug af vækstfora, mens ansvaret for den lokale erhvervsservice blev placeret hos kommunerne. Kommuner og regioner kan igangsætte erhvervsudviklingsaktiviteter inden for innovation, anvendelsen af ny teknologi, iværksætteri, uddannelse, turisme og udvikling i yderområderne. Staten varetager fortsat den overordnede vækstpolitik.

Den lokale erhvervsservice

For den lokale erhvervsfremmeindsats betød kommunalreformen, at ansvaret for erhvervsservicen overgik til kommunerne. Kommunerne kan gennemføre og finansiere aktiviteter indenfor erhvervsservice over for iværksættere og virksomheder. Den kommunale erhvervsservice kan bestå af information og vejledning om opstart, drift og udvikling af virksomheder samt virksomhedsoverdragelse. Derudover kan kommunerne afholde netværksmøder, kurser og lignende kollektive arrangementer.

På erhvervsserviceområdet blev der etableret en overgangsordning efter kommunalreformen, der skulle sikre en landsdækkende erhvervsservice af samme kvalitet og omfang som den, der hidtil havde foregået i de 15 erhvervsservicecentre. Staten skulle i overgangsperioden administrere de tilskudsmidler, som staten og amterne hidtil havde anvendt til erhvervsservice.

Økonomi- og Erhvervsministeriet indgik i april 2006 en aftale med KL om erhvervsservice og etablering af iværksætterhuse/væksthuse. Formålet var at skabe et løft i kvaliteten af den specialiserede iværksætterrådgivning samt et enstrengt rådgivningssystem på erhvervsserviceområdet. Den 1. januar 2007 blev der etableret fem væksthuse i Ålborg, Århus, Odense, Vordingborg og København. Husene blev etableret som erhvervsdrivende fonde efter et fælles koncept med bestyrelser, vedtægter og resultatkontrakt. Kommunerne står som stiftere af de erhvervsdrivende fonde og har flertallet i bestyrelserne.

For at skabe et samlet kvalitets- og kompetenceløft i rådgivningsindsatsen overfor nye og mindre virksomheder blev der med udmøntningen af globaliseringsaftalen afsat yderligere 42 mio. kr. i 2007, og 60 mio. kr. årligt herefter til at udvikle nye ydelser og aktiviteter i væksthuse i perioden 2008-2010. Udviklingen af væksthuse sker i et samspil mellem væksthuse, Erhvervs- og Byggestyrelsen og kommunerne. Udviklingsarbejdet har bl.a. skabt en ensartet infrastruktur omkring væksthuse med fælles hjemmeside, kundeåndteringsystem, intranet, brugerevaluering og effektmåling. Den kommunale erhvervsservice og andre af væksthuses samarbejdspartnere er inviteret til at anvende dele af den fælles infrastruktur for at understøtte etableringen af et sammenhængende rådgivningssystem.

Væksthuse er operatør for såvel nationale som regionale initiativer. Væksthuse

står f.eks. for det nationale initiativ Early Warning, der skal hjælpe virksomheder i krise. Endvidere henviser væksthuse til private rådgivere og en række specialiserede rådgivningstilbud inden for forskellige ministerområder som f.eks. GTS-institutterne, Vækstfonden, Danmarks Eksportråd og Sekretariatet for miljøeffektiv teknologi.

Regionale vækstfora

Med kommunalreformen blev der etableret seks regionale vækstfora, ét i hver region og ét på Bornholm. De regionale vækstfora er sammensat af repræsentanter fra regioner, kommuner, erhvervsliv, viden- og uddannelsesinstitutioner samt arbejdsmarkedets parter.

De regionale vækstfora er omdrejningspunktet for den regionale indsats for vækst og erhvervsudvikling. Som led heri har vækstforaene udarbejdet regionale erhvervsudviklingsstrategier, som adresserer de regionale udfordringer og bygger videre på de regionale styrker. De regionale vækstfora skal endvidere overvåge de regionale og lokale vækstvilkår og løbende sikre en tilpasning af de regionale handlingsplaner til vækstvilkårene. De regionale vækstfora er tillagt opgaven med at afgive indstilling om medfinansiering af regionale erhvervsudviklingsaktiviteter, herunder til staten om anvendelsen af EU's strukturfondsmidler og til regionsrådene om anvendelsen af de regionale udviklingsmidler til erhvervsformål. Strukturfondsmidlerne udgør i perioden 2007-2013 ca. 492 mio. kr. årligt (ekskl. teknisk assistance; 2007-priser) og medfinansieres krone for krone med nationale midler fra regioner, kommuner, staten, private og selvejende institutioner. Heraf er 50 mio. kr. afsat til en såkaldt konkurrenceudsatpulje, der kan medfinansiere særligt perspektivrige projekter inden for temaer fastsat af Danmarks Vækstråd.

Det strategiske fokus for EU's regional- og socialfondsmidler blev fra 2007 målrettet regional vækst og erhvervsudvikling. Målretningen af midlerne åbnede nye perspektiver for at anvende midlerne til at understøtte de regionale erhvervsudviklingsstrategier og bidrage til at forankre regeringens globaliseringsstrategi regionalt og lokalt.

Danmarks Vækstråd

Som bidrag til at skabe en mere effektiv og sammenhængende indsats for vækst og erhvervsudvikling i hele landet blev Danmarks Vækstråd nedsat. Danmarks Vækstråd fungerer som bindeled mellem den nationale vækstpolitik, EU-indsatsen og den regionale erhvervsudviklingsindsats, og rådet rådgiver økonomi- og erhvervsministeren om tilrettelæggelsen og udviklingen af den erhvervspolitiske indsats i Danmark.

Danmarks Vækstråd består af repræsentanter for virksomheder, erhvervsorganisationer, videninstitutioner, regionale vækstfora, kommuner og arbejdsmarkedets parter.

Senere ændringer

Regeringen indgik i juni 2007 partnerskabsaftaler med de regionale vækstfora om vækst og erhvervsudvikling fra 2007-2009. Partnerskabsaftalerne bidrager til at bygge bro mellem globaliseringsstrategien og den regionale indsats for vækst og erhvervsudvikling. Aftalerne danner rammen for en årlig dialog om, hvordan regering og vækstfora i fællesskab kan understøtte den regionale erhvervsudviklingsstrategi og sikre en regional forankring af globaliseringsstrategien og andre nationale initiativer.

I partnerskabsaftalerne har regeringen og de regionale vækstfora fastlagt en række mål og peger som led i at nå målene på en række fælles initiativer, som parterne er enige om at arbejde med. Mål og initiativer ligger inden for temaerne uddannelse og arbejdskraftudbud, bedre vækstvilkår for nye og mindre virksomheder, innovation, vidensspredning, markedsføring af Danmark, tiltrækning af investeringer og turisme, energi, landdistrikter og yderområder, grænseoverskridende samarbejde og virksomhedernes samfundsansvar.

Parterne drøfter årligt fremdriften i aftalerne og behovet for justeringer.

Hvordan er det gået?

Den lokale erhvervsservice

I 2008 er der 91 lokale erhvervsserviceenheder i Danmark. Enhederne er oftest tilknyttet de lokale erhvervsråd som sekretariater. De lokale erhvervsserviceenheder har typisk mellem tre og ti medarbejdere. Ud over vejledning af nye og eksisterende virksomheder formidler de ofte erhvervslokaler og arealer, arbejder med virksomhedstiltrækning etc. Alle de lokale erhvervsserviceenheder har indgået samarbejdsaftaler med de regionale væksthuse.

De fem regionale væksthuse gennemførte tilsammen 2242 vejledninger af nye og mindre virksomheder med vækstpotentiale i 2008. En opgørelse af væksthusenes resultatkontrakter for 2008 viser, at 83 pct. af husenes brugere er tilfredse eller meget tilfredse med den vejledning, de har modtaget i husene. I foråret 2009 gennemføres en samlet evaluering af væksthuse og de aktiviteter, der er igangsat for globaliseringsmidlerne til iværksætteri. Evalueringen skal bl.a. undersøge, hvordan væksthuse bidrager med at skabe sammenhæng i de forskellige tilbud til iværksættere på lokalt, regionalt og nationalt niveau.

De regionale vækstfora

Alle de regionale vækstfora har udarbejdet regionale erhvervsudviklingsstrategier, og de regionale handlingsplaner er ved at blive implementeret og finansieret af blandt andet EU-strukturfondsmidler og regionale erhvervsudviklingsmidler. Ifølge en opgørelse udarbejdet af Danske Regioner har de regionale vækstfora i 2007 med afsæt i er-

hvervsudviklingsstrategierne igangsat over 280 initiativer. Initiativerne dækker bredt og skal bl.a. sikre grundlaget for produktudvikling og innovation i virksomhederne, indførelse af ny teknologi og kompetenceudvikling. Som led i overvågningsopgaven har de regionale vækstfora sat mål for de igangsatte aktiviteter med henblik på løbende at følge fremdriften.

Samlet set er der disponeret ca. 27 pct. af midlerne på regionalfondsprogrammet og ca. 20 pct. af midlerne på socialfondsprogrammet pr. november 2008. Strukturfondsindsatsen evalueres løbende. I 2009 vil der som led i evalueringsindsatsen af strukturfondsprogrammerne blive gennemført en evaluering af programindsatsen.

Regionale partnerskabsaftaler

I maj/juni 2008 drøftede økonomi- og erhvervsministeren og formandskaberne i de regionale vækstfora status for fremdriften i partnerskabsaftalerne og nye initiativer inden for alle partnerskabsaftalernes områder. Dog var der særligt fokus på at styrke samarbejdet på klima- og energiområdet. Der forventes at blive indgået nye tillægsaftaler i forsommeren 2009.

Partnerskabsaftalerne har bidraget til at sætte en bredere vækst dagsorden med fokus på fælles mål og på effekten af de igangsatte indsatser. De regionale vækstfora har desuden brugt partnerskabsaftalerne til at rejse en række regionsspecifikke udfordringer, hvor man har ønsket et styrket samarbejde med staten eksempelvis for at styrke vindmølleindustriens vækstbetingelser eller udnytte vækstpotentialet i grænseoverskridende samarbejder.

Partnerskabsaftalerne har bidraget til at styrke dialogen mellem vækstfora og Rådet for Teknologi og Innovation (RTI). Dialogen mellem parterne har udmøntet sig i en samarbejdsaftale om at fokusere på fælles indsatser og samfinansiere konkrete projekter f.eks. i relation til de regionale klynger. Ligeledes lægges der op til samarbejde om at skabe et mere sammenhængende rådgivningssystem for vækstiværksættere og mindre virksomheder, og de regionale vækstfora har været inddraget i udarbejdelse af en fælles strategi for dansk turisme.

Kollektiv trafik og veje

Målet med kommunalreformen på transportområdet var ikke mindst at skabe en klar og enkel ansvarsfordeling, hvor de ansvarlige myndigheder tilskyndes til at skabe de bedst mulige trafikale løsninger for borgerne.

Kommunalreformen har ført til oprettelsen af fem nye trafikselskaber – Sydtrafik, Midttrafik, Nordjyllands Trafikselskab, Fynbus og Movia. Desuden bevarede man på Bornholm BAT.

Før kommunalreformen var der rundt om i landet en række forskellige modeller for tilrettelæggelse af bustrafikken. Nogle amter havde et trafikselskab med det fulde ansvar for al bustrafik. I andre amter havde kommunerne ansvaret for den lokale trafik, mens amterne tog sig af regionalbusserne. I hovedstadsområdet var ansvaret for bustrafikken samlet i HUR, hvor det var de tre amter samt Frederiksberg Kommune og Københavns Kommune, der også havde status som amter, der traf alle beslutninger om service og økonomi.

Trafikselskaberne er altså på én gang blevet større og har fået et ændret kompetenceområde. Det er nu kommuner og regioner, der i hele landet bestiller og betaler for bustrafikken, mens trafikselskabernes rolle er at assistere kommuner og regioner med at realisere de tilbud, som de vil betale for, samt at koordinere mellem de enkelte tilbud på tværs af regionen.

Reformen har ikke i sig selv givet anledning til et ændret bevillingsniveau til den kollektive bustrafik, men forventningen er, at højere effektivitet og stordriftsfordele vil give mere for pengene.

På vejområdet var reformens overordnede målsætning at gøre administrationen af de offentlige veje mere enkel og overskuelig. Den nye struktur skulle bl.a. sikre en større nærhed i forvaltningen og et sammenhængende overordnet vejnet for trafikken mellem de større byer, transportknudepunkter og international trafik.

Hovedparten af de tidligere amtsveje overgik til kommunerne. Det gjaldt alle lokalt orienterede veje, herunder alle amtsveje med lokalpræg, dvs. veje med lav trafik og mange vejadgange. Det kommunale vejnet bestyres af de nye 98 kommuner og udgør knap 70.000 km. Udover det offentlige vejnet findes der private fællesveje, som skønnes at udgøre ca. 24.000 km.

Staten overtog driften af ca. 2.200 km. veje fra amterne, svarende til ca. 20 pct. af det daværende amtsvejnet. Vejdirektoratet har nu ansvaret for hele det overordnede vejnet, der er ca. 3.800 km. langt, og herpå afvikles ca. 45 pct. af den samlede trafik.

Samtidig med udvidelsen af statsvejnettet i 2007 gennemførte Vejdirektoratet en ny og mere decentral organisationsstruktur med seks vejcentre placeret i Aalborg, Herning, Skanderborg, Middelfart, Næstved, og Fløng. Vejcentrenes hovedopgaver kan opdeles i følgende:

- Mindre anlæg og driftsopgaver
- Samarbejde med kommunerne
- Lokal kontakt
- Lokalt trafiksikkerhedsarbejde

Hvordan er det gået?

Takstloft og økonomi

Der er indført et takstloft med virkning for takstfastsættelsen i 2008. Takstloftet er baseret på den forventede pris- og lønudvikling i trafikskaberne og efterreguleres med to års forsinkelse for den faktiske udvikling. Eventuelle forskelle i de enkelte år mellem den skønnede og faktiske udvikling i omkostninger og i taksterne vil som følge af efterreguleringen således udlignes med to års forsinkelse. Takstloftet svarer derfor over tid til den faktiske udvikling i omkostninger i trafikskaberne. Loftet for 2008 var på 3 pct., hvilket blev overholdt af alle trafikskaber.

Særligt oliepriserne udviklede sig anderledes end forventet i 2008. Oliepriserne steg således til en pris på over 140 \$ pr. tønde i juli 2008. Trafikskaberne påpegede, at omkostningerne til indkøb af busstrafik i 2009 forventedes at ville stige betydeligt mere end de 3,1 pct., som takstloftet giver mulighed for at hæve taksterne med i 2009.

Som følge heraf var der i anden halvdel af 2008 politisk debat om, hvorvidt busstrafikken skulle have tilført ekstra midler fra staten for at undgå nedskæringer. Det massive fald i oliepriserne på ca. 70 pct. fra juli til december 2008, hvor olieprisen var faldet til godt 40 \$ pr. tønde, betød dog, at trafikskaberne nedjusterede forventningerne til stigningen i omkostningerne til indkøb af busstrafik.

Efterreguleringen af takstloftet betyder, at den større stigning i trafikskabernes omkostninger i 2008 end forventet udelukkende er et likviditetsproblem, da trafikskaberne i 2010 har fået et takstloft, der tager højde for forskellen mellem den skønnede og faktiske udvikling i 2008.

Trafikskabernes budgettal for 2009 viser samlet et stort set uændret kørselsomfang i 2009 i forhold til i 2008.

Ny kompetencefordeling

Det har været en stor opgave at samle tilrettelæggelsen af den lokale og regionale kollektive trafik i en ny organisation samtidig med, at bestillerrollen er overgået til kommuner og regioner. Både kommuner, regioner og trafikskaber har skullet omstille sig til den nye kompetencefordeling.

Loven giver spillerum for lokale løsninger mellem regioner og kommuner. Af loven fremgår det bl.a., at en region ikke kan forpligtes til at bidrage med mere end udgifterne til privatbaner og busbetjening af regional betydning i den pågældende region. Endvidere hedder det i bemærkningerne, at det forventes, at trafikskaberne vælger en model, hvor regionen bliver ansvarlig for et overordnet regionalt busnet, der forbinder bycentre uden banebetjening i hver sin kommune. Baggrunden var ønsket om et sam-

arbejde mellem kommuner og regioner baseret på decentrale beslutninger, ud fra at jo mere der besluttes lokalt, desto stærkere legitimitet og engagement.

Lov om trafikselskaber har ført beslutningerne om bustrafikken tættere på borgerne og de enkelte kommunalbestyrelser. Kommunerne har derved fået bedre muligheder for at fastlægge serviceniveauet i bustrafikken.

Processen med at fastlægge ansvarsfordelingen mellem regioner og kommuner er i fuld gang. Flere steder vest for Storebælt har der været debat om afgrænsningen mellem kommunale og regionale ruter. Trafikselskaberne bidrager til at sikre planlægning og koordination mellem regioner og kommuner.

Fordeling af udgifter i Movia

I to sager i Movia har der været uenighed om fordelingen af udgifter.

