

A large flock of seagulls is shown in flight against a light sky. The birds are scattered across the upper half of the image. Below them, a dark blue horizontal band contains the text. The lower half of the image shows a blue body of water with several seagulls flying just above the surface. In the bottom foreground, a seagull is captured in the middle of landing or taking off from the water, with its wings spread and splashing. The overall scene is dynamic and naturalistic.

**1** STRUKTURKOMMISSIONENS  
BETÆNKNING

# Hovedbetænkningen

JANUAR 2004

**Strukturkommissionens  
betænkning**

**Bind I**

**Hovedbetænkningen**

**Betænkning nr. 1434  
Strukturkommissionen  
Januar 2004**

## Strukturkommissionens betænkning, nr. 1434, januar 2004

Publikationen kan bestilles hos:

Danmark.dk

Tlf.: 1881

[www.netboghandel.dk](http://www.netboghandel.dk) <<http://www.netboghandel.dk/>>

På danmark.dk tager vi alene imod bestillinger pr. telefon eller elektronisk.

Henvendelse om publikationen kan i øvrigt ske til:

Indenrigs- og Sundhedsministeriet

1. økonomiske kontor

Slotsholmsgade 10-12

1216 København K

Tlf. 33923360

Omslag: b:graphic

Tryk: Nordsjællands Trykcenter

ISBN: Samlet betænkning (fire bind): 87-601-9924-5

Bind I: 87-601-9928-8

Bind II: 87-601-9925-3

Bind III: 87-601-9926-1

Sammenfatning: 87-601-9929-6

Elektronisk udgave: 87-601-9931-8

Oplag: Betænkningens bind I, II og III i 5000 eksemplarer.

Sammenfatningen i 6000 eksemplarer.

Pris: Samlet betænkning: 150 kr. inkl. moms.

Bind I, II eller III: 75 kr. inkl. moms.

Sammenfatningen er gratis.

Publikationen er tilgængelig på internettet på Indenrigs- og Sundhedsministeriets hjemmeside ([www.im.dk](http://www.im.dk)).

# Indholdsfortegnelse

## Bind I – Hovedbetænkningen

Kapitel 1 – Indledning .....	11
1.1. Strukturkommissionens nedsættelse og kommissorium .....	11
1.2. Strukturkommissionens sammensætning.....	14
1.3. Strukturkommissionens arbejde .....	15
1.4. Betænkningens opbygning .....	19
Kapitel 2 – Sammenfatning og anbefalinger .....	21
2.1. Indledning .....	21
2.2. Kommissionens overvejelser og anbefalinger.....	22
2.3. Modeller for en ændret struktur og kommissionens samlede vurdering heraf.....	44
2.4. Særudtalelser .....	72
2.5. Resumé af hovedbetænkningen i øvrigt .....	83
2.6. Betænkningen i øvrigt .....	104
Kapitel 3 – Den offentlige sektors rolle og indretning.....	107
3.1. Indledning og sammenfatning.....	107
3.2. Den offentlige sektors historiske udvikling .....	108
3.3. Velfærdsøkonomiske argumenter for den offentlige sektorsrolle og opgaver .....	109
3.4. Politisk styring af den offentlige sektor .....	114
3.5. Hvorfor decentralisering i den offentlige sektor? .....	116
Kapitel 4 – Kommissoriets kriterier.....	125
4.1. Indledning .....	125
4.2. Borgernes indflydelse og demokratiske kontrol .....	128
4.3. Borgernes stilling som brugere .....	133
4.4. Effektivitet og faglig bæredygtighed i forvaltning og opgaveløsning.....	137
4.5. Koordinering og styring.....	140
Kapitel 5 – Demokratisk bæredygtighed.....	143
5.1. Indledning og sammenfatning.....	143
5.2. Generelt om det lokale demokrati .....	145
5.3. Valgdeltagelse .....	148
5.4. Borgernes deltagelse i de politiske partier .....	156
5.5. Den politiske repræsentativitet .....	157
5.6. Demografisk repræsentativitet .....	164

5.7. Kendskab til og interesse for lokaldemokratiet .....	165
5.8. Tillid.....	174
5.9. Tilknytning til kommunen.....	177
Kapitel 6 – Borgerinddragelse og politisk nærhed .....	181
6.1. Indledning og sammenfatning.....	181
6.2. Begrebet borgerinddragelse og politisk nærhed .....	183
6.3. Borgernes deltagelsesformer .....	185
6.4. Borgernes personlige kontakt til kommunen.....	191
6.5. Brugerindflydelse.....	193
Kapitel 7 – Demokratisk kontrol og styring.....	203
7.1. Indledning og sammenfatning.....	203
7.2. Demokratisk kontrol og styring i stat, amter og kommuner.....	205
7.3. Udviklingstræk i den kommunale styring .....	212
7.4. Sammenhæng mellem størrelse og demokratisk kontrol og styring i kommunerne.....	218
7.5. Udviklingstendenser i kommunestyret med betydning for den demokratiske kontrol og styring.....	226
Kapitel 8 – Borgernes valgmuligheder.....	229
8.1. Indledning og sammenfatning.....	229
8.2. Borgernes valgmuligheder – status og principper .....	231
8.3. Valgfrihed og kommunestyret .....	243
8.4. Valgfrihed og kommunestørrelse.....	253
Kapitel 9 – Kvalitet i opgaveløsningen og faglig bæredygtighed...	265
9.1. Sammenfatning .....	265
9.2. Begrebet faglig bæredygtighed .....	269
9.3. Faktorer der påvirker den faglige bæredygtighed .....	274
9.4. Vurdering af den faglige bæredygtighed i kommuner og amter .....	278
9.5. Generelle vurderinger af den faglige bæredygtighed i kommunerne.....	280
9.6. Generelle forvaltningsopgaver .....	283
9.7. Myndighedsafgørelser .....	292
9.8. Velfærdsserviceopgaver .....	302
9.9. Overordnede udviklingstendenser af betydning for den faglige bæredygtighed .....	311

Appendiks 9.A1. Fokusgruppeundersøgelse af faglig bæredygtighed i små og mellemstore kommuner.....	314
Appendiks 9.A2. Borgernes tilfredshed med kommunale serviceområder og sygehusene.....	316
Kapitel 10 – Økonomisk bæredygtighed.....	319
10.1. Sammenfatning .....	319
10.2. Begrebet økonomisk bæredygtighed .....	321
10.3. Finansieringssystemet og økonomisk bæredygtighed.....	322
10.4. Enhedsstørrelse og økonomisk bæredygtighed.....	327
10.5. Variation i udgifter fordelt på udgiftsområder: Status .....	331
10.6. Dyre enkelttilfælde og sandsynligheder på grundtaktsområdet.....	342
Kapitel 11 – Effektivitet.....	353
11.1. Sammenfatning .....	353
11.2. Effektivitet og produktivitet i produktionen af offentlige serviceydelser .....	356
11.3. Analyser af sammenhængen mellem udgiftsniveau, effektivitet og kommunistørrelse .....	360
11.4. Amternes produktivitet på sygehusområdet .....	380
Kapitel 12 – Styrbarhed – styringsrelationen mellem stat, amter og kommuner .....	385
12.1. Indledning og sammenfatning.....	385
12.2. Forholdet mellem stat, amter og kommuner .....	388
12.3. Oversigt over redskaber i den statslige styring .....	395
12.4. Aftaler og øvrige økonomiske styringsredskaber.....	397
12.5. Regelstyring og informationer .....	405
12.6. Øvrige styringsmetoder.....	408
12.7. Vurdering af styrbarheden i den nuværende struktur.....	414
Kapitel 13 – Udførelsen af offentlige opgaver .....	425
13.1. Indledning og sammenfatning.....	425
13.2. Rammerne for udførelsen af offentlige opgaver .....	429
13.3. Beskrivelse af driftsformer og omfanget af disse.....	433
13.4. Driftsformer og demokrati.....	450
13.5. Analyse af driftsformer og effektivitet .....	457
Kapitel 14 – Overvejelser om finansiering.....	463
14.1. Sammenfatning .....	463
14.2. Finansieringen af den offentlige sektor .....	464

14.3. Finansieringskilderne i den kommunale sektor .....	465
14.4. Principielle hensyn bag fordelingen af finansieringskilder mellem de offentlige myndigheder.....	474
14.5. Det kommunale tilskuds- og udligningssystem – opbygning, funktion og udvikling .....	480
14.6. Skatteeffekter og strukturændringer .....	486
14.7. Analyser fra OECD og Det Økonomiske Råd .....	491
14.8. Overvejelser om ændringer i finansieringen ved ændringer i struktur eller opgavefinansiering.....	493
 Kapitel 15 – Centrale hensyn ved en strukturreform.....	 501
15.1. Sammenfatning .....	501
15.2. Principielle overvejelser om opgavefordelingen mellem staten og de decentrale forvaltningsled.....	504
15.3. Centrale hensyn .....	508
 Kapitel 16 – Udfordringer og problemer i den offentlige struktur .....	 531
16.1. Indledning og sammenfatning.....	531
16.2. De kommende årtiers udfordringer for den kommunale opgavevaretagelse .....	535
16.3. Konstaterede svagheder i opgavevaretagelsen på sektorområderne.....	539
16.4. Samlet vurdering af den nuværende struktur i forhold til kommissoriets kriterier .....	561
 Kapitel 17 – Mulige ændringer i opgavefordelingen .....	 571
17.1. Indledning .....	571
17.2. Mulige strukturløsninger på områder med væsentlige svagheder .....	573
17.3. Mulige strukturløsninger på områder med mindre svagheder .....	592
17.4. Hovedmodeller for den offentlige sektors struktur.....	607
17.5. Organiseringen af opgaveudførelsen .....	613
 Kapitel 18 – Modeller med tre direkte valgte forvaltningsled.....	 619
18.1. Indledning og sammenfatning.....	619
18.2. Krav til minimumsstørrelse ved uændret opgavefordeling mellem stat, amter og kommuner .....	625
18.3. Overordnet afgrænsning af modeller for ændret opgavefordeling mellem stat, amter og kommuner.....	631
18.4. Model med ændret opgavefordeling – flere opgaver til	

både amter og kommuner(den brede amtsmodel) .....	634
18.5. Model med ændret opgavefordeling, hvor amtsniveauet slankes og kommunerne får flere opgaver (den brede kommunemodel).....	644
 Kapitel 19 – Modeller med to direkte valgte og et eller flere indirekte valgte forvaltningsled .....	667
19.1. Indledning og sammenfatning.....	667
19.2. Regionsmodellerne .....	676
19.3. Regionsmodel med kommunevalgform (kommuneregionsmodel) .....	684
19.4. Regionsmodel med partivalgform (partiregionsmodel) ....	697
19.5. Undervariant – etablering af lovfæstede regionale fælleskommunale samarbejder tilpasset opgavernes særlige befolkningsmæssige og geografiske forhold .....	708
 Kapitel 20 – Model med to direkte valgte forvaltningsled.....	711
20.1. Indledning og sammenfatning.....	711
20.2. Statslig overtagelse af sygehusvæsenet (statsmodel).....	715
 Kapitel 21 – Geografiske og befolkningsmæssige kriterier for den administrative inddeling.....	739
21.1. Sammenfatning .....	739
21.2. Overordnede principper for den geografiske inddeling .....	741
21.3. Befolkningsmæssige og geografiske kriterier .....	743
 Kapitel 22 – Processen for strukturændringer .....	767
22.1. Indledning og sammenfatning.....	767
22.2. Tidsfølgen i en opgaverreform og inddelingsreform.....	768
22.3. Hastighed i omlægningen .....	770

## Bind II – Bilag – Baggrundskapitler

Kapitel 23 – Beskrivelse af kommuner og amter .....	7
Kapitel 24 – Kommunalreformen i 1970 og efterfølgende strukturevervejelser .....	17
Kapitel 25 – Demografi.....	59
Kapitel 26 – De makroøkonomiske rammer .....	89
Kapitel 27 – Mobilitet .....	113
Kapitel 28 – Digital forvaltning .....	137
Kapitel 29 – Indkomsterne i kommunerne .....	161
Kapitel 30 – Kommuner og amter i international belysning .....	217

## Bind III – Bilag – Sektorkapitler

Kapitel 31 – Sundhed.....	9
Kapitel 32 – Psykiatri .....	83
Kapitel 33 – Grupper med særlige behov .....	111
Kapitel 34 – Børn og ungeområdet.....	141
Kapitel 35 – Ældreområdet .....	175
Kapitel 36 – Beskæftigelsesområdet.....	195
Kapitel 37 – Natur og miljø.....	243
Kapitel 38 – Fysisk planlægning .....	273
Kapitel 39 – Folkeskolen .....	295
Kapitel 40 – Ungdomsuddannelsesområdet.....	327
Kapitel 41 – Skatte- og afgiftsforvaltningen .....	359
Kapitel 42 – Trafik.....	393
Kapitel 43 – Erhvervsfremme .....	421
Kapitel 44 – Integrationsområdet .....	445
Kapitel 45 – Øvrige udvalgte opgaver .....	469





# 1

## Indledning

### 1.1. Strukturkommissionens nedsættelse og kommissorium

---

Regeringen nedsatte den 1. oktober 2002 i forbindelse med Folketingets åbning en strukturkommission. Statsministeren annoncerede i åbningstalen:

”Den bestående kommunale struktur i Danmark er nu over 30 år gammel, og det er regeringens opfattelse, at tiden er kommet til en kritisk gennemgang af det bestående system. Regeringen vil derfor i denne uge nedsætte en strukturkommission, som skal se på, om det eksisterende system nu også lever op til vor tids krav til et moderne velfærdssamfund. Kommissionen skal tage sit udgangspunkt i borgerne og i de opgaver, som skal løses[...].”

Strukturkommission fik til opgave at tilvejebringe en teknisk og faglig analyse, der kan udgøre et beslutningsgrundlag for ændringer i rammerne for løsningen af den offentlige sektors opgaver. Ifølge kommissoriet skulle kommissionen vurdere ”fordele og ulemper ved alternative modeller for indretninger af den offentlige sektor og på denne baggrund komme med anbefalinger til ændringer, som er holdbare over en længere årrække.”, jf. *kommissoriet i sin fulde ordlyd*:

”Den offentlige sektor skal understøtte et moderne og demokratisk videnssamfund. Den skal være åben og lydhør, enkel og effektiv. Borgerne skal have kvalitet for pengene og mulighed for valg mellem forskellige alternativer. Indretningen af den offentlige sektor skal sikre, at opgaverne løses tæt på borgerne og på baggrund af en dialog mellem borgere og politikere. Decentrale løsninger giver mulighed for at imødekomme lokale behov og dermed forskellighed, og skaber et bredt demokratisk fundament for løsningen af de offentlige opgaver.

Strukturen for løsningen af de offentlige opgaver i Danmark blev i store træk fastlagt med kommunalreformen i 1970. Der er siden sket væsentlige ændringer i de forudsætninger, som blev lagt til grund for indretningen af den kommunale sektor. I denne periode har befolkningens ønsker til indholdet af den offentlige service ændret sig i takt med fremkomsten af ny viden og teknologiske forandringer. Samtidig er de faglige forudsætninger for løsning af offentlige opgaver ændret.

Der er derfor behov for at tage stilling til, i hvilken udstrækning den offentlige sektors struktur bør tilpasses for at fastholde og fremtidssikre en decentraliseret offentlig sektor, der både sikrer en effektiv opgaveløsning af høj kvalitet, bidrager til udvikling og understøtter det lokale demokrati, herunder dialogen mellem borgere og politikere.

Der nedsættes en strukturkommission, der får til opgave at tilvejebringe en teknisk og faglig analyse, der kan udgøre et beslutningsgrundlag for ændringer i rammerne for løsningen af den offentlige sektors opgaver.

Kommissionen skal vurdere fordele og ulemper ved alternative modeller for indretninger af den offentlige sektor og på denne baggrund komme med anbefalinger til ændringer, som er holdbare over en længere årrække.

I vurderingen af fordele og ulemper ved forskellige indretninger af den offentlige sektor skal bl.a. følgende kriterier lægges til grund og afvejes i forhold til hinanden: Effektivitet og bæredygtighed, demokratisk kontrol, borgerinddragelse og dialogen mellem borgere og politikere, kvalitet i opgaveløsningen, nærhed til borgerne, borgernes retssikkerhed og valgmuligheder, klarhed i ansvarsfordelingen og sammenhæng mellem kompetence og økonomisk ansvar.

Med udgangspunkt i disse kriterier skal kommissionen opstille og vurdere forskellige modeller for placering af ansvaret for løsningen af offentlige opgaver og hensigtsmæssige størrelser af de offentlige enheder.

I den forbindelse anmodes kommissionen om:

1. At foretage en vurdering af, hvilke geografiske og befolkningsmæssige kriterier, herunder hvilke kommune- og amtsstørrelser, der i årene fremover bør lægges til grund for en kommunal og amtskommunal inddeling. Ved vurderingen tages udgangspunkt i den nuværende opgavefordeling mellem stat, amter og kommuner.
2. At vurdere fordele og ulemper ved forskellige modeller for en ændret opgavefordeling mellem stat, amter og kommuner med udgangspunkt i eventuelle anbefalinger af ændrede kommune- og amtsstørrelser, jf. *pkt. 1*.
3. At vurdere fordele og ulemper ved at reducere antallet af forvaltningsled med direkte folkevalgt ledelse fra tre til to. Kommissionen anmodes i denne forbindelse om at opstille alternative forslag til,

hvor ansvaret for løsningen af de offentlige opgaver kan placeres. Kommissionen skal i disse overvejelser angive, om en ændret placering af opgaverne har konsekvenser for vurderingen af hensigtsmæssige kommunestørrelser, jf. *pkt. 1*.

I kommissionens vurderinger skal indgå, om det i visse tilfælde kan være hensigtsmæssigt, at udførelsen af offentlige opgaver varetages af kommunale samarbejder, herunder f.eks. indirekte valgte regionale organer, selvende enheder eller den private sektor mv. Vurderingerne af sådanne muligheder skal ske på baggrund af de kriterier, som er nævnt ovenfor, herunder hensynet til demokratisk kontrol, borgernes retssikkerhed og dialogen mellem borgere og politikere.

Opgavekommissionens arbejde og andre tidligere udredninger inden for Strukturkommissionens opgavefelt vil kunne danne baggrund for kommissionens arbejde.

Regeringen har nedsat et rådgivende udvalg om sundhedsområdet, som ultimo 2002 forventes at afslutte sit arbejde vedrørende organiseringen af sygehusvæsenet. Resultatet heraf inddrages i kommissionens arbejde.

Kommissionen skal medtage en overordnet beskrivelse af de behov for ændringer i finansieringen, som følger af en eventuelt ændret opgaveplacering. Det lægges i den forbindelse til grund, at kun direkte folkevalgte organer kan tillægges skatteudskrivningsret.

Det ligger til grund for kommissionens arbejde, at samme typer af opgaver placeres på samme administrative niveau i hele landet.

En konkret stillingtagen til den fremtidige geografiske inddeling ligger uden for kommissionens område.

Kommissionen skal afslutte sit arbejde senest med udgangen af 2003.

Kommissionen sammensættes som følger:

- En formand udpeget af indenrigs- og sundhedsministeren.
- Tre medlemmer med særlig ekspertise i de emner, som kommissionen skal behandle, udpeget af indenrigs- og sundhedsministeren.
- Én repræsentant for henholdsvis KL, Amtsrådsforeningen, Københavns og Frederiksberg Kommuner.
- Én repræsentant for henholdsvis Indenrigs- og Sundhedsministeriet, Finansministeriet, Økonomi- og Erhvervsministeriet og Justitsministeriet.

Der kan udpeges stedfortrædere for de kommunale og statslige repræsentanter i kommissionen. Stedfortrædere for de to kommunale foreninger kan fast deltage i kommissionens møder.

Kommissionen kan inddrage anden ekspertise i sit arbejde og kan nedsætte underudvalg.

Kommissionens sekretariat varetages af Indenrigs- og Sundhedsministeriet i samarbejde med Finansministeriet samt Økonomi- og Erhvervsministeriet.”

## 1.2. Strukturkommissionens sammensætning

---

Strukturkommissionen fik følgende sammensætning:

- Adm. direktør Johannes Due (formand)
- Direktør Erik Bonnerup
- Kommunaldirektør Kurt E. Christoffersen (Frederiksberg Kommune)
- Afdelingschef Agnete Gersing (Finansministeriet)
- Adm. direktør Peter Gorm Hansen (KL)
- Adm. direktør Erik Jacobsen (Københavns Kommune)
- Afdelingschef Thorkil Juul (Indenrigs- og Sundhedsministeriet)
- Adm. direktør Otto Larsen (Amtsrådsforeningen)
- Professor Poul Erik Mouritzen
- Finansdirektør Per Bremer Rasmussen (Økonomi- og Erhvervsministeriet)
- Afdelingschef Johan Reimann (Justitsministeriet)
- Direktør Jørgen Søndergaard

Stedfortræderne for repræsentanterne for de kommunale organisationer fik mulighed for fast at deltage i kommissionens møder. Cheføkonom Jan Olsen, KL, som er udpeget som stedfortræder for adm. direktør Peter Gorm Hansen, KL, og amtsdirektør Bo Johansen, Århus Amt, som er udpeget som stedfortræder for adm. direktør Otto Larsen, Amtsrådsforeningen, har derfor deltaget i kommissionsmøderne. Desuden har specialkonsulent Lone Neerhøj, Økonomi- og Erhvervsministeriet, deltaget i en række møder som stedfortræder for finansdirektør Per Bremer Rasmussen. Endvidere har direktør Paul Sax Møller, Københavns Kommune, deltaget i et enkelt møde som stedfortræder for adm. direktør Erik Jacobsen. Endelig har afdelingschef Thorkild Fogde afløst afdelingschef Johan Reimann som Justitsministeriets repræsentant fra og med 20. møde.

Sekretariatet for Strukturkommissionen har været varetaget af Indenrigs- og Sundhedsministeriet i samarbejde med Finansministeriet og Økonomi- og Erhvervsministeriet. Ledelsen af sekretariatet har været varetaget af kontorchef Søren H. Thomsen, Indenrigs- og Sundhedsministeriets 1. økonomiske kontor.

### 1.3. Strukturkommissionens arbejde

---

Strukturkommissionen har afholdt 23 møder fordelt på 30 mødedage i perioden 29. oktober 2002 til 5. januar 2004.

Kommissionen har blandt andet i lyset af den fastlagte tidsramme for arbejdet overvejende baseret sine analyser på allerede tilgængeligt materiale.

I begrænset omfang har kommissionen imidlertid også fået udarbejdet undersøgelser, som er indgået i arbejdet. Det drejer sig om følgende:

- Professor Peter Dahler-Larsen, Syddansk Universitet: Rapport til Strukturkommissionen vedrørende fokusgruppeundersøgelse af faglig bæredygtighed i små og mellemstore kommuner.
- Danmarks Statistik: Anbringelse af børn uden for hjemmet.
- AKF: Kommunestørrelse og elevernes uddannelsesforløb i folkeskolen.
- AKF: Determinanter for kommunernes udgifter til folkeskolen.
- AKF: Klassestørrelsens effekt på elevernes uddannelsesvalg.
- AKF: Faglig bæredygtighed, miljøtilsyn.
- SFI: Effekter af aktiveringsindsatsen over for kontanthjælpsmodtagere.
- SFI: Folkeskolens kvalitet belyst ved OECD/PISA-data (i samarbejde med AKF).
- SFI: Førtidspension i små og store kommuner.
- SFI: Kommunal aktivering af kontanthjælpsmodtagere.
- SFI: Den faglige bæredygtighed i kommuner på revalideringsområdet.

- SFI: Undersøgelse på sygedagpengeområdet.

I forbindelse med Strukturkommissionens arbejde har de enkelte sektorministerier i samarbejde med sekretariatet for Strukturkommissionen udarbejdet sektoranalyser på følgende områder i den offentlige sektor:

- Sundhed
- Psykiatri
- Social
  - Ældreområdet
  - Børne- og ungeområdet
  - Grupper med særlige behov
- Undervisning
  - Folkeskole
  - Ungdomsuddannelse
- Beskæftigelse
- Erhvervsfremme
- Miljø
  - Natur- og miljøområdet
  - Fysisk planlægning
- Trafik
- Skat
- Integration

Endvidere blev der udarbejdet mindre sektoranalyser på følgende områder:

- Fødevareministeriet
- Undervisning
  - Voksenuddannelse, folkeoplysning og arbejdsmarkedsuddannelse
  - Friskoler, private grundskoler, efterskoler, husholdningsskoler og håndarbejdsskoler
  - Specialundervisning for voksne
  - Undervisningsmiddelcentre
  - KVVU- og MVU-uddannelser
- Miljøministeriet
- Socialministeriet
  - Førtidspension

- Økonomi- og Erhvervsministeriet
  - Boligområdet
  - Energiområdet
- Indenrigs- og Sundhedsministeriet
  - Beredskab
- Beskæftigelsesministeriet
  - Arbejdstilsynet
  - Arbejdsskadestyrelsen
- Kulturministeriet
- Justitsministeriet
  - Statsamtterne

Sektoranalyserne blev offentliggjort den 28. april 2003 på Indenrigs- og Sundhedsministeriets hjemmeside.

Kommissionen har i forbindelse med sit arbejde afholdt en række høringer med udvalgte organisationer og forskere på det kommunale område samt med personer fra de kommunale og amtslige forvaltninger.

Den første høring blev afholdt i København den 12. marts 2003 med deltagelse af repræsentanter fra følgende udvalgte organisationer på personale-, erhvervs- og brugerområdet:

- Akademikernes Centralorganisation (AC)
- Dansk Arbejdsgiverforening (DA)
- Funktionærernes og Tjenestemændenes Fællesråd (FTF)
- Landsorganisationen i Danmark (LO)
- Dansk Industri (DI)
- HTS – Handel, Transport og Serviceerhvervene
- Dansk Handel og Service (DHS)
- Håndværksrådet
- Landbrugsrådet
- Danmarks Naturfredningsforening
- De Samvirkende Invalideorganisationer (DSI)
- Skole og Samfund
- Ældresagen

Endvidere har kommissionen holdt en høring i Odense den 16. september 2003 med en række personer fra kommuners og amters forvaltninger samt fra Arbejdsformidlingen og Undervisningsmini-

steriet. Høringen omfattede socialområdet, herunder handicap, udsatte børn og psykiatri, specialundervisning for børn, beskæftigelsesområdet, miljøområdet og sundhedsområdet.

Endelig har kommissionen holdt en høring i Århus den 23. september 2003 med følgende forskere:

- Sekretariatschef Peder Andersen, Det Økonomiske Råd
- Professor Jørgen Grønnegård Christensen, Aarhus Universitet
- Lektor Carsten Greve, Københavns Universitet
- Direktør Nils Groes, Amternes og Kommunernes Forskningsinstitut
- Lektor Jens Blom Hansen, Aarhus Universitet
- Professor Christian Wichmann Matthiesen, Københavns Universitet
- Professor Frede Olesen, Aarhus Universitet
- Professor Martin Paldam, Aarhus Universitet
- Professor Kjeld Møller Pedersen, Syddansk Universitet

Høringerne har bidraget med relevante synsvinkler og synspunkter i relation til de af kommissionen behandlede emner, og udbyttet heraf har indgået i Strukturkommissionens videre arbejde.

Ved Strukturkommissionens møde den 23. og 24. juni 2003 mødtes den samlede kommission med Folketingets Kommunaludvalg. Her drøftedes blandt andet demokratiske aspekter ved en ændret kommunestruktur, faglig bæredygtighed i kommuner og amter, strukturtilpasninger i det offentlige sammenlignet med det private samt modeller for en ændret struktur i den offentlige sektor.

Desuden har kommissionens formand deltaget i et antal møder med en kreds af personer bestående af indenrigs- og sundhedsministeren, økonomi- og erhvervsministeren og partiernes kommunalpolitiske ordførere. Ved møderne har formanden løbende givet en status for arbejdet i kommissionen.

Kommissionen har endelig modtaget en række henvendelser fra interesseorganisationer, foreninger mfl., herunder det tyske mindretal i Sønderjylland, som har indgået i kommissionens arbejde.

Kommissionens formand og medlemmer har under perioden for kommissionens arbejde deltaget i et stort antal eksterne debatmøder om problemstillinger i tilknytning til kommissionens arbejde.

#### 1.4. Betænkningens opbygning

---

Strukturkommissionens betænkning er opdelt i en hovedbetænkning (Bind I) og to bilagsbind (Bind II og III). For så vidt angår de to bilagsbind har arbejdet været tilrettelagt således, at kapitlerne i disse to bind er drøftet mindre indgående i den samlede kommission end selve hovedbetænkningen.

Hovedbetænkningens kapitler kan opdeles i tre hovedafsnit. Først følger sammenfatningen med kommissionens anbefalinger, et indledende kapitel om den offentlige sektors rolle samt et kapitel om kommissoriets kriterier. Herefter er kommissoriets kriterier genstand for en række tværgående analyser. Endelig følger til slut i hovedbetænkningen Strukturkommissionens modelovervejelser.

Bilagsbindene indeholder dels en række baggrundskapitler (Bind II), dels sektorkapitlerne (Bind III). Endvidere indeholder bind III et kapitel om øvrige opgaver, herunder statslige.

Sammenfatningen i *kapitel 2* er desuden udgivet i et særtryk.



# 2

## Sammenfatning og anbefalinger

### 2.1. Indledning

---

#### 2.1.1. Kommissionens opgave

Strukturkommissionen fik ved sin nedsættelse i oktober 2002 til opgave:

”[...]at tilvejebringe en teknisk og faglig analyse, der kan udgøre et beslutningsgrundlag for ændringer i rammerne for løsningen af den offentlige sektors opgaver.”

Kommissionen blev i den forbindelse anmodet om at vurdere fordele og ulemper ved alternative modeller for indretninger af den offentlige sektor. Konkret blev Strukturkommissionen anmodet om at opstille og vurdere forskellige modeller for placering af ansvaret for løsningen af offentlige opgaver og hensigtsmæssige størrelser af de offentlige enheder, herunder:

”At foretage en vurdering af, hvilke geografiske og befolkningsmæssige kriterier, herunder hvilke kommune- og amtsstørrelser, der i årene fremover bør lægges til grund for en kommunal og amtskommunal inddeling. Ved vurderingen tages udgangspunkt i den nuværende opgavefordeling mellem stat, amter og kommuner.

At vurdere fordele og ulemper ved forskellige modeller for en ændret opgavefordeling mellem stat, amter og kommuner med udgangspunkt i eventuelle anbefalinger af ændrede kommune- og amtsstørrelser, jf. *pkt. 1*.

At vurdere fordele og ulemper ved at reducere antallet af forvaltningsled med direkte folkevalgt ledelse fra tre til to. Kommissionen anmodes i denne forbindelse om at opstille alternative forslag til, hvor ansvaret for løsningen af de offentlige opgaver kan placeres. Kommissionen skal i disse

overvejelser angive, om en ændret placering af opgaverne har konsekvenser for vurderingen af hensigtsmæssige kommunestørrelser, jf. pkt. 1.”

I vurderingen af fordele og ulemper ved forskellige indretninger af den offentlige sektor er det endvidere i kommissionens kommissorium fastlagt, at:

”[...]bl.a. følgende kriterier lægges til grund og afvejes i forhold til hinanden: Effektivitet og bæredygtighed, demokratisk kontrol, borgerinddragelse og dialogen mellem borgere og politikere, kvalitet i opgaveløsningen, nærhed til borgerne, borgernes retssikkerhed og valgmuligheder, klarhed i ansvarsfordelingen, og sammenhæng mellem kompetence og økonomisk ansvar.”

Herudover har kommissionen valgt at tilføje to kriterier, som kommissionen finder, bør indgå i vurderingen af den offentlige sektors indretning. De to kriterier er ”enkelhed” og ”styrbarhed”.

Kommissionens fortolkning af kriterierne er gennemgået i *kapitel 4*.

## 2.2. Kommissionens overvejelser og anbefalinger

---

### 2.2.1. De opstillede modeller

Det fremgår af kommissoriet for Strukturkommissionen:

”Kommissionen skal vurdere fordele og ulemper ved alternative modeller for indretningen af den offentlige sektor og på denne baggrund komme med anbefalinger til ændringer, som er holdbare over en længere årrække.”

Kommissionen har gennemført en omfattende analyse af den nuværende opgavevaretagelse i den offentlige sektor og de udfordringer, som den offentlige sektor vil blive stillet over for i de kommende år. På baggrund heraf har kommissionen identificeret en række svagheder i strukturen, der knytter sig til de nuværende størrelser af amter og kommuner og til opgavefordelingen mellem kommuner, amter og staten. Svaghederne ved den nuværende struktur vurderes at blive forstærket af de fremtidige udfordringer for den offentlige sektor.

Kommissionen har med udgangspunkt i kommissoriet opstillet en række modeller for den offentlige sektors struktur og opgaveforde-

ling, og i forlængelse heraf vurderet de hensigtsmæssige størrelser for de kommunale og regionale enheder i de forskellige modeller.

Kommissionen har på baggrund heraf opstillet følgende modeller for indretningen af den offentlige sektor, baseret på antallet af forvaltningsled:

- Modeller med tre direkte valgte forvaltningsled:
  - Uændret opgavefordeling, men med ændrede amts- og kommunestørrelser.
  - ”Bred amtsmodel”, hvor især amternes og i et vist omfang kommunernes opgaver udvides blandt andet med statslige opgaver.
  - ”Bred kommunemodel”, hvor amternes opgaver reduceres, mens kommunernes opgaver udvides væsentligt med amtslige og statslige opgaver.
- Modeller med to direkte valgte forvaltningsled og ét eller flere indirekte valgte forvaltningsled:
  - ”Kommuneregionsmodel”, hvor kommunerne tilføres nye opgaver, mens det regionale niveau har begrænsede opgaver og ledes af et indirekte valgt regionsråd valgt af regionernes kommunalbestyrelser.
  - ”Partiregionsmodel”, hvor kommunerne tilføres nye opgaver, mens det regionale niveau har begrænsede opgaver og ledes af et indirekte valgt regionsråd sammensat af kommunalbestyrelsesmedlemmer udpeget af og blandt partiernes kommunalbestyrelsesmedlemmer i regionen.
- Model med to direkte valgte forvaltningsled:
  - ”Statsmodel”, hvor alle opgaver placeres i kommunerne og staten.

Det skal understreges, at der er tale om ”stiliserede” modeller. Modellerne stiller forskellige krav til blandt andet størrelsen af de kommunale og regionale enheder. Modellerne er opstillet som et kontinuum, gående fra en model, der med undtagelse af de anbefalede mindstestørrelser, er identisk med den nuværende indretning af den offentlige sektor, til en model med alene to forvaltningsled – stat og kommuner. Hensigten med at opstille en række stiliserede modeller er at anskueliggøre nogle af de vigtigste fordele og ulem-

per, der knytter sig til opgavernes forankring. Det vil således være muligt at kombinere elementer fra de forskellige modeller.

De belyste modeller for indretningen af den offentlige sektor er hver især forbundet med fordele og ulemper. Dette gælder dels i forhold til, hvorvidt de forskellige modeller tilgodeser de overordnede kriterier, som kommissionen i henhold til kommissoriet blandt andet har skullet lægge til grund ved vurderingen af de forskellige modeller, dels i forhold til modellernes evne til at håndtere de problemer, som kommissionen har konstateret i relation til den nuværende struktur og opgavefordeling, og de fremtidige udfordringer for den offentlige sektor.

Valget af en konkret model for den offentlige sektors indretning beror i høj grad på en politisk vurdering. Kommissionen har derfor primært set det som sin opgave at skabe størst mulig klarhed over, hvilke fordele og ulemper der er forbundet med de forskellige modeller, herunder i hvor høj grad modellerne vurderes at kunne løse de konstaterede problemer forbundet med den nuværende struktur, og hvorvidt modellerne vurderes at være gearret til at håndtere de fremtidige udfordringer.

Nærværende afsnit indeholder kommissionens overordnede overvejelser og anbefalinger.

### 2.2.2. Svagheder i den nuværende struktur – er der behov for en reform?

I international sammenhæng er den offentlige sektor i Danmark karakteriseret ved en meget høj grad af politisk og økonomisk decentralisering. Decentraliseringen af den offentlige sektor giver som udgangspunkt gode muligheder for demokratisk kontrol, enkelhed for brugerne, styring, koordinering, kvalitet og effektivitet i opgaveløsning mv.

Kommissionen finder, at det decentraliseringsprincip, der ligger bag indretningen af den offentlige sektor, rummer væsentlige kvaliteter. En decentral struktur, hvor opgaverne løses så tæt på borgerne som muligt, giver mulighed for at tilpasse opgaveløsningen til lokale forhold og skaber et bredt demokratisk fundament for løsningen af de offentlige opgaver. Kommissionen

finder det vigtigt, at decentraliseringsprincippet også fremover tillægges stor vægt i forbindelse med overvejelser om opgavefordelingen.

Det er således også kommissionens vurdering, at den nuværende indretning af den offentlige sektor samlet set har skabt gode rammer for løsningen af de offentlige opgaver. Det er ligeledes vurderingen, at de strukturmæssige rammer for opgaveløsningen på nogle områder, herunder den almindelige folkeskoleundervisning og daginstitutionsområdet, generelt må betragtes som rimelig velfungerende, om end den givne struktur ikke giver mulighed for fuldt ud at indhøste stordriftsfordele og ikke sikrer optimale vilkår for at give borgerne bredde i valgmulighederne.

Det er imidlertid også kommissionens samlede vurdering, at den nuværende struktur og opgavefordeling er forbundet med en række svagheder. Samtidig vurderer kommissionen, at den offentlige sektor – som den er indrettet i dag – ikke i tilstrækkeligt omfang vil være i stand til at håndtere fremtidens udfordringer.

### *Svagheder i den nuværende struktur*

Svaghederne i den nuværende struktur knytter sig dels til størrelsen af kommuner og amter, dels til opgavefordelingen mellem stat, amter og kommuner. Hertil kommer, at der i hovedstadsregionen kan konstateres problemer blandt andet på trafikområdet, hvor myndigheds- og finansieringsstrukturen er relativt kompliceret.

På en række sektorområder er der identificeret væsentlige svagheder, der knytter sig til den nuværende struktur. Disse svagheder er af en karakter, så de nedsætter niveauet for eller fordyrer den service, borgeren modtager, og omfatter områder af stor betydning for de berørte borgere, herunder sundhed, beskæftigelse, grupper med særlige behov, specialundervisning og skatteområdet.

På andre områder er der indikationer på svagheder, der også til en vis grad fører til et lavere serviceniveau eller fordyrelse, men ikke isoleret set har en karakter eller vægt, der kan begrunde ændringer i den offentlige sektors struktur. Det gælder psykiatri, ungdomsuddannelser, integration, planområdet, miljø, planlægning og

drift af den kollektive trafik i hovedstadsområdet og øvrige udvalgte driftsopgaver.

Kommissionens analyser viser, at *en stor del af de nuværende forvaltningsenheder er uhensigtsmæssigt små* i forhold til den opgaveløsning, som lovgiverne i dag kræver. De mindre kommuner har problemer med at sikre en tilstrækkelig faglig bæredygtighed i opgaveløsningen på en række områder og har højere udgifter pr. indbygger korrigeret for forskelle i kommunernes udgiftsbehov og økonomiske formåen. De mindre kommuner kan endvidere have svært ved at sikre bredde i borgernes valgmuligheder. De mange relativt mindre forvaltningsenheder gør det også sværere at indhøste de fordele, som digitaliseringen giver mulighed for. Tilsvarende er de fleste af de nuværende amter for små til at sikre en optimal planlægning på sygehusområdet. Endelig skaber den begrænsede geografiske udstrækning af amterne i hovedstadsregionen koordinationsproblemer, navnlig på sundheds, trafik- og planlægningsområderne.

Kommissionens arbejde har endvidere vist, at det på en række områder er *svært at sikre en sammenhængende og koordineret indsats*. Problemet bunder i vidt omfang i, at ansvaret for nogle opgaver er delt mellem flere forskellige decentrale forvaltningsled. Det giver en risiko for ”gråzoner”, hvor det blandt andet kan være uklart for både borgerne og myndighederne, hvem der har opgaveansvaret. Sådanne gråzoneområder findes f.eks. på socialområdet, specialundervisning samt i forhold til visse sundhedsydelser, hvor opgaverne er fordelt mellem amter og kommuner. Konsekvensen heraf er, at borgerne i kontakten med den offentlige sektor kan opleve utilfredsstillende og langvarige forløb, og at resultaterne ikke nødvendigvis er det mest hensigtsmæssige tilbud for den enkelte. En anden konsekvens er, at fordelingen af de offentlige opgaver på flere forskellige forvaltningsled – begrundet ud fra et hensyn til faglig og økonomisk bæredygtighed – vanskeliggør den økonomiske styring og den overordnede prioritering mellem forskellige opgaver, blandt andet fordi de involverede myndigheder kan overvælte udgifter på hinanden. Problemstillingen forstærkes af det begrænsede samfundsøkonomiske råderum i de kommende år, som blandt andet er begrundet i den svage udvikling i arbejdsstyrken sammenholdt med udviklingen i den øvrige befolkning.

Kommissionens arbejde har endvidere peget på, at der på enkelte områder kan identificeres problemer som følge af *parallelle funktioner/opgaver fordelt på flere forvaltningsled*. Som eksempler herpå kan nævnes beskæftigelsesindsatsen, hvor kommuner og stat har parallelle funktioner, og ungdomsuddannelserne, der er fordelt mellem staten og amterne. For borgeren kan denne opdeling resultere i indbyrdes ukoordinerede tilbud, og mellem forvaltningsledene kan det vanskeliggøre en koordinering og prioritering i opgavevaretagelsen, ligesom det kan vanskeliggøre effektiviseringer og kvalitet i opgavevaretagelsen. Hertil kommer en risiko for, at effekten af indsatsen påvirkes negativt. Også disse problemstillinger forstærkes af det begrænsede samfundsøkonomiske råderum i de kommende år.

### *Fremtidige udfordringer*

Kommissionens analyser peger også i retning af, at den nuværende indretning af den offentlige sektor ikke er fremtidssikret.

En række forhold indikerer således, at de nævnte svagheder – ikke mindst de, som er knyttet til størrelsen af forvaltningsenhederne – vil blive mere fremtrædende i årene fremover. Dette skyldes blandt andet den demografiske udvikling, den øgede mobilitet og de stigende pendlingsafstande samt den meget snævre makroøkonomiske ramme.

Den – set i historisk perspektiv – meget snævre makroøkonomiske ramme stiller betydelige krav til den fremtidige styring og prioritering af de offentlige udgifter. Det begrænsede råderum taler alt andet lige for, at der vil blive større fokus på hensynet til en effektiv opgaveløsning og den overordnede styring og prioritering. Det er yderligere vurderingen, at den nuværende struktur svækker muligheden for at indhøste de fordele, som den teknologiske udvikling, herunder en digitalisering af den offentlige sektor, giver mulighed for blandt andet i forhold til en enkel og effektiv borgerbetjening, selvom digitaliseringen også vil kunne mindske sårbarheden i de mindste forvaltningsenheder. Det er endvidere vurderingen, at den snævre makroøkonomiske ramme stiller krav om en betydelig stigning i erhvervsdeltagelsen.

Det vurderes også, at det delte opgaveansvar på en række områder kan svække den overordnede udgiftsstyring og mulighederne for at prioritere på tværs.

Ligeledes svækker den nuværende struktur med delt ansvar for beskæftigelsesindsatsen mulighederne for en effektiv og beskæftigelsesrettet indsats for især den gruppe af personer, som af forskellige årsager har svært ved at fastholde tilknytningen til arbejdsmarkedet.

Endvidere vurderes det, at de stadig større krav til indholdet af de offentlige serviceydelser, indførelse af lovfæstede krav til serviceniveauet, og mulighederne for at sikre borgerne bredde i valgmulighederne på de kommunale serviceområder vil være udfordringer, som især de mindre kommuner vil have vanskeligt ved at imødekomme. Endelig kommer udfordringer fra den stigende internationalisering og deraf følgende øgede internationale regeldannelse, f.eks. i form af vandrammedirektivet og udbudsreglerne.

### *En reform er en nødvendig, men ikke tilstrækkelig betingelse*

Det er kommissionens vurdering, at de identificerede problemer og fremtidige udfordringer kun delvist vil kunne løses inden for den nuværende struktur – med de nuværende kommune- og amtsstørrelser og med den nuværende opgavefordeling.

De konstaterede problemer med faglig bæredygtighed, manglende sammenhæng i opgaveløsningen og manglende udnyttelse af stordriftsfordele er af en sådan karakter, at de ikke vil kunne løses f.eks. gennem ændringer af finansierings- og udligningssystemet. Øgede statslige tilskud eller øget omfordeling kommunerne imellem kan alene bidrage til, at kommuner med finansielle problemer aflastes, men det kan ikke samfundsmæssigt kompensere for problemer med at sikre en tilstrækkelig faglig bæredygtighed, manglende sammenhæng i opgaveløsningen eller manglende udnyttelse af stordriftsfordele.

Ligeledes vurderer kommissionen, at de påpegede problemer ikke vil kunne løses tilfredsstillende gennem øget anvendelse af kommunale samarbejder. Frivillige kommunale samarbejder kan være

en hensigtsmæssig måde at organisere navnlig udførelsen af visse opgaver på og vil formentlig – uanset størrelsen af kommuner og amter – på visse områder være nødvendige, idet der vil være opgaver, som vanskeligt passer ind i den valgte struktur. Imidlertid indebærer samarbejderne – navnlig i form af egentlige fællesskaber – en risiko for uklar ansvarsplacering, hvorfor de ikke bør være forudsætningen for at kunne løse kerneopgaverne.

De identificerede problemer og udviklingstendenser trækker således entydigt i retning af behov for, at de mindre kommunale og regionale enheder gøres større – og dermed mere bæredygtige – ligesom større enheder vil kunne sikre en bedre sammenhæng i opgaveløsningen.

Det skal imidlertid understreges, at ændringer af den offentlige sektors struktur ikke alene løser de konstaterede problemer. En reform vil skabe rammerne herfor, men en fuld udnyttelse af potentialerne vil forudsætte efterfølgende politiske initiativer og prioriteringer, jf. *afsnit 2.2.3*.

### ***Demokrati og bæredygtighed***

En ny omfattende undersøgelse af kommunestørrelse og lokaldemokrati viser, at hensynet til et velfungerende lokaldemokrati ikke i sig selv taler for at opretholde de mindre kommuner, idet lokaldemokratiet i større kommuner er ligeså velfungerende som i små.

Undersøgelsen belyser befolkningens opfattelse af det lokale demokrati ud fra en lang række demokratispekter: følelse af tilknytning, interesse for og viden om lokalpolitik, valgdeltagelse samt andre former for deltagelse, politisk tillid og selvtillid samt tilfredshed med politikerne. Undersøgelsen belyser imidlertid ikke om geografiske forhold – f.eks. kommunens arealmæssige udstrækning – har nogen betydning for opfattelsen af politisk nærhed og demokrati, ligesom det selvsagt ikke er muligt at vurdere, om det forhold, at kommunestørrelsen ifølge undersøgelsen generelt ikke har betydning for borgernes opfattelse af det lokale demokrati, vil kunne overføres til nye sammenlagte kommuner.

Hovedkonklusionen på undersøgelsen er, at store kommuner ikke er mindre demokratiske end små. Når det gælder interessen for lo-

kalpolitik, følelse af tilknytning til kommunen, viden om kommunalpolitik, borgernes følelse af, om de kan øve indflydelse, og opfattelsen af, hvad der er et godt kommunestyre, er der ingen sammenhæng med kommunestørrelsen. Kun når det gælder den individuelle deltagelse, valgdeltagelsen, tilfredsheden med de kommunale serviceydelser og den politiske tillid, kan der spores en svag tendens til, at demokratiet har det en anelse dårligere i gruppen af kommuner med mere end 50.000 indbyggere.

Det er imidlertid umuligt at fastslå, hvornår denne tendens sætter ind. Det er alene muligt at konstatere, at der i spændet mellem 20.000-30.000 indbyggere og formodentlig op til 70.000-80.000 indbyggere sker en svag reduktion i den individuelle deltagelse, valgdeltagelsen, den politiske tillid og tilfredshed med den kommunale service. Omvendt viser undersøgelsen, at den kollektive deltagelse stiger lidt, idet der i de større kommuner konstateres en svag tendens til, at deltagelsesformer som f.eks. partipolitiske aktiviteter er mere udbredt end i mindre kommuner, hvor kontakt til embedsmænd og lokale politikere er mere anvendte deltagelsesformer.

Den hidtil udbredte antagelse om, at der eksisterer et dilemma mellem bæredygtighed – og dermed kommunernes evne og autonomi til at udføre de politiske beslutninger – på den ene side og demokrati på den anden side, holder således ikke stik.

Kommissionen har dog ikke grundlag for at vurdere, hvorvidt den af borgerne oplevede politiske nærhed påvirkes af kommunestørrelsen, herunder den geografiske udstrækning.

Når demokratiets funktion skal vurderes, er det også vigtigt at understrege, at over halvdelen af befolkningen (56 pct.) i dag bor i kommuner, der har mere end 25.000 indbyggere. Kommuner med under 15.000 indbyggere omfatter to tredjedele af alle kommuner, men under en tredjedel af befolkningen.

Der foreligger kun i begrænset omfang dokumentation, der kan belyse lokaldemokratiets funktion i amterne. Borgernes valgdeltagelse til amtsrådsvalgene falder en anelse med stigende størrelse. Der er dog i modsætning til analysen af kommunalvalgene ikke taget

højde for demografiske, sociale og økonomiske forhold, hvorfor sammenhængen skal tolkes med varsomhed.

*Samlet set er det kommissionens vurdering, at der er behov for en reform af den offentlige sektors struktur. Dette begrundes i de identificerede svagheder ved den nuværende indretning af den offentlige sektor – og ikke mindst forventningen om, at de fremtidige udfordringer vil forværre disse svagheder.*

### 2.2.3. Forudsætninger for gennemførelse af en reform

Ændringer af strukturen har det overordnede sigte at geare den offentlige sektor til bedst muligt at løse opgaverne i fremtidens velfærdssamfund.

Gennemførelsen af en strukturreform vil imidlertid være forbundet med omkostninger som følge af den usikkerhed og omstilling, som store dele af den offentlige sektor vil skulle igennem.

Det må endvidere forudses, at en strukturreform vil beslaglægge en stor del af ressourcerne i det decentrale politiske system, så længe omlægningen står på, fordi det politiske fokus i vid udstrækning vil være rettet mod sammenlægningsprocessen og opgaveflytningerne.

Herudover vil en reform indebære visse omstillingsomkostninger, herunder investeringer. Investeringsbehovet knytter sig primært til gennemførelsen af organisationsændringer og direkte udgifter til it, om end der også i fravær af en reform i de kommende år vil være et betydeligt behov for investeringer i ny teknologi mv., hvilket begrænser meromkostningerne.

Hvor omstillingsomkostningerne i vidt omfang vil have karakter af engangsomkostninger og derfor særligt gøre sig gældende på det korte sigt, vil kvalitets- og effektivitetsgevinsterne som følge af udnyttelsen af de muligheder, en reform giver, derimod først kunne indhøstes på længere sigt, hvor de til gengæld vil være permanente.

Det er kommissionens vurdering, at der vil være omkostninger forbundet med en reform, uanset dens størrelse og omfang. Selvom de

direkte omstillingsomkostninger vil variere alt efter, hvor gennemgribende reformen er, vurderes det, at gevinsterne eller fordelene ved at gennemføre en reform i langt højere grad vil være afhængig af, hvilken model der vælges. Dette skyldes blandt andet, at de forskellige modeller for indretningen af den offentlige sektor i forskelligt omfang tilgodeser de opstillede kriterier, samt at de i varierende grad vurderes at kunne løse de konstaterede problemer og håndtere de fremtidige udfordringer.

Det er derfor kommissionens udgangspunkt, at det må være en forudsætning for at gennemføre en reform af den offentlige sektors struktur og opgavefordeling, at:

- reformen vil afhjælpe samfundsmæssige problemer, som ikke kan løses på mere enkle måder, eller at den som mindstemål skaber betydeligt bedre rammer for at afhjælpe disse problemer
- gevinsterne ved reformen over nogle år samlet set står mål med omkostningerne
- reformen i øvrigt så vidt muligt lever op til de centrale hensyn for den offentlige sektors struktur, som er skitseret i betænkningens *kapitel 15*
- reformen er fremtidssikret eller ”langtidsholdbar”, dvs. at den ikke alene tager højde for de konstaterede problemer, men også er gearet til at håndtere de udfordringer, som det danske samfund forventes at komme til at stå over for i de kommende årtier
- der er en klar politisk vilje og evne både centralt og decentralt til at træffe de nødvendige opfølgende beslutninger.

Med opfølgende beslutninger tænkes der blandt andet på, at en inddeling i bæredygtige enheder sikres overalt i landet. Endvidere vil kun få af de problemer, der p.t. eksisterer i den offentlige sektor *automatisk* blive løst ved en struktur- og opgavereform. En reform vil primært virke på den måde, at den skaber rammerne for, at der kan gennemføres tiltag, som kun vanskeligt kan gennemføres under de nuværende rammer.

Fuld udnyttelse af potentialerne for en endnu mere velfungerende offentlig sektor vil således efterfølgende kræve politiske initiativer

og prioriteringer med henblik på at udnytte de nye rammers muligheder.

Tilsvarende er det vigtigt at understrege, at en fuld udnyttelse af potentialerne ved en reform vil medføre betydelige ændringer i den nuværende organisering, ledelse, organisationskultur mv. En reform kan således også være en god anledning til at få gjort op med uhensigtsmæssige arbejdsgange og forvaltningsstrukturer og give mulighed for at indhøste stordriftsfordele i de nye forvaltningsenheder.

I forlængelse heraf kan en reform være anledning til at se på styringsrelationerne mellem staten og kommunerne. En struktur med større og mere bæredygtige kommuner skaber bedre forudsætninger for at understøtte decentraliseringen i den samlede offentlige sektor gennem en mere konsekvent gennemført statslig mål- og rammestyring frem for statslig detailstyring af kommunerne. Også på dette område bør en reform følges op af politiske initiativer.

#### **2.2.4. Anbefaling af en reform omfattende både inddelings- og opgavemæssige ændringer**

Kommissionen vurderer, at de identificerede svagheder ved den nuværende struktur – herunder behovet for at fremtidssikre strukturen i forhold til at løse de kommende års udfordringer – ikke fuldt ud vil kunne løses ved en reform, der alene ændrer på kommunernes og amternes mindstestørrelse. Løsning af disse problemer vil forudsætte en reform, der ikke alene omfatter inddelingsmæssige ændringer, men også omfatter opgaveflytninger.

Samtidig er det kommissionens vurdering, at gevinsterne eller fordelene ved at gennemføre en reform i væsentlig højere grad end omkostningerne vil være afhængige af, hvilken model der vælges.

Hensynet til at løse de konstaterede problemer og til at ruste den offentlige sektor til fremtidens udfordringer, samt hensynet til, at gevinsterne ved en reform står mål med omkostningerne, taler således for, at der gennemføres en reform af den offentlige sektor omfattende såvel inddelingsændringer (dvs. ændringer i de nuværende kommune- og amtsgrænser) som opgaveflytninger.

Inddelingsændringer og opgavefordeling skal ses i nøje sammenhæng. Ændringer i de nuværende kommune- og amtsstørrelser giver således mulighed for at udlægge yderligere opgaver til centrale forvaltningsled og vil dermed give mulighed for, at flere opgaver samles hos én myndighed. Kommunale og regionale forvaltningsenheder, der er større end den nuværende mindstestørrelse, vil kunne give en højere kvalitet og større effektivitet i den offentlige opgavevaretagelse og sikre bedre vilkår for at give borgerne bredde i valgmulighederne.

Som det fremgår af betænkningens *kapitel 18*, er det kommissionens vurdering, at der selv med den nuværende opgavefordeling vil være behov for, at de mindre kommuner og amter gøres større for at sikre en tilfredsstillende faglig bæredygtighed i løsningen af de mere specialiserede opgaver. Hertil kommer forbedrede muligheder for indhøstning af stordriftsfordele også på lidt længere sigt. Det er samtidig kommissionens vurdering, at dette kan ske, samtidig med at hensynet til borgerinddragelse og demokratisk bæredygtighed tilgodeses. I relation til vurderingen af kommunestørrelsen bør det endvidere nævnes, at den mest hensigtsmæssige kommunestørrelse set ud fra et hensyn til at indhøste stordriftsfordele gennem de seneste ti år har været opadgående. Således indikerer en nyere analyse, at den kommunestørrelse, hvor de gennemsnitlige driftsudgifter pr. indbygger er lavest, korrigeret for forskelle i kommunernes udgiftsbehov og økonomiske formåen, er steget fra 28.000 til 34.000 indbyggere i løbet af perioden 1993 til 2002.

En reform omfattende såvel inddelingsændringer som opgavemæssige ændringer vil med andre ord for det første medvirke til at fastholde og videreudvikle en decentral offentlig sektor, der tager afsæt i hensynet til borgerne og i de opgaver, der skal løses. Dette giver, som beskrevet ovenfor, mulighed for at decentralisere yderligere og dermed forankre løsningen af flere offentlige opgaver i lokaldemokratiet.

For det andet vil kommuner og regioner af tilstrækkelig størrelse skabe forudsætningerne for at samle opgaver, der i dag varetages af flere forskellige myndigheder hos én myndighed. En samling af en række opgaver blandt andet på det sociale område, på beskæftigelsesområdet og på ungdomsuddannelsesområdet hos én myndighed vil medvirke til at sikre en større sammenhæng i opgavevare-

tagelsen. Samtidig vil en samling af beslægtede opgaver eller parallelle funktioner på ét forvaltningsniveau kunne forbedre den overordnede styring og prioritering.

I forlængelse heraf vil en reform, der også indebærer sådanne opgaveflytninger, for det tredje give mulighed for at etablere en mere enkel indgang til den offentlige sektor, hvor flere borgerrettede opgaver og funktioner samles i kommunerne, om end dette også i et vist omfang vil kunne ske med den nuværende opgavefordeling, gennem oprettelse af servicecentre, jf. *kapitel 28 om digital forvaltning*.

Kommissionen vurderer for det fjerde, at en samlet reform gennem etablering af mere bæredygtige enheder vil styrke grundlaget for udvikling af kvaliteten i opgaveløsningen og for at tilbyde borgerne en større bredde i valgmulighederne på de største serviceområder.

Endelig er det kommissionens vurdering, at en reform omfattende såvel en væsentlig forøgelse af de kommunale og regionale enheders mindstestørrelse som større opgaveflytninger vil muliggøre effektiviseringer og dermed i et vist omfang kunne frigøre arbejdskraft på lidt længere sigt. Det vurderes, at en ændring af den offentlige sektors indretning vil skabe et bedre udgangspunkt for at imødekomme fremtidens udfordringer, herunder den snævre samfundsøkonomiske ramme.

Samlet set kan ændringer af den nuværende kommune- og amtsinddeling betragtes som en nødvendig, men ikke tilstrækkelig betingelse for at løse de konstaterede problemer og ruste den offentlige sektor til bedre at kunne håndtere fremtidens udfordringer. Muligheden for at udnytte de potentialer, der er forbundet med at gennemføre en reform, vil kræve, at der også gennemføres ændringer i den nuværende opgavefordeling.

Alt i alt er det med hensyn til *det regionale niveau* kommissionens opfattelse, at udviklingen stiller krav om væsentlig større regioner. Kommissionen vurderer samlet set, at hensynet til løsningen af navnlig sundheds- og planlægningsopgaverne tilsiger, at landet fremover bør inddeles i højst 7-8 regioner. Kommissionen finder endvidere, at antallet af regioner ikke bør være færre end tre. Hensynet til planlægningen af den specialiserede sygehusbehand-

ling taler for relativt få amter, mens hensynet til lokalkendskab, statens styringsmuligheder og varetagelsen af visse øvrige regionale opgaver taler for, at amterne ikke bliver for store. Det konkrete antal af regioner må ses i sammenhæng med regionernes opgaveportefølje, samt hvorvidt der er tale om direkte eller indirekte valgt ledelse.

Det er endvidere kommissionens vurdering, at løsningen af hovedstadsproblemerne forudsætter, at der etableres en region eller et amt af en størrelse, der muliggør en hensigtsmæssig placering af H:S' og HUR's nuværende opgaver.

På det regionale niveau vil der være muligheder for at opnå en samling af opgaver, som i dag er fordelt mellem staten og amterne. Det drejer sig f.eks. om de statslige ungdomsuddannelser, som dog formentlig vil kunne samles selv med den nuværende amtsstørrelse, arbejdsmarkedsuddannelserne og de kortere videregående uddannelser, de resterende statslige veje (på nær det overordnede vejnet), ligesom den amtslige erhvervsfremmeindsats kan styrkes.

Om end en vurdering af kravene til kommunestørrelse er forbundet med en vis usikkerhed, finder kommissionen, at en inddeling, på *det kommunale niveau*, hvor mindstestørrelsen er ca. 30.000 indbyggere, vil give mulighed for at samle opgaverne på det sociale og socialpsykiatriske område i kommunerne. Dette forudsætter dog opretholdelse af eksisterende videns- eller rådgivningsfunktioner. Denne kommunestørrelse giver samtidig grundlag for et større kommunalt ansvar på miljø- og planlægningsområderne. Som følge heraf vil det være muligt at mindske de "gråzoner" og parallelle funktioner, som kommissionen har påpeget som væsentlige svagheder i den nuværende opgavefordeling. Det vurderes endvidere, at kommuner med ca. 30.000 indbyggere formentlig vil have en tilstrækkelig økonomisk bæredygtighed til etablering af et strenget beskæftigelsessystem.

Der er tilsvarende betydelig usikkerhed forbundet med vurderingen af en kommunal minimumsstørrelse ved den nuværende opgavefordeling. Det er imidlertid kommissionens samlede vurdering, at en mindstestørrelse på 20.000 indbyggere vil kunne sikre rammerne for en tilfredsstillende faglig bæredygtighed i løsningen af de væsentligste opgaver. Denne kommunestørrelse vil imidlertid

ikke give samme muligheder som kommuner på 30.000 indbyggere for en samling af opgaveansvaret i kommunerne f.eks. på det sociale og socialpsykiatriske område. Endvidere kan det ikke vurderes med sikkerhed om kommuner på 20.000 vil være tilstrækkeligt økonomisk bæredygtige til at muliggøre et enstrengt beskæftigelsessystem.

Dog vil kommuner på 20.000 indbyggere gøre det muligt at hæve grundtaksterne på det sociale område og dermed give kommunerne en større del af opgaverne på det sociale og socialpsykiatriske område. Endvidere skønnes det, at kommuner på minimum 20.000 indbyggere vil muliggøre en samling af specialundervisningen i kommunerne.

En kommunestørrelse på henholdsvis 20.000 og 30.000 indbyggere vil ikke svække hensynet til borgerinddragelse og demokratisk bæredygtighed. Der er ikke grundlag for at vurdere, i hvilket omfang kommunestørrelsen vil påvirke den oplevede politiske nærhed.

*Kommissionen anbefaler, at der gennemføres en samlet reform af den offentlige sektor, som omfatter såvel inddelingsændringer som opgaveflytninger mellem stat, amter og kommuner. Kommissionen anbefaler således, at mindstestørrelsen for forvaltningsenhederne både på lokalt og regionalt niveau øges væsentligt i forhold til i dag, og at den nuværende opgavefordeling ændres, så sammenhængende opgaver i højere grad samles i et forvaltningsled.*

En reform, hvor størrelsen af de mindste kommuner øges væsentligt, vurderes endvidere at skabe rammer, der i højere grad muliggør anvendelse af mål- og rammestyring i relationen mellem stat og kommuner.

### 2.2.5. Anbefaling af en samlet politisk stillingtagen til ændringer i den kommunale inddeling og til ændringer i opgavefordelingen

Det er som nævnt kommissionens anbefaling, at der gennemføres en reform af den offentlige sektor, som omfatter såvel inddelingsændringer som opgaveflytninger.

Kommissionen finder i relation til beslutningsprocessen, at det er vigtigt, at beslutningerne om ændringer af den offentlige sektors

struktur, herunder ændringer i opgavefordelingen mellem de administrative niveauer, ses i sammenhæng og derfor træffes samtidigt. En samlet politisk stillingtagen vil skabe klarhed om den fremtidige ansvarsfordeling og understøtte hensynet til en forholdsvis kort omlægningsproces. En samtidig stillingtagen vil primært være begrundet i to forhold.

For det første vil ændringer i navnlig kommunernes mindstestørelse være en forudsætning for de opgaveflytninger, som anbefales.

En yderligere decentralisering – og dermed samling af opgaver – forudsætter således, at de kommunale og regionale enheder får et befolkningsunderlag, der skaber rammerne for en bæredygtig opgavevaretagelse. Hvis de nødvendige inddelingsændringer ikke er på plads, kan der forudses en række problemer i relation til varetagelsen af de pågældende opgaver, herunder især i relation til manglende faglig og/eller økonomisk bæredygtighed. Dette kan være problematisk af flere årsager. Dels i forhold til at sikre service og kvalitet i opgaveløsningen for borgerne. Dels i forhold til at undgå, at udgiftsmæssige udsving på visse områder vil få et stort gennemslag på de øvrige opgaveområder og/eller på skatteudskrivningen.

For det andet mindskes perspektiverne ved en reform, hvis der alene træffes beslutning om en ændret inddeling, idet ændringer i kommune- og amtsstørrelser alene, som nævnt, ikke vil løse alle de problemer i den nuværende opgavevaretagelse, som kommissionen har påpeget.

Hertil kommer, at det også lokalt vil være vigtigt at kende den fremtidige opgavefordeling i forbindelse med implementeringen af en ny struktur. Der kan således i forbindelse med kommunesammenlægninger være behov for fra starten at indtænke de fremtidige centrale opgaver i en ny styrelses- og organisationsstruktur, ligesom it- og bygningsinvesteringer bør tilrettelægges med kendskab til de fremtidige forhold.

*Kommissionen finder, at beslutninger om ændringer af den kommunale inddeling og de overordnede beslutninger om ændringer i opgavefordelingen mellem de administrative niveauer bør ses i sammenhæng og derfor træffes samtidigt.*

### 2.2.6. Anbefaling vedrørende gennemførelse af en reform

Gennemførelsen af en reform skal tilrettelægges med henblik på at sikre, dels at der bliver tid til at sammenlægge de eksisterende kommunale og amtslige enheder, dels at der skabes nogle gode rammer for opgaveflytningerne.

Det er kommissionens overordnede vurdering, at gennemførelsesprocessen skal være så kort som mulig, idet det dog vil være centralt, at der tages tidsmæssigt hensyn til de nødvendige forberedelser.

Kommissionen vurderer på den baggrund, at det i relation til tidsfølgen i opgaveflytningerne vil være vigtigt at sikre, at der er etableret tilstrækkeligt store kommuner og regioner – afhængigt af de konkrete opgaveflytninger – inden opgaveoverdragelsen finder sted.

Kommissionen vurderer endvidere, at det i forhold til beslutningsprocessen på det lokale og regionale niveau vil være vigtigt, at denne er forholdsvis kort, blandt andet af hensyn til investeringsbeslutninger, og fordi det vil forkorte perioden med politisk usikkerhed.

Hensynet til medarbejderne, produktiviteten i opgavevaretagelsen og en hurtig afklaring for borgerne, herunder især brugerne af de givne serviceydelser taler også for en hurtig gennemførelse af inddelingsændringer og overdragelse af opgaver. Ligeledes vil risikoen for u hensigtsmæssige økonomiske dispositioner være mindre ved en forholdsvis hurtig gennemførelse.

I relation til implementeringen af en reform – dvs. den praktiske planlægning og sammenlægning – bør processen tilrettelægges således, at der bliver tid til både sammenlægningsarbejdet og til at tilrettelægge modtagelsen af opgaver.

Der vil således være behov for at gennemføre en række administrative forberedelser – herunder personaleomflytninger, organisationsændringer, stillingtagen til kontraktforhold med eksterne leverandører og sammenlægning af it- og lønsystemer – der er nød-

vendige for at sikre en fornuftig sammenlægning og overtagelse af de pågældende opgaveområder. Ligeledes vil det i forhold til det politiske niveau være vigtigt at sikre den fornødne tid til valgforberedelse mv.

Det er kommissionens vurdering, at hensynet til disse praktiske forberedelser må indtænkes i den samlede proces, men med bevarelse af målet om det kortest mulige omlægningsforløb. Det vil i relation til de praktiske forberedelser være af betydning, at der gives plads til at tilrettelægge en lokal implementeringsproces, som kan tilgodese ønsker om et hensigtsmæssigt lokalt forløb inden for overordnede rammer.

*Kommissionen anbefaler, at ændringer i såvel kommunal inddeling som ændringer i opgavefordelingen gennemføres hurtigst muligt under hensyn til de praktiske forhold, som vil være forbundet med omlægningerne.*

### 2.2.7. Anbefaling af geografiske kriterier

Kommissionen har haft til opgave at foretage en vurdering af, hvilke geografiske og befolkningsmæssige kriterier, herunder hvilke kommune- og amtsstørrelser, der i årene fremover bør lægges til grund.

Kommissionen har i den henseende fundet, at mindstestørrelserne for de kommunale og regionale forvaltningsenheder vil afhænge af den konkrete fordeling af den offentlige sektors opgaver.

Det er, som nævnt ovenfor, kommissionens vurdering, at kommuner med en mindstestørrelse på 20.000 indbyggere vil kunne sikre rammerne for en tilfredsstillende faglig bæredygtighed i løsningen af de væsentligste nuværende opgaver og samtidig muliggøre tilførelsen af enkelte yderligere opgaver. En kommunistørrelse på 30.000 indbyggere vil muliggøre en samling af væsentlige opgaveområder i kommunerne.

Kommissionen kan dog ikke afvise, at der i enkeltstående tilfælde, f.eks. i tyndt befolkede områder, kan være behov for at afvige fra de nævnte minimumsstørrelser af hensyn til borgernes oplevelse af

politisk nærhed kombineret med den geografiske udstrækning af kommunerne.

Kommissionen har i sit arbejde ikke fundet belæg for, at de største kommuner med fordel kan gøres endnu større gennem sammenlægninger. Tværtimod er der indikationer på stordriftsulemper i kommuner med mere end 50.000 indbyggere. Geografiske forhold kan dog i konkrete tilfælde alligevel tale for enkeltstående udvidelser af selv sådanne kommuner. Tilsvarende finder kommissionen, at kommuner, som allerede i dag har et højt indbyggertal, ikke vil skulle deles op, idet det vurderes, at princippet om ét bysamfund – én kommune, der ligger bag den nuværende kommuneinddeling, stadig vil være centralt. Kommissionen kan dog ikke afvise, at der ligeledes i enkeltstående tilfælde vil være eksempler, hvor et yderområde af en stor kommune med fordel vil kunne sammenlægges med nabokommuner.

Ligesom vurderingen af de hensigtsmæssige kommune- og amtsstørrelser vil afhænge af den konkrete indretning og fordeling af den offentlige sektors opgaver, vil vurderingen af de øvrige geografiske og befolkningsmæssige kriterier være påvirket heraf.

*Det er kommissionens anbefaling, at gennemførelse af inddelingsændringer så vidt muligt tager hensyn til forhold, der understøtter samhørighed inden for og tilknytning til de nye administrative enheder.*

Kommissionen har i den forbindelse peget på, at blandt andet handelsområder, kommunale fællesskaber samt forhold i infrastruktur, natur og landskab kan inddrages som kriterier for ændringer i den primærkommunale inddeling for at sikre en lokal tilknytning og samhørighed og for at tilgodese, at f.eks. investeringer i infrastruktur og erhvervsområder sker under en samlet afvejning af økonomiske, naturforvaltningsmæssige og andre interesser. Lokale pendlingsmønstre kan endvidere have betydning for løsning af beskæftigelsesopgaven.

Disse hensyn vil i enkeltstående tilfælde kunne tale for, at en kommune eller et amt ikke indgår som en helhed i en sammenlægning med andre, men at der sker en opdeling med henblik på, at de enkelte dele af kommunen eller amtet indgår i sammenlægninger

til forskellig side. Der kan således være tilfælde, hvor der allerede i dag ikke er en udtalt samhörighed inden for den enkelte forvaltningsenhed.

*Kommissionen anbefaler af hensyn til at sikre en tilstrækkelig økonomisk bæredygtighed, at det i relation til den geografiske inddeling så vidt muligt tilstræbes at sikre en større grad af homogenitet mellem de primærkommunale enheder.*

Kommissionen har i den forbindelse peget på, at det for at opnå en større grad af homogenitet mellem enhederne bør tilstræbes, at der – hvor det er praktisk muligt – skabes kommuner, der omfatter såvel land som by. Endvidere har kommissionen fundet, at erhvervsforhold og beliggenheden af navnlig ungdomsuddannelsesinstitutioner i et vist omfang kan inddrages i overvejelserne om den geografiske inddeling. Disse forhold kan også være af betydning for den lokale samhörighed.

Kommissionen har endelig peget på, at tilstedeværelsen af ét naturligt center i de nye primærkommunale enheder så vidt muligt bør indgå i overvejelserne om den kommunale inddeling. Det kan dog være nødvendigt at tage hensyn til geografiske forhold, idet der i dele af landet ellers kan blive tale om kommuner, der arealmæssigt vil være meget store. Endelig kan der i og omkring de større byer være særlige forhold, der knytter sig til de sammenhængende byområder.

I relation til den *regionale inddeling* finder kommissionen, at pendlingsregioner vil være af betydning for varetagelse af opgaver som trafikplanlægning, erhvervsfremme, og natur- og miljøbeskyttelse og på den baggrund bør indgå i overvejelserne om ændringer i den eksisterende regionale inddeling. Endvidere bør der ved etableringen af bæredygtige regioner så vidt muligt tages hensyn til den demografiske udvikling og regionalt tilhørsforhold.

### **2.2.8. Øvrige anbefalinger**

Kommissionens arbejde har peget på, at det på enkelte områder, der ligger uden for kommissionens kommissorium, kan være hensigtsmæssigt yderligere at analysere behovet for forandringer set i

lyset af de oven for gennemgåede anbefalinger til ændringer af den nuværende struktur.

Således har kommissionens analyser – særligt af de forventede udviklingstendenser, herunder af potentialerne ved en øget digitalisering af den offentlige forvaltning – peget i retning af, at der på nogle områder vil være behov for, at lovgivningen, såvel speciallovgivning som forvaltningsloven, gennemgås med henblik på at vurdere, om eksisterende barrierer for f.eks. udveksling af oplysninger mellem forvaltninger og myndigheder kan fjernes. Der kan dog i visse tilfælde være andre hensyn – som eksempelvis tungtvejende hensyn til fortrolighed – der taler imod.

*Kommissionen vurderer, at en forudsætning for at realisere potentialet forbundet med den digitale forvaltning er, at barrierer i lovgivning mv., der hindrer udveksling af oplysninger og udførelse af borgerservice på tværs af eller mellem forskellige myndigheder, så vidt muligt ophæves.*

Ophævelse af sådanne barrierer vil blandt andet understøtte mulighederne for etablering af servicecentre med en tværgående borgerbetjening. Servicecentre i kommunerne eller såkaldte kvikskranker vil muliggøre en fremskudt borgerbetjening, idet disse enheder kan betjene borgerne på vegne af flere offentlige myndigheder.

*Kommissionen anbefaler, at muligheden for en fremskudt borgerbetjening tilgodeses i forbindelse med en ny offentlig struktur, f.eks. gennem etableringen af servicecentre i kommunerne.*

Kommissionen har i sit arbejde koncentreret sig om at vurdere den del af de offentlige opgaver, der har betydning for den offentlige sektors struktur. Det vil imidlertid i forbindelse med en ændring af den nuværende inddeling og opgavefordeling være nødvendigt at tage stilling til en placering af en række øvrige opgaver. Placeringen af disse opgaver må afhænge af beslutningen om den nærmere struktur, men det er kommissionens opfattelse, at hensynet til en borgernær opgavevaretagelse og en større sammenhæng i opgavevaretagelsen bør indgå med stor vægt. Kommissionen har foretaget en kortfattet gennemgang af visse af politiets kundeserviceopgaver og bevillingssager, statsamternes borgerrettede opgaver, rednings-

og ambulanceberedskaberne, udvalgte opgaver på kulturområdet, tilsynet med diger og kystbeskyttelse, administrationen af skovloven, visse opgaver på uddannelsesområdet samt jordbrugskommissionerne. Det er kommissionens vurdering, at der, afhængigt af de overordnede beslutninger om strukturen, kan være muligheder for en bedre placering af nogle af disse opgaver.

*Kommissionen anbefaler, at det i forbindelse med en ændring af den offentlige sektors indretning vil være hensigtsmæssigt at gennemgå en række øvrige offentlige opgaver, herunder statslige opgaver, for at vurdere, om der er opgaver, der med fordel vil kunne løses tættere på borgerne i en ny struktur, samt om der vil kunne skabes en større sammenhæng i opgavevaretagelsen.*

### 2.3. Modeller for en ændret struktur og kommissionens samlede vurdering heraf

---

Kommissionen har på baggrund af kommissoriet vurderet behovet for ændrede kommune- og amtsstørrelser samt mulige ændringer i opgavefordelingen mellem stat, amter og kommuner. Endvidere har kommissionen vurderet, hvordan de offentlige opgaver kan placeres, såfremt antallet af direkte valgte forvaltningsled reduceres fra de nuværende tre til to. Med udgangspunkt i kommissoriet har kommissionen lagt til grund, at en reduktion i antallet af forvaltningsled indebærer en nedlæggelse af amterne som direkte valgte forvaltningsled. Nedlæggelse af amterne er imidlertid ikke ensbetydende med, at der ikke fortsat kan være et regionalt forvaltningsled. Således kan der i stedet for amterne oprettes ét eller flere forvaltningsled, der er ledet af indirekte valgte politikere.

De opstillede modeller er:

1. Model med uændret opgavefordeling, men med større kommuner og amter.
2. Model med tre forvaltningsled med direkte valg, hvor især amterne og i et vist omfang kommunerne tilføres nye opgaver. Denne model benævnes ”den brede amtsmodel”.
3. Modeller, hvor især kommunerne tilføres nye opgaver, mens amternes opgaveportefølje reduceres, så de alene varetager opgaver, der stiller betydelige krav til geografisk råderum og befolkningsmæssigt underlag. Der opstilles tre overord-

nede modeller, afhængigt af valgformen til det regionale niveau:

- a. ”Den brede kommunemodell”, hvor der er direkte valg på regionalt niveau.
- b. En ”kommuneregionsmodell” med samme opgavefordeling som under a., men hvor regionerne ledes af regionsråd valgt af regionernes kommunalbestyrelser.
- c. En ”partiregionsmodell” med samme opgavefordeling som under a., men hvor regionerne ledes af regionsråd sammensat af kommunalbestyrelsesmedlemmer udpeget af og blandt partiernes kommunalbestyrelsesmedlemmer i regionen.

Under regionsmodellerne (punkt b. og c.) findes en undervariant med adskillelse af de regionale opgaver i flere lovfæstede regionale myndigheder tilpasset opgavernes særlige befolkningsmæssige og geografiske forhold.

4. Modell, hvor alle opgaverne placeres i to direkte valgte forvaltningsled – staten og kommunerne. Denne modell be-nævnes ”statsmodellen”.

Ved opstillingen af modeller har kommissionen taget udgangspunkt i vurderinger af hensigtsmæssige placeringer af offentlige opgaver. Vurderingen af kommune- og regionsstørrelser tager således afsæt i opgavefordelingen i de enkelte modeller, idet valgformen til et eventuelt regionalt niveau også indgår i vurderingen af hensigtsmæssige regionsstørrelser.

Alt i alt er det med hensyn til *det regionale niveau* kommissionens opfattelse, at udviklingen stiller krav om væsentlig større regioner.

Kommissionen vurderer samlet set, at hensynet til løsningen af navnlig sundheds- og planlægningsopgaverne tilsiger, at landet fremover bør inddeles i højst 7-8 regioner. Kommissionen finder endvidere, at antallet af regioner ikke bør være færre end tre. Hensynet til planlægningen af den specialiserede sygehusbehandling taler for relativt få amter, mens hensynet til lokalkendskab, statens styringsmuligheder og varetagelsen af visse øvrige regionale opgaver taler for, at amterne ikke bliver for store. Det konkrete antal af regioner må ses i sammenhæng med regionernes opgave-

portefølje, samt hvorvidt der er tale om direkte eller indirekte valgt ledelse.

Det er endelig kommissionens vurdering, at løsningen af hovedstadsproblemerne forudsætter, at der etableres en region eller et amt af en størrelse, der muliggør en hensigtsmæssig placering af H:S' og HUR's nuværende opgaver.

Kommissionen har valgt alene at angive, i hvilken del af intervallet og ud fra hvilke hensyn antallet af regioner fastlægges i de forskellige modeller.

Også kommunistørrelsen er afhængig af opgavefordelingen i den konkrete model. Kommissionen vurderer, at mindstestørrelsen med den nuværende opgavefordeling og i den brede amtsmodel er 20.000 indbyggere, mens den i de øvrige modeller er 30.000 indbyggere. Kommissionens vurdering af kommunistørrelserne er primært baseret på spørgsmålet om faglig bæredygtighed og mulighed for indhøstning af stordriftsfordele i forhold til varetagelse af eksisterende og nye opgaver samt kommunernes økonomiske bæredygtighed ved overtagelse af nye opgaver.

For så vidt angår beskæftigelsesområdet og skatteadministrationsområdet er det kommissionens vurdering, at løsningen på disse områder stort set er uafhængige af øvrige strukturændringer.

På beskæftigelsesområdet er det kommissionens vurdering, at der vil kunne opnås en bedre opgaveløsning, hvis der sker en samling af det nuværende opdelte system. Et sådant enstrengt system vil indebære, at ansvaret for alle målgrupper og ydelser på beskæftigelsesområdet er samlet hos samme myndighed. Dette indebærer en samling af ansvaret for forsikrede og ikke-forsikrede ledige, ikke-arbejdsmarkedsparate kontanthjælpsmodtagere, revalidender, sygedagpengemodtagere, personer i fleks- og skånejob mv. Med en sådan samling opnås mulighed for en helhedsorienteret tilgang, hvor det arbejdskraftpotentiale, der i større eller mindre omfang er til stede i alle målgrupper, kommer i fokus, og hvor der samtidig kan gives sociale eller andre tilbud i de tilfælde, hvor dette er relevant. I den sammenhæng er det væsentligt, at der sker et effektivitets- og kvalitetsløft i dele af den nuværende kommunale indsats. Det kan således konstateres, at der er en stor variation i kommuner-

nes indsats, både med hensyn til visitationspraksis og i en vis grad indsatsens omfang og effekter. Der er dermed et forbedringspotentiale i indsatsen, jf. *kapitel 17*.

Kommissionen har lagt til grund, at den offentlige beskæftigelsesindsats i et enstrengt system forankres i kommunerne, idet opgaveløsningen er sammenhængende med de øvrige kommunale opgaver på især socialområdet. En sådan omlægning indebærer endvidere, at kommunerne får et finansielt medansvar for de forsikrede ledige. Etablering af et enstrengt system vil imidlertid forudsætte en fortsat betydelig statslig styring og deltagelse med henblik på at sikre en effektiv og ensartet indsats samt en effektiv landsdækkende jobformidling. Endvidere anser kommissionen det for vigtigt, at der så vidt muligt sker en harmonisering af reglerne i de forskellige forsørgelsesordninger.

Efter kommissionens vurdering vil etableringen af et enstrengt beskæftigelsessystem forudsætte, at arbejdsmarkedets parter fortsat har en betydelig rolle i beskæftigelsesindsatsen.

Kommissionen betragter det endvidere som en forudsætning for en etablering af et enstrengt system, at kommunerne af hensyn til den faglige og økonomiske bæredygtighed får en større mindstestørrelse end i dag. Der foreligger ikke noget klart grundlag for at vurdere, hvor stort et befolkningsunderlag, etableringen af et enstrengt beskæftigelsessystem vil forudsætte. Men det vurderes, at kommuner med ca. 30.000 indbyggere formentlig vil have en tilstrækkelig økonomisk bæredygtighed, mens det ikke med sikkerhed kan vurderes, om kommuner på 20.000 vil være tilstrækkeligt økonomisk bæredygtige til at muliggøre et enstrengt beskæftigelsessystem.

Skatteadministrationsområdet er i dag delt mellem kommunerne og staten. Det er kommissionens vurdering, at der vil kunne opnås væsentlige effektivitets- og kvalitetsfordele ved en bedre organisering af området, først og fremmest gennem udnyttelse af stordriftsfordele i skatteligningen, men også ved at skabe grundlag for en bedre prioritering inden for den samlede skatte- og afgiftsadministration samt en mere hensigtsmæssig beslutningsstruktur i forhold til beslutninger om it-systemudvikling. Samtidig er det væsentligt, at der fortsat er en lokal borgerbetjeningsfunktion.

Da der ikke er – og ikke skal være – lokalpolitisk indflydelse på selve skatteligningen, vil en statslig varetagelse af den samlede skatteadministrationsopgave ikke have negative konsekvenser for kommunernes autonomi. Kommissionen har derfor som en løsning peget på en samling af ansvaret for opgaveløsningen i statsligt regi i kombination med fortsat lokal borgerbetjening i de enkelte kommuner.

Som en alternativ løsning har kommissionen endvidere peget på fortsat kommunal varetagelse som en mulighed. Denne løsning indebærer, at ligningsaktiviteterne skal samles i væsentligt færre enheder i form af kommunale ligningscentre, der kombineres med lokal borgerbetjening i de enkelte kommuner. Kommissionen må dog samtidig pege på, at denne løsning ikke vil tilgodese hensynet til at sikre en tværgående styring og prioritering inden for den samlede skatte- og afgiftsadministration.

I nedenstående *tabel 2.1*. er opstillet opgavefordelingen i de ovennævnte hovedmodeller med ændret opgavefordeling. Det skal bemærkes, at tabellen ikke indeholder mulige undervarianter af modellerne. Der henvises her til den nærmere præsentation af modellerne i afsnittene 2.3.1-2.3.4. og *kapitel 18-20*. Endvidere må det bemærkes, at der er tale om stiliserede modeller. Det vil således være muligt at kombinere elementer fra de forskellige modeller.

**Tabel 2.1. Opgavefordelingen i kommissionens hovedmodeller med ændret opgavefordeling**

<i>Opgaveområde</i>	<i>Den brede amtsmodel.</i>	<i>Den brede kommunemodell, kommuneregionsmodellen og partiregionsmodellen.</i>	<i>Statsmodellen.</i>
Sundhed	Uændret.	Det nuværende amtslige myndighedsansvar i regioner. Kommunal betaling for sygehus- og sygesikringsydelser samt fuldt medlemskab af SFU.	Drift og planlægning af sygehusvæsenet i staten. Medicin og sygesikringen minus privatpraktiserende speciallæger i kommunerne. Delvis kommunal betaling for sygehusydelser og praktiserende speciallægers ydelser.
Socialpsykiatri	De mest specialiserede opgaver i amterne. Større ansvar i kommunerne.	Samles i kommunerne. Evt. visse meget specialiserede opgaver i regionerne.	Samles i kommunerne. Evt. visse meget specialiserede opgaver i staten.
Handicappede og udsatte grupper med særlig behov	De mest specialiserede opgaver i amterne. Større ansvar i kommunerne.	Samles i kommunerne. Evt. visse meget specialiserede opgaver i regionerne.	Samles i kommunerne. Evt. visse meget specialiserede opgaver i staten.
Ældreområdet	Uændret.	Uændret.	Uændret.
Børn og unge (handicap, fjernelser mv.)	De mest specialiserede opgaver i amterne. Større ansvar i kommunerne.	Samles i kommunerne. Evt. visse meget specialiserede opgaver i regionerne.	Samles i kommunerne. Evt. visse meget specialiserede opgaver i staten.
Folkeskolen	Uændret.	Uændret.	Uændret.
Vidtgående specialundervisning	Samles i kommunerne.	Samles i kommunerne.	Samles i kommunerne.
Ungdomsuddannelser, AMU-uddannelser og KVV (kortere videregående uddannelser)	Samles i amterne.	Samles i staten. Evt. kommunale gymnasier.	Samles i staten. Evt. kommunale gymnasier.

Miljøtilsyn	Uændret.	Samles i kommunerne. Evt. visse meget specialiserede opgaver i regionerne.	Samles i kommunerne. Evt. visse meget specialiserede opgaver i staten.
Miljø i øvrigt (fredning, grundvand, naturpleje mv.)	Uændret.	De nuværende amtslige opgaver i regionerne.	De nuværende regionale opgaver samles i staten.
Fysisk planlægning	Uændret.	Overordnet regionplanlægning i regionerne. Større kompetence til kommuneplanerne.	Overordnet regionplanlægning i staten. Større kompetence til kommuneplanerne.
Erhvervsservice/-fremme	Styrkelse af det amtslige ansvar for den regionale erhvervsudvikling.	Uændret.	De nuværende regionale opgaver samles i staten.
Kollektiv trafik	Regionale siderbaner/lokalbaner flyttes til amterne.	Uændret.	Samles i staten.
Vej	Overordnet vejnet i staten. Resterende statslige veje til amterne. Uændrede opgaver i kommunerne.	Uændret.	De amtslige veje fordeles mellem stat og kommuner.
Integration	Uændret.	Uændret.	Uændret.

I *afsnit 2.3.1.-2.3.4.* gennemgås de enkelte modeller mere detaljeret i forhold til opgavefordeling, størrelse og valgform til det eventuelle regionale niveau. Da løsningerne på beskæftigelses- og skatteområdet, som nævnt, er stort set uafhængige af de øvrige opgaver, er disse områder ikke nævnt i modellerne.

Først beskrives i *afsnit 2.3.1.-2.3.4.* modellerne i forhold til opgavefordeling, valgform til det eventuelle regionale niveau og forvaltningsenhedernes størrelse. Derefter foretages i *afsnit 2.3.5.* en samlet vurdering af fordele og ulemper ved modellerne.

### 2.3.1. Nuværende opgavefordeling, ændrede amts- og kommune-størrelser

Det er kommissionens overordnede vurdering, at såvel amter som kommuner, der er større end den nuværende mindstestørrelse, vil kunne give borgerne en større kvalitet i den offentlige opgavevaretagelse til lavere omkostninger. Kommissionen baserer denne vurdering på en række forskellige kilder, der tilsammen danner grundlag for at konkludere, at såvel de mindre kommuner som de fleste af de nuværende amter er for små til på optimal vis at varetage nogle af deres nuværende opgaver. Endvidere er det kommissionens vurdering, at en række forskellige udviklingstendenser, jf. *afsnit 2.2.2.*, over tid vil forstærke de nævnte svagheder.

Med den nuværende opgavefordeling er det samlet set kommissionens vurdering, at en kommunal mindstestørrelse på 20.000 indbyggere vil kunne sikre rammerne for en tilfredsstillende faglig bæredygtighed i løsningen af de væsentligste nuværende opgaver, og at mulighederne for at indhøste stordriftsfordele forbedres.

Selvom hensynet til planlægningen af den specialiserede sygehusbehandling taler for forholdsvis få amter, vurderes det hensigtsmæssige antal regionale enheder ved uændret opgavefordeling som følge af amternes brede opgaveportefølje, skatteudskrivningsret og direkte valgte ledelse at ligge i den øvre ende af intervallet fra 3-8 regioner, f.eks. 7-8. Ved disse amtsstørrelser, vil der være sikret bæredygtighed i opgaveløsningen og skabt grundlag for en øget udnyttelse af stordriftsfordele i opgavevaretagelsen.

### 2.3.2. Regioner med bred opgaveportefølje (den brede amtsmodel)

Kommissionen er i sit kommissorium blevet anmodet om at undersøge, om der vil være mulighed for en yderligere decentralisering af opgaver, når kommuner og amter er bragt op på den mindstestørrelse, som en fremtidssikring af den nuværende opgavefordeling skønnes at kræve.

Kommissionen vurderer, at en regional inddeling i overensstemmelse med de størrelser, der er nævnt i *afsnit 2.3.1.*, dvs. i den øvre ende af intervallet fra 3-8, f.eks. 7-8 regioner, og kommuner på minimum 20.000 indbyggere vil åbne mulighed for en yderligere de-

centralisering af opgaver. Det er kommissionens opfattelse, at en udvidet opgaveportefølje på regionalt niveau kun kan realiseres i en struktur med tre direkte valgte forvaltningsled og skatteudskrivningsret på regionalt niveau.

Modellen opstillet under disse forudsætninger (den brede amtsmodel) indebærer, at der overføres en række opgaver fra staten til amterne. Det drejer sig om de statslige ungdomsuddannelser, arbejdsmarkedsuddannelserne og de korte og mellemlange videregående uddannelser, de resterende statslige veje (på nær det overordnede vejnet), regionale sidebaner og lokalbaner, ligesom den amtslige erhvervsfremmeindsats styrkes. Gennem en forøgelse af grundtaksten overtager kommunerne en større del af opgaverne på det sociale og socialpsykiatriske område, men der skønnes ikke med modellens kommunestørrelse at være basis for en fuldstændig samling af disse opgaver i kommunerne. Derimod kan specialundervisningsopgaven samles helt i kommunerne. Den selvstændige amtslige skatteudskrivning til finansiering af sundhedsområdet udelukker ikke, at der kan indføres kommunale betalinger til staten for sygehus- og sygesikringsydelse for at styrke kommunernes incitament til forebyggelse og til at udvikle alternativer til sygehusindlæggelse, jf. kapitel 17.

### 2.3.3. Regioner med smal opgaveportefølje

Hvis de problemer, som kommissionen har identificeret i forhold til delt opgavevaretagelse i den nuværende struktur, skal adresseres fuldt ud, forudsætter det, at en række opgaver skal samles hos samme myndighed. På baggrund af kommissoriet, der forudsætter, at opgaverne skal løses tæt på borgerne, er det kommissionens vurdering, at en samling af ansvaret for de enkelte opgaveområder og nært beslægtede/parallelle funktioner så vidt muligt må ske på kommunalt niveau.

Kommissionen har derfor opstillet en opgavefordeling mellem stat, regioner og kommuner, der har som hovedprincip, at så mange opgaver som muligt, inden for kommunestørrelser, der er forenelig med hensynet til lokaldemokratiets funktion og nærhed mv., overføres til kommunal varetagelse, samtidig med at der sker en flytning af nogle af amternes nuværende opgaver til staten. Det er endvidere et rationale i modellen, at det regionale niveau alene va-

retager opgaver, hvor der er behov for regional koordination og finansiering, og som stiller store krav til det geografiske råderum eller det befolkningsmæssige underlag.

Modellen indebærer, at opgaverne på det sociale og socialpsykiatriske område samt specialundervisningen og miljøtilsyn fuldt ud samles i kommunerne. Endvidere får kommunerne et vist betalingsansvar for sygehus- og sygesikringsydelser og fuldt medlemskab af Sygesikringens Forhandlingsudvalg (SFU).

På baggrund af den væsentlige decentralisering af opgaver til kommunerne er det kommissionens vurdering, at kommunerne bør have en minimumsstørrelse på 30.000 indbyggere. Med færre opgaver placeret på regionalt niveau kan hensynet til statens styringsmuligheder bedre forenes med et færre antal regioner end i den brede amtsmodel. Afhængigt af valgformen til det regionale niveau kan antallet af amter derfor reduceres til mellem 3 og 6, hvilket vil give mulighed for at tilgodese hensynet til planlægningen af den specialiserede sygehusbehandling.

Kommissionen har i modellen taget udgangspunkt i, at ungdomsuddannelserne samles i staten. Dog opstilles en undervariant, hvor det almene gymnasium overflyttes til kommunerne, mens de øvrige ungdomsuddannelser fastholdes i staten.

De regionale enheder vil alene skulle varetage ansvaret for sundhedsområdet, visse miljø- og naturopgaver samt overordnet regionplanlægning og opgaver i forhold til kollektiv trafik, veje og erhvervsfremme.

Ved en smal opgaveportefølje på regionalt niveau er det kommissionens vurdering, at der kan opstilles modeller, der indebærer såvel direkte som indirekte valg til det regionale niveau.

I modellerne med indirekte valgte regioner er der som undervariant opstillet en model, hvor der oprettes flere opgaveafhængige lovfæstede regionale samarbejder, der dækker henholdsvis sundhedsområdet, kollektiv trafik og ungdomsuddannelser.

### *Den brede kommunemodel*

I den brede kommunemodel vil der fortsat være direkte valg til det regionale niveau. Herved er der lagt hovedvægt på hensynet til, at ansvaret for alle den offentlige sektors opgaver er forankret hos direkte valgte politikere, hvilket giver de bedste rammer for borgernes demokratiske kontrol med den offentlige sektor. Derimod er hensynet til at sikre bedre muligheder for tværgående prioritering mellem de offentlige opgaver ikke fuldt ud tilgodeset.

Med færre opgaver placeret i amterne kan hensynet til statens styringsmuligheder bedre forenes med et færre antal regioner end i den brede amtsmodel. Det vurderes, at antallet af amter i denne model kan ligge i midten af intervallet fra 3-8, f.eks. 4-6, hvilket vil give bedre mulighed for at tilgodese hensynet til planlægningen af den specialiserede sygehusbehandling. Tilsvarende kan der lægges større vægt på hensynet til at samle ansvaret for trafikplanlægningen i hovedstadsområdet i en stor region.

Den meget smalle opgaveportefølje i amterne vil indebære, at sygehusudgifterne vil udgøre langt hovedparten af de amtslige udgifter. I kombination med selvstændig skatteudskrivningsret kan dette være uhensigtsmæssigt i forhold til udgiftsstyringen. Det er imidlertid også vurderingen, at direkte valgte regionale enheder uden selvstændigt finansieringsansvar vil kunne svække udgiftsstyringen.

Som en variant af modellen har kommissionen vurderet mulighederne for, at kommunerne kan overtage ansvaret for sygesikringen (bortset fra de praktiserende speciallæger), herunder almenpraksis og medicin. Denne variant er særlig relevant i en model, hvor amterne ikke har skatteudskrivningsret.

Som en anden undervariant af modellen, har kommissionen vurderet mulighederne for at placere det almene gymnasium i kommunerne.

### *Regionsmodel med kommunevalgform (kommuneregionsmodel)*

Som et alternativ til direkte valg af det regionale forvaltningsled har kommissionen opstillet en model, der indebærer, at regionen ledes af et regionsråd, der er sammensat af kommunalbestyrel-

sesmedlemmer udpeget af de enkelte kommuner i regionen, og hvor medlemmerne – i hvert fald i større sager – er under instruktionsbeføjelse af de enkelte kommunalbestyrelser. Der kan peges på flere mulige principielle varianter af kommunevalgformen, men det er kommissionens vurdering, at en model, hvor borgmesteren er født medlem af regionsrådet vil give den største grad af legitimitet, ligesom den vil give den bedste beslutningskraft, som følge af at borgmestrene i højere grad vil have et reelt mandat til at repræsentere kommunalbestyrelsen i regionsrådet.

Med indirekte valg til regionsrådene og ingen selvstændig skatteudskrivningsret og givet den smalle opgaveportefølje kan hensynet til statens styringsmuligheder bedre forenes med et mindre antal regioner end i modellerne med tre direkte valgte forvaltningsled. Det vurderes, at antallet af regioner i denne model kan ligge i den nedre del af intervallet fra 3-8, f.eks. 3-5, hvor blandt andet hensynet til planlægningen af den specialiserede sygehusbehandling således kan tillægges betydelig vægt. Tilsvarende kan der lægges større vægt på hensynet til at samle ansvaret for trafikplanlægningen i hovedstadsområdet i en stor region.

Der opstilles i denne model ikke en undervariant, hvor sygesikringen flyttes til kommunerne, da hensynet til bedre sammenhæng og koordination mellem sundheds- og socialområdet tilgodeses som følge af den kommunale forankring af regionerne.

Finansieringen af regionernes opgaver forudsættes at bestå i fuld kommunal finansiering, hvor de enkelte kommuner dels betaler et grundtilskud til regionen, dels betaler for egne borgeres brug af regionens ydelser via takster. Da det samtidig er kommunalbestyrelserne i regionerne, der via deres medlemmer i regionsrådet fastlægger udgifterne, er der en vis grad af sammenhæng mellem beslutningskompetence og finansieringsansvar i modellen. Da den fulde finansiering af sundhedsområdet påhviler kommunerne, kan de kommunale takster i denne model være væsentligt højere end i de øvrige modeller.

### ***Regionsmodel med partivalgform (partiregionsmodel)***

Som et andet alternativ til direkte valg af det regionale forvaltningsled har kommissionen opstillet en model, hvor medlemmerne

af det regionale råd udpeges af partierne på baggrund af deres forholdsmæssige stemmetal under ét i regionen. Det forudsættes af kommissionen, at regionsrådets medlemmer vælges af og blandt partiernes (og eventuelle listesamarbejders) medlemmer af kommunalbestyrelserne i regionen. Givet at det er partierne, der udpeger regionsrådsmedlemmerne, vil kommunalbestyrelserne ikke have nogen instruktionsbeføjelse i denne model. Som følge af partiudpegningen er det ikke givet, at alle kommuner får en repræsentant i regionsrådet. Antallet af medlemmer af regionsrådet kan tilpasses hensynet til at sikre en vis geografisk spredning og rimelig partimæssig spredning. For at sikre den geografiske spredning kan der eventuelt anvendes kvoter baseret på geografiske kriterier.

Som i regionsmodellen med kommunevalgform lægges det i denne model til grund, at ansvaret for sygesikringen fuldt ud fastholdes på regionalt niveau, da hensynet til bedre sammenhæng og koordination mellem sundheds- og socialområdet tilgodeses som følge af den kommunale forankring af regionerne. Kommissionen vurderer samlet set, at antallet af regioner i modellen kan ligge i den nedre del af intervallet fra 3-8, f.eks. 3-5, hvor blandt andet hensynet til planlægningen af den specialiserede sygehusbehandling således kan tillægges betydelig vægt. Tilsvarende kan der lægges større vægt på hensynet til at samle ansvaret for trafikplanlægningen i hovedstadsområdet i en stor region.

Ud over valgformen adskiller partimodellen sig primært fra kommunemodellen ved finansieringen af regionens opgaver.

Da partimodellen indebærer, at der ikke er nogen direkte sammenhæng mellem kommunalbestyrelsernes beslutninger og regionsrådenes, herunder at kommunalbestyrelserne ikke har instruktionsbeføjelser over for medlemmerne, vil det ikke være hensigtsmæssigt, at regionsrådene kan bestemme, hvilke udgifter regionens kommuner skal pålægges for regionens ydelser.

Finansieringen af regionernes opgaver må derfor indrettes, så der ydes et større statsligt bidrag – i form af et bloktilskud – til regionerne, mens de økonomiske incitament for kommunerne på sundhedsområdet opnås via marginale aktivitetsafhængige betalinger for sundhedsydelser, som reguleres af staten.

### *Fleksibel regionsinddeling*

Som en undervariant af modellerne med indirekte valgte regionsråd har kommissionen vurderet en model, hvor der oprettes flere opgaveafhængige lovfæstede regionale samarbejder. I lighed med hovedmodellerne vil finansieringen skulle tilvejebringes af kommunerne og staten (afhængigt af valgform). Der vil således ikke være skatteudskrivningsret i de regionale enheder.

I modsætning til hovedmodellen fordeles de regionale opgaver således på flere forskellige fælleskommunale samarbejder, der dækker hvert af følgende opgaveområder:

- Sundhed.
- Kollektiv trafik.
- Ungdomsuddannelser.

Denne undervariant giver mulighed for at tilpasse regionsopdelingen til opgavernes særlige befolkningsmæssige og geografiske forhold, hvilket blandt andet indebærer, at der kan tages særligt hensyn til behovet for en samlet planlægning af blandt andet den kollektive trafik i og omkring hovedstadsregionen.

#### **2.3.4. Alene to forvaltningsled**

Kommissionen har endelig opstillet en model, hvor der alene er to forvaltningsled, stat og kommuner (statsmodellen). Denne model indebærer, at kommunerne overtager ansvaret for så mange opgaver som muligt, mens staten varetager ansvaret for de af amternes opgaver, der stiller meget store krav til det geografiske råderum eller befolkningsmæssige underlag.

Opgavefordelingen er baseret på samme krav til kommunistørrelse som i modellerne med en smal opgaveportefølje på regionalt niveau, dvs. 30.000 indbyggere. Kommunerne vil i lighed med regionsmodellerne skulle varetage de samlede opgaver på det sociale og socialpsykiatriske område samt specialundervisningen og miljøtilsynet. Derudover overføres ansvaret for sygesikringen (dog ikke de privatpraktiserende speciallæger) og dele af de amtslige veje til kommunerne.

Staten vil dermed skulle have ansvar for sygehusvæsenet, privat praktiserende speciallæger, ungdomsuddannelserne, kollektiv trafik, erhvervsservice, visse miljø- og naturopgaver, den overordnede regionplanlægning og dele af de amtslige veje.

Som en undervariant har kommissionen opstillet en model, hvor det almene gymnasium overflyttes til kommunal varetagelse.

### **2.3.5. Samlet vurdering af modellernes fordele og ulemper**

Da alle modeller indebærer, at mindstestørrelsen for kommuner og amter/regioner forøges væsentligt, skabes bedre rammer for faglig bæredygtighed, kvalitet i opgavevaretagelsen, effektivitet, borgernes valgmuligheder og retssikkerhed i forhold til de opgaver, som er henlagt til kommuner og amter i dag.

En kommunistørrelse på 30.000 indbyggere giver mulighed for samling af de sociale opgaver i kommunerne og giver et relativt sikkert grundlag for etablering af et enstrengt beskæftigelsessystem, hvilket kan øge effektiviteten og kvaliteten på dette væsentlige opgaveområde.

Tilsvarende kan et antal regioner, der er mindre end 7-8, bedre tilgodeses hensynet til den specialiserede sygehusplanlægning og en hensigtsmæssig placering af H:S' og HUR's nuværende opgaver.

Ved de opgaveændringer, kommissionen har opstillet i de enkelte modeller, er der endvidere taget hensyn til, at den faglige og økonomiske bæredygtighed er sikret ved tilstrækkelige kommune- og regionsstørrelser.

Det er kommissionens vurdering, at fysisk nærhed og borgerinddragelse tilgodeses af de opstillede kommunistørrelser.

For så vidt angår ændrede regionsstørrelser, har kommissionen ikke grundlag for at vurdere konsekvenserne i forhold til fysisk nærhed og borgerinddragelse.

I de modeller, hvor der sker en decentralisering af opgavevaretagelsen, anser kommissionen, at de to hensyn vil blive tilgodeset i styrket grad.

I forhold til demokratisk bæredygtighed og den demokratiske kontrol er det kommissionens vurdering, at de opstillede kommune-størrelser ikke vil påvirke varetagelsen af disse hensyn i nogen betydelig grad, for så vidt angår det primærkommunale niveau.

For så vidt angår dialogen mellem borgere og politikere samt politisk nærhed er det ikke muligt ud fra det foreliggende empiriske grundlag at konkludere, om større kommuner og regioner vil have konsekvenser herfor.

Modellerne tilgodeser følgende kriteriehensyn i væsentlig forskellig grad:

- Demokratisk kontrol på det regionale niveau.
- Dialogen mellem borgere og politikere på det regionale niveau.
- Klarhed i ansvarsfordelingen.
- Sammenhængen mellem kompetence og økonomisk ansvar.
- Styrbarhed i forhold til de regionale opgaver.
- Enkelhed.

For så vidt angår sammenhængen mellem kompetence og økonomisk ansvar gælder det for alle modeller, at den myndighed, der har beslutningskompetencen i relation til en bestemt opgave, har det tilhørende ansvar for budgetter og prioritering mellem opgaver, om end det mellem modellerne kan variere med hensyn til myndighedens mulighed for at påvirke sin økonomiske ramme. Der er ikke i alle modeller sammenhæng mellem beslutningskompetence og finansieringsansvar. Finansieringsansvar indebærer således, at en myndighed må – og kan – dække underskud via egne finansieringskilder. Sammenhængen mellem kompetence og ansvar vil dermed alt andet lige være størst, hvis myndigheden har et finansieringsansvar.

Endvidere adskiller modellerne sig ved, i hvilken grad de løser de problemer, der er relateret til delt opgavevaretagelse i den nuværende struktur og ved deres evne til at håndtere de væsentlige udviklingstendenser, især behovet for bedre tværgående prioriteringsmuligheder.

I det følgende gennemgås modellernes fordele og ulemper i forhold til:

- Løsning af problemerne i den nuværende struktur.
- De kriteriehensyn, hvor der er forskel i modellernes hensyntagen hertil.
- Håndtering af de væsentligste udviklingstendenser.

### *Model med uændret opgavefordeling, ændrede amts- og kommunestørrelser*

Som nævnt vil en kommunestørrelse på mindst 20.000 indbyggere og et antal amter i den øvre ende af intervallet fra 3-8, f.eks. 7-8, give mulighed for en bedre opgavevaretagelse – også på lidt længere sigt. Dog vil de relativt mange amter, som er en konsekvens af den brede opgaveportefølje, direkte valg og skatteudskrivningsret, ikke give de optimale betingelser for en hensigtsmæssig planlægning af de specialiserede sygehusbehandlinger og løsning af hovedstadsproblemet, ligesom de øvrige fordele, der kan være forbundet ved endnu færre amter, ikke udnyttes.

Som følge af det direkte valg til amterne er det kommissionens vurdering, at hensynet til den demokratiske kontrol på regionalt niveau tilgodeses. Ligeledes vurderer kommissionen, at hensynene til politisk nærhed, dialogen mellem borgere og politikere samt demokratisk bæredygtighed på det regionale niveau ikke vil blive tilgodeset i væsentlig mindre grad ved 7-8 amter.

Ændrede kommune- og amtsstørrelser, hvor der ikke samtidig ændres i opgavefordelingen, vil imidlertid ikke løse det andet hovedproblem i den nuværende struktur – den delte opgavevaretagelse på en række områder, herunder ungdomsuddannelsesområdet, beskæftigelsesområdet, socialområdet og specialundervisning samt dele af sundhedsområdet. Der vil således ikke blive opnået en mere enkel, helhedsorienteret og sammenhængende offentlig sektor, ligesom de effektivitets- og kvalitetsfordele, der vil være forbundet med en samling af sammenhængende opgaver på samme forvaltningsled ikke kan indhøstes.

Samtidig vil modellen kun i meget begrænset omfang styrke mulighederne for tværgående prioritering mellem de offentlige opga-

ver, i særlig grad mellem sundhedsområdet og de kommunale opgaver, hvilket er et væsentligt problem set i lyset af de samfundsøkonomiske udfordringer. En uændret opgavefordeling stiller derfor store krav til Folketingets og regeringens involvering i prioritering og omprioritering mellem de kommunale og amtslige opgaveområder.

Samling af ansvaret for regionplanlægning og trafikplanlægning i hovedstadsregionen vil, som følge af at antallet af amter ligger i den øvre ende af intervallet på 3-8, indebære betydelige befolkningsmæssige størrelsesforskelle mellem hovedstadsamtet og amterne i det øvrige land. For så vidt angår den kollektive trafik i hovedstadsregionen vil det heller ikke være muligt at samle ansvaret for de kollektive trafikformer i hovedstadsregionen, som følge af at der ikke sker opgaveflytninger.

Endelig indebærer modellen, at der ikke sker en yderligere decentralisering af opgaver fra staten til amter og kommuner og fra amterne til kommunerne.

*Samlet set er det kommissionens vurdering, at det, der især kan tale for en ændring af kommune- og amtsstørrelser uden en samtidig ændring af opgavefordelingen, er, at der vil blive sikret bedre rammer for en større bæredygtighed og effektivitet i opgavevaretagelsen og bedre muligheder for at sikre bredde i valgmulighederne for borgerne. Det, der især kan tale mod modellen, er, at modellen ikke vil skabe større sammenhæng i opgavefordelingen, at der ikke skabes bedre tværgående prioriteringsmuligheder, samt at antallet af amter kan vanskeliggøre planlægningen af de specialiserede sygehusfunktioner. Samling af ansvaret for regionplanlægning og trafikplanlægning i hovedstadsregionen vil medføre betydelige befolkningsmæssige størrelsesforskelle mellem hovedstadsamtet og amterne i det øvrige land. Selvom der er gevinster ved modellen, er det kommissionens samlede vurdering, at der kan indhentes yderligere gevinster ved opgaveflytninger muliggjort af de større kommuner og amter.*

### *Den brede amtsmodel*

Den brede amtsmodel vil i lighed med en model med uændret opgavefordeling give mulighed for en bedre opgavevaretagelse – også på længere sigt.

Derudover vil modellen indebære en delvis løsning af de problemer, der er forbundet med den delte opgavevaretagelse. Således samles specialundervisningen helt i kommunerne, mens blandt andet ungdomsuddannelserne og ansvaret for den regionale erhvervsudvikling samles i amterne. Samtidig vil en forhøjelse af grundtaksterne på det sociale og socialpsykiatriske område indebære, at kommunerne vil overtage en væsentlig del af amternes opgaver, hvilket vil løse nogle af de nuværende problemer med den manglende sammenhæng i opgavevaretagelsen. En højere grundtakst kan medvirke til at skabe forbedrede økonomiske incitament i kommunerne til forebyggende indsats og opgaveløsning på det lavest mulige effektive specialiseringsniveau. Den selvstændige amtslige skatteudskrivning til finansiering af sundhedsområdet udelukker ikke, at der kan indføres kommunale betalinger til staten for sygehus- og sygesikringsydelse for at styrke kommunernes incitament til forebyggelse og til at udvikle alternativer til sygehusindlæggelse.

Decentraliseringen af statslige opgaver til amterne vil endvidere give amterne en mere central rolle i det offentliges indsats for at styrke den regionale erhvervsudvikling.

Som følge af det direkte valg til amterne er det kommissionens vurdering, at hensynet til den demokratiske kontrol på regionalt niveau tilgodeses. Ligeledes vurderer kommissionen, at hensynene til politisk nærhed, dialogen mellem borgere og politikere samt demokratisk bæredygtighed på det regionale niveau ikke vil blive tilgodeset i væsentlig mindre grad ved 7-8 amter end i den nuværende struktur. Da modellen samtidig indebærer en vis decentralisering af opgaver fra stat til amter og fra amter til kommuner kan det antages, at der for disse opgaver vil blive skabt bedre grundlag for at tilgodesede de ovennævnte hensyn.

En ulempe ved modellen er, at den ikke fuldt ud løser de problemer, der er relateret til delt opgavevaretagelse, blandt andet på so-

cialområdet. Det er samtidig usikkert, om en kommunestørrelse på 20.000 vil give mulighed for at etablere et enstrengt beskæftigelsessystem forankret i kommunerne. I givet fald vil indsatsen fortsat skulle løses i to adskilte systemer, afhængigt af den enkeltes ydelses- eller forsikringsstatus på trods af et stort sammenfald i opgavekarakteren. Modellen vil dermed indebære, at borgerne kan opleve en uklar ansvarsfordeling og manglende enkelhed.

Samtidig skaber modellen ikke grundlag for en væsentlig bedre koordinering mv. mellem sundhedsområdet og socialområdet. Som en ulempe ved modellen må kommissionen endvidere pege på, at der ikke vil blive sikret væsentligt bedre tværgående prioriteringsmuligheder mellem de offentlige opgaver, herunder mellem de amtslige opgaver og de kommunale opgaver, hvorfor der stilles store krav til Folketingets og regeringens involvering i prioriteringen mellem de kommunale og amtslige opgaver.

Som følge af at antallet af amter i modellen er forholdsvist højt, vil nogle amter ikke råde over et sygehusvæsen, der har specialiserede sygehusfunktioner. Der er dermed en risiko for, at for mange amter ønsker at blive selvforsynende også inden for de mere specialiserede funktioner, hvilket kan udtynde patientgrundlaget med risiko for lavere kvalitet i sundhedsydelserne til følge.

Da antallet af amter i denne model ligger i den øvre ende af intervallet på 3-8, vil der være betydelige befolkningsmæssige forskelle i størrelsen mellem hovedstadsamtet og amterne i det øvrige land, hvis der skal ske en samling af ansvaret for regionplanlægning og trafikplanlægning i hovedstadsregionen.

*Ud over fordelene ved større kommuner og amter vurderer kommissionen samlet set, at det, der især taler for modellen, er decentraliseringen af opgaver til især amterne, at der fortsat vil være direkte demokratisk kontrol af det regionale forvaltningsled, samt at der opnås en bedre sammenhæng på social- og specialundervisningsområdet. Det, som især taler mod modellen, er den fortsatte, men dog mindre udbredte, delte opgavevaretagelse på socialområdet, at det er usikkert, om kommunerne vil være tilstrækkeligt fagligt og økonomisk bæredygtige til at muliggøre et enstrengt beskæftigelsessystem, at der ikke sikres væsentligt bedre tværgående prioriteringsmuligheder, samt at antallet af amter kan udtynde*

*patientunderlaget for de specialiserede sygehusfunktioner. Samling af ansvaret for regionplanlægning og trafikplanlægning i hovedstadsregionen vil indebære betydelige befolkningsmæssige størrelsesforskelle mellem hovedstadsamtet og amterne i det øvrige land.*

### ***Den brede kommunemodel og regionsmodeller med indirekte valg***

Den brede kommunemodel og de to regionsmodeller med indirekte valg har samme opgavefordeling og stiller ens krav til kommune- og amtsstørrelser. Derfor gennemgås de fordele, der er relateret hertil, samlet for de tre modeller, mens de fordele og ulemper, der er knyttet til valgformerne til det regionale niveau, gennemgås efterfølgende.

### ***Fordele og ulemper relateret til opgavefordeling, kommune- og amts/regionsstørrelser***

De væsentligt større kommuner og regioner vil i endnu højere grad end ved den brede amtsmodel og modellen med uændret opgavefordeling løse de problemer, der har baggrund i forvaltningsenhedernes størrelse i relation til blandt andet faglig bæredygtighed og effektivitet.

Den ændrede opgavefordeling, hvor sammenhængende opgaver samles på samme forvaltningsled, vil løse de problemer, der er relateret til delt opgavevaretagelse i den nuværende struktur. Der vil dermed blive skabt en mere enkel offentlig sektor for borgerne, og ansvarsfordelingen vil blive mere klar, når sammenhængende opgaver samles på samme forvaltningsled. Endvidere vil samlingen af opgaver i kommunerne give bedre forudsætninger for opgaveløsning på lavest mulige effektive specialiseringsniveau.

Den omfattende decentralisering af opgaver til det kommunale niveau vil indebære, at flere af de offentlige opgaver vil blive løst tættere på borgerne, hvorfor den politiske nærhed for disse opgaver vil blive styrket. Samtidig vil mulighederne for tværgående prioritering på det kommunale niveau blive forbedret, hvilket er en styrke set i lyset af de snævre samfundsøkonomiske rammer.

Da kommissionen vurderer, at den smalle opgaveportefølje på det regionale niveau giver mulighed for færre regioner end i den brede

amtsmodel, vil det – afhængigt af antallet af regioner – være muligt at etablere en meget stor region i hovedstaden og dermed skabe bedre rammer for planlægningsaktiviteterne i hovedstadsregionen, uden at det giver ubalance i forhold til det øvrige land.

Der er dog også ulemper forbundet med den ændrede opgavefordeling. Udlægningen af myndighedsopgaver på specialiserede områder fra amter og stat til kommunerne, herunder på socialområdet, vil indebære, at opgaverne, selv ved væsentligt større kommuner, vil blive varetaget i mindre enheder end i dag. Dette kan indebære en risiko for, at den faglige bæredygtighed på disse områder vil blive reduceret. I lighed med den nuværende struktur vil der samtidig være behov for kommunale samarbejder om en række af de mest specialiserede opgaver samt it-understøttede servicecentre med henblik på rådgivning af de kommunale forvaltninger og institutioner.

En samling af ungdomsuddannelserne i staten vil indebære, at der sker en centralisering af ansvaret for det almene gymnasium. Kommissionen har derfor som en undervariant af modellen peget på, at kommunerne kan overtage ansvaret for det almene gymnasium, da kommissionen vurderer, at det ikke vil være muligt eller hensigtsmæssigt at lade kommunerne varetage det samlede ansvar for ungdomsuddannelserne. Med et kommunalt ansvar alene for gymnasierne vil ansvaret for det almene gymnasium blive decentraliseret yderligere, men der vil ikke blive opnået en samling af ungdomsuddannelserne på ét forvaltningsled.

Det er på det foreliggende grundlag ikke muligt at belyse, hvorvidt den oplevede politiske nærhed og dialogen mellem borgere og politikere vil kunne påvirkes af etableringen af væsentligt større kommuner.

*Ud over fordelene ved større kommuner og regioner vurderer kommissionen i relation til opgavefordelingen i den brede kommunemodell og regionsmodellerne, at fordelene især er samlingen af opgaver på det kommunale niveau, herunder socialområdet og muligheden for at etablere et enstrengt beskæftigelsessystem, forbedrede muligheder for tværgående prioritering for en stor del af den offentlige sektors opgaver samt bedre rammer for opgaveløsningen i hovedstadsregionen, uden at det vil indebære betydeli-*

*ge befolkningsmæssige størrelsesforskelle mellem hovedstadsregionen og regionerne i det øvrige land. Ulemperne ved modellen er centraliseringen af opgaver i staten, herunder gymnasierne, samt risikoen for reduceret faglig bæredygtighed for så vidt angår de mest specialiserede opgaver, der overføres fra amtsligt til kommunalt niveau.*

### ***Specifikke fordele og ulemper ved den brede kommunemodel***

Ud over de fordele og ulemper, der er knyttet til størrelsen og opgavefordelingen, jf. ovenfor, har den brede kommunemodel som følge af det direkte valg til amterne nogle særskilte fordele og ulemper.

Det direkte valg til amterne indebærer, at hensynet til den demokratiske kontrol på regionalt niveau tilgodeses. Ligeledes vurderer kommissionen, at de begrænsede amtslige opgaver bevirker, at hensynene til politisk nærhed, dialogen mellem borgere og politikere samt demokratisk bæredygtighed på det regionale niveau ikke vil blive tilgodeset i væsentlig mindre grad end ved 7-8 amter.

Kombinationen af den meget smalle opgaveportefølje i amterne med direkte valg indebærer dog samtidig en risiko for, at borgernes interesse for og engagement i det amtslige demokrati vil blive mindre end i dag. Det kan dog trække i modsat retning, at sygehusopgaven i de kommende år forventes at være en så betydelig opgave, at den må antages at blive tillagt stor vægt hos vælgerne.

En væsentlig problemstilling ved modellen er, at amterne som følge af den meget smalle opgaveportefølje vil have få muligheder for tværgående prioritering mellem amtets opgaver. Samtidig vil amternes reelle politiske autonomi være begrænset som følge af den betydelige statslige involvering i styringen og prioriteringen på sygehusområdet. Dette kan samlet set indebære en risiko for et væsentligt pres på både udgifter og skatter, ikke mindst som følge af den forventede udgiftsstigning på sygehusområdet.

Kommissionen har derfor vurderet konsekvenserne af at fratage amterne skatteudskrivningsretten. Selvom dette kan indebære fordele i forhold til de nævnte problemer, vil det imidlertid give an-

ledning til andre problemstillinger, idet fravær af finansieringsansvar vil kunne svække prioriteringsviljen i amterne.

Endelig giver modellen – uanset spørgsmålet om finansieringsansvar – ikke i fuld udstrækning bedre muligheder for overordnet tværgående prioritering mellem de amtslige opgaver og de kommunale opgaver, i særlig grad mellem sundhedsområdet og de kommunale opgaver. Der vil dermed blive stillet væsentlige krav til Folketingets og regeringens involvering i prioritering og omprioritering mellem de kommunale og amtslige opgaver.

*Kommissionen vurderer samlet set, at det, der kan tale for modellen, er hensynet til direkte demokratisk kontrol af det regionale niveau og – i forhold til regionsmodellerne med indirekte valg – den entydige sammenhæng mellem beslutningskompetence og finansieringsansvar ved fortsat skatteudskrivningsret i amterne. Det, som taler imod modellen, er risikoen for problemer med udgiftsstyringen som følge af begrænsede tværgående prioriteringsmuligheder på det regionale niveau, ligesom mulighederne for overordnet tværgående prioritering mellem de kommunale og regionale opgaver er begrænsede.*

### ***Specifikke fordele og ulemper ved en regionsmodel med kommunalvalgform***

Forankringen af sygehusvæsenet mv. i indirekte valgte regionsråd med kommunale repræsentanter giver mulighed for at sikre en bedre koordination og sammenhæng mellem blandt andet de kommunale tilbud på sundheds- og socialområdet og regionsrådets opgaver på sundhedsområdet. Samtidig giver kommunal finansiering af de regionale opgaver kommunerne et incitament til at styrke den forebyggende indsats og opbygge alternativer til blandt andet sygehusindlæggelser.

Da kommunerne vil have det direkte finansieringsansvar for sygehusvæsenet mv., vil modellen endvidere indebære, at de regionale opgaver i højere grad vil indgå i en samlet prioritering sammen med kommunernes øvrige opgaveportefølje. Herved styrkes mulighederne for at tilgodese hensynet til tværgående prioritering og styring.

Endelig vil modellen give mulighed for en fleksibel regionsopdeling, hvor opdelingen tilpasses til opgavernes særlige befolkningsmæssige og geografiske forhold, jf. *den opstillede undervariant*.

Den væsentligste ulempe ved modellen er det indirekte valg til regionerne. Det indirekte valg vil således indebære, at vælgernes mulighed for ved valghandlingen at udøve demokratisk kontrol med de regionale opgaver, herunder sundhedsområdet, vil blive svækket.

Når regionsrådenes medlemmer skal udpeges af de enkelte kommunalbestyrelser – eller hvis borgmestrene er fødte medlemmer – vil det indebære, at regionsrådene får en skæv partirepræsentation, således at de største partier vil få en overrepræsentation i regionsrådene i forhold til vælgersammensætningen. Denne ulempe vil dog blive delvist modereret ved, at kommunalbestyrelserne har instruktionsbeføjelse i forhold til deres medlem af regionsrådet, hvorfor de mindre partier via kommunalbestyrelserne vil kunne få en vis indflydelse.

Instruktionsbeføjelsen kan til gengæld i nogle situationer vanskeliggøre beslutninger i regionsrådene og eventuelt vanskeliggøre styringen af regionernes opgaver.

Endelig vil sammenhængen mellem beslutningskompetence og finansieringsansvar være mindre end ved direkte valgte amter med selvstændig skatteudskrivningsret. Dette kan indebære en risiko for, at kontrollen med udgiftsstyringen svækkes, idet et flertal af kommunerne i regionsrådet kan pålægge mindretallet øgede udgifter. En anden risiko er, at kommunerne ikke prioriterer udgifterne til de regionale opgaver højt nok, fordi de enkelte kommunalbestyrelser ikke har direkte ansvar og beslutningskompetence i forhold til de regionale opgaver.

*Kommissionen vurderer samlet, at det, der taler for modellen, er bedre muligheder for koordination, sammenhæng og tværgående prioritering mellem de kommunale og regionale opgaver. I forhold til partimodellen sikres endvidere en vis sammenhæng mellem beslutningskompetence og finansieringsansvar, som dog ikke vil være så høj som ved selvstændig skatteudskrivningsret. Endvidere vil regionsrådene – i modsætning til hvad der er tilfældet i partimo-*

*dellen – være entydigt forankret i kommunalbestyrelserne. Endelig er det en fordel, at modellen giver mulighed for at etablere opgavespecifikke regioner med forskellig geografisk udstrækning. Det, der taler imod modellen, er svækkelsen af vælgernes demokratiske kontrol af det regionale niveau, den skæve partirepræsentation i regionsrådene, og at et flertal af kommuner kan pålægge et mindretal udgifter.*

### **Specifikke fordele og ulemper ved regionsmodel med partivalgform**

Partimodellen indebærer i lighed med kommunemodellen, at sygehusvæsenet mv. forankres i indirekte valgte regioner med kommunale repræsentanter. Dette giver mulighed for at sikre en bedre koordination og sammenhæng i forhold til de kommunale opgaver. Effekten heraf kan dog være noget mindre end i kommunemodellen, idet der ikke behøver at være sammenhæng mellem kommunalbestyrelsernes og regionsrådenes beslutninger. Endvidere giver den delvise kommunale betaling for sygehus- og sygesikringsydelser kommunerne visse incitamenter til at styrke den forebyggende indsats samt sikre en bedre sammenhæng og koordination mellem blandt andet de kommunale tilbud på sundheds- og socialområdet og regionsrådets opgaver på sundhedsområdet. Virkningen vil dog være mindre end i kommuneregionsmodellen.

I forhold til kommunemodellen har partimodellen som fordel, at der opnås en ligelig partimæssig repræsentation i regionsrådet.

På linje med kommuneregionsmodellen vil modellen give mulighed for en fleksibel regionsopdeling, hvor opdelingen tilpasses til opgavernes særlige befolkningsmæssige og geografiske forhold, jf. den opstillede undervariant.

En væsentlig ulempe ved modellen er det indirekte valg til regionerne, som vil indebære, at vælgernes mulighed for at udøve demokratisk kontrol med de regionale opgaver, herunder sundhedsområdet, vil blive svækket.

Regionsrådenes økonomiske ansvar er svagere funderet, idet disse ikke har et ansvar for at tilvejebringe finansiering af opgaverne. Der er således ingen sammenhæng mellem beslutningskompetence

og finansieringsansvar, om end regionsrådene har et økonomisk ansvar. Fraværet af finansieringsansvar vil kunne svække prioriteringsviljen i regionsrådene afhængigt af rådernes politiske muligheder for at advokere for og udvirke øgede statslige bevillinger.

Endvidere vil det – til forskel fra kommunemodellen – være partierne, som udpeger medlemmerne. Som følge heraf må vælgerne holde partierne ansvarlige for regionsrådenes beslutninger – ikke kommunalbestyrelserne.

*Kommissionen vurderer samlet, at det, der taler for modellen, er bedre muligheder for koordination og sammenhæng mellem de kommunale og regionale sundhedsopgaver mv. på linje med de øvrige modeller med kommunale betalingsordninger på sundhedsområdet. Desuden er det en fordel, at modellen giver mulighed for at etablere opgavespecifikke regioner med forskellig geografisk udstrækning. I forhold til kommunemodellen sikres endvidere ligelig partimæssig repræsentation i regionsrådene. Det, der taler imod modellen, er svækkelsen af vælgernes demokratiske kontrol af det regionale niveau og i forhold til kommunemodellen den manglende sammenhæng mellem beslutningskompetence og finansieringsansvar og den deraf følgende risiko for et pres for øgede statslige bevillinger, samt at regionsrådene ikke er entydigt forankret i kommunalbestyrelserne.*

### **Statsmodellen**

Opgavefordelingen i statsmodellen er stort set den samme som i den brede kommunemodell og regionsmodellerne med indirekte valg, ligesom kravene til kommunestørrelse også her er 30.000 indbyggere. De fordele, der er relateret til opgavefordelingen på kommunalt niveau og størrelse, er derved også tilsvarende. De væsentligt større forvaltningsenheder vil løse de problemer, der har baggrund i forvaltningsenhedernes størrelse i relation til blandt andet faglig bæredygtighed og mulighederne for at indhøste stor-driftsfordele. Tilsvarende indebærer samlingen af opgaver i kommunerne, at der skabes en mere klar ansvarsfordeling, og at kommunerne får bedre muligheder for tværgående prioritering i kraft af opgaveudvidelsen.

De specifikke fordele ved statsmodellen er muligheden for en klarere ansvarsplacering for sygehusvæsenets planlægning og drift hos regering/Folketing. Endvidere giver modellen bedre mulighed for umiddelbart at gennemføre overordnede landspolitiske målsætninger på sygehusområdet, herunder styrkede muligheder for en hensigtsmæssig specialeplanlægning. Den statslige varetagelse af sygehusområdet indebærer samtidig, at der sikres bedre muligheder for koordinering og styring, herunder tværgående prioritering inden for den samlede offentlige sektors opgaver.

Statsmodellen indebærer, at ansvaret for sygesikringen flyttes til kommunerne. Dette vil forbedre kommunernes muligheder for at sikre en bedre horisontal koordination mellem almen praksis og de kommunale opgaver. Flytningen vil imidlertid samtidig indebære en risiko for en forringet vertikal koordination mellem almen praksis og sygehusvæsenet, hvilket kan føre til en forringelse af sammenhængen og helheden i sundhedsvæsenets ydelser.

Den delvise kommunale betaling for sygehusydelser mv. og flytningen af sygesikringsområdet styrker kommunernes incitamentter til forebyggende indsats og etableringen af alternative kommunale tilbud til sygehusbehandling. Incitamentterne vil ikke nødvendigvis være lige så store som i kommuneregionsmodellen, men betalingen skal – til forskel fra de øvrige modeller – fastsættes under hensyn til, at de alment praktiserende lægers ydelser fuldt ud betales af kommunerne.

Sammenholdt med den nuværende struktur og opgavefordeling – og på linje med den brede kommunemodell og regionsmodellerne – indebærer statsmodellen en risiko for mindre faglig og økonomisk bæredygtighed i varetagelsen af myndighedsopgaver på specialiserede områder, der udlægges fra amter og stat til kommunerne.

Kommissionen vurderer, at en centralisering af ansvaret for sygehusvæsenet svækker borgernes mulighed for at øve indflydelse på opgavevaretagelsen i sygehusvæsenet. Som følge af at der ikke vil være en regional forankring af beslutninger på sygehusområdet, vil modellen samtidig svække mulighederne for at tilpasse sygehusvæsenets ydelser til lokale forskelle i borgernes ønsker og behov.

Endvidere kan den manglende regionale forankring indebære, at beslutninger om ændringer i f.eks. sygehusstrukturen kan vanskeliggøres, da det politiske ansvar alene påhviler ministeren /regeringen. Dog kan der overvejes styreformer i statsligt regi, hvor ministeren afskærmes fra et direkte driftsansvar.

Den statslige forankring vil derudover indebære en risiko for, at udgiftsstyringen og den overordnede prioritering på især sygehusområdet svækkes, herunder kan sygehusdriften – til dels afhængigt af den nærmere styreform – i større udstrækning blive gjort til genstand for enkeltsagspolitik og løbende landspolitisk politisering af sygehusdriften.

*Ud over fordelene ved større kommuner vurderer kommissionen samlet set, at det, der kan tale for modellen, er den betydelige samling opgaver på det kommunale niveau, bedre mulighed for horisontal koordinering mellem almen praksis og de kommunale opgaver, forbedrede muligheder for tværgående prioritering i den offentlige sektor, samt den klare placering af ansvaret for sygehusvæsenet i staten. Det, der kan tale mod modellen, er centraliseringen af sygehusopgaven, den svækkede vertikale sammenhæng inden for det samlede sundhedsvæsen, risiko for svækket udgiftsstyring og prioritering inden for sygehusvæsenet samt risikoen for reduceret faglig bæredygtighed for så vidt angår de mest specialiserede opgaver, der overføres fra amter og stat til kommunerne.*

## 2.4. Særudtalelser

---

### 2.4.1. Særudtalelse fra amtsrådsforeningen

Amtsrådsforeningens repræsentant, Otto Larsen, finder ikke, at det er muligt at placere det fulde ansvar for det specialiserede socialvæsen i kommunerne, hverken i relation til børn og unge, til handicappede eller til psykisk syge.

Antallet af personer med behov for specialiseret og individualiseret støtte, pleje og undervisning vil selv i kommuner med mere end 30.000 indbyggere være meget begrænset.

Ansvaret for det specialiserede socialvæsen bør derfor ikke spredes ud på 100-150 enheder i forhold til de nuværende 16 enheder. Det

er nødvendigt, at der er en offentlig myndighed med tilstrækkelig faglig og økonomisk bæredygtighed som garant for forsyningssikkerheden. Markedet vil ikke i sig selv sikre tilbud med den optimale kvalitet til rimelige priser.

Der er også behov for at bevare et rådgivningssystem med kompetente og veluddannede medarbejdere uafhængig af konkrete institutionsinteresser. Et sådant rådgivningssystem kan bedst forankres på regionalt niveau.

De økonomiske konsekvenser for kommunerne ved at overtage det fulde ansvar for de specialiserede sociale tilbud kan blive en meget stor belastning også for kommuner på 30.000 – 40.000 indbyggere. Det er derfor i betænkningen nævnt, at der kan der blive behov for særlige forsikringsordninger. Sådanne ordninger er medvirkende til at mindske gennemskueligheden i det kommunale udligningsystem.

Både af faglige og økonomiske grunde er det derfor nødvendigt at bevare det delte ansvar mellem kommuner og regioner på socialområdet.

Indførelsen af grundtakstmodellen har bidraget til at mindske nogle af de ulemper, der tidligere er konstateret ved det delte ansvar. Grundtakstmodellen er endnu ikke fuldt indarbejdet. De tilbageværende svagheder kan afhjælpes ved en tydeligere lovgivning, en vis forhøjelse af grundtaksterne og en sammenlægning af taksterne for visse ydelser.

Særligt for så vidt angår de psykisk syge taler hensynet til sammenhængen mellem den behandlende psykiatri og socialpsykiatrien for, at flest mulige tilbud bør samles på regionalt niveau.

Tilbudene om vidtgående specialundervisning og sociale ydelser for nogle børn og unge med særlige fysiske og psykiske handicaps bør ses under et på tværs af bestemmelserne i social- og undervisningslovgivningen. Grundtaksterne for disse børn og unge må derfor afstemmes samlet.

Hensynet til planlægning af det specialiserede sygehusvæsen er i betænkningen tillagt for stor vægt set i forhold til hensynet til et

sammenhængende sundhedsvæsen. Det er Amtsrådsforeningens repræsentants vurdering, at der ikke i forbindelse med strukturkommissionens arbejde er fremkommet materiale, der ændrer grundlaget for Indenrigs- og sundhedsministerens rådgivende udvalg anbefalinger,<sup>1</sup>, herunder vurderingen om det nødvendige befolkningsunderlag for de fremtidige regionale enheder.

De fremtidige regioner bør styres af direkte folkevalgte råd med ret til selv at finansiere de regionale udgifter og med en så bred opgaveportefølje, at de har mulighed for en reel tværgående prioritering af offentlige opgaver.

#### 2.4.2. Særudtalelse fra Jørgen Søndergaard, Poul Erik Mouritzen og Erik Bonnerup

Der er i betænkningen opstillet en række modeller for en fremtidig struktur og for hver af disse anført en række fordele og ulemper i forhold til de i kommissoriet anførte kriterier samt yderligere to af kommissionen opstillede kriterier. Der er ikke foretaget en afvejning af fordele og ulemper mellem de enkelte modeller og således ikke peget på en bestemt ny struktur og opgavefordeling.

Et mindretal bestående af Erik Bonnerup, Poul Erik Mouritzen og Jørgen Søndergaard ønsker imidlertid i forlængelse af kommissionens generelle anbefalinger at pege på de struktur- og opgavefordelingsforslag, som de ud fra en samlet vurdering og afvejning af fordele og ulemper mener bedst vil kunne løse de udfordringer, som den offentlige sektor står overfor.

*Mindretallet anbefaler,*

1. *At amter eller regioner uanset antallet af disse styres af direkte folkevalgte organer med selvstændig skatteudskrivningsret. Mindretallet kan ikke anbefale indirekte valgte organer uanset valgmetode.*

---

<sup>1</sup> Indenrigs- og sundhedsministerens rådgivende udvalg: *Sundhedsvæsenets organisering- sygehus, incitamenter, amter og alternativer*, Indenrigs- og Sundhedsministeriet 2003.

2. *At staten – såfremt man ønsker at afskaffe direkte valg på det regionale niveau – overtager ansvaret for sygehuse og den regionale trafik.*
3. *At der ved en ny regional inddeling udover faglig bæredygtighed til løsning af sygehusopgaverne i hele landet lægges vægt på at skabe en hensigtsmæssig ramme for løsningen af hovedstadens problemer på sygehus-, trafik-, planlægnings- og infrastrukturområdet. Erik Bonnerup og Jørgen Søndergaard anbefaler en struktur med 3 regioner, mens Poul Erik Mouritzen anbefaler en struktur med ca. 7 regioner.*
4. *At ansvaret for ungdomsuddannelserne samles på regionalt niveau. Amternes nuværende opgaver på miljøområdet bør bevares på regionalt niveau. Subsidiært kan begge opgaver overgå til staten.*
5. *At der ved en ny kommunestruktur skabes mulighed for etablering af en kommunalt forankret beskæftigelsesindsats som beskrevet i kapitel 17. Kommunerne skal samtidig have et finansielt medansvar for udgifterne til alle grupper af ledige. Opgaveflytningen skal ledsages af en samtidig ændring i finansierings- og udligningsordningerne for at mindske den kommunale økonomis følsomhed over for såvel nationale som regionale konjunkturpåvirkninger.*
6. *At hensynet til økonomisk robusthed på beskæftigelsesområdet bør være udslagsgivende for, om de mindste kommuner skal være større end de 20.000 indbyggere, som sikrer bæredygtigheden i forhold til kommunernes nuværende opgaver. Der bør kun accepteres meget få afvigelser i nedadgående retning i kommunestørrelse i forhold til dette kriterium af hensyn til at sikre en langsigtet bæredygtig kommunestruktur. Hensynet til den politiske nærhed og dermed til at undgå arealmæssigt meget store kommuner i de tyndbefolkede egne kan dog begrunde at enkelte kommuner ikke helt lever op til det befolkningsmæssige mindstekrav.*
7. *At der hurtigt gennemføres en analyse af kommunestørrelsens betydning for den økonomiske robusthed på beskæfti-*

*gelsesområdet under hensyntagen til de samtidige omlægninger i finansierings- og udligningsordninger.*

- 8. At der ved opgaveflytninger på det sociale område og den vidtgående specialundervisning lægges vægt på at sikre adgangen til højt specialiserede tilbud til de svageste borgere. Mindretallet anbefaler derfor, at ansvaret for at sikre et passende udbud af de mest specialiserede institutionstilbud samt for videnscentre og rådgivning til kommuner og borgere fortsat bør være placeret på regionalt niveau, subsidiært overgå til staten. Under denne forudsætning kan mindretallet anbefale, at kommunerne overtager myndighedsansvar og finansieringsansvar for den vidtgående specialundervisning, mens der bør gennemføres en nærmere analyse af konsekvenserne af en eventuel overflytning af myndigheds- og finansieringsansvaret for den del af det sociale og socialpsykiatriske område, der i dag ligger hos amterne.*
- 9. At skatteligningen overgår til staten og at man tillige overvejer at samle administrationen af andre opgaver, hvor teknologien indebærer stordriftsfordele, og hvor der ikke er knyttet noget lokalt skøn til ydelsen, i statslige landsdækkende enheder.*

### ***Generelle bemærkninger til mindretallets anbefalinger***

Mindretallet lægger ved afvejningen af de mange hensyn særlig vægt på, at en ny kommunal struktur bygger på principperne om nærhed og direkte folkevalgt politisk ledelse samtidig med, at strukturen med en betydelig grad af sikkerhed:

- Skaber grundlag for en langsigtet faglig og økonomisk bæredygtighed i alle dele af den offentlige sektor.
- Danner en hensigtsmæssig ramme for løsningen af hovedstadens problemer på sygehus-, trafik-, planlægnings- og infrastrukturområdet.
- Sikrer de bedst mulige rammer for, at den offentlige sektor kan løfte sine prioriteringsopgaver i fremtiden inden for en

meget snæver økonomisk ramme, herunder medvirke til at løse Danmarks langsigtede problemer på beskæftigelsesområdet.

Endvidere lægger mindretallet ved opgavefordelingen særlig vægt på, at opgaver, der vedrører mange borgere, og hvor der ønskes muligheder for hensyntagen til lokale forskellige i behov og præferencer, så vidt muligt placeres på det primærkommunale niveau, og at det ligeledes er varetagelsen af disse opgaver, der skal lægges til grund for vurderingen af, hvilken størrelse kommunerne skal have i fremtiden. Samtidig bør disse opgaver løses så tæt på borgerne som muligt. Derfor bør der ved fastlæggelse af størrelsen af fremtidens kommuner, tages hensyn til, at kommunerne i de tyndt befolkede egne af landet ikke bliver arealmæssigt alt for store. Mindretallet er i den forbindelse af den opfattelse, at nogle af de svagheder, der er knyttet til relativt små kommuner i fremtiden vil kunne mindskes ved en hensigtsmæssig udnyttelse af de nye teknologiske muligheder.

### *Bemærkninger til mindretallets enkelte anbefalinger*

#### *Ad 1.*

Mindretallet lægger afgørende vægt på, at en af det repræsentative demokratis grundpiller – at de valgte politikere ved valgene stilles til direkte ansvar over for vælgerne – bevares, når det gælder den politiske ledelse af områder af væsentlig betydning for borgernes rettigheder og velfærd. Mindretallet kan derfor ikke anbefale indirekte valgte organer uanset valgmetode

#### *Ad 2.*

Hvis man ønsker at afskaffe direkte valg på regionalt niveau, er det mindretallets opfattelse, at det i så fald er mere nærliggende, at lade staten varetage sygehusopgaven og den kollektive trafik frem for at oprette indirekte valgte organer. Staten kan med fordel vælge en dekoncentreret organisering af driften f.eks. i form af regionale driftsselskaber med lokalt forankrede bestyrelser med indsigt i såvel lokale forhold som ledelse. Herved kan der skabes rum for en organisering og driftsledelse, der mindst vil imødekomme de samme hensyn, som ved regioner med indirekte valgte politiske ledelser.

En fordel ved en model med kun to administrative niveauer er de potentielle besparelser og forenklinger, der navnlig på lidt længere sigt kan opnås herved. Fordeling af opgaver på flere niveauer skaber koordineringsproblemer og vanskeliggør effektiviseringer, som det f.eks. kendes fra skatteområdet, jf. kap. 41.

Et andet eksempel er udviklingen af en række forskellige patient-journalsystemer i de enkelte sygehusvæsen, der udover for store samlede omkostninger besværliggør omlægninger og personalerøringer, forsinker udnyttelsen af de teknologiske muligheder og hæmmer en effektiv kommunikation mellem alle aktører i det danske sundhedsvæsen.

Men indhøstning af de potentielle effektiviseringsgevinster ved afskaffelsen af et administrativt niveau forudsætter naturligvis – som udnyttelsen af fordelene ved kommunesammenlægninger – at der er den fornødne politiske og administrative vilje til at hjemtage disse gevinster.

### ***Ad 3.***

Den største udfordring ved en ny regional inddeling ligger i hovedstadsområdet. Der er i hovedstadsområdet oprettet særlige indirekte valgte organer til at varetage sygehusopgaven, den kollektive trafik og regionplanlægningen. Mindretallet finder ikke, at amter eller regioner bør styres af politiske organer med indirekte valg, ligesom kommissoriet fastslår, at den fremtidige struktur ikke bør baseres på særordninger for hovedstadsområdet.

Det sidste kan være vanskeligt at opnå, fordi hovedstadsområdet adskiller sig fra resten af landet ved et meget stort sammenhængende byområde med tilhørende trafikale infrastruktur og en meget betydelig pendling over lange afstande. En optimal samlet løsning af såvel sygehusopgaven som trafik-, miljø- og planlægningsopgaven forudsætter en meget stor regional enhed, som i praksis må omfatte hele Sjælland (inklusive Lolland-Falster og Bornholm), fordi dette område allerede i nogen grad udgør og i fremtiden i endnu højere grad vil udgøre et samlet område med hensyn til sygehusbehandling, erhverv, trafik, og miljø.

Det forudsættes, at sygehusene i H:S overføres til den nye region. En løsning af den regionale trafikopgave forudsætter en tilsvaren-

de samling af ansvaret for de forskellige forsyningsselskaber i den kollektive trafik, idet det organ, der fastsætter taksterne i den kollektive trafik, også skal have et økonomisk ansvar for de væsentligste offentlige eller offentligt ejede selskaber, der udbyder kollektive trafikydelse. Det må understreges, at der vil være tale om flytning af tunge driftsselskaber til det regionale niveau. Det er imidlertid vurderingen, at en stor region vil være bæredygtig i forhold til en sådan opgave.

Det er mindretallets vurdering, at den isoleret set bedste løsning på de regionale opgaver i hovedstadsområdet inden for kommissoriets rammer vil være én region eller storamt med direkte valg og skatteudskrivning for Sjælland.

Denne isoleret set bedste løsning på hovedstadsområdets problemer vil imidlertid indebære nogle ulemper for resten af landet. Hvis det lægges til grund, at regionerne skal være af nogenlunde samme størrelse og have samme opgaveportefølje i hele landet, er konsekvensen, at der må etableres tre eller højst fire regioner i Danmark. Det vil medføre, at resten af landet opdeles i to evt. tre geografisk set meget store regioner, som vil gå på tværs af historisk betingede inddelinger og identiteter. Især de økonomisk svagere egne vil derved risikere at blive nedprioriteret i forhold til kraftcentrenes interesser. Alternativt kan man derfor overveje én af følgende muligheder:

1. At amterne kan have meget forskellig størrelse, således at landet inddeles i et amt dækkende Sjælland (inkl. Lolland-Falster og Bornholm), mens det øvrige land inddeles i 5-6 amter.
2. Sjælland (inkl. Lolland-Falster og Bornholm) inddeles i to amter, hvoraf det ene mindst dækker det nuværende HUR-område, med en deraf følgende mindre hensigtsmæssig løsning af hovedstadsproblemerne, mens det øvrige land inddeles i 5-6 amter. I en model med 2 amter på Sjælland og 5 i resten af landet bliver den relative forskel mellem det største og det mindste amt mindre end den, som har været gældende siden kommunalreformen i 1970, og forskellen vil kun blive lidt større, hvis der ses bort fra Bornholms amt.

Erik Bonnerup og Jørgen Søndergaard finder, at den bedste regionale struktur består af 3 store regioner. Der lægges herved vægt på, at der opnås den bedste løsning af de problemer, der knytter sig til den nuværende struktur i hovedstaden, samtidig med at 3 regioner med tilknytning til hver sit lægevidenskabelige universitetsfakultet anses for den mest hensigtsmæssige organisering af sygehusvæsnet på længere sigt.

Poul Erik Mouritzen finder at en regional struktur med 2 amter/regioner øst for Storebælt og ca. 5 i resten af landet er den bedste løsning. Der lægges herved vægt på, at bevare den regionale identitet og udviklingskraft i de økonomisk svagere dele af landet så godt som muligt. Endvidere sikrer modellen en acceptabel løsning af problemerne i hovedstaden, idet størrelsesforskellen mellem et stort hovedstadsamt og de øvrige amter ikke tillægges afgørende betydning.

#### ***Ad 4.***

Mindretallet kan ikke anbefale, at amternes nuværende opgaver vedr. miljøgodkendelser og tilsyn med særligt forurenende virksomheder overføres til kommunerne, fordi der i sådanne sager kan opstå en konflikt mellem miljøhensyn og hensynet til arbejdspladser i kommunen. Derfor bør der opretholdes et arms-længde princip på dette område. Alternativet til en fortsat placering på regionalt niveau vil derfor være en placering i staten.

#### ***Ad 5.***

Den største udfordring for den offentlige sektor i de kommende årtier bliver at prioritere mellem de offentlige opgaver indenfor en i historisk sammenhæng meget snæver samfundsøkonomisk ramme.

En af de afgørende forudsætninger for de bedst mulige samfundsøkonomiske rammer fremover er en også i international sammenligning uset høj beskæftigelse. Derfor må der efter mindretallets opfattelse ved indretningen af den fremtidige struktur lægges afgørende vægt på at skabe de bedst mulige rammer for en effektiv beskæftigelsespolitik.

Et enstrengt system for alle ledige som beskrevet i kapitel 17 og med de deri anførte forudsætninger vil kunne bidrage hertil, og et sådant system kan inden for kommissoriets rammer kun etableres

ved en forankring i kommunerne. Men det vil under alle omstændigheder kræve meget omfattende ændringer i lovgivning mv. at etablere et enstrengt system og at opnå de hermed forbundne potentielle samfundsøkonomiske fordele.

En overførsel af dele af finansieringen af arbejdsløshedsdagpenge og aktiveringsudgifter for forsikrede ledige til kommunerne vil medføre, at de kommunale budgetter bliver væsentlige mere konjunkturfølsomme. Det vil have den konsekvens, at fremtidens kommuner vil have en mindre kerne af opgaver end i dag, hvor man kan sige, at de har en reel mulighed for at styre udgifterne.

Som nævnt i kapitel 25 er der en risiko for, at kommunerne i periferien af Danmark vil komme under pres i de kommende årtier på grund af en stigende forsørgerbyrde i kombination med den regionaløkonomiske udvikling. Dette pres kan blive forstærket, hvis kommunerne overtager ansvaret for beskæftigelsesindsatsen. Kommunerne i de dele af landet, der måtte blive ramt særligt negativt i forbindelse med konjunkturedgange, vil blive ramt tredobbelt, fordi de både skal deltage i finansieringen af udgifter til arbejdsløshedsdagpenge og andre overførselsindkomster og forøge indsatsen på aktiveringsområdet samtidig med at de bliver presset på beskatningsgrundlaget. Disse forhold vil kunne stille fremtidens kommunalpolitikere i en urimelig situation, medmindre der samtidig gennemføres væsentlige omlægninger af finansierings- og udligningssystemet, fordi de ellers kommer til at træffe nogle vælgermæssigt vanskelige beslutninger på grund af forhold, som de højst har marginal indflydelse på.

Derfor skal et enstrengt beskæftigelsessystem ledsages af en omlægning af finansierings- og udligningsordningerne, så spredningen i skatteprocenter og kommunernes samlede konjunkturfølsomhed ikke bliver væsentligt større end i dag.

### ***Ad 6 og 7.***

Det er som anført i betænkningen forbundet med stor usikkerhed at vurdere, hvilke krav en enstrengt beskæftigelsespolitik stiller til kommunernes størrelse for at opnå den fornødne økonomiske robusthed. Det er kommissionens vurdering, at kommuner med 20.000 indbyggere vil være tilstrækkeligt bæredygtige til at løse de nuværende opgaver. Mindretallet finder det sandsynligt, at der

kan etableres finansierings- og udligningsordninger, så kommuner med et sted mellem 20.000 og 30.000 indbyggere vil være tilstrækkeligt robuste i forhold til beskæftigelsesindsatsen. Men kommissionen har ikke haft et nærmere grundlag for at vurdere den nødvendige mindstestørrelse. Mindretallet anbefaler derfor, at der snarest foretages en analyse af kommunestørrelsens betydning for konjunkturfølsomheden i de kommunale budgetter under hensyntagen til et nyt udligningssystem, inden man lægger sig endeligt fast på kommunernes mindstestørrelse. Det er efter mindretallets opfattelse afgørende at undgå, at kommuner, der måtte blive ramt af virksomhedslukninger o.l. skal have særhjælp fra staten for at klare sig igennem økonomisk.

### ***Ad 8.***

Under forudsætning af at kommunerne bliver på mindst 20.000 indbyggere, kan kommunerne overtage myndighedsopgaverne såvel som finansieringsansvaret for den vidtgående specialundervisning. Når det gælder øvrige opgaver indenfor handicapområdet samt det sociale, og socialpsykiatriske område, er det mindretallets vurdering, at der ved yderligere opgaveoverflytning til kommunerne bør lægges vægt på, at den specialiserede ekspertise, der i dag findes i amterne, ikke går tabt. I modsat fald risikerer opgaveomlægningen at skade de grupper af svage borgere, som det er formålet at tilgodese med omlægningen.

### ***Ad 9.***

Opgaver, hvor der ikke skal udøves noget lokalt politisk skøn, bør som udgangspunkt placeres i staten, medmindre der er særlige økonomiske eller faglige hensyn, der kan begrunde en anden placering. Det er efter mindretallets vurdering ikke tilfældet for skatteligningen. Tværtimod vurderes der at være betydelige stordriftsfordele forbundet med en samling af disse opgaver i staten. Administrationen af andre opgaver, hvor teknologien indebærer stordriftsfordele, og hvor der ikke er knyttet noget lokalt skøn til ydelsen, bør ligeledes samles i staten. Med kommissionens forslag til en fremskudt borgerservice i kommunerne sker der ingen ændringer i den direkte borgerbetjening ved sådanne opgaveomlægninger.

## 2.5. Resumé af hovedbetænkningen i øvrigt

---

I dette afsnit gives et kort resumé af de enkelte kapitler i hovedbetænkningen.

I *kapitel 3* belyses den offentlige sektors rolle og indretning, og argumenter for og imod decentralisering henholdsvis centralisering behandles.

*Kapitel 4* redegør for den fælles forståelse af de kriterier, som kommissionen har valgt at lægge til grund ved vurderingen af forskellige modeller for indretningen af den offentlige sektor.

*Kapitel 5* til og med *kapitel 12* belyser sammenhængen mellem forvaltningsenhedernes størrelse og en række af de behandlede kriterier: demokratisk bæredygtighed, borgerinddragelse og politisk nærhed, demokratisk kontrol og politisk styring, borgernes valgmuligheder, kvalitet i opgaveløsningen og faglig bæredygtighed, økonomisk bæredygtighed, effektivitet samt styrbarhed. Enkelte kriterier er ikke adresseret særskilt i et kapitel, idet de i høj grad beror på den konkrete opgavefordeling.

I *kapitel 13* redegøres for rammerne for udførelsen af offentlige opgaver og anvendelsen af produktionsformerne: Egenproduktion, kommunale samarbejder og inddragelsen af den private sektor beskrives og vurderes i forhold til kriterierne demokrati og effektivitet.

*Kapitel 14* belyser finansieringen af den offentlige sektor med fokus på den kommunale sektor. Dels beskrives den nuværende finansiering, dels hvilke principper mv. der er relevante at inddrage i overvejelser om ændringer i opgaveplaceringen mv. i den offentlige sektor.

*Kapitel 15* indeholder en beskrivelse af en række centrale hensyn, som bør lægges til grund for overvejelserne om en reform.

I *kapitel 16* belyses de væsentligste udfordringer og svagheder i den offentlige sektor, og i *kapitel 17* opstilles mulige overordnede modeller for ændringer i opgavefordelingen.

I *kapitel 18, 19 og 20* opstilles en række stiliserede modeller for indretningen af den offentlige sektor, og fordele og ulemper ved de forskellige modeller analyseres. Kapitel 18 belyser modeller med tre direkte valgte forvaltningsled, mens kapitel 19 omhandler modeller med to direkte valgte forvaltningsled og et eller flere indirekte valgte forvaltningsled. I kapitel 20 belyses en model med alene to direkte valgte forvaltningsled.

*Kapitel 21* indeholder kommissionens overvejelser om, hvilke geografiske og befolkningsmæssige kriterier der bør lægges til grund ved en ændring i den nuværende inddeling, og i *kapitel 22* beskrives kommissionens overvejelser om processen for strukturændringer.

I det følgende resumeres indholdet i kapitel 3 til og med kapitel 15, idet indholdet i kapitel 16 til og med kapitel 22 er afspejlet i *afsnit 2.2-2.3*.

### 2.5.1. Den offentlige sektors rolle og indretning

Den offentlige sektor har gennem det 20. århundrede fået en stadig større rolle i samfundet og løser i dag en bred vifte af opgaver, spændende fra forskellige områder som sikring af lov og orden til uddannelse og sygdomsbehandling.

Karakteren og omfanget af de opgaver, som den offentlige sektor varetager, er udtryk for politiske valg. Den offentlige sektors udvikling kan således ses som et produkt af generationers politiske prioriteringer.

Behovet for en offentlig sektor kan begrundes ud fra en række velfærdsøkonomiske argumenter:

- På visse områder er det ikke muligt at opnå en effektiv resourceallokering uden offentlig medvirken.
- Det er en offentlig opgave at sikre en politisk ønsket fordeling af goderne i samfundet.
- Den offentlige sektor kan bidrage til en vis stabilisering af samfundsøkonomien.

Endvidere kan behovet for en politisk ledelse af den offentlige sektor begrundes ud fra demokratiske hensyn og behovet for folkelig legitimering af fordelingen af samfundets goder.

Den offentlige sektors rolle og indretning gennemgås i kapitel 3, der desuden behandler spørgsmålet om decentralisering versus centralisering af den offentlige sektor.

### 2.5.2. Kommissoriets/kommissionens kriterier

Det fremgår af kommissoriet for Strukturkommissionen, at en række forskellige kriterier skal indgå i vurderingen af fordele og ulemper ved alternative indretninger af den offentlige sektor. Kriterierne er: effektivitet og bæredygtighed, demokratisk kontrol, borgerinddragelse og dialogen mellem borgere og politikere, kvalitet i opgaveløsningen, nærhed til borgerne, borgernes retssikkerhed og valgmuligheder, klarhed i ansvarsfordelingen og sammenhæng mellem kompetence og økonomisk ansvar.

Ud over de i kommissoriet angivne kriterier har kommissionen fundet det relevant at inddrage yderligere to hensyn i vurderingen af den nuværende struktur og alternative modeller, nemlig kriterierne enkelthed og styrbarhed. Det er således en målsætning, at borgerne oplever den offentlige sektor som enkel og overskuelig, hvilket blandt andet indebærer, at borgerne ved, hvor de skal henvende sig, og at de oplever, at der er sammenhæng i behandlingen af deres forhold. Ligeledes anses det for væsentligt, at staten har mulighed for i tilstrækkeligt omfang at styre de decentrale forvaltningsenheders aktiviteter både indholdsmæssigt og økonomisk.

Kommissionen har valgt at gruppere kriterierne i fire overordnede grupper:

1. *Borgernes indflydelse og demokratisk kontrol* vedrører forskellige aspekter af borgernes indflydelse på de politiske processer og den demokratiske kontrol. Der er tale om demokratisk indflydelse og kontrol af det offentliges opgavevaretagelse i bred forstand, herunder både i forhold til myndighedsopgaver, drift af servicetilbud og deltagelse i demokratiske processer om overordnede politiske beslutninger, f.eks. i forbindelse med fysiske anvendelses- eller

planlægningsspørgsmål mv. Denne gruppe vedrører kriterierne: dialogen mellem borgere og politikere, nærhed til borgerne, demokratisk bæredygtighed og kontrol og klarhed i ansvarsfordelingen.

2. *Borgernes stilling som brugere* vedrører de relationer mellem borgerne og det offentlige, der er karakteriseret ved, at borgeren er ”bruger” af forskellige ydelser/institutioner. Denne gruppe vedrører kriterierne fysisk nærhed, borgernes retssikkerhed og valgmuligheder, borgerinddragelse og enkelhed.
3. *Effektivitet og faglig bæredygtighed* vedrører muligheden for at sikre effektivitet og faglig bæredygtighed i forvaltning og opgaveløsning og omfatter kriterierne økonomisk effektivitet, kvalitet i opgaveløsningen og faglig bæredygtighed.
4. Endelig vedrører *koordinering og styring* kriterierne klarhed i ansvarsfordelingen, sammenhæng mellem kompetence og økonomisk ansvar, økonomisk bæredygtighed og styrbarhed.

I kapitel 4 redegøres for den fælles forståelse af de enkelte kriterier, som kommissionen har valgt at lægge til grund i vurderingen af forskellige indretninger af den offentlige sektor.

### 2.5.3. Demokratisk bæredygtighed

Demokratiet i de danske kommuner og amter er generelt velfungerende. Befolkningen bakker op om de grundlæggende normer bag det repræsentative demokrati, og der er tillid til det repræsentative demokrati og de offentlige institutioner.

I international sammenhæng har valgdeltagelsen til kommunal- og amtsrådsvalgene ligget forholdsvist højt og stabilt på omkring 70 pct. i de seneste 30 år. Dette kan tolkes som et udtryk for, at det demokratiske system opfattes som legitimt.