Den ene sag drejer sig om fastlæggelse af hvilke udgifter, der skal medregnes som fælles administrationsomkostninger - og som derfor i henhold til loven skal betales af regionerne - og hvilke udgifter, der er rutehenførbare og derfor skal betales af henholdsvis kommuner og regioner i henhold til trafikomfanget.

Sagen er endnu ikke afsluttet. Det skal bemærkes, at loven på dette område ikke er ens i hele landet, idet man i Movia's område har én bestemmelse, mens man i den øvrige del af landet har en anden.

Den anden sag drejer sig om finansiering af busruter, der forløber over mere end én kommune, hvor der i loven er fastsat objektive fordelingskriterier for kommunernes bidrag. På baggrund af sagen er der vedtaget et lovforslag, der præciserer den pågældende bestemmelse i lov om trafikselskaber, således at finansieringsmodellen fremgår direkte af lovteksten.

Takster i den kollektive trafik

Jf. den politiske aftale om "Rammer for fremtidens takstsystemer" af 30. maj 2007 er der ønske om, at udviklingen bevæger sig i retning af mere ensartethed med f.eks. ens pasgertypedefinitioner og rabatter, hvilket vil gøre taksterne mere overskuelige og forståelige for passagerne.

Der blev i efteråret 2008 fremsat lovforslag, der præciserer fordelingen af takstkompetencen mellem trafikselskaberne og jernbanevirksomhederne. Jernbanevirksomhederne skal i medfør heraf indgå aftaler med trafikselskaberne om fordelingen af takstkompetencen, således at jernbanevirksomhederne tildeles takstkompetencen for længere rejser ud over et takstområde – typisk 35-40 km.

Lovforslaget, der også indeholder ovennævnte præcisering af finansieringsmodellen på Sjælland, blev vedtaget i februar 2009.

Der er en takstharmoniseringsproces i gang i flere trafikelskaber, hvor taksterne i de enkelte takstområder inden for selskabernes områder gradvist tilnærmes hinanden. På Fyn, hvor der tidligere fandtes forskellige takstsystemer i de fleste mindre kommuner, er der i 2008 indført et nyt fælles takstsystem.

Kompensation for merudgifter som følge af nye EU-regler

I 2008 ophørte Danmarks undtagelse fra EU's energibeskatnings-direktiv. Den kollektive trafik udført af trafikelskaberne bliver dermed påført en dieselafgift.

Kommunerne og regionerne og dermed indirekte trafikelskaberne er via bloktilskuddet kompenseret for merudgifter i den forbindelse. Kompensationen er på ca. 500 mio. kr. årligt.

Kompensationen rammer ikke helt præcist i forhold til kommunernes og regionernes merudgifter. De kommuner og regioner, der har relativt mest trafik, bliver underkompenseret, mens kommuner og regioner med relativt mindre trafik overkompenseres.

Der er for regionernes vedkommende aftalt en overgangsordning, der indebærer, at den enkelte region i 2009 kompenseres for 50 pct. af det beregnede tab eller den beregnede gevinst.

Driften af vejnettet

Vejdirektoratet er organiseret som en bestillerorganisation, hvilket vil sige, at det udførende arbejde ude på vejnettet varetages af eksterne leverandører. Tidligere havde en række af amterne deres egne entreprenøraftdelinger, og Vejdirektoratet overtog således i forbindelse med kommunalreformen en del amtsmedarbejdere, der havde udførende funktioner og tilsynsfunktioner på vejnettet. Desuden overtog Vejdirektoratet som en del af delingsaftalen materiel og materielgårde fra de tidligere amter.

Materiellet, bortset fra vintermateriel, er afhændet, og der er en igangværende undersøgelse af hvilke materielgårde, der skal afhændes. De udførende medarbejdere er virksomhedsoverdraget til de entreprenørfirmaer, der har driftsopgaverne på vejnettet.

Vejdirektoratet har bibeholdt tilsynsfunktionen internt, herunder tilsynet med entreprenørerne, i erkendelse af vigtigheden af selv at have overblik over tilstanden på vejnettet, og for at kunne varetage myndighedsopgaverne på vejnettet. Driftsmæssigt og planlægningsmæssigt er det en økonomisk fordel, at staten har et mere fintmasket vejnet. Den enkelte vejstrækning bliver ikke opdelt i forhold til flere vejmyndigheder, og

entreprenørerne kan derfor lettere planlægge og gennemføre arbejde i et større område ad gangen.

Vintertjenesten: Overgangsvinteren 2006/2007

En udfordring i forbindelse med overtagelsen af amtsvejene var overtagelses-tidspunktet d. 1. januar 2007, dvs. midt om vinteren – hvor der var risiko for sne og isglatte veje. Amterne havde indtil da haft ansvaret på vintervedligeholdelsen på egne veje, foruden at de på vegne af Vejdirektoratet forestod vintervedligeholdelsen på statens veje.

Allerede i januar 2005 blev det siddende vinterudvalg, med repræsentanter fra kommunerne, amterne og Vejdirektoratet, bedt om at udarbejde et forslag til en mulig organisering af vintervarsling og vintertjeneste i forbindelse med implementering af kommunalreformen.

For at sikre at der var en funktionelt intakt vinterorganisation d. 1. januar 2007, blev det aftalt med kommunerne, at vintervedligeholdelsen som udgangspunkt skulle gennemføres med amternes tidligere personale. Vejdirektoratet varetog den administrative og praktiske styring af vintertjenesten på hele det tidligere amtsvejnet i perioden fra 1. januar til 30. april 2007, og kommunerne skulle stille de overdragne amtsmedarbejdere til rådighed. Overvågningen og varslingen skulle varetages fra de seks nye vejcentre, bemanded med amternes vintermedarbejdere.

Samlet set forløb overgangsvinteren problemfrit. Der er fortsat et samarbejde mellem Vejdirektoratet og kommunerne om vintervedligeholdelsen. Der er ligeledes et samarbejde om Vejdirektoratets internetbaserede glatførevarslingssystem Vejvejr.

Data og systemer

Amternes datasamlinger om vejene skulle overføres til de nye kommuner og til Vejdirektoratet. Desuden skulle der ske en sammenlægning af de gamle kommuners datasamlinger, således at de dækker de nye kommuners behov. Den første proces er gennemført og er hurtigt kommet på plads. Den anden proces er fortsat i gang. Der udestår endvidere visse opgaver i relation til at sikre indsamling og standardisering af data.

Trafiksikkerhed

I forbindelse med udmøntningen af kommunalreformen blev det vurderet som mest hensigtsmæssigt, at opgaverne i forhold til koordinering og informations- og kampagneindsatser løses i regionale enheder. Der blev derfor oprettet seks nye regionale færdselssikkerhedsudvalg med repræsentation fra Vejdirektoratet, Rådet for Større Færdselssikkerhed, kommunerne, de lokale politikredse, Danske Regioner og organisationer/foreninger som eksempelvis Fagforbundet 3F, Dansk Transport og Logistik, Falck etc.

De seks regionale færdselssikkerhedsudvalg varetager i dag følgende opgaver:

- Koordinering af indsatsen på trafiksikkerhedsområdet regionalt
- Udarbejdelse af handlingsplaner
- Analyse af den regionale ulykkesudvikling
- Udarbejdelse og gennemførelse af regionale kampagne- og informationsaktiviteter
- Koordinering i forbindelse med landsdækkende og kommunale kampagne- og informationsaktiviteter
- Evaluering af kampagne- og informationsindsatser.

Vejdirektoratet varetog allerede inden kommunalreformen de ovennævnte opgaver, men med reformen kom der større fokus på den koordinerende rolle, specielt samarbejdet med kommuner.

Der er således etableret et styrket samarbejde med både tidligere og nye aktører inden for trafiksikkerhedsområdet, men specielt samarbejdet med kommunerne har udviklet sig. På det vejtekniske område er der på tværs af vejcentre og kommuner etableret faglige netværk, der indsamler og formidler både national og international viden.

For fortsat at udvikle det landsdækkende kampagnesamarbejde, er der blevet nedsat en koordinationsgruppe med deltagelse af Rådet for Større Færdselssikkerhed, KL, Danske Regioner, Vejdirektoratet, politiet og tre kommuner. Eksempelvis har det været muligt at gennemføre fire årlige landsdækkende kampagner mod tidligere én til to.

I samarbejde mellem kommunerne og Vejdirektoratet gennemføres løbende evaluering af det lokale trafiksikkerhedsarbejde.

Statens overtagelse af anlægsprojekter fra amterne

Der blev d. 26. oktober 2006 indgået en aftale om trafik for 2007 mellem regeringen, Dansk Folkeparti og Det Radikale Venstre. Trafikaftalen indeholder bl.a. igangsættelse af en række projekter på det vejnet, der pr. 1. januar 2007 overgik fra amterne til staten.

Vejdirektoratet og amterne samarbejdede om projekterne bl.a. vedrørende hvilke oplysninger, der var nødvendige at overføre. Oplysningerne dækkede alt fra indhentede myndighedstilladelser til udtræk fra projektsystemer og gennemgang af projekternes økonomi.

Projekterne er efter overtagelsen konsolideret med hensyn til tid, økonomi og kvalitet. De er i den forbindelse endvidere blevet rebudgetteret efter retningslinjerne om ny anlægsbudgettering. Projekterne fik med aktstykker af 19. februar 2009 tilført merbevill-

ling, herunder som følge af at en række budgetposter vedrørende bl.a. arealerhvervelse, projektering, øvrige entrepriser mv. ikke var indeholdt i amternes anlægsoverslag.

Kulturområdet

Målet for kommunalreformen på kulturområdet var at skabe en forenklet støttestruktur, der både hvilede på et aktivt lokalt engagement og på varetagelsen af nationale kulturpolitiske hensyn. Med reformen skulle ansvaret for kulturen deles mellem stat og kommuner. De nye regioner fik mulighed for i relation til den overordnede planlægning for regionen at iværksætte enkeltstående kulturbegivenheder eller nye kulturtilbud, der kunne videreføres af andre, men regionerne fik ikke mulighed for at forestå eller yde tilskud til egentlig drift af kulturinstitutioner eller kulturtilbud.

Særligt om musik

Det er nu kommunerne og staten, som deler ansvaret på musikområdet. Amternes tidligere engagement i musikliv og institutioner er overtaget og videreført af staten. Det gælder de musikalske grundkurser (MGK), skolekoncerter, landsdelsorkestre, basisensembler og rytmiske spillesteder.

Det er blevet gjort lovpligtigt for kommunerne at drive en musikskole, hvilket før kommunalreformen var frivilligt.

De tidligere frivillige amtsmusikråd er blevet nedlagt, men det står kommunerne frit for enten alene eller sammen med andre kommuner at oprette lokale musikudvalg.

Særligt om teater

Det generelle billede er, at staten har overtaget hovedansvaret for de teatre, som kan siges at have en national karakter (f.eks. Landsdelsscenerne), mens hovedansvaret for de mere lokalt funderede teatre – egnsteatrene – er placeret hos kommunerne. Finansieringen af egnsteatrene deles dog af stat og kommune, da staten yder refusion for en del af de kommunale udgifter. Endvidere overtog staten amternes andel af udgifterne til egnsteatre.

Den hidtidige Teaterabonnementsordning, der blev administreret af amterne, er nedlagt. I stedet er der etableret en ny støtteordning, der giver tilskud til teatrenes og teaterforeningernes formidling og til nedbringelse af billetpriser.

RBOT-ordningen (Rejsende Børne- og Opsøgende Teater) var indtil Kommunalreformen en selvstændig børneteaterstøtteordning. Ordningen blev nedlagt d. 1. januar 2007 i forbindelse med kommunalreformen, men bevillingen blev overdraget til Kunstrådets Scenekunstudvalg, som har overtaget ansvaret for at uddele tilskud til turnerende børneteater.

Særligt om kulturbevaring

Staten har overtaget hovedtilskudsansvaret for museer med national karakter (§ 16-museerne). På fortidsmindeområdet er amternes hidtidige ansvar fordelt mellem stat og kommune. Derudover er der oprettet to fireårige overgangsordninger for henholdsvis de tidligere amtslige tilskud til de lokalt baserede statsanerkendte museer (§ 15-museerne) og for konserveringscentrene. Det gælder for de to overgangsordninger, at kommunerne som udgangspunkt så vidt muligt overtager ansvaret for de hidtidige amtslige tilskud, når overgangsordningerne ophører.

Der er samtidig etableret en ordning, der indebærer, at samdriftstilskuddet fra flere hidtidige kommuner til en række museer opretholdes frem til udgangen af 2010, selv om de tilskudsydende kommuner er blevet sammenlagt under kommunalreformen. Enkelte museer vil også være under ordningen efter 2010.

Særligt om arkiver

Reformen har betydet flytning af mange opgaver og ansvar fra en myndighed til en anden. Amternes arkivalier (registre, journaler og ESDH-systemer), er fordelt til andre myndigheder. Der er indgået en aftale om en fælles løsning på håndteringen af arkivalier, så det foregår på en ensartet måde, uanset om det er kommunerne eller staten, der overtager opgaven. Den del af arkivalierne, som ikke er direkte knyttet til de enkelte opgaver, f.eks. sager vedrørende amternes generelle ledelse og administration, har regionerne overtaget ansvaret for.

Særligt om biblioteker

Kommunalreformens kommunesammenlægninger har betydet sammenlægning af kommunernes biblioteksvæsen.

Biblioteksstyrelsen har i forbindelse med reformen udarbejdet en vejledning vedrørende sammenlægning af IT-systemer. En mere generel publikation med råd og vink for folkebiblioteker, der skal fusionere deres biblioteker, er udarbejdet i samarbejde med KL. Styrelsen har endvidere gjort etablering af biblioteker i de nye kommuner og samarbejde på tværs af kommuner til et indsatsområde for Udviklingspuljen for folke- og skolebiblioteker.

Særligt om kulturaftaler

Tidligere kunne amter og kommuner indgå frivillige kulturaftaler med staten. Med kommunalreformen er det kommunerne, der i fællesskab kan indgå kulturaftaler med Kulturministeriet.

Regionerne kan dog indgå i aftalerne sammen med en gruppe af kommuner inden for de kompetencer, der er tillagt regionerne på kulturområdet.

Særligt om zoologiske anlæg

Flere af de statsanerkendte zoologiske anlæg modtog større eller mindre tilskud fra amterne og HUR. Disse tilskud blev med reformen overført til staten og videreført som en del af den eksisterende statslige tilskudsordning til de zoologiske anlæg. De statslige tilskud til de zoologiske anlæg fordeles efter faglige kriterier af Rådet for Zoologiske Anlæg.

Senere ændringer

Teater

Fra 1. januar 2008 blev der gennemført en ny ordning for egNSTeatrene, som indeholdt en ny konsulentordning, der fremover skal sikre kvaliteten i egNSTeatrene ved evalueringer. Derudover er der indført en overordnet rammestyling for området, således at refusionsprocent ikke længere automatisk er 50 pct., men varierer.

Biblioteker

I forlængelse af kommunalreformen er der besluttet en reform af den statslige overbygning på folkebiblioteksområdet, centralbiblioteksvirksomheden.

Kulturministeren udmeldte beslutningen om en ny model i december 2007. Den nye struktur, der reducerer antallet af kommunale biblioteker, der samtidig virker som centralbiblioteker fra 16 til 6, har fuld virkning fra 2010, mens 2009 er et overgangsår. Reformen giver et rationale, hvorved der frigøres flere midler til udvikling af nye elektroniske bibliotekstilbud.

Styrelsen for Bibliotek og Medier har udarbejdet en rapport om folkebibliotekernes udvikling efter kommunalreformen. Rapporten, som blev offentliggjort i november 2008, dokumenterer situationen på baggrund af statistikken fra 2007 suppleret med en spørgeskemaundersøgelse i foråret 2008.

På baggrund af rapporten har Kulturministeren netop nedsat et udvalg, som skal se på folkebibliotekernes rolle i vidensamfundet. Udvalget forventes at kunne fremlægge sine anbefalinger primo 2010.

Andet

KL oplyser desuden, at der som følge af kommunesammenlægningerne har været et omfattende arbejde i kommunerne med at harmonisere takster på f.eks. musikskoler og på idrætsfaciliteter.

Hvordan er det gået?

Generelt tegner der sig et positivt billede af kommunalreformen på kulturområdet. Den vedtagne lovgivning og de efterfølgende reguleringer og overførsler er stort set gennemført på en meget tilfredsstillende måde.

Kommunalreformen har igangsat en positiv udviklingsproces på en række af kulturlivets områder. Det gælder f.eks. blandt landets statsanerkendte museer, hvor flere museer fusionerer, hvorved både faglighed og robusthed styrkes. Museerne bliver derved færre og større. Det betyder bl.a., at de overførte amtslige tilskud til de såkaldte § 15 museer bliver reduceret til færre (og dermed større) tilskud i løbet af den fireårige overgangsordning. Dette gavner museernes mulighed for at løse deres basisopgaver og for at udvikle deres virksomhed.

På teaterområdet er antallet af egne teatre vokset siden kommunalreformen - angiveligt fordi mange af de større kommuner ønsker at have et lokalt teater som kulturelt flagskib og omdrejningspunkt.