Valgdeltagelsen falder en anelse med stigende kommunestørrelse, men der er ikke tale om et kontinuerligt fald. En forøgelse af indbyggertallet fra 10.000 til 30.000 kan ifølge undersøgelsen forvent-

tes at medføre et fald i valgdeltagelsen på 2,5 pct.enheder, mens en yderligere stigning i indbyggertallet fra 30.000 til 50.000 indbyggere kan forventes at medføre et yderligere fald i valgdeltagelsen på 1,1 pct.enheder. Også valgdeltagelsen til amtsrådsvalgene falder en anelse med stigende størrelse.

Der er generelt få personer, der søger politisk indflydelse gennem de politiske partier. Dette skal ses i sammenhæng med, at borgerne i stigende grad benytter andre deltagelsesformer, og er derfor ikke nødvendigvis udtryk for manglende opbakning til lokaldemokratiet. Foreninger og partier er mest aktive i de større kommuner, både hvad angår formerne for den kommunalpolitiske aktivitet og bredden i denne.

De opstillede kandidater dækker et bredere partipolitisk spektrum i amterne og i de store kommuner, hvilket blandt andet skyldes en større heterogenitet i amter og de større kommuner samt en større andel af lokallister i de mindre kommuner.

Befolkningen har et forholdsvist godt kendskab til kommunalpolitikere, kommunalbestyrelsernes sammensætning og opgaver, samt til hvilke politiske niveauer der har ansvaret for opgaverne. Sammenlignet med kommunerne har befolkningen et mindre kendskab til de amtslige politikere og det politiske arbejde i amtsrådet.

En samlet vurdering af sammenhængen mellem kommunestørrelse og lokaldemokrati tyder på, at kommunestørrelse ikke har nogen afgørende betydning for opbakningen til lokaldemokratiet og lokaldemokratiets funktion op til en kommunestørrelse på 50.000 indbyggere. Når lokaldemokratiet vurderes ud fra borgernes interesse for og kendskab til lokaldemokratiet, borgernes følelse af tilknytning til kommunen samt graden af tillid til politikere, har kommunestørrelsen ingen direkte effekt. Kommunestørrelsen har derimod en effekt i forhold til valgdeltagelsen, som falder en anelse med stigende kommunestørrelse, samt i forhold til den partipolitiske repræsentativitet, der øges med kommunestørrelsen.

I kapitel 5, der omhandler demokratisk bæredygtighed, beskrives rammerne for det repræsentative lokaldemokrati, og der foretages en analyse af lokaldemokratiet i kommuner og amter, herunder af

kommunestørrelsens betydning for lokaldemokratiet. Kapitlet tager udgangspunkt i den repræsentative demokratiopfattelse, som ser demokratiets kerne som valget af og kontrollen med politiske repræsentanter, der træffer beslutninger på vælgernes vegne.

#### 2.5.4. Borgerinddragelse og politisk nærhed

Borgerinddragelse vedrører borgernes inddragelse i de politiske beslutnings- og/eller implementeringsprocesser. Udgangspunktet er den deltagelsesbaserede demokratiopfattelse, der ser borgernes aktive involvering i de politiske processer på alle niveauer som et demokratisk ideal.

Borgerinddragelse belyses ved hjælp af borgernes lokalpolitiske deltagelsesformer samt brugernes indflydelse på tilrettelæggelsen af de offentlige serviceydelser.

Princippet om politisk nærhed indebærer, at de politikere, der har ansvaret for opgaveløsningen, er tæt på borgerne og har mulighed for at tilpasse opgaverne til de lokale ønsker og behov. Der er ikke undersøgelser, der direkte behandler spørgsmålet om borgernes oplevelse af politisk nærhed i henholdsvis store og mindre forvaltningsenheder. Det er kun muligt at sige noget om borgernes inddragelse og deltagelse i de politiske processer og deres viden om lokalpolitik, herunder deres kendskab til politikerne.

Direkte adspurgt giver borgerne udtryk for et højt deltagelsesniveau, for så vidt angår individuelle deltagelsesformer som deltagelse i møder om lokale spørgsmål, deltagelse i underskriftindsamlinger, kontakt til en embedsmand mv. Når der kontrolleres for befolkningens sammensætning, er den eneste signifikante sammenhæng mellem de individuelle deltagelsesformer og kommunestørrelse, at den individuelle deltagelse i kommuner over 25.000 indbyggere er lavere end i kommuner med 7.500-10.000 indbyggere.

Herudover undersøges kommunernes tilgængelighed for borgerne ud fra kommunernes åbningstider. Åbningstiderne for såvel personlig som telefonisk henvendelse er længere i de større kommuner.

Brugerne oplever generelt at have gode indflydelsesmuligheder på de nære forhold i institutionerne. Brugerne har en positiv holdning til brugerbestyrelserne, men har en lav valgdeltagelse og et begrænset kendskab til brugerbestyrelserne. Brugerne er til gengæld mere aktive, når det gælder den uformelle brugerdeltagelse – eksempelvis tager brugerne ofte kontakt til institutionens personale og ledelse samt andre brugere. Valgdeltagelsen og kendskabet til brugerbestyrelser falder en anelse med stigende kommunistørrelse, ligesom brugernes oplevelse af at være godt repræsenterede falder en anelse med stigende kommunistørrelse.

Der er lidt mindre direkte kontakt og deltagelse i de største kommuner, men samlet set vurderes sammenhængen mellem kommunistørrelse og borgerinddragelse og politisk nærhed at være svag. Det er ikke muligt ud fra det foreliggende empiriske grundlag at konkludere noget entydigt om sammenhængen mellem kommunistørrelse og politisk nærhed.

Kapitel 6 omhandler borgerinddragelse og politisk nærhed, og det belyses, hvilken betydning kommunistørrelsen har for disse forhold.

### 2.5.5. Demokratisk kontrol og politisk styring

Muligheden for, at en folkevalgt politisk ledelse kan styre og kontrollere den underliggende forvaltning, er et grundlæggende princip for den offentlige sektor i Danmark og et vigtigt led i den demokratiske kontrol.

Kapitel 7 vedrører den demokratiske kontrol og styring, som den udøves af folkevalgte politikere i forhold til forvaltningen og supplerer således kapitel 5 og 6, som fokuserer på vælgernes rolle i den demokratiske kontrol.

Hovedkonklusionen er, at det er muligt at udøve demokratisk kontrol og styring i kommuner uanset deres størrelse, men at der kan være forskel i *karakteren* af den kontrol og styring, der kan udøves. Der findes ikke belæg for at konkludere, om kontrollen og styringen hermed er bedre eller dårligere i store end i mindre kommuner.

Kommuner og amter opererer med enhedsforvaltninger, og der er ingen formelle krav om forvaltningsopdeling (bortset fra de få kommuner med delt administrativ ledelse). Der er derfor et godt udgangspunkt for at organisere den enkelte kommune og det enkelte amt, så hensynet til tværgående styring og koordination tilgodeses. Vilkaerene for demokratisk kontrol og styring i staten adskiller sig herfra, idet der i kraft af ministeransvaret er et retligt udgangspunkt for en sektorisering af den demokratiske styring og kontrol.

Der foreligger kun sparsomme empiriske undersøgelser, som kan bidrage til at belyse sammenhængen mellem forvaltningsenhedernes størrelse og demokratisk kontrol og styring. På baggrund af foreliggende undersøgelser og principielle betragtninger kan der peges på, at kommunestørrelsen spiller sammen med den måde, hvorpå demokratisk kontrol og styring kan udøves, idet kravene til professionalisering af den demokratiske kontrol og styring stiger med kommunestørrelse.

Endvidere er der indikationer af, at den sektorisering af den demokratiske kontrol og styring, der kan være en følge af det klassiske sektoropdelte udvalgsstyre i mange amter og kommuner, er søgt imødegået med en reduktion i antallet af stående udvalg og med en styrkelse af økonomiudvalget. Andre opdelinger end de klassiske sektoropdelinger er blevet stadig hyppigere i amter og kommuner. I forbindelse hermed skal det nævnes, at større kommuner har flere stående udvalg end mindre kommuner, hvilket kunne indikere en større sektorisering her. Der er endvidere indikationer på, at store kommuner i højere grad end mindre kommuner benytter sig af delegation til forvaltningen. I kommuner med delt administrativ ledelse vil det dog ikke være muligt at imødegå sektoriseringstendenser ved delegation til forvaltningen, idet også forvaltningen her er sektoropdelt.

Ses på folkevalgte kommunalpolitikeres opfattelse af sig selv i henseende til involvering i enkeltsager eller overordnet styring, er der ikke forskel på store og mindre kommuner. Samtidig vurderer kommunaldirektørerne, at kommunalpolitikere reelt i større omfang, end man kunne forvente på baggrund af politikernes selvopfattelse, involverer sig i enkeltsager. Der er i denne henseende kun en yderst svag sammenhæng til kommunestørrelse.

Endelig peges der i kapitlet på, at udviklingstendenser indebærer, at der – uafhængigt af forvaltningsenhedernes størrelse – vil være et pres for en professionalisering af den politiske kontrol og styring.

### 2.5.6. Borgernes valgmuligheder

Siden midten af 1990'erne er borgernes valgmuligheder i forhold til de offentlige servicetilbud øget markant. De nye valgmuligheder varierer i indhold og omfang mellem serviceområderne, men knytter sig på de fleste områder primært til leverandørvalget. Fra begyndelsen af det 21. århundrede er ordningerne på en række områder udstrakt til at indebære valgfrihed – ikke blot mellem myndighedernes egne leverandører, men også mellem godkendte eksterne leverandører. Det forventes, at en højere grad af valgfrihed er et grundvilkår og en udfordring, som alle offentlige myndigheder også i fremtiden skal forholde sig til.

Valgfriheden er under forskellige former indført på alle de større serviceområder, herunder børnepasning, folkeskole, ældrepleje og sygehuse.

Velfungerende ordninger for valgmuligheder forudsætter blandt andet tilstrækkelig og anvendelig information til brugerne, en reel konkurrence mellem de forskellige leverandører af serviceydelser og fravær af markedsfejl. På de specialiserede serviceområder kan det være vanskeligt at indfri forudsætningerne for en reel konkurrence, da målgruppernes bredde og graden af specialisering i tilbuddene betyder, at der kun er plads til ganske få leverandører.

En af de styringsmæssige udfordringer ved en øget valgfrihed er, at valgmuligheder udfordrer politikernes muligheder for at styre kapaciteten på de omfattede serviceområder. På den anden side indebærer valgfrihed en øget fleksibilitet i kapacitetsudnyttelsen i kraft af muligheden for at bruge andre kommuners/amters tilbud samt private leverandører. Valgfrihed over kommune- og amtsgrænser kan – afhængigt af den konkrete udformning – mindske kommunalbestyrelsernes mulighed for – med udgangspunkt i lokale præferencer – at vælge et given serviceniveau med deraf følgende skatteniveau.

Borgernes valgmuligheder behandles i kapitel 8, hvor sammenhængen mellem kommunestørrelse og udbredelsen af valgmuligheder på de store serviceområder belyses.

De foreliggende undersøgelser peger på, at valgmulighederne stiger med kommunestørrelsen. Det vurderes endvidere, at større kommuner har bedre forudsætninger for at håndtere de styringsmæssige udfordringer forbundet med øget valgfrihed, ligesom det i højere grad vil være muligt i de større kommuner at skabe et marked for private leverandører af offentligt finansierede serviceydelser.

### 2.5.7. Kvalitet i opgaveløsningen og faglig bæredygtighed

Den offentlige sektor løser opgaver, der er af central betydning for den enkelte borger og som samtidig er af økonomisk, social og kulturel betydning for samfundet som helhed. Det er derfor væsentligt, at den offentlige sektor i så høj grad som muligt formår at indfri de målsætninger, der er fastlagt politisk nationalt og lokalt.

En væsentlig forudsætning for, at offentlige myndigheder og institutioner kan præstere en høj målopfyldelse, er, at de har kvalificerede medarbejdere, teknologi, organisation og ledelse, dvs. er fagligt bæredygtige.

I kapitel 9 vurderes den faglige bæredygtighed i kommuners og amters opgaveløsning i forhold til den nuværende opgavefordeling. Der er begrænset viden om kommuners og amters målopfyldelse, hvorfor vurderingen kun kan ske på et begrænset antal opgaveområder og i høj grad må baseres på indikationer af tilstedeværelse af systematiske forskelle i indfrielsen af lovbestemte nationale målsætninger. Det er kun i begrænset omfang metodisk muligt at vurdere, om kommuners og amters faglige bæredygtighed afspejles i evnen til at indfri lokale politiske målsætninger.

Samlet vurderes det, at de mindre kommuner har visse problemer med at sikre en tilstrækkelig faglig bæredygtighed i forhold til de mere specialiserede områder.

Undersøgelser af kommunale chefers holdninger viser, at en relativt stor andel mener, at det faglige niveau vil blive styrket ved større kommuner, især i den kommunale administration. Dette kan blandt andet skyldes, at der i de mindre kommuner er færre specialiseringsmuligheder og i nogle tilfælde for få medarbejdere til at sikre et fagligt niveau, at det kan være vanskeligt at sikre tilstrækkelig ekspertise til at løse sager, der sjældent forekommer, samt at kommunernes forvaltninger er personalemæssigt sårbare, da opgaveløsningen er afhængig af få medarbejdere.

Endvidere vurderes det, at de mindre kommuner ikke har den fornødne administrative kapacitet til at håndtere den betydelige mængde lovgivning og statslige forskrifter rettet mod kommunernes opgavevaretagelse. Ligeledes er der indikationer af, at den administrative kapacitet i de mindre kommuner kan være utilstrækkelig til håndtering af valgfrihedsordninger og udbudsforretninger. Der er derimod ikke entydig dokumentation for, at mindre kommuner generelt har vanskeligere ved at varetage den overordnede styring af de kommunale aktiviteter.

Det vurderes endvidere, at der på enkelte myndighedsområder er indikationer af, at den faglige bæredygtighed kan være utilstrækkelig i forhold til varetagelse af sager, der er komplicerede og/eller sjældne, og hvis løsning forudsætter specialiserede faglige kompetencer. Det gør sig gældende på beskæftigelsesområdet, på skattemålingsområdet og i begrænset omfang i forhold til kommunernes overholdelse af processuelle lovkrav ved anbringelser af børn og unge.

På miljøtilsynsområdet stiller de mere komplicerede opgaver så store faglige krav til opgaveløsningen, at den enkelte mindre kommune har vanskeligt ved at løfte opgaverne selvstændigt. Den vidtstrakte anvendelse af kommunale samarbejder på dette område kan ses som et middel til at styrke den faglige bæredygtighed.

På de store kommunale serviceområder, dvs. områder med mange brugere og relativt mange ensartede sager/opgaver, vurderes det, at der generelt ikke er væsentlige problemer i forhold til den faglige bæredygtighed.

For så vidt angår den faglige bæredygtighed på sygehusområdet vurderes det generelt, at der er sammenhæng mellem patientunderlag og behandlingskvalitet.

I rapporten fra indenrigs- og sundhedsministerens rådgivende udvalg, der blev afgivet primo 2003, blev det skønnet, at varetagelse af basisfunktioner som hovedregel kræver et befolkningsunderlag på minimum 400.000-700.000 indbyggere med en opadgående tendens. Udvalget anførte endvidere, at basisniveauet bør være udgangspunktet for sygehusvæsenets organisering.

Kommissionen vurderer, at de fleste af de nuværende amter – isoleret set – er for små til at varetage en optimal sygehusplanlægning.

Med undtagelse af sygehusplanlægningen, herunder varetagelsen af de specialiserede sygehusfunktioner, og enkelte stærkt specialiserede opgaver på socialområdet, vurderes amterne generelt at være fagligt bæredygtige. Den geografiske udstrækning af amterne giver anledning til koordinationsbehov på plan-, miljø og trafikområderne.

På nogle opgaveområder kan en kommunes eller et amts utilstrækkelige bæredygtighed kompenseres ved at indgå i samarbejder med andre kommuner eller ved at udlicitere opgaveløsningen. Det er dog ikke alle områder, hvor disse løsninger er mulige eller hensigtsmæssige. Eksempelvis kan myndighedsopgaver som udgangspunkt ikke uddelegeres, medmindre der er særskilt lovhjemmel hertil, og gennemførelse af udbudsforretninger stiller også krav til den faglige bæredygtighed i forvaltningerne.

#### **2.5.8. Økonomisk bæredygtighed**

Et andet aspekt af bæredygtighedsbetragtningen vedrører den økonomiske bæredygtighed. Økonomisk bæredygtighed defineres som kommunernes og amternes evne til at finansiere de kommunale opgaver og robustheden i deres økonomi. Manglende økonomisk bæredygtighed kan skyldes store udgifter, der kan variere og ikke i tilstrækkeligt omfang dækkes via finansieringssystemet. Udgiftsudsving kan både forekomme som mere eller mindre permanente

forskelle mellem kommunale enheder og som udsving mellem år hos den enkelte enhed.

De kommunale udligningsordninger bidrager til at opnå økonomisk bæredygtighed. Systemet er velegnet til at sikre et nogenlunde ensartet og stabilt indtægtsgrundlag i kommunerne og amterne. Det er mindre velegnet til at sikre kommunerne og amterne mod tilfældige udgiftsvariationer, der ikke dækkes ind under de objektive kriterier for demografi og social struktur, som systemet anvender på udgiftssiden.

I de fleste tilfælde må det antages, at tilfældige variationer i udgiftspresset nogenlunde vil udjævne hinanden. Men specielt i mindre kommuner kan store variationer i udgiftspresset på et enkelt område føre til et betydeligt pres på kommunens finansiering, som afhængigt af finansieringssystemets muligheder enten må udmøntes i betydelige besparelser på andre områder eller i en skattestigning.

En analyse af variationen i kommunernes udgifter peger på overførselsområdet og udgiftsområdet ”anden social service” som de områder, hvor der er den største udfordring i forhold til at sikre den økonomiske bæredygtighed. Særligt er udfordringen betydelig i de relativt få, men dyre enkelttilfælde på det sociale område, herunder på grundtakstområdet.

I kapitel 10 belyses begrebet økonomisk bæredygtighed, og kapitlet belyser i den forbindelse de kommunale udgifter, udligning samt sammenhængen mellem enhedsstørrelser og økonomisk bæredygtighed.

### 2.5.9. Effektivitet

Økonomisk effektivitet kan defineres som forholdet mellem resultater (outcome) og omkostninger.

Størrelsen af forvaltningsenhederne kan påvirke den økonomiske effektivitet i kraft af såkaldte stordriftsfordele og/eller stordriftsulemper.

Den økonomiske effektivitet i opgaveudførelsen kan også tænkes at være påvirket af opgavefordelingen mellem forskellige forvaltningsniveauer. Det er som udgangspunkt sandsynligt, at involvering af flere forvaltningsniveauer kan svække den samlede effektivitet, men omvendt kan det også give mulighed for at indhøste stordriftsfordele. Der foreligger imidlertid ikke undersøgelser heraf.

Der foreligger kun i et meget begrænset omfang data for resultater eller effekter af de forskellige aktiviteter. Kapitel 11, der omhandler effektivitetsbegrebet, baseres derfor i høj grad på analyser af udgifter pr. indbygger – korrigeret for forskelle i kommunernes udgiftsbehov og økonomiske formåen. Analyserne er udtryk for øjebliksbilleder, som kan ændre sig i takt med eksempelvis den teknologiske udvikling.

Analyserne af kommunerne viser, at der – med forbehold for den betydelige usikkerhed – er stigende stordriftsfordele i kommuner på op til i hvert fald 18.000-25.000 indbyggere og antageligt noget videre. En nyere analyse viser, at der er en tendens til, at stordriftsfordelene er steget gennem de seneste ti år, således at den kommunestørrelse, hvor de gennemsnitlige driftsudgifter pr. indbygger er lavest, er steget fra 28.000 til 34.000 indbyggere. Samtidigt viser nogle af analyserne, at der er stordriftsulemper for kommuner med mere end ca. 50.000 indbyggere. For kommuner med mellem 20.000 og 50.000 indbyggere er der kun meget små forskelle på udgiften pr. indbygger.

Stordriftsfordelene knytter sig i meget høj grad til de administrative funktioner. Herudover er der på dagpasningsområdet stordriftsfordele i kommuner med op til ca. 18.000-25.000 indbyggere og stordriftsulemper for kommuner med over 25.000 indbyggere. På folkeskoleområdet er der stordriftsfordele for kommuner med op til 50.000-70.000 indbyggere. I nogle analyser er der tegn på stordriftsulemper derover, mens andre analyser ikke tyder på stordriftsulemper. Der er generelle stordriftsfordele i skatteforvaltningerne. Det største effektiviseringspotentiale ligger i kommuner med op til 20.000 skatteydere.

Det samlede effektivitetspotentiale for kommuner med under 18.000 indbyggere kan med betydelig usikkerhed opgøres til 1,5

pct. af de samlede kommunale nettodriftsudgifter. For de berørte kommuner er der tale om en mærkbar effekt især på det administrative område, hvor det samlede potentiale i kommuner med mindre end 18.000 indbyggere opgøres til omkring 10 pct. I kommuner med over 50.000 indbyggere kan stordriftsulemperne og det deraf følgende effektivitetspotentiale med betydelig usikkerhed beregnes til 0,8 pct. af de samlede kommunale nettodriftsudgifter. De beregnede resultater giver ikke mulighed for at vurdere, om der vil være tilsvarende stordriftsfordele ved samling af de nuværende mindre kommuner i nye større kommuner.

For så vidt angår amterne er der alene medtaget en analyse af produktiviteten på sygehusområdet. Det kan samlet set ikke entydigt konkluderes, at der er en sammenhæng mellem produktivitet og amtsstørrelse.

#### 2.5.10. Styrbarhed – styringsrelationen mellem stat, amter og kommuner

Folketinget kan inden for grundlovens rammer formulere politikker på alle områder for hele landet. Det er derfor et vigtigt hensyn, at en kommunal og regional struktur understøtter, at Folketinget og regeringen kan formulere styringsønsker og implementere disse i forhold til politikområder dækket af kommuner og amter.

Forholdet mellem staten og kommunerne har siden kommunalreformen været præget af en overordnet målsætning om decentralisering af egnede opgaver fra stat til kommuner og amter. I takt med en øget decentralisering er der udviklet en række forskellige metoder til at sikre den nødvendige kommunikation og statslige styring af kommuner og amter. Hensigten har været at sikre, at nationale mål kan realiseres, herunder målene i den økonomiske politik, samtidig med at amter og kommuner har politiske manøvrer muligheder til at løse deres opgaver ud fra de varierende lokale forhold og præferencer. Der anvendes således i dag en bred vifte af styringsredskaber, der retter sig både mod den decentrale økonomi og mod aktiviteterernes indhold, niveau og udførelse.

De årlige økonomiaftaler – som er et af de centrale styringsredskaber – har gennem 1980'erne og 1990'erne udviklet sig til også i stigende grad at omfatte indholdsmæssige og sektorspecifikke tiltag.

Dette kan dels ses som udtryk for en stigende landspolitisk interesse for de decentraliserede serviceområder, dels som et udtryk for kommunale ønsker om i aftalerne at fastlægge fælles forventninger til overordnede mål og indsatsområder. Tendensen til indholdsmæssigt bredere aftaler med specifikke aftaler om udførelsen af opgaver har især været udtalt på sygehusområdet. De allersene- ste års aftaler er dog igen blevet mere økonomisk orienterede.

Der er sket en stigning i den statslige forskriftstyring af kommunerne. Det fremgår af undersøgelser af statens forskriftsstyring gennemført for 1980 og 1998, at de kommunale chefer oplever, at mængden af forskrifter gør det vanskeligt at bevare det forvaltningsretlige overblik. Endvidere oplever de kommunale chefer en stigende statslig regulering af kommunernes arbejdsprocesser. Omvendt er de mange plansystemer, der blev indført i løbet af 1970'erne, gennem 1980'erne og 1990'erne afviklet eller opløst.

Kapitel 12, der omhandler begrebet styrbarhed og styringsrelationen mellem stat, amter og kommuner, konkluderer blandt andet, at styrbarheden øges med den faglige og økonomiske bæredygtighed i de kommunale og regionale enheder, idet de decentrale forvaltningsenheders mulighed for at implementere nationale politiske målsætninger forbedres. Endvidere peges på, at styrbarheden alt andet lige vil være større, jo mere ensartede kommuner og regioner er i henseende til administrativ kapacitet og finansiel formåen. Styrbarhed forudsætter, at regeringen med opbakning fra Folketinget har tilstrækkelig politisk styrke vis-a-vis kommuner og regionale enheder til at varetage de nationale interesser.

Det vurderes, at styrbarheden samlet set er god. Dette kan blandt andet tilskrives den dialogbaserede styringsform. Dog er der indikationer af, at den betydelige heterogenitet – især på det primærkommunale område – vanskeliggør den statslige styring. Sammenligninger mellem aftalt og budgetteret vækst i udskrivningsprocenter og i nettodriftsudgifter og serviceudgifter viser, at den kommunale og regionale struktur med aftalesystemet har en rimelig styrbarhed.

Derfor vurderes det også, at en struktur med større og mere bæredygtige kommuner vil skabe bedre muligheder for, at staten kan anvende en overordnet mål- og rammestyring af kommunerne frem

for en detailstyring med statslig regulering af kommunernes arbejdsprocesser.

### 2.5.11. Udførelsen af offentlige opgaver

Udførelsen af offentlige opgaver spænder fra egenproduktion til kommunale samarbejder og inddragelse af den private sektor. Hovedparten af de offentlige opgaver produceres ved egenproduktion.

Egenproduktion kan f.eks. begrundes i fraværet af et velfungerende marked. Egenproduktion tilgodeser i en række henseender de demokratiske hensyn, idet almindelige offentligretlige regler og kommunalbestyrelsens/amtsrådets interne tilsyn understøtter borgernes retssikkerhed og mulighed for indflydelse og demokratisk kontrol. Sammenfaldet mellem det offentlige som tilsynsførende og producent indebærer imidlertid en risiko for svækkelse af borgernes retssikkerhed. Det almindelige tilsyn vil dog i sådanne tilfælde kunne tage stilling til, om lovgivningen er tilsidesat, ligesom risikoen modvirkes af de udbredte anke- og klagemuligheder.

Den politiske handlefrihed tilgodeses som udgangspunkt ved egenproduktion, så leveringen af ydelser fleksibelt kan tilpasses skift i ønsker, behov eller finansieringsmuligheder. Den faktiske handlefrihed afhænger dog blandt andet af den opbyggede anlægsmasse og overenskomster. Endvidere tilgodeses hele kommunalbestyrelsens/amtsrådets mulighed for indflydelse og indsigt i produktionen. Egenproduktion understøtter ikke nødvendigvis i alle henseender effektivitetshensyn, men styringsredskaber med fokus på pris og kvalitet og konkurrenceudsættelse kan afhjælpe eventuelle problemer.

En anden driftsform er kommunale samarbejder. Disse strækker sig fra mindre formaliserede betjeningsoverenskomster til kommunale fællesskaber og organer oprettet ved lov. Den væsentligste forskel på samarbejdstyperne er, om der overdrages kompetence fra kommunalbestyrelsen eller amtsrådet til et selvstændigt organ. Dette er tilfældet ved kommunale fællesskaber og organer oprettet ved lov. Der har i de senere år været en markant stigning i anvendelsen af kommunale samarbejder, men ikke nogen nævneværdig stigning i antallet af egentlige kommunale fællesskaber. En

opgørelse viser, at kommunale fællesskaber antalsmæssigt udgør knap en tiendedel af det samlede antal kommunale samarbejder.

Oprettelsen af kommunale samarbejder og fællesskaber tager ofte udgangspunkt i et ønske om at styrke den faglige bæredygtighed og opnå stordriftsfordele på områder, hvor den enkelte kommune eller det enkelte amt ikke på egen hånd kan sikre en tilfredsstillende opgaveløsning.

Kommunale fællesskaber, hvor der overføres kompetence til et selvstændigt organ, kan indebære svagheder i forhold til det demokratiske perspektiv, herunder i forhold til ansvarsplacering og mindretallets beskyttelse. Samarbejder kan indeholde begrænsninger i forhold til effektivitetshensynet, men kan også tilrettelægges med styringsredskaber, der understøtter en effektiv produktion gennem fokus på pris og kvalitet samt konkurrenceudsættelse.

Større og mindre kommuner deltager i gennemsnit i omtrent det samme antal samarbejder. Der er imidlertid en markant forskel på arbejdsdelingen mellem større og mindre kommuner i samarbejderne.

Endelig kan offentlige myndigheder vælge at anvende den private sektor i leveringen af offentlige opgaver. Der kan identificeres en stigning i brugen af udlicitering hos både kommuner og amter på henholdsvis 63 pct. og 92 pct. i perioden 1980-2000. Kommunernes udliciteringsindikator lå i 2000 på 11,6 pct., mens amternes var på 7,4 pct.

Ved anvendelse af den private sektor vil adskillelsen af bestiller- og udførerfunktionen forstærke behovet for at opnå klarhed over det fastlagte serviceniveau. Inddragelsen af den private sektor vil gennem konkurrenceudsættelse understøtte de generelle effektivitetshensyn. Opgaveudførelse i den private sektor indebærer via konkurrenceudsættelse større fokus på pris og kvalitet samt udnyttelse af stordriftsfordele. Det kræver dog, at forudsætningerne for effektiv konkurrence mellem de private udbydere er til stede, herunder at der findes flere kvalificerede leverandører. Disse forudsætninger kan være vanskelige at opfylde på visse specialiserede serviceområder over alt i landet.

I kapitel 13 redegøres for rammerne for udførelsen af offentlige opgaver, og anvendelsen af egenproduktion, kommunale samarbejder og inddragelsen af den private sektor beskrives og vurderes i forhold til kriterierne demokrati og effektivitet.

### 2.5.12. Overvejelser om finansiering

Den kommunale sektor har en forholdsvis høj grad af egenfinansiering gennem skatter mv. Øvrige indtægter er overførsler fra staten gennem refusion og generelle tilskud.

I Danmark udskrives både stat, kirke, amter og kommuner indkomstskat, hvilket muligvis via såkaldt vertikal skattekonkurrence kan påvirke skattetrykket i opadgående retning. Samtidige udgiftsstigninger på visse udgiftsområder kan dog have en modsatrettet virkning. Ligeledes kan horisontal skattekonkurrence mellem myndigheder på samme niveau – f.eks. mellem kommuner – påvirke skattetrykket i nedadgående retning. Den samlede effekt på skattetrykket afhænger af balancen mellem disse forskellige virkninger.

Et vigtigt princip for finansieringen af den kommunale sektor er princippet om, at finansieringsansvar bør følge udgiftsmæssig beslutningskompetence (ved finansieringsansvar forstås her ansvaret for finansiering via skatteudskrivning). Spørgsmålet om den mest hensigtsmæssige placering af finansieringsansvaret for en kommunal opgave må afgøres på baggrund af, i hvor høj grad kommunerne har mulighed for at påvirke opgaveløsningen.

Ved afskaffelse af et skatteudskrivningsled må placeringen af skatteudskrivningen og de forskelle, der kan være i de statslige og kommunale skattekloder og -grundlag overvejes, idet placeringen af de enkelte opgaver og den hensigtsmæssige finansiering tages i betragtning. Endvidere må egenfinansieringsgraden, givet kommunernes samlede opgaveportefølje og udgiftsbyrde, inddrages.

Ved omplacering af skatteudskrivning må inddrages forskellige principielle hensyn, f.eks. hensynet om sammenhæng mellem ansvar og kompetence. Endvidere må konsekvenserne for resten af finansieringssystemet, herunder tilskuds- og udligningssystemet, overvejes. Omplacering af skatteudskrivning til kommunerne kan

isoleret set medføre større kommunal variation i skatteprocenter, hvilket dog kan imødegås via udligningssystemet. Omplacering til staten vil, isoleret set, medføre mindre regional variation, men kan svække sammenhængen mellem finansieringsansvar og kompetence til at disponere.

I kapitel 14 beskrives finansieringen af den offentlige sektor med fokus på den kommunale sektor. Dels beskrives den nuværende finansiering, dels hvilke principper mv. der er relevante at inddrage i overvejelser om ændringer i opgaveplaceringen mv. i den offentlige sektor.

### 2.5.13. Centrale hensyn ved en strukturreform

Vurderingen af, hvorvidt der er behov for at gennemføre en strukturreform, og hvilken model der i givet fald bør lægges til grund for en reform, vil bero på en konkret afvejning af en række centrale hensyn.

De centrale hensyn tager udgangspunkt i de kriterier, der er opstillet i kommissoriet, suppleret med kriterierne *enkelhed* og *styrbarhed*.

Om den overordnede *opgavefordeling* mellem staten og de decentrale forvaltningsled konkluderes, at en decentral opgaveløsning især kan være hensigtsmæssig i forhold til serviceproduktion, hvor hensynet til lokale prioriteringer og tilpasninger vejer tungest. Derved bliver der bedre mulighed for at tilpasse serviceydelse til de lokale borgeres ønsker og behov inden for de rammer, Folketinget sætter. Egenskaber ved enkelte opgaver kan dog indebære, at serviceproduktion mere hensigtsmæssigt varetages i større regionale enheder eller i staten. Det påpeges endvidere, at den ministerielle sektoropdeling som udgangspunkt kan gøre staten mindre egnet til at løse opgaver, der fordrer en indsats på tværs af sektorer, mens samlingen af det politiske ansvar for hele forvaltningen i kommunalbestyrelserne som udgangspunkt gør de decentrale myndigheder bedre egnet til at løse sådanne opgaver.

Om forholdet mellem struktur og de centrale hensyn konkluderes følgende:

Hensynet til *borgernes indflydelse og demokratisk kontrol* varetages stærkest, når de enkelte forvaltningsled er underlagt direkte folkevalgt ledelse, og når der er en klar opgavefordeling. Borgernes indflydelse og politiske nærhed er stærkest, når opgaven placeres i kommunerne.

Hensynet til *borgernes stilling som bruger* taler for, at ansvaret for opgaven placeres så tæt på borgerne som muligt, idet det styrker mulighederne for at tilpasse serviceydelserne til brugernes behov. Hensynet til borgernes stilling som bruger taler også for, at forvaltningsenhederne har en størrelse, der sikrer en høj faglig bæredygtighed i opgaveløsningen. Tilsvarende styrkes borgerens stilling som bruger, hvis ansvaret for sammenhængende opgaver er samlet hos én myndighed. Der er ikke nødvendigvis en sammenhæng mellem hverken valgformen eller antallet af direkte valgte forvaltningsled og hensynet til borgeren som bruger. Flere forvaltningsled med tilgrænsende opgaver vil dog kunne vanskeliggøre en sammenhængende og koordineret indsats. Yderligere vurderes, at større kommuner har bedre vilkår end de mindre kommuner for at tilbyde brugerne bredde i valgmuligheder i forhold til den offentlige service, ligesom de gennemgående har længere åbningstid for personlig henvendelse og telefonbetjening.

Hensynet til *effektivitet og faglig bæredygtighed* taler for en vis befolkningsmæssig minimumsstørrelse og for at sammenknytte finansieringsansvar og beslutningskompetence samt at henlægge opgaver til det forvaltningsled, hvor omfanget af produktionen muliggør en optimal opgavetilrettelæggelse. Herved kan det tilstræbes, at der opnås stordriftsfordele og undgås stordriftsulemper. Hensynet til effektivitet kan også tale for at samle sammenhængende opgaver i ét forvaltningsled.

Hensynet til *koordinering og styring* tilsiger en tilstrækkelig faglig og økonomisk bæredygtighed samt en klar ansvarsfordeling og sammenhæng mellem økonomisk ansvar og beslutningskompetence. Sammenhængen er stærkest, når der tillige er et finansieringsansvar. Hensynet til koordinering og styring taler også for, at sammenhængende opgaver samles i ét forvaltningsled. En fordeling af de offentlige opgaver på flere forvaltningsled kan vanskeliggøre Folketingets og regeringens overordnede prioritering mellem opgaverne på tværs af forvaltningsleddene, særligt i en situation

med begrænset makroøkonomisk råderum. Hertil kommer, at forvaltningernes størrelse har betydning for styrbarheden. Meget store forvaltningsenheder med en bred opgaveportefølje kan således rykke den reelle magtbalance mellem staten og de decentrale enheder, især hvis de er direkte valgte. Meget små enheder kan have sværere ved at implementere national lovgivning, ligesom store forskelle i enhedernes størrelse kan komplicere den statslige styring. Ligeledes kan forvaltningsled med indirekte valgt politisk ledelse og bred opgaveportefølje svække styrbarheden, fordi der ikke kan skabes fuld sammenhæng mellem beslutningskompetence og finansieringsansvar.

I kapitel 15 vurderes, hvordan en række centrale hensyn principielt bedst kan tilgodeses ved indretningen af den offentlige sektors struktur og opgavefordeling.

## 2.6. Betænkningen i øvrigt

---

Betænkningens bind II indeholder en faktuel beskrivelse af kommuner og amter i forhold til parametre som indbyggertal, areal, indtægter og udgifter, jf. *kapitel 23* samt en beskrivelse af kommunalreformen i 1970 og efterfølgende reformovervejelser, jf. *kapitel 24*.

Endvidere indeholder bind II en beskrivelse af den demografiske udvikling (*kapitel 25*), den makroøkonomiske ramme (*kapitel 26*) borgernes mobilitet (*kapitel 27*), digital forvaltning (*kapitel 28*) og indkomsterne i kommunerne (*kapitel 29*). Endelig indeholder bind II en kort beskrivelse af kommuner og amter i international belysning (*kapitel 30*).

Betænkningens bind III indeholder en beskrivelse af opgavefordelingen på de væsentligste sektorområder og en vurdering af fordele og ulemper forbundet med de nuværende kommune- og amtsstørrelser og den nuværende opgavefordeling. De gennemgåede sektorområder er sundhed (*kapitel 31*), psykiatri (*kapitel 32*), grupper med særlige behov (*kapitel 33*), børne- og ungeområdet (*kapitel 34*), ældreområdet (*kapitel 35*), beskæftigelsesområdet (*kapitel 36*), natur og miljø (*kapitel 37*), fysisk planlægning (*kapitel 38*), folkeskolen (*kapitel 39*), ungdomsuddannelserne (*kapitel 40*), skatte- og

afgiftsforvaltningen (*kapitel 41*), trafik (*kapitel 42*), erhvervsfremme (*kapitel 43*) samt integrationsområdet (*kapitel 44*).

I tillæg hertil beskrives i *kapitel 45* en række øvrige – primært statslige – driftsopgaver, der i større eller mindre omfang indebærer kontakt med borgere og virksomheder. Det drejer sig om statsamternes opgaver, kundeserviceopgaverne på justitsområdet, kriminalforsorgen, arbejdstilsynet, fødevarekontrollen, jordbrugskommissionen, rednings- og ambulanceberedskabet, kystbeskyttelse og diger på Trafikministeriets område, naturområdet, kulturområdet, kortere videregående uddannelser, mellemlange videregående uddannelser samt voksenuddannelser herunder AMU mv.



# 3

## Den offentlige sektors rolle og indretning

### 3.1. Indledning og sammenfatning

---

Den offentlige sektor har gennem det 20. århundrede gennemgået en markant udvikling i retning af en stadig større rolle i samfundet. Den offentlige sektor løser i dag en bred vifte af opgaver. Opgavevaretagelsen dækker blandt andet over så forskellige områder som sikring af lov og orden, uddannelse og sygdomsbehandling.

Karakteren og omfanget af de opgaver, som den offentlige sektor varetager, er et politisk valg. Den offentlige sektors udvikling kan således ses som et produkt af generationers politiske prioriteringer.

Men der kan også fremføres en række velfærdsøkonomiske begrundelser for behovet for en offentlig sektor: på visse områder er det ikke muligt at opnå en effektiv ressourceallokering i en markedsøkonomi uden offentlig medvirken (såkaldte markedsfejl), det er en offentlig opgave at sikre en politisk ønsket fordeling af goderne i samfundet, og endelig kan den offentlige sektor bidrage til en vis stabilisering af samfundsøkonomien. Disse begrundelser behandles nærmere i *afsnit 3.3*.

Kapitlet behandler desuden på et overordnet plan spørgsmålet om den offentlige sektors organisering. I *afsnit 3.4* begrundes behovet for en politisk ledelse af den offentlige sektor med demokratiske hensyn og behovet for folkelig legitimering af den offentlige sektors fastsættelse og fordeling af samfundets goder.

*Afsnit 3.5.* behandler spørgsmålet om decentralisering versus centralisering af den offentlige sektor. Der opstilles demokratiske og effektivitetsmæssige begrundelser for henholdsvis decentralisering og centralisering af den offentlige regulering og opgavevaretagelse.

### 3.2. Den offentlige sektors historiske udvikling

Den offentlige sektor i Danmark (og i udlandet) har gennemgået en voldsom udvikling gennem de seneste 150 år. Fra en situation, hvor den offentlige sektor primært varetog helt fundamentale samfundsopgaver som retssystem, forsvar og sikkerhed, har den offentlige sektor nu både påtaget sig en udstrakt forsørgerrolle for de borgere, der ikke er i stand til at forsørge sig selv, og påtaget sig et ansvar for levering af en mangfoldighed af serviceydelser til borgerne, herunder ydelser, der forbruges individuelt (f.eks. børnepassning og ældrepleje). I perioden efter 1960, og særligt fra begyndelsen af 1960'erne til omkring 1980, har der været en betydelig vækst i de samlede offentlige udgifter i forhold til BNP, jf. *tabel 3.1.*

**Tabel 3.1. Udviklingen i de offentlige udgifter i pct. af BNP**

	1960	1971	1975	1980	1985	1990	1995	2000	2002
	Pct. af BNP								
Samlede udgifter.....	26,6 <sup>1)</sup>	43,2	46,4	54,1	57,3	56,6	59,6	53,8	54,3
Offentligt forbrug....	14,2	22,2	25,3	27,3	25,9	25,6	25,8	25,3	26,1
Indkomstoverførsler	6,3	11,0	13,2	16,0	15,8	17,9	20,4	17,3	17,6
Offentlige investeringer.....	2,5	4,3	3,5	3,1	2,0	1,6	1,8	1,7	1,7
Subsidier .....	0,8	3,3	1,5	1,6	1,6	2,2	2,5	2,2	2,1
Renteudgifter .....	1,4	1,3	1,2	3,8	9,6	7,3	6,4	4,3	3,7
Øvrige udgifter.....	1,4	1,1	1,8	2,2	2,3	2,0	2,7	3,1	3,1

Note:

1) De samlede udgifter i 1960 er baseret på et skøn.

Kilde: Danmarks Statistik.

Samtidig med den generelle vækst i de offentlige udgifter i forhold til BNP er der sket en væsentlig forskydning i udgiftssammensætningen. Som andel af BNP er der i løbet af de seneste ca. 40 år sket en fordobling i det offentlige forbrug og hen ved en tredobling af de offentlige indkomstoverførsler. Til gengæld har de offentlige investeringer ikke fulgt den generelle vækst i de offentlige udgifter.

Investeringernes andel af de samlede udgifter faldt således i 1970'erne og i 1980'erne, men har i 1990'erne ligget nogenlunde stabilt.

### 3.3. Velfærdsøkonomiske argumenter for den offentlige sektors rolle og opgaver

---

Velfærdsøkonomisk teori peger på tre centrale funktioner for den offentlige sektor i forhold til samfundsøkonomien, jf. *boks 3.1*.

For det første træder den offentlige sektor til på en række områder, hvor markedet af forskellige årsager ikke kan fungere effektivt og sikre den bedst mulige udnyttelse af ressourcerne i samfundet, dvs. i tilfælde af *markedsfejl*.

For det andet er det en væsentlig rolle for den offentlige sektor at sikre en acceptabel fordeling af værdierne og forbrugsmulighederne i samfundet.

Endelig varetager den offentlige sektor en stabiliserende rolle i forhold til såvel den kortsigtede som den langsigtede udvikling i samfundsøkonomien.

#### **Boks 3.1. Velfærdsøkonomiske begrundelser for en offentlig rolle i økonomien**

- Markedsfejl.
- Omfordeling.
- Stabilisering af samfundsøkonomien.

Det er i den sammenhæng væsentligt at sondre mellem den offentlige sektors rolle som henholdsvis *myndighed* og *udfører* af bestemte ydelser. I rollen som myndighed regulerer og omfordeler den offentlige sektor. Der opstilles eksempelvis en række regler for de private virksomheders adfærd på markedet, der indkræves skatter og afgifter, og borgerne tildeles forskellige ydelser efter bestemte kriterier. Den offentlige sektor udfylder her en række myndighedsfunktioner, som er såvel politisk som velfærdsøkonomisk begrundede.

I rollen som udfører leverer den offentlige sektor ydelser til borgerne i form af eksempelvis vejbygning, undervisning og børnepassning. Det afgørende er imidlertid her beslutningen om, at disse ydelser er et offentligt ansvar. Den offentlige sektor kan således godt i rollen som myndighed fastsætte reglerne og stå for finansieringen af en offentlig opgave, mens den konkrete udførelse af opgaven overlades til andre, herunder til private virksomheder. Valget af udfører kan derfor blandt andet bero på effektivitetsovervejelser, hensyn til forsyningssikkerhed samt en politisk vurdering.

### 3.3.1. Markedsfejl

Udgangspunktet for økonomisk teori er, at et perfekt fungerende marked med fuldkommen konkurrence kan sikre, at samfundets ressourcer anvendes på den mest effektive måde. Under ideelle betingelser vil markedet således give den størst mulige samfundsmæssige velfærd. Et perfekt fungerende marked forudsætter imidlertid, at en række betingelser er opfyldt, herunder at ingen producenter kan styre prissætningen, og at alle deltagerne på markedet har fuld information om priser, alternative muligheder mv. og på baggrund heraf kan træffe de mest rationelle valg i forhold til egne præferencer. Markedsfejl forekommer, når en eller flere af disse betingelser ikke er opfyldt, jf. f.eks. *boks 3.2*.

Markedet fejler for det første, hvis der ikke er tilstrækkelig konkurrence mellem producenterne af et gode. Det kan være tilfældet, hvis der kun er få producenter eller hvis en enkelt virksomhed har opnået monopol på en bestemt ydelse, for eksempel på grund af patenter, eller fordi der er meget høje omkostninger forbundet med at etablere sig som producent på markedet.

Markedet kan heller ikke i tilstrækkeligt omfang tilvejebringe en bestemt type goder, hvor der ikke er mulighed for at opkræve betaling for individuel benyttelse. Det gælder for eksempel fælles goder som sikkerhed og lokale veje.

Markedsfejl kan desuden skyldes, at nogle goder har en sådan karakter, at markedet enten frembringer for lidt eller for meget af dem, fordi markedspriserne ikke fuldstændig afspejler godernes samlede samfundsmæssige fordele og omkostninger. For eksempel

kan markedet ikke umiddelbart opfange de eksterne omkostninger ved miljøforurening.

Endelig er forsikringer mod større sociale begivenheder som arbejdsløshed og sygdom karakteriseret ved blandt andet en høj grad af usikkerhed og asymmetrisk information, som uden offentlig regulering og støtte kan medføre, at borgerne bliver underforsikrede på disse områder.

### **Boks 3.2. Eksempler på områder, hvor markedet fejler**

*Manglende konkurrence* kan forekomme, hvis kun en eller nogle få virksomheder udbyder et bestemt gode. Markedet fungerer ineffektivt, fordi monopolvirksomhederne kan fastsætte højere priser end produktionsomkostningerne og derved øge deres profit uden at blive udkonkurreret på markedet. På visse områder kan der være tale om naturlige monopoler, dvs. en situation, hvor stordriftsfordele gør det mest hensigtsmæssigt at begrænse produktionen til en eller få store enheder. Det kan f.eks. gælde for infrastruktur som jernbaneanlæg og broer samt forsyning af energi og vand. Manglende konkurrence kan i praksis skyldes, at visse markeder er for små til, at flere udbydere kan eksistere. Eksempelvis kan små lokale enheder på visse områder udgøre for små markeder til, at flere private udbydere kan sikre en rentabel drift. På områder med manglende konkurrence kan det samfundsmæssigt være en fordel, at den offentlige sektor regulerer udbud og priser. Hensynet til at sikre forsynings-sikkerheden kan også tale for offentlig regulering på denne type goder.

*Egentlige offentlige goder* har to centrale egenskaber. For det første er der ingen ekstra omkostninger forbundet med, at flere personer forbruger godet, når det først er tilvejebragt. For det andet er det generelt vanskeligt eller umuligt at forhindre personer eller virksomheder i at drage nytte af det offentlige gode. Det er derfor et generelt problem med offentlige goder, at alle har et incitament til at nyde goderne som gratister. Resultatet er, at markedet ikke vil kunne tilvejebringe denne type goder i tilstrækkeligt omfang, og det er derfor en offentlig opgave at sikre en tilstrækkelig forsyning af goderne. Typiske eksempler er national sikkerhed, politi og retsvæsen.

*Eksternaliteter* er effekter, som ikke direkte afspejles i priserne på et gode, og som markedet derfor har svært ved at håndtere. En eksternalitet opstår, når en person eller virksomhed gennem sine handlinger påvirker andre uden at modtage kompensation eller kompensere for det. Der kan forekomme både negative og positive eksternaliteter. Negative eksternaliteter er handlinger, som påfører andre omkostninger, der ikke betales for. Et eksempel er miljøforurening ved produktion og forbrug. Positive eksternaliteter forekommer, når en person eller virksomhed ved produktion eller forbrug af et gode samtidig skaber værdi for andre, uden at de fuldt ud betaler herfor. Eksempler herpå er uddannelse, forskning og vaccinationsprogrammer. Den offentlige sektor kan søge at sikre en mere samfundsmæssigt optimal produktion og forbrug af goder med eksternaliteter ved at pålægge sanktioner ved negative eksternaliteter og støtte

produktion og/eller forbrug med positive eksternaliteter.

Markedet kan ikke af sig selv tilvejebringe tilstrækkelig *forsikring* mod større sociale begivenheder som arbejdsløshed og sygdom. For det første er det et område præget af stor usikkerhed og asymmetrisk information mellem forbrugere og producenter. For det andet vil forsikringer på dette område være relativt dyre. Det skaber en tendens til, at personer med lav risiko for at blive ramt af sygdom, arbejdsløshed mv. fravælger forsikringen, mens forsikringerne for borgere med stor risiko vil blive så dyre, at mange ikke har råd til at tegne dem. Private forsikringer på sundheds- og arbejdsmarkedsområdet uden offentlig regulering og støtte vil derfor blive tegnet på et for samfundet som helhed uhensigtsmæssigt lavt niveau. Offentlig varetagelse af eller støtte til forsikringer på visse områder kan derfor være en fordel.

På de nævnte områder kan offentlig opgavevaretagelse eller regulering af markedet således medføre samfundsmæssige gevinster. Det kan eksempelvis være en offentlig opgave at sikre forsynings-sikkerheden af en række goder, hvor markedet fejler, samt at påvirke prissætningen, hvis der er manglende konkurrence eller eksternaliteter forbundet med produktion eller forbrug af et bestemt gode.

Det er imidlertid ikke altid givet, at den offentlige sektor med fordel kan gribe ind over for markedsfejl. Det forudsætter, at den offentlige sektor rent faktisk i praksis er i stand til at korrigere markedsfejlene, så indgrebet foretages på en måde, der medfører en bedre udnyttelse af samfundets ressourcer. Hertil kommer, at offentlige indgreb i sig selv kan have nogle forvridende effekter (blandt andet via skattefinansiering), der kan påvirke f.eks. arbejdsudbud, produktivitet og opsparing og dermed føre til et velfærdstab.

### 3.3.2. Omfordeling

Markedet tager ikke hensyn til en bestemt fordeling af samfundets goder mellem de enkelte individer. Et ureguleret marked kan således medføre en meget skæv fordeling af goderne, hvor nogle individer rammes af fattigdom. I velfærdsstater korrigerer den offentlige sektor i en vis udstrækning markedets fordeling af goder, hvorved den politisk ønskede fordeling af samfundets goder sikres. Den offentlige sektors omfordelende rolle er således central for varetagelsen af hensyn til samfundets svageste borgere og sikring af en politisk ønsket social balance.

Det sker konkret i form af forskellige former for beskatning og indkomstoverførsler, f.eks. indkomstskat, afgifter, børnecheck og pensioner. En omfordeling kan desuden ske ved offentlig finansiering af gratis (eller kun delvist brugerfinansierede) servicetilbud til borgerne. Eksempler herpå er lægehjælp, ældrepleje, folkeskole og børnepasning.

Der kan sondres mellem to hovedformer for omfordeling: mellem samfundets borgere og for de enkelte borgere over livsforløbet. Det er grundlæggende et politisk spørgsmål, hvilken fordeling af samfundets goder der anses for acceptabel.

Et vist niveau for korrektion af de markedsskabte uligheder kan imidlertid også begrundes velfærdsøkonomisk, idet det samfundsøkonomisk er u hensigtsmæssigt, at nogle borgere rammes af fattigdom. Det kan medføre stigende sundhedsudgifter på grund af dårlig ernæring, mere kriminalitet og dårlige opvækstvilkår for børn, manglende deltagelse i uddannelser mv. Omfordeling over livsforløb kan begrundes velfærdsøkonomisk med, at det har positive eksternaliteter for samfundet, at unge sikres muligheder for at uddanne sig, mens markedet heller ikke effektivt kan tilvejebringe tilstrækkelig forsikring mod f.eks. perioder med arbejdsløshed, jf. *afsnit 3.3.1.*

Omfordeling ved eksempelvis beskatning og overførselsindkomster kan imidlertid have forvridende effekter på økonomien. Muligheden for offentlig forsørgelse og beskatning af indkomster kan således have en negativ virkning på udbuddet af arbejdskraft. Tilsvarende kan offentlig finansiering af goder som børnepasning og pleje, der forbruges individuelt, medføre, at omfang og sammensætning af forbruget af disse goder ikke afspejler borgernes reelle prioritering af disse tilbud frem for andre goder. Til gengæld kan sådanne goder reducere den negative virkning på arbejdsudbud fra beskatning af indkomst.

### 3.3.3. Stabilisering af økonomien

Perioder med høj arbejdsløshed og ledig kapacitet i kapitalapparatet er udtryk for en ineffektiv udnyttelse af samfundets ressourcer. Samtidig har lavkonjunkturer og høj arbejdsløshed betydelige øko-

nomiske og sociale konsekvenser, som rammer en stor del af samfundet enten direkte eller indirekte. Den offentlige sektor har her en væsentlig funktion i form af stabilisering af samfundsøkonomien – både på kort og lang sigt.

En relativt omfattende offentlig sektor vil i sig selv fungere som en *automatisk stabilisator* for økonomien. Tilstedeværelsen af en offentlig sektor bidrager således automatisk og uden aktiv politisk indgriben til, at konjunkturernes udsving mindskes. Dette sker gennem tre mekanismer. For det første de konjunkturfølsomme indkomstoverførsler. De offentlige udgifter til f.eks. arbejdsløshedsunderstøttelse stiger automatisk i perioder med svag økonomisk aktivitet og falder, når den økonomiske aktivitet stiger. For det andet falder de inddrevne skatter automatisk i lavkonjunkturer, mens de stiger i højkonjunkturer. Endelig begrænses udsvingenes styrke af det konjunkturufølsomme offentlige forbrug. I det omfang, det offentlige forbrug udgør en betydelig del af den samlede økonomi, fungerer det således som en form for stabiliserende dødvægt over for konjunkturudsving i den øvrige økonomi.

I perioder med lavkonjunktur kan den offentlige sektor desuden aktivt bidrage til at stimulere efterspørgslen i økonomien ved, at de offentlige udgifter øges eller skatterne reduceres. Det kan dog være vanskeligt at afstemme indgrebet præcist med hensyn til styrke såvel som timing. Dertil kommer, at det erfaringsmæssigt i praksis er meget vanskeligt at indskrænke udgifterne igen, når konjunkturerne bedres. Derfor skal der samtidig tages hensyn til de langsigtede økonomiske målsætninger.

### 3.4. Politisk styring af den offentlige sektor

---

Den offentlige sektor inddrager og fordeler værdier i samfundet. Eksempelvis opkræver den obligatoriske skatter og afgifter hos nogle og bruger pengene på at tildele tilskud og service til andre (og i mange tilfælde de samme). I et demokrati er den offentlige sektor afhængig af, at denne aktivitet udfoldes på et legitimt grundlag.

Den offentlige sektor er således som et generelt princip i alle demokratiske lande underlagt en folkevalgt politisk ledelse. Det er en

del af det repræsentative demokratis kerne, at den offentlige sektor legitimt kan udøve magt, i kraft af at den forvaltes efter regler og retningslinjer, der vedtages af folkevalgte repræsentanter, som ved jævnlige valg stilles til ansvar over for vælgerne/befolkningen.

Det legitime grundlag for *staten* sikres gennem det repræsentative demokratis ideal om den parlamentariske styringskæde: Borgerne har indflydelse på de offentlige beslutninger gennem en kæde, der går fra den enkelte borgers indflydelse på sammensætningen af Folketinget over Folketingets kontrol med regeringen til den neutrale forvaltning, der fører regeringens politik ud i livet. Kædens centrale demokratiske kontrolmekanismer er således folketingsvalgene, det parlamentariske princip og ministerstyret.

Princippet om lovmæssig forvaltning indebærer således, at den offentlige sektor kan administrere legitimt på grundlag af love, der via et sæt af godkendte procedurer er fastsat af Folketinget, som gennem valgene afspejler folkets vilje.

Den offentlige sektor er endvidere legitim i kraft af en demokratisk valgt øverste ledelse. Den politiske ledelse kan på legitim vis træffe beslutninger, prioritere og skønne i forvaltningen. Det er således et centralt element i den parlamentariske styringskæde, at den statslige forvaltning er hierarkisk organiseret med parlamentarisk ansvarlige ministre som ministeriernes øverste ledere. Ministrene har foruden det politiske ansvar også det retlige ansvar for det sagsområde, der er henlagt under deres ministeriums ressort. Ministeriernes hierarkiske organisering med ministrene i toppen sikrer, at alle forvaltningens afgørelser i princippet kan føres tilbage til det suveræne folk gennem den parlamentariske styringskæde.

*Den offentlige sektors regionale og lokale niveauer* legitimeres på tilsvarende vis af dels princippet om lovmæssig forvaltning, og dels en demokratisk udpeget øverste ledelse for forvaltningen. For regionale statslige enheder, som statsamterne, henhører forvaltningen således under en ministers ressort og kan dermed føres tilbage til den parlamentariske styringskæde for staten. Amter og kommuner har selvstændige politiske ledelser i form af kommunalbestyrelser og amtsråd, hvilket afspejler disse forvaltningsniveaues autonomi på en række politiske områder. Den decentraliserede kompetence i kommuner og amter sikrer således en demokratisk legitimering

gennem de valgte repræsentanter som øverste ansvarlige for forvaltningernes prioriteringer og afgørelser.

### 3.5. Hvorfor decentralisering i den offentlige sektor?

---

I international sammenligning varetager de danske kommuner og amter en meget stor del af de offentlige opgaver. Kommuner og amters andel af det offentlige forbrug udgør omkring 70 pct., hvilket er den højeste andel inden for OECD-landene, jf. *kapitel 26* og *kapitel 30*. Tilsvarende har de danske kommuner og amter relativt vidtgående frihedsgrader, herunder ret til selvstændig skatteudskrivning. Den vidtgående decentralisering i Danmark kan blandt andet tilskrives historiske og politiske forhold, men der er også velfærdsøkonomiske og demokratiske begrundelser for decentralisering.

### Boks 3.3. Organiseringen af den offentlige sektor: decentralisering versus centralisering

En decentralisering af den offentlige opgavevaretagelse indebærer, at opgaverne udlægges til politisk selvstændige regionale eller lokale enheder med et vist råderum til at prioritere. Omvendt indebærer en fuldstændig centralisering, at ansvaret for opgavevaretagelsen koncentrerer ét sted – for den offentlige sektor i staten.

*Graden* af decentralisering af den offentlige sektors opgavevaretagelse hænger sammen med tre forhold: for det første placeringen af opgaverne i forskellige forvaltningsled, for det andet forvaltningsenhedernes størrelse og for det tredje graden af central regulering af den regionale/lokale opgavevaretagelse.

En højere grad af decentralisering i den offentlige sektor kan således opnås ved mindre forvaltningsenheder (med samme opgaveportefølje), flytning af opgaver fra højere til lavere forvaltningsniveauer og/eller en mindre grad af statslig regulering af regionale/lokale forvaltningsniveaues opgavevaretagelse.

Faktorerne kan i konkrete sammenhænge trække i forskellige retninger. Eksempelvis kan en strukturreform, der medfører større lokale enheder, ses som et udtryk for en mindre grad af decentralisering, mens det til gengæld trækker i modsat retning, hvis de nye større enheder samtidig tilføres opgaver, der tidligere blev varetaget regionalt eller statsligt, og/eller tildeles større frihedsgrader i opgavevaretagelsen.

Der kan endvidere sondres mellem grader af decentralisering og dekoncentration i den offentlige opgavevaretagelse. Mens decentralisering således vedrører udlægning af ansvaret for opgavernes løsning *og* prioritering fra en central myndighed til en regional eller lokal myndighed med selvstændig politisk autoritet, indebærer dekoncentration, at opgavevaretagelsen sker i et lokalt eller regionalt administrativt organ underlagt den centrale myndighed. Ved dekoncentration sker der således en delegering af opgavevaretagelsen *inden for* den enkelte myndighed, uden at kompetencen til at prioritere opgaveløsningen flyttes til det regionale eller lokale niveau.

En høj grad af dekoncentration i opgavevaretagelsen indebærer således ikke samtidig en høj grad af decentralisering. Eksempler på dekoncentreret offentlig opgavevaretagelse er statsamterne, arbejdsformidlingen og politiet, hvor opgaveløsningen på én gang er underlagt statslig prioritering og styring, samtidig med at den konkrete udførelse sker gennem regionale enheder tættere på borgerne.

#### *Velfærdsøkonomiske begrundelser for decentralisering*

Hovedbegrundelsen for en decentral offentlig sektor er et ønske om, at de politiske beslutninger om, hvad det offentlige skal varetage, hvilket kvalitetsniveau ydelserne skal have, hvem der skal tildeles hvilke ydelser, samt hvordan ydelserne skal finansieres,

træffes så tæt som muligt på de borgere, der berøres heraf. Det antages, at den politiske nærhed indebærer en bedre tilpasning af ydelserne til borgernes ønsker og betalingsvillighed.

En anden begrundelse er, at politisk decentralisering antages at indebære en mere smidig og dermed mere effektiv opgavevaretagelse. Årsagen hertil er, at hvis staten skal udøve politisk styring i forhold til et meget stort antal offentlige institutioner, kræves en betydelig regelstyring og dermed bureaukratisering af den offentlige sektor. Ved politisk decentralisering er antallet af offentlige institutioner i hver enhed mindre, og der er indskudt et lokalt politisk organ til at stå for detailreguleringen, hvorved behovet for at styre ved hjælp af regler bliver mindre.

De teoretiske argumenter er nærmere gengivet i *boks 3.4*.

### Boks 3.4. Velfærdsøkonomiske argumenter for en decentraliseret offentlig sektor

*Borgerne er mere ærlige om deres ønsker til service og betalingsvillighed*

Offentlige ydelser finansieres helt eller delvist af alle skatteborgere, men forbruges ofte af mindre grupper af borgere. Eksempelvis anvendes børnepasningstilbud af familier med børn, men finansieres primært kollektivt via skattebetaling. De borgere, der har gavn af de enkelte offentlige ydelser, kan derfor have en interesse i at få bedre service til netop deres gruppe, idet finansieringen heraf er fordelt på alle borgere. Jo mindre gruppen af borgere, der finansierer er, desto større andel af udgiften vil den enkelte borger bære, hvilket må antages at føre til, at borgerne vil være mere "ærlige" om, hvad de ønsker af service, og hvor meget de er villige til at betale herfor. I praksis kræves dog meget små enheder for, at denne mekanisme har en signifikant effekt.

*Udbuddet af offentlige ydelser kan bedre tilpasses borgernes ønsker*

Velfærdsøkonomisk er det bedst, hvis ydelserne – og skatteniveauet – i så stor udstrækning som muligt svarer til ønskerne hos borgerne. De bedste muligheder for at opnå dette er, når borgerne deler opfattelse af, hvad det offentlige skal levere og i hvilken mængde. Dette tilsiger, at beslutninger om ydelser og skattniveau træffes i homogene grupper. I det omfang borgernes ønsker er geografisk bestemt, vil decentralisering af beslutningskompetencen derfor bringe bedre sammenhæng mellem borgernes ønsker og det offentlige udbud. Hertil kommer, at de lokale myndigheder har bedre mulighed for at have kendskab til deres borgeres ønsker til de offentlige velfærdsydelser end den centrale myndighed.

*Borgerne kan vælge bopæl efter offentligt udbud*

I en situation, hvor decentrale enheders udbud af serviceydelser og skatteniveau er forskelligt, har borgerne principielt mulighed for at vælge at bosætte sig det sted, hvor udbud og skatteniveau bedst svarer til borgernes ønsker. I modsætning til ovenstående argument er det her borgerne, der tilpasser sig udbuddet – ikke ulig et privat marked, hvor forbrugerne vælger det produkt, der bedst svarer til deres ønsker og betalingsvillighed. Det forhold, at de decentrale enheder varetager en vifte af opgaver og finansierer disse med en samlet skat, svækker dog denne mekanisme noget, da borgerne således i praksis skal tage stilling til forskellige "pakkeløsninger" af skat/service-tilbud.

*Højere effektivitet*

Svarende til markedet, hvor konkurrence mellem producenterne sikrer effektivitet og produktudvikling, kan konkurrence mellem decentrale enheder føre til bedre omkostningseffektivitet og kvalitet i opgaveløsningen. Når flere decentrale enheder producerer de samme ydelser, og det antages, at enhedernes forskellige skat/servicepakker har en betydning for borgernes valg af bopæl, er der således grundlag for sammenligningskonkurrence, som kan medvirke til at lægge pres på enhederne for at øge kvaliteten og omkostningseffektiviteten i opgaveløsningen. Tilsvarende kan nye ideer afprøves i flere enheder og efterfølgende spredes til de øvrige enheder. Der kan derfor forventes en større kvalitetsudvikling end ved central varetagelse.

### *Demokratiske begrundelser for decentralisering*

Ligesom der findes velfærdsøkonomiske argumenter for en decentral offentlig sektor, kan der også peges på argumenter af demokratisk karakter.

For det første antages, at politisk decentralisering giver bedre mulighed for at tage hensyn til borgernes synspunkter og styrker borgernes mulighed for at få kontrol med, at det politiske niveauets handlinger afspejler borgernes ønsker.

For det andet antages, at decentralisering er gavnlig, fordi der skabes en legitim modvægt til den centrale statsmagt, og fordi decentralisering giver det politiske niveau bedre mulighed for at kontrollere forvaltningens handlinger.

Endelig antages, at decentralisering øger borgernes opbakning til demokratiet og giver de politiske beslutninger større legitimitet. Argumenterne er nærmere beskrevet i *boks 3.5*.

### Boks 3.5. Demokratiske begrundelser for decentralisering

#### *Lydhørhed i forhold til borgernes synspunkter og ønsker*

Dette argument er todelt. Den første del af argumentet svarer i vidt omfang til det velfærdsøkonomiske argument om at skabe bedst mulig sammenhæng mellem borgernes ønsker og den offentlige service/skat ved at decentralisere beslutningskompetencen. Når beslutningerne tages decentralt, har den enkelte stemme mere vægt, og den enkelte borger antages i højere grad at have mulighed for at opnå indflydelse på og kontrollere den decentrale politiske beslutningsproces. Endvidere kan befolkningens ønsker antages at være mere homogene i mindre enheder. Derfor antages, at den førte politik bedre vil afspejle synspunkterne hos borgerne, end hvis beslutningerne tages centralt. Den anden del af argumentet går ud på, at det politiske niveau har nemmere ved at komme i dialog med borgerne og har større lokalkendskab, hvorved politikerne har bedre mulighed for at tage hensyn til borgernes synspunkter i beslutningsprocessen og træffe beslutninger, der afspejler de lokale ønsker og behov. Tilsvarende anses borgernes kontrolmuligheder for at være bedre ved decentral opgavevaretagelse, da borgernes mulighed for at kontrollere, hvilke beslutninger det politiske niveau tager, er bedre end ved statslig varetagelse, hvor beslutningerne i højere grad vil blive truffet administrativt.

#### *Magtdeling*

Magtdelingsargumentet er ligeledes todelt. Den første del handler om magtdelingen mellem stat, amter og kommuner, hvor det anses for demokratisk hensigtsmæssigt, at der skabes en modvægt til den statslige forvaltning. Den anden del af argumentet handler om den politiske kontrol med forvaltningen. En af det politiske niveauets funktioner er således at fungere som borgernes ”vagthund” i forhold til den offentlige administration og institutioner. En lokal opgavevaretagelse anses for at give bedre mulighed herfor. Dels fordi borgerne har nemmere ved at komme i kontakt med politikerne, dels fordi forvaltningen er tættere på det politiske niveau.

#### *Legitimitet, tillid og opbakning til demokratiet*

Legitimitet og opbakning til det politiske system er en forudsætning for, at dette kan fungere organisatorisk og politisk. Tillid til det politiske system er et centralt forhold i denne sammenhæng. Det antages, at mindre politiske enheder er mere overskuelige og mere homogene og dermed giver bedre grundlag for en dialog og tillid mellem politikere og borgere. I et decentralt system vil borgerne dermed have lettere ved at forbinde deres egen interesse med en forståelse af helhedsinteresserne.

### *Decentraliseringens begrænsninger*

Der kan dog også peges på en række begrundelser for, at nogle opgavers varetagelse ikke med fordel kan decentraliseres. En mindre grad af decentralisering er eksempelvis en fordel på områder, hvor opgaverne har væsentlige eksterne effekter, og hvor en lokal beslutningstagen derfor ikke kan ventes at afspejle de samlede sam-

fundshensyn. Ligeledes kan en mindre decentraliseret styring eller opgavevaretagelse være en fordel på områder, hvor der ikke ønskes lokale forskelle i den offentlige regulering eller service til borgerne. Stordriftsfordele kan desuden på nogle områder medføre større omkostningseffektivitet ved opgaveløsning i store enheder, ligesom en højere grad af økonomisk og faglig bæredygtighed kan opnås ved at samle løsningen af visse komplicerede og krævende opgaver i store enheder. Endelig er en vis central styring nødvendig for at sikre en sammenhængende overordnet økonomisk politik.

I *boks 3.6*. uddybes argumenterne for, at en høj grad af decentralisering på visse områder ikke er en fordel. En mindre grad af decentralisering kan, jf. *boks 3.3*. ovenfor, ske ved central regulering, placering af opgavevaretagelsen på højere forvaltningsniveauer og/eller større enheder inden for forvaltningsniveauerne.

### Boks 3.6. Argumenter for mindre decentralisering

#### *Eksterne effekter*

Der er forbundet eksternaliteter med en lang række offentlige opgaver. Dette gælder eksempelvis undervisning, social-, sundheds- og miljøpolitik. Varetages disse opgaver decentralt, vil de lokale myndigheders beslutninger således have konsekvenser for det omkringliggende samfund. Dette kan tale for en central styring, der sikrer, at opgavevaretagelsen opfylder de nationale målsætninger, der fastsættes af Folketinget.

#### *Lighedshensyn*

Hensynet til at sikre den horisontale lighed i landet, dvs. at borgerne ikke behandles forskelligt alene som følge af, at de decentrale enheder ikke har de samme økonomiske ressourcer, kan dels tale for at sikre, at de decentrale enheder har tilstrækkelig økonomisk bæredygtighed, dels for at staten sikrer en økonomisk udligning mellem enhederne. Derudover kan Folketinget have besluttet, at borgerne på visse områder skal have samme behandling, uanset bopæl, dvs. at variation i ydelsesniveau og -indhold ikke accepteres.

#### *Stordriftsfordele*

På områder, hvor der kan opnås stordriftsfordele, kan effektivitetshensyn begrunde en mindre grad af decentraliseret opgavevaretagelse. Større enheder kan endvidere have en højere grad af økonomisk og faglig bæredygtighed og dermed være bedre i stand til at løfte mere komplicerede og økonomisk krævende opgaver.

#### *Økonomisk koordination*

Hensynet til samfundsøkonomien kræver, at de økonomiske dispositioner, der foretages af de decentrale enheder, ved central styring sikres en sammenhæng med den overordnede økonomiske politik.

I takt med den gennemførte decentralisering i Danmark er der udviklet forskellige former for styringsrelationer mellem staten og de decentrale niveauer, som sikrer staten mulighed for at påvirke den kommunale opgaveløsning i forhold til overordnede mål mv. Der anvendes i dag en bred vifte af styringsredskaber, der retter sig både mod den decentrale økonomi og mod aktiviteterens indhold og udførelse. For en nærmere gennemgang af styringsrelationen mellem stat, amter og kommuner henvises til *kapitel 7* om blandt andet udviklingen i styringsrelationerne mellem stat, amter og kommuner.



# 4

## Kommissoriets kriterier

### 4.1. Indledning

---

Det fremgår af kommissoriet for Strukturkommissionen, at en række forskellige kriterier skal indgå i vurderingen af fordele og ulemper ved alternative indretninger af den offentlige sektor, jf. *boks 4.1*.

#### **Boks 4.1. Kommissoriets kriterier**

- Effektivitet.
- Bæredygtighed.
- Demokratisk kontrol.
- Borgerinddragelse.
- Dialogen mellem borgere og politikere.
- Kvalitet i opgaveløsningen.
- Nærhed til borgerne.
- Borgernes retssikkerhed.
- Borgernes valgmuligheder.
- Klarhed i ansvarsfordelingen.
- Sammenhængen mellem kompetence og økonomisk ansvar.

Der redegøres i dette kapitel for den fælles forståelse af de enkelte kriterier, som kommissionen har valgt at lægge til grund i sine senere vurderinger af forskellige indretninger af den offentlige sektor.

Dette skal ses på baggrund af, at flere af kriterierne kan fortolkes på forskellige måder.

Det skal allerede her bemærkes, at der i flere tilfælde kan være indbyrdes konflikt mellem de forskellige kriterier. Det har imidler-

tid ikke været kommissionens opgave isoleret set at foretage en afvejning af, hvilken vægt de enkelte kriterier skal tillægges. Vægten af de enkelte kriterier kan i øvrigt variere fra opgave til opgave.

Kommissionen vil imidlertid i forbindelse med vurderingen af fordele og ulemper ved forskellige konkrete indretninger af den offentlige sektor fremhæve, hvor der med udgangspunkt i forskellige kriterier kan opstå behov for en politisk afvejning af modstridende hensyn.

Ud over de i kommissoriet angivne kriterier har kommissionen fundet det relevant at inddrage yderligere to hensyn i vurderingen af den nuværende struktur og alternative modeller, nemlig kriterierne enkelhed og styrbarhed, jf. *boks 4.2*.

#### **Boks 4.2. Øvrige kriterier, som kommissionen har fundet det relevant at inddrage**

- Enkelhed.
- Styrbarhed.

Strukturkommissionen har valgt at inddrage enkelhed og styrbarhed som supplerende kriterier, idet begge anses for at være centrale i forhold til vurderingen af eventuelle ændringer i den offentlige sektors struktur. Det er således en målsætning, at borgerne oplever den offentlige sektor som enkel og overskuelig, hvilket i praksis blandt andet indebærer, at borgerne ved, hvor de skal henvende sig, og at de oplever, at der er sammenhæng i behandlingen af deres forhold. Hensynet til enkelhed tager udgangspunkt i, at den offentlige sektor primært bør indrettes på borgernes præmisser. Ligeledes vurderer kommissionen, at det må anses for meget væsentligt, at staten har mulighed for i tilstrækkeligt omfang at styre de decentrale forvaltningsenheders aktiviteter både indholdsmæssigt og økonomisk.

De to kriterier gennemgås – i lighed med de i kommissoriet nævnte kriterier – nærmere nedenfor.

Flere af kriterierne hænger tæt sammen. Derfor er det valgt at gruppere kriterierne i følgende fire overordnede grupper:

- Borgernes indflydelse og demokratisk kontrol: dialogen mellem borgere og politikere, nærhed til borgerne, demokratisk bæredygtighed og demokratisk kontrol samt klarhed i ansvarsfordelingen.
- Borgernes stilling som bruger: borgerinddragelse, nærhed, borgernes retssikkerhed og valgmuligheder samt enkelthed.
- Effektivitet og faglig bæredygtighed i forvaltning og opgaveløsning: økonomisk effektivitet, kvalitet i opgaveløsningen og faglig bæredygtighed.
- Koordinering og styring: klarhed i ansvarsfordelingen, sammenhæng mellem kompetence og økonomisk ansvar, økonomisk bæredygtighed og styrbarhed.

Den valgte gruppering indebærer, at nogle kriterier indgår i flere af de overordnede grupper, hvilket afspejler, at nogle kriterier rummer flere forskellige aspekter. Det gælder kriterierne bæredygtighed (demokratisk, faglig og økonomisk), nærhed og klarhed i ansvarsfordelingen.

Det skal bemærkes, at sammenhængen mellem de enkelte kriterier og kommune/amtsstørrelse og andre forhold relateret til den offentlige struktur er centrale for vurderingen af fordele og ulemper ved alternative modeller for den offentlige sektors struktur.

I *kapitel 5-12* analyseres derfor den nærmere sammenhæng mellem kommune- og amtsstørrelse og en række af kommissoriets kriterier, herunder demokratisk bæredygtighed, borgerinddragelse, demokratisk styring og kontrol, borgernes valgmuligheder, faglig og økonomisk bæredygtighed, effektivitet og styrbarhed.

Andre kriterier, herunder klarhed i ansvarsfordelingen og sammenhæng mellem kompetence og økonomisk ansvar, knytter sig i højere grad til den konkrete opgavefordeling og finansiering og vil blive inddraget i overvejelserne om fremtidige modeller for indretningen af den offentlige sektor i *kapitel 15-20*.

## 4.2. Borgernes indflydelse og demokratisk kontrol

---

Denne hovedgruppe af kriterier vedrører forskellige aspekter af borgernes indflydelse på de politiske processer og den demokratiske kontrol, jf. *boks 4.3*. Der er tale om demokratisk indflydelse og kontrol af det offentliges opgavevaretagelse i bred forstand, herunder både i forhold til myndighedsopgaver, drift af servicetilbud og deltagelse i demokratiske processer om overordnede politiske beslutninger f.eks. i forbindelse med fysiske anvendelses- eller planlægnings spørgsmål mv.

### **Boks 4.3. Kriterier vedrørende borgernes demokratiske indflydelse og den demokratiske kontrol**

- Dialogen mellem borgere og politikere.
- Nærhed til borgerne.
- Demokratisk kontrol.
- Demokratisk bæredygtighed.
- Klarhed i ansvarsfordelingen.

*Dialog mellem borgere og politikere* kan udfolde sig på mange forskellige måder.

I en snæver forståelse handler dialog om samtale eller skriftlig kommunikation mellem en borger og en politiker.

Dialog i en bredere forståelse omfatter imidlertid meget mere, såsom den offentlige politiske debat på møder og i forskellige medier, høringer af forskellig art, borgermøder, borger- eller brugerundersøgelser, borgerpaneler osv. Nogle af disse former for dialog kan have en særlig styrke i, at der kan opnås repræsentativitet i de signaler, der indsamles fra borgerne.

Dialogen mellem borgere og politikere kan således udfolde sig under mange forskellige former. Der finder en løbende udvikling sted, hvor ikke mindst it-udviklingen i disse år åbner nye muligheder for dialog, jf. *kapitel 28*.

Indholdsmæssigt er den løbende dialog mellem borgere og politikere en vigtig forlængelse og uddybning af de signaler, som borgerne sender om deres politiske præferencer ved kommune-, amts- og

folketingsvalgene. Begrebet dialog dækker over, at der er tale om en tovejskommunikation, der både kan tjene til at give borgerne information om baggrunden for de politiske beslutninger, prioriteringer og processer, og som giver politikerne information om og indsigt i borgernes forventninger, ønsker og behov.

Kommissionen lægger således en meget bred forståelse af begrebet dialog til grund i sine vurderinger.

*Nærhed til borgerne* er et komplekst kriterium, der rummer flere aspekter. Samtidig har nærhedskriteriet over tid ændret karakter – ikke mindst som følge af den teknologiske udviklings muligheder for nye former for dialog og kontakt.

Kommissionen anskuer nærhed som omhandlende dels politisk nærhed, dels fysisk nærhed. Fysisk nærhed forstås som brugernes fysiske nærhed til serviceudbydere, institutioner, forvaltning mv. Fysisk nærhed behandles i *afsnit 4.3.* om borgernes stilling som brugere.

Politisk nærhed indebærer, at politikere, der har ansvaret for opgaveløsningen, er tæt på borgerne og har mulighed for at tilpasse opgaverne til lokale ønsker og behov. Politisk nærhed omhandler dermed dels et generelt princip om, at opgaver skal løses på så lavt et myndighedsniveau som muligt, dels borgernes oplevede nærhed til det politiske system.

Politisk nærhed rummer en grundlæggende værdi om, at størst mulig nærhed i myndighedsansvaret for opgavevaretagelsen er et mål i sig selv, og at ansvaret for løsningen af en opgave ikke bør lægges på et højere niveau, hvis den kan løses på et lavere. En tilsvarende forudsætning kan siges at have ligget bag decentraliseringen af den danske offentlige sektor siden kommunalreformen i 1970. Der henvises i øvrigt til *kapitel 3*, hvor begrundelserne for en decentralisering af den offentlige sektor gennemgås.

Et centralt spørgsmål i indkredsningen af begrebet politisk nærhed i dialog og beslutningsprocesser er sammenhængen til mulighederne for som borger at få adgang og kendskab til den førte politik og til at påvirke beslutningsprocesserne.

At knytte oplevelsen af politisk nærhed til et krav om en personlig relation – personligt kendskab mellem politiker og borger – vil indebære et meget snævert kriterium, som i sin konsekvens vil betyde, at politisk nærhed ikke lader sig realisere i forhold til Folketing og de nuværende amtsråd, men kun i en vis udstrækning i de mindste nuværende kommuner.

Mere relevant er derfor at fokusere på borgernes mulighed for at få kendskab til de valgte politikeres politik og borgernes oplevelse af muligheden for at påvirke den førte politik.

Et element heraf er, at borgerne har mulighed for at få adgang til information om, hvilke politikere og hvilke partier der har stemt for konkrete politiske beslutninger og dermed er ansvarlige herfor, jf. *i øvrigt kriterierne "demokratisk kontrol" og "klarhed i ansvarsfordelingen"*. Medierne og de offentlige myndigheders informationsvirksomhed vil her spille en central rolle for borgernes informationsniveau og dermed oplevelse af nærhed. Tilsvarende vil de før omtalte forskellige dialogformer, herunder oplevelsen af at have mulighed for at give sin mening til kende og herigennem udøve demokratisk indflydelse, kunne bidrage til større oplevet nærhed.

Det skal understreges, at oplevelse af nærhed ikke er ensbetydende med, at den enkelte borger nødvendigvis oplever at få sine individuelle ønsker opfyldt. Afgørende er alene, at borgeren har mulighed for at få information om den førte politik, og at borgeren har mulighed for gennem deltagelse af den ene eller anden art at gøre sin indflydelse gældende.

Graden af oplevet nærhed kan også forstås som politikernes muligheder for at opnå et bedre kendskab til borgernes præferencer, og dermed i højere grad kan tilpasse opgaveløsningen til lokale ønsker og behov. Det forudsætter, at politikerne har mulighed for at overskue og danne sig et samlet overblik over borgernes ønsker og behov.

Kommissionen anlægger således en bred forståelse af begrebet oplevet politisk nærhed, hvori indgår borgernes mulighed for at få kendskab til kommunens økonomi og service og den førte politik generelt, oplevelse af mulighederne for dialog med det politiske system og kendskab til de valgte politikere, mens personligt kend-

skab mellem politikere og borger ikke tillægges selvstændig betydning.

*Demokratisk kontrol* vedrører dels det forhold, at borgerne har mulighed for at stille politikere og forvaltning til ansvar for de beslutninger, der træffes, dels det forhold, at de valgte politikere udøver en løbende styring og kontrol med forvaltningen.

Demokratisk kontrol er en integreret del af det repræsentative demokrati, idet borgerne gennem deres stemmeafgivning øver indflydelse på, hvem der skal repræsentere dem i et givet politisk organ, og derigennem opnår indflydelse på de beslutninger, der træffes i valgperioden. Endvidere kommer kontrolaspektet ind i relation til efterfølgende valg, hvor utilfredse borgere gennem valghandlingen kan "straffe" politikere, som ikke har levet op til forventningerne.

Ud over at borgerne udøver demokratisk kontrol i forbindelse med valgene, kan samspillet mellem borgere og politikere mellem valgene også omfatte et kontrolaspekt. Dialogen mellem borgere og politikere giver mulighed for en mere løbende respons fra borgerne til det politiske system, herunder af utilfredshed med den førte politik.

Demokratisk kontrol forudsætter åbenhed i forhold til, hvordan man som borger kan deltage i beslutningsprocessen, og åbenhed i forhold til, hvad der er besluttet. Dette aspekt – klarhed om det politiske ansvar – hænger endvidere tæt sammen med oplevelsen af politisk nærhed. Medierne kan her spille en vigtig rolle i relation til den demokratiske kontrol, idet de kan medvirke til at formidle de folkevalgtes beslutninger. Samtidig har politikerne et ansvar for at skabe klarhed om og forståelse for de politiske prioriteringer.

Ud over borgernes mulighed for at udøve demokratisk kontrol ligger der hos de valgte politikere en opgave med demokratisk styring og kontrol i form af opfølgning på, om de politiske beslutninger føres ud i livet, og hvordan de virker.

Demokratisk kontrol anskues således dels som borgernes mulighed for at stille de valgte politikere til ansvar ved valgene og mellem

valgene, dels som politikernes mulighed for at udøve styring og føre kontrol med, at de politiske beslutninger føres ud i livet.

*Demokratisk bæredygtighed* vedrører mulighederne for at få det repræsentative lokaldemokrati til at fungere som en helhed. Demokratisk bæredygtighed tager udgangspunkt i den repræsentative demokratiopfattelse, der ser demokratiets kerne som valget af og kontrollen med politiske repræsentanter, der træffer beslutninger på vælgernes vegne.

Demokratisk bæredygtighed omhandler borgernes forhold til de lokalpolitiske institutioner og borgernes deltagelse i de repræsentative deltagelseskanaler. Det ansues ud fra borgernes politiske deltagelse, politisk og demografisk repræsentativitet, kendskab til og interesse for lokalpolitikken samt borgernes tillid til politikerne og følelse af tilknytning til kommunen/amtet.

Det nærdemokratiske aspekt af demokratiet, der blandt andet omhandler borgernes aktive involvering i og påvirkning af de politiske processer på alle niveauer hænger sammen med kriterierne om nærhed til borgerne (politisk nærhed) og borgerinddragelse, som er behandlet i afsnit 4.3 om borgernes stilling som brugere.

*Klarhed i ansvarsfordelingen* handler grundlæggende om, at der på et givet opgaveområde er en klar afgrænsning af ansvarsfordelingen både internt i forhold til organiseringen i den enkelte myndighed, mellem myndigheder – både vertikalt og horisontalt – og i forhold til såvel ansvaret for opgaven som ansvaret for finansieringen heraf.

Problemer med usikkerhed om ansvarsfordelingen knytter sig særligt til de opgaveområder, hvor ansvaret for opgaveløsningen er fordelt på flere forvaltningsniveauer eller sektorer. Uklarhed i ansvarsfordelingen må ses i sammenhæng med, at der ikke er sket – eller at det ikke har været muligt at foretage – en entydig og klar fastlæggelse af arbejdsdelingen mellem forskellige myndigheder. Borgeren kan derfor opleve at blive sendt rundt i systemet, og der kan for de forskellige myndigheder og institutioner opstå incitamenter til kassetænkning. Samtidig afhænger klarhed i ansvarsfordelingen også af en hensigtsmæssig og klar organisering af opgavevaretagelsen i den enkelte myndighed.

Med klarhed i ansvarsfordelingen forstås således, at der er foretaget en klar afgrænsning af både, hvilken myndighed der er ansvarlig for en given afgrænset opgave og dens finansiering, og hvordan ansvarsfordelingen er defineret ved sammenhængende opgaver, hvor flere forskellige myndigheder er inddraget.

### 4.3. Borgernes stilling som brugere

---

Mens den første gruppe af kriterier fokuserede på borgernes politiske indflydelse i bred forstand, vedrører denne kategori af kriterier primært borgernes stilling som brugere, jf. *boks 4.4*.

#### **Boks 4.4. Kriterier vedrørende borgernes stilling som brugere**

- Formel og uformel borgerinddragelse.
- Nærhed til borgerne.
- Borgernes retssikkerhed.
- Borgernes valgmuligheder.
- Enkelhed.

Der ses således her på de relationer mellem det offentlige og borgerne, der er karakteriseret ved, at borgeren er ”bruger” af forskellige ydelser/institutioner. Begrebet ”bruger” opfattes bredt og dækker både over private virksomheder og enkeltpersoner.

*Formel og uformel borgerinddragelse* i bredere forstand angår inddragelsen af borgerne i de politiske beslutnings- og/eller implementeringsprocesser. Da fokus her er på inddragelsen af borgerne i deres egenskab af brugere, er inddragelsen dog primært rettet mod den konkrete tilrettelæggelse af de enkelte ydelser, servicetilbud mv. Borgerinddragelsen kan være formaliseret i lovgivning eller regelsæt i øvrigt eller have en uformel og/eller ad hoc-baseret karakter.

Det er næppe muligt helt skarpt at sondre mellem det tidligere omtalte dialogbegreb og inddragelse. Men inddragelse rækker videre end dialog, idet inddragelse også omfatter de situationer, hvor der finder en vis overdragelse sted af kompetencen til at forme indholdet i de offentlige ydelser.

Borgerinddragelse kan ske på mange forskellige måder, der spænder fra inddragelse på individniveau – konkret f.eks. knyttet til samtykkereglerne på forskellige områder – til inddragelse af grupper af brugere – konkret f.eks. i form af brugerpaneler, brugerbestyrelser mv.

Med inddragelse af brugerne gives brugerne indflydelse på ydelsernes konkrete udformning mv., så ydelserne bedst muligt matcher brugernes præferencer. I den forstand kan inddragelse ses som et element i at skabe nærhed til borgerne.

Borgerinddragelse af forskellige grupper af brugere kan imidlertid også rumme et dilemma mellem hensynet til helheden og hensynet til særinteresser. Det er en vigtig opgave for kommunalbestyrelserne og amtsrådene at afveje de forskellige interesser og sikre, at stærke brugerinteresser ikke prioriteres højt på bekostning af andre interesser og behov. Kommunalbestyrelsen og amtsrådet kan som lokale/regionale aktører prioritere på tværs og helhedsorienteret. Brugerbestyrelser og øvrige organiserede brugerinteresser kan indebære en risiko for, at der så at sige institutionaliseres en interessevaretagelse, som kan føre til, at disse områder opnår flere ressourcer i forhold til andre områder. Er det overvejende mere ressourcestærke personer, der engagerer sig i f.eks. brugerbestyrelser, græsrodsbevægelser mv., kan der også være risiko for, at deres præferencer føres ud i livet på bekostning af mere ressource-svage gruppers ønsker.

Borgerinddragelse ses primært som forskellige former, hvorunder borgerne som brugere/klienter inddrages i den konkrete tilrettelæggelse og udformning af de offentlige ydelser.

*Nærhed* handler her – hvor der er fokus på borgernes rolle som brugere – om den fysiske nærhed i forhold til forvaltningen og de institutioner, der leverer serviceydelser.

Der er ikke nødvendigvis en entydig sammenhæng mellem kommune/amtsstørrelse og fysisk nærhed til forvaltning eller institutioner. Dette afhænger af befolkningstætheden og af den konkrete organisering i de enkelte kommuner/amter, herunder den fysiske

spredning i antallet af servicecentre, folkeskoler, daginstitutioner, gymnasier osv.

Behovet for fysisk nærhed til de forskellige former for serviceleverandører vil endvidere i en vis grad afhænge af, hvilken ydelse der er tale om, herunder hvor ofte og hvor længe borgeren har behov for direkte kontakt med pågældende serviceleverandør/institution, og hvem brugerne er. F.eks. er behovet for kort fysisk afstand til nærmeste daginstitution eller folkeskole større end behovet for kort afstand til nærmeste sygehus eller gymnasium og til de administrative forvaltninger.

Oplevelsen af og behovet for fysisk nærhed til de offentlige institutioner er under stadig udvikling.

Ikke mindst den teknologiske udvikling bevirker, at den fysiske afstand i mange henseender vil få en mindre rolle, idet kontakten til den offentlige forvaltning i en lang række situationer vil kunne klares over internettet, jf. kapitel 28. Men der må naturligvis her skelnes mellem de situationer, hvor borgerne alene skal i mundtlig eller skriftlig kontakt til en given institution eller myndighed, og de tilfælde, hvor ydelsen leveres direkte på institutionen – f.eks. daginstitutioner, skoler, social- og ældrecentre mv.

En anden faktor, der kan have betydning for oplevelsen af den fysiske nærhed, er borgernes øgede mobilitet, jf. *kapitel 27*. I relation til det fysiske nærhedsbegreb betyder pendlingen, at borgeren ikke nødvendigvis altid vurderer nærheden i forhold til egen bolig, men eventuelt i stedet tager udgangspunkt i arbejdspladsens eller en eventuelt fritidsboligs placering.

Fysisk nærhed ses således som et relativt begreb, der skal vurderes i forhold til, hvilken opgave der er tale om – herunder om der er tale om modtagelse af en serviceydelse eller besøg på en forvaltning, hvor ofte og hvor længe brugeren er i kontakt med institutionen eller forvaltningen, og hvem brugerne af institutionen er.

*Borgernes retssikkerhed* er i den klassiske betydning en beskyttelse af borgerne mod forvaltningsmæssige fejl.

Der kan overordnet skelnes mellem processuel retssikkerhed, der vedrører overholdelsen af de fastsatte regler om fremgangsmåden for den offentlige sagsbehandling, og resultatorienteret eller materiel retssikkerhed, der vedrører, om borgerne får de rettigheder eller ydelser, de ifølge loven har krav på, og ikke pålægges pligter, der ikke er lovhjælp til.

Retssikkerhed er med andre ord et element i kvaliteten af udøvelsen af myndighedsopgaverne. Mulighederne for at leve op til de indholdsmæssige og processuelle krav er således også et parameter i vurderingen af faglig bæredygtighed.

Det skal bemærkes, at retssikkerhedsbegrebet ikke udelukker forskelsbehandling/variation. I det omfang, der politisk er truffet beslutning om, at der er et lokalt politisk handlerum i opgaveløsningen, er variation og forskelsbehandling ikke et retssikkerhedsmæssigt problem, så længe variationen holder sig inden for lovgivningens rammer.

*Borgernes valgmuligheder* handler om mulighederne for at vælge mellem forskellige tilbud og/eller leverandører.

Valgmulighed er grundlæggende et instrument til at give borgerne de bedst mulige vilkår for selv at træffe beslutning om, hvor de individuelle præferencer bedst bliver opfyldt.

Der kan knytte sig nogle særlige problemstillinger til valgmuligheder, når det rækker ud over de kommunale/amtslige grænser. Der må her skelnes mellem, om der er tale om valg mellem forskellige leverandører af et tilbud eller valg af forskellige tilbud – og dermed serviceniveau. I sidstnævnte tilfælde giver det borgerne mulighed for at fravælge det serviceniveau, som bopælskommunen eller -amtet politisk har fastlagt. I sådanne tilfælde må overvejes, hvordan sammenhængen mellem kompetence og finansieringsansvar kan fastholdes, jf. i øvrigt *kapitel 8*.

Valgmuligheder kan have mange forskellige konkrete udformninger. Men som kriterium ved vurdering af forskellige indretninger af den offentlige sektor er spørgsmålet, hvorvidt mulighederne for at give borgerne valgmuligheder understøttes eller ej.

*Enkelhed* i forvaltningen handler om borgeres og virksomheders møde med det offentlige. Det er kommissionens vurdering, at det er et selvstændigt hensyn, at strukturen i den offentlige forvaltning indrettes, så det giver størst mulig enkelhed for borgere og virksomheder i kontakten med det offentlige, når de har behov for at henvende sig, og/eller når det offentlige henvender sig til dem. Hensynet til enkelhed i forvaltningen vedrører først og fremmest indretningen af de administrative funktioner.

Enkelhed skal forstås bredt. Det skal være overskueligt for borgere, hvor man skal henvende sig i kontakten til det offentlige, og borgerne skal kunne få en sammenhængende oplevelse af sagsbehandlingen. Målsætninger om én indgang til den offentlige sektor, hvor borgerne kan få løst en række forskellige typer af opgaver (f.eks. nyt sygesikringsbevis, ændret forskudsopgørelse og kontrol af status på ventelisten til daginstitution) er et eksempel på, hvordan der kan skabes større enkelhed.

Samtidig må borgerne ikke opleve at blive kastebold mellem forskellige dele af den offentlige forvaltning eller mellem forskellige forvaltningsniveauer (f.eks. mellem kommune og amt). Det skal således så vidt muligt sikres, at borgerne oplever et sammenhængende sagsforløb.

Det skal også være enkelt (nemt) at komme i kontakt med det offentlige. Det vil f.eks. sige, at åbningstider i forvaltningen skal afspejle borgernes behov, og at der skal være flere forskellige muligheder for at komme i kontakt, f.eks. personligt møde, telefon, internettet mv.

#### 4.4. Effektivitet og faglig bæredygtighed i forvaltning og opgaveløsning

---

Fælles for den følgende gruppe af kriterier er, at de alle vedrører mulighederne for at sikre en effektiv og fagligt bæredygtig opgaveløsning, jf. *boks 4.5*.

#### **Boks 4.5. Kriterier vedrørende effektivitet og faglig bæredygtighed**

- Økonomisk effektivitet.
- Faglig bæredygtighed.
- Kvalitet i opgaveløsningen.

*Økonomisk effektivitet* er udtryk for forholdet mellem resultater (outcome) og omkostninger. Økonomisk effektivitet handler dermed om at opnå den ønskede service/de ønskede resultater for færrest mulige ressourcer.

Ofte vil der være en sammenhæng mellem økonomisk effektivitet og forvaltningsenhedernes eller institutionernes størrelse, men sammenhængen varierer fra område til område. På et givet opgaveområde kan der f.eks. være stigende effektivitet op til en vis volumen, hvorefter stordriftsulemper sætter ind. På andre opgaveområder viser der sig ikke sammenhænge mellem volumen og effektivitet, eller der viser sig en stigende effektivitet med stigende volumen uden tegn på stordriftsulemper. Den optimale administrative enhed eller driftsenhed kan således variere fra opgaveområde til opgaveområde.

Ud over størrelse er der en række andre forhold, der spiller ind på en enheds økonomiske effektivitet, herunder konkurrenceforhold, incitament og organisatorisk kvalitet. Med organisatorisk kvalitet tænkes på en effektiv ledelse, arbejdstilrettelæggelse og resourceudnyttelse mv.

*Faglig bæredygtighed* vedrører overordnet set offentlige myndigheders og institutioners forudsætninger for at præstere en høj målopfyldelse i forhold til de målsætninger, der er fastlagt politisk nationalt og lokalt.

En fagligt bæredygtig enhed defineres som en enhed, der personalemæssigt, teknologisk, organisatorisk og ledelsesmæssigt har forudsætninger for at løse opgaverne med en høj grad af målopfyldelse.

Der er således blandt andet tale om mulighederne for at sikre den nødvendige faglige kompetence i form af specialistviden, erfaringsopsamling, vidensudvikling mv. Det ligger i forlængelse heraf, at

faglig bæredygtighed har en sammenhæng med geografiske og befolkningsmæssige forhold, idet mulighederne for at etablere fagligt bæredygtige enheder har sammenhæng med antallet af brugere.

Endvidere forudsætter bæredygtighedsbegrebet i et fremadrettet perspektiv, at der er en udviklingskapacitet i den enhed, som varetager en given opgave. Det betyder, at enheden ud over den daglige driftsmæssige varetagelse af de stillede opgaver har overskud til fremadrettet at planlægge og udvikle en opgavevaretagelse med en høj grad af målopfyldelse.

For den offentlige forvaltning er muligheden for at sikre borgernes retssikkerhed et klassisk kernepunkt i vurderingen af den faglige bæredygtighed. Faglig bæredygtighed er i høj grad et spørgsmål om at kunne sikre tilstrækkelig faglig kvalitet og herunder tilstedeværelsen af et personale, der repræsenterer de nødvendige faglige kompetencer.

Opsummerende anskues faglig bæredygtighed som en given enheds mulighed for at sikre en høj målopfyldelse i forhold til de politiske målsætninger.

*Kvalitet i opgaveløsningen* vedrører opfyldelsen af de politisk fastsatte målsætningers indhold. Der er således en tæt sammenhæng til faglig bæredygtighed, hvor faglig bæredygtighed ses som en i vidt omfang nødvendig, men ikke tilstrækkelig betingelse for kvalitet.

Overordnet set er kvalitet i opgaveløsningen et produkt af en række forhold, herunder den politiske styring og prioritering af den samlede opgavevaretagelse, de afsatte ressourcer, bæredygtigheden, den organisatoriske tilrettelæggelse og styring mv.

Kvalitetsbegrebet kan opdeles i tre hovedelementer:

- Den faglige kvalitet, der er et udtryk for, i hvilket omfang opgaveløsningen lever op til de faglige kriterier for kvalitet. Faglig kvalitet fokuserer på resultaterne af opgaveløsningen og vedrører blandt andet, i hvilket omfang opgaveløsningen lever op til de faglige kriterier herfor. Der kan være

tale om såvel de faglige miljøers/professioners egen vurdering af kvaliteten som eksterne vurderinger af kvaliteten, f.eks. i forbindelse med behandlingen af ankesager vedrørende myndighedsafgørelser.

- Den organisatoriske kvalitet, der er et udtryk for effektiv arbejdstilrettelæggelse og ledelse, effektiv ressourceudnyttelse, tværgående koordinering af relevant faglig indsats mv.
- Den oplevede kvalitet, der vurderes ud fra brugernes oplevelse af kvaliteten, herunder brugerens oplevelse af, at ydelsen opfylder det behov, ydelsen var tiltænkt at opfylde. Borgernes oplevelse af kvaliteten afspejler således deres vurdering af ydelsen.

#### 4.5. Koordinering og styring

---

De resterende kriterier kan samles under overskriften koordinering og styring, jf. *boks 4.6*.

#### **Boks 4.6. Kriterier vedrørende koordinering og styring**

- Klarhed i ansvarsfordelingen.
- Sammenhængen mellem kompetence og økonomisk ansvar.
- Økonomisk bæredygtighed.
- Styrbarhed.

*Klarhed i ansvarsfordelingen* indebærer, som allerede nævnt, at der eksisterer en klar og entydig fordeling af ansvar og kompetence for de enkelte opgaveområder og deres finansiering.

Dette gælder både i relation til ansvarsfordelingen mellem forskellige forvaltningsled og i relation til fordelingen af ansvar inden for det enkelte forvaltningsled, herunder mellem forskellige sektorer. Et aspekt heraf er at sikre en ansvarsfordeling, der muliggør sammenhæng i opgavevaretagelsen mellem beslægtede opgaver, f.eks. i relation til sammenhængende patientforløb.

I det omfang nært forbundne opgaver er samlet hos samme myndighed, må det alt andet lige antages at give en styrings- og koor-

dineringsmæssig fordel, der også vil medføre større sammenhæng i de ydelser og tilbud, borgeren modtager.

*Sammenhæng mellem kompetence og økonomisk ansvar* indebærer, at den myndighed, der har beslutningskompetencen i relation til en bestemt opgave, ligeledes har det tilhørende økonomiske ansvar, det vil sige ansvaret for af egne midler at finansiere opgaven. Egne midler kan bestå af generelle tilskud, egne skatteindtægter eller brugerbetaling.

Sammenhængen skal medvirke til at undgå utilsigtet økonomisk adfærd, idet den enhed, der har kompetencen til at træffe beslutninger på et givet område, ligeledes bærer omkostningerne herved.

Alle forvaltningsled, herunder indirekte valgte organer, bør efter kriteriet således have et økonomisk ansvar, men ikke nødvendigvis et finansieringsansvar. Ved finansieringsansvar forstås adgangen til selv at regulere sine finansieringsmuligheder via egen skatteudskrivning. Hvis den enkelte myndighed har et finansieringsansvar, vil den have mulighed for at fastlægge den samlede økonomiske ramme for sine aktiviteter. Der vil generelt i betænkningen blive sondret mellem økonomisk ansvar og finansieringsansvar. Sammenhængen mellem ansvar og kompetence vil alt andet lige være størst, hvis myndigheden har finansieringsansvar.

På denne måde sikres overensstemmelse mellem valg af serviceniveau og finansieringen heraf, idet de borgere, der har gavn af den lokale enheds serviceydelser, ligeledes bærer finansieringsbyrden.

Den mellemkommunale økonomiske udligning af kommunernes beskatningsgrundlag og udgiftsbehov pr. indbygger ændrer principielt ikke ved forholdet mellem kompetence og økonomisk ansvar, idet udligningen alene medvirker til at sikre en vis grad af økonomisk ligestilling kommunerne imellem, inden de politiske prioriteringer af opgaverne skal foretages.

*Økonomisk bæredygtighed* vedrører spørgsmålet om en enheds muligheder for at løfte sine opgaver finansielt.

De mellemkommunale udligningsordninger spiller en afgørende rolle i sikringen af den økonomiske bæredygtighed i kommuner med et svagt indkomstgrundlag.

Udligningsordningerne kan imidlertid ikke alene sikre den økonomiske bæredygtighed. På nogle opgaveområder er der en vis usikkerhed i udgiftsudviklingen fra år til år. Det kan f.eks. skyldes konjunkturudsving, herunder regionale eller lokale forskelle i konjunkturudsving, eller udsving i antallet af tunge og dyre sociale sager.

Økonomisk bæredygtighed indebærer, at en enhed skal kunne bære sådanne risici, uden at de udgiftsmæssige konsekvenser bliver meget store i forhold til enhedens samlede økonomi.

*Styrbarhed* indebærer, at Folketinget og regeringen, som har det overordnede ansvar for den offentlige sektors samlede aktiviteter, har mulighed for at påvirke de aktiviteter, som er henlagt til de centrale forvaltningsenheder, således at disse lever op til de politisk besluttede målsætninger både indholdsmæssigt og økonomisk på nationalt niveau.

Inden for den decentraliserede offentlige sektor skal nationale mål således kunne realiseres, herunder målene i den økonomiske politik, men samtidig skal amter og kommuner have politisk manøvreremulighed til at løse deres opgaver ud fra de varierende lokale forhold og præferencer.

Styrbarhed indebærer således, at staten skal kunne sikre overensstemmelse mellem de decentrale forvaltningsenheders økonomiske dispositioner og målsætningerne for den økonomiske politik. Tilsvarende skal staten kunne sikre, at aktiviteterne på det indholdsmæssige plan stemmer overens med de nationalt fastlagte målsætninger på de enkelte opgaveområder.

Styrbarhed kan også rumme et hensyn til omkostningerne ved at implementere nationale mål for den kommunale og regionale opgavevaretagelse. Hvis strukturen giver mulighed for at implementere givne målsætninger med relativt lave omkostninger, må styrbarheden alt andet lige vurderes at være højere, end hvis implementeringsomkostningerne er betydelige.

# 5

## Demokratisk bæredygtighed

### 5.1. Indledning og sammenfatning

---

I nærværende kapitel beskrives rammerne for det repræsentative lokaldemokrati, og der foretages en analyse af, hvordan lokaldemokratiet generelt udfolder sig i kommuner og amter, herunder hvilken betydning kommunestørrelsen har for lokaldemokratiet.<sup>1</sup> Analysen tager udgangspunkt i nogle indikatorer, der samlet set kan bruges til at vurdere, om lokaldemokratiet i kommuner og amter er velfungerende. Indikatorerne omhandler valgdeltagelse, deltagelse i de politiske partier, demografisk og politisk repræsentativitet, kendskab til og interesse for lokaldemokratiet, tillid og borgerens tilknytning til kommunen.

Kapitlet tager udgangspunkt i den repræsentative demokratiopfattelse, som ser demokratiets kerne som valget af og kontrollen med politiske repræsentanter, der træffer beslutninger på vælgerens vegne. En anden tilgang til demokratiet er den deltagelsesbaserede opfattelse, som ser borgernes aktive involvering i de politiske processer på alle niveauer som et demokratisk ideal. Den deltagelsesbaserede demokratitilgang er primært behandlet i *kapitel 6* om borgerinddragelse.

Demokratiet i kommuner og amter er generelt velfungerende. Befolkningen bakker op om de grundlæggende normer bag det repræ-

---

<sup>1</sup> Der er udarbejdet flere undersøgelser af, hvilken betydning kommunestørrelsen har for lokaldemokratiet i kommunerne, men der kendes ikke til sådanne undersøgelser for amterne. I kapitlet vurderes spørgsmålet om kommunestørrelsens betydning primært i relation til kommunerne.

sentative demokrati, og der er tillid til det repræsentative demokrati og de offentlige institutioner.

I international sammenhæng har valgdeltagelsen til kommunal- og amtsrådsvalgene ligget forholdsvis højt og stabilt på omkring 70 pct. i de seneste 30 år, hvilket kan tolkes som et udtryk for, at det demokratiske system opfattes legitimt. Amtsråds- og kommunalvalgene afholdes på det samme tidspunkt, men der er en tendens til en anelse lavere stemmeprocent til amtsrådsvalgene end til kommunalvalgene, hvilket kan tolkes som en indikator på, at opbakningen til amtsrådet – målt på valgdeltagelsen – er en anelse svagere end til kommunalbestyrelsen.

En analyse af sammenhængen mellem valgdeltagelse og kommunistørrelse viser, at valgdeltagelsen falder en anelse med stigende kommunistørrelse, men der er ikke tale om et kontinuerligt fald. En forøgelse af indbyggertallet fra 10.000 til 30.000 kan ifølge undersøgelsen forventes at medføre et fald i valgdeltagelsen på 2,5 pct.enheder, mens en stigning i indbyggertallet fra 30.000 til 50.000 indbyggere kan forventes at medføre et yderligere fald i valgdeltagelsen på 1,1 pct.enheder. Der kan ligeledes konstateres en svag – men usikker – sammenhæng mellem amtsstørrelse og valgdeltagelse til amtsrådsvalg.

Der er generelt få personer, der søger politisk indflydelse gennem de politiske partier. Dette skal ses i sammenhæng med, at borgerne i stigende grad benytter andre deltagelsesformer, jf. kapitel 6, hvorfor det ikke nødvendigvis er udtryk for manglende opbakning til lokaldemokratiet. Generelt er foreninger og partier mest aktive i de større kommuner, både hvad angår formerne for den kommunalpolitiske aktivitet og bredden i denne.

Den politiske repræsentativitet i amter og kommuner vurderes i kapitlet i forhold til bredden i det partipolitiske spektrum. De opstillede kandidater dækker et bredere partipolitisk spektrum i amterne samt i de store kommuner, hvilket blandt andet hænger sammen med en større heterogenitet i de store forvaltningsenheder samt en større andel lokallister i de små kommuner.

Den typiske profil på en kommunal- og amtsrådspolitiker adskiller sig fra befolkningen som helhed, blandt andet ved at der er en

overrepræsentation af mænd, midaldrende, gifte, personer med en videregående uddannelse, beskæftigede, funktionærer og offentligt ansatte. Dermed adskiller kommunal- og amtsrådspolitikernes generelle profil sig ikke væsentligt fra folketingspolitikernes.

Befolkningen har et forholdsvist godt kendskab til kommunalpolitikere, kommunalbestyrelsernes sammensætning og opgaver samt til, hvilke politiske niveauer der har ansvaret for opgaverne. Sammenlignet med kommunerne har befolkningen dog et mindre kendskab til de amtslige politikere og det politiske arbejde i amtsrådet, hvilket kan tolkes som en indikator på, at amterne har en svagere folkelig legitimitet.

En samlet vurdering af sammenhængen mellem kommunestørrelse og lokaldemokrati tyder på, at kommunestørrelse ikke har nogen afgørende betydning for borgernes interesse for og kendskab til lokaldemokratiet, borgernes følelse af tilknytning til kommunen og borgernes opfattelse af at kunne øve indflydelse. Kun for den individuelle deltagelse, valgdeltagelsen, den politiske tillid og tilfredsheden med kommunale serviceydelser, kan der spores en svag tendens til, at demokratiet har det en anelse dårligere i gruppen af kommuner med mere end 50.000 indbyggere. Det er imidlertid umuligt at fastslå, hvornår denne tendens sætter ind. Det er kun muligt at konstatere, at der i spændet mellem 20.000-30.000 indbyggere og formodentlig op til 70.000-80.000 indbyggere sker en svag reduktion i den individuelle deltagelse, valgdeltagelsen, den politiske tillid og tilfredshed med den kommunale service.

## 5.2. Generelt om det lokale demokrati

---

Det repræsentative demokrati er et bærende element i et velfungerende lokaldemokrati. Afsnittet beskriver de formelle rammer for det repræsentative demokrati, herunder valgsystemet.

### 5.2.1. De formelle rammer

Det danske politiske system bygger på det repræsentative demokrati, hvor vælgerne ved henholdsvis folketings-, amtsråds- og kommunalvalg sammensætter de organer, der i valgperioden repræsenterer vælgerne og træffer beslutninger på vegne af disse.

Den demokratiske funktion er todelt. For det første gives vælgerne mulighed for at stemme på personer/partier, der repræsenterer deres synspunkter og interesser. Idealet er således, at det valgte organ i sammensætning og udført politik afspejler vælgerne holdninger. For det andet kan valgbehandlingen betragtes som vælgerne mulighed for at sanktionere, at de beslutninger, der træffes, er i overensstemmelse med vælgerne ønsker.

Et centralt element i det repræsentative demokrati er dermed, at politikerne kan holdes ansvarlige for deres handlinger og beslutninger. Derfor skal vælgerne i praksis have mulighed for at vurdere politikernes handlinger i valgperioden. Dette forudsætter blandt andet gennemsigtighed i forhold til ansvarsfordeling mellem stat, amter og kommuner, samt at borgerne har kendskab til partiernes holdninger og indsigt i de beslutninger, som træffes.

Når der ses nærmere på, hvad borgerne lægger vægt på i indretningen af det lokale demokrati, kan det konstateres, at det repræsentative demokrati nyder en næsten udelt opbakning i befolkningen, jf. *boks 5.1*.

### **Boks 5.1. Tilslutning til det repræsentative demokrati**

Ifølge en spørgeskemaundersøgelse med 2032 respondenter fra 1998 finder 84 pct. af vælgerne det meget vigtigt, at man stemmer ved offentlige valg.<sup>2</sup>

En spørgeskemaundersøgelse, der har særligt fokus på det primærkommunale niveau, viser tilsvarende en meget høj opbakning til det repræsentative demokrati.<sup>3</sup> Eksempelvis opnår et spørgsmål om vigtigheden af, at kommunalpolitikere kan holdes ansvarlige over for borgerne, værdien 88 på et indeks fra 0 (mindre vigtigt) til 100 (meget vigtigt). Et samlet indeks, der indfanger centrale aspekter ved et repræsentativt styre (herunder at kommunalpolitikere kan holdes ansvarlige, at valgresultatet er afgørende for fastlæggelsen af kommunalpolitikken og at beslutningsprocessen tager hensyn til og afspejler borgernes synspunkter) opnår værdien 83 på en tilsvarende skala.

Kilde: Andersen, Johannes, *Demokratiske normer*, 2000, Houlberg, Kurt, *Hvad er et godt kommunestyre?*, 2003.

<sup>2</sup> Andersen, Johannes, *Demokratiske normer*, 2000.

<sup>3</sup> Houlberg, Kurt, *Hvad er et godt kommunestyre?*, 2003.

### 5.2.2. Valgsystemet

Amtsråd og kommunalbestyrelser vælges for en fireårig periode. I modsætning til statsministeren har borgmesteren ikke mulighed for at udskrive valg inden valgperiodens afslutning. Ligeledes har et flertal i kommunalbestyrelsen ikke – som et flertal i Folketinget – mulighed for at stille mistillidsvotum til borgmesteren og på denne måde tvinge borgmesteren til at gå af eller udskrive valg. Valg til det amtslige og det kommunale niveau afholdes altid hvert fjerde år.

De amtslige og kommunale valg afholdes som forholdstalsvalg, således at der sikres en overensstemmelse mellem partiernes andele af de afgivne stemmer og deres andele af mandater i amtsrådet henholdsvis kommunalbestyrelsen.<sup>4</sup>

I modsætning til folketingsvalgene er der ikke ved amtsråds- og kommunalvalg fastsat formelle regler om spærregrænse mv. Derimod taler man i forbindelse med amtsråds- og kommunalvalg om ”naturlige spærregrænser”, jf. *boks 5.2*.

---

<sup>4</sup> Ved amtsråds- og kommunalvalg anvendes den d'Hondtske divisormetode til fordelingen af de afgivne stemmer på de enkelte mandater. Metoden favoriserer i en vis udstrækning de større partier, men kandidatlisterne kan for at modvirke dette indgå valg- eller listeforbund og dermed alliere sig med hinanden.

## Boks 5.2. Spærregrænser og antal kommunalbestyrelsesmedlemmer

Indtil 1989 skulle antallet af kommunalbestyrelsesmedlemmer i den enkelte kommune godkendes af indenrigsministeren, der forudsatte en vis sammenhæng mellem indbyggertal og medlemsantal. Ved en lovændring i 1989 blev det frit for den enkelte kommune at fastsætte antallet af kommunalbestyrelsesmedlemmer. Dog skal der vælges et ulige antal på mindst 9 og maksimalt 31. I Københavns Kommune kan vælges op til 55 medlemmer. Lovændringen har dog ikke medført markante ændringer i antallet af kommunalbestyrelsesmedlemmer. Fra en gennemsnitlig størrelse på 17,2 i 1989 var gennemsnittet faldet til 16,9 ved valget i 2001.

Den naturlige spærregrænse afhænger først og fremmest af antallet af medlemmer i kommunalbestyrelsen. Er der 31 medlemmer ligger spærregrænsen omkring 3 pct., 25 medlemmer giver en naturlig spærregrænse på ca. 4 pct., 17 medlemmer giver en naturlig spærregrænse på omkring 6 pct., mens en kommunalbestyrelse på 13 medlemmer indebærer en naturlig grænse på omkring 7 pct. Den naturlige spærregrænse vil ud over antallet af medlemmer i kommunalbestyrelsen afhænge af antallet af kandidatlistor og valgforbund.

**Tabel 5.1. Antal kommunalbestyrelsesmedlemmer i forhold til kommune-størrelse ved valget i 2001**

Antal indbyggere	Gennemsnit	Antal kommuner
Under 5.000.....	12,3	17
5.000-9.999.....	14,6	117
10.000-14.999.....	17,2	55
15.000-24.999.....	18,5	42
25.000-49.999.....	20,1	27
50.000-99.999.....	23,5	13
Over 100.000.....	30,3	3

Anm.: Københavns Kommune er udeladt fra tabellen. Københavns Kommune har 55 medlemmer af Borgerrepræsentationen.

Spredningen inden for hver kommunegruppe er meget begrænset.

Kilde: Egne beregninger på baggrund af tal fra Danmarks Statistik.

## 5.3. Valgdeltagelse

I Danmark er der en høj og relativt stabil valgdeltagelse til såvel folketings-, amtsråds- og kommunalvalg. Valgdeltagelsen til kommunal- og amtsrådsvalgene har ligget forholdsvis stabilt omkring 70 pct., dog med markante fluktuationer ved valget i 1974 og 2001, jf. *figur 5.1*. Den rekordhøje valgdeltagelse i 2001 må henføres til, at afholdelsen af valget faldt sammen med afholdelsen af folketingsvalget, hvor valgdeltagelsen traditionelt har ligget højere om-

kring 85 pct. Den laveste stemmeprocent ved valget i 1974 må henføres til, at der var tale om det første valg efter, at kommunalreformen var fuldt ud gennemført, og at det kun var et år efter det såkaldte jordskredsvalg.

I international sammenhæng er valgdeltagelsen til amtsråds- og kommunalvalgene ganske høj. Til sammenligning har lande som Frankrig, Norge, Holland og Portugal en valgdeltagelse til lokalvalgene omkring 60 pct., mens Schweiz, Irland og Storbritannien ligger i den laveste ende omkring 40-50 pct. Den højeste valgdeltagelse på omkring 80 pct. findes i Østrig, Italien, Finland, Belgien og Sverige.<sup>5</sup>

Den høje valgdeltagelse til amtsråds- og kommunalvalgene indikerer, at der i Danmark eksisterer en levende norm om, at man bør møde op på valgdagen og afgive sin stemme, hvilket kan tolkes som udtryk for, at det demokratiske system opfattes som legitimt.<sup>6</sup> Samtidig skal det nævnes, at en række andre forhold end valgdeltagelse, herunder borgernes tilfredshed med lokaldemokratiet samt borgernes lokale engagement og deltagelse, indvirker på kommissionens vurdering af, om der er tale om et velfungerende lokaldemokrati.

Det fremgår af figur 5.1., at valgdeltagelsen til amtsrådsvalgene er en anelse højere – typisk 1-2 pct.enheder – end valgdeltagelsen til kommunalvalgene. Dette har dog en valgteknisk forklaring. Årsagen er, at Københavns Kommune har mange indbyggere og en lav stemmeprocent – typisk 10 pct.enheder under landsgennemsnittet. Københavns Kommune er således i stand til mærkbart at trække ned i landsgennemsnittet for kommunalvalgene. Hvis der ses bort fra København, er det typiske mønster, at valgdeltagelsen til amtsrådsvalgene er lavere end valgdeltagelsen til kommunalvalgene. En sammenligning af stemmeprocenten ved amtsråds- og kommu-

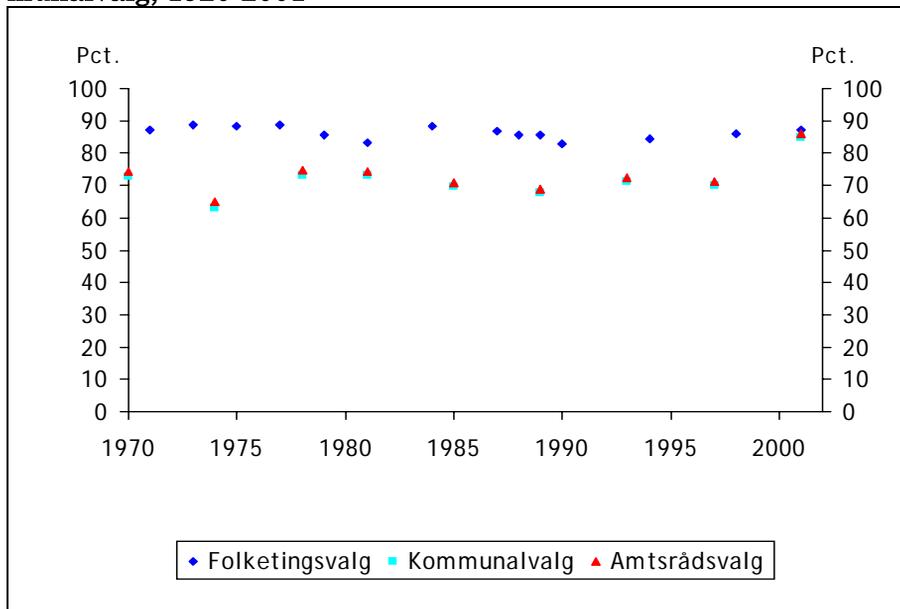
---

<sup>5</sup> Gaarsted Frandsen, Annie, *Size and electoral participation in local elections*, 2002. Nationale og institutionelle forhold såsom størrelsen af de lokale og regionale enheder, valgsystem, regler om samtidighed i afholdelse af lokale og nationale valg samt regler om obligatorisk valgdeltagelse har betydning for valgdeltagelsen i de forskellige lande. Danske kommuner er i international sammenligning forholdsvis store, hvilket formentlig trækker lidt ned i valgdeltagelsen.

<sup>6</sup> Elklit, Jørgen, mfl., *Hvem stemmer – og hvem stemmer ikke?*, Magtudredningen 2000.

nalvalget i 1993 viser således, at det kun er i én ud af hver tretten kommuner, at stemmeprocenten til amtsrådsvalgene er højere end stemmeprocenten ved kommunalvalget.<sup>7</sup>

**Figur 5.1. Valgdeltagelse ved folketingsvalg, amtsrådsvalg og kommunalvalg, 1920-2001**



Anm.: Den højere valgdeltagelse til amtsrådsvalgene i forhold til kommunalvalgene skyldes alene, at Københavns Kommune trækker ned i landsgennemsnittet for kommunerne på grund af en lav stemmeprocent og et højt indbyggertal.

Kilde: Goul Andersen, Jørgen, *Politisk deltagelse i 1979 sammenlignet med 1990, 1993*. For senere år: Danmarks Statistik, diverse årgange.

Det faktum, at valgene til amtsråd og kommunalbestyrelser afholdes på samme tidspunkt er formentlig med til at mindske variationen mellem de to valgtyper. Tendensen til en anelse lavere stemmeprocent ved amtsrådsvalgene end til kommunalvalgene samt vælgernes angivelse af, hvordan de ville stemme, hvis valgene blev afholdt på to forskellige tidspunkter peger umiddelbart i retning af, at amtsrådsvalgene opnår en anelse højere stemmeprocent, fordi valgene finder sted på samme tidspunkt, jf. *boks 5.3*.

<sup>7</sup> Analyser foretaget af Roger Buch Jensen på baggrund af valgdata fra Danmarks Statistik.

### Boks 5.3. Stemmeprocenten ved amtsråds- og kommunalvalg

I en undersøgelse af et repræsentativt udsnit af de danske vælgere blev vælgerne spurgt om, hvorvidt de havde stemt ved henholdsvis amtsråds- og kommunalvalget. Næsten alle vælgerne stemte ved begge valg, men for dem, der kun stemte ved det ene valg, var der fem gange så mange, der stemte til kommunalvalget end ved amtsrådsvalget, jf. *tabel 5.2*.

**Tabel 5.2. Vælgernes angivelse af stemmeadfærd i forhold til kommunal- og amtsrådsvalg**

	Pct.
Stemte ved begge valg.....	80,6
Stemte alene ved valg af kommunalbestyrelse.....	2,5
Stemte alene ved valg af amtsråd .....	0,5
Stemte ikke.....	16,4
I alt .....	100
N.....	886

Anm.: Valgdata fra 1993. Stemmeprocenten er næsten 10 pct.enheder højere end den faktiske på omkring 71-72 pct., hvilket skyldes en tendens til overrapportering som følge af normer om, at man bør deltage aktivt. Der er dog ingen grund til at forvente, at overrapporteringen er systematisk forbundet med valgtipe.

Kilde: Upublicerede analyser af Roger Buch Jensen, *Valg, vælgere og partier ved amtsrådsvalgene*.

Herudover blev vælgerne i undersøgelsen spurgt om, hvorledes de ville stemme, hvis valgene blev afholdt på forskellige tidspunkter. Resultaterne skal tolkes med en vis forsigtighed, idet der spørges til en hypotetisk situation. Resultatet viser, at langt de fleste vælgere fortsat ville stemme ved begge valg, men at over 10 pct. ville stemme ved valget til kommunalbestyrelsen, men ikke til amtsrådet, jf. *tabel 5.3*.

**Tabel 5.3. Stemmeadfærd, hvis valgene blev afholdt på forskellige tidspunkter**

	Pct.
Stemme ved begge valg.....	87,5
Stemme ved valget til kommunalbestyrelsen, men ikke til amtsrådet....	11,5
Stemme ved valget til amtsrådet, men ikke til kommunalbestyrelsen....	0,5
Ville ikke stemme ved nogen af valgene .....	0,5
I alt .....	100
N.....	739

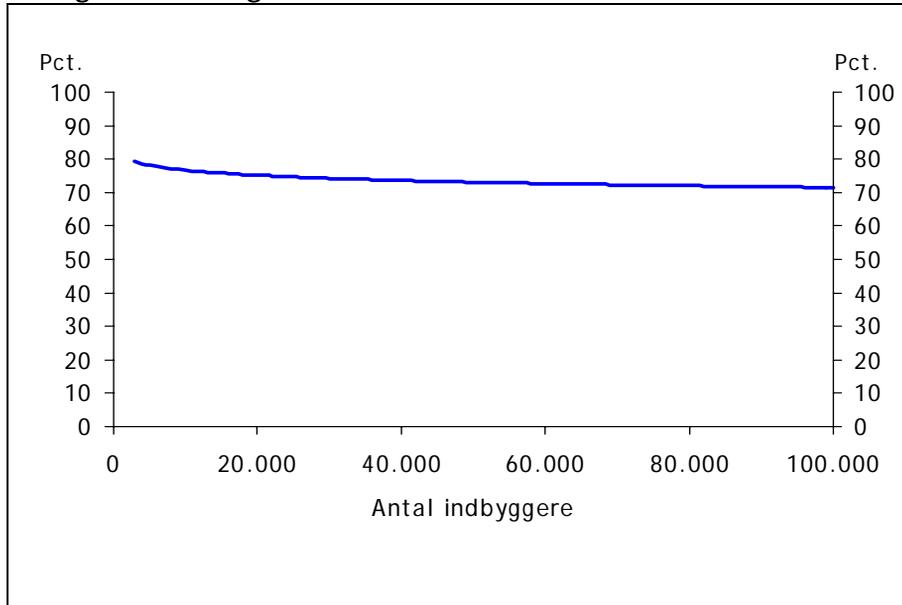
Anm.: Valgdata fra 1993. Stemmeprocenten er over 15 pct.enheder højere end den faktiske på omkring 71-72 pct., hvilket skyldes en typisk tendens til overrapportering som følge af normer om, at man bør deltage aktivt. Der er dog ingen grund til at forvente, at overrapporteringen er systematisk forbundet med valgtipe.

Kilde: Upublicerede analyser af Roger Buch Jensen, *Valg, vælgere og partier ved amtsrådsvalgene*.

### 5.3.1. Sammenhæng mellem valgdeltagelse og kommune- og amtsstørrelse

En regressionsanalyse af sammenhængen mellem kommune- og amtsstørrelse og valgdeltagelse ved valget i 1997, hvor der er korrigeret for befolkningens demografiske sammensætning, viser, at valgdeltagelsen falder en anelse med stigende kommune- og amtsstørrelse, jf. *figur 5.2*. Effekten af ændringer i folketallet er størst for forholdsvis små kommuner. En forøgelse af folketallet fra 10.000 til 30.000 indbyggere kan som udgangspunkt forventes at medføre et fald i valgdeltagelsen på 2,5 pct.enheder, mens en stigning i kommune- og amtsstørrelsen fra 30.000 til 50.000 indbyggere kan forventes at medføre et yderligere fald i valgdeltagelsen på 1,1 pct.enheder.

**Figur 5.2. Sammenhæng mellem kommunestørrelse og valgdeltagelse ved valget i 1997**



Anm.:

- 1) Grafen er baseret på udregninger, hvor de resterende variable i den multiple regression er sat lig deres gennemsnitsværdi.
- 2) Der er korrigeret for en række økonomiske og sociale faktorer: Alder, andel af enlige, andel selvstændige, andel med videregående uddannelse, andel ejerboliger, andel statsborgere fra tredje verdens lande, børn af enlige forsørgere pr. 100 indbyggere, andel helårsmodtagere af indkomsterstøttede ydelser, bruttodriftsudgifter pr. indbygger, andel pendlere, andel tilflyttere, befolkningsandel i bymæssig bebyggelse og befolknings-tæthed.
- 3) De fleste observationer er placeret i figurens venstre side, da omkring halvdelen af kommunerne har under 10.000 indbyggere. Der er dog ingen kommuner, der afviger markant fra den generelle tendens og dermed påvirker kurvens hældning i uforholdsmæssig stor grad.

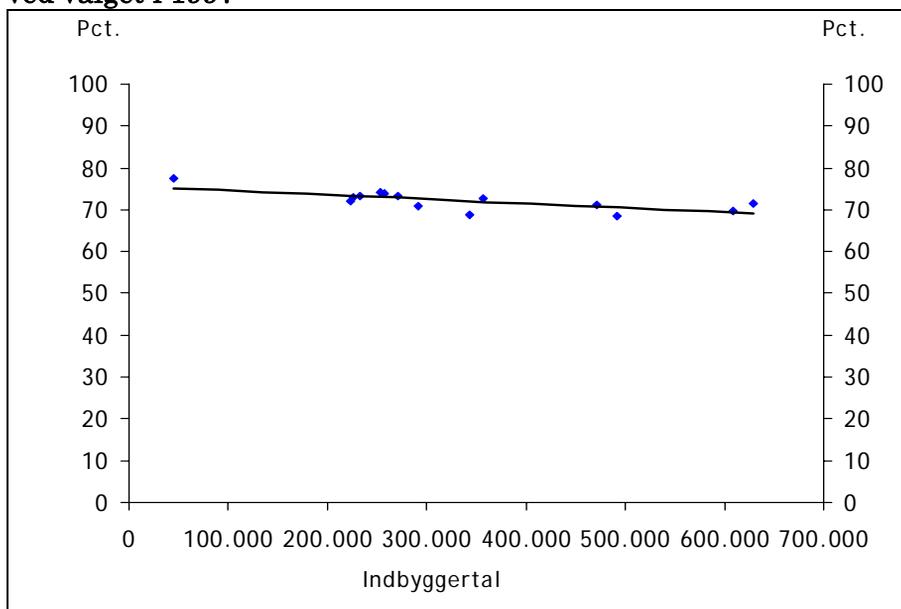
Kilde: Egne beregninger på baggrund af data fra Danmarks Statistik og Indenrigs- og Sundhedsministeriet. Valgdata fra 1997.

Konklusionen om, at valgdeltagelsen falder en anelse med stigende kommunestørrelse, er i overensstemmelse med andre undersøgelser på området.

At størrelse har en betydning for valgdeltagelsen gør sig umiddelbart også gældende i relation til amterne, idet seks ud af de syv

største amter i 2001 havde en stemmeprocent, der lå under landsresultatets gennemsnit, mens seks ud af de syv mindste amter havde stemmeprocenter, som lå over stemmeprocenten på landsplan. En regressionsanalyse viser, at der er en signifikant negativ sammenhæng, som angiver, at for hver gang antallet af indbyggere stiger med 100.000 personer falder stemmeprocenten med omkring 1 pct. enhed, jf. *figur 5.3*. Der er imidlertid ikke korrigeret for økonomiske, demografiske og sociale faktorer i analysen, hvorfor resultatet skal tolkes med varsomhed. I lighed med analysen af valgdeltagelsen til kommunalvalget må højere urbaniseringsgrad i de større amter således forventes at forklare en betydelig andel af forskellen i stemmeprocenten.

**Figur 5.3. Sammenhæng mellem amtsstørrelse og valgdeltagelse ved valget i 1997**



Kilde: Egne beregninger på baggrund af data fra Danmarks Statistik. Valgdata fra 1997.

Der er flere konkurrerende forklaringer på, at valgdeltagelse til amtsråds- og kommunalvalg falder en anelse med stigende kommunestørrelse, afhængigt af om man ser valgdeltagelse som udtryk for en rationel eller normbaseret handling eller som udtryk for lokalt engagement, jf. *boks 5.4*. Herudover har befolkningens person-

lige og sociale ressourcer betydning for valgdeltagelsen, idet kommunestørrelsens forklaringskraft i forhold til valgdeltagelsen reduceres, når der kontrolleres for befolkningens sociale og økonomiske sammensætning.

#### **Boks 5.4. Forklaringer på valgdeltagelse**

##### *Valgdeltagelse som afhængig af personlige og sociale ressourcer*

I denne tilgang er personlige ressourcer som f.eks. uddannelse, indkomst og beskæftigelse samt deltagelse i sociale grupper bestemmende for valgdeltagelsen. Forskelle i valgdeltagelse mellem store og mindre kommuner kan således ud fra denne tilgang henføres til forskelle i befolkningens sammensætning med hensyn til personlige og sociale ressourcer.

##### *Valgdeltagelse som rationel handling*

I den rationelle tilgang vurderer vælgerne, om udbyttet af at stemme overstiger omkostningerne herved. Forskelle i valgdeltagelse mellem store og mindre kommuner kan i dette perspektiv forklares med, at der i de mindre kommuner er større sandsynlighed for at afgive en ”afgørende stemme”, idet der skal langt færre stemmer til at afgøre et valg.

##### *Valgdeltagelse som normbaseret handling*

Den normbaserede tilgang ser vælgerens stemmeafgivning som baseret på en norm om, at det er en borgerpligt at stemme. Forskelle i valgdeltagelse mellem store og mindre kommuner kan i dette perspektiv forklares med, at vælgerne i de mindre kommuner i højere grad forventes at tilpasse sig til de sociale normer om, at det er en borgerpligt at stemme som følge af større social integration og homogenitet.

##### *Valgdeltagelse som lokalt engagement*

Den sidste tilgang ser valgdeltagelse som udtryk for lokalt engagement i form af tilknytning, tillid, interesse og viden i relation til det lokalpolitiske niveau. Forskelle i valgdeltagelse mellem kommuner kan i dette perspektiv forklares med, at borgernes lokalpolitiske engagement forventes at være større i mindre kommuner end i store kommuner som følge af større social integration og homogenitet.

Anm.: Det er ikke muligt at afprøve alle forklaringerne på valgdeltagelse empirisk. Der kan til en vis grad kontrolleres for personlige og sociale ressourcer, men selv i forhold til disse variable kan der være ikke-observerbare forhold, som er svære at påvise empirisk.

Kilde: Gaarsted Frandsen, Annie, *Deltagelse ved kommunalvalg*, 2003.

Sammenfattende kan det konkluderes, at stemmeprocenterne ved valgene til amtsråds- og kommunalvalgene ligger forholdsvist højt og stabilt på omkring 70 pct. Der er en tendens til en anelse lavere stemmeprocent til amtsrådsvalgene end til kommunalvalgene,

samt til at kommunernes og amternes størrelse har betydning for stemmeprocenten.

#### 5.4. Borgernes deltagelse i de politiske partier

---

Amtsråds- og kommunalvalgene er baseret på konkurrence mellem partier, hvorfor aktive partier, der er i stand til at rekruttere medlemmer og fremtidige kandidater, er væsentlige for at sikre sunde demokratiske valg.

Der er generelt få personer, der søger politisk indflydelse gennem de politiske partier. I 2000 var omkring 5 pct. af vælgerbefolkningen registreret som medlem af et politisk parti, og partiernes medlemstal har gennem de seneste 50 år været for nedadgående.<sup>8</sup>

Dette skal ses i sammenhæng med, at borgerne i stigende grad benytter andre deltagelsesformer, hvilket er genstand for analysen af borgerinddragelse og politisk nærhed i kapitel 6.

##### 5.4.1. Sammenhæng med kommunestørrelse

Borgernes medlemskab af og aktivitet inden for de politiske partier synes at være stigende med kommunestørrelse. Generelt er foreninger og partier mest aktive i de større kommuner, både hvad angår formerne for den kommunalpolitiske aktivitet og bredden i denne. Det gælder for kommuner med under 15.000 indbyggere, at borgernes medlemskab af og aktivitet inden for de politiske partier ligger under landsgennemsnittet, mens niveauet er størst i kommuner med mellem 15.000-40.000 indbyggere.<sup>9</sup>

Generelt hænger intensiteten af den organisatoriske deltagelse i partier og foreninger samt partisystemets konkurrenceniveau, som behandles i *afsnit 5.5.*, positivt sammen med kommunestørrelsen. Partiernes og foreningernes rolle i den kommunale beslutningsproces står dermed styrket i de større kommuner.<sup>10</sup>

---

<sup>8</sup> Roger Buch Jensen, *Kommunalvalgene i perspektiv*, 2001.

<sup>9</sup> Mouritzen, Poul Erik, *De små kommuner. De er ikk' så ringe endda*, 1997.

<sup>10</sup> Mouritzen, Poul Erik, *De små kommuner. De er ikk' så ringe endda*, 1997. Balle Kristensen, Thomas, *Kommunestrukturens konsekvenser – politik, økonomi eller*

Dette må ses i sammenhæng med antallet af partier i kommunerne. Det er kun Venstre og Socialdemokraterne, der har vælgerforeninger, der dækker hele landet. De mellemstore og små partier har ikke vælgerforeninger og opstillede kandidater til kommunalbestyrelserne over hele landet. Da det kræver betydelig mere engagement at oprette en lokal partiforening i en kommune, end det kræver at melde sig ind og virke i en eksisterende forening, kan dette være en medvirkende forklaring til den lavere partideltagelse i de mindre kommuner. En anden forklaring kan være, at det er sværere at rekruttere partimedlemmer, når chancen for at blive valgt til kommunalbestyrelsen er mindre, jf. *naturlige spærregrænser*.

Sammenfattende kan det konkluderes, at den kollektive deltagelse i partier og foreninger er mere udbredt i de større kommuner. Den individuelle politiske deltagelse, i form af f.eks. personlige henvendelser til politikere eller forvaltningspersonale, er genstand for behandling i kapitel 6 om borgerinddragelse og politisk nærhed.

## 5.5. Den politiske repræsentativitet

---

Den politiske repræsentativitet i kommuner og amter kan vurderes ud fra antallet af opstillede kandidater og partier. Et højt antal kandidater i forhold til antallet af mandater og et udbud af partier, der repræsenterer det partipolitiske spektrum bredt, kan betragtes som indikatorer på et velfungerende repræsentativt lokaldemokrati.

I det følgende behandles de to aspekter af den politiske repræsentativitet, herunder undersøges betydningen af kommunistørrelsen.

### 5.5.1. Antal kandidater til valg

I forbindelse med kommunalreformen i 1970 sker der et markant fald i antallet af opstillede kandidater fra 36.226 ved valget i 1966 til 21.612 ved valget i 1970, jf. *tabel 5.4*. Det skal ses i sammenhæng med, at kommunalreformen reducerede antallet af kommu-

---

*politisk økonomi*, 2002, Houlberg, Kurt & Thomas Larsen, *Er kommunerne bæredygtige ind i de næste årtusind?*, 2000.

ner fra ca. 1.300 til 275, hvilket medførte et betydeligt fald i antallet af mandater til de nye enheder. Måles antallet af kandidater i forhold til pladserne, der skal besættes, er der således tale om en stigning fra 3,6 til 4,6 kandidater pr. mandat.

Ved valget i 1974 stiger antallet af kandidater igen, men fra midten af 1980'erne sker der et gradvist fald i antallet af opstillede kandidater ved kommunalvalgene.

Det gradvise fald i antallet af kandidater i perioden 1985-1993 kan blandt andet forklares med en ændring af kommunalvalgsloven i 1985, der muliggjorde sideordnet opstilling.<sup>11</sup> Ved sideordnet opstilling er antallet af personlige stemmer mest afgørende for, hvem der vælges – i modsætning til tidligere, hvor det havde været obligatorisk at opstille på partiliste, hvor placeringen på listen har mest betydning for, hvem der vælges. Den sideordnede opstilling resulterede i et fald i anvendelsen af listeforbund samt et fald i antallet af kandidater, der alene opstillede som "listefyld", dvs. så langt nede på partilisten, at de var sikre på ikke at blive valgt.

Forklaringen på det faldende antal kandidater kan således delvist henføres til den generelle politiske udvikling med hensyn til ændringer i opstillingsform, antal pladser i kommunalbestyrelserne mv. – snarere end til befolkningens interesse for politik.<sup>12</sup> Trods det faldende antal opstillede kandidater til kommunalvalgene opstiller der – når hele landet ses under ét – stadig omkring fire kandidater pr. mandat. Til sammenligning var der ved folketingsvalget i november 2001 5,6 kandidater pr. mandat. Der er således stadig konkurrence om pladserne til kommunalbestyrelserne.

---

<sup>11</sup> Elklit, Jørgen mfl., *Kommunalvalg*, 1997. Roger Buch Jensen, *Kommunalvalgene i perspektiv*, 2001.

<sup>12</sup> Buch Jensen, Roger, afviser i *Kommunalvalgene i perspektiv* den såkaldte faldshypotese, hvor arbejdsløshed, politik- og politikerlede, faldende medlemstal i partierne, nye familie-, erhvervs-, og beskæftigelsesmønstre mv. har ført til en manglende interesse for at opstille. Udviklingen i disse forhold harmonerer dårligt med udviklingen i kandidattallet, hvorfor forklaringen primært skal findes i de ovennævnte faktorer omkring opstillingsform mv.

**Tabel 5.4. Antal kandidater til kommunalvalg, 1966-2001**

År	Antal kandidater	Antal mandater	Kandidater pr. mandat
1966 .....	36.226	10.005	3,6
1970 .....	21.612	4.677	4,6
1974 .....	24.199	4.735	5,1
1978 .....	23.821	4.759	5
1981 .....	23.789	4.769	5
1985 .....	21.758	4.773	4,6
1989 .....	19.593	4.737	4,1
1993 .....	17.688	4.704	3,8
1997 .....	17.373	4.685	3,7
2001 .....	16.914	4.647	3,6

Kilde: Diverse publikationer fra Danmarks Statistik.

Antallet af kandidater til amtsrådsvalget i 2001 var på 2.585, hvilket er højere end i 1970, hvor antallet af kandidater til amtsrådsvalget var på 2.101, jf. *tabel 5.5*. Der har dog ikke været tale om en jævn udvikling. I årene fra 1970 til 1985 ses en stigning, der til dels kan forklares med en stigning i antallet af opstillede partier og lister i perioden. Efter valget i 1985 falder tallet igen, hvilket blandt andet kan henføres til muligheden for sideordnet opstilling og faldet i anvendelsen af listeforbund.<sup>13</sup>

For amterne er antallet af opstillede kandidater pr. mandat markant højere end i kommunerne. Ved valget i 2001 var gennemsnittet knap syv kandidater pr. mandat, mens tallet var knap fire kandidater pr. mandat i kommunerne. Der er således større konkurrence om pladserne til amtsrådet end om pladserne til kommunalbestyrelsen. Dette kan blandt andet skyldes, at alle Folketingets partier som oftest er repræsenteret ved amtsrådsvalgene i samtlige amter, hvorimod en række af de mindre partier ikke opstiller i alle kommuner.

Der er ikke nogen entydig sammenhæng mellem amternes størrelse og antallet af opstillede kandidater pr. mandat, hvilket antageligt hænger sammen med, at de fleste politiske partier er repræsenteret i alle amter.<sup>14</sup>

<sup>13</sup> Buch Jensen, Roger, *Kommunalvalgene i perspektiv*, 2001.

<sup>14</sup> Ved valget i 2001 var det højeste antal kandidater pr. mandat i Århus og Sønderjyllands amter på omkring otte, mens det laveste antal kandidater pr. mandat i Roskilde og Fyns amter var omkring seks kandidater pr. mandat.

**Tabel 5.5. Antal kandidater til amtsrådsvalg, 1970-2001**

År	Antal kandidater	Antal mandater	Kandidater pr. mandat
1970 .....	2101	336	6,3
1974 .....	2708	370	7,3
1978 .....	2901	370	7,8
1981 .....	3110	370	8,4
1985 .....	3175	374	8,5
1989 .....	2770	374	7,4
1993 .....	2515	374	6,7
1997 .....	2711	374	7,2
2001 .....	2585	374	6,9

Kilde: Diverse publikationer fra Danmarks Statistik.

I det følgende undersøges, hvilken betydning kommunestørrelsen har for konkurrencen om pladserne i kommunalbestyrelserne.

### 5.5.2. Kommunestørrelse og antal kandidater til valg

Generelt er der for kommunerne en sammenhæng, hvor antallet af opstillede kandidater pr. mandat stiger med kommunestørrelsen. Dette bevirker, at der er større konkurrence om pladserne i de større kommuner. I kommuner med 50.000 til 100.000 indbyggere er der knap fem opstillede kandidater pr. mandat i kommunalbestyrelsen og i kommuner på 25-50.000 indbyggere er der ca. fire kandidater pr. mandat, mens der i de mindste kommuner med under 10.000 indbyggere er ca. tre opstillede kandidater pr. mandat, jf. *tabel 5.6*.

**Tabel 5.6. Kommunestørrelse og antal kandidater ved kommunalvalget, 2001**

Kommunestørrelse antal indbyggere	Antal kom- muner	Antal kandidater pr. man- dat (gennemsnit)
Under 5.000.....	17	3,13
5.000-9.900 .....	117	3,21
10.000-14.999 .....	55	3,21
15.000-24.999 .....	42	3,73
25.000-49.999 .....	27	4,32
50.000-99.999 .....	13	4,87
Over 100.000 .....	4	6,57
Total .....	275	3,52

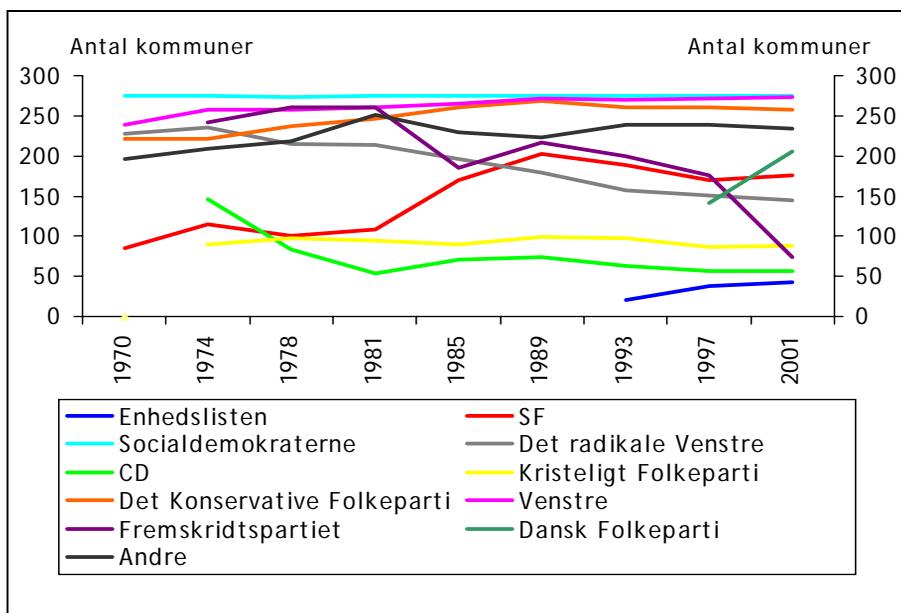
Kilde: Egne beregninger på baggrund af tal fra Indenrigs- og Sundhedsministeriet og Danmarks Statistik.

### 5.5.3. Antal opstillede partier

I amterne er alle Folketingets partier som regel repræsenteret ved amtsrådsvalgene. Derimod er det ikke alle partier, der opstiller kandidater til kommunalvalgene over hele landet, jf. *figur 5.4*. Derimod opstiller der i mange kommuner lokallister, der går på tværs af det politiske spektrum, idet de har et personligt eller lokalt udgangspunkt.

Socialdemokraterne og Venstre opstiller kandidater til kommunalvalgene i samtlige kommuner, og Det Konservative Folkeparti er repræsenteret i stort set alle kommuner. Det Radikale Venstre, SF og Dansk Folkeparti er ved valget i 2001 opstillet i mellem 150-200 kommuner. Endelig er Enhedslisten, CD, Kristeligt Folkeparti og Fremskridtspartiet ved valget i 2001 opstillet i omkring en tredjedel af kommunerne.

**Figur 5.4. Opstillede partier i kommunerne til kommunalvalg i 1970-2001**



Kilde: Jensen, Roger Buch Jensen, *Kommunalvalgene i perspektiv*, 2001, samt egne beregninger, 2001.

Der opstiller kandidater fra hele det politiske spektrum i kommuner med over 25.000 indbyggere, jf. *tabel 5.7*. For kommuner med mellem 10.000-15.000 indbyggere er yderfløjene og midterpartierne opstillet i mellem 64 pct. og 80 pct. af kommunerne.<sup>15</sup> I kommunerne med mellem 5.000-10.000 indbyggere er yderfløjene og midterpartierne opstillet i mellem 49 pct. og 72 pct. af kommunerne. I de mindste kommuner under 5.000 indbyggere opstiller SF og Enhedslisten i knap hver femte kommune, mens Det Radikale Venstre, CD og Kristeligt Folkeparti opstiller i knap hver fjerde kommune.

Venstrefløjs- og midtervælgere, der har bopæl i en kommune under 10.000 indbyggere, vil dermed ofte være "hjemløse" ved kommunalvalgene, hvilket er en af årsagerne til, at stemmerne fordeler sig anderledes ved folketings- og kommunalvalgene.

<sup>15</sup> Der anvendes her en traditionel højre/venstrefløjsskala. Det skal her bemærkes, at en række politiske emner går på tværs af den traditionelle højre-venstreskala.

**Tabel 5.7. Opstillede partier grupperet efter kommunistørrelse ved valget i 2001**

Antal indbyggere	SF og Enhedslisten	Socialdemokraterne	CD, Kristeligt Folkeparti og Det Radikale Venstre og De Konservative	Dansk Folkeparti og Fremskridtspartiet	Andre lister
	Pct.	Pct.	Pct.	Pct.	Pct.
Under 5.000...	18	100	24	100	53
5.000-9.999....	49	100	60	98	72
10.000-14.999	64	100	73	100	80
15.000-24.999	88	100	100	100	95
25.000-49.999	100	100	100	100	100
50.000-99.999	100	100	100	100	100
Over 100.000.	100	100	100	100	100

Anm.:

- 1) Betegnelsen andre lister dækker over lokallister, Sydslesvigsk Parti mfl. En undersøgelse foretaget af Roger Buch Jensen viser, at lokallisternes tyngde er til højre for midten, Elklit, Jørgen mfl., *Kommunalvalg*, 1997. Buch Jensen, Roger, *Kommunalvalgene i perspektiv*, 2001.
- 2) Registreringen af grupperne med flere partier bygger på, at mindst et af partierne skal være opstillet.

Kilde: Egne beregninger på baggrund af tal fra Indenrigs- og Sundhedsministeriet.

Der kan være flere forklaringer på, at nogle partier ikke opstiller i de mindste kommuner. For det første er de mindre kommuner alt andet lige mere homogene end de større kommuner, hvorfor der i mindre grad er grundlag for et bredere partipolitisk spektrum, ligesom der er tradition for at opstille flere lokallister. For det andet kan det være svært at rekruttere kandidater for de mindre partier i de mindste kommuner. For det tredje kan partiorganisationerne vurdere, at der trods opstilling ikke vil være chance for at blive valgt til kommunalbestyrelsen, og at det derfor er bedre at koncentrere sig om de kommuner, hvor chancen for at blive indvalgt er større, jf. naturlige spærregrænser. En undersøgelse af partiernes "succesrate"<sup>16</sup> ved kommunalvalget i 1997 viser således, at mindre partier som Enhedslisten, Det Radikale Venstre, CD, Kristeligt Folkeparti og Fremskridtspartiet har en relativt lav succesrate,

<sup>16</sup> Sammenhængen mellem, hvor mange steder et parti opstiller, og hvor mange steder partiet opnår valg.

hvilket tyder på, at opstillingen i høj grad skyldes et ønske om ”at vise flaget”.<sup>17</sup>

Sammenfattende kan det konkluderes, at der er større konkurrence om mandaterne i de større kommuner, og at de opstillede kandidater dækker et bredere partipolitisk spektrum end i de mindre kommuner. Dette hænger antageligt sammen med en større heterogenitet i de store kommuner samt en større andel lokallister, der ofte er tværpolitiske, i de mindre kommuner.

## 5.6. Demografisk repræsentativitet

---

Demografisk repræsentativitet handler om, hvorvidt kandidaterne til de politiske embeder og/eller de valgte politikere ”ligner” de vælgere, som vedkommende repræsenterer – typisk i forhold til køn, alder, erhverv, uddannelse mv.

Ofte er der på kandidatlisterne til kommunalbestyrelserne, amtsrådene og Folketinget en overrepræsentation af mænd, midaldrende, gifte, personer med en videregående uddannelse, beskæftigede, funktionærer og offentligt ansatte i forhold til befolkningen som helhed.<sup>18</sup> Der er således tale om en demografisk skævhed mellem vælgerne og de opstillede kandidater. Meget tyder på, at denne skævhed forstærkes for hvert trin, man bevæger sig fra vælgere over partimedlemmer, kandidater og indvalgte politikere til udvalgsformænd og borgmestre.<sup>19</sup>

Det kan være relevant at undersøge, om der er forskelle i repræsentativiteten mellem store og små kommuner. På baggrund af de tilgængelige data er det imidlertid alene muligt at undersøge repræsentativiteten i forhold til kandidaternes køn. Undersøgelsen viser, at skævheden i kønsfordelingen er størst i de mindre kommuner, jf. *boks 5.5*.

---

<sup>17</sup> Buch Jensen, Roger, *Kommunalvalgene i perspektiv*, 2001.

<sup>18</sup> Kjær, Ulrik, *Kommunalbestyrelsernes sammensætning – rekruttering og repræsentation i dansk kommunalpolitik*, 2000. Buch Jensen, Roger, *Svarfordelinger fra undersøgelse af amtsrådsmedlemmer*, nr. 17, 1998.

<sup>19</sup> Berg, Rikke og Ulrik Kjær, *Afspejler kommunalpolitikerne vælgerne?*, 1997.

### Boks 5.5. Kønsfordelingen ved kommunalvalget i 2001

En undersøgelse af kønsfordelingen ved kommunalvalget i 2001 viser, at andelen af kvindelige kandidater udgør 28 pct. i kommuner med under 15.000 indbyggere, mens andelen af opstillede kvinder for kommuner med over 50.000 indbyggere er 32 pct. Ses på andelen af mandater, er skævheden mere udtalt. I kommuner med under 15.000 indbyggere udgør kvinderne ca. 25 pct. af mandaterne, mens de i de største kommuner udgør ca. 36 pct. Undersøgelsen viser, at skævheden i kønsfordelingen forstærkes fra kandidat- til politikerniveau.

Anm.: Standardafvigelsen er forholdsvis stor. For andelen af kandidater ligger den på ca. 5, mens den for andelen af mandater ligger på ca. 10.

Kilde: Egne beregninger på baggrund af tal fra Indenrigs- og Sundhedsministeriet.

Det kan naturligtvis diskuteres, hvorvidt repræsentativiteten i forhold til de demografiske faktorer reelt er af betydning for politikernes evne til at varetage repræsentationsrollen over for vælgerne. At politikere skal afspejle vælgerne på en række socioøkonomiske parametre bygger således på en forudsætning om, at de folkevalgte mandater især varetager interesser forbundet med deres egen socioøkonomiske status. Herudover kan der peges på, at den demografiske repræsentativitet er vigtig ud fra en betragtning om, at politik ikke alene skal ses som præferenceaggregering, men også som et spørgsmål om at sætte problemer på den politiske dagsorden, samt at den demografiske repræsentativitet kan medvirke til at styrke de folkevalgtes legitimitet set ud fra vælgerens synspunkt.

## 5.7. Kendskab til og interesse for lokaldemokratiet

---

Borgernes kendskab til de amtslige og kommunale opgaver, politikernes holdninger og den førte politik er en forudsætning for, at vælgerne på valgdagen og mellem valgene kan føre demokratisk kontrol med politikerne. Det kan også tages som udtryk for, at vælgerne har interesse for det demokratiske organ og reagerer på den førte politik.

### 5.7.1. Generelt om politisk viden og interesse

Kendskab til politikerne kan forstås på flere måder. For det første kan der være tale om et *politisk kendskab*, hvor borgeren interesseret følger med i lokalpolitikken og er bevidst om lokalpolitikker-

nes navne, partitilhørsforhold og holdninger. For det andet kan der være tale om, at borgeren har et *personligt kendskab* til en politiker.

I det følgende belyses borgernes kendskab til de politiske organer, kendskab til hvilke politiske niveauer der har ansvaret for opgaverne samt kendskab til skatteniveauet i amter og kommuner.

### *Kendskab til sammensætning af de politiske organer*

Borgerne har generelt et godt kendskab til kommunalbestyrelsernes sammensætning. Et stort flertal af borgerne ved, hvem der er borgmester i bopælskommunen, og hvilket parti borgmesteren repræsenterer. To tredjedele ved også, hvilket parti der har flest medlemmer af kommunalbestyrelsen, jf. *tabel 5.8*.

**Tabel 5.8. Kendskabet til kommunalbestyrelserne, pct.**

	Korrekt svar	Forkert svar	Ved ikke	Total
Navn på borgmesteren i kommunen.....	75	3	22	100
Borgmesterens parti.....	82	7	11	100
Parti, der for tiden har flest medlemmer i kommunalbestyrelsen .....	62	7	31	100

Anm.: Undersøgelsen omfatter 2763 personer.

Kilde: Pedersen, Carsten Strømbæk, *Viden om kommunalpolitik*, 2003.

Der er ikke udarbejdet tilsvarende undersøgelser af kendskabet til amtsrådene, men en Gallup-undersøgelse fra 1998-1999 kan bruges til at sammenligne borgernes viden om amtsrådene og kommunalbestyrelserne.<sup>20</sup> I Gallup-undersøgelsen kan 80 pct. af borgerne angive navnet på deres kommunes borgmester, og 90 pct. kan angive borgmesterens partifarve. For amterne kender omkring 60 pct. den korrekte partifarve på amtsborgmesteren, mens kun 50 pct. kender amtsborgmesterens navn.

Det kunne have været interessant at sammenligne borgernes kendskab til de politiske organer i kommuner og amter med kendskabet til Folketinget, men det har ikke været muligt at fremskaffe relevant og sammenligneligt materiale om disse forhold.

<sup>20</sup> Det har ikke været muligt at fremskaffe Gallup-undersøgelsen, men den er refereret i en artikel i Politiken den 13. april 2000 og i Buch Jensen, Roger & Niels Ejersbo, *Faglig og demokratisk bæredygtighed*, 2000.

### *Kendskab til ansvarsfordeling*

Borgernes kendskab til, hvilke politiske niveauer der har ansvaret for opgaverne, er et aspekt af borgernes kommunalpolitiske viden. På den ene side er det vigtigt, at borgerne ved, hvem de skal stille til ansvar for opgaverne. Hvis en vælger eksempelvis ønsker at give udtryk for sin (u)tilfredshed med hjemmehjælpen, er det en fordel, hvis vedkommende er klar over, om det er kommunen eller amtet, der har ansvaret for opgaven. På den anden side kan det være vanskeligt for borgerne at gennemskue den reelle ansvarsfordeling, idet flere politiske niveauer i praksis deler ansvaret for, at der leveres en tilfredsstillende service, ligesom Folketinget lovgiver på mange områder.

Der foreligger ikke undersøgelser af borgerens kendskab til opgavefordelingen på alle sektorområder. En undersøgelse af kendskabet til ansvarsfordelingen på tre opgaveområder indikerer, at borgerne har et godt overblik over, hvem der har ansvar for opgaverne, jf. *tabel 5.9*.

**Tabel 5.9. Kendskab til ansvar for udvalgte opgaver**

Ansvar for:	Korrekt svar	Forkert svar	Ved ikke	Total
Folkepensionens størrelse .....	85	5	10	100
Behandle byggetilladelser .....	81	12	7	100
Sørge for hjemmehjælp og plejehjem til de ældre .....	87	10	3	100

Anm.: Undersøgelsen omfatter 2763 personer. Survey-undersøgelsen indeholder kun de nævnte områder.

Kilde: Pedersen, Carsten Strømbæk, *Viden om kommunalpolitik*, 2003.