På børneteaterområdet er der en tendens til, at det formidlernetværk, som eksisterede i de gamle kommuner og bestod af bibliotekarer, skolelærere og medarbejdere i kommunerne, delvist er brudt op. Det ser desuden ud til, at der er sket et fald i skolernes og andre institutioners indkøb af børneteaterforestillinger. Det er dog for tidligt at sige, om dette er et overgangsfænomen eller en varig nedgang.

På biblioteksområdet er der sket en omstillingsproces, som er sket tilsvarende på mange andre samfundsområder. Mange mennesker bruger således nu bibliotek.dk, og samtidig med lukning af filialer sker der en udvidelse og opkvalificering af tilbuddene på andre biblioteker. Samtidig søger bibliotekerne i disse år at imødekomme nye brugerønsker og -behov og i højere grad at målrette tilbuddene til de enkelte brugergrupper.

Kulturministeren har netop nedsat et udvalg, der skal se på, hvordan bibliotekerne kan bidrage til at føre regeringens globaliseringsstrategi ud i livet. Baggrunden er, at uddannelse, forskning, vidensproduktion og formidling er nøgleområder i regeringens globaliseringsstrategi. Og på alle disse områder er bibliotekerne centrale.

Med kommunalreformen er der også kommet en stigende tilslutning blandt kommunerne til at indgå frivillige kulturaftaler med staten. Hermed styrkes det tværkommunale samarbejde på kulturområdet, og der sker hermed et kvalitativt løft af kulturlivet.

Hvad angår musikskolerne har kommunalreformen betydet, at der er sket en lang række sammenlægninger af skoler, således at hver kommune nu har én musikskole. Før reformen var der omkring 230 musikskoler. Sammenlægningerne har umiddelbart betydet et generelt løft i kvalitet og udbud af undervisningstilbud fra skolerne.

Natur-, miljø- og planområdet

Opgaverne indenfor natur-, miljø- og planområdet var tidligere hovedsageligt delt mellem amterne og kommunerne - med kun få opgaver i staten. Med kommunalreformen

blev ansvaret for langt de fleste opgaver samlet i kommunerne. Nationale og særligt teknisk komplicerede opgaver blev dog henlagt til staten, heraf hovedparten i syv decentrale miljøcentre under Miljøministeriet. Opgaver vedrørende råstofplanlægning, jordforurening og de nye regionale udviklingsplaner blev henlagt til regionerne.

Der blev også gennemført en helt ny lovgivning vedrørende miljøgodkendelse af husdyrbrug, der trådte i kraft samtidig med reformen. Parallelt hermed implementeres der tre EU-direktiver på vand- og naturområdet.

Senere ændringer

Der er ikke efter kommunalreformen sket væsentlige ændringer i opgavefordelingen på hverken kommunerne, regionerne eller statens område.

Staten har foretaget en organisatorisk tilpasning, idet rammevilkårene for de statslige miljøcentre er forbedret fra oktober 2007 med oprettelsen af By- og Landskabsstyrelsen. Der arbejdes aktivt med at styrke det faglige miljø og sikre planlægning, kapacitetsudnyttelse og ressourceallokering på tværs.

Hvordan er det gået?

Opgaveløsningen på de overførte områder i kommuner, regioner og staten er generelt forløbet tilfredsstillende. Med de langt større kommuner og med samlingen af langt de fleste opgaver og ekspertiser i kommunerne er der tale om fagligt og administrativt set langt stærkere kommuner end tidligere. Overdragelsen af opgaver fra amterne til staten har givet muligheder for at udnytte synergi- og effektiviseringsgevinster i opgaveløsningen. Der er skabt grundlag for en tættere koordinering og mere ensartethed i sagsbehandlingen på tværs af landet, samtidig med at de syv miljøcentre sikrer en lokal forankring.

Den første tid efter kommunalreformen, særligt 2007, har dog været præget af, at det har været nødvendigt at anvende ressourcer på opbygning af nye kommunale og statslige administrationer, samt at staten og kommunerne overtog en række uafsluttede opgaver fra amterne. Dette har medført, at kommunerne og staten har måttet foretage en prioritering af opgaverne, og således i et vist omfang har måttet udskyde varetagelsen af opgaver, hvor det har været miljømæssigt og i øvrigt samfundsmæssigt forsvarligt, og hvor borgere og virksomheder har mærket det mindst muligt. Der tages derfor i 2009 en række initiativer for at nedbringe antallet af uafsluttede sager.

Samtidig med reformen er staten, regionerne og kommunerne gået i samarbejde om opbygningen af Danmarks Miljøportal, der først og fremmest indeholder miljøfaglige og administrative oplysninger, som de tidligere amter varetog. Portalen er et værdifuldt grundlag for kommunerne, regionerne og miljøcentrenes arbejde.

Endvidere er staten og kommunerne i regi af FOTdanmark gået i samarbejde om at etablere et fællesoffentligt geografisk administrationsgrundlag. Visionen er, at FOT-grundlaget på sigt anvendes af alle kommunale og statslige myndigheder som deres geografiske administrationsgrundlag.

Planområdet

De nye kommuneplaner bliver fremover den bærende og helt afgørende oversigtlige plan. Kommuneplanerne skal, ud over de hidtidige kommuneplaner, nu også fastsætte mål og retningslinjer for de emner, som hidtil har indgået i regionplanerne samt redegøre for sammenhængen til sektorplanlægningen.

De første kommuneplaner efter de nye regler skal udarbejdes i 2009. På nuværende tidspunkt er det derfor for tidligt at vurdere dem. Indtil videre har kommunerne dog udarbejdet strategier for kommuneplanlægningen, der pt. evalueres.

De fem regioner og Bornholms Regionskommune har udarbejdet de nye regionale udviklingsplaner efter planlovens regler i samarbejde med kommunerne. Arbejdet med de regionale udviklingsplaner er nærmere beskrevet i kapitel 3, side 31.

Som følge af kommunalreformen skal miljøcentrene gøre indsigelse mod forslag til kommuneplaner og regionale udviklingsplaner, der ikke er i overensstemmelse med statslige, overordnede interesser. Miljøcentrene skal endvidere fremsætte indsigelse mod forslag til lokalplaner, der er i strid med planlovens kystbestemmelser. Endelig har miljøcentrene mulighed for at fremsætte indsigelse ud fra de særlige hensyn, som myndigheden varetager samt mulighed for at fremsætte indsigelse mod regionale råstofplaner. Siden 1. januar 2007 har dette resulteret i 89 indsigelser, hvoraf de fleste dog siden er ophævet som følge af dialog med kommunerne og regionerne og efterfølgende tilpasning af projekterne.

Tilsvarende kan en region gøre indsigelse, såfremt en kommuneplan er i strid med den regionale udviklingsplan.

For hovedstadsområdet har miljøministeren bl.a. udarbejdet landsplandirektivet "Fingerplan 2007". Der er endvidere udarbejdet landsplandirektiver for detailhandelen i hovedstadsområdet og i Århus kommune.

Miljøcentrene er løbende i god dialog med kommunerne om de nye kommuneplaner og konkrete planforslag. Ministeriet har endvidere gennemført et omfattende vejledningsarbejde på området, og gennem projekt Plan09 arbejdes der med netværksopbygning og eksempelprojekter.

Strandbeskyttelseslinjen

I modsætning til de øvrige opgaver efter naturbeskyttelsesloven, som er overtaget af kommunerne, er det staten, der har overtaget amternes administration af sager efter klitfrednings- og strandbeskyttelsesbestemmelserne, og som skal sikre bevarelsen af de åbne kyster. Strandbeskyttelseslinjen administreres fortsat særdeles restriktivt, og der meddeles kun undtagelsesvist dispensation.

Vand- og naturplaner

EU's vandrammedirektiv og mindre dele af EU's naturbeskyttelsesdirektiver er i Danmark implementeret i dansk lovgivning med miljømålsloven i 2003. Med kommunalreformen overgik ansvaret for udarbejdelsen af miljømålslovens vand- og naturplaner fra at være en rent amtslig opgave til at blive en opgave, som staten og kommunerne skal løse i fællesskab. Staten skal først udarbejde de overordnede planer, hvorefter kommunerne - med udarbejdelse af kommunale handleplaner - skal sikre, at planerne reelt føres ud i livet.

De overordnede vand- og naturplaner skal efter miljømålsloven vedtages endeligt af miljøministeren senest d. 22. december 2009. De kommunale handleplaner skal foreligge endeligt vedtaget et år herefter.

Den præcise arbejdsdeling/snitflade mellem de statslige og de kommunale opgaver er overordnet beskrevet i miljømålsloven og vil blive endelig fastlagt i bekendtgørelsesform.

Natur- og miljøovervågning samt grundvandskortlægning

Overvågningen af miljø og natur samt kortlægningen af grundvand til brug for drikkevand blev overført fra amterne til de statslige miljøcentre. Herved sikres sammenhængen med vand- og naturplanlægningen, så arbejdet sker helhedsorienteret.

Opgaverne er karakteriseret ved at kræve specialviden og materiel i form af biler, både og måleudstyr. Opgaveløsningen i miljøcentrene har givet bedre mulighed for at udnytte kompetencer og materiel, effektivisere IT- og dataopgaver samt en fagligt og administrativt koordineret håndtering af behandlingen og afrapporteringen af data.

For grundvandskortlægningen er der efter en grundig analyse foretaget en lovændring, således at midlerne til grundvandskortlægningen fremover opkræves som en afgift samtidig med, at der er sat en tidsfrist på opgavens afslutning.

Med hensyn til overvågningen er der sket en justering til de aktuelle statslige overvågningsbehov og -forpligtelser. Det nuværende natur- og miljøovervågningsprogram udløber i 2009 og er ved at blive revideret. Det skal bl.a. sikres, at de overvågningsbehov,

der er i forbindelse med implementeringen af EU's vandrammedirektiv og Natura 2000-direktiverne samt andre internationale og nationale overvågningsforpligtelser, indarbejdes i revisionen af natur- og miljøovervågningsprogrammet.

Efter kommunalreformen er det miljøcentrene, der skal gennemføre den overordnede grundvandskortlægning, og kommunerne der som grundvandsmyndighed skal administrere grundvandsressourcen. Det er ikke besluttet, hvem der skal vedligeholde kortlægningen, når miljøcentrene har afsluttet den indledende kortlægning i 2015.

Sammentænkning af naturbeskyttelse og naturbenyttelse

Kommunerne og staten har med kommunalreformen fået bedre mulighed for at sammentænke forholdet mellem naturbeskyttelse og naturbenyttelse. Særligt har kommunerne med ansvaret for flere plan-emner i det åbne land mulighed for at planlægge den rekreative udnyttelse af for eksempel de bynære arealer i landzonen og samtidig sikre beskyttet natur og værdifulde landskaber i forbindelse med byudviklingen. Resultaterne forventes at kunne evalueres, når kommunerne har vedtaget de nye kommuneplaner i 2009.

Naturgenopretning, friluftsliv og skovrejsning

Kommunerne bidrager sammen med Skov- og Naturstyrelsen til gennemførelse af projekter om naturgenopretning, friluftsliv og bynær skovrejsning. Bedre adgang til grønne områder og naturskønne omgivelser er et væsentligt kriterium for valg af bosted og virksomheders lokaliseringens ønsker. Muligheden for rekreativ udfoldelse er også væsentlig for sundheden.

De regionale stisystemer

Stisystemer er et stort aktiv af hensyn til turisme, trafiksikkerhed for skole/arbejdshjemtransport, reduktion af udledning af CO₂ etc. Kommunerne overtog fra amterne et net af regionale stier, hvor omfanget og kvaliteten varierede en del. Denne variation er til dels forstærket ved, at nogle kommuner har fokuseret meget på stier, fordi kommunen allerede var i gang inden kommunalreformen som f.eks. Odense, mens andre ikke er gået ind i opgaven endnu. Skov- og Naturstyrelsen er derfor gået aktivt ind i at sikre de regionale/nationale sammenhænge med kommunerne som f.eks. Fjordstien rundt om Roskilde Fjord og bidrage til at skabe sammenhængende regionale stinet på f.eks. Sydsjælland. Ligeledes stiller styrelsen sin hjemmeside til rådighed for formidlingen herom.

Miljøgodkendelser og tilsyn

Miljøgodkendelser til og tilsyn med virksomheder og anlæg blev før kommunalreformen varetaget af enten amterne (ca. 2400) eller kommunerne (ca. 4200). Som følge af kommunalreformen overgik godkendelsesmyndigheden og tilsynet for langt de fleste

virksomheder og anlæg til kommunerne. Dog blev ca. 250 teknisk og fagligt komplicerede virksomheder med et stort forureningspotentiale overført til tre af miljøcentrene (Århus, Odense og Roskilde) under Miljøministeriet. Der indførtes tillige en mulighed for, at virksomheder efter ansøgning kunne overføres til staten. Herudover fik staten overført tilsynet med de ca. 125 kommunale affaldsbortskaffelsesplaner, der har størst forureningspotentiale.

Industrialæg

Der har i de seneste år været et markant stigende antal ansøgninger om tillægsgodkendelser af industrialæg. Da disse godkendelser ofte er afgørende for, at virksomheder kan fortsætte og/eller udvide, har dette arbejde været prioriteret højt i både kommunerne og miljøcentrene.

Tilsynsindsatsen i kommunerne og miljøcentrene har ikke været tilfredsstillende. Det fremgår bl.a. af de kommunale tilsynsindberetninger for 2006 og 2007 til Miljøstyrelsen, at flere kommuner end tidligere ikke overholder de aftalte minimumsfrekvenser. KL og Miljøministeriet har i lyset heraf aftalt, at der skal gøres en fælles indsats for at styrke indsatsen på området. Der gøres blandt andet en særlig indsats i såvel kommuner som miljøcentre for at få afviklet alle udestående godkendelser og revurderinger i henhold til IPPC-direktivet i løbet af 2009.

Husdyrbrug

Lov om miljøgodkendelse mv. af husdyrbrug trådte i kraft samtidig med kommunalreformen. Hermed samledes de hidtidige regler for VVM-vurdering, miljøgodkendelse, og landzonetilladelse i én ansøgning og én godkendelse. Og hvor disse opgaver tidligere lå spredt mellem amter og kommuner, blev de nu samlet i kommunerne. Miljøministeriets miljøcentre har siden ført stikprøvevis kontrol med kommunernes tilladelser og godkendelser af husdyrbrug. Ordningen vil blive evalueret i 2009.

En række opstartsvanskeligheder har medført stigende sagsbehandlingstider i kommunerne. Som følge heraf har Miljøministeriet, KL og Dansk Landbrug iværksat en række initiativer, som skal løse problemerne. I løbet af 2. halvår af 2008 er der desuden i en række kommuner sket en betydelig tilførsel af ressourcer til området.

Regeringen og KL har derudover i februar 2009 indgået en aftale, der vil sætte effektivt gang i sagsbehandlingen og betyde langt flere afgørelser. Aftalen indbefatter maksimale afgørelsestider og omfattende statslige initiativer i form af et rejsehold og kompetenceudvikling, standardiserede teknologikrav, forbedret IT-system og forbedrede administrative services samt en aktivitetsafhængig pulje, der sikrer mulighed for kapacitetsudvidelser. Kommunerne vil desuden etablere et kommunalt videnscenter.

Dambrug

Med kommunalreformen overtog kommunerne en række uafsluttede sager fra amterne vedrørende miljøgodkendelse af dambrug. Reguleringen på området involverer flere forskellige love og myndigheder og er således ganske kompliceret. Samtidig skal de kommende vandplaner også indgå i kommunernes beslutningsgrundlag. Sagsbehandlingstiden og antallet af uafsluttede sager er øget, og det overvejes derfor hvilke initiativer, der kan afhjælpe problemet, bl.a. gennem en enklere regulering af området.

Jordforureningsområdet

Som følge af kommunalreformen blev de fleste af amternes opgaver med kortlægning og den offentlige undersøgelses- og oprydningsindsats overført til regionerne.

Siden kommunalreformen har der for regionerne været behov for at udarbejde nye fælles strategier med mål for de nye regions arbejder på jordforureningsområdet.

Generelt har regionerne prioriteret indsatsen på jordforureningsområdet med udgangspunkt i lovgivningens indsatsområder med hensyn til særlige drikkevandsinteresser samt områder med følsom arealanvendelse på de forurenede grunde, hvor det vurderes at have den største miljø- og sundhedsmæssige effekt.

Kvalitetsstyringsloven

I tilknytning til kommunalreformen vedtog Folketinget Lov om et kvalitetsstyringsystem for den kommunale sagsbehandling på natur- og miljøområdet, der som hjælpemiddel kan være med til at sikre en faglig forsvarlig administration på området. Systemet tager udgangspunkt i de internationale anerkendte kvalitetssikringssystemer, men er skræddersyet til den danske natur- og miljøadministration.

Kvalitetsstyringsystemet skal endeligt udbygges med udgangen af 2009, hvor kommunerne skal være certificeret.

Miljøministeriet har vedtaget at indføre det samme system på miljøcentrene, som bl.a. vil være med til at sikre den nødvendige ensartethed i de syv centre.