### *Kendskabet til skatteniveau*

Det kommunale selvstyre indebærer blandt andet, at kommunalbestyrelsen og amtsrådet har til opgave at sammensætte forholdet mellem skat og udgifter efter de lokale præferencer. For at kunne udøve tilstrækkelig demokratisk kontrol med kommunalbestyrelsens og amtsrådets prioriteringer må borgerne så vidt muligt være i besiddelse af viden om den lokale og regionale skatteprocent samt udgiftsniveauet.

Det er vanskeligt at vurdere borgernes kendskab til forholdet mellem skat og udgifter, idet der ikke er lavet undersøgelser af dette forhold. I det følgende tages alene udgangspunkt i undersøgelser af borgernes kendskab til skatteniveauet i kommuner og amter.

Kun omkring en tredjedel af borgerne kan angive deres kommunale skatteprocent inden for en margin på  $\pm 5$  pct.enheder, og knap halvdelen af borgerne svarer ved ikke på spørgsmålet, jf. *tabel 5.10*.

**Tabel 5.10. Kendskab til den kommunale skatteprocent**

	Pct.
Helt korrekt svar .....	3,9
Forskel $\pm 0,5$ pct.enheder .....	10,2
Forskel $\pm 0,6-1,0$ pct.enheder .....	7,7
Forskel $\pm 1,1-2,0$ pct.enheder .....	8,0
Forskel $\pm 2,1-5,0$ pct.enheder .....	4,5
Forskel $\pm 5,1-10$ pct.enheder .....	5,9
Forskel mere end 10 pct.enheder .....	9,5
Svarede at de kendte skatteprocent, men angav ikke procent.....	3,9
Ved ikke .....	46,4
Total .....	100,0

Anm.: N=2763

Kilde: Pedersen, Carsten Strømbæk, *Viden om kommunalpolitik*, 2003.

Borgernes kendskab til skatteniveauet i deres amt er belyst i den førnævnte Gallup-undersøgelse. Kun omkring en fjerdedel af borgerne kender amtsskatteprocenten, selvom den i alle amter ligger på niveauet 11-13 pct.<sup>21</sup>

Undersøgelserne siger ikke noget om borgernes viden om den samlede skatteprocent, hvilket kan forventes at være af større interesse for borgeren. Undersøgelserne giver alligevel en indikation af, at borgerne har et begrænset kendskab til det lokale og regionale skatteniveau, hvilket umiddelbart går imod antagelsen om, at viden om skat indgår i borgernes overvejelser om valg af bopælskommune, jf. *Tiebout-effekten*.

<sup>21</sup> Buch Jensen, Roger & Niels Ejersbo, *Faglig og demokratisk bæredygtighed*, 2000.

### 5.7.2. Kommunestørrelse og borgernes politiske viden og interesse

I dette afsnit undersøges, hvilken betydning kommunestørrelsen har for forskellige aspekter af borgernes viden om kommunalpolitik samt borgernes generelle interesse for lokaldemokratiet.

En dansk undersøgelse analyserer interessen for lokal- og national politik fordelt på forskellige kommunestørrelser.<sup>22</sup> Undersøgelsen konkluderer, at når der kontrolleres for befolkningens socioøkonomiske baggrund i henholdsvis store og mindre kommuner, er der ingen signifikant sammenhæng mellem kommunestørrelse og borgernes interesse for lokalpolitik, jf. *boks 5.6*.

#### **Boks 5.6. Sammenhæng mellem kommunestørrelse og interesse for lokalpolitik**

I en spørgeskemaundersøgelse er respondenterne blevet adspurgt om, hvor interesserede de er i henholdsvis kommunalpolitik, landspolitik og international politik, og svarene er blevet sammenholdt med oplysninger om kommunestørrelsen.

Individuelle baggrundsfaktorer forventes at have en stor betydning for, om borgerne interesserer sig for politik. Når der kontrolleres for disse sociodemografiske forhold, viser undersøgelsen, at der ingen signifikant sammenhæng er mellem kommunestørrelse og lokalpolitisk interesse. Derimod bekræfter undersøgelsen, at netop individuelle faktorer som alder, uddannelse, indkomst samt borgernes kommunale tilhørsforhold, f.eks. borgernes brug af kommunale serviceydelser, kan forklare variation i borgernes lokalpolitiske interesse.

Kilde: Levinsen, Klaus, *Interessen for lokalpolitik*, 2003..

En anden undersøgelse, der analyserer sammenhængen mellem borgernes viden om politik og kommunestørrelse, konkluderer ligeledes, at kommunestørrelse ingen signifikant rolle spiller, når der kontrolleres for befolkningens sammensætning,<sup>23</sup> jf. *boks 5.7*.

<sup>22</sup> Levinsen, Klaus, *Interessen for lokalpolitik*, 2003.

<sup>23</sup> Pedersen, Carsten Strømbæk, *Viden om kommunalpolitik*, 2003.

## **Boks 5.7. Sammenhæng mellem kommunistørrelse og borgernes viden om lokalpolitik**

I en spørgeskemaundersøgelse er respondenterne blevet adspurgt om deres viden om kommunespecifikke forhold, f.eks. navnet på borgmesteren samt deres generelle viden om kommunale forhold, f.eks. hvilke politiske enheder der har ansvaret for forskellige opgaver. På baggrund af svarene er der konstrueret et indeks for borgernes viden, som er sammenholdt med oplysninger om kommunistørrelsen.

Når der korrigeres for individuelle baggrundsfaktorer har kommunistørrelsen ingen signifikant forklaringskraft. Derimod har individuelle faktorer som køn, indkomst, antal år boet i kommunen samt politiske ressourcevariable som lokalpolitisk interesse og medlemskab af frivillige organisationer en signifikant forklaringskraft i forhold til at forklare variation i borgernes viden om lokalpolitik.

Kilde: Pedersen, Carsten Strømbæk, *Viden om kommunalpolitik*, 2003.

### **5.7.3. Borgernes skelnen mellem lands- og kommunalpolitik**

Det kan være relevant at undersøge, hvor meget de landspolitiske tendenser slår igennem i forhold til kommunal- og amtsrådsvalgene, fordi det kan bruges som indikator for, hvor meget borgerne skelner mellem lands- og kommunalpolitik og dermed antageligt, om de har viden om og interesse for lokalpolitik. Vælgerne, der stemmer på forskellige partier ved henholdsvis folketings- og kommunalvalg benævnes ofte ”splitvælgere”. Stemte en vælger f.eks. på Socialdemokraterne ved folketingsvalget, men på SF ved kommunalvalget, er han at betragte som en splitvælger.

Stemmeadfærden er imidlertid en meget upræcis indikator for borgernes viden om og interesse for de lokalpolitiske temaer. Der kan være flere forklaringer på, at vælgerne sætter krydset ved ét parti til folketingsvalgene, men ønsker at lade sig repræsentere af et andet parti ved amtsråds- og/eller kommunalvalgene. For det første kan det skyldes, at vælgerne har andre præferencer, idet de mener, at der er andre temaer, der gør sig gældende i lokalpolitik end i landspolitik, eller fordi de har ændret holdning i perioden siden afholdelse af et folketingsvalg. For det andet kan det skyldes, at flere vælgere stemmer personligt ved kommunal- og amtsrådsvalget end ved folketingsvalget, samt at der kan slå en ”borgmestereffekt” igennem, der går på tværs af de landspolitiske tendenser. For det tredje kan det skyldes, at vælgerne er ”hjemløse” ved kommunalvalget – typisk fordi det parti, som de stemmer på ved

folketingsvalget, ikke opstiller kandidater til kommunalbestyrelsen i den kommune, de er bosiddende i. Som det blev vist i afsnit 5.5, er der flere partier, der ikke opstiller kandidater til kommunalvalgene i alle kommuner.

En opgørelse af splitvælgere ved 2001-valget viser, at en relativt høj andel af vælgerne stemte anderledes til kommunal- og amtsrådsvalget end til folketingsvalget, jf. *boks 5.8*. Amtsråds- og kommunalvalgenes udfald kan på ingen måde siges at være determineret af folketingsvalget, hvilket er en indikator for viden om og interesse for amtsråds- og kommunalpolitik. Der er en tendens til, at flere vælgere splitter deres stemmer i kommunerne end i amterne, samt at flere vælgere splitter deres stemmer i de mindre kommuner end i de større kommuner, hvilket måske kan tilskrives, at flere vælgere er "hjemløse", samt at der er en større andel lokallister i de mindre kommuner.

### Boks 5.8. Splitvælgere ved 2001-valget

De simultane valg i 2001 giver en god mulighed for at undersøge, hvor meget de landspolitiske tendenser slår igennem i kommunal- og amtsrådsvalgene. Antallet af splitvælgere kan opgøres på to måder. For det første kan splitvælgere opgøres på kommuneniveau. Fordelen ved denne metode er, at der er tale om registerbarerede data. Ulempen er, at metoden formentlig undervurderer omfanget af splitvælgere, idet den ikke omfatter de splitvælgere, der "udligner" hinanden. For det andet kan splitvælgere opgøres på individniveau ud fra stikprøvedata. Denne metode omfatter de vælgere, der "udligner" hinanden, men til gengæld kan de adspurgte vælgere have glemt, hvad de stemte, eller skjule deres "stemmesplit" for at fremtræde mere konsistent.

En opgørelse af splitvælgere på kommuneniveau viser, at ca. 15 pct. af vælgerne stemte forskelligt ved henholdsvis folketings- og kommunalvalget. Denne opgørelse undervurderer formentligt antallet af splitvælgere. Ulrik Kjær opgør på baggrund af en Gallup-opgørelse det samlede niveau for splitvælgere til 44 pct., dvs. at knap halvdelen af vælgerne ikke stemte på det samme parti ved alle tre valg. Niveauet var forskelligt for amter og kommuner. Ca. 36 pct. af vælgerne splittede deres stemmer mellem folketings- og kommunevalget, mens 28 pct. af vælgerne splittede deres stemmer mellem folketings- og amtsrådsvalget. Det lavere niveau for "stemmesplit" i amterne kan delvist forklares med, at der er færre "hjemløse" vælgere, idet langt de fleste partier opstiller kandidater til amtsrådene i alle amter.

Kjær foretog ligeledes en mere detaljeret analyse af splitvælgere ud fra to casekommuner (Svendborg og Vissenbjerg), hvilket gør det muligt at vurdere betydningen af lokallister. I Svendborg kommune, hvor lokallisterne står svagt, splitter 34 pct. af vælgerne deres stemmer – primært mellem to forskellige partier, der også opstiller til Folketinget. I Vissenbjerg kommune, hvor 51 pct. splitter deres stemmer, er det især et resultat af, at de to lokallister tilsammen trækker 25 pct. af stemmerne. Resultaterne kan dog ikke generaliseres til hele landet.

Egne beregninger viser desuden, at der er en negativ sammenhæng mellem tendensen til "stemmesplit" og kommunestørrelse, således at vælgere i større kommuner i højere grad stemmer på det samme parti ved henholdsvis folketings- og kommunalvalg. Dette resultat er gældende, uanset om det beregnes på baggrund af valgresultatet eller på baggrund af stikprøvedata. En del af forklaringen kan henføres til, at flere vælgere er "hjemløse" i de mindre kommuner, idet flere partier ikke opstiller kandidater i de små kommuner, mens omvendt lokallister forekommer hyppigere i de mindre kommuner.

Kilde: Kjær, Ulrik, *Split voting ved de simultane valg i 2001*, 2003. Egne beregninger på grundlag af folketings-, amtsråds- og kommunalvalg.

#### 5.7.4. Personlige stemmer ved kommunalvalgene

Borgernes kendskab til lokalpolitik kan ligeledes belyses ud fra andelen af vælgere, der stemmer personligt på en kandidat til kommunalvalget.

Mens valgdeltagelsen til folketingsvalgene ligger over valgdeltagelsen til kommunalvalgene, gør det modsatte sig gældende for den personlige stemmeafgivning. I 2001 var den personlige stemme procent på 72 pct. ved kommunalvalget, 59 pct. ved amtsrådsvalget og 47 pct. ved folketingsvalget.

I de mindste kommuner under 5.000 indbyggere er den personlige stemmeandel på 87 pct. Den personlige stemmeandel aftager jævnt med kommunestørrelse og ligger på 63 pct. i de største kommuner over 100.000 indbyggere, jf. *tabel 5.11*. Tendensen er ligeledes dokumenteret i tidligere undersøgelser.<sup>24</sup>

**Tabel 5.11. Personlig stemmeandel og kommunestørrelse ved valget i 2001**

Kommunestørrelse Antal indbyggere	Gennemsnit	Antal kommuner	Standard- afvigelse
Under 5.000 .....	86,8	17	3,1
5.000-9.999 .....	81,0	117	4,6
10.000-14.999 .....	79,7	55	5,6
15.000-24.999 .....	76,1	42	7,1
25.000-49.999 .....	72,0	27	5,7
50.000-99.999 .....	68,5	13	7,6
Over 100.000 .....	62,8	4	9,0
Total.....	78,6	275	7,1

Kilde: Egne beregninger på baggrund af tal fra Indenrigs- og Sundhedsministeriet.

En undersøgelse af sammenhængen mellem kommunestørrelse og antal personlige stemmer for hvert parti viser, at den personlige stemmeandel for alle partier er faldende med kommunestørrelse. Kommunestørrelsen har størst betydning for Venstre, Det Radikale Venstre, Kristeligt Folkeparti, Fremskridtspartiet og CD og

<sup>24</sup> Mouritzen, Poul Erik, *De små kommuner. De er ikk' så ringe endda*, 1997, Mouritzen, Poul Erik, *Den personlige stemmeafgivning*, 1997.

mindst for Socialdemokraterne, Det Konservative Folkeparti, Dansk Folkeparti, Socialistisk Folkeparti og Enhedslisten.<sup>25</sup>

En væsentlig forklaring på, at den personlige stemmeandel er lavere i de større kommuner, er, at tilbøjeligheden til at stemme personligt hænger negativt sammen med urbaniseringsgraden.<sup>26</sup> Det medfører, at det ikke nødvendigvis er kommunens størrelse som sådan, der påvirker antallet af personlige stemmer (og dermed antaget kendskab til kandidaterne), men derimod at de sociale strukturer i byerne spiller en rolle for vælgerne politiske kendskab. Endvidere kan den højere andel af personlige stemmer i de mindre kommuner skyldes, at borgerne i de mindre urbaniserede kommuner ønsker en repræsentant fra deres eget lokalområde. Ligeledes kan den højere personlige stemmeafgivelse i de mindre kommuner skyldes, at vælgerne her har større sandsynlighed for at påvirke, hvem der bliver valgt, idet der her kræves færre stemmer pr. mandat.

## 5.8. Tillid

---

Tillid til de politiske institutioner er et væsentligt element i vurderingen af et politisk system, idet tillid bidrager til at skabe legitimitet og stabilitet i relationen mellem borgerne og det politiske system. Samtidig er borgernes vilje til at efterleve regler, betale skat mv. større, hvis borgerne generelt har tillid til det politiske system.

Borgernes tillid eller mistillid til politikerne spiller ligeledes en væsentlig rolle for borgernes opfattelse af og holdninger til det kommunale demokrati. Tillidsbegrebet indeholder flere aspekter. Ofte vurderes tillid i forhold til politikernes moral, kompetence og lydhørhed. Hvis tilliden er høj, opfatter man politikerne som troværdige, lydhøre og kompetente mv., mens man omvendt har et

---

<sup>25</sup> En delvis forklaring på den lavere personlige stemmeandel i de større kommuner er, at de mindre partier generelt har en lavere personlig stemmeandel og samtidig ikke er opstillet i mange små kommuner. Forklaringsværdien heraf er dog begrænset.

<sup>26</sup> Mouritzen, Poul Erik, *Den personlige stemmeafgivning*, 1997.

mere skeptisk syn på politikerne og deres bevæggrunde, hvis tilliden er lav.

Tidligere studier af politisk tillid har primært haft fokus på det nationale politiske niveau. En kortlægning af forholdet mellem befolkningen og politikerne på det nationale politiske niveau konkluderer, at borgerne har en relativt høj grad af tillid til politikernes kompetence og beslutningernes tilblivelse og indhold.<sup>27</sup> To tredjedele af vælgerne mener, at politikerne er dygtige mennesker, der ved, hvad de gør, mens over halvdelen af vælgerne mener, at beslutningerne, der træffes i Folketinget, er truffet på et sagligt og forsvarligt grundlag. Derimod har borgerne en mere begrænset tillid til, at politikerne holder, hvad de lover. Flertallet af vælgerne (77 pct.) mener, at der er langt mellem politikernes valgløfter og deres handlinger, når de er blevet valgt. Herudover vurderes politikernes lydhørhed relativt lavt, idet halvdelen af vælgerne mener, at politikerne tager for lidt hensyn til, hvad vælgerne mener.

Vurderes tilliden i forhold til det kommunalpolitiske niveau, viser en undersøgelse fra 1993, at 30 pct. af vælgerne er enige i og 42 pct. af vælgerne er uenige i, at kommunalpolitikere gennemgående holder deres valgløfter. Derudover angiver 39 pct. af vælgerne, at de er enige i og 36 pct. af vælgerne at de er uenige i, at man i almindelighed kan stole på, at politikerne træffer de rigtige beslutninger for kommunen.<sup>28</sup>

En undersøgelse fra 2003 viser, at en fjerdedel af vælgerne er uenige i og en tredjedel af vælgerne er enige i, at kommunalpolitikere tager hensyn til, hvad borgerne mener.<sup>29</sup> I forhold til politikernes moral er en tredjedel af vælgerne uenige i, at politikerne tilsidesætter personlige interesser, mens en fjerdedel af vælgerne er enige. Vælgerne har generelt en høj vurdering af politikernes kompetence, idet to tredjedele af vælgerne mener, at politikerne er kompetente.

---

<sup>27</sup> Goul Andersen, Jørgen, *Vi og vore politikere*, 1992. Datamaterialet er indsamlet i 1991.

<sup>28</sup> Berg, Rikke og Ulrik Kjær, *Afspejler kommunalpolitikere vælgerne?*, 1997.

<sup>29</sup> Levinsen, Klaus, *Kommunestørrelse og politisk tillid*, 2003.

Undersøgelsen fra 2003 gør det muligt at sammenligne borgernes tillid til det lokale og nationale niveau. Borgerne har generelt en højere tillid til kommunalpolitikere og kommunalbestyrelsen end til folketingspolitikere og Folketinget.<sup>30</sup> En mulig tolkning er, at lokalpolitikere i højere grad opleves som lydhøre over for borgernes ønsker og behov, jf. *princippet om politisk nærhed*.

Det er vanskeligt at foretage en samlet fortolkning af tillidsaspektet, fordi tillidsbegrebet har flere aspekter. Vælgerne har tilsyneladende stor tillid til politikere i nogle henseender, f.eks. i forhold til politikernes beslutningskompetence, mens tilliden på andre områder er mere begrænset, f.eks. tilliden til politikernes moral og lydhørhed. Det er ikke muligt at generalisere fra politisk mistillid i nogle henseender til, at det politiske system generelt er præget af en tillids- eller legitimitetskrise.<sup>31</sup>

### 5.8.1. Kommunestørrelse og borgernes tillid til politikere

En undersøgelse af sammenhængen mellem kommunestørrelse og tillid til de lokalpolitiske institutioner konkluderer, at når man korrigerer for befolkningens sociodemografiske sammensætning, er der en svag negativ sammenhæng mellem tillid og kommunestørrelse.<sup>32</sup> Sammenhængen udjævnes imidlertid, når der yderligere korrigeres for en række politiske ressource- og holdningsvariable, idet tillid og tilfredshed med kommunale services påvirker hinanden gensidigt, jf. *boks 5.9*.

---

<sup>30</sup> På en skala for tillid, der går fra 1 (ingen tillid) til 10 (maksimal tillid), kan 17 pct. af borgerne placeres i intervallet 8-10, når tilliden vurderes i forhold til lokalpolitikere, mens 7 pct. af borgerne kan placeres i intervallet 8-10, når tilliden vurderes i forhold til folketingspolitikere. Samme tendens gør sig gældende i forhold til borgernes vurdering af tilliden til kommunalbestyrelsen henholdsvis Folketinget.

<sup>31</sup> Goul Andersen, Jørgen, *Vi og vore politikere*, 1992.

<sup>32</sup> Levinsen, Klaus, *Kommunestørrelse og politisk tillid*, 2003.

### Boks 5.9. Kommunestørrelse og borgernes tillid til politikerne

I en spørgeskemaundersøgelse er respondenterne blevet adspurgt om, hvor stor tillid de har til forskellige politiske institutioner, herunder borgmesteren, lokalpolitikere og kommunalbestyrelsen. Herefter er de gennemsnitlige tillidsniveauer blevet sammenholdt med kommunestørrelsen, og der er kontrolleret for sociodemografiske individvariable. Resultatet viser en svag negativ sammenhæng mellem kommunestørrelse og tillid efter kontrol for sociodemografiske individvariable (regressionskoefficienten ændrer sig fra -0,13 ved en bivariat analyse til -0,11 ved en multivariat analyse). Kontrolleres der yderligere for politiske ressource- og holdningsvariable, dvs. information om kommunalpolitik, politisk interesse, tilfredshed med serviceniveau og social tillid, bliver kommunestørrelse insignifikant (regressionskoefficient på -0,04). I denne model har tilfredshed med kommunens serviceniveau til gengæld en stor effekt på tillidsniveauet (regressionskoefficient på 0,42).

Alt i alt har borgerne, specielt når der tages højde for tilfredsheden med den kommunale service, samme tillid til politikerne i de store kommuner, som de har i de små kommuner.

Kilde: Levinsen, Klaus, *Kommunestørrelse og politisk tillid*, 2003.

### 5.9. Tilknytning til kommunen

Borgernes identitetsfølelse i forhold til deres kommune – dvs. om borgerne føler sig knyttet til kommunen og som en del af et lokalt politisk fællesskab – kan opfattes som en indikator på, hvordan demokratiet fungerer.

En empirisk undersøgelse af sammenhængen mellem kommunestørrelse og borgernes tilknytning til deres kommune konkluderer imidlertid, at der ikke kan konstateres nogen sammenhæng mellem kommunestørrelse og følelse af tilknytning til kommunen, jf. *boks 5.10*.

### **Boks 5.10. Kommunestørrelse og borgernes affektive tilknytning til kommunen**

I en spørgeskemaundersøgelse er respondenterne blevet adspurgt om, i hvilken udstrækning de identificerer sig med kommunen og føler en vis samhørighed med de andre beboere i kommunen.

Undersøgelsen viser, at borgernes territoriale tilknytning til deres kommune er upåvirket af størrelsen af den kommune, som de bor i. Det er forhold som alder, hvor længe man har boet i kommunen, hvor meget kontakt man har til sine naboer, og om man er bruger af kommunale serviceydelser, der forklarer variationen i tilknytningen.

Kilde: Kjær, Ulrik, *Territorial tilknytning og identitet – om borgernes affektive bånd til deres kommune*, 2003.

En samlet vurdering af sammenhængen mellem kommunestørrelse og lokaldemokrati tyder på, at kommunestørrelsen ikke har nogen afgørende betydning for tilfredsheden med lokaldemokratiet og lokaldemokratiets funktion i øvrigt.

Dette resultat understøttes af en undersøgelse af demokratiet i Københavns Kommune, der viser, at københavnerne er godt tilfredse med, hvordan demokratiet fungerer i kommunen, jf. *boks 5.11*.

### **Boks 5.11. En undersøgelse af demokratiet i Københavns Kommune**

Københavns Kommune har som led i Projekt Hverdagsdemokrati i efteråret 2002 fået foretaget en undersøgelse af Roger Buch Jensen fra Syddansk Universitet, som omhandler 1000 københavneres syn på deres kommune og demokratiet.

68 pct. af borgerne i København mener, at Borgerrepræsentationens indflydelse på politikken i kommunen er passende, og 53 pct. af de adspurgte mener, at borgerne som helhed har en passende indflydelse. En sammenligning af tilfredsheden med det kommunale demokrati i en række kommuner af varierende størrelse viser, at københavnerne er lige så tilfredse med demokratiet i kommunen, som borgere i mindre kommuner. Undersøgelsen viser, at 80 pct. af borgerne i København er tilfredse med demokratiet som helhed i kommunen.

Alt i alt konkluderer undersøgelsen:

- Københavnerne er lige så tilfredse med det lokale demokrati som indbyggerne i mindre kommuner.
- Der er stor vilje blandt københavnerne til yderligere deltagelse i det lokale demokrati, især hvis aktiviteterne er afgrænset tidsmæssigt til en kortere periode.
- Følelsen af tilknytning til kommunen og bydel er ikke mindre i Københavns Kommune sammenlignet med resten af landet.

Kilde: Notat fra Københavns Kommune af 5. februar 2003 til Strukturkommissionens sekretariat.



# 6

## Borgerinddragelse og politisk nærhed

### 6.1. Indledning og sammenfatning

---

*Kapitel 5* om demokratisk bæredygtighed behandlede borgernes forhold til de lokalpolitiske institutioner og borgernes deltagelse i de repræsentative deltagelseskanaler. Nærværende kapitel omhandler borgerinddragelse og politisk nærhed, og det vurderes, hvilken betydning kommunestørrelsen har for disse forhold.

I kapitlet refereres til en række undersøgelser af de lokalpolitiske deltagelsesformer mv. i kommunerne. Det har ikke været muligt at inddrage tilsvarende data om amterne.

Borgerinddragelse vedrører borgernes inddragelse i de politiske beslutnings- og/eller implementeringsprocesser. Udgangspunktet er den deltagelsesbaserede demokratiopfattelse, der ser borgernes aktive involvering i de politiske processer på alle niveauer som et demokratisk ideal. Borgerinddragelse belyses i kapitlet ved hjælp af borgernes lokalpolitiske deltagelsesformer samt brugernes indflydelse på tilrettelæggelsen af de offentlige serviceydelser.

Princippet om politisk nærhed indebærer, at politikere, der har ansvaret for opgaveløsningen, er tæt på borgerne og har mulighed for at tilpasse opgaverne til de lokale ønsker og behov. Der er ikke foretaget undersøgelser, der direkte behandler spørgsmålet om borgernes oplevelse af politisk nærhed i henholdsvis store og små forvaltningsenheder. Det er kun muligt at sige noget om borgernes inddragelse og deltagelse i de politiske processer og deres viden om lokalpolitik, herunder deres kendskab til politikerne. Borgernes

viden om lokalpolitik og kendskab til politikerne blev behandlet i kapitel 5.

Direkte adspurgt giver borgerne udtryk for et højt deltagelsesniveau for så vidt angår individuelle deltagelsesformer som f.eks. deltagelse i møder om lokale spørgsmål, deltagelse i underskriftsindsamlinger, kontakt til en embedsmand mv. Når der kontrolleres for befolkningens sammensætning, er den eneste signifikante sammenhæng mellem de individuelle deltagelsesformer og kommunestørrelse, at den individuelle deltagelse i kommuner over 25.000 indbyggere er lavere end i kommuner med 7.500-10.000 indbyggere.

Herudover er borgernes tilgængelighed til kommunen undersøgt ud fra kommunernes åbningstider. Det er betydeligt nemmere for borgerne at komme i kontakt med kommunen telefonisk end ved personlig henvendelse. Åbningstiderne for såvel personlig som telefonisk henvendelse er længere i de større kommuner.

Brugerne oplever generelt at have gode indflydelsesmuligheder på de nære forhold i institutionerne. Brugerne har en positiv holdning til brugerbestyrelserne, men har en lav valgdeltagelse og et begrænset kendskab til brugerbestyrelserne. De ressourcestærke brugere har en højere valgdeltagelse. Brugerne er til gengæld mere aktive, når det gælder den uformelle brugerdeltagelse – eksempelvis tager brugerne ofte kontakt til institutionens personale og ledelse samt andre brugere. Valgdeltagelsen og kendskabet til brugerbestyrelser falder en anelse med stigende kommunestørrelse, ligesom brugernes oplevelse af at være godt repræsenterede falder en anelse med stigende kommunestørrelse.

Der er lidt mindre direkte kontakt og deltagelse i de største kommuner, men samlet set vurderes sammenhængen mellem kommunestørrelse og borgerinddragelse at være svag. Det er ikke muligt ud fra det foreliggende empiriske grundlag at konkludere noget entydigt om sammenhængen mellem kommunestørrelse og politisk nærhed.

I *afsnit 6.2* foretages en begrebsafklaring og operationalisering af borgerinddragelse og politisk nærhed. Herefter gennemgår *afsnit 6.3* og *6.4* borgernes lokalpolitiske deltagelsesformer samt borge-

rens personlige kontakt og dialog med kommunen. Afslutningsvis vurderes brugerindflydelsen, herunder især borgernes forhold til brugerbestyrelserne.

## 6.2. Begrebet borgerinddragelse og politisk nærhed

---

### 6.2.1. Borgerinddragelse

Borgerinddragelse handler om, hvordan borgerne inddrages i de lokalpolitiske beslutnings- og/eller implementeringsprocesser. Begrebet omfatter dels de situationsbestemte dialog- og deltagelsesformer, dels de formaliserede eller institutionaliserede former for borgerinddragelse, hvor brugerne inddrages i den konkrete tilrettelæggelse og udformning af de offentlige ydelser, jf. *kapitel 4* om kommissoriets kriterier.

Der anlægges et bredt perspektiv på borgerinddragelse, der omfatter såvel borgerrollen som brugerrollen. Principielt indebærer borgerrollen en deltagelse i lokalsamfundet, der i højere grad går på tværs af serviceområder og/eller omhandler udviklingen i lokalområderne, mens brugerrollen indebærer en mere direkte og tæt interesse i forhold til et bestemt serviceområde. I praksis er der imidlertid tale om en glidende overgang mellem borger- og brugerrollen, idet der findes borgere, der har en særlig interesse for en given serviceydelse uden at være brugere af den, eller borgere, som er potentielle brugere af en given serviceydelse.

Der er ikke nødvendigvis en entydig sammenhæng mellem kommunestørrelsen og graden af borgerinddragelse. Det afhænger i højere grad af karakteren af samspillet mellem politikere, forvaltning, borgere, foreninger mv.

I kapitlet belyses borgerinddragelsen med udgangspunkt i følgende to indikatorer:

- Hvilken form borgernes lokalpolitiske deltagelse har – eksempelvis at borgerne skriver læserbreve, deltager i møder om lokale spørgsmål, tager kontakt til en lokalpolitiker eller embedsmand mv.

- Hvilken grad brugerne søger indflydelse gennem deltagelse i brugerbestyrelsesarbejdet.

### 6.2.2. Politisk nærhed

Politisk nærhed handler om, at politikerne, der har ansvaret for opgaveløsningen, er tæt på borgerne, således at de får et godt kendskab til borgernes præferencer, og dermed i højere grad har mulighed for at tilpasse opgaverne til de lokale ønsker og behov, jf. kapitel 4 om kommissoriets kriterier.

Politisk nærhed indeholder dermed en grundlæggende værdi om, at det politiske ansvar for løsningen af en opgave som udgangspunkt skal placeres på det lavest mulige forvaltningsniveau.

Sammenhængen mellem politisk nærhed og forvaltningsenhedens størrelse, set i forhold til antallet af indbyggere og enhedens geografiske udstrækning, er ikke entydig. På den ene side er ”afstanden” mellem borgerne og politikerne alt andet lige større i de større forvaltningsenheder. På den anden side er der næppe tale om en kontinuerlig negativ sammenhæng, idet ”afstanden” påvirkes af en række faktorer som eksempelvis borgernes oplevelse af at blive inddraget i de politiske beslutninger, muligheder for at gøre sin indflydelse gældende mv.

Politisk nærhed handler dermed også om, hvordan politikerne søger at opnå bedre kendskab til borgernes ønsker og behov. Høringer, borgermøder, brugerundersøgelser mv. indgår således i mange kommuner og amter som en del af kommunalbestyrelsens og amtsrådets beslutningsgrundlag i forbindelse med fastlæggelse af de kommunale serviceydelser. Politikerne og forvaltningen kan herigennem søge at tilpasse ydelserne til borgernes ønsker og behov, hvilket kan ses som et element i at skabe politisk nærhed til borgerne.

Alt i alt er politisk nærhed et komplekst kriterium, der rummer flere forskellige aspekter, som må antages at hænge sammen med størrelsen af forvaltningsenheden, men som samtidig påvirkes af samspillet mellem politikere, forvaltning, borgere, foreninger mv.

Med udgangspunkt i det foreliggende empiriske grundlag har det ikke været muligt at måle graden af politisk nærhed på en måde, som indfanger alle væsentlige aspekter af politisk nærhed, dvs. borgernes mulighed for at få kendskab til den førte politik og adgang til at påvirke beslutningsprocesserne, jf. kapitel 4. Som følge af et meget begrænset empirisk grundlag fokuserer kapitlet primært på borgernes inddragelse og deltagelse i de politiske processer. Herudover er spørgsmålet om borgernes kendskab til politikerne behandlet i kapitel 5.

### 6.2.3. Kommunens tilgængelighed for borgerne

Herudover behandler kapitlet spørgsmålet om kommunens tilgængelighed for borgerne, som er belyst ud fra kommunens åbningstider. Tilgængelighed anvendes ikke som mål for graden af borgerinddragelse og politisk nærhed, men det kan alligevel bruges til at belyse et delaspekt heraf, som vedrører borgernes mulighed for at komme i dialog med kommunen.

## 6.3. Borgernes deltagelsesformer

---

Ifølge den deltagelsesbaserede tilgang til demokratiet er borgernes aktive deltagelse i de politiske processer i tiden mellem valghandlingerne et mål i sig selv, idet borgernes deltagelse kan styrke kvaliteten og legitimiteten af de politiske beslutninger.

I kapitel 5 om demokratisk bæredygtighed blev det konkluderet, at befolkningen i høj grad bakker op om de grundlæggende normer bag det repræsentative demokrati. Befolkningen bakker ligeledes op om de deltagelsesdemokratiske aspekter i lokaldemokratiet, f.eks. at borgerne deltager aktivt mellem valgene, og at borgerne har mulighed for at tilkendegive deres synspunkter, jf. *boks 6.1*.

### **Boks 6.1. Tilslutning til deltagelsesdemokratiet**

En spørgeskemaundersøgelse gennemført i 2001 med særligt fokus på det kommunale niveau viser, at omkring tre fjerdedele finder det vigtigt, at borgerne deltager aktivt og har tilstrækkelig mulighed for at tilkendegive deres præferencer, når der træffes vigtige beslutninger.

En spørgeskemaundersøgelse fra 1998 viser, at 59 pct. finder det meget vigtigt, at man holder sig informeret om det, der sker i samfundet. Der er kun 19 pct., der vurderer, at det er meget vigtigt at være aktiv i den offentlige debat – dog er der 34 pct., som tillægger det en vis betydning.

Kilde: Johannes Andersen, *Demokratiske normer*, 2000, Kurt Houlberg, *Hvad er et godt kommunestyre?*, 2003.

I de seneste 15-20 år er der sket en gradvis ændring af indretningen af det lokale demokrati, hvoraf nogle af disse ændringer er gennemført ved lovgivning, jf. *boks 6.2*. Ændringerne er dels sket ud fra en erkendelse af, at den offentlige sektor har fået en sådan størrelse og kompleksitet, at det ikke er realistisk, at politikerne kan opretholde en styring, der alene bygger på hierarki og politisk detailstyring, dels er borgernes og brugernes medindflydelse og medansvar mellem valgene i stigende grad blevet set som en demokratisk værdi i sig selv.

Denne udvikling er ledsaget af en ændring, hvor borgerne også vurderer kommunestyret som et ”servicedemokrati”, hvor der er fokus på kommunen som servicevirksomhed, der leverer lokalt tilpasset service forankret i det repræsentative demokrati, samt hvor der er fokus på borgeren i rollen som bruger.<sup>1</sup>

Den større inddragelse af borgerne i de politiske beslutningsprocesser indebærer en række fordele i form af øget medansvar samt bedre information til det politiske system om borgernes og brugernes ønsker og forventninger.

---

<sup>1</sup> Kurt Houlberg, *Hvad er et godt kommunestyre?*, 2003.

### Boks 6.2. Ændringer i kommunernes virksomhed

- Decentralisering af kompetence fra kommunalbestyrelser og amtsråd til institutionerne.
- Indførelse af brugerbestyrelser på de væsentligste kommunale serviceområder.
- Oprettelse af rådgivende råd, der repræsenterer særskilte udsnit af borgerne, primært ældreråd.
- Indførelse af friere valg på de kommunale serviceområder.
- Systematisk opsamling af borgernes og brugernes holdninger til den kommunale service (borger- og brugerundersøgelser).

#### 6.3.1. Lokalpolitiske deltagelsesformer

Borgerne har mellem valgene mulighed for på forskellig vis at deltage i og søge indflydelse på de politiske processer på alle niveauer, jf. *tabel 6.1*. Der kan skelnes mellem individuel og kollektiv lokalpolitisk deltagelse. De kollektive deltagelsesformer er knyttet til arbejdet i partier, foreninger/organisationer, brugerbestyrelser og andre organiserede aktiviteter. De individuelle deltagelsesformer er eksempelvis knyttet til deltagelse i den offentlige debat i form af læserbreve, ved at møde op til offentlige møder om lokalpolitiske emner eller ved at kontakte politikere eller forvaltning direkte. Endelig kan den individuelle og kollektive deltagelse have karakter af såvel formaliserede og institutionelle deltagelsesformer som situationsbestemte deltagelsesformer.

**Tabel 6.1. Typologi over borgernes deltagelsesformer**

	Kollektiv handling	Individuel handling
Instituti- nel .....	Partideltagelse. Deltagelse i foreninger. Brugerbestyrelser.	Valgdeltagelse.
Situations- bestemt ....	Deltagelse i græsrodsaktioner eller andre organiserede aktivi- teter eller møder. Kontakt til politiker, embeds- mand eller medier.	Underskriftsindsamling. Læserbrev. Økonomiske bidrag. Indgivet klage eller anke. Kontakt til politiker, embeds- mand eller medier.

Kilde: Egen tilvirkning på baggrund af Lise Togeby mfl., *Magt og demokrati i Danmark – hovedresultater fra Magtudredningen*, 2003.

Gennemgangen i det følgende er baseret på en række undersøgelser af den lokalpolitiske deltagelse i kommunerne, idet det ikke

har været muligt at inddrage tilsvarende tal og/eller analyser for amterne.

En undersøgelse af borgernes aktive deltagelse i beslutningsprocesserne viser, at ca. en tredjedel af borgerne har deltaget i møder og andre organiserede aktiviteter om lokale spørgsmål, deltaget i underskriftsindsamling eller kontaktet en embedsmand. Den mest udbredte individuelle deltagelsesform er kontakt til en embedsmand, som 35 pct. af borgerne har benyttet sig af, mens omkring en femtedel af borgerne har kontaktet en lokalpolitiker, jf. *tabel 6.2*.

**Tabel 6.2. Andel af borgerne, der inden for de seneste to år har søgt at påvirke de kommunale beslutninger**

Type deltagelse	Procent
Deltaget i møde vedrørende nabolaget eller kommunen .....	35
Kontaktet en lokal embedsmand .....	35
Underskrevet en protest- eller støtteskrivelse vedrørende et lokalt spørgsmål .....	34
Deltaget i andre organiserede aktiviteter vedrørende nabolaget eller et lokalt spørgsmål .....	31
Kontaktet en kommunalpolitiker .....	22
Kontaktet en lokal aktionsgruppe, organisation eller forening .....	17
Deltaget i aktiviteter i en aktionsgruppe, organisation eller forening vedrørende et lokalt spørgsmål .....	17
Givet eller rejst penge til et lokalt formål .....	17
Kontaktet eller skrevet et brev til en avis eller været omtalt i (lokale) medier vedrørende et lokalt spørgsmål .....	9
Kontaktet et politisk parti i kommunen .....	9
Indgivet en formel klage eller anke over kommunen.....	9
Deltaget i aktiviteter i en lokal partiorganisation .....	9
Taget initiativ til eller aktivt støttet afholdelsen af en lokal folkeafstemning .....	4

Anm.: Undersøgelsen omfatter 1738-1779 personer.

Kilde: Kurt Houlberg, *Kommunalpolitisk deltagelse mellem valgene*, 2003.

Aktivitetsniveauet er forholdsvis højt, hvilket formentlig kan tilskrives to forhold. For det første kan respondenterne have en tendens til at overrapportere deres aktivitetsniveau som følge af normer om, at man bør deltage aktivt. F.eks. angiver dobbelt så mange respondenter i undersøgelsen, at de er medlem af et politisk parti, som der er belæg for i de registerbaserede oplysninger. Der er dog ingen grund til at antage, at overrapporteringen er systema-

tisk forbundet med kommunestørrelsen, hvilket har betydning for analysen af sammenhængen mellem kommunestørrelse og lokalpolitiske deltagelsesformer, jf. *afsnit 6.3.2*. For det andet kan tallene dække over, at det er den samme – meget aktive – kerne af personer, der søger at påvirke beslutningerne ved hjælp af forskellige deltagelsesformer.<sup>2</sup> Der er således en gruppe af borgere, der slet ikke deltager i en eneste af aktiviteterne. Årsagerne kan være, at de ikke har ressourcer til at deltage, og/eller at de har tillid til, at politikerne varetager repræsentationsrollen, og/eller at de er tilfredse med, at andre påtager sig rollen som ”vagthund” i forhold til det politiske system mv.

### 6.3.2. Kommunestørrelse og lokalpolitiske deltagelsesformer

I dette afsnit vurderes borgernes individuelle lokalpolitiske deltagelse i forhold til kommunestørrelsen. I den simple bivariate analyse, hvor der ikke kontrolleres for befolkningens sammensætning, ser de lokalpolitiske deltagelsesformer ud til at falde med stigende kommunestørrelse. I kommuner med op til 25.000 indbyggere er der omkring 30 pct., der har kontaktet en kommunalpolitiker, mens en sådan form for deltagelse kun anvendes af omkring 20 pct. i kommuner med 25.000-50.000 indbyggere. For de helt små kommuner er tallet endnu lavere, jf. *tabel 6.3*. Ligeledes er der i de små og mellemstore kommuner omkring 40 pct., der har kontaktet en lokal embedsmand, mens kun en fjerdedel har benyttet sig heraf i de store kommuner med over 50.000 indbyggere. For denne deltagelsesform ser det således ud til, at faldet sætter ind ved en kommunestørrelse på 50.000 indbyggere.

Til gengæld er der ikke en entydig sammenhæng mellem kommunestørrelse og indgivelse af formel klage eller anke over kommunen, ligesom denne deltagelsesform ikke er så udbredt som kontakt til kommunalpolitikere og embedsmænd. Umiddelbart ser det

---

<sup>2</sup> En spørgeskemaundersøgelse fra 1998, hvor der spørges til mødeaktivitet, kontakt til lokalpolitiske aktører, valgdeltagelse, underskriftsindsamling, deltagelse i demonstrationer og tillidshverv, viser store forskelle på de aktive og de passive. 10 pct. af befolkningen har slet ikke deltaget i nogle af de politiske aktiviteter, 48 pct. har deltaget i en enkelt (formodentlig kommunalvalget), 25 pct. har deltaget i to-tre aktiviteter, mens de mest aktive – som har deltaget i mere end tre aktiviteter – udgør 17 pct., Johannes Andersen, *Borgerne og det lokale styre*, 2000.

heller ikke ud til, at kommunestørrelsen har en entydig effekt på omfanget af borgernes kontakt til medierne.

**Tabel 6.3. Andel borgere, der har deltaget i lokalpolitiske aktiviteter inden for de seneste to år opdelt på kommunestørrelse**

Kommune- størrelse, antal indbyggere	Kontaktet en kommunalpoli- tiker	Kontaktet en lokal em- bedsmand	Indgivet en formel klage eller anke over kom- munen	Kontaktet eller været omtalt i medierne vedr. et lokalt spørgsmål
	Pct.	Pct.	Pct.	Pct.
Under 7.500.....	29,0	39,3	7,3	8,8
7.500-9.999 .....	34,8	41,1	6,8	11,7
10.000-14.999 ...	26,2	36,0	6,7	9,2
15.000-24.999 ...	28,6	42,3	10,4	14,2
25.000-49.999 ...	19,5	39,7	10,0	10,4
50.000-99.999 ...	16,4	26,5	7,7	10,0
Over 100.000 ....	13,6	26,3	10,2	4,8
Hele landet.....	21,6	34,5	9,0	9,3
Sig. Chi <sup>2</sup> .....	0,00	0,00	0,55	0,00

Anm.: Chi<sup>2</sup> anvendes til at teste, om der er en signifikant sammenhæng mellem de forskellige kategorier for kommunestørrelse og den individuelle deltagelse. Er signifikansniveauet mindre end 0,05, tolkes det som en signifikant sammenhæng.

Kilde: Kurt Houlberg, *Kommunalpolitisk deltagelse mellem valgene*, 2003.

Når der tages højde for befolkningssammensætningen i kommunen, svækkes sammenhængen mellem kommunestørrelse og den individuelle lokalpolitiske deltagelse. Den eneste signifikante effekt er, at den individuelle deltagelse i kommuner med over 25.000 indbyggere er lavere end i kommuner med 7.500-10.000 indbyggere, der skiller sig ud ved en relativt høj individuel deltagelse, jf. *boks 6.3*.

### Boks 6.3. Kommunestørrelse og individuel kommunalpolitisk deltagelse

Houlberg, der har gennemført en række analyser af den kommunalpolitiske deltagelse med udgangspunkt i en spørgeskemaundersøgelse fra 2001, konstruerer et indeks, hvor den individuelle deltagelse måles ved kontakt til politikere og embedsmænd, indgivelse af formelle klager og kontakt til medierne. En regressionsanalyse viser en statistisk sikker, negativ sammenhæng mellem kommunestørrelse og indekset for individuel deltagelse – selv ved kontrol for sociale og økonomiske baggrundsfaktorer. Nærmere analyser viser, at sammenhængen primært skyldes, at kommuner med 7.500-10.000 indbyggere skiller sig ud ved en højere deltagelse end i kommuner med over 25.000 indbyggere, jf. tabel 6.3. Til gengæld er den individuelle deltagelse i store kommuner med over 25.000 indbyggere ikke signifikant lavere end i kommuner med under 7.500 indbyggere.

Larsen finder ligeledes støtte til tesen om, at omfanget af borgernes kontakt til kommunalpolitikere og embedsmænd falder med stigende kommunestørrelse, selv ved kontrol for urbaniseringsgrad og befolkningens sammensætning. Analyserne er baseret på spørgeskemaundersøgelser med mellem 1300 og 1400 respondenter i 38 kommuner, hvor der ud fra borgernes besvarelse af spørgsmålene er beregnet en gennemsnitsværdi for hver kommune. Larsen anvender altså en anden metodisk opsætning (kommunerne som analyseobjekt) end Houlberg, men konkluderer overordnet set det samme.

Kilde: Kurt Houlberg, *Kommunalpolitisk deltagelse mellem valgene*, 2003.  
Christian Albrect Larsen, *Kommunestørrelse og lokalt demokrati*, 2000.

### 6.4. Borgernes personlige kontakt til kommunen

Kommunerne varetager størstedelen af de borgerrettede sagsbehandlings- og ekspeditionsopgaver i den offentlige sektor. Borgerne har derfor ofte behov for at komme i kontakt med kommunen for at få svar på konkrete spørgsmål og sager, der vedrører den enkelte borger.

Betydningen af fysisk nærhed til rådhuset eller kommunekontoret afhænger af den konkrete sag, som borgeren henvender sig om, samt hvor ofte og hvor længe borgeren har behov for at være i kontakt med kommunen. F.eks. har en borger med komplekse sociale problemer oftere behov for et personligt møde – ansigt til ansigt – og her spiller den fysiske nærhed en afgørende rolle for betjeningen af borgeren.

Mulighederne for at komme personligt i kontakt med kommunen afhænger blandt andet af forvaltningers og institutioners åbningstider. Tilgængeligheden vil alt andet lige blive oplevet som større, jo lettere det er at komme i kontakt med forvaltningen, og jo bedre tilpasset forvaltningernes åbningstider er til befolkningens ønsker.

En undersøgelse af kommunernes åbningstider viser, at det er betydeligt nemmere at komme i kontakt med kommunen telefonisk end ved personlig henvendelse. Landets rådhus har i gennemsnit åbent omkring 24 timer om ugen for personlig henvendelse og omkring 32 timer om ugen for telefonisk henvendelse, jf. *tabel 6.4*. Der er endvidere en klar sammenhæng mellem åbningstider og kommunestørrelse – mindre kommuner har kortere åbningstider.

**Tablet 6.4. Kommunernes åbningstider**

Kommunestørrelse, antal indbyggere	Telefonisk åbningstid, total pr. uge (timer)	Åbningstid for personlig henvendelse, total pr. uge (timer)
Under 5.000 .....	27,0	19,3
5.000-9.999 .....	30,6	22,1
10.000-14.999 .....	32,5	23,5
15.000-24.999 .....	33,2	24,8
25.000-49.999 .....	32,4	26,5
50.000-99.999 .....	35,9	28,9
Over 100.000 .....	35,6	32,6
Hele landet .....	31,7	23,5

Anm.: Alle 271 kommuner indgår i opgørelsen af åbningstider for telefonisk henvendelse (Bornholm indgår som en kommune). Tiderne omfatter alene kommunens officielle/generelle åbningstider for personlig og telefonisk henvendelse.

Kilde: Undersøgelsen er foretaget af Finansministeriet i april 2003 ved rundringning til landets kommuner og via de kommunale hjemmesider.

Undersøgelsen skal læses med det forbehold, at tiderne alene omfatter kommunens officielle, generelle åbningstider for personlig og telefonisk henvendelse. Fagforvaltninger i de enkelte kommuner kan have åbningstider, der afviger herfra, ligesom der nogle steder kan være mulighed for at henvende sig uden for åbningstid efter aftale. Kvikskrænker, servicebutikker, rådhusbutikker mv. er heller ikke medtaget i undersøgelsen.

I disse og de kommende år vil kommunernes direkte borgerkontakt være under forandring. Den bliver i nogle tilfælde omlagt til digi-

tale serviceydelser og selvbetjening via internettet, hvilket gør det lettere for borgerne at komme i kontakt med kommunen. Denne udvikling må forventes at reducere borgerens behov for at henvende sig personligt på kommune-, amts- eller de regionalstatslige kontorer, jf. *kapitel 28 om digital forvaltning*.

### 6.5. Brugerindflydelse

---

De øgede muligheder for brugerindflydelse giver nye relationer mellem den offentlige sektor og borgerne, hvor brugeren i højere grad bliver betragtet som en ligeværdig partner, der har et medansvar for sin situation eller i forhold til den service, som brugeren benytter. Brugere har med andre ord øgede muligheder for dialog og samarbejde med de offentlige institutioner med det formål at løse et problem eller at fremme en ønsket udvikling.

Der kan sondres mellem primære og sekundære brugere. De primære brugere af f.eks. en daginstitution eller en folkeskole er børnene, mens forældrene kan betragtes som sekundære brugere.

Brugerinddragelse har til formål at anvende brugernes oplevelser og vurderinger til at udvikle ydelsens indhold og kvalitet givet de politisk fastlagte mål og rammer for de pågældende ydelser. Herved søges sikret, at ydelserne tilrettelægges bedst muligt efter brugernes ønsker og behov inden for de givne politiske og økonomiske rammer, jf. *boks 6.4*.

## Boks 6.4. Formål med brugerinddragelse

- Tilkendegivelse af, om brugerne oplever, at servicen lever op til de mål, organisationen har sat.
- Få ideer til, hvordan indholdet af en serviceydelse og nye metoder kan udvikles, så brugerne bliver mere tilfredse.
- Vurdere, om det er muligt at udnytte ressourcerne bedre.
- Skabe sammenhæng i de offentlige ydelser, så brugernes situation ses ud fra et helhedsperspektiv.
- Give medarbejderne indsigt i, hvordan brugerne oplever de offentlige medarbejdere og de offentlige ydelser.
- Øge brugernes engagement, således at brugerne spiller en mere aktiv rolle i forhold til at udvikle og tilrettelægge serviceydelser.

Kilde: Socialministeriet og Finansministeriet, *Webhåndbog om brugerinddragelse*, 2002.

I Danmark opereres der hovedsageligt med to former for brugerinddragelse. For det første kan brugerne inddrages formelt via repræsentation, hvor brugerne på brugergruppens vegne inddrages i forhold til at udvikle et servicetilbud. Brugerbestyrelser og brugerråd er eksempler på, at brugerne får tildelt selvstændig beslutningskompetence i forhold til tilrettelæggelsen af de kommunale og amtslige servicetilbud. For det andet kan brugerne inddrages mere situationsbestemt i forbindelse med eksempelvis brugerundersøgelser, evalueringer, interview, borgermøder, høringer mv. Her spiller brugerne en rolle som informanter i forhold til det politiske system, men der kan også være tale om dialogformer, hvor politikerne har mulighed for at drøfte de politiske målsætninger, prioriteringer mv. med borgerne. Dette medvirker til, at der finder en gensidig forventningsafstemning sted.

Brugerindflydelse rækker videre end dialog, idet det indebærer, at brugerne medvirker til og får delegeret en selvstændig kompetence til at forme indholdet i de offentlige ydelser.

### 6.5.1. Brugerbestyrelser

Folketinget har lovgivet om oprettelse af brugerbestyrelser i folkeskoler, daginstitutioner, amtskoler og hf samt om ældreråd og brugerråd på det sociale område. Herudover kan kommunalbestyrelser og amtsråd beslutte at oprette brugerbestyrelser på andre områder, hvor der ikke er indført lovkrav herom. F.eks. har

en del amter på eget initiativ oprettet brugerråd eller brugerpaneler på eksempelvis handicap-, sundheds- og psykiatrimrådet. Brugerbestyrelsernes kompetencer kan opdeles i rådgivende kompetence, delegeret kompetence og selvstændig kompetence, jf. *boks 6.5*.

### **Boks 6.5. Brugerbestyrelsernes kompetence**

Ifølge lovbestemmelserne om brugerbestyrelser fastsætter (amts)kommunalbestyrelsen de overordnede mål og rammer – herunder de økonomiske rammer – for opgaven, mens brugerbestyrelsen inden for disse rammer kan træffe beslutninger om institutionens drift.

Typisk vil lovgivningen angive brugerorganernes minimumskompetencer, hvorefter (amts)kommunalbestyrelserne kan vælge at tillægge brugerbestyrelserne yderligere opgaver. Brugerbestyrelsernes opgaver og kompetencer kan derfor variere lokalt inden for de rammer, der fastsættes i lovgivningen.

Principielt kan organet have tre typer af beføjelser:

- Rådgivende funktion: Ytrings- eller forslagsret vedrørende forhold af umiddelbar betydning for pågældende brugerreds.
- Beslutningskompetence ved delegation: Kommunalbestyrelsen eller amtsrådet overlader beslutningskompetence til brugerorgan inden for bestemte vilkår og grænser.
- Selvstændig beslutningsret: Organet kan træffe afgørelser uafhængigt af (amts)kommunalbestyrelsen, hvilket forudsætter lovhjemmel.

Kilde: Indenrigsministeriet, *Brugerbestyrelser – en undersøgelse af erfaringer*, 1998.

Baggrunden for at indføre brugerbestyrelser er et ønske om at styrke brugernes indflydelse på den konkrete tilrettelæggelse af de offentlige serviceydelser inden for de politiske og økonomiske rammer. Brugerbestyrelser kan desuden medvirke til at øge kommunikationen og den gensidige information, samt til at sikre lokalt tilpassede løsninger, hvor ressourceanvendelsen er tilpasset brugernes behov. Samtidig kan en række detailbeslutninger løftes ud af kommunalbestyrelsen og forvaltningen, hvilket giver mulighed for, at kommunalbestyrelsen kan koncentrere sig om den tværgående prioritering.

Flere undersøgelser af erfaringerne med brugerbestyrelser viser, at bestyrelserne er en forbedring af brugernes muligheder for at opnå indflydelse, at de øger dialogen med politikerne, at brugerne føler

sig repræsenterede af brugerbestyrelserne, samt at bestyrelserne har fingeren på pulsen med hensyn til brugernes ønsker og behov. Dog indikerer undersøgelserne, at der kan være en modsætning mellem brugerbestyrelsernes varetagelse af specifikke institutionsinteresser og kommunalbestyrelsens varetagelse af helhedshensyn som repræsentanter for hele vælgerbefolkningen, jf. *boks 6.6*.

### **Boks 6.6. Undersøgelser af erfaringer med brugerbestyrelser**

Ifølge Indenrigsministeriets undersøgelse fra 1998 er der en tendens til, at kommunalbestyrelserne prioriterer ressourcerne anderledes på institutionsområder med brugerbestyrelser, end de ville have gjort på institutionsområder uden brugerbestyrelser. Flere adspurgte borgmestre vurderer, at brugerbestyrelserne har resulteret i et øget udgiftspres. 30 pct. finder, at det er tilfældet på daginstitutionerne, mens lidt under 40 pct. mener, at det er tilfældet på skolerne. Omkring 53 pct. mener, dette er tilfældet for gymnasierne. Halvdelen vurderer, at institutionernes behov for ressourcer (i høj eller i nogen grad) har fået større opmærksomhed i kommunalbestyrelsen/amtsrådet.

Indenrigsministeriets undersøgelse giver imidlertid ikke belæg for, at brugerbestyrelserne er medvirkende til, at de ressourcestærke brugere favoriseres på bekostning af de svage brugere. Stort set alle borgmestre og brugere finder, at bestyrelserne tager hensyn til ønsker og behov i den samlede brugerkreds. En anden undersøgelse kommer frem til et tilsvarende resultat (Goul Andersen, 2000).

Kilde: Indenrigsministeriet, *Brugerbestyrelser – en undersøgelse af erfaringer*, 1998, Jørgen Goul Andersen, *Det lille demokrati. Nærdemokratiet i den offentlige sektor*, 2000.

### **6.5.2. Brugerdeltagelse i kommunerne**

I dette afsnit foretages en gennemgang af den formelle brugerdeltagelse i kommunerne med udgangspunkt i brugernes deltagelse i valgene til daginstitutioner, skolebestyrelser og ældreråd samt brugernes kendskab til og opfattelse af brugerbestyrelsernes indflydelse.

Knap halvdelen af forældrene deltager i valget til daginstitutionsbestyrelser og knap en fjerdedel deltager i valget til skolebestyrelser. Ressourcestærke brugere har en relativt højere deltagelse.<sup>3</sup> Valgdeltagelsen til ældreråd er omkring 25 pct., jf. *tabel 6.5*. Der er således tale om en relativt lav brugerdeltagelse, når denne måles i

---

<sup>3</sup> Magtudredningen, *Magt og demokrati i Danmark*, 2003.

forhold til valgdeltagelsen til folketings-, amtsråds- og kommunalvalg.

**Tabel 6.5. Deltagelse i valg/opstilling til brugerbestyrelser, 1998**

	Daginstitutions- bestyrelse	Skole- bestyrelse	Ældreråd
Pct. af valgberettigede.....	46	24	25
Vejet (N) .....	167	294	341

Kilde: Jørgen Goul Andersen, *Det lille demokrati – nærdemokratiet i den offentlige sektor*, 2000.

Brugernes kendskab til brugerbestyrelserne er ligeledes relativt beskedent. 56 pct. af forældrene har et godt kendskab til daginstitutionsbestyrelserne, og 51 pct. forældrene har et godt kendskab til skolebestyrelserne. Hele 76 pct. af de stemmeberettigede ældre svarede, at de har ringe kendskab til, hvad der foregår i ældrerådet, herunder har 17 pct. ingen kendskab til eksistensen heraf, jf. *tabel 6.6*.

**Tabel 6.6. Kendskab til, hvad der foregår i brugerbestyrelser, procent**

	Daginstitutions- bestyrelse	Skolebestyrelse	Ældreråd
	Pct.	Pct.	Pct.
Meget stort.....	17	11	3
Ret stort .....	39	40	20
Ret lille .....	32	41	40
Meget lille .....	7	7	18
Ved ikke .....	5	1	2
Ingen kendskab ...	-	-	17
I alt .....	100	100	100

Kilde: Jørgen Goul Andersen, *Det lille demokrati – nærdemokratiet i den offentlige sektor*, 2000.

Den lave valgdeltagelse og manglende kendskab skyldes formentlig ikke informations- og indkøringsproblemer, idet f.eks. skolebestyrelserne på undersøgelsestidspunktet har eksisteret i otte år. Der er heller ikke tale om en generel manglende interesse, idet hele 73 pct. af forældrene til børn i daginstitutioner og 68 pct. af forældrene til børn i folkeskolen tilkendegiver interesse for de forhold, som bestyrelserne arbejder med. Der er ligeledes stor tilfredshed med bestyrelserne, ligesom forældrene har tillid til, at der bliver lyttet seriøst, hvis en bruger henvender sig til bestyrelsen

for at fremføre sine synspunkter. Derimod vurderes bestyrelsernes indflydelse ganske lavt. Godt en fjerdedel af forældrene vurderer, at skolebestyrelserne har en lille indflydelse, mens knap halvdelen af de ældre vurderer, at ældrerådet har en lille indflydelse, jf. *tabel 6.7*.

**Tabel 6.7. Opfattelse af brugerbestyrelseres indflydelse, procent**

	Skolebestyrelse	Ældreråd
	Pct.	Pct.
Meget stor indflydelse.....	16	7
Ret stor .....	50	31
Ret lille .....	22	35
Meget lille.....	3	11
Ved ikke.....	9	16
I alt .....	100	100

Kilde: Jørgen Goul Andersen, *Det lille demokrati – nærdemokratiet i den offentlige sektor*, 2000.

Det skal bemærkes, at den uformelle brugerdeltagelse, som ikke udspiller sig i formaliserede indflydelseskanaler, er ganske omfattende. F.eks. har 67 pct. af forældrene været med til at arrangere fælles aktiviteter på skolen, og 43 pct. af forældrene har gjort noget aktivt for at påvirke forholdene på skolen inden for de seneste 12 måneder.<sup>4</sup> Forældrenes henvendelser foregår primært gennem klasselæreren (74 pct.), andre forældre på skolen/klasserepræsentanter (41 pct.) og skolelederen (39 pct.). Kun i en fjerdedel af tilfældene tog forældrene henvendelse til skolebestyrelsen, når de ønskede at påvirke forholdene på skolen.

Sammenfattende kan det siges, at brugerne oplever at have gode indflydelsesmuligheder på de nære forhold i institutionen i hverdagen. Brugerne har en positiv opfattelse af brugerbestyrelserne, men brugernes uformelle deltagelse er langt mere omfattende end den formelle deltagelse.

### 6.5.3. Kommunestørrelse og brugerdeltagelse

I dette afsnit belyses sammenhængen mellem kommunestørrelse og brugernes valgdeltagelse til skolebestyrelsesvalg samt bruger-

<sup>4</sup> Jørgen Goul Andersen, *Det lille demokrati – nærdemokratiet i den offentlige sektor*, 2000.

nes vurdering af, om de er godt repræsenterede af brugerbestyrelserne.

En undersøgelse af sammenhængen mellem kommunestørrelse og valgdeltagelse til skolebestyrelsesvalg viser, at deltagelsen falder med stigende kommunestørrelse, jf. *tabel 6.8*. Undersøgelsen kontrollerer dog ikke for forskelle i kommunernes befolkningssammensætning, som eventuelt kan modificere forskellen i valgdeltagelse mellem store og små kommuner, som det eksempelvis var tilfældet i forhold til valgdeltagelsen til amtsråds- og kommunalvalg, jf. kapitel 5. Forskellene i valgdeltagelsen er ikke i alle tilfælde statistisk sikre på grund af de relativt få cases i hver svarkategori, men undersøgelsen giver alligevel et billede af tendensen. Foretages undersøgelsen på baggrund af kommuner i størrelsesordenen under og over 30.000 indbyggere, underbygges konklusionen, idet valgdeltagelsen er omkring 42,4 pct. for kommuner under 30.000 indbyggere og 35,5 pct. for kommuner over 30.000 indbyggere.

**Tabel 6.8. Kommunestørrelse og deltagelse ved skolebestyrelsesvalg, 1998**

Antal indbyggere i kommunen	Gennemsnitlig valgdeltagelse, pct.	N (antal skoler)
Under 5.000.....	47,6	7
5.000-9.999.....	44,7	69
10.000-14.999.....	41,6	41
15.000-24.999.....	41,4	47
25.000-49.999.....	37,8	61
50.000-99.999.....	35,7	28
Over 100.000.....	32,2	20

Anm.: Undersøgelsen kontrollerer ikke for socioøkonomiske baggrundsvARIABLE. Forskellene i den gennemsnitlige valgdeltagelse er ikke statistisk sikre bortset fra forskellen på intervallet "5.000-9.999" og kategorien "over 100.000". Dette skyldes givetvis, at der er forholdsvis få cases i hver kategori.

Kilde: Egne beregninger på baggrund af tal fra Undervisningsministeriet.

Brugernes opfattelse af, om de føler sig godt repræsenterede af brugerbestyrelserne, varierer ligeledes med kommunestørrelsen. Brugere i kommuner med under 30.000 indbyggere føler i højere grad end brugere i kommuner med over 30.000 indbyggere, at den siddende bestyrelse repræsenterer dem. De er ligeledes mere positivt indstillet over for bestyrelsens rolle, jf. *tabel 6.9*. Det skal dog bemærkes, at undersøgelsen ikke kontrollerer for forskelle i kom-

munernes befolkningssammensætning, som eventuelt kan forklare noget af denne variation.

**Tabel 6.9. Kommunestørrelse og brugernes vurdering af brugerbestyrelserne, procent**

		Meget enig/enig	Meget uenig/uenig	Hverken enig eller uenig/ved ikke	I alt
Føler sig godt repræsenteret af den siddende bestyrelse.	Kommuner med over 30.000 indbyggere (n=660)	57,0	13,2	29,8	100,0
	Kommuner med under 30.000 indbyggere (n=653)	64,3	9,3	26,4	100,0
Brugerbestyrelsen giver en bred kreds af borgere en god mulighed for at få indflydelse.	Kommuner med over 30.000 indbyggere (n=660)	59,4	19,2	21,4	100,0
	Kommuner med under 30.000 indbyggere (n=653)	66,0	13,8	20,2	100,0
Brugerbestyrelsen har arbejdet med emner, som jeg personligt synes er vigtige.	Kommuner med over 30.000 indbyggere (n=660)	62,0	7,0	31,0	100,0
	Kommuner med under 30.000 indbyggere (n=653)	66,8	5,2	28,0	100,0

Anm.: Undersøgelsen omfatter 1978 personer. Undersøgelsen er baseret på telefoninterview med et repræsentativt udsnit af brugerne på daginstitutions-, skole- og gymnasieområdet. Undersøgelsen blev gennemført i 1997. Undersøgelsen kontrollerer ikke for socioøkonomiske baggrundsvARIABLE.

Kilde: Indenrigsministeriet, *Brugerbestyrelser – en undersøgelse af erfaringer, 1998*.

Alt i alt kan der spores en tendens til, at valgdeltagelsen til brugerbestyrelserne falder med stigende kommunestørrelse, og at brugerne vurderer bestyrelsernes repræsentativitet en anelse lavere i de større kommuner over 30.000 indbyggere.



# 7

## Demokratisk kontrol og styring

### 7.1. Indledning og sammenfatning

---

En vigtig del af den politiske ledelsesopgave handler om at prioritere og styre ressourcerne og definere service- og kvalitetsmål. I forlængelse heraf indebærer den politiske styringsopgave også, at der løbende følges op på, om beslutningerne føres ud i livet og om de ønskede effekter nås. Den politiske styringsopgave sker i tæt samarbejde med forvaltningen. Muligheden for, at en folkevalgt politisk ledelse kan styre og kontrollere den underliggende forvaltning er et grundlæggende princip for den offentlige sektors virke i Danmark og et vigtigt led i den demokratiske kontrol. Det er derfor af betydning at vurdere, om størrelsen af de decentrale enheder påvirker muligheden for, at folkevalgte organer kan udøve kontrol og styring.

I det følgende behandles først rammerne for demokratisk kontrol og styring i stat, amter og kommuner. Efterfølgende belyses sammenhængen mellem den demokratiske kontrol og styring i amter og kommuner og disses størrelse. Da der primært foreligger empirisk belysning for kommunerne, er fokus især herpå. Afslutningsvis ses på udviklingstendenser.

Kapitlet vedrører den demokratiske kontrol og styring, som den udøves af folkevalgte politikere i forhold til forvaltningen, og supplerer således *kapitlerne 5 og 6*, som behandler den demokratiske bæredygtighed og politiske nærhed og dermed fokuserer på vælgerens rolle i den demokratiske kontrol.

Hovedkonklusionen er, at det er muligt at udøve demokratisk sty-

ring og kontrol i kommuner uanset deres størrelse, men at der kan være forskel i *karakteren* af den kontrol og styring, der kan udøves. Der er imidlertid ikke belæg for at konkludere, om kontrollen og styringen hermed er bedre eller dårligere i store og mindre kommuner. Der er indikationer på, at denne konklusion også vil omfatte amterne, men belægget herfor er svagere end for kommunerne.

Kommunerne og amterne opererer med enhedsforvaltninger (med undtagelse af visse kommuner), og der er ingen formelle krav om forvaltningsopdeling. Der er derfor som udgangspunkt gode muligheder for at organisere den enkelte kommune og det enkelte amt, så hensynet til tværgående styring og koordination tilgodeses. I staten er der i kraft af ministeransvaret et retligt udgangspunkt for en sektorisering af den demokratiske styring og kontrol, om end en række mekanismer er etableret med henblik på sikring af koordination.

Der foreligger kun ret sparsomme empiriske undersøgelser, som kan bidrage til at belyse sammenhængen mellem forvaltningsenhedernes størrelse og demokratisk kontrol og styring. På baggrund af de foreliggende undersøgelser og mere principielle betragtninger kan imidlertid peges på følgende sammenhænge:

- Kommunestørrelse spiller sammen med den måde, hvorpå demokratisk kontrol og styring kan udøves, idet kravene til anvendelse af generelle styrings- og kontrolredskaber stiger med kommunestørrelse, fordi enkeltsagsbaseret styring og kontrol er vanskeligere i store kommuner.
- Den sektorisering af den demokratiske kontrol og styring, der kan ligge i udvalgsstyret, er søgt imødegået med en reduktion i antallet af stående udvalg og med en styrkelse af økonomiudvalget i både kommuner og amter.
- Større kommuner har flere stående udvalg end mindre kommuner, hvilket kunne indikere en større sektorisering i større kommuner.
- Samtidig er der indikationer på, at store kommuner i højere grad end mindre kommuner benytter sig af delegation til forvaltningen.
- Ses på de folkevalgte kommunalpolitikeres opfattelse af sig selv i henseende til involvering i enkeltsager i forhold til

overordnet styring, er der ikke forskel på store og mindre kommuner.

- Samtidig viser en undersøgelse, at kommunaldirektørerne vurderer, at kommunalpolitikere reelt i større omfang end man kunne forvente på baggrund af politikernes selvopfattelse, involverer sig i enkeltsager. Undersøgelsen viser i relation hertil kun en yderst svag sammenhæng til kommune størrelse.
- Udviklingstendenser indebærer, at der vil være et pres for anvendelse af mere generelle styrings- og kontrolredskaber og for stærk politisk ledelses- og beslutningskraft. Dette pres er uafhængigt af forvaltningsenhedernes størrelse.

## 7.2. Demokratisk kontrol og styring i stat, amter og kommuner

---

Styring vedrører aktiviteter, som gennemføres med henblik på at opnå mål ved hjælp af bevidst valgte midler. Kontrol vedrører aktiviteter, som gennemføres med henblik på at vurdere, om ønskede resultater opnås, og om aktiviteter udføres i overensstemmelse med formelle processuelle krav og forventninger hertil. Mens styring således er fremadrettet, er kontrol bagudrettet.

Styring og kontrol kan udøves med forskellige midler og inden for forskellige rammer i staten, amter og kommuner.

De valgte politikere i kommuner og amter er formelt set politisk ansvarlige for hele forvaltningen og alle tilknyttede institutioner i kommunen. Tilsvarende er borgmesteren henholdsvis amtsborgmesteren øverste administrative leder af hele den kommunale administration. I staten er den udøvende magt gennem ministeransvaret retligt sektoropdelt svarende til antallet af ministerier.

Vilkårene for tværgående prioritering og koordinering er derfor forskellige i staten henholdsvis amter og kommuner. Disse forskellige udgangspunkter for koordination gør, at sammenhængende serviceopgaver i forhold til borgerne som udgangspunkt bør placeres i kommuner eller amter, jf. også overvejelserne herom i *kapitel 15*. Der er i denne sammenhæng ingen forskel på vilkårene for at udøve politisk kontrol og styring i amter henholdsvis kommuner.

### 7.2.1. Staten

Som nævnt i *kapitel 3* er det legitime grundlag for demokratisk styring og kontrol i staten den parlamentariske styringskæde, hvorefter folket repræsenteres i Folketinget ved direkte valg. Folketinget udøver parlamentarisk kontrol i forhold til regeringen og styrer gennem vedtagelse af love. Af Folketinget udgår regeringen, som udøver demokratisk styring og kontrol i forhold til den statslige forvaltning, der implementerer politikker i forhold til det omgivende samfund. Befolkningen holder Folketing og regering til ansvar for vedtagelsen af love og implementeringen heraf ved folketingsvalgene, hvorved den parlamentariske styringskæde er sluttet.

I overensstemmelse hermed er den lovgivende magt efter grundloven placeret hos regeringen og Folketinget i forening, mens den udøvende magt er hos regeringen alene.

Den *demokratiske styring* udøves i staten – først og fremmest gennem Folketinget med vedtagelsen af love. Inden for rammerne af disse love styrer regeringens ministre den statslige opgavevaretagelse inden for hver deres ministerområde. Regeringen er efter grundloven organiseret i overensstemmelse med ministeransvaret, som indebærer, at ministeren er den eneste øverste politisk ansvarlige leder af hele ministerområdet. Regeringen har således ikke efter grundloven et kollektivt ansvar for aktiviteterne på de enkelte ministerområder.

Den *demokratiske kontrol* i staten, som den udøves af folkevalgte politikere, har i vidt omfang Folketingets spørgsmål til regeringens ministre – de såkaldte § 20-spørgsmål – som formelt omdrejningspunkt. Spørgsmål kan fremsættes af Folketingets enkelte medlemmer til skriftlig eller mundtlig besvarelse i folketingssalen. Yderligere kan der stilles spørgsmål til ministrene gennem de stående udvalg, ligeledes til skriftlig eller mundtlig besvarelse i de såkaldte samråd. Dog skal understreges, at anvendelsen af spørgsmål til ministrene i udvalgssammenhæng finder sted både i kontroløjemed og i forbindelse med behandlingen af lov- og beslutningsforslag, dvs. i styringsøjemed.

En anden hjørnesteen i den demokratiske kontrol i staten er de af

Folketinget valgte statsrevisorer, der – bistået af Rigsrevisionen – ”gennemgår det årlige statsregnskab og påser, at samtlige statens indtægter er opført deri, og at ingen udgift er afholdt uden hjemmel i finansloven”, jf. *grundlovens § 47*.

Yderligere står Folketingets Ombudsmand centralt i Folketingets demokratiske kontrol. Ombudsmanden kontrollerer for Folketinget alle statslige og kommunale myndigheder og andre offentlige forvaltningsmyndigheder, behandler klager over forvaltningsmyndighedernes afgørelser mv., tager på eget initiativ principielle sager op og inspicerer tjenestesteder.

Opdelingen af det politiske ansvar for de forskellige ministerier i staten indebærer, at der vedvarende er en opgave i at sikre sammenhæng i den statslige opgavevaretagelse på tværs af ministerierne. Herunder i forhold til den statslige styring af amter og kommuner. Denne koordination varetages på en række måder, herunder eksempelvis gennem en række koordinerende ministerudvalg, og ved at en række ministerier udøver koordinerende funktioner i forhold til de øvrige ministerier. Sidstnævnte forhold er i henseende til den statslige styring af kommunerne nærmere beskrevet i *kapitel 12*.

Sektoropdelingen af den statslige forvaltning forstærkes af, at den demokratiske kontrol til dels er struktureret efter Folketingets stående udvalg, der med ganske få afvigelser er en direkte afspejling af ministeriernes ressortfordelinger. Styrken ved denne opdeling er, at den derved etablerede arbejdsdeling blandt de folkevalgte muliggør oparbejdelse af særligt kendskab til et sagsområde samt rent praktisk, at kontrolopgaven bliver spredt på flere. Svagheden er, at hensynet til helheden ikke understøttes af udvalgsstrukturen.

### 7.2.2. Kommuner og amter

Som i staten udspringer amters og kommuners legitimitet ved de direkte valg til amtsråd og kommunalbestyrelser samt ved, at den øverste daglige ledelse af den kommunale administration udgår af en politisk ledelse.

Regler for kommunalbestyrelsens og amtsrådets konstitution og

virke er fastsat i lov om kommunernes styrelse, idet bestemmelserne for kommuner og amter stort set er enslydende. I dette afsnit vil omtale af ”kommuner”, ”kommunalbestyrelser” og ”borgmestre” derfor også omfatte henholdsvis ”amter”, ”amtsråd” og ”amtsborgmestre”.

### *Kompetencefordeling*

Det fremgår af styrelsesloven, at en kommunes anliggender styres af kommunalbestyrelsen – det vil sige, at ledelsen af og ansvaret for hele den kommunale organisation ligger hos kommunalbestyrelsen. Kommunalbestyrelsen kan med enkelte undtagelser kræve en hvilken som helst sag forelagt til behandling og afgørelse.

Dette afspejler, at de formelle spilleregler for arbejdsdelingen mellem politikere og embedsmænd er præget af den historiske tradition for lægmandsforvaltning. Kompetencen er således samlet hos kommunalbestyrelsen, og det er helt op til kommunalbestyrelsen i den enkelte kommune at lægge niveauet for de beslutninger, som de selv skal inddrages i. Dog indeholder lovgivningen i visse tilfælde udtrykkeligt delegationsforbud.

Borgmesteren er den øverste leder af kommunens administration, og skal i den forbindelse sørge for, at kommunalbestyrelsens beslutninger udføres. Borgmesteren har ikke i sin egenskab af øverste administrative leder nogen kompetence med hensyn til sageres indhold. Borgmesteren har således ikke instruktionsbeføjelse over for ansatte, med hensyn til hvordan sagerne skal afgøres mv.<sup>1</sup>

Den kommunale styrelseslovs mest udbredte styreform er et udvalgsstyre, hvor den umiddelbare forvaltning varetages af et økonomiudvalg og et eller flere stående udvalg. Borgmesteren er formand for økonomiudvalget, der blandt andet har ansvaret for kommunens økonomi og koordination af kommunens planlægning.

I praksis træffer et stående udvalg eller de ansatte i den kommunale eller amtslige administration afgørelse i langt de fleste sager. Efter retssikkerhedsloven må kommunalbestyrelsen henholdsvis amtsrådet ikke behandle sager om hjælp til enkeltpersoner. Så-

---

<sup>1</sup> Indenrigs- og Sundhedsministeriet, *Kommuner og Amtskommuner*, maj 2002.

danne sager skal efter denne lov træffes af et udvalg, jf. *retssikkerhedslovens* §§ 17 og 40.

Som det fremgår af *boks 7.1.* er der en forholdsvis stor spredning i kommunernes og amternes tilrettelæggelse af udvalgsstrukturen.

### **Boks 7.1. Antal stående udvalg i kommuner og amter**

*Kommunerne* havde i 2001 i gennemsnit 4,6 stående udvalg inkl. økonomiudvalg. Lidt over halvdelen af kommunerne havde i 2001 valgt en udvalgsstruktur med fire stående udvalg, ca. 21 pct. af kommunerne har nedsat fem udvalg og ca. 10 pct. har organiseret sig med henholdsvis tre og seks udvalg. En enkelt kommune havde valgt minimumsløsningen med to udvalg. De resterende kommuner havde nedsat mere end seks udvalg.

Der er i dag stor forskel på udvalgsstrukturen i de enkelte kommuner, men kommunerne har som oftest ud over et økonomiudvalg et socialudvalg og et udvalg for teknik og miljø.

*Amterne* havde i 2001 i gennemsnit 5,9 stående udvalg inkl. økonomiudvalget. Et enkelt amt havde otte udvalg, ni amter havde seks udvalg og fire amter havde fem udvalg.

Også i amterne er der betydelig variation i den konkrete udvalgsstruktur. Alle amter har ud over økonomiudvalget nedsat et teknik- og miljøudvalg. Hovedparten af amterne har oprettet tværgående sundhedsudvalg. Med sundhedsudvalgene tilstræbes en samlet styring og prioritering af indsatsen på sundhedsområdet. En række amter har tilsvarende oprettet psykiatriudvalg, som har ansvaret for både sygehus- og socialpsykiatrien. Også her har formålet været at fremme den tværgående prioritering af indsatsen.

Kilde: Mostrup, *Kommunal Håndbogen*, 2001 og Amtsrådsforeningen.

Styrelsesloven giver mulighed for at indføre andre styreformer end udvalgsstyret, jf. *boks 7.2.* Langt de fleste kommuner og amter har imidlertid udvalgsstyre, om end udvalgsstyret som nævnt er tilrettelagt forskelligt i de enkelte kommuner.

## Boks 7.2. Alternativer til udvalgsstyret

Frederiksberg, København, Odense, Aalborg og Århus har mulighed for at indføre magistratsstyre. Magistraten, der vælges af kommunalbestyrelsen, består af en borgmester og en række rådmænd, som vælges ved forholdstalsvalg. Magistratskommunernes administration er delt op i en række afdelinger, som ledes af borgmesteren henholdsvis rådmændene. De enkelte magistratsmedlemmer og borgmesteren tager sig inden for hver deres afdeling af de opgaver (den umiddelbare forvaltning), der i andre kommuner varetages af de stående udvalg. Det er p.t. kun Århus, der har magistratsstyre.

I 1993 blev der givet adgang til at etablere udvalgsløst styre og et mellemformstyre. Mellemformstyre indebærer, at de stående udvalgs formænd er medlemmer af økonomiudvalget og vælges af kommunalbestyrelsen ved forholdstalsvalg. Udvalgsløst styre indebærer, at der ikke nedsættes økonomiudvalg og stående udvalg til at varetage den umiddelbare forvaltning, og der vil således i de sager, der forelægges kommunalbestyrelsen, ikke foreligge en indstilling fra økonomiudvalget eller et stående udvalg.

Frederiksberg, Københavns, Odense, Aalborg og Århus kommuner har desuden mulighed for at indføre et udvalgsstyre med delt administrativ ledelse. Det indebærer, at formændene for de stående udvalg har den øverste politiske ledelse af den del af kommunens administration, der vedrører udvalgets område. De nævnte fem kommuner har også mulighed for at kombinere delt administrativ ledelse med mellemformstyre.

København, Odense og Aalborg er med virkning fra 1. januar 1998 overgået til mellemformstyre med delt administrativ ledelse.

Det er vanskeligt eksakt at vurdere, om styreformen i sig selv påvirker forholdet mellem politikere og forvaltning. Enhedsforvaltningen vurderes at være en forudsætning for varetagelse af hensynet til tværgående koordinering og prioritering. Omvendt indebærer magistratsformen og styreformer med delt administrativ ledelse en svækkelse heraf, i kraft af at den administrative ledelse er delt mellem borgmesteren og udvalgsformændene/rådmændene, hvorved den tværgående koordinering og opgavevaretagelse på forvaltningsniveau svækkes. En række faktorer spiller imidlertid ind på dette forhold i praksis, herunder f.eks. mandatfordelingen i kommunalbestyrelsen og amtsrådet, personafhængige forhold og historisk tradition i den enkelte kommune.

### *Kommunalbestyrelsens kerneopgaver*

Styrelsesloven indeholder ikke en udtrykkelig omtale af kommunalbestyrelsens opgaver. Af lovens forskellige bestemmelser kan

imidlertid udledes en række ledelsesopgaver, hvorved der gives en pejling af, hvad der mere præcist ligger i styrings- og kontrolopgaven. I dette kapitel ses alene på de kommunalpolitiske ledelsesopgaver, som fastsat i styrelsesloven, mens de lokaldemokratiske opgaver ikke inddrages. Disse er behandlet i kapitlerne 5 og 6.

Angående den *demokratiske styring* er kommunalbestyrelsens helt overordnede og vigtigste opgave at foretage de prioriteringer med dertil hørende ressourcetildelinger, som kommunalbestyrelsen – inden for lovgivningens rammer – finder mest hensigtsmæssig. Det sker først og fremmest ved vedtagelsen af budget og budgetoverslag for de følgende år, som er kommunalbestyrelsens helt dominerende styringsmiddel, jf. *styrelseslovens § 40*.

For så vidt angår den *demokratiske kontrol* er der en forpligtelse for udvalgene til generelt at følge kommunens økonomiske forhold for at sikre, at de bevilgede beløb ikke overskrides, jf. *styrelseslovens § 21*, og en forpligtelse til at handle økonomisk forsvarligt. Derudover skal føres tilsyn med, at de overordnede politiske beslutninger føres ud i livet.

Videre kan nævnes bestemmelsen om, at alle kommuner skal have en revision, der skal godkendes af tilsynsmyndigheden, jf. *styrelseslovens § 42*. Efter denne paragraf efterprøver revisionen

”om regnskabet er rigtigt, og om de dispositioner, der er omfattet af regnskabsaflæggelsen, er i overensstemmelse med meddelte bevillinger, kommunalbestyrelsens øvrige beslutninger, love og andre forskrifter samt med indgåede aftaler og sædvanlig praksis. Endvidere vurderes det, om udførelsen af kommunalbestyrelsens og udvalgenes beslutninger og den øvrige forvaltning af kommunens anliggender er varetaget på en økonomisk hensigtsmæssig måde.”

Angående demokratisk kontrol bør videre medtages, at borgerne ved en lovændring i 1997 fik mulighed for at klage over kommunernes virksomhed til ombudsmanden i lighed med den klageadgang, der er i forhold til den statslige forvaltning. Da ombudsmanden henligger under Folketinget, er der imidlertid tale om en anden form for demokratisk kontrol end den, der udøves af kommunalbestyrelsen og gennem revisionen.

Endelig kan nævnes, at kommunalbestyrelsen i hele sit virke for-

ventes at varetage sine opgaver i åbenhed i forhold til borgerne, jf. *styrelseslovens §§ 8, 10, 39, 41, 45 og 62*, og at den forventes at tage hensyn til helheden.

### 7.3. Udviklingstræk i den kommunale styring

---

I forlængelse af kommunalreformerne i 1970'erne er gennemført en udbygning af det administrative apparat i amter og kommuner. Dette er sket, i takt med at stadig flere opgaver er blevet flyttet til amter og kommuner, og nye opgaver er blevet henlagt direkte hertil. Denne udbygning af opgaverne i kombination med udvalgsstyret, og i de senere år oprettelsen af brugerbestyrelser, kan have forstærket den sektorisering, som var udgangspunktet for det klassiske udvalgsstyre i amter og kommuner også før kommunalreformerne. Både i kommuner og amter er udviklingen søgt ledsaget af en styrkelse af den tværgående prioritering og ændret forvaltningsopbygning. Yderligere har den forøgede opgavemængde resulteret i en stigende delegation af beslutningskompetence.

#### *Udvalgsstyret*

Udvalgsstyrets styrke ligger blandt andet i, at det giver politikerne mulighed for at få indsigt i de enkelte opgaveområder. Indsigt i opgaverne er en forudsætning for en reel demokratisk kontrol og styring.

Med udvalgsstyret ligger imidlertid også en risiko for sektorisering af styringen af og kontrollen med den kommunale opgavevaretagelse.

#### *Brugerbestyrelser mv.*

Oprettelsen af forskellige typer af brugerråd og brugerbestyrelser synes at have medvirket til at styrke tendensen til sektorisering. Det gælder blandt andet på børneområdet, skoleområdet og ældreområdet. Målet har blandt andet været en styrkelse af brugernes indflydelse, men det har samtidigt understøttet de forskellige sektorinteresser, jf. *boks 7.3*.

### Boks 7.3. Brugerbestyrelser og tværgående styring

En undersøgelse af kommunale erfaringer med brugerbestyrelser behandler blandt andet spørgsmålet om, hvordan brugerbestyrelserne spiller ind i forhold til kommunalbestyrelsen.

På baggrund af en spørgeskemaundersøgelse konkluderes det, at brugerbestyrelser udøver et vist udgiftspres på kommunalbestyrelser og at dette pres i et vist omfang også resulterer i øgede bevillinger, jf. besvarelsene i *tabel 7.1* og *7.2*.

**Tabel 7.1. Har brugerbestyrelsen presset på for flere ressourcer til institutionen? (formandssvar)**

	Ja	Delvist rigtigt	Nej	Ved ik- ke/ube- svaret	I alt
	Pct.				
Daginstitutionsbestyrelsesformænd, n=342	34,3	44,1	13,6	8,0	100
Skolebestyrelsesformænd, n=382 .....	65,7	30,1	2,4	1,9	100
Gymnasiebestyrelsesformænd, n=91.....	31,9	52,7	12,1	3,3	100

**Tabel 7.2. Er der konkrete eksempler på, at et pres via brugerbestyrelser for øgede ressourcer har udløst bevillinger? (borgmestersvar)**

	Ja	Delvist rigtigt	Nej	Ved ik- ke/ube- svaret	I alt
	Pct.				
Daginstitutionsområdet, n=214 .....	17,3	27,1	45,8	9,8	100
Skoleområdet, n=214.	24,8	26,2	38,3	10,7	100
Gymnasieområdet, n=13 .....	23,1	23,1	53,8	0,0	100

Kilde: Indenrigsministeriet, *Brugerbestyrelser – En undersøgelse af erfaringer*, 1998.

#### *Tværgående prioritering*

Tværgående styring og prioritering har været et dominerende hensyn i de ændringer af styrelseslovens regler for kommunernes or-

ganisering, som er blevet gennemført siden kommunalreformen.<sup>2</sup> Reglerne for organisering af kommunerne – herunder antal og sammensætningen af stående udvalg – er således blevet ændret, så kommunerne i dag alene er forpligtet til at have et økonomiudvalg samt ét stående udvalg. Det har på den ene side givet kommunerne mulighed for organisatorisk at modvirke tendensen til sektorisering i og med de store frihedsgrader, der er indlejret i den kommunale styrelseslov. På den anden side er der typisk via sektorlovgivningen lagt bindinger på kommunernes frihed til at organisere deres arbejde, eksempelvis i form af obligatoriske børne- og ungeudvalg, folkeoplysningsudvalg, beredskabskommissioner og lignende.

Yderligere er der ikke krav til forvaltningens indretning for så vidt angår de udvalgsstyrede kommuner. Således behøver der ikke at være en forvaltning for hvert udvalg. Også forvaltningen kan derfor indrettes, så den modvirker sektorisering, hvilket en del kommuner og amter har gjort. For så vidt angår magistratsstyreforment og styreformerne med delt administrativ ledelse, er der lagt begrænsninger på muligheden for indretning af den kommunale forvaltning. Styreformerne med delt administrativ ledelse indebærer, at forvaltningen opdeles i forvaltninger, der svarer til økonomiudvalgets og de stående udvalgs ansvarsområder, og som udvalgsformanden har det administrative ansvar for. I magistratsstyrede kommuner opdeles forvaltningen tilsvarende i relation til borgmesterens og rådmændenes ansvarsområder.

Alle amter og mange kommuner har i dag oprettet direktioner eller tværgående chefgupper. Disse er enten oprettet med ansvarsområder, som i store træk svarer til udvalgsstrukturen, eller med en mere tværgående ansvarsfordeling. Formålet med direktionerne har blandt andet været at fremme prioriteringen på tværs og at modvirke sektorisering.

Presset på det tværgående styringshensyn er herudover blevet forsøgt løst ved en justering af budgetlægningsprocesserne og ved en generel reduktion i antallet af stående udvalg.

---

<sup>2</sup> Indenrigsministeriet, *Fornyelse og effektivisering i den kommunale sektor – betænkning fra det af indenrigsministeren nedsatte udvalg*, betænkning 1268, 1994.

I perioden 1988-1992 har ca. halvdelen af kommunerne foretaget ændringer i udvalgsstrukturen og 75 pct. af kommunerne har i samme periode reorganiseret forvaltningsstrukturen. Af disse har ca. 65 pct. reduceret antallet af udvalg og forvaltninger. Samme tendenser gør sig gældende for perioden 1992-1996, jf. *tabel 7.3*.

**Tabel 7.3. Antal kommuner, der har foretaget ændringer af udvalgs- og forvaltningsstrukturen, 1988-1992 og 1992-96**

År	Udvalg			Forvaltninger		
	Reduceret antal	Øget antal	Samme antal men ændret arbejdsdeling	Reduceret antal	Øget antal	Samme antal men ændret arbejdsdeling
1988-92	86	16	30	125	28	42
1992-96	38	23	49	82	10	42

Anm.: I årene 1988-1992 omfatter undersøgelsen 270 kommuner, mens den i 1992-96 omfatter 242.

Kilde: Niels, Ejersbo, *Kommunale strukturer – et studie i lokal variation*, 1998.

Som led i styrkelsen af det tværgående hensyn kan endvidere fremhæves økonomiudvalgets tværgående kompetence. Det gælder i tilrettelæggelsen af budgetlægningen, hvor økonomiudvalget har mulighed for at påvirke prioriteringerne på de forskellige sektorområder. Ligeledes har det betydning, at forskellige typer sager og beslutninger skal forelægges økonomiudvalget.

Dog viser en evaluering af virkningen af en formel styrkelse af økonomiudvalgenes kompetence i kommuner med mellemformstyre med delt administrativ ledelse, at en sådan ændring ikke i sig selv har haft den store effekt i disse kommuner i henseende til tværgående koordination og sektorisering, jf. *boks 7.4*. Dette kan skyldes, at netop delt administrativ ledelse kan understøtte sektorisering.

#### **Boks 7.4. Effekten af et styrket økonomiudvalg**

København, Odense og Aalborg kommuner ændrede pr. 1. januar 1998 styreform fra magistratsstyre til mellemformstyre. Ønsket hermed var blandt andet at styrke de koordinerende og tværgående funktioner.

I hver af de tre kommuner blev der nedsat et økonomiudvalg i stedet for magistraten. Økonomiudvalget blev tillagt samme opgaver som i kommuner med almindeligt udvalgsstyre.

Effekten af omlægningen blev undersøgt i november 2000 blandt andet gennem en spørgeskemaundersøgelse omfattende alle politikere i de tre kommuner. I alle tre kommuner var der mellem 25 og 32 pct., der mente, at det tværgående helhedssyn var blevet styrket, mens mellem 50 og 55 pct. ikke mente, at reformen havde haft nogen virkning i den henseende. Tilsvarende var det en udbredt opfattelse i de tre kommuner, at reformen ikke reducerede tendensen til sektorisering.

Undersøgelsen tilskriver denne manglende effekt, at økonomiudvalgene i de tre kommuner ikke reelt var blevet styrket i forhold til de øvrige udvalg.

Kilde: Berg og Petersen, *Fra små kongedømmer til moderne republik? – en evaluering af mellemformstyrets indførelse i København, Odense og Aalborg*, Syddansk Universitet, 2001.

Endelig kan det nævnes, at muligheden for tværgående prioritering er blevet styrket af den løbende omlægning fra refusioner til generelle tilskud på serviceområderne. Uden refusioner skal sektorudvalgenes ressourcer allokeres fra kommunens samlede budget, mens det tidligere i højere grad var muligt at få dækket udgifterne direkte fra staten. Omvendt svækker f.eks. satspuljemidler og andre målrettede puljemidler den tværgående prioritering i kommunalbestyrelsen.

#### ***Delegation og rammestyring***

Flere opgaver og komplicerede regelsæt kan tilskynde til at delegerede flere opgaver fra kommunalbestyrelsen og de stående udvalg til forvaltningen, fordi fortolkning og implementering kan forudsætte specialisering og særlig faglig ekspertise.

Både kommuner og amter har i de seneste 20 år givet institutionerne større bevillingsmæssige frihedsgrader, jf. *tabel 7.4*. De øgede økonomiske frihedsgrader indebærer dog ikke nødvendigvis en større delegation af beslutninger om f.eks. serviceydelsers indhold og tilrettelæggelse.

**Tabel 7.4. Budgetmæssig delegation i kommunerne, procent, 1986-2000**

	Andel kommuner 1986	Andel kommuner 1988	Andel kommuner 1992	Andel kommuner 1999
	Pct.			
Institutioner kan selvstændigt oplacere beløbet inden for institutionernes budget.....	44,7	73,8	97,1	98,4
Heraf alle konti.....	4,1	8,6	20,9	-
Heraf alle konti ekskl. løn	27,0	32,0	20,9	-
Heraf alle konti ekskl. løn og bygninger.....	36,9	54,9	22,6	-
Heraf andet.....	32,0	31,4	35,7	-

Anm.: N=273 i 1986; N=237 i 1988; N=242 i 1992, N=255 i 1999.

Kilde:

- 1) For 1986, 1988 og 1992: Indenrigsministeriets bilag til betænkning 1268, april 1994.
- 2) For 1999: Særkørsel på svarfordeling på spørgeskema til danske kommuner om kommunernes budgetlægning gennemført af Jens Blom-Hansen i 1999.

I *tabel 7.5.* er den tilsvarende udvikling for amterne illustreret.

**Tabel 7.5. Budgetmæssig delegation i amterne, antal, 1986-2003**

	Antal amter 1986	Antal amter 1988	Antal amter 1992	Antal amter 2003
	Pct.			
Institutioner kan selvstændigt oplacere beløbet inden for institutionernes budget....	35,7	57,1	85,7	100
Heraf alle konti.....	7,1	14,3	50,0	85,7 <sup>1)</sup>
Heraf alle konti ekskl. løn.....	14,3	28,6	21,4	7,1
Heraf alle konti ekskl. løn og bygninger.....	-	-	-	-
Heraf alle konti ekskl. andet.	14,3	14,3	14,3	7,1

Note:

- 1) I tre amter er der begrænsninger på, hvor meget der kan overføres mellem løn og øvrige konti.

Kilde: 1986, 1988 og 1992: Indenrigsministeriets bilag til betænkning 1268, april 1994 samt spørgeskemaundersøgelse foretaget af Amtsrådsforeningen 2003.

På sygehusområdet er der ud over decentralisering af økonomisk ansvar til de enkelte sygehuse arbejdet med at decentralisere økonomisk ansvar til de enkelte centre/afdelinger. I sammenhæng hermed er der etableret center/afdelingsledelser, som har fået det økonomiske ansvar for de enkelte centre/afdelinger. Formålet hermed har været at tilskynde til en mere økonomisk adfærd hos behandlingspersonalet, at sikre sammenhæng mellem faglig og økonomisk ansvar og at sikre en mere fleksibel udnyttelse af personaleressourcerne. I 2003 har alle 13 amter samt Bornholms Regionskommune etableret center/afdelingsledelser med selvstændigt økonomisk ansvar. I to amter er tilknytningen af økonomisk kompetence dog ikke gennemført alle steder endnu.

#### 7.4. Sammenhæng mellem størrelse og demokratisk kontrol og styring i kommunerne

---

Styring og kontrol kan udøves med forskellige midler. Herunder kan der særligt skelnes mellem styring og kontrol med udgangspunkt i konkrete enkeltsager og forhold på den ene side og styring og kontrol, der i sit udgangspunkt retter sig mod at påvirke eller kontrollere en flerhed af sager og forhold, på den anden side. De to former for styring kan kombineres.

Ved at tage udgangspunkt i enkeltsager kan politikerne gå i dybden med en sag og behandle den indgående. Forvaltningen vil med udgangspunkt i politikernes behandling af sagen principielt kunne udlede, hvordan andre lignende sager politisk ønskes behandlet. Yderligere kan udøvelse af politisk kontrol i forhold til enkeltsager fungere som stikprøver i forhold til den samlede sagsbehandling i en kommune eller et amt.

Problemet med enkeltsagsbaseret styring og kontrol er, at den kan risikere at være vilkårlig i henseende til de sager, der vælges ud og dermed styres efter.

Styring kan også udøves gennem generelle styringsredskaber, som retter sig mod en flerhed af sager og forhold på samme tid. Som eksempler kan nævnes forskellige former for fastsættelse af mål og rammer, som det kendes fra interne resultatkontrakter, vedtagelse af regler for processer og arbejdsgange eller arbejdet med helhedsorienterede kvalitets- og ledelsesmodeller.

Også kontrollen kan orienteres mod en flerhed af sager. Typisk vil f.eks. mål- og resultatstyring også indebære en formaliseret og skriftlig rapportering og kontrol på målopfyldelse. Yderligere kan der etableres finansielle og indholdsmæssige controllerfunktioner og andre former for mere formel forvaltningsrevision samt systematisk stikprøvebaseret kontrol af sager mv. i form af egentlige kvalitetskontrollsystemer som et alternativ til mere tilfældig enkelt-sagsbehandling.

De mere formaliserede styrings- og kontrolsystemer vil imidlertid i høj grad være forankret i forvaltningen. Dog kan ekstern revision og særlige konsulentundersøgelser mv. også spille en vigtig rolle i forhold til politikernes mulighed for at kontrollere forvaltningen.

Styring kan således tilrettelægges på en flerhed af måder, med forskellige styrker og svagheder. I afsnit 7.4.1. og 7.4.2. behandles først principielle overvejelser og dernæst en empirisk belysning af sammenhængen mellem forvaltningsenhedernes størrelse og muligheden for at udøve forskellige former for demokratisk kontrol og styring.

#### 7.4.1. Principielle overvejelser

En stor kommune eller et stort amt er kendetegnet ved følgende forhold i sammenligning med en lille forvaltningsenhed:

- Flere borgere.
- Større budget.
- Flere ansatte i forvaltningen.
- Flere ”sager”.
- Oftest færre folkevalgte politikere pr. sag, borger, bevilling mv.

I forhold til problemstillingen om kommunestørrelse og demokratisk kontrol og styring er den enkelte politikers indflydelse derfor som udgangspunkt større i store kommuner end i mindre, idet der udøves politik over for en større befolkning og omfordeles flere penge, er en større forvaltning at lede og flere sager at påvirke. Yderligere råder store kommuner og amter over flere ressourcer i form af penge og professionelle forvaltere, forhandlingsstyrke vis-a-vis eksterne interessenter end mindre kommuner. Det stiller de store kommuners og amters forvaltninger kompetencemæssigt bedre i forbindelse med den overordnede styrings- og prioriteringsopgave, herunder vedrørende en mere formaliseret kontrol af den faktiske forvaltning.

Samtidig stiger beslutningsmængden imidlertid i et omfang, der gør, at det ikke altid vil være muligt at træffe beslutninger om de samme ting og på samme måde som i mindre forvaltningsenheder. Det må således formodes, at den enkelte politiker i mindre kommuner og amter vil kunne gå ind i den konkrete behandling af en større andel af sagsmængden end politikere i store kommuner, hvis de måtte ønske det. Denne tilgang kan give en større nærhed mellem politikere og forvaltning, som kan udmønte sig i en mere konkret styring. Vilklårene for demokratisk styring og kontrol gennem politisk involvering i enkeltsager er derfor ringere i større amter og kommuner end i mindre. Omvendt kan anføres, at involvering i enkeltsager kan svække den overordnede demokratiske kontrol med forvaltningen, som følge af at de enkelte politikere indgår i en mere integreret del af selve opgavevaretagelsen.

Politikerne i mindre kommuner og amter kan have bedre mulighed for at skaffe information om den faktiske forvaltning gennem eksterne kilder. Dermed bliver politikerne i mindre kommuner mindre afhængige af forvaltningerne, hvilket alt andet lige kan styrke muligheden for at udøve demokratisk kontrol i forhold til forvaltningen. Dog kan nævnes, at der med de seneste ændringer af den kommunale styrelseslov, som træder i kraft 1. januar 2004, er sket en væsentlig styrkelse af kommunalbestyrelsesmedlemmernes muligheder for indsigt i den kommunale forvaltning, og dermed en styrket mulighed for at udøve demokratisk kontrol i forhold hertil.

Principielt vil anvendelse af generelle styrings- og kontrolredskaber kunne indebære, at styringsomkostningerne stiger. Omvendt

vil omkostningerne ved at styre og kontrollere skulle sættes i forhold til en større sagsmængde mv., hvorfor styringsomkostningerne pr. sag mv. kan falde. Det konkrete udfald af disse modgående tendenser kan dog ikke vurderes på det foreliggende grundlag.

Sammenfattende kan det på baggrund af principielle overvejelser konkluderes, at den demokratiske kontrol og styring kan udøves på forskellige måder i mindre og store kommuner og amter, og at disse måder hver især har styrker og svagheder.

#### 7.4.2. Indikative empiriske belysninger

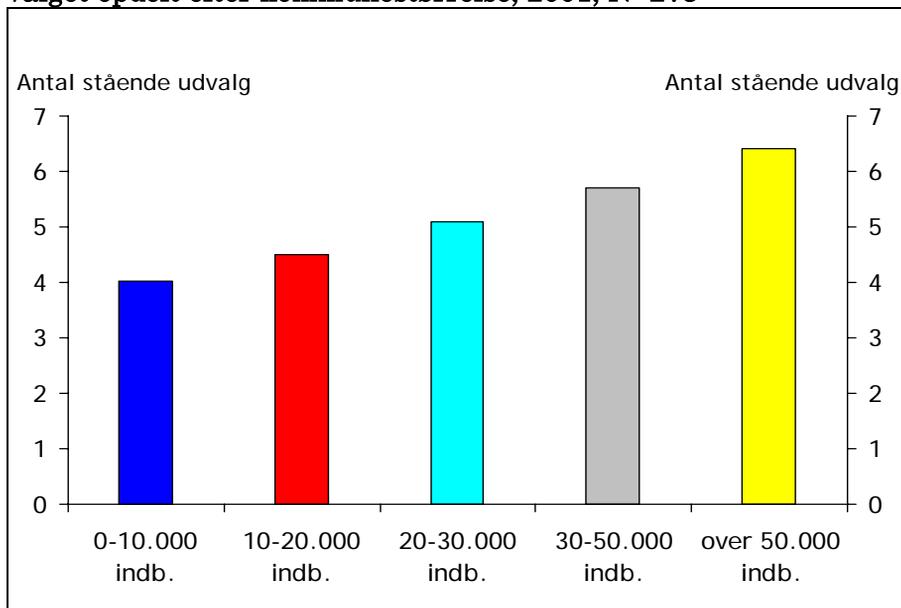
De indikative undersøgelser viser, at større kommuner har flere stående udvalg og i højere grad benytter delegation til institutionerne end mindre kommuner. Der er ikke forskel på politikernes opfattelse af deres egen styringsrolle i store og mindre kommuner. Undersøgelserne viser videre, at der er taget flere initiativer for at modvirke den tendens til sektorisering, der kan ligge i udvalgsstyret. Herunder er der foretaget en reduktion i antallet af udvalg og en styrkelse af økonomiudvalget i mange kommuner.

#### *Variation i udvalgsstyreform*

Inden for rammerne af udvalgsstyreform er der relativt stor variation i kommunernes valg af organisering. Der er forskel i antallet af stående udvalg, og der er forskel i udvalgenes kompetence.

Det største gennemsnitlige antal udvalg findes i de større kommuner. En analyse af antallet af stående udvalg i kommunerne i 2001 viser en positiv lineær sammenhæng mellem antal indbyggere i kommunen og antallet af udvalg, jf. *figur 7.1*.

**Figur 7.1. Gennemsnitligt antal stående udvalg inkl. økonomiudvalget opdelt efter kommunistørrelse, 2001, N=273**



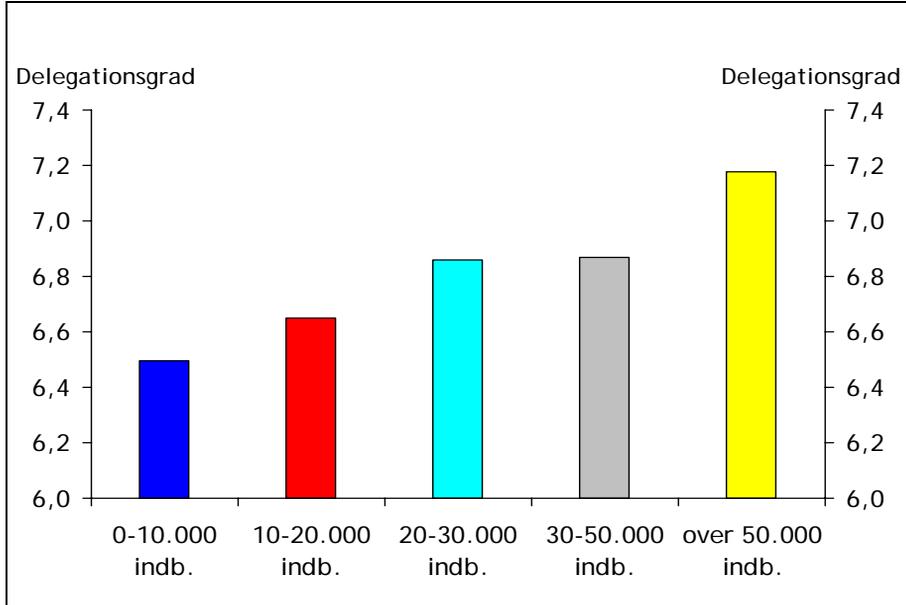
Kilde: Moustrup, *Kommunal Håndbogen*, 2001.

Det større antal udvalg i de store kommuner kan ses som et organisatorisk svar på den større opgavemængde i store kommuner.

### *Delegation*

To analyser af sammenhængen mellem kommunistørrelse og graden af budgetmæssig delegation viser, at der er en positiv generel sammenhæng mellem kommunistørrelse og hvor store budgetmæssige frihedsgrader kommunerne uddelegerer til institutionerne, jf. *figur 7.2*.

**Figur 7.2. Budgetmæssig delegation og kommunestørrelse, 2000, N=212**



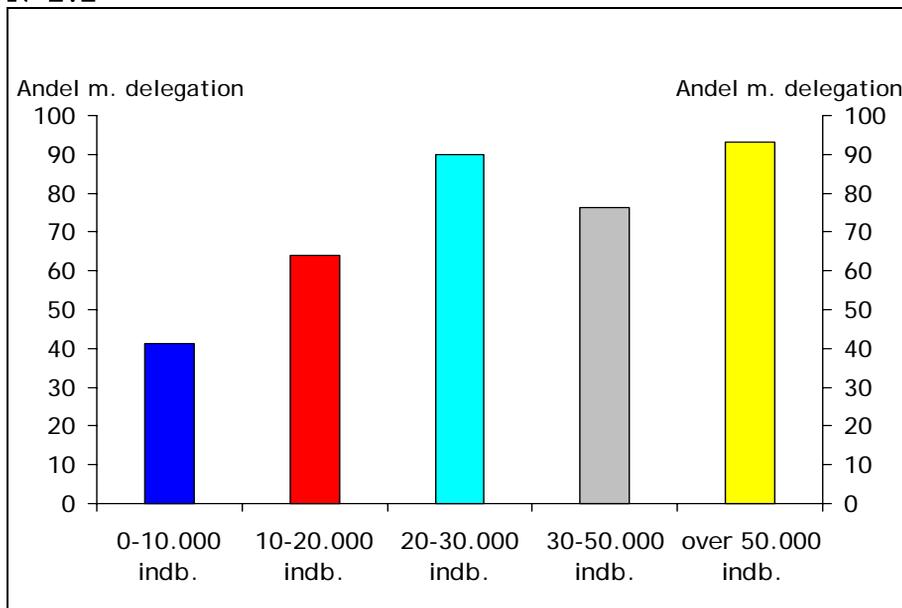
Anm.: Graden af delegation er målt som muligheden for at omlacere midler mellem løn og øvrig drift og muligheden for at overføre opsparing eller underskud på henholdsvis skole-, daginstitutions-, og ældreområdet. Det sammensatte delegationsmål går fra 0-9, hvor 9 er udtryk for en høj grad af budgetmæssig delegation.

Kilde: KL, *Spørgeskemaundersøgelse vedrørende budget- og udgiftsstyring i kommunerne*, 2000.

Den gennemsnitlige budgetmæssige delegationsgrad er størst blandt kommuner med mere end 50.000 indbyggere, mens den laveste grad af budgetmæssig delegation forekommer blandt de mindste kommuner.

Andelen af kommuner, som har delegeret beslutningskompetencen fra udvalg til forvaltning i frivillige anbringelsessager, er også højere i store kommuner end i mindre kommuner. 41 pct. af kommuner med mindre end 10.000 indbyggere har delegeret kompetencen i sådanne sager, hvorimod mellem 75 pct. og godt 90 pct. af kommuner med mere end 20.000 indbyggere har uddelegeret, jf. *figur 7.3*.

**Figur 7.3. Delegation i almindelige anbringelsessager, 2002, N=272**



Anm.: Oplysninger om delegation til forvaltningen er operationaliseret som et ja/nej-spørgsmål.

Kilde: Særlig analyse af data udlånt af lektor Thomas Pallesen, Institut For Statskundskab, Aarhus Universitet.

### *Politikerroller*

Centralt i den principielle diskussion af styring og kontrol ovenfor var distinktionen mellem styring på mål og rammer over for styring og kontrol med udgangspunkt i enkeltsager. I 1995 blev gennemført to spørgeskemaundersøgelser af henholdsvis politikernes vurdering af deres egen rolle i henseende til disse to tilgange og kommunaldirektørernes vurdering af, hvordan politikerne reelt prioriterer deres indsats, jf. *boks 7.5*.

Undersøgelsen viste, at omkring 30 pct. af kommunalpolitikerne mente, at de bør involvere sig både i enkeltsager og i overordnet styring, mens omkring 40 pct. mente, at de alene burde involvere sig i overordnet styring og ikke i enkeltsager mv. Samtidig viser undersøgelsen, at kommunaldirektørerne vurderer, at kommunalpolitikerne reelt i større omfang, end man kunne forvente på baggrund af politikernes selvopfattelse, involverer sig i enkeltsager.

Undersøgelsen viste ingen sammenhæng mellem politikernes rolleopfattelse og kommunistørrelse. Angående kommunaldirektørernes vurdering af politikernes faktiske prioritering er sammenhængen til kommunistørrelse yderst svag.

### **Boks 7.5. Politiske ledelsesværdier og ledelsespraksis i kommunerne**

I to spørgeskemaundersøgelser fra 1995 blev kommunalpolitikere henholdsvis kommunaldirektører anmodet om at vægte fire opgavetyper, der kan karakteriseres som *generalistiske* henholdsvis *partikulære*.

Politikerne blev stillet følgende spørgsmål: "Kommunalpolitikeren må nødvendigvis prioritere mellem forskellige opgaver i sit daglige arbejde. Hvilke opgaver mener De, at politikeren specielt bør lægge vægt på?" Kommunaldirektørerne blev blandt andet stillet følgende spørgsmål: "I nogle tilfælde kan der være uoverensstemmelse mellem embedsmændenes opfattelse af, hvad de ledende politikere bør lægge vægt på, og de opgaver, som de rent faktisk prioriterer. I hvor høj grad oplever du, ud fra en generel vurdering, at de ledende politikere[...]."

Til besvarelse af disse spørgsmål blev både politikere og kommunaldirektører bedt om at vurdere betydningen af følgende opgaver på en fempunktsskala fra "ingen vægt" til "meget stor vægt":

- Formulere klare målsætninger for kommunens virksomhed (generalistisk).
- Have visioner for, hvordan kommunen skal udvikle sig på langt sigt (generalistisk).
- Være talerør for personer eller foreninger, der har sager til behandling i kommunen (partikulære).
- Engagere sig i behandlingen af enkeltsager (partikulære).

Resultatet af undersøgelsen er vist i *tabel 7.6*.

**Tabel 7.6. Holdninger til politisk ledelse blandt kommunalpolitikere og kommunaldirektørernes vurdering af politikernes faktiske ledelsespraksis, 1995**

Partikularitet	Kommunalpolitikernes normer for politisk ledelse			Kommunaldirektørernes vurdering af den faktiske politiske ledelsesadfærd		
	Lav grad	Neutral	Høj grad	Lav grad	Neutral	Høj grad
Generalisme				Pct.		
Lav grad.....	0	0	0	11	13	27
Neutral.....	1	0	2	7	7	9
Høj grad.....	39	25	33	13	8	5

Anm.: På baggrund af de fire opgavetyper er der dannet indeks for henholdsvis partikulære og generalistiske opgaver. Indeksene, der antager værdier mellem 0 og 100, er herefter opdelt i tre kategorier: lav (0-45), neutral (45-55) og høj (55-100). Procenterne i tabel 7.6. angiver, hvor stor en del af politikere og kommunaldirektørerne, der har angivet svar, der resulterer i en indplacering i hver af de anførte kategorier.

Et stort flertal af politikere vurderer, at de generalistiske ledelsesopgaver *bør* tillægges stor vægt, men der er samtidig mange, der ligeledes finder de partikulære opgaver væsentlige. 39 pct. tilslutter sig forestillingen om, at kommunalpolitikere bør vægte generalisme højt og partikularitet lavt. En stor del af kommunaldirektørerne vurderer, at politikernes *faktiske* ledelsesadfærd i højere grad er partikularistisk.

Undersøgelsen viser endvidere, at der ikke er en statistisk sikker sammenhæng mellem kommunalpolitikernes vægtning af de to opgavetyper og kommunestørrelse. Tilsvarende er der ingen sammenhæng mellem kommunaldirektørernes vurdering og kommunestørrelse for så vidt angår partikularisme. Angående generalitet er der en ganske svag tendens til, at kommunaldirektører i større kommuner i højere grad end i mindre kommuner vurderer, at politikere prioriterer generalistiske opgaver. Sammenhængen er imidlertid ganske svag.

Kilde: Rikke Berg, *Den "gode" politiker. Et studie af politiske ledelsesværdier i kommunerne*, 2000, samt særlig analyse foretaget for Strukturkommissionen.

## 7.5. Udviklingstendenser med betydning for den demokratiske kontrol og styring

Særligt to grupper af udviklingstendenser kan forventes at påvirke vilkårene for styring og kontrol i kommunerne i de kommende år:

- Stadig strammere samfundsøkonomiske vilkår som følge af demografiske ændringer vil medføre et pres for fortsatte effektiviseringer gennem udvikling i opgavevaretagelsen, herunder i form af bedre sammenhæng i ydelserne, konkurrence i driften, øgede selvbetjeningsmuligheder gennem digitalisering.
- Øgede forventninger blandt brugerne om mere individuelt tilpassede og fleksible løsninger vil indebære et pres for udbredelsen af friere valg på de kommunale serviceområder samt en mere fleksibel fastlæggelse af indholdet af serviceydelser.

Presset for effektivisering og mere valgfrihed vil indebære en ændret politisk styringsrolle for kommunalpolitikere med øget vægt på formaliserede styringsværktøjer og mindre involvering i driftsbeslutninger.

I forhold til de øgede krav om effektivisering og brugerorientering er det imidlertid ikke vurderingen, at påvirkningen af muligheden for at udøve demokratisk kontrol og styring vil være forskellig i mindre og store kommuner.

### *Effektiviseringspres*

En stadig stigende andel af befolkningen vil i de kommende år udgøres af ældre uden for arbejdsmarkedet, og den offentlige sektor vil derfor komme under pres for at øge produktiviteten og undgå markante stigninger i de samlede kommunale udgifter.

Hvis dette effektiviseringskrav skal imødekommes, vil det kræve politiske indgreb og dermed forudsætte en stadig mere fokuseret politisk styring både gennem direkte besparelser på nogle opgaveområder og dæmpning af udgiftsvæksten på de områder, der har de højeste vækstrater. Det kræver politiske indgreb i opgavetilrettelæggelsen og i mange tilfælde omlægning af styringsmetoder og principper for budgettildeling. Derfor må den demokratiske styring tilrettelægges således, at de folkevalgte råd får de bedst mulige betingelser for at løse denne generelle effektiviseringsopgave.

Den enkelte kommune vil derfor skulle træffe en række ledelsesmæssige valg for at adressere ønsket om at få mere service for pengene.

Staten kan understøtte kommunernes arbejde med disse spørgsmål ved at sikre, at der i styrelseslovgivningen er tilstrækkelig fleksibilitet og rummelighed til, at kommunerne kan indrette deres organisation efter lokale forhold.

### *Friere valg*

Det er almindeligt antaget, at borgerne i stigende grad forventer mere individuelt tilpassede ydelser samt forventer, at de har en vis leverandørvalgfrihed.

Disse ønsker vil – eventuelt understøttet af klarere adskillelse af bestiller og udfører – kunne indebære en ændret tilrettelæggelse af den politiske styring. Således er princippet i det frie valg, at indholdet i højere grad tilrettelægges i dialog mellem den offentlige eller private leverandør på den ene side og brugeren på den anden side. Dette står i modsætning til en situation, hvor det primært er kommunalbestyrelsen og eventuelt forvaltningen, der alene bestemmer disse forhold.

# 8

## Borgernes valgmuligheder

### 8.1. Indledning og sammenfatning

---

Siden midten af 1990'erne er borgernes valgmuligheder i forhold til de offentlige servicetilbud øget markant. De nye valgmuligheder varierer betydeligt i indhold og omfang mellem serviceområderne. På de fleste områder knytter valgfriheden sig primært til leverandørvalget, mens ydelsernes indhold og pris fortsat som hovedregel defineres af de ansvarlige myndigheder.

Siden 2000 er udvidelsen af borgernes valgmuligheder taget til i omfang, ligesom ordningerne på en række områder er udstrakt til at indebære valgfrihed mellem ikke blot myndighedernes egne offentligt ejede leverandører, men også godkendte eksterne leverandører. Kommissionen forventer, at en højere grad af valgfrihed er et grundvilkår og en udfordring, som alle offentlige myndigheder også i fremtiden skal forholde sig til. Borgerne ønsker og efterspørger valgmuligheder i forhold til de offentligt finansierede servicetilbud. En højere grad af valgfrihed styrker borgernes selvbestemmelse og øger fleksibiliteten for den enkelte borger og familie.

I dette kapitel gennemgås først kort status og principper for borgernes valgmuligheder på de offentlige serviceområder. Valgfriheden er under forskellige former indført på alle de større områder for offentlige servicetilbud, herunder børnepasning, folkeskole, ældrepleje og sygehuse. Valgfriheden knytter sig først og fremmest til valget af leverandør og kan indebære mulighed for valg internt i f.eks. kommunen/amtet, mellem de kommunale/amtslige institutioner og godkendte private leverandører eller mellem egne og andre offentlige myndigheders tilbud. På de specialiserede serviceområ-

der er egentlige fritvalgsordninger kun gennemført i begrænset omfang. I stedet tilstræbes det, at brugeren i videst muligt omfang sikres valgmuligheder mellem flere egnede tilbud.

Formålene med udvidelsen af valgmulighederne er at sikre en større fleksibilitet for brugerne af de offentligt finansierede serviceydelser og at tilskynde til en højere kvalitet i ydelserne gennem konkurrence mellem leverandørerne. Endelig er det en værdi i sig selv at give brugerne større muligheder for selv aktivt at træffe beslutning om, hvem der skal levere de tildelte serviceydelser. En udvidelse af borgernes valgmuligheder kan blandt andet bidrage til at styrke innovation og udvikling af alternative løsninger, dels ved fremkomsten af nye leverandører, og dels ved at tilskynde etablerede leverandører til at fastholde og tiltrække brugere gennem udvikling af servicetilbuddene.

Velfungerende ordninger for valgmuligheder forudsætter blandt andet tilstrækkelig og anvendelig information til brugerne, en reel konkurrence mellem de forskellige leverandører af serviceydelser og fravær af markedsfejl. På de specialiserede serviceområder kan det være vanskeligt at indfri forudsætningerne for en reel konkurrence mellem flere egnede leverandører, da målgruppernes bredde og graden af specialisering i tilbuddene betyder, at der kun er plads til ganske få leverandører. En øget valgfrihed rummer desuden en række udfordringer, som må håndteres ved ordningernes udformning og implementering. Blandt disse er sociale hensyn og sikring af en klar placering af ansvaret for serviceydelsernes indhold og kvalitet, specielt for resourcesvage brugere.

I kapitlet analyseres endvidere de styringsmæssige udfordringer for kommuner og amter ved en øget valgfrihed. Valgmuligheder udfordrer særligt kommunalbestyrelsernes og amtsrådenes muligheder for at styre kapaciteten på de omfattede serviceområder. Den højere grad af valgfrihed udfordrer således kapacitetsstyringen i forhold til egne interne tilbud, som der ikke længere visiteres direkte til, såvel som kommunens/amtets samlede serviceudbud på et bestemt område, når dette i mindre grad kan styres ved kommunens/amtets eget udbud. Øgede valgmuligheder kan dog også indebære en øget fleksibilitet i kapacitetsudnyttelsen i kraft af muligheden for at bruge andre kommuners/amters tilbud samt private leverandører. Valgfrihed over kommune- og amtsgrænser kan af-

hængigt af den konkrete udformning desuden mindske kommunalbestyrelsernes mulighed for at vælge et serviceniveau med deraf følgende skatteniveau, der afspejler lokale præferencer, ligesom det under bestemte forhold kan gøre det vanskeligere at opfylde egne borgeres behov.

De nævnte problemer kan imidlertid søges imødegået ved ordningernes konkrete indretning, herunder særligt regler for visitation og afregningen mellem udfører- og bopælskommune/amt samt eventuelt anvendelse af en vis egenbetaling.

Kapitlet analyserer afslutningsvis betydningen af kommunestørrelse for udbredelsen af valgmuligheder på de store serviceområder. Der foreligger få empiriske analyser af dette spørgsmål, hvilket blandt andet hænger sammen med, at de fleste ordninger er relativt nye.

De foreliggende undersøgelser peger på en signifikant sammenhæng mellem kommunestørrelsen og udbredelsen af valgfriheden. Valgmulighederne stiger generelt med kommunestørrelsen, og valgmulighederne forekommer større i de store og mellemstore kommuner end i de mindre. Det vurderes endvidere, at større kommuner har bedre forudsætninger for at håndtere de styringsmæssige udfordringer fra øget valgfrihed, ligesom det i højere grad vil være muligt i de større kommuner at skabe et marked for private leverandører af offentligt finansierede serviceydelser.

## 8.2. Borgernes valgmuligheder – status og principper

---

Skattefinansierede velfærdsydelser er traditionelt blevet tildelt borgerne ved, at den enkelte borger efter visitation fik anvist en given offentlig leverandør, hvis borgeren var berettiget til den pågældende ydelse. Den ældre person blev f.eks. efter visitation anvist til et bestemt plejehjem eller hjemmehjælp.

Indførelsen af et friere valg for borgerne har ændret dette billede. Allerede i begyndelsen af 1990'erne blev der indført frit sygehusvalg, og omfanget af ordninger, der indebærer valgfrihed, er blevet markant udvidet siden 2000. Fritvalgsordninger er især udbredt på de offentlige serviceområder, som for de flestes vedkommende

varetages af kommuner og amter. Der er således på en række amtslige og kommunale velfærdsområder indført både en øget grad af valgfrihed mellem leverandører inden for de kommunale grænser og mulighed for at vælge leverandører på tværs af amts- og kommunegrænser, jf. *boks 8.1*.

## Boks 8.1. Valgmuligheder på udvalgte amtslige og kommunale velfærdsområder

### *Frit valg af sygehus*

Det frie sygehusvalg blev indført ved lov i 1993 og er siden blevet styrket. Det frie sygehusvalg omfatter samtlige offentlige sygehuse samt nærmere bestemte private specialsygehuse som hospicer, behandlingssteder for sklerose, gigtsygdomme mv.

Den 1. juli 2002 trådte det udvidede sygehusvalg i kraft. Loven udvider valgmulighederne, hvis ventetiderne på sygehusbehandlingen overskrider to måneder, til også at omfatte private sygehuse og sygehuse i udlandet. Valgmulighederne er dog begrænset til de private sygehuse og klinikker, som amterne har indgået aftale med, ligesom fritvalsreglen ikke gælder al behandling.

Siden den udvidede fritvalsordning trådte i kraft, er ca. 15.000 patienter (svarende til knap 3 pct. af de offentligt finansierede operationer) blevet behandlet på de 138 klinikker og private sygehuse, som er omfattet af ordningen.

### *Sygesikringsordningerne*

Efter sygesikringsloven kan borgerne vælge mellem at være sikret i gruppe et eller gruppe to. Som gruppe et-sikret (98,5 % af borgerne) er al lægebehandling vederlagsfri – som gruppe to-sikret yder sygesikringen samme beløb til ydelsen hos lægen som til gruppe et-sikrede, men lægen kan herudover kræve et honorar fra patienten. Er man sikret i gruppe et vælges en fast, alment praktiserende læge. Lægeskift kan ske med 14 dages varsel. Gruppe to-sikrede kan gå til hvilken som helst praktiserende læge.

Vederlagsfri speciallægehjælp og tilskud til behandling hos øvrige, praktiserende sundhedspersoner kræver for gruppe et-sikrede en henvisning fra egen læge. Gruppe et-sikrede kan frit vælge f.eks. speciallæge eller fysioterapeut, når blot der foreligger en henvisning fra egen læge – gruppe to-sikrede kan frit vælge uden henvisning. For så vidt angår behandling hos øjenlæger, ørelæger, tandlæger og kiropraktorer er der frit valg for alle sikrede, også uden henvisning fra egen læge.

Med landsoverenskomsten mellem Sygesikringens Forhandlingsudvalg og Praktiserende Lægers Organisation, der trådte i kraft den 1. april 2003, er der indført friere lægevalg, – dog kan lægen frasige sig patienter, der bor længere væk end 15 km – i hovedstadsområdet 5 km. Samtidig er der givet mulighed for, at man lokalt kan tilrettelægge lægevalgsreglerne endnu mere fleksibelt.

### *Dagtilbud*

Lov om social service giver kommunerne mulighed for at tilbyde forældre valgfrihed på dagtilbudsområdet. Forældrene kan vælge mellem kommunal dagpleje, kommunale eller selvejende daginstitutioner og puljeordninger. Herudover kan der etableres private pasningsordninger efter servicelovens §§ 26 og 63, der dog ikke henregnes til dagtilbud. Omkring to tredjedele af alle dagtilbud er kommunale, mens de resterende overvejende er selvejende eller oprettet efter puljeordningsbestemmelsen.

Der blev desuden indført frit valg af daginstitutioner på tværs af kommunegrænser ved ændring af lov om social service den 29. april 2003. Ændringen af serviceloven indebærer, at forældre fra 1. januar 2004 har krav på at få tildelt et tilskud til brug af dagtilbud i andre kommuner. Det har hidtil været en kommunal beslutning, om man ville indgå mellemkommunale aftaler om mulighed for pasning af børn i andre kommuner.

#### *Folkeskoleområdet*

Folkeskoleloven giver forældre mulighed for frit at vælge en anden leverandør af skoleydelse i form af en fri grundskole eller kostskole. Desuden har mange kommuner allerede etableret valgfrihed internt i kommunerne og i en begrænset udstrækning mellem kommuner. Det frie valg kan dog være begrænset af hensyn til klassedeling, sociale eller etniske hensyn.

Af en undersøgelse foretaget af KL i foråret 2003 fremgår det, at knap 9 pct. af de børn, der hvert år starter i skole, ønskes optaget i en anden skole end distriktsskolen. Af disse er det ca. 89 pct., der får opfyldt deres ønske.

#### *Ældreområdet*

Fra 1. januar 2003 blev der med ændringen af lov om social service indført frit valg af leverandør af personlig og praktisk hjælp på ældreområdet. Loven indebærer, at kommunalbestyrelserne er forpligtede til at godkende alle leverandører, der opfylder de på forhånd opstillede kvalitets- og priskrav. På baggrund heraf kan ældre frit vælge den leverandør – privat eller kommunal – der skal levere den personlige eller praktiske hjemmehjælp, som kommunen har truffet beslutning om.

Implementeringen af det frie valg af leverandører af praktisk og personlig hjælp behandles nærmere i *afsnit 8.4.*, hvor sammenhængen mellem kommunestørrelse og omfanget af valgmuligheder analyseres.

Ud over valgfrihed på de store kommunale og amtslige serviceområder, som præsenteret i boks 8.1, er der også indført valgmuligheder på en række andre områder. Eksempler på øvrige kommunale og amtslige områder, hvor der er indført valgfrihed, er opstillet i *boks 8.2.*

### Boks 8.2. Eksempler på øvrige kommunale og amtslige områder med valgmuligheder

Blandt de øvrige områder, hvor der er indført valgfrihed, er:

- Frit valg af botilbud for personer, der er anvist til almene ældre-/plejeboliger, plejehjemspladser eller beskyttede boliger i hjemkommunen eller i andre kommuner.
- Frit gymnasievalg såfremt der er plads på den ønskede gymnasieskole og kvalifikationskrav er opfyldt.
- Alle kommuner er pr. 1. august 2003 forpligtet til at tilbyde forældre mulighed for at vælge tilskud til brug af en privat pasningsordning.
- Frit valg i børne- og ungdomstandplejen fra 1. januar 2004.
- Stofmisbrugere har fået ret til at vælge mellem offentlige og private godkendte behandlingstilbud.
- Styrket mulighed for frit valg af høreapparatsleverandør pr. 1. juli 2002.
- Frit valg af social- og sundhedsuddannelser såfremt der er plads på den ønskede skole. Stort set alle optagelsesønsker imødekommes.
- Frit valg af bibliotek i hjemkommunen eller andre kommuner.

Også på det statslige område findes ordninger, der giver borgerne valgmuligheder i forhold til de offentlige tilbud, jf. *boks 8.3*. Dette gælder særligt på de statslige uddannelsesområder, ligesom der også på AF-området og på dele af statsamternes område er indført en vis grad af valgfrihed. Størstedelen af statens opgaver er dog myndighedsopgaver, som i mindre grad end serviceydelser er egnede til indførelse af ordninger for valgfrihed. Fritvalgsordninger er derfor af mindre betydning for statens organisering og styring, ligesom betydningen for strukturovervejelser i højere grad er knyttet til de kommunale og amtslige fritvalgsordninger. I den resterende del af kapitlet fokuseres således på betydningen af valgmuligheder på de kommunale og amtslige serviceområder.

### **Boks 8.3. Eksempler på statslige områder med valgmuligheder for borgerne**

- Frit universitetsvalg såfremt kvalifikationskrav er opfyldt, og der er plads på den ønskede uddannelse.
- Frit valg af korte eller mellemlange videregående uddannelser såfremt kvalifikationskrav er opfyldt, og der er plads og praktikmulighed på den ønskede uddannelse. Det er erfaringen, at stort set alle optagelsesønsker generelt bliver opfyldt, og at der er et tilstrækkeligt antal praktikpladser.
- Frit valg af erhvervsgymnasial uddannelse (htx og hhx) såfremt kvalifikationskrav er opfyldt. Det er erfaringen, at stort set alle optagelsesønsker bliver opfyldt.
- Frit valg af erhvervsuddannelsernes grundforløb. Såfremt kvalifikationskrav er opfyldt også til hovedforløb. Hovedreglen er, at alle ansøgere optages. Af hensyn til beskæftigelsesmulighederne er der adgangsbegrænsning på visse uddannelser. Små og specialiserede uddannelser udbydes på få uddannelsessteder. Ved sådanne uddannelser vil der være tilbud om skolehjem.
- Frit valg af voksenuddannelser på erhvervsskoler såfremt der er plads på uddannelsen. Der er ikke erfaringer med generelle kapacitetsproblemer.
- Frit valg mellem AMU-kurser for målgruppen såfremt der er plads på den ønskede uddannelse. Der er ikke erfaringer med generelle kapacitetsproblemer.
- Frit valg af efterskole og folkehøjskole såfremt der er plads på den ønskede skole. Det er erfaringen, at stort set alle optagelsesønsker bliver opfyldt.
- Frit valg for ledige mellem private arbejdsformidlere såfremt kommunen eller den (regional)statslige arbejdsformidling har henvist den ledige til en privat arbejdsformidling.
- Frit valg af statsamt i forbindelse med behandling af de fleste familieretlige sager blev indført i oktober 2002.

#### **8.2.1. Forskellige former for valgmuligheder i forhold til offentligt finansierede serviceydelser**

Som det blandt andet fremgår af *boks 8.1.*, er der i praksis en betydelig variation i indretningen af de forskellige ordninger for øgede valgmuligheder til borgerne. Den konkrete udformning af ordningerne har betydning for de analyser og overvejelser, der behandles i kapitlets resterende afsnit.

Der kan overordnet skelnes mellem på den ene side valgmuligheder i relation til ydelse(r)ns indhold og/eller mængde og på den anden side valgfrihed i relation til forskellige leverandører.

Valgmuligheder vedrørende ydelsernes indhold eller mængde kan eksempelvis indebære, at borgerne får mulighed for at vælge længere åbningstider i dagtilbud, undervisningsform i folkeskolen, eller hvilke opgaver hjemmehjælpen skal prioritere inden for den afsatte tid. Valgfrihed i relation til leverandører drejer sig om, hvem der skal levere de ydelser, borgeren er visiteret til at modtage, f.eks. børns daginstitutioner eller hjemmehjælpen til ældre. Leverandørvalget kan dog også rumme et element af valg mellem forskellige ydelsesformer og kvaliteter, idet forskellige leverandører i en vis udstrækning kan tilbyde variation i ydelsernes indhold og oplevede kvalitet.

Såvel valgmuligheder vedrørende ydelsernes indhold som i forhold til leverandører rummer styringsmæssige udfordringer for amterne og kommunerne. I relation til den offentlige sektors struktur er dog særligt valgfrihed med hensyn til leverandører af den offentligt finansierede service af betydning. Endvidere er valgfrihed i relation til leverandøren for tiden det hyppigst forekommende, og der fokuseres derfor i det følgende på dette aspekt af øgede valgmuligheder til borgerne.

Der kan skelnes mellem tre hovedformer for udvidelse af borgernes muligheder for at vælge mellem forskellige leverandører:

- Valgfrihed mellem forskellige offentlige leverandører indenfor kommunen/amtet.
- Valgfrihed i forhold til leverandører i andre kommuner/amter.
- Valgfrihed mellem offentlige og private leverandører.

Kommunerne og amterne har med de eksisterende regler gode muligheder for at tilbyde valgmuligheder mellem egne offentlige leverandører på en række områder. Valgfriheden indebærer, at borgerne kan vælge mellem forskellige tilbud i kommunen eller amtet. Det gælder eksempelvis på dagpasningsområdet, hvor kommunerne har mulighed for at tilbyde valgfrihed mellem forskellige dagtilbud og på folkeskoleområdet, hvor et stort antal kommuner har indført valgfrihed mellem kommunens folkeskoler.

Kommunerne og amterne har ligeledes på en række områder gode muligheder for at tilbyde borgernes valgmuligheder på tværs af

kommune- og amtsgrænserne. På nogle områder har borgerne et retskrav på at kunne vælge tilbud i andre kommuner eller amter. Som eksempler kan nævnes det frie sygehusvalg, det frie ældreboligvalg og retten til at benytte andre kommuners biblioteker. På andre områder beror valgfriheden på frivillige aftaler mellem kommuner og amter om, at borgerne kan benytte tilbud fra de andre kommuner eller amter. Således har valgmulighederne på tværs af kommunegrænser hidtil generelt været afhængig af, hvorvidt kommunerne har indgået frivillige aftaler herom. Dette er eksempelvis tilfældet for valg af folkeskole på tværs af kommunegrænser.

Private leverandører, her defineret som virksomheder, der eksisterer med det formål at opnå et overskud, har ikke hidtil i særlig vid udstrækning været anvendt som producenter af offentlige serviceydelser. Derimod findes der et større antal selvejende institutioner, som har driftsoverenskomst med kommunerne eller amterne på eksempelvis dagpasnings- og døgninstitutionsområdet.

Med indførelsen af blandt andet det frie valg af hjemmehjælp og muligheden for at vælge behandling på privathospitaler, hvis ventetiden på en behandling på de offentlige sygehuse overstiger to måneder, er valgfriheden i forhold til private leverandører imidlertid blevet udbygget. Anvendelsen af private leverandører til offentligt finansierede serviceydelser forudsætter generelt, at borgerne for det første er visiteret af de offentlige myndigheder til at modtage den konkrete serviceydelse og for det andet, at de private leverandører er godkendt af de visiterende myndigheder.

### 8.2.2. Formål med valgfrihed

Der kan peges på tre overordnede formål med et friere valg for brugerne af offentligt finansierede servicetilbud:

- Værdien af valgmulighed i sig selv.
- Fleksibilitet for brugerne.
- Højere kvalitet gennem konkurrence.

#### *Værdien af valgmuligheden i sig selv*

Undersøgelser peger på, at valgmuligheder i sig selv opfattes som et gode af borgerne, jf. *boks 8.4*. Ønsket om valgfrihed er ikke nødvendigvis udtryk for, at borgerne som brugere er utilfredse med

den offentlige service. Tværtimod viser det sig, at brugerne ofte er meget tilfredse med den service, de modtager fra det offentlige. Fordelene ved indførelsen af flere valgmuligheder kan derfor ikke kun måles ved at se, hvor mange brugere der vælger en anden leverandør end hjemkommunens eller hjemamtets.

#### **Boks 8.4. Undersøgelser af borgernes holdning til valgfrihed**

##### *Finansministeriet, 1998*

I 1998 blev borgernes holdning til valgfrihed undersøgt via en spørgeskemaundersøgelse, der omfattede 1.515 svarpersoner. Undersøgelsen kortlagde blandt andet borgernes tillid til og deres tilfredshed med de forskellige dele af den offentlige sektor, deres holdninger til brugerbetaling, tillægsydelser, udlicitering og valgfrihed.

Det fremgår blandt andet af undersøgelsen, at 88 pct. af de adspurgte mente, at der skal være frit valg af børnehave, mens 67 pct. mente, der skal være frit valg på folkeskoleområdet, og 68 pct. mente, at der skal være frit valg mellem offentlig og privat hjemmehjælp.

##### *Zaperas undersøgelse af tilfredshed med valgfrihed, 2003*

Tilsvarende opbakning til valgfrihed blandt vælgerne blev identificeret i en undersøgelse gennemført af Zaperas for Ugebrevet Mandag Morgen i foråret 2003. Her svarede 68 pct., at de var for indførelsen af mulighed for behandling på private hospitaler, hvis ventetiden i det offentlige sygehusvæsen er længere end to måneder. 74 pct. var for, at kommunerne skulle give ældre mulighed for at vælge mellem private og kommunale tilbud til hjemmehjælp og madordninger, mens 51 pct. fandt det positivt, at forældre kunne få tilskud til at passe deres egne børn.

Anm.: Finansministeriets undersøgelse fra 1998 er foretaget af Gallup A/S blandt 1.515 svarpersoner.

Kilder: Finansministeriet, *Borgerne og den offentlige sektor*, 1998 og *Friere valg på de kommunale serviceområder*, 1999, Mandag Morgen nr. 24, 23. juni 2003. Zaperas undersøgelse fra 2003 er foretaget med 1395 respondenter.

#### ***Fleksibilitet for brugerne***

Et friere valg på et område kan endvidere medvirke til at øge fleksibiliteten for brugeren. Brugere kan således i højere grad søge mod leverandører, der passer til deres ønsker og behov, eller producenterne kan ansføres til bedre at efterkomme brugernes for-

ventninger for de samme penge. Eksempelvis kan det for nogle børnefamilier af familiemæssige eller geografiske årsager betragtes som en klar serviceforbedring, hvis de kan få et tilskud med til brug af dagtilbud i andre kommuner. Ligeledes kan det være en fordel for ældre, at de selv kan vælge, hvor de ønsker at bosætte sig. Hvis valgmulighederne omfatter private leverandører, får borgerne yderligere fleksibilitet i kraft af muligheden for selv at købe andre eller flere ydelser.

### *Højere kvalitet gennem konkurrence*

Valgmuligheder kan bidrage til en bedre kvalitet i opgavevaretagelsen. Med valgfrihed får brugerne mulighed for at søge væk fra tilbud, som ikke passer til deres ønsker og behov. Det kan anspore til konkurrence mellem leverandørerne, der ønsker at tiltrække så mange brugere som muligt, hvilket kan forbedre kvaliteten.

Også uden indførelse af delvis egenbetaling kan konkurrencen mellem flere leverandører om at levere en given ydelse til en fast pris således bidrage til en øget innovation og udvikling af metoder til en bedre kapacitetsudnyttelse. En højere grad af valgfrihed kan dermed føre til et mere varieret serviceudbud og en højere kvalitet, uden at ydelsernes pris stiger. Konkurrencen vil dog generelt være stærkere, hvis der kan konkurreres på både pris, metode og kvalitet.

Set fra kommunens side kan et friere valg uden egenbetaling således ikke uden videre antages at bidrage til at mindske de samlede omkostninger. Det skyldes, at brugerne ikke selv betaler (en del af) ydelsen. Forholdet mellem pris og kvalitet påvirker således ikke brugernes valg. Modeller for valgfrihed, hvori der ikke indgår en varierende egenbetaling blandt de forskellige leverandører kan således ikke som udgangspunkt antages at mindske omkostningerne, men kan under visse betingelser gennem konkurrence bidrage til at øge kvaliteten for de samme penge. Omvendt vil fritvalgsmodeller med en varierende egenbetaling både give konkurrence om kvalitet, metode og pris.

### **8.2.3. Forudsætninger for velfungerende ordninger for valgfrihed**

For at ordninger for valgfrihed kan opfylde de i *afsnit 8.2.2.* nævnte formål må en række betingelser imidlertid være opfyldt. Der

kan umiddelbart peges på særligt to forudsætninger for velfungerende ordninger:

- tilstrækkelig information til brugerne
- konkurrence mellem de forskellige leverandører af en serviceydelse.

Tilstrækkelig og relevant brugerrettet information er nødvendig, for at brugerne af offentlige serviceydelser kan benytte mulighederne for valgfrihed. Uden tilstrækkelig og præcis information vil brugerne således ikke have mulighed for at vælge de servicetilbud, som passer dem bedst, og fordelene ved det friere valg indhentes ikke. I forbindelse med indførelsen af frit leverandørvalg i hjemmeplejen blev der således eksempelvis stillet krav om, at kommunerne mindst én gang årligt skal udarbejde kvalitetsstandarder, som blandt andet skal indeholde generel information til borgerne om den hjælp, de kan få. Behovet for information må dog afvejes i forhold til de omkostninger, der er forbundet med at tilvejebringe den sammenlignelige brugerinformation.

En reel valgfrihed forudsætter endvidere, at der er konkurrence mellem en flerhed af kvalificerede leverandører inden for et afgrænset geografisk område. Konkurrence mellem leverandørerne er således en betingelse dels for et differentieret serviceudbud til brugerne, og dels for at fordelene i form af kvalitetsforbedringer og bedre omkostningseffektivitet kan opnås. For at opnå det sidste er det således nødvendigt, at konkurrerende leverandører skal mærke konsekvenserne af borgernes valg. Dette kan f.eks. ske ved, at kommunerne tilpasser institutionernes budgetter efter aktiviteterne, således at producenterne tvinges til at indskrænke produktionen, hvis brugerne søger væk.

På de specialiserede serviceområder kan det være vanskeligt at indfri forudsætningerne for en reel konkurrence mellem flere egnede leverandører, da målgruppernes bredde og graden af specialisering i tilbuddene betyder, at der kun er plads til ganske få leverandører. Endvidere kan det på en række serviceområder i tyndt befolkede områder være vanskeligt at sikre en reel valgfrihed mellem flere egnede leverandører af serviceydelsen. Enten fordi det er for omkostningsfuldt at opretholde flere konkurrerende offentlige

tilbud, eller fordi manglende rentabilitet bevirker, at der på markedet ikke tilvejebringes flere private alternativer.

For at opnå velfungerende fritvalgsordninger er det desuden nødvendigt, at en række hensyn og udfordringer håndteres ved ordningernes konkrete udformning. Disse hensyn og udfordringer kan samles i to hovedgrupper:

- sociale hensyn og
- hensyn til de kommunale styringsmuligheder.

For det første må sociale hensyn indgå i overvejelserne ved udformningen af fritvalgsordninger. Indførelsen af valgfrihed kan have sociale konsekvenser, hvis visse grupper af brugere afskæres fra muligheden for at vælge bestemte tilbud, eller hvis det frie valg betyder, at særligt ressourcestærke borgere søger væk fra mindre populære tilbud. Disse potentielle problemer kan imødegås ved finansieringsformer, der sikrer også svagt stillede brugere reel valgfrihed, ved at forhindre leverandører i at sortere i deres brugere samt ved indførelse af minimumsstandarder for offentlige tilbud.

Et yderligere aspekt ved de sociale hensyn er spørgsmålet om placeringen af ansvaret for de serviceydelser, brugerne modtager. Indførelse af valgmuligheder for brugerne medfører, at der bliver decentraliseret beslutningskompetence fra kommunalbestyrelsen til den enkelte bruger. Det er ikke længere kommunalbestyrelsen, der vælger, hvilken leverandør brugerne skal bruge, men brugeren selv. Dette rejser spørgsmålet om, hvorvidt kommunalbestyrelsen fortsat kan holdes ansvarlig for ydelsernes kvalitet og eventuelle myndighedsafgørelser, som træffes i tilknytning til ydelsen. Denne problemstilling er især relevant i de tilfælde, hvor borgerne vælger at benytte en anden kommunes tilbud. På de fleste kommunale områder vil brugernes valgfrihed dog begrænse sig til de af kommunen eller andre myndigheder godkendte leverandører. Det er eksempelvis kun muligt at få betalt sit lægebesøg hos en autoriseret læge. Decentraliseringen af beslutningskompetencen er dermed begrænset til at omfatte valget mellem de offentligt godkendte leverandører.

For det andet må en række styringsmæssige udfordringer håndteres ved udformningen af fritvalgsordninger. Dette drejer sig ikke

mindst om kommunernes muligheder for at fastsætte serviceniveau og deraf følgende skatteniveau, at kapacitetsstyre samt at varetage hensyn til egne borgere. Kommunernes styringsmæssige udfordringer i relation til fritvalsordninger samt muligheder for at håndtere disse behandles nærmere i det følgende *afsnit 8.3*.

### 8.3. Valgfrihed og kommunestyret

---

Indførelsen af valgmuligheder på centrale velfærdsområder har implikationer for kommunernes og amternes muligheder for at styre og prioritere udgifter og serviceudbud, ligesom kommunalbestyrelsernes roller kan ændres, når borgerne selv får mulighed for at træffe valg mellem forskellige tilbud.

I de følgende *afsnit 8.3.1* og *8.3.2* behandles betydningen af valgfrihed for dels kommunernes styringsmuligheder, dels kommunalbestyrelsernes rolle. Analyserne fokuserer på udfordringerne for *kommunestyret*, om end de styringsmæssige udfordringer ved valgfrihed samt ændringer i den politiske ledelse/forvaltningens rolle generelt er parallel for amterne.

Den konkrete udformning af fritvalsordninger er af afgørende betydning for styringsmuligheder såvel som for afledte ændringer i forhold til kommunalbestyrelsernes roller. Som beskrevet varierer ordningerne i praksis ganske betydeligt. I de følgende afsnit fastholdes dog som grundlag for analysen den overordnede sondring mellem følgende former for valgfrihed: Mellem interne kommunale leverandører, over kommunegrænser og mellem kommunale og private leverandører.

#### 8.3.1. Valgfrihed og udfordringer for kommunernes styringsmuligheder

Fritvalsordninger kan påvirke kommunalbestyrelsernes styringsmuligheder i forhold til særligt tre forhold:

- Kapacitetsstyring.
- Fastsættelse af skatteniveau og tilhørende serviceniveau.
- Opfyldelse af egne borgeres behov.

Ved indretningen af de konkrete fritvalgsordninger kan der dog tages visse hensyn til at sikre kommunernes styringsmuligheder. Effekten af fritvalgsordningerne vil således i høj grad afhænge af deres konkrete udformninger, herunder særligt modeller for afregning og visitation. Dette beskrives nærmere i afsnit 8.3.2.

### *Kapacitetsstyring*

Fritvalgsordninger kan vanskeliggøre kommunernes muligheder for at styre kapaciteten og dermed også udgifterne til serviceudbuddene på to måder: for det første ved at begrænse mulighederne for at kapacitetsstyre ved ventelister, og for det andet ved at komplicere styringen af egne udbud af serviceydelser. Dette gælder særligt ved fritvalgsordninger, der giver borgerne mulighed for at vælge private leverandører eller andre kommuners tilbud, mens det i nogen grad gælder for så vidt angår det andet aspekt – egen kapacitetstilpasning – ved valgfrihed mellem kommunens egne tilbud.

Det første potentielle problem består i, at kommunens samlede udbud på et givet sektorområde kan stige, uden at kommunalbestyrelsen ønsker det, hvis borgerne kan søge til en anden kommune eller private leverandører, såfremt der er ventetid i bopælskommunen. Selv om brugeren selv betaler eventuelle prisforskelle vil kommunen som udgangspunkt skulle afholde en udgift, som den ikke politisk kan styre. Et eksempel kunne være, at forældrepar valgte et dagtilbud i nabokommunen, der til forskel fra hjemkommunen ikke havde ventelister. Bopælskommunen blev dermed pålagt at udvide sin kapacitet og dermed øge sine udgifter.

Et andet potentielt problem kan være, at en over tid varierende efterspørgsel efter kommunens egne ydelser stiller den enkelte kommune over for vanskeligheder med at styre kapaciteten. Det ene år kan der være ventelister, mens der det andet år er overskudskapacitet. Det gør udgiftsstyringen usikker og øger risikoen for en u hensigtsmæssig udnyttelse af kapaciteten, hvis tilpasningen af kapaciteten ikke følger efterspørgslen. En forsinket eller manglende tilpasning af eksisterende kapacitet kan øge kommunens udgifter, ligesom kapacitetsudbygning for at tilfredsstille en kortsigtet stigning i efterspørgslen kan øge udgifterne. Dette mulige problem er gældende for alle tre hovedformer for valgfrihed og

øges af det forhold, at kommunerne på en række serviceområder enten formelt eller politisk reelt har en forsyningspligt. Forsyningspligten kan medføre, at kommunerne – særligt i tyndt befolkede områder – bliver nødt til at opretholde en vis kapacitet, selv om mange brugere søger væk fra det kommunale tilbud. På de specialiserede serviceområder kan hensynet til sikkerhed i forsyningen af egnede tilbud stille særlige krav.

### *Kommunernes muligheder for at fastsætte skatte- og serviceniveau*

Et grundlæggende princip under kommunestyret er, at finansieringsansvar og beslutningskompetence følges ad. Det betyder med andre ord, at den myndighed, der fastlægger serviceniveauet, også skal tilvejebringe finansieringen – typisk gennem skatteudskrivning – således at disse beslutninger er genstand for en politisk prioritering.

Kommunalbestyrelsernes mulighed for at vælge serviceniveau med deraf følgende skatteniveau påvirkes af de givne rammer i form af skattegrundlag, udligningsordninger mv.

Fritvalgsordninger, der bygger på valgfrihed mellem interne kommunale leverandører, ændrer ikke på kommunalbestyrelsernes muligheder for at fastsætte et bestemt skat/servicemiks i kommunen. Tilsvarende gælder for valgfrihed mellem egne kommunale og af kommunen godkendte private leverandører, når det antages, at sidstnævnte udbyder services defineret i et omfang og med en kvalitet, som fastsættes af kommunen og til samme pris som de tilsvarende kommunale tilbud.

Valgfrihed på tværs af kommunegrænsen eller til private leverandører kan, hvis brugeren ikke selv betaler for eventuelle serviceforskelle, derimod begrænse kommunernes muligheder for at fastsætte skat/servicemikset. Hvis en borger kan betale lav skat i en kommune og frit modtage service i nabokommunen, hvor både serviceniveau og skatten er højere, brydes sammenhængen mellem skat og service. Den enkelte kommune kan således påføres en udgift, som den ikke har nogen mulighed for at styre politisk.

Det frie valg over kommunegrænsen kan endvidere føre til et pres for en øget harmonisering af kommunernes skat/servicemiks, hvis den enkelte kommune på grund af f.eks. efterspørgslen fra borgere i andre kommuner tilpasser skatte og serviceniveau til de omkringliggende kommuner. Derved svækkes mulighederne for at opretholde forskellige skat/servicemiks begrundet i et politisk ønske blandt et flertal af kommunens borgere.

Valgfrihed over kommunegrænsen kan således bidrage til at presse de samlede offentlige udgifter opad, dels hvis ordningen medfører harmoniseringer på et højere serviceniveau, dels hvis borgere i højere grad vælger at modtage service i kommuner med et højt (dyrt) serviceniveau og navnlig, hvis der ikke åbnes for udfyldende brugerbetaling.

### *Hensynet til kommunens egne borgere*

Kommunalbestyrelsen i en kommune er valgt af kommunens borgere til at varetage en række opgaver på borgernes vegne. Kommuner har således primært et ansvar for at levere service og prioritere i forhold til kommunens egne borgere.

Mens valgfrihed internt i kommunerne og mulighed for at vælge mellem kommunale og private leverandører ikke direkte påvirker kommunernes muligheder for at stille servicetilbud til rådighed for egne borgere, kan indførelse af valgfrihed over kommunegrænser have flere indvirkninger herpå.

For det første kan kommuner med attraktive servicetilbud få en stor søgning på deres ydelser fra andre kommuners borgere. Det kan medføre ventelister, hvorved kommunens egne borgere kan få forringet deres muligheder for at få servicetilbuddet, uden at dette er et resultat af en aktiv beslutning i kommunalbestyrelsen.

For det andet kan valgfrihed over kommunegrænsen, som nævnt, medføre pres for harmoniseringer, hvis afregningsordningerne (f.eks. gennem egenbetaling af eventuelle serviceforskelle) ikke fuldt kompenserer for søgninger efter serviceydelser af højere kvalitet. Kommunalbestyrelserne kan således under disse forudsætninger blive presset til at ændre prioriteringerne af serviceydelser-

ne, uden at denne ændring udspringer af hensyn til de lokale borgers ønsker.

Muligheder for at vælge ydelser over kommunegrænser rejser endvidere principielle problemstillinger om placeringen af det politiske ansvar for de ydelser, som brugerne modtager. Der må således ved de konkrete ordningers udformning tages stilling til, om brugernes hjemkommuner eller udførerkommunerne har myndighedsansvaret for de servicetilbud, som brugerne modtager.

### 8.3.2. Mulige løsninger på styringsmæssige udfordringer fra valgfrihed

De styringsmæssige udfordringer for kommunerne forbundet med et friere valg kan i nogen grad imødegås ved hjælp af to centrale styringsredskaber – visitationen og betalingsmodeller.

#### *Visitation og afvisningsret*

Ved visitationen træffer kommunen beslutning om tildeling af konkrete tilbud og ydelser til den enkelte borger i henhold til det serviceniveau, som kommunalbestyrelsen har besluttet at tilbyde inden for lovgivningens rammer.

Visitationen udgør således kommunens mulighed for at kontrollere, at borgeren ikke får en service, der ligger ud over (eller under) det politisk valgte serviceniveau for kommunens borgere, og det er dermed centralt for kommunens mulighed for at styre udgifterne, serviceniveau og kapacitet på et givent område. Samtidig sikrer visitationen, at borgere i samme situation behandles ens, herunder at borgere behandles ens i forhold til ventelister mv.

Visitationen kan således i nogen grad løse de mulige problemer i forhold til kommunernes mulighed for at styre den samlede kapacitet og dermed udgifterne, som kan være forbundet med ordninger med valgfrihed mellem private eller eksterne offentlige leverandører. Indførelse af dobbeltvisitation med afvisningsret over for udefrakommende borgere kan ligeledes løse potentielle problemer med varetagelse af hensyn til kommunernes egne borgers behov. Navnlig for borgere med specielle behov er det vanskeligt reelt at adskille visitationen og udførerrollen. Derfor kan det i disse tilfælde være vanskeligt at praktisere effektiv dobbeltvisitation. I *boks*

8.5. uddybes visitationen som mulig løsning på de styringsmæssige identificerede udfordringer: kapacitet, skat/servicemiks og hensyn til egne borgere.

### **Boks 8.5. Visitation og afvisningsret som mulige løsninger på de styringsmæssige udfordringer fra valgfrihed**

#### *Kapacitetsstyring*

De potentielle styringsproblemer i forhold til kommunens samlede kapacitet på et bestemt serviceområde er, som nævnt, knyttet til fritvalgsordninger, der enten indebærer valgfrihed over kommunegrænsen eller mellem offentlige og private leverandører, idet disse ordninger kan fjerne kommunernes mulighed for at styre det samlede serviceudbud og eksempelvis at styre udgifterne ved ventelister.

I princippet kan kommunerne gennem visitationen sikre, at en vedtaget samlet kapacitet og ressourceforbrug i forhold til bestemte serviceydelser fastholdes. Dette forudsætter dog, at kommunerne kan afvise at tildele borgere mulighed for at benytte sig af servicetilbud fra private leverandører eller på den anden side af kommunegrænsen med henvisning til kommunens samlede kapacitetsstyring. Et eksempel på en sådan anvendelse i praksis er ordningen med mulighed for valg af dagtilbud på tværs af kommunegrænsen, hvor bopælskommunerne kan fastlægge et loft for valgfriheden for at undgå, at borgerne ved valg af dagtilbud i kommuner med overskudskapacitet tvinger bopælskommunen til at finansiere et kapacitetsniveau, som den ikke havde budgetteret med.

Visitationen kan derimod ikke med fritvalgsordninger bruges som instrument til kapacitetstilpasningen mellem kommunens egne tilbud.

#### *Kommunernes muligheder for at fastsætte skatte- og serviceniveau*

De potentielle problemer ved valgfrihed over kommunegrænser i relation til kommunernes mulighed for at vælge serviceniveau med deraf følgende skatteniveau lader sig næppe løse ved visitationen, da det ville forudsætte, at kommunerne kunne afvise muligheden for bestemte valg, eksempelvis i forhold til servicetilbud i kommuner, der var betydeligt dyrere end de tilbud, som borgeren via skatten var med til at finansiere i egen kommune.

#### *Hensyn til egne borgere*

Visitationsredskabet kan til gengæld bidrage til at løse eventuelle problemer med hensyn til egne borgere i forbindelse med valgfrihed på tværs af kommunegrænser. Det vil således i de fleste tilfælde være hensigtsmæssigt med dobbeltvisitation, dvs. at borgere, der ønsker at vælge et tilbud i en anden kommune end hjemkommunen, skal visiteres i både hjemkommunen og udførerkommunen.

Dobbeltvisitation indebærer, at en borger ikke kan vælge et tilbud, herunder en plads på en eventuel venteliste, i en anden kommune uden først at være visiteret til den pågældende tilbudstype i hjemkommunen i henhold til hjemkommunens serviceniveau og visitationspraksis.

Tilsvarende betyder dobbeltvisitation også, at udefrakommende borgere skal visi-

teres i udfører kommunen på lige fod med dennes egne borgere for at modtage et tilbud i udfører kommunen, subsidiært blive skrevet på venteliste til tilbuddet. Udefrakommende borgere kan for eksempel ikke springe over eventuelle ventelister i udfører kommunen til ugunst for dennes egne borgere.

Endvidere kan der med dobbeltvisitation skabes mulighed for, at kommunerne i visitationen af hensyn til egne borgeres muligheder, kan afvise udefrakommende borgere efter bestemte kriterier, der varierer fra visitationen af egne borgere. Eksempelvis har kommunerne på både børnepasnings- og ældreområdet mulighed for at afvise udefrakommende borgere, hvis stor tilstrømning udefra gør det vanskeligt for kommunen at varetage hensynet til egne borgere. En sådan undtagelsesvis afvisningsret må dog afvejes i forhold til de generelle hensyn til ønsket om at kunne tilbyde borgerne mulighed for valgfrihed.