Det er såvel KL som Miljøministeriets vurdering, at kvalitetsstyringsystemet er – og i endnu højere grad bliver – et værdifuldt redskab for både kommunerne og miljøcentrene.

Skatteområdet

Formålet med etableringen af SKAT var at skabe en enkel, effektiv og servicemindet skatteforvaltning, samlet i én organisation under Skatteministeriet. Målet var at oprette en enstrenget skatteforvaltning ved at fusionere ToldSkat, de kommunale skat-

teforvaltninger og den kommunale inddrivelse for derved at fremtidssikre området gennem etablering af fagligt bæredygtige enheder, der kan udføre ensartet opgaveløsning af høj kvalitet.

Etableringen af SKAT medførte ændringer i både den interne organisations- og ledelsesstruktur og opgaveløsningen i organisationen. Som noget helt nyt blev der etableret landsdækkende betalingscenter og kundecenter.

Senere ændringer

Etablering af Skatteministeriets Administrative Center (SAC)

Et led i fusionen mellem den kommunale og den statslige del af skatteområdet var at opnå effektivisering via stordriftsfordele i forhold til de internt administrative opgaver. For at sikre fokus på effektivitet og sikker drift af den interne administration i SKAT besluttede SKAT i februar 2007 at etablere et landsdækkende administrativt fællesskab, hvor interne administrative opgaver kunne løses i én samlet organisatorisk enhed.

Den 1. juni 2008 kom Landsskatteretten og Skatteministeriets departement med i det administrative center, som i den forbindelse blev omdøbt til Skatteministeriets Administrative Center (SAC).

Pr 1. januar 2009 blev SACs opgaveportefølje udvidet, således at SAC nu også er ansvarlig for den interne drift af SKAT, SKATs bygninger samt sikkerhedsorganisationen i SKAT. SAC er i dag en organisation med ca. 450 medarbejdere lokaliseret rundt om i hele landet.

For at optimere SACs arbejde og for at opnå de forventede effektiviseringer arbejdes der målrettet med at standardisere SACs ydelser, og der er indført selvbetjening ved så mange delprocesser som muligt. Derudover arbejdes der på at optimere processerne ved at anvende væsentlig mere IT-understøttelse end tidligere.

Overtagelse af motoropgaven

SKAT overtog 1. januar 2008 opgaverne med registrering af motorkøretøjer samt opkrævning af vægtafgift, grøn ejerafgift og vejbenyttelsesafgift fra politiet. Flytningen skal ses i sammenhæng med beslutningen om digitalisering af området. Udviklingen af Digital Motor Registrering (DMR-systemet) er imidlertid forsinket og forventes først sat i drift om et par år.

Ny organisations- og ledelsesstruktur i SKAT pr. 1. januar 2009

I forbindelse med fusionen blev det besluttet at evaluere SKATs organisations- og ledelsesstruktur to efter etableringen. Hensigten var at undersøge, om der var behov for justeringer af SKATs organisation efter fusionen. Med virkning fra 1. januar 2009 det be-

sluttet at gennemføre en række ændringer med henblik på at opnå de forudsatte effektiviseringer og stordriftsfordele i opgaveløsningen.

Med den nye struktur bevæger SKAT sig fra at være opdelt på geografi til i højere grad at være funktionelt organiseret på tværs af geografi med regionale og landsdækkende funktioner og opgaver. Det betyder, at det ledelsesmæssige ansvar for løsningen af de opgaver, hvor der er mulighed for synergi og stordriftsfordele, kan samles på landsplan i én enhed. Den brede indsatsopgave vil fortsat ligge i en regional struktur sammen med de tilbageværende opgaver med direkte kundebetjening. Derudover er der etableret et landsdækkende Juridisk Center, som skal sikre en korrekt og ensartet regelanvendelse på tværs af alle sagsområder i SKAT.

Som led i implementeringen af den nye struktur arbejdes der fortsat med samling af opgaver i SKAT, så det bliver muligt i fremtiden at løse en større del af SKATs opgaver i landsdækkende enheder. De landsdækkende enheder har afdelinger placeret flere steder i landet, og er således virtuelle enheder. Den virtuelle organisation vil blive understøttet bl.a. via ny teknologi og øget anvendelse af projektværktøjer.

Hvordan er det gået?

Rigsrevisionen har afgivet Beretning 4/2007 om fusionen mellem den statslige og kommunale skatte- og inddrivelsesforvaltning. Den overordnede konklusion er, at forberedelsen og forløbet af den meget omfattende fusion er forløbet tilfredsstillende, herunder at den overordnede planlægning og forberedelse af lokaliseringen og de fysiske rammer har været tilfredsstillende.

Fusionen indebar en forventning om en betydelig udnyttelse af stordrifts- og synergifordele, således at de samme opgaver kan løses med færre årsværk.

Fra fusionen d. 1. november 2005 og frem til i dag er det samlede antal medarbejdere hos SKAT således reduceret med ca. 1.000 årsværk.

Indsatsstrategi

En væsentlig udvikling i SKATs arbejde er indførelsen af indsatsstrategien. Indsatsstrategien tager udgangspunkt i kundens adfærd og ser på de årsager, som fører til fejl og manglende skattebetaling (skattegabet) i de enkelte kundeprocesser.

Ændring af vejlednings- og kontrolaktiviteterne medfører, at der er øget fokus på den forebyggende indsats og en skærpet indsats i forhold til dem, der bevidst ikke følger reglerne. Ved at maksimere den frivillige regelefterlevelse frigives ressourcer i SKAT til indsats og inddrivelse, hvorved skattegabet mest effektivt kan minimeres.

Prioritering af vejlednings- og kontrolindsatsen er efter samlingen af opgaverne i SKAT baseret på en systematisk risikoanalyse på tværs af alle beskatningsområder. SKAT har samtidig ændret opgaveløsningen, så der ikke længere er fokus på måltal om antal reguleringer mv. Der er blevet udviklet en række nye effektmålingsmetoder for at sikre, at strategioplægningen har den ønskede effekt.

Der arbejdes med at videreudvikle værktøjer til systematisk risikoanalyse, ligesom SKAT udvikler en række nye effektmålingsmetoder.

I perioden 2006 til 2008 har SKAT endvidere fokuseret på at udbrede indsatsstankens gang internt i organisationen, og der følges løbende op med interne målinger i forhold til udbredelsen af strategien. Dette arbejde fortsættes i 2009 og 2010 og udbredes successivt til at omfatte støttefunktionerne, sådan at indsatsstanken bliver den bærende forretningsfilosofi for SKAT.

Inddrivelsesområdet

Med den nye struktur bliver der sat fokus på inddrivelsesområdet. Inddrivelsen af restancer hos personer, herunder kommunale restancer, samles i et landsdækkende inddrivelsescenter og vil fremover blive automatiseret mest muligt. Samtidig vil indsatsopgaven blive samtænkt med inddrivelsen af restancer på erhvervsområdet med henblik på at effektivisere processerne på de to områder.

Regeringen og KL har som led i økonomiaftalen for 2009 iværksat en fælles analyse af årsagerne til stigningen i de kommunale restancer.

Af aftalen fremgår det, at ”Regeringen og KL er enige om vigtigheden af en effektiv opgavevaretagelse af den fælles opkrævnings- og inddrivelsesopgave. Med henblik på at sikre en fortsat hensigtsmæssig varetagelse og organisering er parterne enige om at iværksætte en fælles analyse af årsagerne til stigningen i de kommunale restancer. Analysen skal bl.a. afdække, om opkrævnings- og inddrivelsesopgaverne løses ensartet på landsplan, herunder belyse de særlige udfordringer og hensyn, der er forbundet med opkrævning og inddrivelse hos lavindkomstgrupper.”

Analysearbejdet er igangsat, og endelig rapport forventes i henhold til kommissoriet at foreligge inden udgangen af april 2009.

Digitaliseringsproces

SKAT har igennem en årrække haft stor fokus på digitaliseringsprocesser. Fusionen og etableringen af enhedsorganisationen har skabt et yderligere grundlag for at fokusere herpå.

SKATs fokus på den generelle udvikling i digital indberetning og automatisering af forskud og selvangivelsesprocessen har resulteret i betydeligt forbedrede procentandele for graden af automatisering og elektronisk indberetning.

SKATs program for systemmoderniseringen giver SKAT mulighed for ny it-arkitektur og bedre muligheder for, at SKAT som en enhedsorganisation kan samle opgaverne, så der kan opnås bedre service over for SKATs kunder, flere effektiviseringer i SKAT, og så SKAT kan løse opgaver på tværs af det offentlige.

Systemmoderniseringen har bl.a. resulteret i elndkomst, som tilbyder SKATs oplysninger til andre myndigheder bl.a. de sociale myndigheder. Dette har ført til en forbedret lønindeholdelse og mulighed for fremrykket ligning af lønmodtagere. Der er derudover sket en yderligere digitalisering af forskuds- og selvangivelsesprocesserne, herunder er der bl.a. indført fuldt digitale skattekort, som giver væsentlige forenklinger både for borgere og virksomheder. Der er også sket forbedring af den digitale selvangivelse efter et princip om fremrykket ligning, som giver borgerne mulighed for at kontrollere sig selv før SKAT gør det. Endelig er erhvervslicensingen blevet forbedret, så SKAT bruger mindre tid på at udsøge virksomheder til eftersyn. SKAT vil arbejde videre og gennem systemmoderniseringen søge at udnytte de muligheder, der ligger i enhedsorganisationen.

Kundetilfredshed

I forlængelse af fusionen gennemføres løbende kundetilfredshedsundersøgelser i SKAT på baggrund af en række fastsatte succesmål for kundetilfredsheden. Den gennemsnitlige kundetilfredshed lå i 2007 på 3,8 i en skala fra 1-5. Kundetilfredsheden for 2008 lå tilsvarende på 3,8, hvilket vurderes at være tilfredsstillende.

I foråret 2008 blev der foretaget en måling af kundetilfredsheden på motorområdet blandt borgere og virksomheder i ekspeditionsområdet. Den samlede tilfredshed blev opgjort til ca. 4,3 på en skala fra 1 til 5. I efteråret 2008 blev gennemført en tilsvarende måling af kundetilfredsheden, som viste en samlet tilfredshedsgrad på ca. 4,5. Målet er at opretholde en meget høj kundetilfredshed.

Kundeserviceområdet

I forlængelse af elndkomst er der fra og med forskud 2009 indført ændrede principper for forskudsopgørelserne. Det betyder, at skattekort nu er fuldt digitale, og at forskudsopgørelserne ikke længere udsendes på papir.

Der vil blive fulgt op på den samlede effekt af digitaliseringen af borgerkontakten, bl.a. i de etablerede samarbejdsorganer vedrørende borgerservice.

Udflytning af arbejdspladser

Skatteområdet har ydet et betydeligt bidrag til udflytningen af arbejdspladser, blandt andet i forbindelse med etableringen af Betalingscenter og Kundecenter som led i kommunalreformen.

Der er fortsat fokus på at bidrage til og udbygge udflytningen af arbejdspladser. Et af midlerne er etableringen af de landsdækkende enheder i SKAT i den regionale struktur. Målet er, at fremtidig nyrekruttering i høj grad vil ske uden for de store byområder. Med den nye virtuelle organisering og de nye virtuelle arbejdsmetoder og kommunikationsværktøjer, der fra d. 1. januar 2009 gøres brug af i SKAT, vil det være muligt for medarbejdere i samme enhed at være geografisk placeret over hele landet, og give SKAT bedre mulighed for udnyttelse af de faglige kompetencer.

Medarbejdertilfredshed

SKAT gennemfører systematiske målinger af medarbejdernes tilfredshed med arbejdspladsen. Samlet set er medarbejdernes vurdering af SKAT som arbejdsplads meget positiv. Resultaterne af 2008-målingen viser, at der er forbedrede resultater på alle områder set i forhold til 2007-målingen på gennemsnitlig 0,28 point, svarende til en stigning på 7,8 pct..

Attraktiv arbejdsplads har været et tema, som ledere og medarbejdere har arbejdet seriøst med siden fusionen, og SKATs øverste ledelse har prioriteret arbejdet med attraktiv arbejdsplads højt, og ser en attraktiv arbejdsplads som værende et væsentligt element for at sikre de øvrige forretningsvisioner.

Alt i alt er det vurderingen, at SKAT er en god og velfungerende arbejdsplads, men at der fortsat er potentiale for videreudvikling på området, så SKAT når målene om at være en af Danmarks bedste og mest attraktive arbejdspladser.

Socialområdet

Målet med kommunalreformen på det sociale område var at skabe en social sektor, der med borgeren i centrum bygger på helhed, sammenhæng og gennemskuelse, og én indgang for borgeren, nemlig kommunen.

Derfor blev der på det sociale område indført et enstrengt myndigheds- og finansieringsansvar. Det er kommunalbestyrelsen, der har ansvaret for al rådgivning af borgeren og ansvaret for at træffe afgørelse om og finansiere tilbud og ydelser efter service-loven. Kommunalbestyrelsen har tillige forsyningsansvaret i forhold til borgeren og kan opfylde ansvaret ved at bruge egne tilbud eller ved at indgå aftaler om brug af andre kommuners tilbud, regionale eller private tilbud.

Efter serviceloven er regionerne specifikt tillagt en leverandørforpligtelse for en række specialiserede sociale tilbud, som før kommunalreformen hørte under amtskommunerne. Omfanget af denne forpligtelse fastlægges i den årlige rammeaftale mellem kommunerne i regionen og regionen.

Rammeaftalerne for et kalenderår indgås mellem regionsrådet og kommunalbestyrelserne i regionerne senest d. 15. oktober året før. Aftalerne ligger til grund for regionsrådets etablering, tilpasning og udvikling af tilbud, og udarbejdes af regionsrådet på grundlag af kommunalbestyrelsernes redegørelser om behov for og forventede brug af tilbud. Rammeaftalen omfatter de sociale tilbud, som regionsrådet har en forpligtelse til at levere til kommunerne, hvis der er behov for det, samt almene ældreboliger. Aftalen skal også omfatte de tilbud, som kommunalbestyrelserne overtager fra regionsrådet, og hvor den overtagende kommune derfor har en forsyningsforpligtelse i forhold til regionens øvrige kommuner.

De regionalt drevne tilbud finansieres ved en takstbetaling, som er en del af rammeaftalen mellem regionen og kommunerne i regionen. For at sikre størst mulig gennemskuelighed og sammenlignelighed mellem regionale, kommunale og private tilbud blev kommunalbestyrelserne samtidig med kommunalreformens ikrafttræden forpligtet til at fastsætte taksten for kommunale, sociale tilbud på grundlag af et omkostningsbestemt beregningsprincip.

For at skærme kommunernes økonomi, blev der tillige indført en central refusionsordning, som begrænser kommunernes udgifter i meget dyre enkeltsager. Ordningen gælder alle tilbud lige fra de meget specialiserede til de ikke-specialiserede.

VISO, der er en national videns- og specialrådgivningsorganisation, blev oprettet som led i kommunalreformen. Formålet med VISO er at bevare og videreudvikle den meget specielle viden og ekspertise og at støtte kommunerne i de mest vanskelige enkeltsager på det sociale område og på specialundervisningsområdet. Sammen med Tilbudsportalen, som giver et samlet overblik over tilbud på det sociale område mv., og som især er et redskab for den kommunale sagsbehandler til at finde relevante tilbud, der kan imødekomme borgerens behov, er der skabt to nye redskaber, som kan være en stærk støtte for kommunernes arbejde på det sociale område.

Et led i kommunalreformen på det sociale område var indførelse af handicapråd i alle kommuner. Handicaprådene, som blev gjort lovpligtige allerede pr. 1. april 2006, har til opgave at rådgive kommunalbestyrelsen i handicappolitiske spørgsmål og formidle synspunkter mellem borgerne og kommunalbestyrelsen om lokalpolitiske spørgsmål, der vedrører mennesker med handicap.

Endelig blev der i hver region nedsat et udviklingsråd, som i en fireårig overgangsperiode til og med 2010 skal følge og drøfte udviklingen på både socialområdet og på specialundervisningsområdet.

Udviklingsrådet skal bestå af repræsentanter fra kommunalbestyrelserne i regionen og regionsrådet, ligesom det er et lovkrav, at udviklingsrådet er sammensat med deltagelse af brugere i regionen.

En central rolle for de regionale udviklingsråd er afgivelse af årlige redegørelser til velfærdsministeren – nu indenrigs- og socialministeren – og undervisningsministeren for udviklingen efter kommunalreformen på henholdsvis det sociale område og på specialundervisningsområdet. Redegørelserne udarbejdes bl.a. på baggrund af redegørelser til udviklingsrådene fra kommuner og regioner. Udviklingsrådenes redegørelser ligger til grund for de to ministres redegørelser til Folketinget om udviklingen på områderne efter kommunalreformen. Den daværende velfærdsministers første redegørelse til Folketinget blev afgivet d. 10. juni 2008.

Senere ændringer

Kommunernes overtagelse af specialiserede tilbud

Som udgangspunkt skulle regionerne overtage driften af alle de tidligere amtskommunale sociale institutioner og tilbud i regionen, mens institutioner for børn og unge med sociale og adfærdsmæssige problemer, bortset fra sikrede afdelinger, skulle overtages af beliggenhedskommunen.

Da det er en klar målsætning i kommunalreformen, at der skal ske en fortsat glidende decentralisering til kommunerne, fik kommunerne en lovfæstet ret til at overtage regionale tilbud, men samtidig blev der opstillet en række vilkår, der skal sikre, at de tilbud, der overtages, fortsat indgår i den samlede forsyning og dermed står til rådighed også for andre kommuner.

Kommunerne valgte allerede ved kommunalreformens ikrafttræden at overtage ca. 80 pct. af de amtslige tilbud. Tilbage i regionerne blev især de meget specialiserede døgn-tilbud til mennesker med handicap.

Kommunerne har løbende mulighed for at overtage de resterende regionale tilbud i den takt, de føler sig parate til. Det fremgår af rammeaftalerne, at der fortsat sker kommunale overtagelser.

Hvordan er det gået?

Den samlede vurdering i den redegørelse, den daværende velfærdsminister afleverede til Folketingets Socialudvalg i juni 2008, og som primært byggede på indberetninger fra

de regionale udviklingsråd, var, at udviklingen på det sociale område generelt var tilfredsstillende på de områder, der blev berørt af kommunalreformen. Både den daværende velfærdsministers redegørelse og udviklingsrådenes redegørelser dækkede det første år efter kommunalreformens ikrafttræden. Området måtte derfor siges stadig at være præget af den meget store omstilling, der har været tale om og af, at både kommuner og regioner skal finde sig til rette med deres nye roller og opgaver.

Debatten om afspecialisering, nærhed og inklusion

Det var et eksplicit mål med kommunalreformen, at den skulle skabe grundlag for en øget inklusion og brug af tilbud i nærmiljøet. Samtidig har der både før og efter kommunalreformens ikrafttræden - især fra brugerorganisationernes side - været udtrykt bekymring for, at der skulle ske afspecialiseringer af de specialiserede sociale tilbud.

Derfor blev udviklingsrådene i 2007 bedt om - som et særligt tema - at have fokus på at beskrive og vurdere, i hvilket omfang der efter kommunalreformens ikrafttræden er sket ændringer i tilbudsmønstret til børn, unge og voksne med fysisk eller psykisk funktionsnedsættelse, og hvilken betydning eventuelle ændringer har for indsatsen for de omfattede målgrupper.

Udviklingsrådene konkluderede, som det fremgik af den daværende velfærdsministers redegørelse til Folketinget, juni 2008, at der ikke var noget, som tydede på, at der umiddelbart var ved at ske afspecialiseringer af de tilbud, som kommunerne har overtaget fra de tidligere amtskommuner og fra regionerne, hverken i forhold til målgrupper, visitationspraksis eller det socialfaglige indhold i tilbuddene.

I rammeaftalerne for 2009 kan der konstateres en vigende efterspørgsel efter flere konkrete tilbud. Det drejer sig særligt om midlertidige tilbud på hjerneskadeområdet, misbrugsområdet, hjælpemiddelområdet samt tilbud fra kommunikationscentre, hvis hovedopgave er specialundervisning. Rammeaftalerne afspejler dog ikke de indsatser, som kommunerne har sat i stedet for i den enkelte kommune.

Udviklingen på området følges tæt med henblik på at dokumentere, hvordan den specialiserede indsats varetages. I 2008 er "Tilbud til personer med erhvervet hjerneskade" udmeldt som det tema, de regionale udviklingsråd særligt skal behandle i deres redegørelser for 2008. Baggrunden for udmeldingen er, at der netop på hjerneskadeområdet har været udtrykt bekymring for udviklingen, idet der er eksempler på, at tidligere amtskommunale tilbud til senhjerneskedede er blevet nedlagt og erstattet af andre indsatser, jf. kommunernes udvidede træningsområde. Udviklingsrådenes redegørelser kan medvirke til at kaste lys over, hvad kommunerne sætter i stedet, og hvilken betydning det har for servicen over for borgerne og for udviklingen på området generelt. Det forventes, at redegørelsen for 2008 til Folketinget vil blive oversendt primo juni 2009.

Indenrigs- og Socialministeriet og Undervisningsministeriet vil derudover iværksætte en undersøgelse af det specialiserede hjælpemiddel- og kommunikationsområde i 2009.

Rammeaftalerne

Rammeaftalerne har vist sig at være et godt redskab, som regionsråd og kommunalbestyrelser har et åbent samarbejde om. Det fremgår blandt andet af de regionale udviklingsråds redegørelser til den daværende velfærdsminister. Aftalerne har således vist sig at være vigtige redskaber for at sikre udviklingen af både de kommunale og de regionale tilbud.

Der kan dog være behov for løbende at se på konceptet for rammeaftalerne for at sikre, at det både med hensyn til proces og indhold er i overensstemmelse med udviklingen på området generelt. Det viser blandt andet en undersøgelse fra KREVI, som har undersøgt og kortlagt de erfaringer, der er gjort med de sociale rammeaftaler for 2007 og 2008.²

Evaluering af VISO

Antallet af henvendelser til VISO er stadig stigende. Således har der i 2008 været i alt 2.764 henvendelser, svarende til en stigning på 54 pct. i forhold til 2007. Henvendelserne til VISO omhandler især rådgivning.

På baggrund af kritik af VISO fra især brugerorganisationerne på handicapområdet iværksatte det daværende Velfærdsministerium i sommeren 2008 en række initiativer for at styrke VISO's rådgivning. Initiativerne skulle sikre:

- En hurtigere og smidigere visitationsproces samt at borger eller kommune hurtigst muligt får den rette rådgivning.
- Flexibilitet og smidighed i VISO's rådgivningsydelser, så de i højere grad matcher de forskellige brugergruppers behov.
- Rådgivning af kommunerne i forhold til aktuelle og mere generelle problemstillinger i forhold til bestemte målgrupper, hvor man i kommunen arbejder med at kvalificere kommunens specialrådgivning, indsats og tilbud til målgruppen.
- Forbedrede muligheder for kommunernes sagsbehandlere for at søge specialrådgivning hos VISO.

Derudover er der i efteråret 2008 gennemført en ekstern evaluering af VISO.

Hovedkonklusionen i evalueringen er, at VISO overordnet set lever op til sit formål, og at der generelt set er stor tilfredshed med VISOs ydelser blandt brugerne.

2 KREVI (2009): *Samarbejde på formel. En analyse af de sociale rammeaftaler.*

Mere end 80 pct. af de kommunale medarbejdere, der har benyttet VISO, er særdeles tilfredse med den hjælp, de har fået, og finder, at sagen er blevet løst bedre via VISO. Hertil kommer, at 1/3 angiver, at VISOs rådgivning i høj eller nogen grad har ført til ændret praksis i andre sager. Det indikerer, at VISOs rådgivning har stor gennemslagskraft til trods for, at der er tale om rådgivning i særlige enkeltsager.

Over 80 pct. af borgerne vurderer, at de er blevet mødt med hjælpsomhed fra VISOs side.

Hovedkonklusionerne stemmer overens med de meldinger, Indenrigs- og Socialministeriet får om VISO fra forskellige sider, herunder fra brugerorganisationer.

Undersøgelse af kommunale handicapråd

Det er knap tre år siden, at handicaprådene i forbindelse med kommunalreformen blev lovpligtige. Det daværende Velfærdsministerium har i 2008 gennemført en undersøgelse af handicaprådenes gennemslagskraft. Undersøgelsen viser, at handicaprådene i kommunerne er blevet en succes og spiller en vigtig rolle i de lokalpolitiske beslutninger. Handicaprådene bliver både hørt og har indflydelse på de initiativer og beslutninger, som kommunalbestyrelserne tager. De politikere, der sidder i rådene, oplever da også, at arbejdet i rådet klæder dem bedre på til efterfølgende at tage beslutninger.

En af de store opgaver er udarbejdelsen af kommunale handicappolitikker. 75 af de 77 kommuner, der deltog i undersøgelsen, har allerede fået en handicappolitik eller forventer at vedtage en i løbet af kort tid.

Der er stadig udvalg og områder i de enkelte kommuner, der glemmer at sende tiltag i høring i handicaprådene, og enkelte handicapråd mangler at få deres arbejdsgange ordentlig på plads. Men langt overvejende peger undersøgelsen på, at handicaprådene er en succes. De styrker dialogen mellem kommunalbestyrelsen, kommunens forvaltninger og mennesker med handicap.

Statsforvaltningerne

I forbindelse med kommunalreformen er der oprettet fem regionale statsforvaltninger, som har overtaget statsamternes rolle som den statslige regionale myndighed.

Statsforvaltningerne har overtaget opgaver og medarbejdere fra de tidligere statsamter, og er tilført opgaver vedrørende adoption og sekretariatsbetjening af jordbrugskommissionerne fra amtskommunerne. Endvidere er statsforvaltningerne tilført nye opgaver som følger af kommunalreformen, bl.a. sekretariatsbetjeningen af de regionale udviklingsråd.

Samtidig med etableringen af statsforvaltningerne trådte familieretsreformen ”en indgang til familieretten” i kraft. Reformen er efterfølgende fulgt op af ændringer i forældreansvarsloven. Ændringerne indebærer, at alle sager om separation, skilsmisse, forældremyndighed, bopæl og transport nu begynder i statsforvaltningen og kun går videre til domstolene, hvis der ikke kan opnås enighed mellem parterne. Forligsbestræbelser er derfor helt centrale i sagsbehandlingen, hvor udgangspunktet i sagerne er, at borgerne skal inddrages i at sikre holdbare løsninger ved deltagelse i møder i sager, hvor der er uenighed mellem parterne.

Hvordan er det gået?

Statsforvaltningerne har i forbindelse med oprettelsen været præget af en omfattende flytte- og etableringsproces samtidig med, at der er blevet implementeret nye opgaver og arbejdsmetoder. Statsforvaltningerne er nu i en konsolideringsfase, hvor der er stor fokus på at sikre gode arbejdsgange og tilpasse organisationen til de mange forskellige opgaver.

De 5 statsforvaltningerne er geografisk spredt på 10 enheder (5 hovedkontorer og 5 afdelingskontorer). Statsforvaltningerne beskæftiger samlet knap 800 årsværk.

Sundhedsområdet

Kommunalreformen indeholdt også en reform af det samlede sundhedsvæsen. Nedlæggelsen af amterne og dannelsen af regionerne og større og stærkere kommuner gav en historisk mulighed for at fremtidssikre sundhedsvæsenet og skabe bedre vilkår for patienterne.

Nye og større regioner giver grundlag for at samle flere behandlinger, udnytte fordelene ved specialisering bedre og sikre den bedst mulige udnyttelse af ressourcerne. Samtidig giver de fem regioner et godt grundlag for planlægning på sundhedsområdet og gør det muligt at give kvaliteten et markant løft. Med større kommuner er der endvidere skabt grundlag for, at kommunerne får en styrket rolle på sundhedsområdet.

Lovgrundlaget for reformen på sundhedsområdet blev etableret med vedtagelsen af sundhedsloven (lov nr. 546 af 24. juni 2005).

Pr. 1. januar 2007 overtog regionerne ansvaret for sygehusene (inkl. den behandlende psykiatri), praktiserende læger og øvrig sygesikring fra de tidligere amter. Samtidig overtog kommunerne en række af de tidligere amters sundhedsopgaver. Det gælder bl.a. genoptræning efter indlæggelse, forebyggelse og sundhedsfremme (den patientrettede forebyggelse dog i samarbejde med regionerne), specialtandplejen samt behandling af alkohol- og stofmisbrug. Opgaver, som har en lang række snitflader til kommunernes hidtidige indsats på bl.a. ældreområdet, socialområdet og børne- og unge-

området med det formål at sikre, at forebyggelsesindsatsen virker så tæt på borgerne som muligt.

Som en del af det ændrede finansieringssystem blev kommunerne samtidig medfinansierende på sundhedsområdet. Den kommunale medfinansiering består dels af et grundbidrag pr. indbygger og dels af et aktivitetsafhængigt bidrag.

Mange patientforløb går på tværs af sygehussektoren, almen praksis og de kommunale sundhedstilbud. For at styrke samarbejdet og koordineringen på tværs af sektorer blev det som en del af sundhedsloven fastlagt, at regionsrådet i samarbejde med kommunalbestyrelserne i regionen skal nedsætte et sundhedskoordinationsudvalg. Det blev samtidig fastlagt, at regionsrådet og kommunalbestyrelserne i regionen i hver valgperiode skal indgå aftaler om varetagelsen af opgaver på sundhedsområdet, såkaldte sundhedsaftaler, som skal indsendes til Sundhedsstyrelsen til godkendelse. Sundhedskoordinationsudvalgene og sundhedsaftalerne er nærmere beskrevet i afsnittet om det samarbejdende sundhedsvæsen kapitel 3, side 33.

Med det formål at styrke kvaliteten, effektiviteten og den faglige udvikling i sundhedsvæsenet blev også de centrale sundhedsmyndigheder styrket. Sundhedsstyrelsen fik som en del af sundhedsloven øgede beføjelser i forhold til specialeplanlægningen, navnlig hvad angår de specialiserende funktioner. Fremover skal Sundhedsstyrelsen således fastsætte krav til og godkende placeringen af specialfunktioner (lands- og landsdelsfunktioner) på regionale og private sygehuse. Den del af sundhedsloven, der vedrører Sundhedsstyrelsens øgede kompetencer, trådte i kraft den 1. januar 2006.

Hvordan er det gået?

Udviklingen de første år – på vej til en ny sygehusstruktur i Danmark

I forlængelse af kommunalreformen gennemføres i disse år en gennemgribende reform af det danske sundhedsvæsen. En ny sygehusstruktur, hvor behandlingen samles på færre enheder, er under opbygning - for at sikre kvaliteten i behandlingen for den enkelte patient og for at sikre en effektiv udnyttelse af ikke mindst de personalemæssige ressourcer. Samtidigt sker der en fortsat udvikling af den præhospital indsats, almen praksis og de nære sundhedstilbud.

Der er i regionerne pågået – og pågår fortsat - et stort arbejde med at planlægge og implementere den nye og mere moderne sygehusstruktur. Alle regioner har i 2007 udarbejdet og vedtaget sygehusplaner, som beskriver regionernes fremtidige indsats og struktur på både det somatiske og det psykiatriske område. De regionale sygehusplaner skal ses i sammenhæng med et styrket specialeplanlægningsarbejde på centralt niveau og investeringer i ny sygehusstruktur.

Styrket specialeplanlægning

Som en del af reformen på sundhedsområdet er specialeplanlægningen blevet styrket. Nye og større regioner gør det muligt at planlægge bedre, og Sundhedsstyrelsen har fået øgede beføjelser på området, herunder til at fastsætte krav til og godkende placeringen af specialfunktioner på regionale og private sygehuse.

Udgangspunktet for specialeplanlægningsarbejdet er den stigende dokumentation for sammenhængen mellem volumen og kvalitet - ”øvelse gør mester”. En væsentlig forudsætning for at højne den behandlingsmæssige kvalitet er således, at behandlingsindsatsen samles på færre steder.

Det er i 2006 nedsat et rådgivende udvalg for specialeplanlægning bestående af repræsentanter for de lægevidenskabelige selskaber, sygeplejefaglige selskaber, regionerne, Sundhedsstyrelsen og Ministeriet for Sundhed og Forebyggelse.

I 2007-2008 har Sundhedsstyrelsen gennemgået samtlige 36 lægelige specialer og udarbejdet en specialevejledning for hvert af specialerne. Specialevejledningerne er udarbejdet i samarbejde med regionerne og de relevante lægevidenskabelige og sygeplejefaglige selskaber og har også været forelagt Det Rådgivende Udvalg for Specialeplanlægning. Akutberedskabet var det første område, som blev gennemgået, bl.a. fordi ændringerne på dette område vil få konsekvenser for gennemgangen af de fleste andre specialer.

Med udgangspunkt i specialevejledningerne har Sundhedsstyrelsen fastsat anbefalinger og krav til varetagelsen af de enkelte funktioner og specialet som et hele. I slutningen af 2008 igangsatte Sundhedsstyrelsen ansøgningsprocessen vedrørende varetagelsen af de forskellige specialfunktioner. Ansøgningsfristen er 1. juni 2009.

Sundhedsstyrelsen forventer at udmelde placeringen af de enkelte specialfunktioner inden 1. oktober 2009.

Investeringer i fremtidens sygehusvæsen

Den omfattende omstrukturering, som er undervejs i det danske sygehusvæsen, vil de kommende år blive underbygget og styrket med betydelige investeringer i nyt sygehusbyggeri.

I forbindelse med aftalen om regionernes økonomi for 2008 blev regeringen og Danske Regioner enige om, at der er behov for strukturændringer i sygehusvæsenet og heraf følgende investeringer i fysiske tilpasninger, ny teknologi og apparatur for at realisere målsætningen om et tidssvarende sygehusvæsen.

Det blev endvidere aftalt at nedsætte et ekspertpanel med den opgave at vurdere de konkrete større anlægsprojekter fra regionerne. Ekspertpanelet blev nedsat i oktober 2007 med adj. professor, dr. med. Erik Juhl som formand.