### *Betalingsmodeller*

De potentielle styringsproblemer ved forskellige former for valgfrihed kan ligeledes imødegås ved den konkrete indretning af afregningsordningerne. Den interne kapacitetsstyring kan således styrkes ved takstbaserede afregningsmodeller, der tilskynder de kommunale institutioner til fuld tilpasning ved valg og fravalg af de kommunale tilbud. Afregningsreglerne ved valgfrihed over kommunegrænserne kan ligeledes indrettes på en måde, der mindsker potentielle problemer i forhold til kommunernes muligheder for at fastsætte forskellige skat/servicemiks. Afregningsformerne kræver dog afvejning af en række hensyn, herunder hensyn til valgfrihed uden egenbetaling og muligheden for at fastholde forskellige lokale skat/servicemiks. I *boks 8.6.* uddybes afregningsmodellerne som mulige løsninger på de potentielle styringsproblemer ved valgfrihed.

### **Boks 8.6. Afregningsmodeller som mulige løsninger på de styringsmæssige udfordringer fra valgfrihed**

#### *Kapacitetsstyring*

Kommunernes potentielle udfordringer med hensyn til intern kapacitetsstyring kan i nogen grad imødekommes ved indretningen af afregningsmodeller til såvel interne serviceudbud som eksterne private eller kommunale.

#### *Skat/servicemikset*

Hvis kommunerne i fuldt omfang skal bevare deres muligheder for at kunne fastsætte den ønskede sammenhæng mellem skatte- og serviceniveau, må afregningen til en anden kommune eller en privat leverandør afspejle den udgiftsreduktion, som hjemkommunen kan gennemføre, når en borger vælger en anden kommunal eller privat leverandør. Hvis afregningen overstiger udgiftsreduktionen i hjemkommunen, kan det betyde, at de kommunale udgifter må øges, eller at kommunens serviceniveau reduceres.

Hvis afregningen på den anden side er mindre end udførerkommunens omkostninger, indebærer det, at differencen finansieres af udførerkommunens borgere. Dette problem kan imødegås ved, at borgere, der vælger dyrere tilbud ved egenbetaling, finansierer forskellen mellem udgifterne i henholdsvis udfører- og hjemkommunen. En sådan udfyldende brugerbetaling kan sikre, at kommunalbestyrelsernes mulighed for at vælge serviceniveau med deraf følgende skattniveau ikke undergraves.

Fordelene ved indførelse af en udfyldende brugerbetaling må dog afvejes i forhold til hensynet til det frie valg og eventuelle normer om gratisydelse på de pågældende serviceområder.

#### *Hensyn til egne borgere*

Betalingsreglerne kan ikke forhindre, at udefrakommende borgere forlænger ventetiden for udførerkommunens egne borgere. Dette forudsætter, at det frie valg i visse situationer kan sættes ud af kraft. Betalingsregler kan alene imødegå, at skatteborgerne ikke kommer til at bidrage til finansieringen af andre udefrakommende borgeres forbrug af serviceydelser i kommunen.

### **8.3.3. Valgfrihed - betydning for kommunalbestyrelsens rolle og den kommunale organisering**

Indførelse af et friere valg for borgerne på de kommunale velfærdsområder har betydning for kommunalbestyrelsens rolle og stiller ændrede krav til den kommunale organisering af tilvejebringelsen af serviceydelser til borgerne.

I *boks 8.7* opstilles de forskellige roller, som kommunalbestyrelsen indtager i forhold til en traditionel produktion af serviceydelser til borgerne.

### **Boks 8.7. Kommunalbestyrelsens forskellige roller i relation til tilvejebringelsen af serviceydelser til borgerne**

Forskellige roller ved servicetilbud til borgerne:

*Udformningsrollen:* Serviceydelsernes indhold og omfang.

*Finansieringsrollen:* Finansiering af serviceydelser til borgerne.

*Bestillerrollen:* Valg af leverandører og krav til leverandørers ydelser.

*Visitationsrollen:* Tildeling af serviceydelser til borgerne.

*Tilsynsrollen:* Tilsyn med udførelsen af serviceydelser.

*Udførerrollen:* Levering af den konkrete serviceydelse.

De første fem roller dækker forskellige myndighedsopgaver i forbindelse med tilvejebringelsen af serviceydelser til borgerne. Udformningsrollen og finansieringsrollen indebærer en fastlæggelse af serviceniveau og kvalitetskrav på det konkrete område, samt hvorledes serviceydelserne skal finansieres, herunder niveau for et eventuelt element af egenbetaling. Bestillerrollen, visitationsrollen og tilsynsrollen dækker kommunens godkendelse af leverandører, indgåelse af leverandørkontrakter, visitation til ydelser og tilsyn med udførelsen af ydelsernes kvalitet og leverance.

Endelig omfatter udførerrollen selve produktionen af de konkrete serviceydelser, personaleansvar mv.

Med indførelse af fritvalgsordninger, der indebærer valgfrihed mellem interne kommunale og eksterne leverandører, ændres kommunalbestyrelsernes roller på tre centrale områder. For det første sker en opsplitting af bestillerrollen, således at brugerne selv foretager valg af leverandører, mens kommunalbestyrelserne fortsat opstiller kravene til leverandørerne. For det andet overdrages en del af udførerrollen til eksterne leverandører. Endelig må den kommunale organisering af henholdsvis udførerrollen og myndighedsrollerne sikre, at de forskellige leverandører ligestilles.

#### ***Krav til den kommunale organisering af serviceproduktion ved valgfrihed***

Indførelse af valgfrihed mellem leverandører stiller således også visse krav til den kommunale organisering af tilvejebringelsen af serviceydelser til borgerne. Under traditionel serviceproduktion, hvor alle rollerne er samlet hos kommunalbestyrelsen/forvalt-

ningen, kan der således ofte være et vist organisatorisk sammenfald mellem de forskellige funktioner. Eksempelvis kan visitation i visse tilfælde varetages af fagpersonale fra den kommunale leverandørvirksomhed.

Ved indførelse af valgfrihed taler hensynet til ligestilling af leverandørerne for at sikre en større grad af organisatorisk adskillelse af henholdsvis myndighedsopgaverne og leverandøropgaverne, end det er tilfældet i en ”traditionel” kommunal organisering. En klarere organisatorisk opdeling af myndigheds- og leverandøropgaverne kan i øvrigt medvirke til at skabe gennemsigtighed om ansvarsdelingen mellem de forskellige organisatoriske enheder.

På blandt andet de specialiserede serviceområder vil en adskillelse mellem myndigheds- og leverandøropgaver ikke altid være hensigtsmæssig. Forvaltningen vil således ofte have behov for løbende at tilpasse tilbuddet til den aktuelle udvikling i brugerens individuelle behov i et tæt samarbejde med institutionen/tilbuddet. Hertil kommer, at myndighedsopgaven på visse områder kan være meget tæt integreret med leverandøropgaven. Det drejer sig f.eks. om tilfælde, hvor der i tilknytning til pleje kan forekomme magt-anvendelse.

### *Administrative omkostninger og krav*

Ordninger med valgfrihed stiller større krav til kommunens organisering og administrative kapacitet sammenlignet med traditionel tildeling af serviceydelser fra bestemte egne leverandører.

For det første kan valgfrihed, som beskrevet, nødvendiggøre visse tilpasninger af den kommunale organisering af visitationen til og tilvejebringelsen af serviceydelser til borgerne.

For det andet kan ordninger med valgfrihed stille andre krav til kommunernes varetagelse af myndighedsopgaverne. Det gælder ikke mindst i udformningsrollen, hvor det kan være nødvendigt med en mere detaljeret fastlæggelse af krav til indhold og kvalitet i serviceydelserne. Samtidig kan en organisatorisk adskillelse af myndighedsopgaverne fra leverandørrollen medføre, at den kommunale tilsynsrolle må ændres og styrkes. En sådan styrkelse af

denne myndighedsopgave må dog helt generelt anses for en fordel for kommunerne og brugerne af ydelserne.

For det tredje forudsætter en velfungerende fritvalgsordning, jf. *afsnit 8.2.4.*, at kommunerne tilvejebringer tilstrækkelig og anvendelig information til brugerne om de forskellige valgmuligheder. Udarbejdelse og formidling af sammenlignelig brugerinformation er således også ressourcekrævende for de kommunale forvaltninger.

Herudover kan adskillelsen af myndighedsopgaverne fra leverandørrollen, når fritvalgsordningerne er implementeret, ændre den kommunale forvaltnings ressourceindsats fra i mindre grad at beskæftige sig med styring af selve produktionen af serviceydelser til at kontrollere, at leverandørerne leverer de ønskede ydelser på kommunens vegne.

#### 8.4. Valgfrihed og kommunestørrelse

---

Udbredelsen af ordninger for valgfrihed i forhold til offentligt finansierede servicetilbud til borgerne har som nævnt fået et betydeligt større omfang gennem de seneste år. Størstedelen af ordningerne er imidlertid relativt nyligt indført og er således først ved at blive implementeret i kommunerne. Dette gælder eksempelvis ordningerne for valgfrihed mellem leverandører af praktisk og personlig hjælp i hjemmet.

Den relativt nylige udbredelse af fritvalgsordninger indebærer, at der foreligger meget få analyser af, hvorledes det frie valg fungerer i praksis, dets udbredelse i forskellige kommuner, og hvilke forhold der har betydning herfor. Dette gælder således også betydningen af kommunestørrelser for fritvalgsordningernes udbredelse og virkemåde.

I *afsnit 8.4.1.* vurderes kommunestørrelsens betydning på baggrund af to opgørelser over det frie valgs udbredelse i landets kommuner: Dels en analyse foretaget i 1999 af udbredelsen af valgfrihed mellem interne kommunale leverandører, dels en opgørelse over status for godkendte private leverandører på ældreområdet i september 2003. De to analysers genstand adskiller sig der-

ved, at 1999-undersøgelsen vedrører gennemførelse af valgfrihed på kommunernes eget initiativ, mens godkendelsen af alternative private leverandører i 2003 er gennemført i henhold til nye lovkrav.

Betydningen af kommunestørrelsen vurderes endvidere i relation til de identificerede styringsmæssige udfordringer for kommunerne, de administrative krav til gennemførelsen af fritvalgsordningerne samt muligheden for at skabe et marked for private leverandører på områderne med valgfrihed.

#### 8.4.1. Kommunestørrelse og valgfrihed i praksis

##### *Borgernes valgmuligheder på de kommunale serviceområder i 1999*

På baggrund af data fra en analyse af valgfrihed gennemført i 1999 af Finansministeriet mfl.<sup>2</sup> kan det konstateres, at der var en signifikant sammenhæng mellem kommunestørrelse og udbredelsen af muligheder for frit at vælge mellem kommunens serviceudbud på en række områder, jf. *boks 8.8*.

#### **Boks 8.8. Sammenhæng mellem kommunestørrelse og valgfrihed mellem kommunernes servicetilbud i 1999**

I 1999 foretog Finansministeriet mfl. en undersøgelse af, i hvilken grad kommunerne tilbød deres borgere valgfrihed mellem egne kommunale leverandører samt på tværs af kommunegrænser på en række serviceområder. Undersøgelsen dækker graden af valgfrihed på blandt andet følgende områder: dagtilbud til børn, folkeskole, SFO, hjemmehjælp og tilbud til handicappede.

##### *Indeks for graden af valgfrihed*

På baggrund af en spørgeskemaundersøgelse blandt landets primærkommuner om indførelsen af valgmuligheder på de nævnte serviceområder er der i 1999-undersøgelsen konstrueret et fritvalg-indeks. Indekset indeholder således oplysninger om kommunernes indførelse af valgfrihed på de forskellige serviceområder internt i kommunen, på tværs af kommunegrænser, og hvor det er relevant i forhold til private leverandører. Indekset dækker i alt over 28 spørgsmål, og den maksimale score er 26 point. Indekset giver dermed en oversigt over udbredelsen af valgfrihed på et overordnet niveau.

---

<sup>2</sup> Finansministeriet, Forskningsministeriet, Indenrigsministeriet, Socialministeriet, Statsministeriet, Sundhedsministeriet, Undervisningsministeriet, Økonomiministeriet, Kommunernes Landsforening, Amtsrådsforeningen, Københavns Kommune og Frederiksberg Kommune, *Friere valg på de kommunale serviceområder*, 1999.

*Sammenhæng mellem kommunestørrelse og graden af valgfrihed*

Undersøgelsen viser en signifikant sammenhæng mellem kommunestørrelse og et samlet indeks for graden af valgfrihed. Graden af valgfrihed stiger generelt, jo større kommunen er. Kommunestørrelse forklarer således 18,1 pct. af variationen i den samlede grad af valgfrihed i kommunerne.

Undersøgelsen peger endvidere på, at det særligt er for kommuner med mere end 30.000 indbyggere, at graden af valgfrihed stiger. Den gennemsnitlige grad af valgfrihed er for de mindre kommuner derimod nogenlunde konstant. Kommuner med under 30.000 indbyggere har således en gennemsnitlig score på fritvalg-indekset på 8,7, mens kommuner med mellem henholdsvis 30.000-50.000 og 50.000-100.000 indbyggere har en gennemsnitlig score på henholdsvis 11,4 og 11,8.

**Tabel 8.1. Valgfrihed og kommunestørrelse**

	Gennemsnit- lig grad af valgfrihed	Median	Standard- afvigelse	N
Under 10.000 .....	8,6	8,5	2,21	118
10.000-19.999.....	8,6	9,0	2,36	77
20.000-29.999.....	8,9	8,0	3,24	17
30.000-49.999.....	11,4	10,5	3,66	21
50.000-100.000.....	11,8	11,8	2,53	12
Over 100.000.....	14,8	14,8	5,04	4
Total .....	9,2	9	2,80	249

Kilde: Opgørelse på baggrund af Finansministeriet mfl., *Friere valg på de kommunale serviceområder*, 1999.

Kommunestørrelsen skal således over 30.000 indbyggere, før graden af valgfrihed stiger signifikant. I kommuner med over 100.000 indbyggere stiger graden af valgfrihed yderligere, og den gennemsnitlige score på fritvalg-indekset er 14,8.

*Om betydningen af urbaniseringsgrad*

Undersøgelsen viser desuden, at der ikke er nogen signifikant sammenhæng mellem urbaniseringsgraden, målt som henholdsvis befolkningsandel i bymæssig bebyggelse og befolkningstæthed, og graden af valgfrihed målt ved fritvalg-indekset, når der kontrolleres for kommunestørrelse. Omvendt er kommunestørrelse fortsat en signifikant forklaringsfaktor, når der kontrolleres for urbaniseringsgrad.

*Valgfrihed på de enkelte serviceområder*

Datamaterialet fra 1999-undersøgelsen giver også mulighed for at analysere kommunernes oplysninger om borgernes valgmuligheder på de enkelte serviceområder, dog med et noget svagere datagrundlag end for det samlede fritvalg-indeks.

Analyserne af sammenhænge mellem kommunestørrelse og valgfrihed på de enkelte serviceområder giver et mere uklart billede end for det samlede indeks. Der

kan således påvises en positiv sammenhæng mellem kommunestørrelse og graden af valgfrihed på dagtilbudsområdet for børn og botilbud for ældre – også ved kontrol for urbaniseringsgrad. Til gengæld kan der ikke på baggrund af 1999-tallene påvises nogen statistisk sammenhæng mellem kommunestørrelse og borgernes valgmuligheder på folkeskole- og hjemmehjælpsområdet.

*Om data*

Undersøgelsen bygger på en spørgeskemaundersøgelse fra 1999. Der er en forholdsvis høj svarprocent med 249 kommuner ud af 275.

Analyserne af data fra 1999-undersøgelsen peger således på, at muligheden for valgfrihed mellem forskellige leverandører af serviceydelser havde en signifikant sammenhæng med kommunestørrelsen, således at valgfriheden er stigende i større kommuner med mere end 30.000 indbyggere. Ved analyser af enkelte serviceområder bliver dette billede dog mere uklart, og der kan kun påvises sikre sammenhænge mellem kommunestørrelse og valgfrihed i relation til dagtilbud til børn og botilbud til ældre.

***Borgernes valgmuligheder på dagtilbudsområdet***

Betydningen af kommunestørrelse for borgernes valgmuligheder på dagtilbudsområdet kan endvidere belyses på baggrund af de kommunale nøgletal fra 2002, som indeholder oplysninger om, hvorvidt de enkelte kommuner tilbød borgerne valgfrihed i forhold til kommunens tilbud om dagpleje, vuggestue, børnehave, integreret institution, fritidshjem og skolefritidsordning, jf. *boks 8.9*.

Der kan konstateres en signifikant, om end relativt svag, sammenhæng mellem kommunestørrelse og borgernes valgmuligheder på dagtilbudsområdet for børn. Der er således en svag tendens til, at kommuner med flere indbyggere i lidt højere grad tilbyder borgerne valgfrihed på dagtilbudsområdet. Dog har kommuner med 50.000-100.000 indbyggere den markant laveste udbredelse af valgfrihed. Der kan ikke påvises nogen sammenhæng mellem omfanget af valgmuligheder for borgerne og urbanitet (målt som henholdsvis befolkningstæthed og befolkningsandel bosat i bymæssig bebyggelse).

### Boks 8.9. Sammenhæng mellem kommunestørrelse og valgfrihed på dagtilbudsområdet

I januar 2003 blev et lovforslag om frit valg af dagtilbud over kommunegrænserne vedtaget med virkning fra januar 2004. Hidtil har der således på dagtilbudsområdet eksisteret gode muligheder for, at kommunerne kan tilbyde borgerne valgmuligheder mellem egne servicetilbud såvel som private eller andre kommuners tilbud, om end det var baseret på frivillighed for kommunerne.

På baggrund af Indenrigs- og Sundhedsministeriets kommunale nøgletal for 2002 kan det konstateres, at disse muligheder for at give borgerne valgmuligheder anvendes relativt begrænset og i mindre grad for de mindre kommuner end for de lidt større.

Betragtes dagtilbudene under ét, er der en statistisk signifikant sammenhæng med kommunestørrelse, således at større kommuner i højere grad tilbyder valgfrihed på ovennævnte velfærdsområder. Sammenhængen og den samlede forklaringskraft er dog relativt svag, hvortil kommer, at udbredelsen af valgfrihed er klart mindst i kommuner med 50.000-100.000 indbyggere.

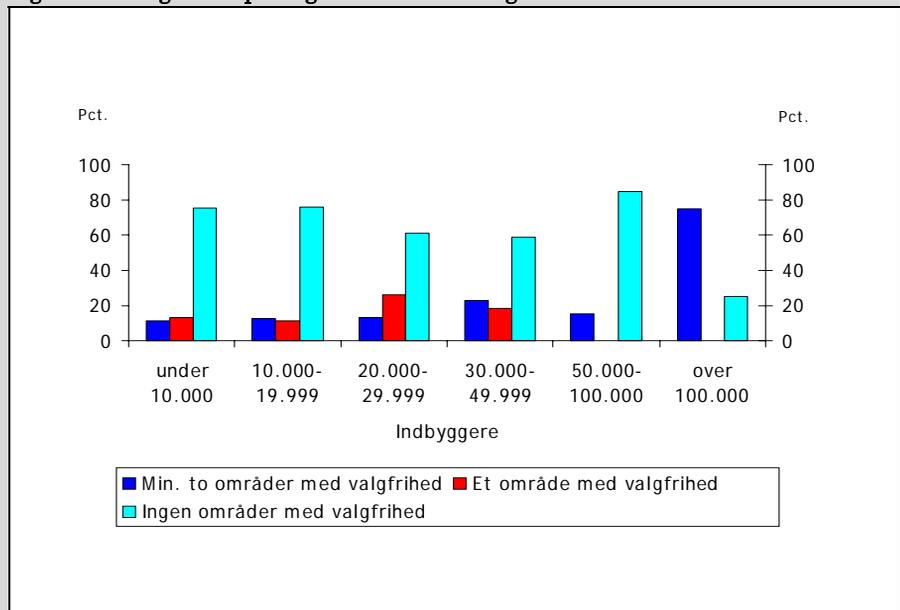
*Tabel 8.2. og figur 8.1.* viser således, opdelt efter kommunestørrelse, antallet af kommuner, der giver borgerne valgfrihed på et eller flere af følgende kommunale dagtilbudsområder: dagpleje, vuggestue, børnehave, integreret institution, fritidshjem og SFO.

**Tabel 8.2. Valgfrihed på dagtilbudsområdet og kommunestørrelse**

Indbyggere	Ingen valgfrihed		Valgfrihed på ét område		Valgfrihed på minimum to områder		Total
	N	Pct.	N	Pct.	N	Pct.	
Under 10.000 ....	101	75,4	18	13,4	15	11,2	134
10.000-19.999....	60	75,9	9	11,4	10	12,7	79
20.000-29.999....	14	60,9	6	26,1	3	13,0	23
30.000-49.999....	13	59,1	4	18,2	5	22,7	22
50.000-100.000..	11	84,6		0,0	2	15,4	13
Over 100.000.....	1	25,0		0,0	3	75,0	4
Total .....	200	72,7	37	13,5	38	13,8	275

Tabellen viser ikke et klart billede, men det fremgår dog, at der er en tendens til, at antallet af områder med tilbud om valgfrihed stiger med kommunestørrelsen, dog med den undtagelse, at andelen af kommuner, der har valgfrihed på minimum to områder, falder lidt i kommunegruppen med 50-100.000 indbyggere.

**Figur 8.1. Valgfrihed på dagtilbudsområdet og kommunistørrelse**



*Om betydningen af urbaniseringsgrad*

Analyserne af de kommunale nøgletal om valgfrihed på dagtilbudsområdet viser desuden, at der ikke er nogen signifikant sammenhæng mellem urbaniseringsgraden, målt som henholdsvis befolkningsandel i bymæssig bebyggelse og befolkningstæthed, og borgernes valgmuligheder, når der kontrolleres for kommunistørrelse. Omvendt er kommunistørrelse fortsat en signifikant forklaringsfaktor, når der kontrolleres for urbaniseringsgrad.

*Om data*

Ovenstående undersøgelse bygger på Indenrigs- og Sundhedsministeriets kommunale nøgletal for valgfrihed på dagtilbudsområdet i 2002. De kommunale nøgletal indeholder oplysninger om, hvorvidt forældre 1) frit kan vælge mellem daginstitutioner, 2) forældre kan komme med vejledende ønsker, 3) forældre kan ikke vælge frit, 4) kommunen tilbyder ikke den adspurgte ordning, 5) kommunen har kun én institution af den adspurgte type. Data er omkodet, så kategori 1) dækker valgfrihed, mens kategori 2)-5) alle dækker over, at forældrene ikke har valgfrihed mellem forskellige institutioner af samme type. Hver type dagtilbud vægtes lige højt.

**Borgernes valgmuligheder på ældreområdet**

Ordningerne med valgfrihed var i 1999 primært baseret på frivillighed for kommunerne, mens der siden på en række områder er

indført lovkrav om valgmuligheder for borgerne, jf. *afsnit 8.2.* ovenfor, hvilket må forventes i nogen udstrækning at udjævne forskellene mellem store og små kommuner.

En relativt klar sammenhæng mellem kommunestørrelse og muligheden for at vælge mellem kommunale og godkendte private leverandører på ældreområdet kan imidlertid konstateres på baggrund af analyser af data fra september 2003, jf. *boks 8.10.*

### **Boks 8.10. Sammenhæng mellem kommunestørrelse og godkendte private leverandører på ældreområdet i september 2003**

Den 1. januar 2003 trådte reglerne om frit valg af leverandør af personlig og praktisk hjælp for ældre og personer med handicap i kraft. Kommunerne skulle således fra denne dato, på baggrund af opstillede kvalitetskrav mv., have godkendt eventuelle kvalificerede private leverandører, som brugerne frit kunne vælge imellem.

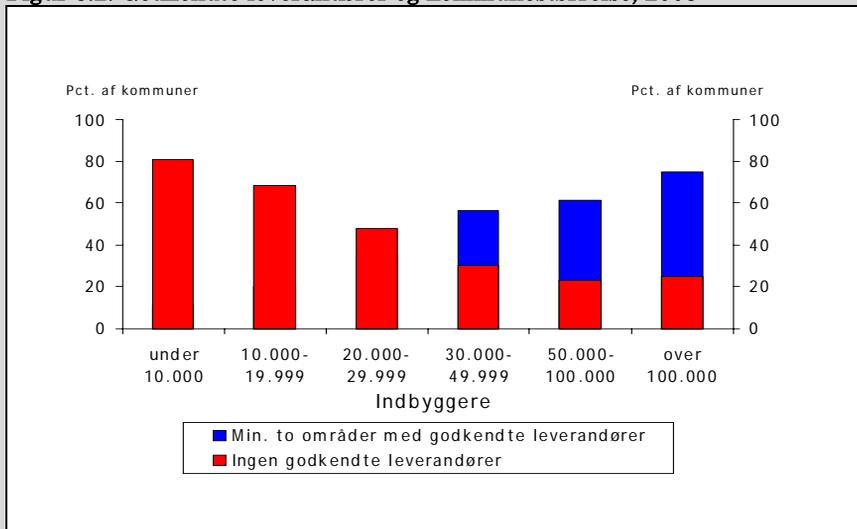
Grupperes kommunerne efter antal indbyggere, er der en signifikant sammenhæng mellem kommunestørrelse, og hvorvidt kommunerne har godkendt private leverandører inden for et eller flere af de fem lovbestemte kategorier (personlig pleje henholdsvis i dagtimer og på øvrige tider, madservice henholdsvis med og uden udbringning samt praktisk hjælp). Som det fremgår af tabel 8.3. og figur 8.2. er der en klar tendens til, at en større andel af store kommuner har godkendte leverandører på minimum to områder. Korrelationsmålene bekræfter, at der er en positiv sammenhæng mellem kommunestørrelse og godkendelse af leverandører.

**Tabel 8.3. Godkendte leverandører og kommunestørrelse, 2003**

	Ingen godkendte leverandører		Godkendte leverandører på ét område		Godkendte leverandører på minimum to områder		Total N
	N	Pct.	N	Pct.	N	Pct.	
Under 10.000 ....	104	80,6	11	8,5	14	10,9	129
10.000-19.999....	54	68,4	9	11,4	16	20,3	79
20.000-29.999....	11	47,8	4	17,4	8	34,8	23
30.000-49.999....	7	30,4	3	13,0	13	56,5	23
50.000-100.000..	3	23,1	2	15,4	8	61,5	13
Over 100.000.....	1	25,0	0	0,0	3	75,0	4
Total.....	180	66,4	29	10,7	29	22,9	271
Kendal's tau-b...	0,346						
Gamma .....	0,540						

Kilde: Beregninger på baggrund af Fritvalgsdatabasen, Styrelsen for Social Service samt Indenrigs- og Sundhedsministeriets kommunale nøgletal.

**Figur 8.2. Godkendte leverandører og kommunistørrelse, 2003**



*Om betydningen af urbaniseringsgrad*

Undersøgelsen viser desuden, at der ikke er nogen signifikant sammenhæng mellem urbaniseringsgraden, målt som henholdsvis befolkningsandel i bymæssig bebyggelse og befolkningstæthed, og omfanget af godkendte private leverandører, når der kontrolleres for kommunistørrelse. Omvendt er kommunistørrelse fortsat en signifikant forklaringsfaktor, når der kontrolleres for urbaniseringsgrad.

*Om data*

Selv om kommunerne er forpligtet til at indberette oplysninger til databasen om fem lovbestemte kategorier, er det en potentiel fejlkilde, da der kan være kommuner, som har godkendt private leverandører, men som ikke har indberettet det til Styrelsen for Social Service.

Det skal endvidere bemærkes, at analysen ikke sondrer mellem kommuner, der ikke har levet op til lovens krav om leverandør godkendelse, og de kommuner, som ikke har modtaget ansøgninger fra private leverandører.

Der kan således identificeres en ganske klar sammenhæng mellem kommunistørrelsen, og i hvilket omfang kommunen pr. september 2003 havde fået godkendt private leverandører på ældreområdet. Mulighederne for at vælge private leverandører er på dette område for borgere i de store og mellemstore kommuner generelt væsentligt større end for borgere, der bor i de mindre kommuner. Undersøgelsen indikerer, at der særligt i kommuner med under 20.000 indbyggere er godkendt relativt få private leverandører.

Der kan peges på flere grunde til denne sammenhæng mellem kommunestørrelse og godkendelse af private leverandører. For det første kan der være kommuner, som ikke har indberettet eventuelt godkendte leverandører. Mindre administrativ kapacitet kan eventuelt indebære, at der er relativt flere mindre end større kommuner, for hvilke dette er gældende. For det andet kan det, ligeledes som følge af mindre administrativ kapacitet, antages, at relativt flere mindre end større kommuner er forsinkede i processen med opstilling af ydelses- og kvalitetskrav, behandling af indkomne ansøgninger mv. Endelig kan det antages, at antallet af interesserede private leverandører har været mindre i de mindre kommuner, da det potentielle marked for de private leverandører her er mindre.

De to første mulige forklaringer på variationen i omfanget af godkendte leverandører mellem mindre og større kommuner kan således indikere, at der kan være tale om en midlertidig forskydning, som skyldes, at de mindre kommuner har haft relativt vanskeligere ved hurtigt at efterleve de nye krav. Den tredje potentielle forklaring – manglende private leverandører – vil derimod indebære en mulig varig begrænsning for borgernes valgmuligheder i de mindre kommuner.

Den relative betydning af de mulige forklaringer kan ikke vurderes på baggrund af undersøgelsens data. I *afsnit 8.4.2.*, *afsnit 8.4.3.* og *afsnit 8.4.4.* inddrages disse mulige forklaringer på variationen i antal godkendte private leverandører imidlertid i en vurdering af sammenhængen mellem kommunestørrelse og de styringsmæssige og administrative udfordringer ved valgfrihed samt udfordringer i relation til skabelsen af reelle private markeder.

### 8.4.2. Kommunestørrelse og styringsmæssige udfordringer ved valgfrihed

Specielt to forhold kan antages at have betydning for sammenhængen mellem kommunestørrelse og de identificerede styringsmæssige udfordringer for kommunerne ved valgfrihed:

- Mindre kommuner har færre institutioner på de forskellige serviceområder end større kommuner.
- Mindre kommuners borgere pendler i højere grad til arbejdspladser i andre kommuner end borgerne i større kommuner.

For det første indebærer de mindre kommuners relativt få institutioner på de forskellige serviceområder, at de mindre kommuner får vanskeligere ved at kapacitetstilpasse internt såvel ved valgfrihed mellem interne leverandører som ved valgfrihed, der inddrager eksterne leverandører af serviceydelser. Lukning af et kommunalt servicetilbud/institution som følge af mindre søgning vil således i de mindre kommuner indebære en relativt stor begrænsning af serviceudbuddet i forhold til større kommuner, der har flere tilbud. I praksis kan det således antages betydeligt vanskeligere i mindre kommuner at gennemføre kapacitetstilpasninger som følge af brugernes leverandørvalg, hvilket kan være en medvirkende årsag til, at muligheden for at vælge mellem de kommunale servicetilbud i 1999 var signifikant mindre i de mindre kommuner end i de større.

Endvidere kan det forhold, at mindre kommuner generelt har færre institutioner/servicetilbud antages at øge volumen for valg af tilbud over kommunegrænsen samt eventuelt private leverandører. Der kan således antages at være et relativt mindre varieret kommunalt serviceudbud i de mindre kommuner, hvilket kan gøre det mere attraktivt for brugere i mindre kommuner at søge mod andre tilbud end for brugere i større kommuner, som alt andet lige kan antages at have mulighed for at have en større variation i de kommunale tilbud.

For det andet kan en højere grad af pendling for borgerne i de mindre kommuner<sup>3</sup> medføre en relativt større volumen for valg af serviceydelser på tværs af kommunegrænsen. For borgere, der pendler mellem bopælen i én kommune og arbejdspladsen i en anden kommune, er relevansen af muligheden for at vælge servicetilbud på tværs af kommunegrænser således større end for borgere, der bor og arbejder i den samme kommune. Med større pendling på tværs af kommunegrænser kan der dermed antages at følge en større benyttelse af muligheder for at modtage tilbud i andre kommuner end hjemkommunen. Dette kan således forventes dels at øge presset på de mindre kommuners interne kapacitetstilpasning, dels i relativt høj grad at vanskeliggøre de mindre kommuners muligheder for at fastholde specielle skat/servicemiks.

#### 8.4.3. Kommunestørrelse og administrative krav ved valgfrihed

Valgfrihed mellem leverandører af de kommunalt finansierede serviceydelser kan, som omtalt, stille større krav til kommunernes organisering og administrative kapacitet, jf. *afsnit 8.3.3*.

Fritvalgsordningerne kan således stille krav til forvaltningen i form af udarbejdelse af detaljerede ydelses- og kvalitetskrav til eksterne leverandører samt vurdering af potentielle og tilsyn med godkendte private leverandører. Ligeledes stiller inddragelsen af private leverandører som beskrevet krav til en klarere opsplitning af de kommunale funktioner som henholdsvis myndighed og leverandør.

De mindre kommuner kan antages i mindre grad end større kommuner at have forvaltningsmæssig kapacitet til at møde disse administrative udfordringer. I mindre kommuner vil der således alt andet lige være relativt mindre mulighed for at have medarbejdere ansat i specialiserede funktioner, og det kan derfor antages, at mindre kommuner vil have vanskeligere ved at udvikle og fastholde de nødvendige specialiserede kompetencer med henblik på at kunne håndtere de styringsmæssige udfordringer ved fritvalgsord-

---

<sup>3</sup> Kommuner med relativt få indbyggere har generelt forholdsmeæssigt flere pendlere end kommuner med mange indbyggere. Noget forenklet afspejler det, at pendlingen i højere grad går fra små til store kommuner end omvendt, jf. kapitel 27 om mobilitet.

ninger, jf. også *kapitel 7* om demokratisk kontrol og styring samt *kapitel 9* om kvalitet i opgaveløsningen og faglig bæredygtighed.

#### **8.4.4. Kommunestørrelsen og muligheden for at skabe et marked for private leverandører**

Private leverandører af offentligt finansierede serviceydelser har mulighed for at udbyde ydelserne i alle de kommuner, hvor de kan opnå godkendelse. De private leverandører har dermed i princippet mulighed for at indhøste stordriftsfordele ved produktionen af serviceydelser, uanset om deres samlede volumen kommer fra brugere i få store eller flere små kommuner.

I praksis indebærer de relativt administrativt tunge ansøgnings- og godkendelsesprocedurer samt ikke mindst det forhold, at kommunerne kan stille forskellige ydelses- og kvalitetskrav til leverandørerne, imidlertid en vis begrænsning på muligheden for stordriftsfordele ved serviceproduktion i flere kommuner. På den baggrund kan det alt andet lige antages, at flere private leverandører vil udbyde serviceydelser i relativt store kommuner med en større potentiel volumen for leverandøren inden for samme kommune.

Det kan således, særligt på områder med valgfrihed, som er administrativt krævende eller rummer væsentlige muligheder for stordriftsfordele, antages vanskeligere i mindre end større kommuner at opbygge et marked med private leverandører som alternativ til kommunens egne serviceydelser.

Den konstaterede sammenhæng mellem kommunestørrelse og antallet af godkendte private leverandører kan således også skyldes, at de mindre kommuner har modtaget færre ansøgninger fra interesserede private leverandører, end det har været tilfældet i de større kommuner.

# 9

## Kvalitet i opgaveløsningen og faglig bæredygtighed

### 9.1. Sammenfatning

---

Den offentlige sektor løser opgaver, der er af central betydning for den enkelte borgers liv og velfærd, og som samtidig er af økonomisk, social og kulturel betydning for samfundet som helhed.

Det er derfor både for den enkelte borger og samfundet væsentligt, at den offentlige sektor i så høj grad som muligt formår at indfri de målsætninger, som der er fastlagt politisk nationalt og lokalt.

En væsentlig forudsætning for, at offentlige myndigheder og institutioner kan præstere en høj målopfyldelse, er at de har forudsætninger herfor i form af kvalificerede medarbejdere, teknologi, organisation og ledelse, dvs. er fagligt bæredygtige.

I kapitlet vurderer kommissionen den faglige bæredygtighed i kommuners og amters opgaveløsning i forhold til den nuværende opgavefordeling og struktur. Kapitlet behandler dermed ikke de krav, som en ændret opgavefordeling stiller til forvaltningsenhedernes størrelse. Dette spørgsmål behandles i *kapitel 17-20*.

Den faglige bæredygtighed i kommuner og amter beror dels på den faglige bæredygtighed på de enkelte områder hver for sig, men knytter sig også til sammenhængen i opgaveløsningen. En sammenhængende opgaveløsning på beslægtede områder kan formentlig styrke den faglige bæredygtighed i den samlede opgaveløsning.

Kommissionens vurdering af den faglige bæredygtighed i kommunernes og amtens opgaveløsning vanskeliggøres af, at der generelt er begrænset viden om kommuners og amters målopfyldelse. Derfor kan vurderingen af den faglige bæredygtighed kun ske på et begrænset antal opgaveområder, ligesom den i høj grad må baseres på indikationer af, om der er systematiske forskelle i indfrielsen af lovbestemte nationale målsætninger, herunder processuelle lovkrav. Derimod er det kun i meget begrænset omfang metodisk muligt at vurdere, om kommuners og amters faglige bæredygtighed afspejles i evnen til at indfri lokale politiske målsætninger, der typisk fokuserer på det materielle indhold i den kommunale opgaveløsning. Dette metodiske forbehold indebærer, at de problemer, der kan konstateres, kun med forbehold kan generaliseres til at gælde den samlede kommunale opgavevaretagelse.

Det er kommissionens samlede vurdering, at de mindre kommuner har visse problemer med at sikre en tilstrækkelig faglig bæredygtighed i forhold til de mere specialiserede opgaver. Det skal dog bemærkes, at der kun er få og relativt svage sammenhænge mellem kommunestørrelse og effekten af opgaveløsningen på de opgaveområder, hvor det er metodisk muligt at vurdere målopfyldelse. Det er samtidig kommissionens vurdering, at de større kommuner har et tilstrækkeligt befolkningsunderlag til at være fagligt bæredygtige i forhold til varetagelsen af deres nuværende opgaver.

Undersøgelser af kommunale chefers holdninger viser, at en relativt stor andel chefer anser, at det faglige niveau vil blive styrket ved større kommuner, især i den kommunale administration. Som baggrund herfor peges i en fokusgruppeundersøgelse på, at der kan være for få medarbejdere til at sikre et fagligt niveau, at det kan være vanskeligt at sikre tilstrækkelig ekspertise til at løse sager, der sjældent forekommer, samt at kommunernes forvaltninger er personalemæssigt sårbare, da opgaveløsningen er afhængig af få medarbejdere.

I forhold til kommunernes muligheder for at varetage generelle forvaltningsopgaver, vurderer kommissionen, at de mindre kommuner ikke har den fornødne administrative kapacitet til at håndtere den betydelige mængde lovgivning og statslige forskrifter, der er rettet mod kommunernes opgavevaretagelse. Der er derimod ikke entydig dokumentation for, at mindre kommuner generelt har

vanskeligere ved at varetage den overordnede styring af de kommunale aktiviteter.

Der er dog visse indikationer af, at den administrative kapacitet i de mindre kommuner kan være utilstrækkelig til håndtering af valgfrihedsordninger på de kommunale serviceområder samt til håndtering af udbudsforretninger. Selvom samarbejder må ses som et væsentligt instrument i de mindre kommuners strategi til sikring af en tilfredsstillende opgavevaretagelse, kan den relativt omfattende og stigende anvendelse af kommunale samarbejder på det administrative område ses som udtryk for, at mindre kommuner har vanskeligere end store kommuner ved selvstændigt at løse de mere specialiserede og komplekse opgaver.

Kommissionen vurderer endvidere, at der på enkelte myndighedsområder er visse indikationer af, at den faglige bæredygtighed kan være utilstrækkelig i forhold til varetagelse af sager, der er komplicerede og/eller sjældne, og hvis løsning forudsætter specialiserede faglige kompetencer. De få sager i de små kommuner indebærer, at den nødvendige specialisering, erfaring og rutine er vanskeligere at opnå end i større kommuner med flere sager af samme slags. Dette gør sig gældende på beskæftigelsesområdet, på skatteligningsområdet og i begrænset omfang i forhold til kommunernes overholdelse af processuelle lovkrav ved anbringelser af børn og unge.

På miljøtilsynsområdet vurderer kommissionen, at de mere komplicerede opgaver stiller så store faglige krav til opgaveløsningen, at den enkelte mindre kommune har vanskeligt ved at løfte opgaverne selvstændigt. Den vidtstrakte anvendelse af kommunale samarbejder på dette område må derfor blandt andet ses som et middel til at styrke den faglige bæredygtighed i opgavevaretagelsen.

På de store kommunale serviceområder, dvs. områder med mange brugere og relativt mange ensartede sager/opgaver, vurderes, at der generelt ikke er problemer i forhold til den faglige bæredygtighed, uanset kommunestørrelse. Derimod kan de mindre kommuner have vanskeligere ved at sikre den fornødne faglige bæredygtighed i forhold til opgavevaretagelsen på visse specialiserede serviceom-

råder. Dette gælder primært i forhold til specialundervisning og på børne- og ungeområdet.

For så vidt angår amternes faglige bæredygtighed vurderes det, at der på sygehusområdet generelt er sammenhæng mellem patientunderlag og behandlingskvalitet. For de almindelige kirurgiske og medicinske specialer har Sundhedsstyrelsen vurderet, at det hensigtsmæssige befolkningsunderlag for en funktionsbærende enhed med døgnfunktion er på ca. 200-250.000 indbyggere. Tilsvarende har Sundhedsstyrelsen vurderet, at der for den højt specialiserede behandling, omfattende ca. 15 pct. af sygehusudgifterne, kræves et udvidet befolkningsunderlag på en halv til fem mio. indbyggere, afhængigt af specialiseringsgraden. Indenrigs- og sundhedsministerens rådgivende udvalg skønnede, at varetagelse af basisfunktioner som hovedregel kræver et befolkningsunderlag på minimum 400-700.000 indbyggere med en opadgående tendens. Udvalget anførte endvidere, at basisniveauet bør være udgangspunktet for organiseringen af sygehusvæsenet. Kommissionen må på baggrund af de foreliggende vurderinger konkludere, at en række af de nuværende amter – isoleret set – er for små til at varetage en optimal sygehusplanlægning.

Med undtagelse af de specialiserede sygehusfunktioner og enkelte stærkt specialiserede opgaver på socialområdet vurderes amterne generelt at have det fornødne befolkningsunderlag til en faglig bæredygtig varetagelse af de specialiserede opgaver, som de har ansvar for i dag. Undtagelserne inkluderer visse specialinstitutioner på handicapområdet og sikre institutioner til børn og unge, hvor det er nødvendigt for amterne at samarbejde på tværs af amtsgrænserne. Tilsvarende er en lille del af opgaverne på miljøområdet så komplicerede, at amterne må anvende eksterne eksperter i opgaveløsningen.

På nogle opgaveområder kan en kommunes eller amts utilstrækkelige bæredygtighed kompenseres ved at indgå i samarbejder med andre kommuner eller udlicitere opgaveløsningen. Både udlicitering og indgåelse af samarbejder mellem kommuner og amter er blevet mere udbredt og har fundet nye former samt dækker flere områder, herunder administrative støttefunktioner, specialistfunktioner etc. Øget anvendelse af disse løsninger kan dermed reducere faglige bæredygtighedsproblemer. Det er dog ikke alle områder,

hvor disse løsninger er mulige eller hensigtsmæssige. Eksempelvis kan myndighedsopgaver som udgangspunkt ikke uddelegeres, medmindre der er særskilt lovhjemmel hertil, og gennemførelse af udbudsforretninger stiller også krav til den faglige bæredygtighed i forvaltningerne. Endvidere kan hensynet til forsyningssikkerhed for nogle driftsopgaver tale imod, at forsyningen er alt for afhængig af eksterne leverandører. Store krav til forsyningssikkerhed udelukker dog ikke private løsninger, f.eks. varetages ambulance-tjeneste og den primære sundhedstjeneste i vidt omfang af private.

I kapitlet belyses først, hvad begrebet faglig bæredygtighed dækker over. Derefter vurderes den faglige bæredygtighed i kommuner og amter, med særlig fokus på betydningen af kommune- og amtsstørrelse.

## 9.2. Begrebet faglig bæredygtighed

---

### 9.2.1. Den offentlige sektors målsætninger

Den offentlige sektors aktiviteter er politisk bestemt. På nationalt plan er det Folketinget og regeringen, der fastsætter, hvad den offentlige sektor skal lave, og hvilke målsætninger den offentlige sektor skal forfølge, jf. *boks 9.1*. Den nationale målfastlæggelse sker via lovgivning, administrative forskrifter og på anden vis.

På lokalt og regionalt niveau sker der dels en selvstændig målfastsættelse, dels sker der en udfyldelse og konkretisering af de nationale målsætninger. Eksempelvis er det på børnepasningsområdet fastlagt som en national målsætning, at kommunerne skal sørge for det nødvendige antal pladser i dagtilbud til børn med henblik på at give pædagogiske, sociale og pasningsmæssige tilbud. Det er således inden for disse brede rammer op til den enkelte kommunalbestyrelse at beslutte, hvad der er det nødvendige antal pladser, hvordan pasningstilbuddene skal tilvejebringes, og hvilke pædagogiske retningslinjer der skal være gældende for kommunens pasningstilbud.

### **Boks 9.1. Eksempler på nationale sektormålsætninger**

- *Folkeskole:* Fremme elevernes tilegnelse af kundskaber, færdigheder, arbejdsmetoder og udtryksformer, der medvirker til den enkelte elevs alsidige personlige udvikling.
- *Beskæftigelsesindsats:* Bidrage til et velfungerende arbejdsmarked ved at bistå ledige til at opnå beskæftigelse og give service til virksomheder, der søger arbejdskraft eller vil fastholde ansatte i beskæftigelse.
- *Pasningstilbud til børn:* Give børn omsorg og støtte det enkelte barns tilegnelse og udvikling af sociale og almene færdigheder med henblik på at styrke det enkelte barns alsidige udvikling og selvværd og at bidrage til, at børn får en god og tryk opvækst.

Høj kvalitet i opgaveløsningen af offentlige opgaver er dermed at kunne indfri de politisk fastsatte målsætninger.

En offentlig organisations forudsætninger for målopfyldelse omfatter forhold, der er uafhængige af enheden, herunder den politiske styring, som udøves af det overordnede politiske niveau, de tildelte økonomiske ressourcer og af generelle samfundsforhold, samt af interne forhold, der er specifikke for den enkelte enhed. De interne forhold kan samlet set betragtes som forhold, der vedrører enhedens faglige bæredygtighed.

Den faglige bæredygtighed i en offentlig organisation vedrører således de interne forhold, der påvirker dens mulighed for at indfri de politiske målsætninger, jf. *boks 9.2*.

### **Boks 9.2 Definition af faglig bæredygtighed**

En faglig bæredygtig enhed defineres som en enhed, der personalemæssigt, teknologisk, organisatorisk og ledelsesmæssigt kan løse opgaverne med en høj grad af målopfyldelse.

De politisk fastsatte målsætninger kan både stille krav til den faglige kvalitet i opgaveløsningen og til den oplevede kvalitet hos brugeren,<sup>1</sup> jf. *boks 9.3*. Det er eksempelvis et politisk fastsat fagligt

---

<sup>1</sup> Kvalitetsbegrebet omfatter derudover organisatorisk kvalitet, hvilket dog typisk ikke er relevant i forhold til de egentlige målsætninger for aktiviteterne. Der kan dog være fastlagt politiske krav til den organisatoriske kvalitet ud fra en vurdering af, at organisatorisk kvalitet fører til faglig og oplevet kvalitet. For nærmere beskrivelse af kvalitetsbegrebet henvises til Finansministeriet, *Kvalitet i fokus*, 2001.

krav, at syge borgere skal have tilbud om behandling med det formål, at de pågældende borgere så vidt muligt skal blive raske, og ellers modtage pleje og behandling, der lindrer sygdommen. Tilsvarende er det et politisk mål, at borgerne er tilfredse med sundhedsvæsenet.<sup>2</sup>

Det er samtidig væsentligt at bemærke, at de politiske målsætninger er under konstant forandring. Faglig bæredygtighed omfatter derfor også evnen til løbende at udvikle løsninger, der kan matche udviklingen i de politiske krav og mål.

### Boks 9.3. Faglig og oplevet kvalitet

#### *Faglig kvalitet*

Den faglige kvalitet er et udtryk for, i hvilket omfang opgaveløsningen lever op til de faglige kriterier for kvalitet. Den faglige kvalitet fokuserer som udgangspunkt på resultaterne af indsatsen (effekt), men ofte også på outputkrav, f.eks. ventetid.

#### *Oplevet kvalitet*

Den oplevede kvalitet er et udtryk for borgernes oplevelse af den offentlige opgaveløsnings kvalitet. Der fokuseres primært på, om brugerne af de offentlige ydelser er tilfredse med den oplevede effekt af indsatsen og den kvalitetsoplevelse, de har haft i mødet med det offentlige.

### 9.2.2. Forhold der påvirker målopfyldelse og faglig bæredygtighed

Det er de enkelte offentlige forvaltninger og driftsenheder, der gennem deres aktiviteter er konkret ansvarlige for, at de politiske målsætninger i så høj grad som muligt bliver realiseret.

Graden af målopfyldelse beror på en række forskellige forhold. I den enkelte forvaltning/institution påvirkes mulighederne for målopfyldelse af de økonomiske ressourcer, der er til rådighed, og hvor effektivt disse ressourcer udnyttes, medarbejdernes viden og kompetence, den teknologi, der er til rådighed for opgaveløsningen samt den interne organisation og ledelse. Mulighederne påvirkes endvidere af kompleksiteten i opgaverne, f.eks. klienternes sammensætning og ressourcer osv., eksterne forhold, f.eks. konjunkturer, udvikling i efterspørgsel og brugergrupper samt af den over-

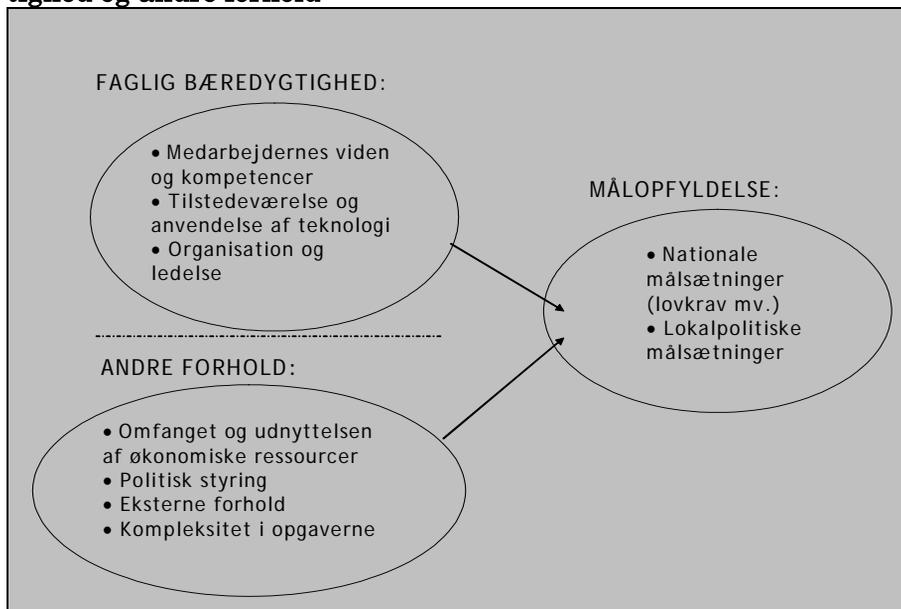
---

<sup>2</sup> "Danmark skal fortsat være blandt de lande i EU, hvor borgerne er mest tilfredse med sundhedsvæsenet." Sundhedsministeriet, *Regeringens oplæg til strategi for sygehuspolitikken 2000-2002*, 1999.

ordnede ledelse og organisering samt den politiske styring, herunder klarhed i de fastlagte mål. Målopfyldelse er dermed en funktion af faglig bæredygtighed, økonomiske ressourcer, politisk styring, kompleksitet i opgaverne og eksterne forhold.

I figur 9.1. er illustreret sammenhængen mellem rammevilkår og ressourcer og grad af målopfyldelse.

**Figur 9.1. Sammenhængen mellem målopfyldelse, faglig bæredygtighed og andre forhold**



I boks 9.4. er integration af indvandrere og flygtninge beskrevet som eksempel på sammenhængen mellem målopfyldelse, rammevilkår og ressourcer.

### Boks 9.4. Integrationsområdet

De overordnede nationale målsætninger for integrationen af flygtninge og indvandrere er, at nyankomne udlændinge sikres mulighed for deltagelse på lige fod med andre borgere i samfundets politiske, økonomiske, arbejdsmæssige, sociale, religiøse og kulturelle liv, at nyankomne udlændinge hurtigt bliver selvforsørgende, og at bibringe den enkelte udlænding en forståelse for det danske samfunds grundlæggende værdier og normer.

Inden for disse rammer kan kommunerne konkretisere målsætningerne i forhold til de enkelte kommunale opgaveområder. F.eks. har Odense Kommune udarbejdet en integrationspolitik, dækkende fem indsatsområder. Kommunen har eksempelvis på folkeskoleområdet som målsætning: "Flygtninge- og indvandrerbørn skal lære dansk, have hyppig kontakt med danske børn og gå ind i skolens liv på lige fod med andre elever. Skolens forældresamarbejde skal tilrettelægges, så forældre til tosprogede børn også kan deltage." Disse målsætninger følges af en række konkrete indsatsinitiativer f.eks.: "Alle skoler tilbyder flygtninge- og indvandrerforældre støtte til at forstå undervisningen og skolens principper."

Kommunens muligheder for at sikre en høj målopfyldelse er blandt andet afhængig af, at der er afsat økonomiske ressourcer til indskolingsforløb, medarbejderkurser mv., faglig kompetence i såvel forvaltning som institutioner, så medarbejderne har en god dialog med indvandrerne, kan identificere, hvilke behov den enkelte har, og har viden om, hvilke tilbud der kan sikre en vellykket integration. Men mulighederne for en høj målopfyldelse er også afhængige af forhold, som kommunen kun har begrænset indflydelse på, f.eks. lokale arbejds-markedsforhold, herunder erhvervsstruktur, arbejdsløshed mv., antallet af indvandrere, der skal integreres, hvilke personlige ressourcer, f.eks. i form af uddannelse, kommunens indvandrere har osv.

Kilde: Odense Kommune, *Odense Kommunes Integrationspolitik*, pjeces udgivet 2002. Lov nr. 425 af 10. juni 2003 om ændring af integrationsloven og udlændingeloven.

I forhold til økonomiske ressourcer skal bemærkes, at selvom økonomiske ressourcer ikke betragtes som en del af faglig bæredygtighed, er der en indirekte sammenhæng. Således er økonomiske ressourcer en forudsætning for, at der kan ansættes personale, indkøbes teknologi, etableres fysiske rammer osv. Tilførsel af økonomiske ressourcer *kan* også være en måde, hvormed den faglige bæredygtighed kan øges, f.eks. ved ansættelse af specialiseret arbejdskraft. Imidlertid kan selv meget rigelige økonomiske ressourcer ikke alene sikre den faglige bæredygtighed, da den faglige bæredygtighed blandt andet hænger sammen med rutine og erfaring samt mulighederne for at fastholde medarbejderne, hvilket blandt andet hænger sammen med sagsvolumen, jf. *afsnit 9.3*.

### 9.3. Faktorer der påvirker den faglige bæredygtighed

---

Som anført i afsnit 9.2. har flere forhold betydning for en enheds faglige bæredygtighed. Overordnet kan der skelnes mellem forhold, der er relateret til:

- Viden og kompetencer.
- Teknologi.
- Organisation og ledelse.

Viden og kompetence vedrører medarbejdernes faglige viden og kompetence i forhold til løsningen af de enkelte opgaver, herunder medarbejdernes uddannelse, erfaring og rutine samt tilstedeværelsen af faglige miljøer. Teknologi vedrører adgangen til og anvendelsen af teknologisk udstyr. Organisation og ledelse vedrører blandt andet evnen til at udnytte organisationens viden og ressourcer, så der opnås den bedst mulige målopfyldelse, herunder en organisations evne til at anvende eksterne rådgivere og specialister på områder, hvor organisationen savner viden, f.eks. fordi det ikke er effektivt for en organisation at have denne viden ”in-house”, jf. *boks 9.5*.

Opgavens karakter er afgørende for, hvilke krav de enkelte hensyn stiller. Des mere kompleks opgaveløsningen er, des større krav stilles der til viden, kompetencer, teknologi, organisation og ledelse, før en enhed kan betragtes som faglig bæredygtig. Eksempelvis er langvarig uddannelse og vidtgående specialisering af stor betydning for kvaliteten på speciallægeområdet, men af mindre betydning ved praktisk hjemmehjælp. Her kan specialisering tværtimod modvirke en god kvalitetsoplevelse hos borgeren, da det er et vigtigt mål, at det er den samme hjemmehjælper, som hjemmehjælpsmodtageren får besøg af.

### **Boks 9.5. Forhold af betydning for den faglige bæredygtighed**

#### *Viden og kompetence*

##### Uddannelse

Varetagelsen af nogle opgaver forudsætter, at medarbejderne er i besiddelse af specialiseret viden eller har adgang til og kan anvende en sådan viden. Den specialiserede viden vil ofte give sig udtryk i krav om særlige uddannelsesbaggrunde hos medarbejderne, f.eks. skal folkeskolelærere have en læreruddannelse. Rekrutteringssituationen, dvs. det forhold at en stor del af de kommunalt ansatte går på pension i de kommende år, mens ungdomsårgangene er små, kan påvirke mulighederne for at tiltrække kvalificeret arbejdskraft i de kommende år.

##### Erfaring og rutine

Erfaring og rutine kan være af stor betydning for såvel den enkelte medarbejders viden og kompetencer, som for organisationens evne til at løse opgaver med såvel høj organisatorisk som faglig kvalitet. Som illustrativt eksempel vil det ikke være fagligt forsvarligt, hvis hjertetransplantationer blev foretaget af læger eller på sygehuse, der kun havde denne type operation nogle få gange om året.

##### Faglige miljøer

Miljøer med en medarbejderkreds med relaterede opgaver og kompetencer kan på nogle områder være af central betydning for at sikre faglig udvikling og synergieffekter. Eksempelvis kræver en faglig fornuftig indsats i forhold til de sværest handicappede en betydelig bredde i de faglige kompetencer i en medarbejderkreds.

#### *Teknologi*

Løsningen af nogle opgaver i den offentlige sektor forudsætter adgang til højteknologisk udstyr. Dette er eksempelvis tilfældet på sundhedsområdet, hvor en række behandlinger kræver avanceret og specialiseret og dermed omkostningsfuldt apparatur.

#### *Organisation og ledelse*

Ledelse og organisation er et væsentligt element i sikringen af kvalitet og effektivitet i alle institutioner og myndigheder. Ledelse omfatter formulering af klare målsætninger, prioriteringsevne, ressourcestyring, personaleudvikling, rekruttering og fastholdelse af medarbejdere samt organisationsudvikling, herunder udvikling af effektiv arbejdstilrettelæggelse, sikring af effektive arbejdsprocesser og sammenhængende sagsforløb for brugerne. Herudover vedrører organisation og ledelse evnen til at anvende eksterne specialister til løsning af opgaver, hvor organisationen mangler den nødvendige viden, f.eks. hvor det ikke er rationelt at have den pågældende viden i organisationen.

Som det fremgår af boks 9.5. er flere af de forhold, der har betydning for etablering af en faglig bæredygtig opgavevaretagelse snævert knyttet til sags/opgavevolumen. Således er udvikling af rutine

og erfaring blandt andet knyttet til antallet af sager. Men også udvikling af faglige miljøer er knyttet til volumen, da en vis mængde sager er nødvendig for, at der er opgaver nok til, at en bredere kreds af medarbejdere kan være beskæftiget med relaterede sager, og dermed at forudsætningerne for etablering af faglige miljøer er til stede. Tilsvarende er mulighederne for at kunne ansætte og fastholde specialiserede medarbejdere, typisk med specifikke uddannelser, afhængig af volumen. Dels fordi det økonomisk er uhenigtsmæssigt, hvis der ansættes specialiseret arbejdskraft, der ikke kan udnyttes fuldt ud, dels fordi sådanne medarbejdere vanskeligt kan fastholdes og tiltrækkes, hvis der ikke er tilstrækkeligt mange udfordrende opgaver, der kan give medarbejderne mulighed for faglig udvikling og fornyelse.

Det skal endvidere anføres, at graden af specialisering i en organisation også kan være udtryk for bevidste ledelsesbeslutninger. En meget høj grad af specialisering kan blandt andet indebære en risiko for manglende helhed i opgaveløsningen.

Samtidig må det anføres, at en sammenhængende opgaveløsning på beslægtede områder kan styrke den faglige bæredygtighed i den samlede opgaveløsning. Den faglige bæredygtighed i kommuner og amter beror således ikke alene på den faglige bæredygtighed i varetagelsen af de enkelte opgaver hver for sig.

Hvorvidt sags/opgavevolumen er direkte sammenhængende med befolkningsunderlaget for forvaltningsenhederne, dvs. størrelsen af kommune, amt og stat, er principielt afhængig af, om der er tale om driftsopgaver, der som hovedregel kan udliciteres/varetages i samarbejde, eller myndighedsopgaver, der som hovedregel ikke kan udliciteres/varetages i samarbejde.

Langt de fleste myndighedsopgaver forudsættes lovgivningsmæssigt løst selvstændigt af den opgaveansvarlige forvaltningsenhed. F.eks. skal kommunerne selvstændigt kunne varetage myndighedsopgaver på det sociale område. Antallet af myndighedssager er på de fleste områder en funktion af indbyggere i den pågældende forvaltningsenhed. Indbyggertallet er derfor i forhold til disse sager sammenhængende med mulighederne for at opbygge en faglig bæredygtig forvaltning. Der er dog også sagsområder, hvor forskelle i befolkningssammensætning, erhvervsstruktur mv. kan in-

debære, at der er stor forskel på antallet af sager mellem forvaltningsenheder med samme indbyggertal.

Derimod er det for offentlige driftsopgaver som hovedregel ikke et krav, at forvaltningsenheden selvstændigt varetager opgaveløsningen. Har forvaltningsenheden ikke en størrelse, der gør det muligt at etablere en faglig bæredygtig egenproduktion, kan den således vælge at få løst opgaven af private virksomheder via udlicitering, af selvejende institutioner eller ved at etablere samarbejder med andre forvaltningsenheder og derved sikre, at produktionen varetages af enheder, der har et tilstrækkeligt stort opgavevolumen til at sikre en faglig bæredygtig opgaveløsning.

Det skal samtidig bemærkes, at det er en myndighedsopgave at beslutte omfanget, kvalitet, styring og indholdet af driftsopgaver. Eksempelvis er det en myndighedsopgave at fastlægge kvalitet og indhold i hjemmehjælp, sikre kvalitetskontrol samt at visitere borgere til hjemmehjælp. Udliciterings- og samarbejdsløsninger forudsætter derfor stadig, at forvaltningsenheden har mulighed for at varetage de myndighedsrelaterede opgaver, herunder kan adskille myndigheds- og driftsopgaver. Denne adskillelse kan i praksis være vanskeligt på visse driftsområder, f.eks. har personalet på de psykiatriske institutioner, ud over at skulle varetage pleje af patienterne, mulighed for magtanvendelse i forhold til patienterne, hvilket er en entydig myndighedsfunktion. Hvor grænsen går for, hvad der er myndighedsudøvelse og hvad der er driftsopgaver, er dog i praksis vanskeligt at sætte, f.eks. kan plejehjems personale på et plejehjem drevet af en privat virksomhed også være nødsaget til at anvende en vis magt over for demente, der opfører sig truende over for andre beboere eller personalet.

Endvidere kan der ud fra styringsmæssige overvejelser argumenteres for, at udliciterings/samarbejdsløsninger, i lighed med egenproduktion, skal give mulighed for, at forvaltningsenheden kan få tilpasset de leverede ydelser. Hvis forvaltningsenheden er en meget ”svag køber” af driftsopgaver, og dermed må købe standardløsninger, reduceres således forvaltningsenhedens styringsmuligheder.

I vurderingen af det nødvendige befolkningsunderlag for ansvarsplaceringen af offentlige opgaver er det derfor principielt myndig-

hedsopgaverne, der er afgørende for vurderingen af, om enheden er faglig bæredygtig. Det må imidlertid samtidig konstateres, at egenproduktion fortsat er normen på de fleste offentlige driftsområder, hvilket i enkelte tilfælde også er lovfæstet.<sup>3</sup> På disse driftsområder er sagsvolumen derfor også typisk sammenhængende med forvaltningsenhedens størrelse.

### **Boks 9.6. Kritisk masse og bæredygtighed**

- Antallet af relativt ensartede brugere/sager, en institution eller myndighed har, er af væsentlig betydning for faglig bæredygtighed, på grund af opnåelse af erfaring og rutine.
- Antallet af brugere/sager vil på de fleste områder være en direkte funktion af befolkningsunderlaget for enheden.
- Myndighedsopgaver kan inden for gældende lovgivning som hovedregel ikke overdrages til eksterne, hvorfor det vil være kommunens/amtets størrelse, der er bestemmende for antallet af sager, og dermed mulighederne for sikring af faglig bæredygtighed.
- Opgaver på centralt forvaltningsniveau, der vedrører generelle forvaltningsopgaver, kan kun i meget begrænset omfang overdrages til eksterne, da der er tale om kommunale kerneopgaver.
- Driftsopgaver kan, hvor der er andre leverandører, og hvor opgavens karakter ikke taler imod, overdrages til eksterne leverandører, hvilket indebærer, at kravene til faglig bæredygtig varetagelse af driftsopgaven ikke nødvendigvis har sammenhæng med forvaltningsenhedens størrelse.

## **9.4. Vurdering af den faglige bæredygtighed i kommuner og amter**

På baggrund af afgrænsningen af begrebet faglig bæredygtighed i afsnit 9.2. og beskrivelsen af forhold, der har betydning for en enheds faglige bæredygtighed i afsnit 9.3. vurderes i *afsnit 9.5.-9.8.* den faglige bæredygtighed i kommunernes og amternes opgavevaretagelse generelt og på udvalgte områder.

Vurdering af den faglige bæredygtighed kan imidlertid være særdeles vanskelig metodisk set. Uklare eller ligefrem modstridende målsætninger gør det vanskeligt overhovedet at vurdere målopfyldelse. Tilsvarende kan det være svært at vurdere, i hvilket omfang graden af målopfyldelse kan henføres til den faglige bæredygtig-

---

<sup>3</sup> Eksempelvis skal folkeskoler drives af kommunerne.

hed/mangel på samme eller andre forhold (politisk styring, ressourcer, eksterne forhold).

Mulighederne for at vurdere, om forskelle i målopfyldelse har sammenhæng med grader af faglig bæredygtighed i de enkelte forvaltningsenheder, afhænger af flere forhold. På områder, hvor der er nationalt bestemte konkrete målsætninger, kan der nemmere foretages sammenligninger end på områder, hvor de nationale målsætninger er relativt overordnede og ukonkrete, mens den konkrete opstilling af målsætninger sker i de enkelte kommuner og amter. Decentral målfastsættelse gør det således vanskeligt at vurdere målopfyldelse på tværs af forvaltningsenheder, idet der i sammenligningen skal tages højde for forskelle i målsætninger.

For det andet er det nemmere at vurdere målopfyldelsen på områder, hvor målopfyldelsen kan måles objektivt end på områder, hvor målopfyldelse i højere grad er baseret på skøn. Eksempelvis er det enklere at vurdere, om sygehuspatienter med en specifik diagnose bliver raske efter behandling, end at vurdere målopfyldelse på børnepasningsområdet, hvor der er meget overordnede nationale målsætninger og betydelig lokalpolitisk handlerum, og hvor målopfyldelse er vanskeligt kvantificerbar.

En konkret vurdering af den faglige bæredygtighed i kommuners og amters opgaveløsning kan derfor alene ske på baggrund af et begrænset udsnit af de kommunale og amtskommunale opgaver, ligesom opgaveløsningen primært vurderes i forhold til konkrete nationale målsætninger.

I afsnit 9.5.-9.8. behandles først undersøgelser af primærkommunale chefers generelle vurdering af den faglige bæredygtighed i kommunerne, og hvilke forhold der har betydning for den faglige bæredygtighed. Derefter gennemgås den faglige bæredygtighed i forhold til varetagelse af de primære kommunale opgaver, hvor der skelnes mellem generelle forvaltningsopgaver, myndighedsafgørelser og velfærdsserviceopgaver til den enkelte borger. Inden for velfærdsserviceopgaverne sondres der mellem serviceområder med mange brugere og relativt ensartede sager/opgaver, serviceområder med en høj grad af specialisering i opgaveløsningen, jf. *boks 9.7.*

### **Boks 9.7. Primære kommunale opgaver**

*Generelle forvaltningsopgaver*

- Rådgivning af det politiske niveau.
- Håndtering af den statslige styring.
- Styringsrelaterede opgaver, herunder håndtering af udlicitering og valgmulighedsordninger.

*Myndighedsafgørelser*

- Afgørelser, der pålægger den enkelte borger rettigheder og/eller pligter.

*Velfærdsserviceopgaver*

- De store serviceområder.
- De specialiserede serviceområder.

### **9.5. Generelle vurderinger af den faglige bæredygtighed i kommunerne**

---

Strukturkommissionen har som bidrag til belysning af den faglige bæredygtighed i primærkommunerne fået foretaget en fokusgruppeundersøgelse blandt udvalgte kommunale topchefer, jf. *boks 9.8*. Undersøgelsen kan anvendes til at give en uddybende forståelse af bæredygtighedsproblematikken, hvordan den opleves, hvordan eventuelle problemer giver sig udtryk, og hvordan kommunerne søger at modvirke bæredygtighedsproblemer. Undersøgelsen kan af metodemæssige årsager dog ikke anvendes som dokumentation af kausale sammenhænge mellem kommunestørrelse og faglig bæredygtighed. Undersøgelsens metode er beskrevet nærmere i *appendiks 9.A1*.

### **Boks 9.8. Primærkommunale chefers vurdering af den faglige bæredygtighed i fokusgruppeundersøgelse**

*De kommunale chefer i undersøgelsen gav udtryk for, at små og mindre kommuner:*

- er driftsmæssigt generelt velfungerende, især på kerneydelserne
- ikke aktuelt oplever rekrutteringsproblemer
- ikke har problemer i forhold til anvendelse af teknologi
- kan have for få medarbejdere til at sikre et fagligt miljø
- kan have for få medarbejdere til at opretholde ekspertise i de sjældne sager
- kan være sårbare som følge af sygdom, jobskifte, barsel osv.

*Kommunerne i undersøgelsen anførte, at kommunerne gør en stor aktiv indsats for at afhjælpe bæredygtighedsproblemer. Dette giver sig blandt andet udslag ved:*

- Udbredt anvendelse af mellemkommunale samarbejder.
- Uformelle netværk mellem kommunerne.
- Køb af ekstern rådgivning hos private virksomheder.
- Rådgivning fra amtet eller fra nabokommuner i konkrete sager.
- Interne organisationsprincipper og personalepolitik, hvor der lægges vægt på videndeling, funktionelle overlap og en offensiv personalepolitik.

Kilde: Peter Dahler-Larsen, *Rapport til Strukturkommissionen vedrørende fokusgruppe-undersøgelse af faglig bæredygtighed i små og mellemstore kommuner*, 2003.

En anden undersøgelse, foretaget af Ugebrevet Mandag Morgen i foråret 2003, blandt godt 200 kommunale topchefer, viser, at en relativ stor andel af de kommunale chefer forventer, at større kommuner vil øge det faglige niveau i forvaltningen, og at større kommuner vil gøre det nemmere at rekruttere den ønskede arbejdskraft, jf. *boks 9.9*.

## Boks 9.9. Resultater fra Ugebrevet Mandag Morgens kommunaldirektørpanel

Ugebrevet Mandag Morgen foretog i foråret 2003 en spørgeskemaundersøgelse blandt sit kommunaldirektørpanel med henblik på at danne sig et indtryk af, hvordan de forestillede sig den kommunale struktur efter Strukturkommissionen. I alt 208 ud af panelets 248 medlemmer besvarede spørgeskemaet.

Undersøgelsen viser, at et stort flertal forventer, at større kommuner vil øge det faglige niveau samt mulighederne for at rekruttere arbejdskraft. 83 pct. af de adspurgte mener således, at større kommuner vil øge det faglige niveau, og 73 pct. mener, at mulighederne for at rekruttere vil blive bedre, *jf. tabel 9.1.*

**Tabel 9.1. Vurdering af konsekvenser for faglig bæredygtighed ved større kommuner**

	Meget enig eller enig	Hverken eller	Meget uenig eller uenig	Ved ikke
Det faglige niveau vil blive styrket, hvis kommunerne bliver større .....	83	8	9	0
Større kommunale enheder vil gøre det nemmere at rekruttere medarbejdere med de ønskede kompetencer.....	73	13	13	0

Anm.: Mandag Morgens toplederpanel består af 248 medlemmer af Kommunaldirektørforeningen (ud af 542 aktive medlemmer). De 248 medlemmer i panelet består af 151 kommunaldirektører, 40 økonomichefer, 16 vicekommunaldirektører, 14 forvaltningschefer, ti sekretariatschefer, seks centralforvaltningschefer, fire direktører, tre administrerende direktører og fire øvrige topchefer. Fordelingen af svarpersoner i forhold til kommunes størrelse svarer nogenlunde til den faktiske fordeling af små og store kommuner. Det kan dog ikke kontrolleres om sammensætningen i panelet er metodisk repræsentativ i forhold til den samlede chefgruppe i kommunerne.

Kilde: Ugebrevet Mandag Morgen, Nr. 19, 2003.

Lignende resultater er fundet i en tredje undersøgelse af kommunaldirektørers vurdering af konsekvenserne af kommunesammenlægninger. I denne undersøgelse, der omfatter 154 kommunaldirektører, vurderer 62 pct., at kommunesammenlægninger vil forbedre kvaliteten i forvaltningsafgørelser, mens 42 pct. mener, at kommunesammenlægninger vil forbedre kvaliteten i serviceydelserne. Kun meget få kommunaldirektører i undersøgelsen vurderer, at kommunesammenlægninger vil have en negativ effekt på kvaliteten. Det er især kommunaldirektører i udkantskommuner,

der i undersøgelsen er defineret som kommuner, der ligger mere end 30 km fra nærmeste større by med videregående uddannelser, der har en positiv holdning til effekten af kommunesammenlægningers konsekvenser for kvaliteten.<sup>4</sup>

## 9.6. Generelle forvaltningsopgaver

---

I dette afsnit gennemgås sammenhængen mellem kommunestørrelse og eventuelle problemer med den faglige bæredygtighed i forhold til varetagelsen af udvalgte opgaver af generel forvaltningsmæssig karakter.

### 9.6.1. Rådgivning af det politiske niveau

En central forvaltningsopgave er betjening af kommunalbestyrelsen/amtsrådet, hvilket dækker over en bred vifte af opgaver lige fra referatskrivning af udvalgsmøder til rådgivning af, hvordan kommunalbestyrelsen kan udmønte politiske ideer til konkrete initiativer.

Der eksisterer ikke egentlige undersøgelser af, om der er forskel i kvaliteten i den politiske betjening mellem små og store kommuner. Det kan dog antages, at der er en sammenhæng mellem kommunestørrelse og forvaltningens kapacitet, ikke mindst i forhold til egentlig rådgivning af det politiske niveau. Indgående kendskab til lovgivning og statslige forskrifter er eksempelvis væsentligt for at kunne rådgive kommunalbestyrelsen om dens handlemuligheder på områder, der er underlagt tæt statslig styring, således at kommunalbestyrelsen i så høj grad som muligt kan få gennemført dens politiske ønsker uden at komme i konflikt med lovgivningen.

Undersøgelsen af den statslige forskriftsstyring af kommunerne, jf. *afsnit 9.6.2.*, indikerer, at de mindre kommuner i højere grad baserer deres forvaltningsvirksomhed på vejledninger udarbejdet af statslige myndigheder og KL, hvorimod de større kommuner i højere grad anvender de statslige forskrifter direkte og dermed selvstændigt fortolker forskrifterne. Samtidig efterspørger de mindre

---

<sup>4</sup> A.H. Christensen & I.R. Bøge, *Faglig bæredygtighed – det tredje argument i debatten om den optimale kommunestruktur*, Speciale ved Aarhus Universitet 2003.

kommuner i højere grad forskrifter som grundlag for forvaltningens virksomhed, uagtet at de mindre kommuner samtidig anfører, at de har sværere ved at overskue og håndtere forskrifterne på grund af den administrative belastning. Det må dog understreges, at dette ikke klart dokumenterer, at forvaltningerne i mindre kommuner generelt har vanskeligere ved at yde det politiske niveau en kvalificeret betjening.

### 9.6.2. Kommunernes evne til at håndtere den statslige regelstyring

Kommunernes evne til at håndtere og efterleve statslige regler i form af love og forskrifter<sup>5</sup> er et væsentligt element i vurderingen af kommunernes bæredygtighed, da det må forudsættes, at kommunerne som offentlige myndigheder skal være i stand til at overholde gældende lovgivning. Omfanget af statslige regler for kommunernes virksomhed er betydeligt, og der udstedes hvert år nye regler, ligesom gamle revideres. For kommunerne indebærer regelmassen derfor, at der stilles væsentlige krav til forvaltningernes kapacitet. En undersøgelse foretaget i 2000 undersøgte omfanget, oplevelsen og karakteren af den statslige forskriftsstyring, jf. *boks 9.10.* og *figur 9.2a.-9.2d.*

#### **Boks 9.10. Fakta om undersøgelse af kommunernes oplevelse af den statslige forskriftsstyring**

I 2000 blev den statslige forskriftsstyring af kommunerne undersøgt. Undersøgelsen omfattede en kortlægning af forskrifter udstedt i 1998, en spørgeskemaundersøgelse blandt samtlige kommunaldirektører og forvaltningschefer i landets kommuner samt en interviewundersøgelse med kommunaldirektører og forvaltningschefer i otte kommuner. Undersøgelsen gør det muligt at vurdere kommunernes egen oplevelse af forskriftsstyringen og deres vurdering af den administrative kapacitet i kommunen og de enkelte fagforvaltninger.

Anm.: Undersøgelsens resultater og metode er nærmere beskrevet i: KL, Indenrigsministeriet og Finansministeriet, *Statens forskriftsstyring af kommunerne*, 2000.

Undersøgelsen viste, at et flertal af kommunerne oplever, at de statslige regler udgør en væsentlig administrativ byrde, og at omfanget gør det vanskeligt at bevare et overblik over gældende ret.

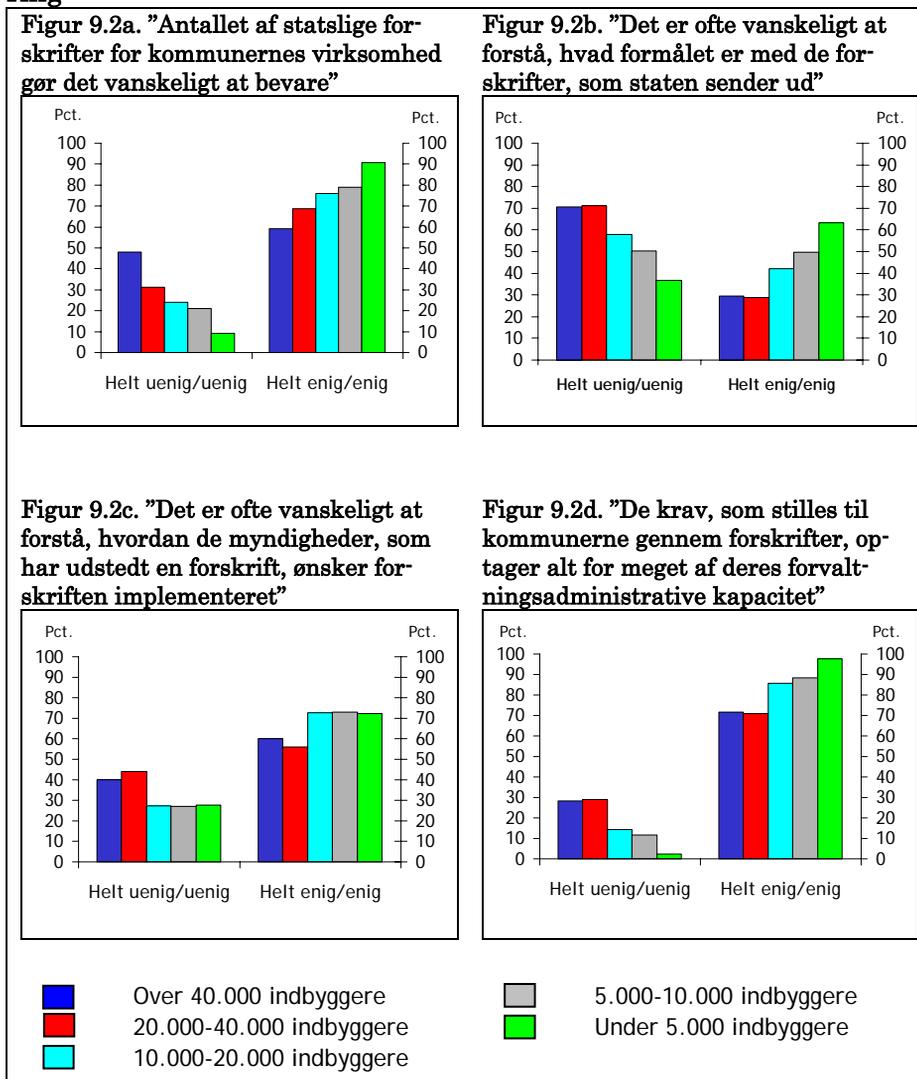
---

<sup>5</sup> Bekendtgørelser, cirkulærer, vejledninger mv.