Som led i kvalitetsreformen afsatte regeringen efterfølgende 25 mia. kr. i en kvalitetsfond til investeringer i en ny og forbedret sygehusstruktur i perioden 2009-2018. I forbindelse med økonomiaftalen for 2009 blev det aftalt, at udmøntningen af de 25 mia. kr. skulle opdeles i to faser, hvor der udmøntes 15 mia. kr. i første runde.

I november 2008 afgav ekspertpanelet sin indstilling til regeringen ("Regionernes investerings- og sygehusplaner – screening og vurdering"). Indstillingen indeholder panelets vurdering af regionernes sygehusplaner og konkrete investeringsprojekter. På den baggrund er det ekspertpanelets vurdering, at en hensigtsmæssig fremtidig struktur på det akutte område vil være 18 akutsygehuse (plus Rigshospitalet) samt 3 sygehuse med modificeret akutfunktion (Bornholms Hospital, Sygehus Thy-Mors Thisted og Nykøbing F Sygehus).

Regeringen udmeldte den 26. januar 2009 udmøntningen af de første 15 mia. kr. af kvalitetsfondens 25 mia. kr. til en ny sygehusstruktur på baggrund af ekspertpanelets indstillinger. Med udmeldingen gav regeringen foreløbig tilsagn til 11 investeringsprojekter spredt over hele landet med en samlet investeringsramme på 25 mia. kr. inkl. regionernes egenfinansiering. Der er tale om 9 somatiske projekter og 2 projekter på det psykiatriske område, hvoraf de største er et nyt universitetshospital i Århus til 6,35 mia. kr. og et nyt universitetshospital i Odense til 6,3 mia. kr. Udmeldingen svarer til ekspertpanelets indstillinger.

Udmøntningen af de resterende midler til sygehusinvesteringer fra kvalitetsfonden vil ske på baggrund af en ny indstilling fra ekspertpanelet, der som det fremgår af finanslovsaftalen for 2009 skal afleveres i 2010. Der er samtidig åbnet mulighed for en foreløbig "før-screening" i 2009.

Investeringerne underbygger opbygningen af en moderne sygehusstruktur, hvor omdrejningspunktet er høj faglighed på specialiserede sygehuse og tryghed i nærområderne.

Styrkelse af den præhospitale indsats, almen praksis og de nære sundhedstilbud
I takt med at der sker en fortsat samling af den specialiserende behandling og en indskrænkning i antallet af sygehuse med akut modtagelse, er det vigtigt, at der sker en samtidig udvikling af den præhospitale indsats og de nære sundhedstilbud, herunder almen praksis. Der er allerede sket en stor udvikling de seneste år. Hvor der tidligere stort set alene var tale om transport af syge og tilskadedkomne, består den præhospitale indsats i dag af egentlig behandling.

I regeringsgrundlaget fra november 2007 indgår, at regeringen vil forbedre det akutte beredskab, så hjælpen under normale omstændigheder kan være fremme inden 15 minutter fra alarmcentralen modtager et opkald. Et udvalgsarbejde, som ventes afsluttet i efteråret 2009 skal nærmere belyse, hvordan dette skal gennemføres.

Som en del af finanslovsaftalen for 2009 er der desuden afsat 100 mio. kr. fra kvalitetspuljen i 2011 til etablering af en lægehelikopterordning med henblik på at øge befolkningens tryghed på bl.a. øer og i udkantsområder.

Ud over udbygningen af den præhospitale indsats sker der også en fortsat udvikling af de nære sundhedstilbud ved inddragelse af eksempelvis praktiserende læger, privatpraktiserende speciallæger, sundhedscentre og skadesklinikker, der kan varetage akutte opgaver m.v.

I forbindelse med finansloven for 2009 er afsat 250 mio. kr. til facilitering af løsninger i udkantsområder med store afstande, herunder organisering af nære tilbud.

Som opfølgning på regeringsgrundlaget fra november 2007 og økonomiaftalerne for 2008 nedsatte regeringen i samarbejde med Danske Regioner og KL et bredt sammensat udvalg vedrørende almen praksis' rolle i fremtidens sundhedsvæsen. Udvalget fremlagde sin rapport "Almen praksis' rolle i fremtidens sundhedsvæsen" i november 2008. I rapporten peges på en lang række muligheder for at forstærke udviklingen indenfor almen praksis og ændre rammerne, så der skabes ensartet høj kvalitet og service, bedre sammenhæng og effektiv ressourceanvendelse.

Psykiatri

Med kommunalreformen overtog de nye regioner ansvaret for den behandlende psykiatri, dvs. sygehus- og distriktpsychiatrien, fra amterne. Som på det somatiske område har denne samling af ansvaret på færre, mere bæredygtige enheder skabt rammerne for specialisering og styrkelse af kvaliteten i den psykiatriske behandling. En effektiv og sammenhængende indsats for de psykiatriske patienter forudsætter behandling af høj kvalitet samt forebyggende og opfølgende tilbud og en lettilgængelig akut indsats.

Kommunalreformen indebar også, at kommunerne overtog ansvaret for de sociale tilbud til psykiatriske patienter fra amterne. Det stiller krav til samarbejde og koordinati-on mellem kommunerne og regionerne, mellem socialpsykiatrien og behandlingspsykiatrien. Behovet for samarbejde på tværs understreges af, at behandlingsindsatsen for psykiatriske patienter i dag er kendetegnet ved korte intensive behandlingsforløb, hvor patienterne ved udskrivning ofte ikke er færdige med behandling, men typisk fortsat skal have behandling - ambulant, i distriktpsychiatrien eller hos egen læge. Derfor er

indsatsen overfor mennesker med sindslidelser også obligatorisk aftaleområde i sundhedsaftalerne.

Forebyggelse og sundhedsfremme

Med kommunalreformen blev ansvaret for sundhedsfremme og forebyggelse forankret i kommunerne. Sundhedslovens § 119 gav således kommunerne ansvaret for at skabe rammer for en sund levevis for borgerne.

Kommunerne varetager efter bestemmelserne i sundhedsloven en række specifikke opgaver inden for forebyggelse og sundhedsfremme. Derudover er det kommunale sundheds- og forebyggelsesområde kendetegnet ved, at en stor del af den forebyggende indsats er integreret i kommunernes almindelige opgaveløsning.

Der er udarbejdet to undersøgelser af kommunernes indsats i forhold til forebyggelse og sundhedsfremme. Dels Sundhedsstyrelsens rapport "Kortlægning af kommunernes forebyggelses- og sundhedsfremmeindsats 2008" og dels KL's rapport "Forebyggelsesindsatser i kommunerne – en landsdækkende kvantitativ undersøgelse fra august-september 2008".

Undersøgelserne viser, at kommunerne har igangsat mange forebyggelsesaktiviteter. Det gælder især i forhold til kost, rygning, alkohol, motion og overvægt (de såkaldte KRAM-faktorer) samt i forhold til borgere med kroniske lidelser. Over 90 pct. af kommunerne har igangsat indsatser indenfor disse områder, jf. Sundhedsstyrelsens rapport.

De kommunale forebyggelsesindsatser er hovedsageligt rettet imod enten alle borgere i kommunen eller konkret børn og unge. De vigtigste arenaer for kommunernes forebyggelsesindsats er derfor også daginstitutioner, skoler og sundhedscentre. 80 pct. af landets kommuner havde i 2008 en færdigudarbejdet sundhedspolitik.

Men der er stor variation med hensyn til, hvor langt kommunerne er med at implementere indsatserne. Nogle kommuner – typisk de mindre kommuner – er endnu ved at etablere deres tilbud og politikker inden for sundhedsfremme og forebyggelse. Andre kommuner – ofte de større kommuner – har allerede politikker og indsatser, og er mere fokuseret på, at kvalitetssikre de tilbud, der har fungeret i flere år.

KL's kortlægning viser, at ca. halvdelen af alle de kommunale forebyggelsesindsatser er fuldt implementerede, hvilket indebærer, at de er i drift og kommunalt finansieret. De øvrige er afhængige af ekstern finansiering eller er under planlægning eller afprøvning. Tobaksområdet er det område, hvor kommunerne er længst fremme med tilbud og sunde rammer til borgerne.

Regionerne fik med strukturreformen tildelt ansvaret for den patientrettede forebyggelse. Det betyder, at regionerne ifølge sundhedsloven skal yde en forebyggelsesindsats i forhold til kronisk syge og langvarigt syge. Dette skal ske i samarbejde med kommunerne, som regionerne også har en rådgivningsforpligtelse over for. Flere regioner har udarbejdet regionale sundhedsprofiler og sundhedsprofiler for kommunerne i deres regioner.

Regionerne og kommunerne har i samarbejde igangsat initiativer indenfor patientuddannelse og udvikling og implementering af forløbsprogrammer for kronikere. Alle fem regioner er i gang med at udarbejde forløbsprogrammer for forskellige patientgrupper tilpasset de regionale og lokale forhold, og regionerne forventer at kunne lave konkrete aftaler om implementering af forløbsprogrammerne i de sundhedsaftaler, de indgår med hver enkelt kommune. Samarbejdet er nærmere beskrevet i kapitel 3, side 33.

Endnu en del af den patientrettede forebyggelse, som regionerne udfører, er at tilbyde screening af forskellige former for kræft og tilbyde vaccinationer. Forebyggelsesopgaven varetages også i almen praksis i form af forebyggelseskonsultationer, forløbsydelser for diabetespatienter, børneundersøgelser, vejledning i svangerskabsforebyggende metoder og forebyggende helbredsundersøgelser af gravide hos læge og jordemoder.

Genoptræning

Som led i kommunalreformen fik kommunerne det samlede ansvar for al træning, der ikke foregår under indlæggelse på sygehus, eller som af hensyn til patientens sikkerhed skal foregå på et sygehus. Hensigten var at skabe sammenhængende og effektive træningstilbud tæt på borgerne. I forvejen havde kommunerne ansvaret for den træning, der ydes via serviceloven, f.eks. vedligeholdelsestræning og genoptræning der ikke tilbydes i forlængelse af en sygehusindlæggelse.

Samtidig med opgaveudflytningen blev sygehusenes forpligtelse til at udarbejde genoptræningsplaner dog fastholdt.

Kommunerne kan enten levere ydelsen selv eller indgå leverandøraftaler om genoptræningstilbud med andre kommuner, det regionale sygehusvæsen eller private institutioner.

Regeringen har samtidigt givet et økonomisk løft til genoptræningsområdet med henblik på at give kommunerne mulighed for at styrke indsatsen. Udover de 500 mio. kr., som kommunerne fik i økonomisk kompensation for opgaven i økonomiaftalen for 2005, blev kommunerne i økonomiaftalen for 2008 tildelt yderligere 300 mio. kr.

Regeringen, KL og Danske Regioner har i aftalerne om henholdsvis den kommunale og

regionale økonomi for 2009 besluttet at videreføre den særskilte monitorering af genoptræningsområdet for 2008, ligesom de tre parter på baggrund af en arbejdsgruppe i 2008 har udarbejdet en række anbefalinger til, bl.a. via de lovfæstede sundhedsaftaler mellem regioner og kommuner, at forbedre styringsmuligheder og incitamentsstrukturer på genoptræningsområdet. I økonomiaftalerne for 2009 er aftalt, at monitoreringsgruppen i foråret 2009 gør status på de anbefalede initiativer.

Den kommunale medfinansiering

Med kommunalreformen blev kommunerne medfinansierende på sundhedsområdet. Som opfølgning på økonomiaftalen mellem regeringen og KL for 2008 udkom i maj 2008 rapporten "Rapport om bedre grundlag for kommunernes forebyggelsesindsats" udarbejdet af Ministeriet for Sundhed og Forebyggelse, Finansministeriet, Danske Regioner og KL.

Der er med rapporten foretaget den første kortlægning og analyse af niveau og variation mellem de kommunale medfinansieringsudgifter. Rapporten viser, at der er forholdsvis store variationer mellem kommunernes udgifter til medfinansiering og sammensætningen af forbruget af sundhedsydelser. Denne variation gør sig også gældende mellem kommuner, der er sammenlignelige, for så vidt angår befolkningens sociale sammensætning og aldersfordeling. Samtidig kan der konstateres variationer på tværs af regioner og sygehuse. Disse variationer peger overordnet på, at der er et potentiale for at reducere omfanget af genindlæggelser og uhensigtsmæssige indlæggelser gennem dels en mere målrettet kommunal forebyggelsesindsats dels et styrket samarbejde med regioner og sygehuse om at skabe bedre sammenhæng mellem de forskellige aktører på sundhedsområdet.

Til rapporten er udarbejdet et datasæt for de 98 kommuner, som gør det muligt at sammenligne udgifter til kommunal medfinansiering mellem de enkelte kommuner.

Som led i økonomiaftalerne for 2009 mellem regeringen, KL og Danske Regioner vil der blive nedsat et udvalg, der skal vurdere mulighederne for at styrke det generelle kommunale incitament til forebyggelse gennem ændringer i den nuværende model for kommunal medfinansiering på sundhedsområdet. Udvalgets arbejde vil bl.a. have fokus på at analysere samspillet mellem kommunernes og regionernes indsats over for ældre medicinske patienter.

Undervisningsområdet

Målet med kommunalreformen på uddannelsesområdet var, så vidt muligt, at samle ansvaret for uddannelsesinstitutionerne ét sted. Formålet var at skabe bedre sammenhæng i uddannelserne, at gøre administrationen af uddannelsesområdet mere effektiv ved at skabe ensartede styrings- og rammevilkår, at give bedre mulighed for samarbej-

de mellem institutioner og at gøre det lettere for borgerne at finde ud af, hvem der har ansvaret for uddannelserne, og hvor de skal henvende sig.

De områder, der primært blev berørt af kommunalreformen, var de uddannelsesinstitutioner, der hidtil havde været forankret i amterne, specialundervisningsområdet samt en række mindre aktiviteter, som amterne hidtil havde betalt tilskud til.

Overgang til selveje for de amtslige uddannelsesinstitutioner

På institutionsområdet havde kommunalreformen to hovedformål: For det første at skabe bedre sammenhæng i uddannelserne. For det andet at give mulighed for at skabe ensartede styrings- og rammevilkår og et mere vidtgående samarbejde mellem de forskellige uddannelsesinstitutioner.

Allerede inden kommunalreformen var en række uddannelsesinstitutioner under Undervisningsministeriet selvejende – her iblandt erhvervsskoler (handelsskoler, tekniske skoler m.v.), lærer- og pædagogseminarier, efterskoler, folkehøjskoler m.v.

Kommunalreformens hovedformål på institutionsområdet blev primært realiseret ved, at de amtslige institutioner – almene gymnasier, social- og sundhedsskolerne, voksenuddannelsescentre (VUC), sygepleje- og radiografiskoler samt centre for undervisningsmidler – overgik til at være selvejende institutioner.

Hermed blev ansvaret for styring, finansiering og fastlæggelse af rammevilkår for uddannelsesinstitutioner over grundskoleniveau entydigt placeret hos Folketinget og i staten. Uddannelsesinstitutioner ville således få lige vilkår for at tilbyde uddannelser på f.eks. gymnasialt niveau, lige som der ville blive mulighed for at indgå et tættere lokalt samarbejde på tværs af skoleformer med hensyn til f.eks. udbud af uddannelser og institutionsdrift.

Folkeskolens specialundervisning og specialundervisning for voksne

I forbindelse med kommunalreformen blev det samlede myndigheds- og finansieringsansvar for specialundervisningen samlet hos kommunalbestyrelsen. Målet var at sikre, at beslutninger om specialundervisning træffes så tæt på borgerne som muligt, og at styrke sammenhængen mellem specialundervisning og den almindelige undervisning.

Foruden samlingen af myndighedsansvaret medførte kommunalreformen følgende:

- Klageadgangen blev udvidet, så den omfatter børn i specialklasser og på specialskoler samt elever, der modtager specialundervisning i hovedparten af undervisningstiden.
- Etablering af en national videns- og specialrådgivningsorganisation, VISO. (Nærmere beskrevet i afsnittet om status på socialområdet)

- Etablering af regionale udviklingsråd, som følger og drøfter udviklingen på det sociale område og specialundervisningsområdet i de første år efter kommunalreformen. Udviklingsrådene afgiver årligt i årene 2008 til og med 2010 en redegørelse til velfærdsministeren – nu indenrigs- og socialministeren – og undervisningsministeren. (Nærmere beskrevet i afsnittet om status på socialområdet)
- Der blev etableret et rammeaftalesystem for at sikre samarbejdet om de specialiserede tilbud mellem kommuner og region. Det vil sige, at der på specialundervisningsområdet – ligesom på socialområdet – årligt fastlægges rammeaftaler for den kommunale brug af de regionale skoler og institutioner. (Nærmere beskrevet i afsnittet om status på socialområdet)

Den 1. august 2007 blev ungdomsuddannelse for unge med særlige behov etableret. Ungdomsuddannelsen træder i stedet for eller supplerer tilbud, der tidligere hovedsageligt blev givet efter lov om specialundervisning for voksne. Herved fik de unge, som hidtil ikke havde kunnet gennemføre en ungdomsuddannelse, ret til en treårig individuelt tilrettelagt ungdomsuddannelse.

Ansvar for loven om specialundervisning for voksne blev i forbindelse med kommunalreformen overført fra amterne til kommunerne. Samtidig blev loven ændret, således at ordblindeundervisningen overføres til VUC'erne med takstfinansiering. Undervisningen på hospitalerne blev overført til sundhedsloven, og det blev præciseret, at specialundervisning for voksne kun skal tilbydes, hvis der ikke efter anden lovgivning kan tilbydes en tilsvarende aktivitet. Kommunikationscentre overgik som udgangspunkt til regionerne, men kunne efter aftale overtages af beliggenhedskommunen.

Forberedende voksenundervisning (FVU) og ordblindeundervisning for voksne

For at understøtte bedre sammenhæng i uddannelses tilbudene til voksne med læse-, skrive- og regnevanskeligheder blev ordblindeundervisning for voksne skilt ud fra lov om specialundervisning og indføjet i lov om forberedende voksenundervisning. Ved sammenlægningen af FVU og ordblindeundervisning for voksne er der dermed skabt en fælles ramme for den efteruddannelsesindsats, der retter sig mod forbedring af voksnes basale færdigheder.

Ansvar for FVU og ordblindeundervisning for voksne er forankret ved voksenuddannelsescentre (VUC). De enkelte VUC'er skal udbyde de to tilbud. En række andre uddannelsesinstitutioner, heriblandt folkeoplysende foreninger, daghøjskoler, sprogcentre, amu-udbydere m.v. kan ligeledes udbyde de to tilbud efter indgåelse af driftsoverenskomst med VUC. På den måde skal det sikres, at der gives et dækkende udbud af de to tilbud, dels hvad angår geografisk dækning, og dels hvad angår udbud på forskellige typer af uddannelsesinstitutioner.

Institutioner under Kriminalforsorgen kan udbyde såvel FVU som ordblindeundervisning for voksne med egen finansiering.

Hvordan er det gået?

Uddannelsesinstitutionerne

Samtlige overførte uddannelsesinstitutioner er nu selvejende institutioner inden for den offentlige forvaltning med en ansvarlig bestyrelse og en daglig ledelse. Institutionerne finansieres som hovedregel med elevtalsafhængige taxametertilskud. Der er hermed i vid udstrækning blevet etableret ensartede styrings- og rammevilkår for uddannelsesinstitutioner.

Et eksempel på at kommunalreformens tiltag har resulteret i et mere vidtgående samarbejde er, at sygepleje- og radiografiskolerne samt centrene for undervisningsmidler fra 1. januar 2008 blev sammenlagt med de øvrige uddannelsesinstitutioner med mellemlange videregående uddannelser til otte professionshøjskoler.

Etableringen af professionshøjskoler og erhvervsakademier har medført et forøget fokus på både den regionale uddannelsesdækning og på samspillet mellem uddannelsesinstitutionerne, virksomhederne og de regionale vækstfora i regionen. Professionshøjskolerne og erhvervsakademierne skal dække behovet for udbuddet af de pågældende uddannelser i regionen. De skal endvidere bidrage til regional udvikling og vækst af erhverv og professioner.

De ensartede styrings- og rammevilkår styrker mulighederne for samarbejde på tværs af institutionsområder i forhold til uddannelsesudbud og institutionsdrift. I blandt andet Ishøj og Struer er der efter kommunalreformen sket sammenlægninger af ungdomsuddannelsesinstitutioner, der tidligere har været under henholdsvis amtslig og statslig myndighed. Der er endvidere iværksat et arbejde med etablering af administrative fællesskaber, der skal muliggøre en effektivisering af institutionernes administrative opgaveløsning samt styrke den faglige bæredygtighed i varetagelsen af de administrative funktioner på institutioner med ungdomsuddannelser.

Derudover har de ensartede styringsvilkår muliggjort en sammenligning af de økonomiske vilkår for henholdsvis den almengymnasiale stx-uddannelse og den merkantile hhx-uddannelse. Resultatet af sammenligningen viste en forskel i taxametertilskud, der ikke umiddelbart kunne begrundes. På den baggrund blev taxameteret til hhx-uddannelsen forhøjet med finanslovaftalen for 2008. Hermed er den ubegrundede forskel i undervisningstilskuddet mellem hhx-uddannelsen og de almengymnasiale uddannelser fjernet.

Overordnet vurderes det, at overgangen fra amtslig forankring til nye styringsmæssige

og økonomiske rammer på alle de nævnte områder er forløbet planmæssigt. Det gælder både overgang til selveje og til taxameterfinansiering.

Udestående

De overførte uddannelsesinstitutioners bygninger er fortsat ejet af staten, hvor de administreres centralt af Universitets- og Bygningsstyrelsen på Undervisningsministeriets vegne. De øvrige selvejende uddannelsesinstitutioner under Undervisningsministeriet ejer og driver selv deres bygninger. Der er altså endnu ikke skabt helt ensartede styrings- og rammevilkår for alle institutioner. Der forventes fremsat et aktstykke for Folketingets Finansudvalg i løbet af foråret 2009 med den fremtidige model for drift og administration af bygningerne ved de tidligere amtskommunale uddannelsesinstitutioner med henblik på, at disse institutioner får vilkår svarende til de øvrige selvejende institutioner med bygningstaxameterstyring og bygningsselveje.

Folkeskolens specialundervisning og specialundervisning for voksne

Overgangen fra amtskommunal til kommunal drift og ansvar har været relativ problemfri. Kommunerne har generelt valgt at videreføre den hidtidige amtskommunale praksis på specialundervisningsområdet, og der er ikke bemærkelsesværdige ændringer i tilbudsstruktur og -sammensætning m.v.

Mere specifikt vurderes det, at:

- Elev- og deltagerantal på basis af udviklingsrådenes redegørelser for 2007 overvejende er stabile med tendens til mindre stigninger i de specialiserede tilbud, herunder særligt i kommunernes egne tilbud.
- Tilbudsmønstret er hidtil upåvirket af kommunalreformen. Kommunerne bruger de eksisterende undervisningstilbud og udtrykker intentioner om at øge kvalitet og kapacitet i lokale tilbud samt at sikre bedre sammenhæng og nærhed i tilbuddene. Den eksisterende specialisering af undervisningstilbuddene er opretholdt.
- Der ikke ses tegn på et fald i udgifts- eller serviceniveauet på områderne hverken i kommunernes budgetter eller i udviklingsrådenes redegørelser. De kommunale (foreløbige) budgettal for 2009 på områderne viser dels et generelt stigende udgiftsniveau, dels at der er budgetteret flere midler til kommunale specialundervisningstilbud end i de foregående år. Sidstnævnte indikerer et større fokus på øget kvalitet og kapacitet i de lokale tilbud, herunder bedre sammenhæng og nærhed i tilbuddene.
- Det overordnede samarbejde mellem kommunalbestyrelser og regionsråd er velfungerende både i forhold til rammeaftalerne og i de eksisterende netværk på specialundervisningsområdet. Der påpeges dog begrænsninger i fleksibilitet og planlægningsmuligheder for tilbud omfattet af rammeaftalerne.
- De forpligtende kommunale samarbejder, som er etableret for bl.a. ø-kommuner, er velfungerende.

- Antallet af klagesager til Klagenævnet for vidtgående specialundervisning i 2007 har ikke givet anledning til bekymring. Der har været en stigning af antallet af sager i 2008. Denne udvikling kan dog ikke entydigt henføres til kommunalreformen.
- Der har været færre henvisninger til VISO på specialundervisningsområdet end forventet.
- For så vidt angår specialundervisning for voksne, er den overordnede vurdering, at tilbudsmønstret ikke er påvirket af kommunalreformen i 2007. Hovedparten af kommunerne sørger for tilbud i samarbejde med andre kommuner og regionerne.
- Kommunikationscentrene er driftsmæssigt blevet opsplittet på kommuner og regioner, hvilket har medført udfordringer for centrene. Blandt andet derfor er specialundervisning for voksne et særligt fokusområde for de regionale udviklingsråd i 2008, ligesom dette også er baggrunden for, at VISO vil foretage en udredning af området. Endelig udsender Undervisningsministeriet en ny vejledning om specialundervisning for voksne i 2009.

Forberedende voksenundervisning (FVU) og ordblindeundervisning for voksne 2007-2008 har været en overgangsperiode, hvor driftsoverenskomster indgået med amtskommunerne pr. 31. december 2006 kunne videreføres på uændrede vilkår indtil 31. december 2008, hvorefter alle driftsoverenskomster fungerer på de nye vilkår. Alle godkendte udbydere kan herefter henvende sig til de enkelte VUC'er i deres dækningsområde med ønsket om en driftsoverenskomst. Beslutningen om indgåelse af driftsoverenskomster træffes af bestyrelsen på det respektive VUC efter forudgående høring i det tilknyttede uddannelsesudvalg og i regionsrådet.

Processen med indgåelse af nye driftsoverenskomster for områderne har været fulgt nøje af Undervisningsministeriet. Det er sket med en løbende dialog mellem Undervisningsministeriet, VUC og repræsentanter for de forskellige driftsoverenskomststager. Processen er generelt forløbet som planlagt.

Udbuddet vurderes på nuværende tidspunkt at være dækkende i forhold til de geografiske dækningsområder. Der har undervejs i forløbet været henvendelser til Undervisningsministeriet vedrørende en række enkeltsager, hvor der i forbindelse med afslag på ansøgning om driftsoverenskomst eller opstilling af særlige regler for enkelte driftsoverenskomststager har været uregelmæssigheder i grundlaget for bestyrelsernes afgørelser. Dette er forsøgt løst gennem dialog med parterne, og i de fleste tilfælde er der fundet en tilfredsstillende løsning. Undervisningsministeriet vil følge området nøje, og der planlægges et statusmøde i slutningen af 2009.

De fleste VUC'er har før kommunalreformen udbudt FVU, hvorimod ordblindeundervisning for voksne er et nyt område for denne institutionstype. I den forbindelse har der i særlig grad været lagt vægt på information og formidling om ordblindeundervisning.

gen. Ordblindeundervisningen for voksne er blevet synliggjort, og med det nye statslige taxametertilskud sammen med den adgangsgivende test er ventelisterne på adgang til ordblindeundervisningen stort set afviklet.

Aktiviteten på FVU-området er steget med knap 18 pct. fra 22.297 holdkursister i 2004/2005 til 26.340 holdkursister i 2006/2007, hvilket vurderes som tilfredsstillende i lyset af den høje beskæftigelsesgrad, som traditionelt har en negativ påvirkning af efteruddannelsesaktivitet, og fordi det i forbindelse med lovændringen blev besluttet at skærpe adgangskravene til FVU. Målsætningen er 40.000 kursister på FVU over en år-række.

Udeståender

Det har i forbindelse med overtagelsen af opgaven fra amtskommunerne været vanskeligt at tilvejebringe pålidelige og rettidig statistik på begge områder. Det forventes, at statistikken på begge områder kører som planlagt i 2009.

Bilag 1

OPGAVEFORDELING

Bilagets oversigt beskriver i punktform kommuner, regioner og statens opgaver efter kommunalreformen 2007 inklusiv de senere ændringer, som er foretaget frem til marts 2009.

Kommunernes opgaver

- Det sociale område: Det samlede finansierings-, forsynings- og myndighedsansvar
- Børnepasning
- Folkeskolen, herunder al specialundervisning og specialpædagogisk bistand til småbørn
- Ældrepleje
- Sundhedsområdet: Forebyggelse, pleje og genoptræning der ikke foregår under indlæggelse, behandling af alkohol- og stofmisbrug, hjemmesygeplejen, den kommunale tandpleje, specialtandplejen og socialpsykiatri
- Den aktive beskæftigelsesindsats for ikke-forsikrede ledige. Fra 1. august 2009 også opgaven vedrørende forsikrede ledige.
- Integrationsindsatsen og sprogundervisning af indvandrere
- Borgerbetjening på skatte- og inddrivelsesområdet i samspil med de statslige skattecentre
- Forsyningsvirksomhed og redningsberedskab
- Natur, miljø og planlægning: Bl.a. konkrete myndighedsopgaver og borgerrettede opgaver, udarbejdelse af kommuneplaner, spildevandsplaner, affaldsplaner og vandforsyningsplaner
- Lokal erhvervsservice og turismefremme
- Deltagelse i regionale trafikelskaber
- Det lokale vejnet
- Biblioteker, musikskoler, lokale sportsfaciliteter og andre kulturelle områder

Regionernes opgaver

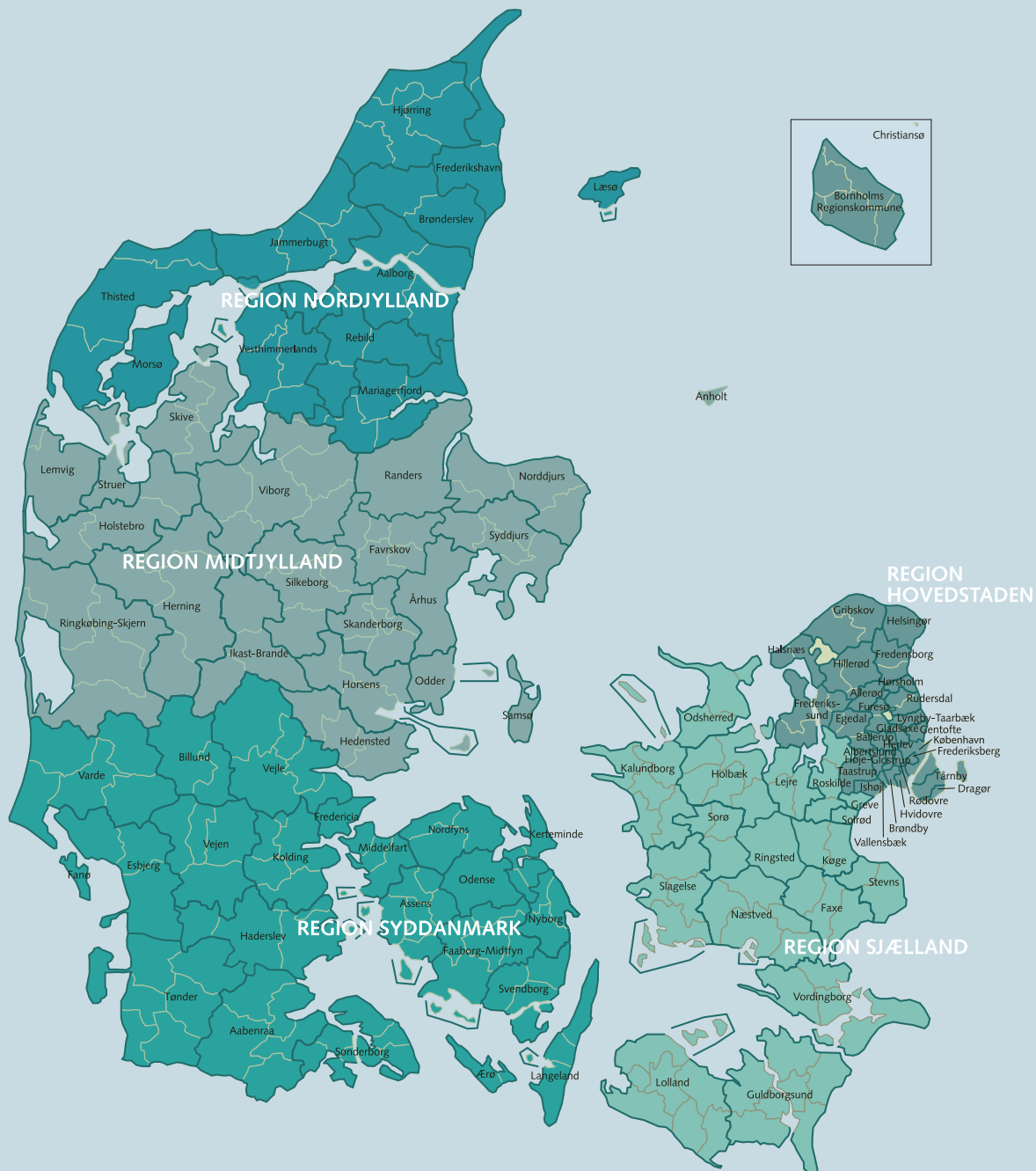
- Sygehusvæsenet, herunder sygehusene, psykiatrien samt sygesikringen, herunder privatpraktiserende læger og speciallæger
- Regional udvikling, bl.a. vedr. natur og miljø, erhverv, turisme, beskæftigelse, uddannelse og kultur samt udvikling i regionernes udkantsområder og landdistrikter. Sekretariatsbetjening af de regionale vækstfora.
- Jordforurening
- Råstokortlægning og -planlægning
- Drift af en række institutioner for udsatte grupper og grupper med særlige behov på social- og specialundervisningsområdet
- Oprettelse af trafikelskaber i hele Danmark

Statens opgaver

- Politi, forsvar og retsvæsen
- Udenrigstjenesten og udviklingsbistand
- Overordnet planlægning på sundhedsområdet
- Uddannelser og forskning, bortset fra folkeskolen og specialundervisning
- Arbejdsløshedsforsikring, arbejdstilsyn og overordnet beskæftigelsespolitik samt indtil 1. august 2009 den aktive beskæftigelsesindsats for forsikrede ledige
- Skatteopkrævning mv. og inddrivelse af gæld til det offentlige
- Det sociale område: National videns- og specialrådgivningsorganisation (VISO)
- Det overordnede vejnet og statsbanerne
- Overordnede natur-, miljø- og planlægningsopgaver
- Visse kulturelle foranstaltninger
- Erhvervsøkonomiske tilskud
- Modtagelse af asylansøgere

Bilag 2

DET NYE DANMARKSKORT



Bilag 3

FORSKNING OG STØRRE UNDERSØGELSER

Herunder oplistes en række publikationer udgivet på baggrund af forskning og større undersøgelser vedrørende kommunalreformen. Det skal understreges, at listen ikke er udtømmende. Under forskningsprogrammet om strukturreformen omtales desuden en række igangværende projekter, som i løbet af de næste par år vil resultere i diverse publikationer.

Forskningsprogrammet om strukturreformen

Over en seksårig periode gennemføres et forskningsprogram med henblik på at kortlægge forløbet og konsekvenserne af strukturreformen. Programmet består af en række temamæssigt og delvist kronologisk forbundne projekter. Forskningsprogrammet startede i 2004. Der deltager forskere fra Syddansk Universitet, Aarhus Universitet, Aalborg Universitet, Københavns Universitet samt Danmarks Journalisthøjskole.

Foreløbige publikationer

Anders Brøndum (2005): "Fokus på faglig bæredygtighed i den kommunale opgaveløsning". *Kommunalpolitiske Studier*, nr. 21.

Anders Brøndum (2008): *Ville faglig bæredygtighed have været et centralt tema i den kommunale modernisering, hvis strukturreformen ikke var blevet til virkelighed?* Ph.D.-afhandling. Institut for Statskundskab, Syddansk Universitet.

Roger Buch og Jørgen Elklit (red.) (2007): *Nye kommunalvalg? Kontinuitet og forandring ved valget i 2005*, Syddansk Universitetsforlag.

Peter Munk Christiansen og Michael Baggesen Klitgaard (2008): "Den utænkelige reform". *Grænsbrytning*, nr. 7 2008.

Peter Munk Christiansen og Michael Baggesen Klitgaard (2008): *Den utænkelige reform – Strukturreformens tilblivelse 2002-2005*, Syddansk Universitetsforlag.

Peter Munk Christiansen og Michael Baggesen Klitgaard (2008): "Institutionel kontrol med arbejdsmarkedsforvaltningen. Jobcentrenes tilblivelse". *Tidsskrift for Arbejdsliv*, 10. årgang, nr. 3, s. 24-38

Jørgen Elkit og Ulrik Kjær (2006): "Split-ticket Voting in Times of Sub-national Government Reorganization". *The symposium Democracy, Divided Government and Split-Ticket Voting, Harvard University, May 26-27, 2006.*

Jørgen Elkit og Mogens N. Pedersen (2006): *Kampen om den nye kommune – Syv fortællinger fra den kommunale valgkamp 2005*, Syddansk Universitetsforlag.

Morten Balle Hansen (2007): "Explaining Variation and Change in Managerial Perceptions of the Public Sector". *European Group of Public Administration (EGPA) conference, Madrid 19. - 22. September, 2007. Study Group of Personnel Policies.*

Morten Balle Hansen og Jeppe Eriksen (2006): "Kommunernes administrative lederskab: På tærsklen til en nyt Danmarkskort". *Kommunalpolitiske Studier*, nr. 23.

Morten Balle Hansen og James Svava (2007): "The Diffusion of New Public Management Practices: Managers in the Process of Innovation". *SCANCOR seminars at Stanford University, Stanford, California.*

Ulrik Kjær (2007): "The Decreasing Number of Candidates at Danish Local Elections: Local Democracy in Crisis?". *Local Government Studies*, 33. årgang, nr. 2, s. 195-213.

Simon Krogh og Jakob Pall Skött (2007): *Fra udvalgsstyre til rådsmodel. Første rapport fra en evaluering af regionernes styreform*. Institut for Statskundskab, Syddansk Universitet.

Poul Erik Mouritzen (red) (2006): *Stort er godt – Otte fortællinger om tilblivelsen af de nye kommuner*, Syddansk Universitetsforlag.

Poul Erik Mouritzen (2007): "Reforming local government in Denmark. How and why?". *Local World Collection.*

Kommende publikationer

Borgerinddragelse i de nye kommuner og regioner

Projektet opsamler erfaringer vedrørende borgerinddragelse i de nye kommuner og regioner med henblik på at lade flere kommuner drage nytte af erfaringerne. Erfaringerne vil tillige blive diskuteret i relation til de udfordringer, borgerinddragelse skaber i relation til det repræsentative demokrati. Strukturreformen har betydet, at antallet af borgere pr. valgt kommunalpolitiker er steget markant. Til gengæld har reformen skabt større enheder, som bevirker, at der er opstået flere og nye muligheder for inddragelsen af borgerne mellem valgene. Det kan eksempelvis være borgermøder, fremtidsværksteder og folkehøringer. Formålet med projektet er således at kortlægge de mange forskel-

lige former for borgerinddragelse med henblik på at videreudvikle borgerinddragelsesmetoder. Der forventes en bogudgivelse i løbet af 2009.

Politisk ansvar, kontrol og styring (Regionsprojektet)

Projektet undersøger konsekvenserne af ændringer i styreformer for det politiske ansvar, kontrol og styring. Med strukturreformen blev amternes udvalgsstyre erstattet af den såkaldte rådsmodel i regionerne. Evalueringen belyser tre områder, nemlig 1. rådsmodellens implementering, 2. politisk ledelse, styring og kontrol under rådsmodellen, og 3. demokrati og ansvar under rådsmodellen. Evalueringen skal først og fremmest ses i lyset af de fem regioners behov for at indsamle erfaringer og dele viden om effekten af de politiske og administrative strukturer. Samtidig skal den tilgodese en mere generel samfundsmæssig interesse i at generere viden om de nye regioners organisering og funktion i det lokale demokrati. Der forventes en rapport i 2010 og en ph.d.-afhandling i 2011.

Institutionelle forandringer og social kapital – Strukturreformens konsekvenser for foreningslivet

Projektet har som formål at registrere og undersøge ændringerne i foreningslivets udbredelse og sammensætning. Store dele af foreningslivet i Danmark anses for at være historisk rodfæstet i lokale traditioner og kulturer. Alligevel foregår der en løbende udskiftning af foreninger, som i vid udstrækning kan forklares ud fra forandringer i foreningernes omgivelser. Dette projekt har som ambition at undersøge følgende spørgsmål: Hvad betyder formelle ændringer i den lokale politiske inddeling for foreningslivet? Hvilke konsekvenser har den kommunale strukturreform for borgernes deltagelse i det lokale foreningsliv? Ph.d.-afhandling forventes i 2010. Bog forventes i 2011.

Administrativ organisering i de nye kommuner og regioner

Projektet følger tilblivelsen af den administrative organisering i et udvalgt antal kommuner og regioner – fra de strategiske overvejelser, der gøres i de eksisterende kommunale enheder, efter at de nye enheder er blevet meldt ud og et par år frem. Dette sker med henblik på at sammenligne de valgte forandringsstrategier, -processer, og de forskellige styremodeller og deres funktionsmåde. I fokus for undersøgelsen er dels de strategier og procesovervejelser, som de respektive forhandlingsparter i den politiske ledelse/koalition gør sig før og efter konstitueringen, dels effekterne af forskellige organisationsformer. Der forventes udgivelse af en bog i foråret 2009.

Det administrative lederskab

I projektet analyseres de kommunale topchefers karriereveje, rolle- og organisationsopfattelser – dels på tærskelen til en ny kommunalreform og dels et par år efter kommunalreformen. På en række punkter vil det være muligt at analysere udviklingen fra starten af 1980'erne og frem til 2008. Projektet undersøger hvilken betydning kommu-

nalreformen har haft for de administrative topchefer, samt hvordan man kan forklare henholdsvis stabilitet og forandring i topchefernes karriereveje, rolle- og organisationsopfattelser? Projektet forventes at afslutte med en bogudgivelse i sommeren 2009.

Ressourceallokering og servicetilpasning i forbindelse med kommunalreformen

Projektet undersøger den kommunaløkonomiske virkning af kommunesammenlægningerne. Undersøgelsen falder i to dele. Den første del omhandler kommunernes økonomiske dispositioner i årene op til gennemførelsen af kommunalreformen (1995-2006). Den anden del ser på kommunernes økonomiske dispositioner i årene umiddelbart efter gennemførelsen (2007-2009). Der fokuseres på kommunesammenlægningens udgiftsdrivende effekter – både i forhold til ressourceallokering og servicetilpasning. Ph.d.-afhandling forventes afleveret i foråret 2009.

Markedsløsninger i den kommunale servicelevering

Projektet påbegyndes planmæssigt først 2-3 år efter kommunalreformen. Projektet vil undersøge, hvordan samspillet mellem de nye kommuner og private serviceleverandører udvikler sig. Konkret undersøges det, om større kommuner vil betyde en øget anvendelse af forskellige markedsløsninger, og om de private leverandører ser bedre muligheder for at levere service til nye, større kommuner. Derudover vil undersøgelsen berøre, om der vil være etableret et marked af private leverandører på områder, hvor der traditionelt har været kommunalt monopol, og om der tegner sig nye former for markedsløsninger som en konsekvens af nye kommunale strukturer. Projektet tænkes endvidere udvidet med et komparativt element, hvor konsekvenserne af den danske reform sammenlignes med erfaringerne fra kommunalreformen i staten Victoria i Australien.

Kommunesammenlægningen på Bornholm

De fem kommuner og amtskommunen på Bornholm blev med virkning fra begyndelsen af 2003 lagt sammen til en enkelt kommunal enhed: den bornholmske regionskommune. AKF Anvendt Kommunalforskning har i et projekt over en periode på tre år fulgt udviklingen på Bornholm med henblik på at indkredse konsekvenser af strukturreformen. Der er publiceret 9 rapporter på baggrund af projektet.

Henrik Christoffersen, Kurt Klaudi Klausen og Svend Lundtorp (2003): *Central styring – decentral ledelse. En undersøgelse af den administrative organisering i Bornholms Regionskommune*. AKF Forlaget.

Bjarne Madsen (2003): *Kommunaløkonomi og kommunesammenlægning. En undersøgelse af den kommunale udgiftsudvikling på Bornholm og i landets øvrige regioner*. AKF Forlaget.

Bjarne Madsen (2003): *Dokumentation af den kommunaløkonomiske budgetmodel*. AKF Forlaget.

Henrik Christoffersen (2004): *Regional udvikling og kommunesammenlægning. En undersøgelse af den regionale udvikling op Bornholm og i landets øvrige dele*. AKF Forlaget.

Ulrik Kjær og Leif Olsen (2004): *Kommunesammenlægningens første år bedømt af borgerne på Bornholm*. AKF Forlaget.

Ulrik Kjær (2004): *Én ø – Én kommune. Politisk reorganisering på Bornholm*. AKF Forlaget.

Henrik Christoffersen, Kurt Klaudi Klausen og Svend Lundtorp (2005): *Kommunesammenlægning – Professionalisering af politik og administration. En undersøgelse i Bornholms Regionskommune*. AKF Forlaget.

Ulrik Kjær (2006): *Bornholmere og demokratiet efter kommunesammenlægningen*. AKF Forlaget.

Leif Olsen og Signe Hald Andersen (2006): *Bornholmerne, kommunesammenlægningen og den kommunale service*, AKF forlaget.

Anden publiceret forskning og større undersøgelser

Bente Bjørnholt, Karin Hansen, Peter Kragh Jespersen, Jeppe Agger Nielsen og Heidi Salomonsen (2008): *Nye kommuner i støbeskeen – om organisering og styring i de nye kommuner*, Handelshøjskolens Forlag.

Jens Blom-Hansen, Jørgen Elklit og Søren Serritzlev (red.) (2006): *Kommunalreformens konsekvenser*, Academica

Oddbjørn Bukve, Henrik Halkier og Peter de Souza (red.) (2008): *Towards New Nordic Regions. Politics, administration and regional development*. Aalborg Universitetsforlag.

Ulrik Bundgaard og Karsten Vrangbæk (2007): "Reform by Coincidence? Explaining the policy process of structural reform in Denmark". *Scandinavian Political Studies*, 30. årgang, nr. 4, s. 491-520.

Martin Bækgaard (2008): "Politisk og administrativ organisering i danske kommuner: Strukturreformens betydning". *Politica*, 40. årgang, nr. 3, s. 349-368.

Center for Regional- og Turismeforskning (2008): *Organisering af landdistriktsindsatsen efter kommunalreformen.*

Jesper Lindgaard Christensen, Thomas Nielsen, Lisbeth Tved Linde (red.) (2008): *Hvad skal Nordjylland leve af?* Aalborg Universitet

Henrik Christoffersen m.fl. (2007): *Forbruget af uddannet arbejdskraft i kommuner og regioner i lyset af vidensamfund og kommunalreform.* AKF Forlaget.

Henrik Christoffersen og Kurt Klaudi Klausen (2007): *Kampen om det regionale niveau – en kamp om velfærdsstaten? Fulgt gennem opbygningen af Region Midtjylland i løbet af 2006.* AKF Forlaget.

Deloitte (2008): *Kommunalreformens effekter.*

Henrik Halkier og Susanne Bendtsen (2008): *Rammer under forandring. Regional erhvervsudviklingspolitik i Region Nordjylland i et europæisk perspektiv,* Aalborg Universitet

Carsten Jahn Hansen (2008): *Regional Udviklingsplanlægning i Nordjylland*

KREVI (under udgivelse): *Kommunernes økonomi efter kommunalreformen – Budgetoverholdelse og administrative udgifter*

KREVI (2008): *Mere lige end før. Kommunernes økonomiske grundvilkår 2007*

KREVI (2008): *Erfaringer med Tilbudsportalen – et eksplorativt studie af erfaringerne efter det første år.*

KREVI (2007): *Forventede effektiviseringsgevinster på administrationsområdet*

OECD (2009): *OECD Territorial Reviews: Copenhagen Denmark.*

Igangværende forskningsprojekter

”Erhvervsstrukturer i Region Sjælland” ved Ph.d.-stipendiat Tue Jagtfelt, Syddansk Universitet

”Partnerskab og regional erhvervsfremme i Danmark” ved Ph.d.-stipendiat Peter Wilgaard Larsen, Aalborg Universitet

Evalueringer og undersøgelser på sektorområder

Beskæftigelsesområdet

Rambøll Management (2008): Evaluering af specialfunktionen for den etniske beskæftigelsesindsats

Deloitte (2008): Evaluering af anvendelse af andre aktører

Socialområdet

Rambøll Management (2009): Evaluering af VISO.

Kommunale handicapråd. Erfaringer og gennemslagskraft 2008, Velfærdsministeriet, 2008

KREVI (2009): Samarbejde på formel. En analyse af de sociale rammeaftaler.

Sundhedsområdet

Almen praksis' rolle i fremtidens sundhedsvæsen, rapport fra udvalg vedrørende almen praksis, november 2008.

Forebyggelsesindsatser i kommunerne – en landsdækkende kvantitativ undersøgelse fra august-september 2008, KL.

Incitamentsstruktur og styringsmuligheder på genoptræningsområdet – maj 2008, KL, Danske Regioner, Sundhedsstyrelsen, Finansministeriet og Ministeriet for Sundhed og Forebyggelse.

Kortlægning af kommunernes forebyggelses- og sundhedsfremmeindsats, Sundhedsstyrelsen, maj 2008.

Monitorering af genoptræningsområdet – maj 2008, KL, Danske Regioner, Sundhedsstyrelsen og Ministeriet for Sundhed og Forebyggelse.

Rapport om bedre grundlag for kommunernes forebyggelsesindsats, Ministeriet for Sundhed og Forebyggelse, Finansministeriet, Danske Regioner og KL, maj 2008.

Regionernes investerings- og sygehusplaner – screening og vurdering, afgivet af regeringens ekspertpanel november 2008.

Undervisningsområdet

EVA's evaluering af den vidtgående specialundervisning efter kommunalreformen (forventes færdig maj 2009)

EVA's evaluering af specialundervisning og anden specialpædagogisk bistand (offentliggjort 2007)

Effektundersøgelsen af specialundervisning (forventes færdig ultimo 2009)

Analyse af specialundervisning i folkeskolen (forventes færdig primo 2010)

Undersøgelse af unge med handicaps uddannelsesmønster (forventes færdig medio 2009)

AKF - "Hvad betyder kommunalreformen for borgere med handicap, der har behov for specialiserede tilbud og rådgivning" gennemføres i en femårig periode fra 2006-2010. Evalueringen er finansieret af Danske Regioner og udføres af AKF, Anvendt Kommunal-Forskning.

Undervisningsministeriets løbende evaluering af ungdomsuddannelsen af unge med særlige behov (løbende)