Generelt har de mindre kommuner sværest ved at håndtere de statslige forskrifter. Dette viser sig ved, at forvaltningschefer og kommunaldirektører i de mindre kommuner i højere grad end i de større kommuner:

- opfatter antallet og indholdet af forskrifter som et problem i relation til at bevare det forvaltningsretlige overblik
- opfatter de statslige forskrifter som en administrativ belastning
- vurderer, at når statslige forskrifter ikke efterleves skyldes det, at det er praktisk umuligt, og fordi efterlevelse vil lægge beslag på en for stor del af kommunens administrative kapacitet
- har sværere ved at forstå, hvordan de statslige myndigheder ønsker forskrifterne implementeret.

**Figur 9.2. Kommunernes vurdering af den statslige forskriftsstyring**



Anm.: N: 1141 forvaltningschefer og kommunaldirektører, ved ikke og hverken eller-besvarelser indgår ikke i figur 9.2a.-9.2d., hvorfor antallet af respondenter er mellem 800 og 1100 i de enkelte figurer. Alle sammenhænge er signifikante på et 0,05 pct. niveau såvel ved grupperet bivariat analyse som ved logistisk regression

De mindre kommuners problemer i forhold til håndtering af den statslige regelstyring bekræftes af den fokusgruppeundersøgelse, Strukturkommissionen har fået udarbejdet, jf. *boks 9.11*.

### Boks 9.11. Kommunale chefers oplevelse af regelstyring i fokusgruppeundersøgelse

Kommunerne i undersøgelsen oplever, at en strøm af kompleks lovgivning sætter den kommunale organisation under pres. Det opleves således som værende vanskeligt at nå at håndtere strømmen af nye regler og love fra ministerierne. Deltagerne i undersøgelsen giver udtryk for, at det især er de juridiske krav, der giver problemer, hvorimod det egentlige faglige indhold i en sag sjældnere giver anledning til problemer.

Anm.: For metodemæssige overvejelser se Appendiks 9.A1.

Kilde: Peter Dahler-Larsen, *Rapport til Strukturkommissionen vedrørende fokusgruppeundersøgelse af faglig bæredygtighed i små og mellemstore kommuner*, 2003.

Når de små kommuner har sværere ved at håndtere de statslige forskrifter, må de administrative medarbejders muligheder for at specialisere sig anses for at være en væsentlig årsag. Den lavere grad af specialisering hænger sammen med, at der er færre sager og færre administrative medarbejdere i de mindre kommuner. Den enkelte medarbejder skal dermed kunne dække et større antal sagsområder, end det er nødvendigt i større kommuner, og dermed er der flere forskrifter for den enkelte at sætte sig ind, jf. *boks 9.12*. Det skal bemærkes, at udbredelsen af digitaliserede borgerservice-systemer og lovdata-baser formentlig kan reducere de problemer, som såvel store som små kommuner har i forhold til at håndtere de statslige forskrifter. Effekten heraf på sigt er usikker, da den blandt andet vil afhænge af graden af statslig regulering fremover, herunder i hvilket omfang digital forvaltning i sig selv kan reducere behovet for den statslige regelstyring.

### Boks 9.12. Forskrifter på social- og sundhedsområdet i 1998

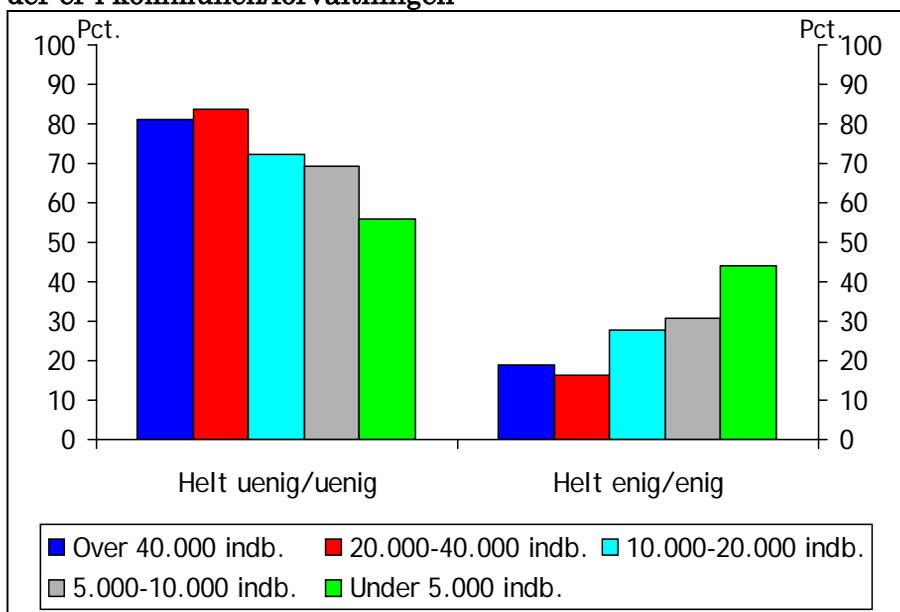
I 1998 blev der udstedt 279 forskrifter på social- og sundhedsområdet med virkning for primærkommunerne. I kommuner med under 5000 indbyggere var der i 2000 gennemsnitligt 12½ administrative medarbejdere i socialforvaltningen, heraf gennemsnitligt mindre end én med akademisk baggrund. I kommuner med 20-40.000 indbyggere var de tilsvarende tal 63 og 4½.

Kilde: Antal forskrifter: Finansministeriet, *Statens forskriftsstyring af kommunerne*, 1998, Antal medarbejdere: Spørgeskemadata indsamlet i forbindelse med samme undersøgelse.

Samtidig med, at de mindre kommuner har vanskeligere ved at overskue regelmassen, støder de mindre kommuner oftere på situ-

ationer, hvor der mangler retlige retningslinjer, jf. figur 9.3. Dette kan tolkes som udtryk for, at de mindre kommuners forvaltninger ikke i samme grad som de større kommuner har de faglige kompetencer, der skal til for selv at finde frem til løsninger på problemstillinger, hvor det ikke er retligt reguleret, hvad kommunen skal gøre. De små kommuner synes derfor i en vis grad at være i en låst situation, hvor de på den ene side har svært ved at håndtere reglerne og på den anden side har brug for reglerne som grundlag for sagsbehandlingen.

**Figur 9.3. Der savnes ofte retlige retningslinjer for de problemer, der er i kommunen/forvaltningen**



Anm.: Sammenhængen er signifikant på et 0,05 pct. niveau ved såvel grupperet bivariat analyse som ved logistisk regression.

### 9.6.3. Styringsrelaterede opgaver

Med styringsrelaterede opgaver menes de funktioner, der vedrører den overordnede styring af de kommunale aktiviteter. Et fælles træk ved de styringsrelaterede opgaver er, at de udgør en kerneopgave for den kommunale forvaltning, og opgaverne kan derfor kun i begrænset omfang udliciteres til private virksomheder eller udføres i kommunale samarbejder.

De centrale styringsmæssige opgaver er:

- Budgetlægning og budgetopfølgning.
- Effektiviserings- og kvalitetsudvikling.
- Styring af kommunens driftsområder.

Den overordnede målsætning i forhold til styringsrelaterede opgaver er, at kommunerne har styr på kommunens aktiviteter og økonomi samt sikrer kvalitets- og effektivitetsudvikling i den kommunale opgaveløsning.

Både foranlediget af nye statslige krav, f.eks. om større valgfrihed på de kommunale serviceområder og gennem en gradvis udvikling af styringsinstrumenter, som kan anvendes for at løse de styringsmæssige målsætninger, er der sket væsentlige ændringer i normerne for, hvordan de kommunale forvaltninger hensigtsmæssigt kan løse de styringsrelaterede opgaver, jf. *boks 9.13*.

### **Boks 9.13. Udvikling i styringsformer**

- Politisk ønske om en klarere adskillelse mellem bestiller og udfører, herunder adskillelse af den visiterende og udførende funktion og anvendelse af udbud.
- Mere fokus på kapacitetsstyring.
- Større vægt på økonomiske incitament (f.eks. takststyring og øgede dispositionsfrihed for institutioner).
- Større vægt på kontraktuelle relationer mellem forvaltning og institutioner.
- Tydeligere specifikation af opgavernes indhold, kvalitet, omfang og omkostninger, herunder mål og resultatstyring.
- Større fokus på kvalitetsmåling og opfølgning.
- Resultatafhængig lønpolitik.

Hvorvidt kommunestørrelse har betydning for kommunernes muligheder for at håndtere styringsrelaterede opgaver, kan der ikke gives et håndfast svar på. Kommunerne i den fokusgruppeundersøgelse, Strukturkommissionen har fået udarbejdet, vurderer generelt, at de har ledelsesmæssig og organisatorisk kompetence til at anvende nye styringskoncepter. Dog vurderer nogle af de små kommuner, at de mangler organisationskapacitet til udvikling. Li-

geledes vurderer nogle af kommunerne, at de mangler kompetencer til varetagelse af personaleudviklingsfunktionerne.<sup>6</sup>

Analyserne i *kapitel 11* indikerer, at større kommuner på visse serviceområder har en bedre effektivitet end mindre kommuner og at administrationsomkostningerne generelt er større i mindre kommuner.

I hvilket omfang disse forhold er relateret til stordriftsfordele, og i hvilket omfang de er relateret til lavere styringsmæssig kapacitet i de mindre kommuner, kan der dog ikke drages håndfaste konklusioner om.

Der foreligger således generelt ikke forskningsresultater, der kan anvendes som dokumentation for, at der er forskel på store og små kommuners muligheder for at anvende nye styringsformer. Kun i forhold til kommunernes anvendelse af udlicitering foreligger der egentlig dokumentation for, at der er forskel på små og store kommuner. En undersøgelse af anvendelsen af udbud på 12 opgaveområder i samtlige kommuner, viser, at den variabel, der bedst forklarer anvendelsen af eksterne leverandører er kommunestørrelsen.<sup>7</sup> Ligeledes synes de mindre kommuner at etablere valgfrihedsordninger i mindre udstrækning end større kommuner, jf. *kapitel 8*.

Forskellen i anvendelsen af udlicitering understøttes af analysen af sammenhængen mellem udliciteringsgrad og kommunestørrelse i *kapitel 13*, jf. *boks 9.14*.

---

<sup>6</sup> Peter Dahler-Larsen, *Rapport til Strukturkommissionen vedrørende fokusgruppeundersøgelse af faglig bæredygtighed i små og mellemstore kommuner*, 2003.

<sup>7</sup> Christoffersen, Henrik & Paldam, Martin, *Markets and municipalities: A study of the behavior of the Danish Municipalities*, Public Choice 114: 79-102, 2003.

### Boks 9.14. Kommunestørrelse og udlicitering

Målt ved udliciteringsindikatoren, kan der ikke konstateres nogen umiddelbar sammenhæng mellem kommunestørrelse og samlet udliciteringsgrad. Dette dækker imidlertid over, at de mindre kommuner udliciterer lidt mindre på velfærdsområderne og mere på de tekniske områder. Mulige forklaringer kan være:

- På de *tekniske områder* er der typisk væsentlige kapitalinvesteringer og stordriftsfordele. De mindre kommuner kan derfor have vanskeligt ved at opnå effektivitet ved egenproduktion, hvorfor udlicitering er nødvendig.
- På *velfærdsområderne* er kravene til stort volumen for at sikre stordriftsfordele begrænsede, hvorfor effektivitet principielt kan sikres ved såvel egenproduktion som udlicitering. Udbud af velfærdsopgaver er samtidig typisk forbundet med relativt store transaktionsomkostninger og stiller betydelige krav til den udbydende myndigheds kompetencer både før og efter udbud. Det er derfor mere fordelagtigt for kommuner med et stort opgavevolumen at foretage udbud. Samtidig kan leverandørerne have mindre interesse i små udbud, hvilket blandt andet kan skyldes, at de faste transaktionsomkostninger også på leverandørsiden er betydelige.

En anden indikator på kommunernes faglige bæredygtighed på det administrative område er anvendelsen af kommunale samarbejder, jf. *kapitel 13*. Kortlægningen af de kommunale samarbejder viser således, at op mod halvdelen af de samarbejder, der vedrører administrationsområdet er indrettet således, at større kommuner varetager administrative opgaver for de mindre kommuner. Disse samarbejder kan være udtryk for en strategisk overvejelse i kommunerne med henblik på at fastholde opgaven i kommunalt regi og effektivitetshensyn, men kan også tolkes som udtryk for, at de mindre kommuner har vanskeligt ved sikre den fornødne bæredygtighed i forhold til mere komplekse og videnskrævende administrative opgaver.

Brugen af kommunale samarbejder som strategi til modvirkelse af problemer med faglig bæredygtighed blev også fremhævet i den tidligere nævnte fokusgruppeundersøgelse. De kommunale chefer i denne undersøgelse fremhævede, at samarbejderne er et meget væsentlig instrument til at sikre den faglige bæredygtighed i de mindre kommuner. Der blev dog samtidig peget på, at de kommunale samarbejder har sine begrænsninger, både politisk, praktisk, styringsmæssigt og juridisk. Det blev blandt andet fremhævet, at

samarbejderne er en meget tidskrævende måde at løse opgaverne på.

## 9.7. Myndighedsafgørelser

---

Myndighedsudøvelse indebærer en retlig ulighed mellem borger og forvaltning, når en offentlig myndighed i form af forvaltningsakter ensidig og bindende fastlægger borgernes rettigheder og pligter.

Netop fordi borgeren er afhængig af forvaltningens afgørelser og har pligt til at følge disse, er det en central målsætning for myndighedsafgørelser, at disse er korrekte og uvilkårlige og samtidig overholder processuelle sagsbehandlingskrav, der blandt andet tilsigter borgernes inddragelse og klageadgang. Lovregulering vil dog ikke i sig selv sikre, at myndighedsudøvelsen i de offentlige forvaltninger har den ønskede kvalitet. Kvaliteten er afhængig af den enkelte forvaltningsmyndigheds ledelse, kompetencer, viden, erfaring mv.

### 9.7.1. Generelle processuelle sagsbehandlingskrav

Grundlaget for de processuelle sagsbehandlingskrav, der gælder for den offentlige forvaltning, er fastlagt i den generelle forvaltningslovgivning, primært forvaltningsloven. Derudover er der på nogle områder, f.eks. på det sociale område, fastlagt yderligere procesregler i særskilt lovgivning.

Der findes ikke egentlige undersøgelser af de offentlige myndigheds overholdelse af de processuelle sagsbehandlingskrav, herunder om der er forskel på store og små kommuners overholdelse heraf.

### 9.7.2. Myndighedsafgørelser på sektorområderne

Hvor den generelle processuelle retssikkerhed dækker forvaltningens generelle håndtering af forvaltningsretlige problemstillinger, dækker retssikkerhed på de enkelte sektorområder både processuelle regler og regler for det materielle indhold af de afgørelser, forvaltningen træffer. Dvs. om borgeren får den kvalitet/de rettigheder/pligter, som han efter lovgivningen er berettiget til/pålagt.

De krav, som stilles til forvaltningen i forhold til sikring af korrekte materielle afgørelser, vil ofte være bredere end ved sikring af den processuelle retssikkerhed. Dette skyldes dels, at forvaltningen både skal være bekendt med de ofte omfattende regelsæt, dels at der ofte stilles krav om andre kompetencer end juridiske, når forvaltningen fagligt skal vurdere, hvilke behov den enkelte har, og hvilken faglig indsats forvaltningen skal tilvejebringe.

Der er indikationer af, at nogle kommuners varetagelse af myndighedsopgaver ikke i fuld udstrækning lever op til målsætningen om lovmæssigt korrekte afgørelser og at det i højere grad er små kommuner, der har vanskeligt ved at træffe korrekte afgørelser. På baggrund af *kapitel 31-45* vurderer kommissionen, at problemerne navnlig viser sig i forhold til:

- Anbringelser på børne- og ungeområdet.
- Skatteområdet, særligt kompliceret person- og erhvervslig-ning.
- Beskæftigelsesområdet, herunder særligt aktivering og re-validering.
- Miljøtilsynsområdet, hvor etableringen af kommunale sam-arbejder dog har reduceret problemerne.

Ud over ovennævnte opgaveområder, kan der være andre opgave-områder, hvor den faglige bæredygtighed i de mindre kommuner i en vis grad kan være problematisk. Dette gælder eksempelvis byg-gesagsbehandling, hvor det er bygherres og rådgiveres samt Er-hvervs- og Boligstyrelsens vurdering, at den faglige bæredygtighed i de mindre kommuner er utilstrækkelig.

Det skal dog understreges, at sammenhængen mellem kommune-størrelse og kvaliteten af myndighedsudøvelse generelt er svag, hvorfor der generelt kun er små dokumenterede forskelle i kvalite-ten af små og store kommuners afgørelser.

I kapitel 31-45 peges generelt på to hovedårsager til, at de mindre kommuner har vanskeligere ved at håndtere myndighedsafgørel-ser. For det første anføres, at medarbejderne ikke har den fornødne erfaring og rutine med visse sagstyper, dvs. sagsvolumen er for be-grænset. For det andet vurderes medarbejdernes faglige uddannel-

sesbaggrund ikke i alle tilfælde at være tilstrækkelig, ligesom de mindre kommuner kun i begrænset omfang har mulighed for at specialisere medarbejderne, på grund af et begrænset sagsvolumen. Muligheden for at hente specialiseret rådgivning og vejledning i amterne og den vidtstrakte anvendelse af informations- og erfaringsudveksling mellem kommunerne samt på visse områder kommunale samarbejder medvirker formentlig til at mindske de problemer, som de mindre kommuner har i forhold til de mere komplicerede og sjældne myndighedsafgørelser.

Antagelsen om, at visse myndighedsopgaver giver anledning til nogen problemer i de mindre kommuner understøttes af den tidligere nævnte fokusgruppeundersøgelse, jf. *boks 9.15*.

### **Boks 9.15. Varetagelsen af myndighedsopgaver, fokusgruppeundersøgelse**

En del af de kommunale myndighedsopgaver på overførselsindkomstområdet består i at udbetale ydelser i forhold til gældende regler. Dvs. at der ikke er et egentligt kommunalpolitisk indflydelsesrum i sagerne. Flere af deltagerne i fokusgruppeundersøgelsen fremhævede, at varetagelsen af disse opgaver er krævende med hensyn til regelkundskab, administration, lagring af oplysninger, krydssystemer osv. Områderne opleves krævende med hensyn til specialiseret personalekompetence og altså potentielt manglende bæredygtighed.

Flere deltagere i undersøgelsen foreslår på denne baggrund, at komplicerede opgaver med retligt bestemte overførselsindkomster fjernes fra kommunerne.

Anm.: For metodemæssige overvejelser se Appendiks 9.A1.

Kilde: Peter Dahler-Larsen, *Rapport til Strukturkommissionen vedrørende fokusgruppeundersøgelse af faglig bæredygtighed i små og mellemstore kommuner*, 2003.

### **9.7.3. Anbringelser af børn og unge**

Hjælpeforanstaltninger til børn og unge, med henblik på at udsatte børn og unge får de bedst mulige opvækstvilkår, omfatter en række forskellige opgaver, der først og fremmest varetages af kommunerne, men også involverer amterne. Kommunernes myndighedsudøvelse kan indebære meget indgribende handlinger over for børn, unge og forældre (tvangsfjernelse mv.). Der er derfor i lovgivningen fastlagt procesregler, der skal sikre de berørte parter retssikkerhed. Der er samtidig tale om opgaver, der forudsætter tværfagligt og tværsektorielt samarbejde. I *kapitel 34* vurderes antallet af sa-

ger, som den enkelte kommune årligt behandler, at være af betydning for kvaliteten af sagsbehandlingen. Som det fremgår af *tabel 9.2*, har kommuner med under 5000 indbyggere gennemsnitligt 1,1 årlige sager i forhold til tvangsfjernelser. Først ved en kommune-størrelse på over 25.000 indbyggere har kommunerne i gennemsnit over ti sager om året. Det skal dog bemærkes, at udover de tvangsmæssige foranstaltninger, håndterer kommunernes socialforvaltninger et større antal frivillige foranstaltningssager. Disse frivillige sager øger til en vis grad den faglige rutine i forvaltningerne, også i forhold til tvangsfjernelsessager, da det faglige indhold i en vis grad er det samme, om end der i disse sager stilles særlige krav til beslutningsgrundlaget/sagsoplysningen og proceduren, ligesom særlige materielle kriterier skal være opfyldt, jf. kapitel 34.

I tabel 9.2. fremgår endvidere andelen af afgjorte sager, der blev indbragt for Den Sociale Ankestyrelse, og andelen af de indbragte sager, der blev helt eller delvist ændret i styrelsen. Det fremgår, at der ikke er nogen klar tendens med hensyn til, hvor stor en andel af sagerne, der blev indbragt for styrelsen, mens der er en svag tendens til, at andelen af indbragte sager, der blev helt eller delvist ændret, falder med stigende kommune-størrelse. Omgørelsesprocenternes anvendelighed som dokumentation for kvaliteten i sagsbehandlingen er dog forbundet med væsentlige problemer. For det første er antallet af sager i kommuner med under 15.000 indbyggere meget få. Eksempelvis var der kun seks sager, der blev indbragt for styrelsen fra kommuner med under 5.000 indbyggere, hvoraf de to blev helt eller delvist ændret. For det andet er der ikke grundlag for at tage hensyn til, hvor graverende fejl der var i sagerne. En mindre procesfejl tæller således ligeså meget som en uberettiget tvangsfjernelse.

**Tabel 9.2. Antal sager indbragt for børn og ungeudvalgene i 2001 (inkl. godkendelse af midlertidige formandsafgørelser), fordelt på kommunetyper, samt afgjorte sager ændret af Den Sociale Ankestyrelse**

Kommunestørrelse (antal indbyggere)	Samtlige antal sager i kommune-gruppen	Antal sager pr. 10.000 0-17-årige	Antal årlige sager i gennemsnit indenfor kommunety- pen	Andel af afgjorte sager indbragt for ankestyrelse (pct.)	Andel af indbragte sager, der blev helt eller delvist ændret (pct.)
Under 5.000.....	18	13,6	1,1	31	33
5.000-9.999.....	200	9,7	1,8	27	17
10.000-14.999....	154	10,2	2,9	35	27
15.000-24.999....	187	10,5	4,7	28	26
25.000-49.999....	349	15,6	12,9	38	7,5
50.000-99.999....	223	13,1	17,2	41	20
Over 100.000.....	323	15,3	80,8	27	21
I alt.....	1454	12,6	5,5	33	18

Kilde: Den Sociale Ankestyrelse, udtræk fra Den Sociale Database, september 2002.

#### 9.7.4. Beskæftigelsesområdet og førtidspension

Den overordnede målsætning på beskæftigelsesområdet er at fremme den enkeltes mulighed for at klare sig selv. For så vidt angår kontant- og starthjælpsmodtagere skal kommunen hjælpe den enkelte til så hurtigt og effektivt som muligt at komme i beskæftigelse, således at de kan forsørge sig selv og deres familie.

De kommunale myndighedsopgaver på beskæftigelsesområdet er generelt kendetegnet ved, at de regelsæt, der er gældende, er komplicerede, og at opgavernes løsning kræver et samarbejde mellem mange forskellige interessenter. Opgavevaretagelsen stiller derfor væsentlige faglige krav til myndigheden og den enkelte medarbejder.

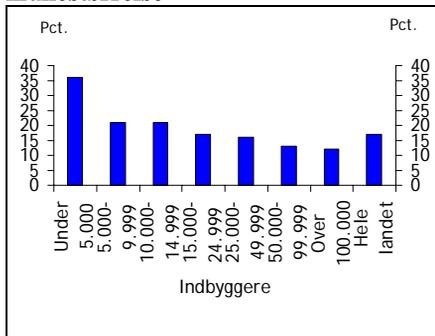
De høje krav til den faglige kompetence indebærer, at en vis specialisering af medarbejderne må betragtes som nødvendig, idet den enkelte medarbejder ikke har mulighed for at være ajour med lovgivning, tilbud osv. Omvendt er det vigtigt, at indsatsen er helhedsorienteret og tager udgangspunkt i de lokale muligheder og behov, herunder personlige kontakter mellem sagsbehandler, virk-

somheder, uddannelses tilbud mv. En helhedsorienteret tilgang stiller dog samtidig større faglige krav til sagsbehandlerne.

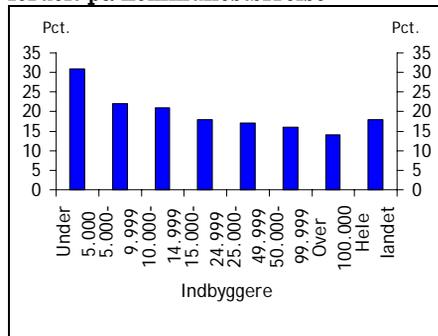
En indikator på kvaliteten af kommunernes varetagelse af myndighedsopgaverne på beskæftigelsesindkomstområdet er de sociale ankenævns omgørelser af kommunernes afgørelser. Der kan konstateres en klar sammenhæng mellem kommunestørrelse og omgørelsesprocent.

- De mindre kommuner får omgjort en større procentdel af ankesager end større kommuner på kontanthjælps-, aktiverings-, sygedagpenge og revalideringsområdet.
- For ankesager efter lov om aktiv socialpolitik forstærkes denne tendens af, at ankefrekvensen er højere i de mindre kommuner end i de store kommuner.

**Figur 9.4a. Omgørelsesprocent på revalideringsområdet fordelt på kommunestørrelse**



**Figur 9.4b. Omgørelsesprocent ankesager efter lov om aktiv socialpolitik fordelt på kommunestørrelse**



Kilde: Den Sociale Ankestyrelse, udtræk fra den Sociale Database, september 2002.

Det kan ikke afvises, at en medvirkende årsag til den højere omgørelsesprocent i de mindre kommuner er en bevidst adfærd som følge af politiske beslutninger i de mindre kommuner.

Analyser af kommunernes målopfyldelse på henholdsvis revaliderings- og aktiveringsområdet viser ikke nogen entydig sammenhæng mellem, om de berørte borgere opnår beskæftigelse og kommunestørrelse. På revalideringsområdet er det de mellemstore kommuner, der klarer sig bedst jf. *boks 9.16*. På aktiveringsområ-

det er der en tendens til, at målopfyldelsen er bedst i de større kommuner. Der er dog ikke tale om meget markante forskelle i målopfyldelse mellem kommuner af forskellig størrelse. Produktiviteten i de kommunale forvaltningers administration på aktiveringsområdet synes dog samtidig at være mindst i de mindre kommuner, jf. *kapitel 11*, hvilket kan indikere, at større kommuner har bedre muligheder for at organisere opgavevaretagelsen effektivt.

### **Boks 9.16. Undersøgelser af målopfyldelse på revalideringsområdet**

Der kan ikke konstateres en entydig sammenhæng mellem kommunestørrelse og revalideringsindsatsens målopfyldelse, dvs. hvorvidt revaliderede opnår beskæftigelse efter revalidering:

- Kommuner med 30.000-50.000 indbyggere opnår den relativt set bedste målopfyldelse.
- Kommuner henholdsvis under 9.000 indbyggere og over 100.000 indbyggere har en noget lavere målopfyldelse.
- Målopfyldelsen er relativt begrænset i kommuner med henholdsvis 10.000-20.000 og 50.000-100.000 indbyggere.

Kilde: Analyse foretaget af SFI til Strukturkommissionen.

Heller ikke i forhold til sygedagpengesager er der nogen entydig sammenhæng mellem kommunestørrelse, og hvor ofte langvarige sygedagpengemodtagere kommer i arbejde. Tilsvarende er der ingen sammenhæng mellem kommunernes evne til at koncentrere indsatsen om sager med størst behov og kommunestørrelse. Derimod overholder de små kommuner oftere end store kommuner kravet om opfølgningssamtaler inden for de første otte uger. Til gengæld, har større kommuner en mere aktiv og udadvendt kontaktform over for virksomheder, jf. *kapitel 36*.

#### **9.7.5. Skatteområdet**

Myndighedsafgørelser på skatteområdet kan have stor betydning for den enkelte borgers/virksomheds økonomi. Ud over at det er lovbestemt, er det af hensyn til retsfølelsen samtidig væsentligt, at borgerne ikke forskelsbehandles, alt efter hvilken kommune de er bosiddende i. Der må derfor lægges meget stor vægt på korrekte og ensartede afgørelser i hele landet.

Det er endvidere et kendetegn for skatteområdet, at afgørelserne relativt ofte kan være en konsekvens af – eller have konsekvens for – andre myndighedsområder. Det er derfor af stor betydning for den oplevede kvalitet, at opgaveløsningen i forhold til borgerbetjeningen tager højde herfor.

Den omfattende og komplekse regelstyring på skatteområdet vurderes at være vanskelig for de mindre kommuner at håndtere både ressourcemæssigt og fagligt, jf. *kapitel 41*.

Der er samtidig indikationer af, at der er en sammenhæng mellem den faglige bæredygtighed og kommunestørrelsen. Små kommuner har en lidt større omgørelsesprocent end de større kommuner, jf. *boks 9.17*.

### **Boks 9.17. Skatteadministration**

- På baggrund af analyserne af medhold ved skatteankenævn synes der at være en vis tendens til, at borgerne i små kommuner får relativt flere medhold end i store kommuner.
- Endvidere er der tegn på, at større kommuner har mere konsistente afgørelser.
- Større kommuner er formentlig bedre til at udvælge erhvervsdrivende med fejl i den skattepligtige indkomst end mindre kommuner. Analyserne indikerer også, at større kommuner har en mere ensartet udvælgelse af de erhvervsdrivende. Det kan tyde på, at kvalitetsforskellen i opgavevaretagelsen er mindre blandt de største kommuner end blandt de mindre kommuner.

Kilde: Kapitel 41 om skatte- og afgiftsforvaltningen.

### **9.7.6. Miljøområdet**

På miljøområdet er en central myndighedsopgave at give tilladelse til og godkendelse af forureningskilder samt føre tilsyn med disse med henblik på at opfylde de miljømæssige målsætninger, herunder at forebygge og bekæmpe forurening af luft, vand, jord og undergrund mv. Andre centrale opgaver på miljøområdet er forvaltning af naturressourcer og grundvandsbeskyttelse. Vurderes det, at hensynet til helhedsbetragtninger fører til, at mindre organisatoriske enheder ikke vil kunne varetage opgaverne fagligt forsvarligt. Det samme gælder for planlægningsopgaverne, der kræver inddragelse af mange forskellige kompetencer, der alle er under

fortsat udvikling. Disse opgaver kræver således et bredt sammensat medarbejderteam.

Der eksisterer dog ikke undersøgelser af, om der er sammenhæng mellem kommunestørrelse og målopfyldelse på miljøområdet.

Det er imidlertid Miljøministeriets vurdering, at opgavevaretagelsen på miljøområdet stiller krav om betydelig ekspertviden, og at kravene vil være stigende fremover som følge af stigende og mere forskelligartede miljøkrav, jf. *kapitel 37*.

En undersøgelse af muligheder og barrierer for at etablere et fagligt bæredygtigt miljøtilsyn<sup>8</sup> konkluderer, at en miljøtilsynsfunktion skal have en vis størrelse for at opretholde den faglige kvalitet og muligheder for faglig sparring. Desuden er det afgørende, at der er mulighed for at trække på eksternt viden og ekspertise, jf. *boks 9.18*.

### **Boks 9.18. Krav til et fagligt bæredygtigt miljøtilsyn**

Mulighederne for at tilrettelægge et målrettet miljøtilsyn på en fagligt bæredygtig måde er blandt andet afhængig af:

- hvor mange medarbejdere, der er i miljøafdelingen, idet mulighederne for at opdatere sin viden og kompetencer gennem kurser og andet samarbejde er størst i større afdelinger
- om den, der tilrettelægger tilsynet, har mulighed for at trække på eksternt ekspertise
- om der er etableret rutiner for erfarings- og vidensudveksling, både internt og eksternt.

Kilde: Signe Krarup mfl., *Fagligt bæredygtigt miljøtilsyn – muligheder og barrierer for tilrettelæggelsen af et målrettet tilsyn*, AKF Forlaget 2003.

Det er Miljøministeriets vurdering, at amterne har grundlag for at varetage de amtslige opgaver fagligt bæredygtigt, jf. *kapitel 37*.

Miljøministeriet vurderer, at kommunernes opgavevaretagelse på miljøområdet generelt er bæredygtig, men at de mindste kommuner i dag har vanskeligt ved selvstændigt at løfte en række af opgaverne på miljøområdet, da de ikke har tilstrækkelig faglig viden

---

<sup>8</sup> Signe Krarup mfl., *Fagligt bæredygtigt miljøtilsyn – muligheder og barrierer for tilrettelæggelsen af et målrettet tilsyn*, AKF Forlaget 2003.

til at håndtere en række miljøforhold, blandt andet som følge af et stadigt mere kompliceret regelsæt. Miljøministeriet vurderer endvidere, at problemerne vil forstærkes i takt med stigende krav til opgavevaretagelsen. Tilsvarende vurderes, at fremtidige rekrutteringsproblemer er en gennemgående problemstilling på miljøområdet, ikke mindst i forhold til naturvidenskabelige kompetencer. Problemet synes at være størst i de mindre udkantskommuner, der vurderes at have vanskeligt ved at tiltrække og fastholde medarbejdere med specialiserede uddannelser, jf. kapitel 37.

Det må dog samtidig anføres, at etableringen af fælleskommunale miljøsamarbejder (selskaber og miljøcentre) har bidraget til at afbøde de mindste kommuners bæredygtighedsproblemer.

#### 9.7.7. Planlægningsopgaver på sygehusområdet

De organisatoriske muligheder for at opnå en hensigtsmæssig arbejdstilrettelæggelse og høj kvalitet i sygehusvæsenet afhænger blandt andet af befolkningsunderlaget. Sundhedsstyrelsen har til brug for kommissionens arbejde vurderet, at befolkningsunderlaget for almindelige specialer bør være på minimum 200-250.000 indbyggere for at sikre en optimal faglig kvalitet.

En række af de nuværende amter er isoleret set for små til at varetage en optimal sygehusplanlægning i forhold til at sikre et tilstrækkeligt patientunderlag for de enkelte specialer og akutte funktioner. Herunder kræver det et større patientunderlag for de akutte funktioner for, at personalet, herunder de uddannelsessøgende læger, kan opnå tilstrækkelig rutine. På et stigende antal områder samarbejder amterne derfor om specialeplanlægning.

Det øgede specialiseringskrav til varetagelse af sygehusfunktionerne påvirker den hensigtsmæssige størrelse for det myndighedsniveau, der har ansvaret for den overordnede planlægning og drift af sygehusene, i opadgående retning. Dette skyldes blandt andet, at den øgede specialisering stiller krav om større patientunderlag for visse funktioner og behandlinger.

Indenrigs- og sundhedsministerens rådgivende udvalg anbefaler som minimum 400-700.000 indbyggere som befolkningsunderlag for en myndighed, der har ansvaret for sygehusplanlægningen ud

fra en række forskellige hensyn, herunder hensynet til en fortsat decentral forankring af sundhedsvæsenet. Det er endvidere udvalgets vurdering, at 400-700.000 indbyggere i den nuværende situation vil sikre et bæredygtigt sygehusvæsen på basisniveau.<sup>9</sup>

## 9.8. Velfærdsserviceopgaver

---

### 9.8.1. De store serviceområder

De fleste borgeres møde med kommunen/amtet sker på de store serviceområder, dvs. undervisning, ældrepleje, børnepasning og sundhedsvæsenet. Serviceproduktionen kan både finde sted i institutioner, f.eks. børnepasning, plejeboliger og skoler og hos den enkelte borger, f.eks. hjemmehjælp. Den service, borgeren møder, er derfor knyttet til den serviceproducerende institution/den medarbejder, der kommer i borgerens hjem. Spørgsmålet om faglig bæredygtighed er derfor først og fremmest knyttet til det serviceproducerende led og i mindre grad til det overliggende forvaltningsniveau. Som anført i afsnit 9.3. indebærer den driftsmæssige karakter, at kravene til en serviceproducerende enheds befolkningsmæssige underlag både kan være mindre og større end kommune-/amtsstørrelsen. Typisk er kravene til befolkningsunderlag mindre end indbyggerantallet i amtet/kommunen, hvorfor der er flere enheder af samme slags i den samme kommune/amt. Det gælder f.eks. daginstitutioner, folkeskoler og i de lidt større kommuner, botilbud til ældre (plejehjem) og i amterne f.eks. sygehuse og gymnasier. Kun i de allermindste kommuner er befolkningsunderlaget for disse typer institutioner så lille, at det kan være vanskeligt at sikre en bæredygtig drift.

At der ikke er væsentlig forskel i kommuners muligheder for en faglig bæredygtig opgaveløsning på de store driftsområder understøttes af, at *brugerundersøgelser* viser, at der ikke er en entydig sammenhæng mellem kommunestørrelse og *brugernes* oplevede kvalitet på serviceområderne. Undersøgelser foretaget af Finansministeriet, KL og Henrik Lolle viser, at der på nogle serviceområder er en (svag) sammenhæng mellem kommunestørrelse og *bru-*

---

<sup>9</sup> Indenrigs- og sundhedsministerens rådgivende udvalg, *Sygehusvæsenets organisering – sygehuse, incitament, amter og alternativer*, Indenrigs- og Sundhedsministeriet 2003.

gertilfredshed, men sammenhængens fortegn varierer. Således findes der på visse områder en negativ sammenhæng, dvs. tilfredsheden falder med stigende kommunestørrelse, og på andre en positiv sammenhæng. Endvidere er resultaterne af de forskellige tilfredshedsundersøgelser ikke helt sammenfaldende. Dette kan skyldes, at datagrundlaget er forskelligt, at undersøgelserne er foretaget på forskellige tidspunkter, og at de faktorer, der inddrages, ikke måles helt ens. Men alle tre undersøgelser understøtter den samme overordnede konklusion om, at der ikke er en entydig sammenhæng mellem størrelse og *brugertilfredshed*, jf. *boks 9.19. og appendiks 9.A2*. Undersøges tilfredsheden blandt samtlige *borgere*, er der dog tendens til, at *borgere* i de mindre kommuner er mere tilfredse end i de større kommuner. Igen er sammenhængene dog forholdsvis svage.<sup>10</sup>

Det skal endvidere bemærkes, at borgernes tilfredshedsvurdering ikke er lig med servicekvalitet. Det må ganske vist forventes, at der er en vis sammenhæng mellem kvalitet og tilfredshed, men tilfredsheden er dog kun én af mange indikatorer på/effekter af en given service, jf. appendiks 9.A2.

---

<sup>10</sup> Der findes lignende resultater i en nyere undersøgelse baseret på interview med 2.763 respondenter i 2001. På de spørgsmål, der direkte angår respondenternes tilfredshed med henholdsvis service, faciliteter og kommunes evne til at håndtere problemer, ses der i praksis ingen effekter fra kommunestørrelse. Dog er der tale om en svag tendens til lidt større utilfredshed med den lokale service i de allerstørste kommuner, jf. Henrik Lolle, *Tilfredshed med kommunernes opgaveløsning*, 2003.

**Boks 9.19. Undersøgelser af oplevet tilfredshed og kommunestørrelse**

**Tabel 9.3. Børnepasning**

	<i>Finansministeriet<sup>1</sup> (2000)</i>		<i>KL<sup>2</sup> (2002)</i>	<i>Lolle<sup>2,3</sup> (1995-1997)</i>
Dagpleje.....	Borgertilfredshed Borgerne er mest tilfredse i små kommuner.	Brugertilfredshed Ingen sammenhæng.	Brugertilfredshed Brugerne er mest tilfredse i store kommuner.	Brugertilfredshed Brugerne er mest tilfredse i små kommuner, hvad angår pasningsmulighederne.
Daginstitution .....	Borgerne er mest tilfredse i små kommuner.	Ingen sammenhæng.	Ingen sammenhæng.	Ingen betydelige forskelle i tilfredshed mellem små og store kommuner, hvad angår kvaliteten.

**Tabel 9.4. Skole og SFO**

	<i>Finansministeriet<sup>1</sup> (2000)</i>		<i>KL<sup>2</sup> (2002)</i>	<i>Lolle<sup>2,3</sup> (1995-1997)</i>
Skole.....	Borgertilfredshed Borgerne er mest tilfredse i små kommuner.	Brugertilfredshed Ingen sammenhæng.	Brugertilfredshed Ingen sammenhæng.	Brugertilfredshed Brugerne er mest tilfredse i store kommuner, hvad angår afstand til skolen. Brugerne er mest tilfredse i små kommuner, hvad angår antallet af elever i klassen. Ingen betydelige forskelle mellem små og store kommuner, hvad angår kvaliteten.
SFO .....	-	Brugerne er mest tilfredse i store kommuner.	-	-

**Table 9.5. Ældreområdet**

	<i>Finansministeriet<sup>1</sup> (2000)</i>		<i>KL<sup>2</sup> (2002)</i>	<i>Lolle<sup>2,3</sup> (1995-1997)</i>
Hjemme- hjælp	Borgertilfredshed Borgerne er mest tilfredse i små kommuner.	Brugertilfredshed Ingen sammenhæng.	Brugertilfredshed Brugerne er mest tilfredse i små kommuner.	Brugertilfredshed Brugerne er mest tilfredse i små kommuner, hvad angår de ældres <i>muligheder</i> . Brugerne er med tilfredse i små kommuner, hvad angår visse kvalitetsaspekter.
Plejehjem	Borgerne er mest tilfredse i små kommuner.	Ingen sammenhæng.		

Note:

- 1) Se Appendiks 9.A2.
- 2) KL og Lolle kontrollerer for en række variable, som eksempelvis brugertyper, geografi og serviceniveau.
- 3) Lolle finder endvidere en generelt tendens til højere tilfredshed i store kommuner, hvad angår fritids- og kulturområdet. Mens der på trafik- og miljøområdet både er positive og negative sammenhænge.

Kilde: Finansministeriet, *Borgerundersøgelse (særkørsel)*, 2000. KL, *KL-analyse af sammenhængen mellem brugertilfredshed og kommunistørrelse*, 2003. Henrik Lolle, *Kommunistørrelse og tilfredshed med offentlig, kommunal service*, AKF Forlag, 2000.

Patienters tilfredshed med sygehusene er afdækket i en landsdækkende patienttilfredshedsundersøgelse fra 2002 udført af Enheden for Brugerundersøgelser på vegne af H:S, amterne og Indenrigs- og Sundhedsministeriet. Undersøgelsen, der inkluderer knap 18.000 patienter, viser, at der ikke er nogen sammenhæng mellem amtsstørrelse og brugernes tilfredshed med sygehusene. Det store antal patienter, der har deltaget i undersøgelsen, er med til at øge undersøgelsens validitet.

En mindre omfattende tilfredshedsundersøgelse på baggrund af Finansministeriets borgerundersøgelse fra 2000 viser derimod, at borgerne er mest tilfredse med sygehusene i de mindre amter, jf. *tabel 9.6*. og appendiks 9.A2. Der er dog kun tale om en lille – om

end signifikant – forskel mellem tilfredsheden i de store og små amter. Finansministeriets borgerundersøgelse inkluderer ca. 3000 respondenter, hvoraf de 665 har erfaring med sygehusvæsenet som patienter, og der indgår derfor langt færre respondenter end i den landsdækkende patienttilfredshedsundersøgelse.

**Tabel 9.6. Oplevet tilfredshed med sygehuse og amtsstørrelse**

	H:S, amterne og Indenrigs- og sundhedsministeriet <sup>1)</sup>	Finansministeriet <sup>2)</sup>	
		Brugertilfredshed	Borgertilfredshed
Sygehus.....	Ingen sammenhæng	Brugerne er mest tilfredse i de små amter. Forskellen mellem tilfredsheden i store og små amter er dog forholdsvis beskednen.	Borgerne er mest tilfredse i de små amter. Forskellen mellem tilfredsheden i store og små amter er dog forholdsvis beskednen.

Note:

1) Enheden for Brugerundersøgelser, *Patienters vurdering af landets sygehuse*, 2002.

2) Se appendiks 9.A2.

Kilde: Finansministeriet, *Borgerundersøgelse (særkørsel)*, 2000. Enheden for Brugerundersøgelser, *Patienters vurdering af landets sygehuse*, 2002.

På enkelte områder vurderes i kapitel 31-45, at der kan opnås en bedre målopfyldelse ved større institutionsenheder, ligesom de generelle udviklingstendenser trækker i retning af, at kravene til befolkningsunderlag for nogle typer opgaver stiger. Endvidere kan større kommuner skabe bedre grundlag for, at forvaltningerne kan understøtte den faglige bæredygtighed i institutionsenhederne via bedre muligheder for rådgivning, kvalitetsudvikling, personaleudvikling mv. jf. *afsnit 9.6*.

I *boks 9.20* sammenfattes de væsentligste konklusioner i kapitel 31-45 om sammenhængen mellem størrelse og faglig bæredygtighed på de store serviceområder.

## Boks 9.20. Faglig bæredygtighed på de store serviceområder

### *Folkeskoleområdet*

- Større kommuner vurderes af Undervisningsministeriet at være bedre til at understøtte skolernes kvalitetsudvikling, jf. *kapitel 39*.

### *Ungdomsuddannelser*

- Institutionsstørrelsen vurderes af Undervisningsministeriet at være af væsentlig betydning for faglig målopfyldelse på ungdomsuddannelsesområdet.
- Amternes befolkningsunderlag er ikke en barriere for at etablere fagligt bæredygtige almene gymnasier.
- Det nødvendige befolkningsunderlag for enkelte af de mindre statslige ungdomsuddannelser er relativt højt, dvs. større end de nuværende amter (f.eks. optiker og skorstensfejer mv.), jf. *kapitel 40*.

### *Ældreområdet*

- Der kan ikke dokumenteres sammenhæng mellem kommunistørrelse og målopfyldelse på ældreområdet (hjemmehjælp, plejeboliger mv.). Mulige problemer knytter sig formentlig til mere specialiserede opgaver på genoptræningsområdet. Udbredelse af frit valg på området kan også stille krav til leverandørstyring mv., som de mindre kommuners forvaltninger kan have vanskeligt ved at håndtere, jf. *kapitel 35*.

### *Sygehuse (almindelige kirurgiske og medicinske specialer)*

- Der er på en række områder lavet ekspertvurderinger af, hvad der udgør det nødvendige patientunderlag for en funktion.
- Sygehusenes befolkningsunderlag for de almindelige kirurgiske og medicinske specialer bør som hovedregel udgøre minimum 200.000-250.000 indbyggere.
- En opgørelse af patientunderlaget for en række af grundspecialerne viser, at amterne i forhold til den akutte funktion for specialerne generelt set har et lavere patientunderlag end anbefalet. Det drejer sig overvejende – men ikke udelukkende – om nogle af de mindre amter. Hertil kommer dog, at der i forhold til tilrettelæggelse af de akutte funktioner også er et geografisk hensyn. Endvidere er der i 2003 nedlagt en række akutte funktioner, og der er planlagt yderligere lukninger i 2004, jf. *kapitel 31*.

## 9.8.2. De specialiserede serviceområder

Ud over de store serviceopgaver varetager især amterne en lang række specialiserede opgaver, som retter sig mod specifikke målgrupper og som stiller krav om mere målrettede og individorienterede ydelser. De specialiserede opgaver kræver derfor ofte en høj grad af faglig specialviden og et stort fagligt overblik over de tilgængelige indsatsmuligheder, ligesom opgaverne typisk stiller stor

re krav til inddragelse af borgerne, tværfaglighed og sammenhæng i indsatsen.

De betydelige krav til specialister er en væsentlig baggrund for, at en del af opgaverne helt eller delvist varetages af amterne og i nogle tilfælde af færre og landdelsdækkende enheder. Derudover varetager amterne en række specialiserede rådgivningsfunktioner over for kommunerne fortrinsvist i sager på social-, undervisnings- og miljøområdet. Det skal bemærkes, at kravene til specielle kompetencer ikke i sig selv indebærer, at alle borgere har størst gavn af tilbud i specialsystemet. I en række tilfælde vil opgaverne kunne håndteres i normalsystemet – blandt andet i kraft af kommunernes mulighed for at trække på specialviden i f.eks. amterne. Med undtagelse af de specialiserede sygehusfunktioner og enkelte stærkt specialiserede opgaver på socialområdet vurderes amterne generelt at være fagligt bæredygtige i forhold til de specialiserede opgaver, de varetager i dag. Tilsvarende vurderes de større kommuner at være fagligt bæredygtige i forhold til varetagelsen af deres opgaver. Især for de mindre kommuners vedkommende anvendes for nogle af opgaverne kommunale samarbejder, ligesom anvendelsen af rådgivning fra eksterne (blandt andet amterne) er udbredt.

I *boks 9.21.* er angivet de overordnede målsætninger for udvalgte specialiserede driftsopgaver og en overordnet vurdering af den faglige bæredygtighed i opgavevaretagelsen på områderne i relation til kommune/amtsstørrelse, jf. også kapitel 31-44. Det skal imidlertid bemærkes, at det for flere af opgaverne er yderst vanskeligt at vurdere målopfyldelsen. Som konsekvens heraf er det også særdeles vanskeligt at bedømme den faglige bæredygtighed i forvaltningens enhedernes opgavevaretagelse.

### **Boks 9.21. Den faglige bæredygtighed for udvalgte specialiserede driftsopgaver**

#### *Hjælp til handicappede*

- Den særlige indsats til handicappede skal forebygge, at den enkeltes problemer forværres, forbedre den enkeltes funktions- og udviklingsmuligheder og forbedre mulighederne for den enkeltes livsudfoldelse.
- Amterne varetager de mest specialiserede opgaver på handicapområdet, mens kommuner varetager opgaver op til grundtaksten.
- På myndighedsniveau forudsættes et betydeligt befolkningsunderlag og sagsvolumen for at sikre den faglige bæredygtighed.

- På driftsniveau varetages opgaverne af en række forskellige aktører, herunder amter, kommunale samarbejder og private leverandører. De mere specialiserede tilbud forudsætter et betydeligt befolkningsunderlag for at sikre en bæredygtig opgaveløsning, herunder en effektiv drift og kapacitetsudnyttelse.
- Såvel amter som større kommuner har et tilstrækkeligt befolkningsunderlag til at være fagligt bæredygtige. Imidlertid kan manglende faglig bæredygtighed i mindre kommuner føre til at flere eller færre end nødvendigt omfattes af specialsystemerne, men grundtakstmodellen bidrager til at afhjælpe problemet, jf. *kapitel 33*.

#### *Børn og unge med behov for særlig støtte*

- Særlig støtte til børn og unge skal skabe de bedst mulige opvækstvilkår for disse børn og unge, så de på trods af deres individuelle vanskeligheder kan opnå de samme muligheder som deres jævnaldrende.
- Amterne varetager de mest specialiserede opgaver, mens kommuner varetager opgaver op til grundtaksten.
- På myndighedsniveau forudsætter de mere specialiserede opgaver et betydeligt befolkningsunderlag og sagsvolumen for at sikre den faglige bæredygtighed.
- På driftsniveau kan opgaverne varetages af en række forskellige aktører, herunder amter, kommunale samarbejder og private leverandører. De mere specialiserede tilbud forudsætter et betydeligt befolkningsunderlag for at sikre en effektiv opgaveløsning, herunder en effektiv drift og kapacitetsudnyttelse.
- Såvel amter som større kommuner har befolkningsunderlag til at være fagligt bæredygtige, mens der er behov for at styrke den faglige bæredygtighed i de mindre kommuner, jf. *kapitel 34*.

#### *Genoptræning*

- Målsætningen er, at borgere, der har fysisk funktionsnedsættelse forårsaget af sygdom, så vidt muligt bliver selvhjulpne.
- Amterne har ansvaret for genoptræning, der er et led i sygehusbehandlingen og skal tilbyde nødvendig genoptræning efter endt sygehusbehandling. Kommunerne er ansvarlige for genoptræning i forhold til sygdomme uden forudgående indlæggelse samt vedligeholdelsestræning. I praksis er det dog vanskeligt i de konkrete sager at fastlægge ansvarsfordelingen.
- Det vurderes, at myndigheds- og driftsopgaverne generelt ikke stiller væsentlige krav til den faglige bæredygtighed i kommunerne. Kun ved plejekrævende ældre med et mere sammensat behov for hjælp samt borgere med kroniske sygdomme stilles større krav. Der foreligger ikke undersøgelser af sammenhænge mellem faglig bæredygtighed og kommunestørrelse jf. *kapitel 35*.

#### *Specialundervisning*

- Målsætningen med specialundervisning er at fremme udviklingen hos elever med særlige behov i forhold til de krav, der er angivet i folkeskoleloven, herunder at eleverne ved skolegangens ophør har forudsætninger for fortsat uddannelse, erhvervsmæssig beskæftigelse eller

anden beskæftigelse.

- Kommunerne har ansvar for den almindelige specialundervisning og henvisning til vidtgående specialundervisning, mens amterne har ansvar for den vidtgående specialundervisning og de konkrete specialundervisningstilbud.
- Såvel amter som større kommuner har befolkningsunderlag til at være fagligt bæredygtige. Derimod vurderes, at de mindre kommuners bæredygtighed i forhold til planlægning og styring af opgaven er mindre end i de større kommuner, hvilket kan skyldes, at mindre kommuner har vanskeligere ved at etablere en faglig bæredygtig pædagogisk-psykologisk rådgivning (PPR), jf. *kapitel 39*.

#### *Psykiatrien*

- Målsætningen er at give den sindslidende mulighed for et liv så tæt på det normale som muligt. Der tilstræbes sammenhæng i tilbuddene og i den enkelte sindslidendes forløb.
- Amterne varetager de sundhedsmæssige ydelser og de specialiserede opgaver i socialpsykiatrien (svært sindslidende). Kommunerne varetager alle de øvrige socialpsykiatriske opgaver. Med hensyn til driftsopgaverne kan der både vælges egen drift, anvendelse af private leverandører eller andre kommuner/amter. Forudsætningerne for øget brug af markedsløsninger kan dog ikke siges at være opfyldt i dag.
- Det vurderes, at amterne har befolkningsunderlag til en faglig bæredygtig varetagelse af behandlingspsykiatrien. Det vurderes dog, at stigende specialisering øger kravene til planlægningsenhedernes befolkningsunderlag, jf. *kapitel 32*.
- I socialpsykiatrien stiller myndighedsopgaven stigende krav til den faglige bæredygtighed. Amterne har et tilstrækkeligt befolkningsunderlag til at være fagligt bæredygtige. Der ikke grundlag for at vurdere, om kommunestørrelse har betydning for den faglige bæredygtighed i kommunernes opgavevaretagelse, jf. *kapitel 32*.

#### *Integration, herunder danskundervisning*

- Målsætningen er, at indvandrere og flygtninge skal have forudsætning for at blive en aktiv del af det danske samfund og blive selvforstående.
- Kommunerne har ansvaret for såvel myndigheds- og driftsopgaver, men har mulighed for at samarbejde om opgaven og overdrage opgaver til andre aktører.
- Opgaverne løses i dag i vid udstrækning i kommunale samarbejder fordi antallet af udlændinge i mange kommuner er for spinkelt til at kunne etablere differentierede undervisningstilbud på en pædagogisk hensigtsmæssig og økonomisk forsvarlig måde.
- Især større kommuner har organiseret integrationsindsatsen således, at der opnås faglig specialisering og erfaringsudveksling jf. *kapitel 44*.

#### *Specialiserede sygehusopgaver*

- Målsætningen er en høj kvalitet i patientbehandlingen.
- Amterne har ansvaret for de specialiserede sygehusopgaver.
- De højt specialiserede driftsfunktioner kræver et stort patientunderlag

og skal primært varetages på de sygehuse, der har lands-/landsdelsfunktioner, hvilket indebærer et befolkningsunderlag på ca. en halv til fem mio. indbyggere, afhængigt af specialiseringsgraden. Den højt specialiserede behandling varetages primært i de store amter.

- De mindste amter vurderes ikke at være fagligt bæredygtige i forhold til de specialiserede sygehusopgaver, jf. *kapitel 31*.

#### *Erhvervsservice*

- Målsætningen er at give virksomheder og iværksættere gode vækstbetingelser og fremme erhvervsudviklingen.
- Erhvervsservice er en frivillig opgave for såvel amter som kommuner. Frivillighedsprincippet har betydet, at der er fremkommet en lang række initiativer, der efterfølgende er søgt koordineret.
- Styrkelse af den faglige bæredygtighed i erhvervsservice har været et centralt mål, da de eksisterende driftsenheder, herunder TIC-centre, ikke i fuld udstrækning har tilstrækkelig kritisk masse, jf. *kapitel 43*.

## 9.9. Overordnede udviklingstendenser af betydning for den faglige bæredygtighed

---

De opgaver, den offentlige sektor varetager løsningen af, er ikke uforanderlige, men påvirkes i større eller mindre grad af samfundets generelle udvikling. Det vurderes, at nogle udviklingstendenser øger kravene til de offentlige enheders faglige bæredygtighed. I særdeleshed indebærer retsliggørelse, stigende forventninger samt teknologisk og videnmæssig udvikling større krav til den faglige bæredygtighed. Omvendt indebærer ny teknologi muligheder for, at opgaver kan flyttes tættere på borgerne og til mindre specialiserede enheder.

### 9.9.1. Retsliggørelse

Der er sket en øget retsliggørelse af borgernes forhold til den offentlige sektor. Retsliggørelsen indebærer, dels at der lægges større vægt på borgernes retssikkerhed, dvs. korrekte afgørelser, borgernes medbestemmelse og adgang til at få myndighedsafgørelser prøvet af en uvildig instans, dels at borgerne har fået et egentligt retskrav på visse offentlige serviceydelser.

Retsliggørelsen har dels været båret af statslig lovgivning, oprettelse af ankeinstanser og tilsynsfunktioner og fagprofessionelt pres, dels har faldende autoritetstro og stigende uddannelsesni-

veau i befolkningen sandsynligvis øget borgernes fokus på deres rettigheder i forholdet til de offentlige myndigheder.

Konsekvensen af retsliggørelsen for de kommunale forvaltninger er blandt andet, at der stilles større krav om kendskab til gældende regler, skriftlighed, dokumentation og kvalitetssikring.

### 9.9.2. Øgede forventninger

Ud fra de historiske erfaringer må det antages, at forventningerne til den offentlige velfærdsservice vil vokse som følge af velstandstigningen og den teknologiske og videnskæssige udvikling. De stigende forventninger gælder både højere kvalitet af eksisterende ydelser, f.eks. bedre fysiske rammer, flere personaleressourcer mv. og nye komplekse typer ydelser, der bliver mulige som følge af ny teknologi og viden.

Samtidig bliver borgerne stadig mere veluddannede og får i kraft af den informationsteknologiske udvikling bedre adgang til informationer. Som følge heraf må det for det første antages, at borgerne vil få et bedre indblik i den teknologiske og videnskæssige udvikling i ind- og udland og forvente, at den offentlige sektor er i stand til at producere ydelser, der svarer til "State of the Art" i ind- og udland. For det andet må det antages, at borgernes i endnu højere grad vil forvente en større individualisering af den offentlige sektors ydelser, herunder indflydelse på sagsbehandlingen og servicetilbud.

### 9.9.3. Viden og teknologi

Som i alle andre sektorer sker der også på de offentlige velfærdsområder en teknologisk og videnskæssig udvikling, der giver mulighed for at tilbyde nye ydelser, som ikke før var mulige. Mest markant er denne udvikling på sundhedsområdet. Men også på andre områder har ny viden udvidet såvel erkendelsen af problemer, som mulighederne for at håndtere disse, f.eks. på miljøområdet.

Mængden af viden på mange områder er stigende, ikke mindst som følge af en globalisering af vidensproduktionen.<sup>11</sup>

Videnstilvæksten stiller stigende krav til såvel de offentlige institutioner som den enkelte medarbejder, hvis de skal følge med i den seneste teknologiske og videnskabelige udvikling på deres fagområder. Institutionerne skal f.eks. kunne understøtte medarbejdernes kompetenceudvikling og være i stand til både at specialisere medarbejdere og understøtte tværfagligt samarbejde. Medarbejderne skal tilsvarende være i stand til at tilegne sig ny viden, herunder være parate til kompetenceudvikling i hele arbejdslivet, kunne indgå i faglige netværk mv., men også være i stand til at sortere i mængden af viden.

Omvendt vil ny teknologi indebære større muligheder for at trække på eksperter uden for ens egen organisation, jf. *også kapitel 28 om digital forvaltning*. Ny teknologi kan også antages at placere opgaveløsningen i mindre specialiserede enheder og dermed tættere på borgerne. En udvikling der f.eks. er set i forhold til grå stær-operationer, hvor ny teknologi har gjort det muligt for praktiserende speciallæger at udføre operationer, der tidligere kun blev udført på sygehusene.

---

<sup>11</sup> Anmeldte patenter kan anvendes som en indikator for den globale videnstilvækst. I 1990-2000 var den årlige vækst i OECD 5 pct. For bioteknologi lå den årlige vækst på 10 pct., jf. OECD, *STI Scorebord*, 2001.

## Appendiks 9.A1. Fokusgruppeundersøgelse af faglig bæredygtighed i små og mellemstore kommuner

---

Professor Peter Dahler-Larsen har for Strukturkommissionen gennemført en fokusgruppeundersøgelse af eventuelle problemer med faglig bæredygtighed i små og mellemstore kommuner.

Undersøgelsen omfattede fire fokusgruppeinterview med ledere fra kommuner mellem 4.000 og 14.000 indbyggere. De fire grupper omfattede:

- Kommunaldirektører (bred sondering af bæredygtighedsproblemer).
- Socialchefer (bæredygtighedsproblemer på det sociale område).
- Chefer for teknik og miljø (bæredygtighedsproblemer på det tekniske område).
- Kommunaldirektører fra kommuner involveret i kommunale samarbejder (samarbejder som strategi til at modvirke bæredygtighedsproblemer).

Hver fokusgruppe omfattede fire til fem personer, i alt deltog 18 personer.

Fokusgruppeinterview har som andre videnskabelige undersøgelsesmetoder styrker og svagheder, jf. *boks 9.A1*.

### **Boks 9.A1. Styrker og svagheder ved fokusgruppeinterview**

#### *Styrker*

- Giver mulighed for en nuanceret belysning af forskellige personers oplevelser af og erfaringer med et bestemt emne.
- Kan belyse, hvad der ligger af forskelle og nuancer neden under en gennemsnitsbetragtning.

#### *Svagheder*

- Kan ikke kortlægge den eksakte udbredelse af et fænomen, da metoden ikke dækker et repræsentativt udsnit af en population.
- Kan ikke kortlægge årsags/virkningsforhold ud fra en analyse af sammenhængen mellem variationer i en uafhængig variabel og variationer i en afhængig variabel.

De metodemæssige styrker og svagheder betyder, at undersøgelsen kan anvendes til at kortlægge små og mindre kommuners oplevelser og erfaringer med eventuelle bæredygtighedsproblemer. Derimod er undersøgelsen ikke egnet til at dokumentere en kausal sammenhæng mellem kommunestørrelse og bæredygtighed. Undersøgelsens resultater kan altså ikke anvendes til at slutte om eventuelle bæredygtighedsproblemer skyldes kommunestørrelse eller om større kommuner vil give færre bæredygtighedsproblemer.

Endvidere skal det bemærkes, at valget af kommunale ledere som deltagere i fokusgruppeinterviewene af følgende årsager kan svække pålideligheden af resultaterne:

- Ledere vil ofte repræsentere deres organisations officielle billede af virkeligheden og ønsker af fremstå som moderne og effektive ledere.
- Ledernes udsagn kan være præget af den enkelte persons interesser i udfaldet af en mulig strukturreform.
- Lederne har relateret oplevelsen af egne problemer i forhold til andre kommuners faglige bæredygtighed, frem for alene at vurdere om deres egen kommune har problemer.

## Appendiks 9.A2. Borgernes tilfredshed med kommunale serviceområder og sygehuse

Analyser baseret på Finansministeriets borger/brugertilfredshedsundersøgelse fra 2000 viser, at *borgerne* er mest tilfredse i små kommuner. De fundne forskelle er dog kun af marginal betydning, og der er ikke signifikante sammenhænge mellem kommunistørrelse og *brugertilfredshed* – med undtagelse af SFO-området, hvor brugertilfredsheden er størst i de store kommuner, jf. *tabel 9.A2*.

**Tabel 9.A2. Bruger /borgertilfredshed og kommunistørrelse**

	Gennemsnitlig tilfredshed ved forskellige kommunistørrelser <sup>1</sup>			Gamma <sup>2</sup>	N
	Under 10.000	10.000-50.000	Over 50.000		
<i>Brugere</i>					
Dagpleje.....	4,35	4,45	4,24	(-0,01)	106
Daginstitution.....	4,10	4,21	4,16	(0,03)	297
SFO.....	4,02	3,75	4,29	0,20*	265
Skole.....	3,92	3,77	3,70	(-0,11)	511
Hjemmehjælp.....	3,59	3,38	3,47	(-0,03)	497
Plejehjem.....	3,39	3,60	3,68	(0,14)	99
<i>Borgere</i>					
Børnepasning.....	3,59	3,51	3,38	-0,12**	2059
Skole.....	3,44	3,36	3,25	-0,10**	2258
Hjemmehjælp.....	2,76	2,67	2,60	-0,06*	2043
Plejehjem.....	2,91	2,80	2,65	-0,11**	2014

Note:

- 1) Tilfredshedsindekset går fra ét (meget utilfreds) til fem (meget tilfreds).
- 2) Gammaværdierne er baseret på en tabel med fem kategorier for tilfredshed (meget utilfreds, utilfreds, hverken tilfreds eller utilfreds, tilfreds og meget tilfreds) og tre kategorier for kommunistørrelse (mindre 10.000, 10.000-50.000, over 50.000). En negativ gammaværdi indikerer, at tilfredsheden falder med stigende kommunistørrelse, mens en positiv gammaværdi indikerer, at tilfredsheden øges med stigende kommunistørrelse. Gammaværdien falder mellem en (perfekt positiv sammenhæng) og -1 (perfekt negativ sammenhæng). En gammaværdi på 0 indikerer, at der ikke er en sammenhæng. \* Gammaværdien er signifikant forskellig fra 0 ved 0,05-niveau. \*\* Gammaværdien er signifikant forskellig fra 0 ved 0,005-niveau.

Kilde: Finansministeriets borgerundersøgelse, 2000 (særkørsel).

En anden væsentlig konklusion er, at de signifikante sammenhænge, der findes, kun har en meget begrænset forklarings effekt.

Bivariate analyser baseret på Finansministeriets tilfredshedsundersøgelse fra 2000 viser således, at folketallet forklarer under 5 pct. af forskellene i tilfredshed, og kommunestørrelsens betydning for tilfredsheden er marginal. En fordobling af folketallet påvirker således tilfredsheden, positivt eller negativt alt efter tema, med under 0,10 på en skala fra 0 til 5.

Analyser baseret på Finansministeriets borger/brugertilfredshedsundersøgelse fra 2000 viser, at både borgerne og brugerne i de små amter er mere tilfredse med sygehusene, jf. *tabel 9.A3*. Sammenhængen er stærkere for brugere end for borgerne, ligesom brugerne også gennemsnitligt er mere tilfredse end borgerne.

De signifikante sammenhænge har dog kun en begrænset forklarings effekt. Endvidere skal det bemærkes, at den fundne sammenhæng for borgerne er behæftet med en relativt stor usikkerhed.

**Tablet 9.A3. Brugert/borgertilfredshed med sygehuse og amtsgruppering**

	Gennemsnitlig tilfredshed ved forskellige amtsstørrelser <sup>1</sup>			Gamma <sup>2</sup>	N
	Under 300.000	300.000-499.999	Over 500.000		
Brugere.....	2,73	2,66	2,58	-0,178**	665
Borgere.....	2,60	2,46	2,49	-0,108*	641

Note:

- 1) Tilfredshedsindekset går fra et (meget utilfreds) til fem (meget tilfreds), men er af hensyn til sammenligneligheden med den landsdækkende patienttilfredshedsundersøgelse omkodet til en skala fra en (meget utilfreds/utilfreds) til tre (tilfreds/meget tilfreds).
- 2) Gammaværdierne er baseret på en tabel med tre kategorier for tilfredshed (meget utilfreds/utilfreds, hverken tilfreds eller utilfreds, tilfreds/meget tilfreds) og tre kategorier for amtsstørrelse (Under 300.000, 300.000-499.999, over 500.000). En negativ gammaværdi indikerer, at tilfredsheden falder med stigende kommunestørrelse, mens en positiv gammaværdi indikerer, at tilfredsheden øges med stigende kommunestørrelse. Gammaværdien falder mellem en (perfekt positiv sammenhæng) og -1 (perfekt negativ sammenhæng). En gammaværdi på 0 indikerer, at der ikke er en sammenhæng. \* Gammaværdien er signifikant forskellig fra 0 ved 0,1-niveau. \*\* Gammaværdien er signifikant forskellig fra 0 ved 0,05-niveau.

Kilde: Finansministeriets borgerundersøgelse, 2000 (særkørsel).

De fundne sammenhænge er robuste i forhold til ændringer i amtsgrupperingerne. Opdeles amterne f.eks. i to grupper som i den landsdækkende patienttilfredshedsundersøgelse, hvor den første gruppe består af amter med universitetssygehuse og den anden gruppe af de øvrige mindre amter, vil den fundne sammenhæng stadig være tilstede.

Beholdes de oprindelige fem kategorier af tilfredshed, er indbyggertallet ikke længere signifikant i forhold til borgernes tilfredshed, men stadig i forhold til brugernes tilfredshed.

Den landsdækkende patienttilfredshedsundersøgelse adskiller sig fra Finansministeriets borgerundersøgelse ved, at brugerne i patienttilfredshedsundersøgelsen generelt er mere tilfredse end borgere og brugere i borgerundersøgelsen. En mulig forklaring herpå er dog spørgsmålsformuleringen: Borgerundersøgelsen spørger til tilfredsheden (meget tilfreds, tilfreds, hverken eller, utilfreds, meget utilfreds), mens den landsdækkende patienttilfredsundersøgelse spørger til en vurdering af sygehusvæsenet ud fra kategorierne virkelig godt, godt, dårligt, virkelig dårligt. En anden mulig forklaring er, at borgerundersøgelsen i modsætning til den landsdækkende patientundersøgelse indeholder en neutral svarkategori.

# 10

## Økonomisk bæredygtighed

### 10.1. Sammenfatning

---

I dette kapitel ses nærmere på udgifter, enhedsstørrelser og finansiering i den offentlige sektor i lyset af begrebet økonomisk bæredygtighed. Kapitlet har følgende hovedkonklusioner:

- Økonomisk bæredygtighed defineres som kommunernes og amternes evne til at finansiere de kommunale opgaver og robustheden i deres økonomi.
- Manglende økonomisk bæredygtighed kan skyldes store udgifter, der kan variere og ikke i tilstrækkeligt omfang dækkes via finansieringssystemet.
- Udgiftsudsving kan både forekomme som mere eller mindre permanente forskelle mellem kommunale enheder og som udsving mellem år hos den enkelte enhed.
- Det anses i princippet som et mål, at kommuner og amter med et givet beskatningsniveau kan levere et ensartet serviceniveau, idet der dog samtidig i indretningen af finansieringssystemet også må tages andre hensyn, f.eks. til lokale incitament.
- De kommunale udligningsordninger bidrager til at opnå økonomisk bæredygtighed. Systemet er velegnet til at sikre et nogenlunde ensartet og stabilt indtægtsgrundlag i kommunerne og amterne. Det er mindre velegnet til at afskærme kommunerne og amterne mod tilfældige udgiftsvariationer, der ikke dækkes ind under de objektive kriterier for demografi og social struktur, som systemet anvender på udgiftssiden. Systemet kan dog suppleres af særlige ordninger.

- I de fleste tilfælde må det antages, at tilfældige variationer i udgiftspresset nogenlunde vil udjævne hinanden. Men specielt i mindre kommuner kan store variationer i udgiftspresset på et enkelt område føre til et betydeligt pres på kommunens finansiering, som afhængigt af finansieringssystemets muligheder enten må udmøntes i betydelige besparelser på andre områder eller i en skattestigning.
- Hos kommuner, som i perioden 1997-2002 kom ”under administration”, var der en vis overrepræsentation af mindre kommuner, hvilket peger på, at enhedsstørrelse i en vis grad kan have betydning for den økonomiske bæredygtighed. Landets største kommune har dog også været under administration.
- En analyse af variationen i kommunernes udgifter peger på overførselsområdet og udgiftsområdet ”anden social service” som de områder, hvor der er den største udfordring i forhold til at sikre den økonomiske bæredygtighed. Særligt er udfordringen relativt få, men dyre enkelttilfælde på det sociale område, herunder på grundtakstområdet.
- Analysen viser også en vis sammenhæng mellem variation i udgifterne og kommunestørrelse. For størstedelen af de analyserede udgiftsområder gælder således, at kommunerne generelt har større udgiftsudsving over årene set i forhold til gennemsnittet for den enkelte kommune, jo mindre de er. Dette kan dog også skyldes, at nogle kommuner kan være bedre til at tilpasse sig end andre.
- En analyse af sandsynligheden for at have store udgifter på grundtakstområdet i forhold til gennemsnittet viser samtidig en større sårbarhed i mindre kommuner sammenlignet med større kommuner, hvis sårbarhed defineres som muligheden for, at relativt store udgifter kan forekomme. Med de givne beregningsforudsætninger kan det endvidere vises, at sårbarheden i en gennemsnitskommune med mellem 30.000 og 40.000 indbyggere i en situation, hvor kommunernes udgifter ikke er begrænset af grundtaksten, er nogenlunde den samme som i en gennemsnitskommune med 10.000 indbyggere i dag. Analysen foregiver ikke at være en analyse af den økonomiske bæredygtighed ved den samlede struktur. Der er alene tale om en partiel analyse af udvalgte udgiftsområder på det sociale område. Resultatet skal således tages med forbehold.

## 10.2. Begrebet økonomisk bæredygtighed

---

Ved økonomisk bæredygtighed forstås kommunernes og amternes evne til at finansiere de kommunale opgaver og robustheden i deres økonomi.

Muligheden for at finansiere de kommunale opgaver handler om, at kommuner og amter med et givet beskatningsniveau kan levere et ensartet serviceniveau. Robustheden handler om kommunernes og amternes mulighed for at finansiere store uventede udgiftsstigninger.

Det er svært eller umuligt at sætte en grænse for, hvornår kommuner og amter er økonomisk bæredygtige. Det afgørende må være, at kommunernes og amternes økonomi balancerer både generelt set og i år med uforudsete udgiftsstigninger, således at det ikke er nødvendigt for staten at gå ind med særlige tilskud eller andre hjælpeforanstaltninger.

Økonomisk bæredygtighed afhænger dog også af det generelle finansieringssystems indretning. En kommunal enhed kan være bæredygtig under ét finansieringssystem, men ikke under et andet. Økonomisk bæredygtighed afhænger endvidere af den gældende struktur. Økonomisk bæredygtighed er således et betinget eller relativt begreb.

I en vurdering af kommunernes og amternes økonomiske bæredygtighed er det relevant at betragte dels kommunernes og amternes udgifter, dels kommunernes og amternes finansieringsmuligheder. Manglende økonomisk bæredygtighed kan skyldes store udgifter, der kan variere, og hvor variationerne ikke vil blive neutraliseret med det gældende finansieringssystem.

Der kan i den forbindelse sondres mellem forskellige former for udsving i kommunernes og amternes udgifter:

- Udsving i udgifterne *mellem enheder* (tværsnit), som typisk vil være mere permanente, dvs. også vil gælde på lang sigt. Udsvingene kan skyldes dels regionale forskelle i f.eks. ledighed, dels lokale forskelle i f.eks. demografi.

- Udsving i udgifterne *over tid* for den enkelte kommune eller det enkelte amt, hvor der som udgangspunkt vil være tale om mere tilfældige variationer.

Her er det især større udsving over tid, som kan være udtryk for mere tilfældige udslag i udgifterne som følge af f.eks. dyre enkelttilfælde, der er en udfordring i forhold til den økonomiske bæredygtighed. Også langsigtede geografisk/regionalt betingede forskelle vil dog kunne være en udfordring set blandt andet i relation til indretningen af udligningssystemet.

### 10.3. Finansieringssystemet og økonomisk bæredygtighed

---

Spørgsmålet om kommunernes og amternes økonomiske bæredygtighed hænger sammen med indretningen af det kommunale finansieringssystem. I princippet vil de kommunale enheder være økonomisk bæredygtige ved en given struktur, hvis det gennem finansieringssystemet kan sikres, at alle enheder kan løse deres opgaver på nogenlunde samme niveau, uden at der opstår for store forskelle i beskatningsniveauet.

#### 10.3.1. Tilskuds- og udligningssystemets medvirken til økonomisk bæredygtighed i dag

I forbindelse med muligheden for at opnå økonomisk bæredygtighed spiller det kommunale udligningssystem en central rolle. Det er både på udgifts- og indtægtssiden, at der sker en udligning af kommunale forskelle.

Som udgangspunkt er der ganske store forskelle mellem kommunerne med hensyn til beskatningsgrundlag og udgiftspres. Beskatningsgrundlaget pr. indbygger svingede fra 94.413 kr. til 279.303 kr. i kommunerne i 2002, mens det beregnede udgiftsbehov pr. indbygger varierede fra 25.506 kr. til 36.503 kr.

Gennem det kommunale udligningssystem tilstræbes det at udligne en væsentlig del af forskellene i de økonomiske vilkår med henblik på at opnå mulighed for, at kommuner/amter med et givet beskatningsniveau kan levere et ensartet serviceniveau.

I fastsættelsen af udligningsniveauet og indretningen af systemet i øvrigt skal der tages hensyn til, at stød til kommunernes /amternes økonomi og demografi skal kunne imødegås effektivt for at opnå økonomisk bæredygtighed. Indretningen af udligningssystemet på gældende opgavegrundlag og struktur er behandlet i *Finansieringsudvalgets betænkning*.

Udligningsordningerne medvirker til, at indbyrdes forskelle i kommunernes henholdsvis amternes økonomiske bæredygtighed udjævnes. Udligningsordningerne modvirker således u hensigtsmæssige stød i den enkelte kommunes (det enkelte amts) økonomi i form af negative påvirkninger af skattegrundlaget eller udgiftspresset.

På indtægtssiden er sammenhængen ret direkte, idet det er de faktiske skattegrundlag, der indgår i udligningen. Et fald i skattegrundlaget vil umiddelbart blive kompenseret gennem udligningen, hvor graden af compensation afhænger af det politisk fastsatte udligningsniveau. Der kan således ad denne vej opnås mulighed for, at alle kommuner/amter kan få nogenlunde det samme indtægtsniveau pr. indbygger, uanset at deres skattegrundlag i udgangspunktet kan være meget forskellige. På indtægtssiden skal et højt udligningsniveau dog overvejes over for ønsket om, at der er en økonomisk interesse for vækst i kommunerne, jf. også ovennævnte betænkning fra Finansieringsudvalget.

På udgiftssiden er der tale om en mere indirekte sammenhæng mellem de faktiske udgifter og det udgiftsbehov, der indgår i udligningsordningen. Det beregnede udgiftsbehov kan betragtes som en gennemsnitsudgift for en kommune eller et amt med den pågældende kommunes eller det pågældende amts alderssammensætning og sociale struktur. Der tages således højde for den gennemsnitlige udgiftsbelastning, men ikke for tilfældige variationer.

I de fleste tilfælde må det antages, at tilfældige variationer i udgiftspresset nogenlunde vil udjævne hinanden. Men specielt i mindre kommuner kan tilfældige variationer i udgiftspresset på et enkelt område føre til et betydeligt pres på kommunens finansiering, som enten må udmøntes i betydelige besparelser på andre områder eller i en skattestigning.

Sammenfattende må det konkluderes, at de kommunale udligningsordninger bidrager til at opnå økonomisk bæredygtighed. Systemet er velegnet til at sikre et nogenlunde ensartet og stabilt indtægtsgrundlag i kommunerne og amterne. På udgiftssiden vil systemet kunne medvirke til at opnå økonomisk bæredygtighed, så længe der ikke forekommer for mange tilfældige variationer i udgiftspresset.

### **10.3.2. Finansieringssystemets muligheder generelt for at medvirke til at opnå økonomisk bæredygtighed**

I forbindelse med f.eks. ændringer af opgaver og finansiering må det tages i betragtning, at det generelle udligningssystem som beskrevet i *afsnit 10.3.1.* ikke vil være velegnet til at tage højde for et udgiftspres, der for den enkelte kommunale enhed kan have karakter af mere tilfældigt forekommende udgifter, f.eks. som følge af sjældent forekommende – men til gengæld udgiftskrævende – klienter eller patienter.

I sådanne tilfælde vil andre finansieringsformer – såsom f.eks. refusioner eller en grundtakstmodel – være mere velegnede. Sådanne ordninger vil imidlertid – afhængig af visitations- eller godkendelsesprocedurer – kunne komme i konflikt med kriteriet om sammenhæng mellem ansvar og økonomisk kompetence, idet den marginale udgift helt eller delvist bliver båret af andre. For refusionsordninger generelt gælder det, at disse gennem en årrække er blevet elimineret eller reduceret i omfang, blandt andet fordi refusionsordninger på ikke-regelbundne ydelser kan virke udgiftsdrivende.

Det kan derfor være relevant at overveje andre finansieringsløsninger af forsikringslignende karakter. Sådanne løsninger vil dog forudsætte, at det er muligt forholdsvis objektivt at identificere en ”forsikringsbegivenhed”.

Endelig skal det nævnes, at lånemuligheder, som evt. kan målrettes visse enheder eller visse udgiftsbegivenheder, også kan tages i anvendelse. Lånedispositions puljer, som der er ydet dispensation fra til blandt andet mindre kommuner, har fungeret i denne retning.

I *boks 10.1* beskrives forskellige muligheder for gennem særlige ordninger mv. at skabe grundlag for økonomisk bæredygtighed i de tilfælde, hvor det ved en given struktur ikke kan opnås gennem det generelle udligningssystem.

Ordningerne er i nogen grad beslægtede. F.eks. indeholder nogle af de eksisterende særlige udligningsordninger elementer af forsikringsordninger og mellemkommunale refusioner.

### **Boks 10.1. Særlige ordninger mv.**

Følgende ordninger mv. vil kunne medvirke til at opnå økonomisk bæredygtighed i de tilfælde, hvor det generelle udligningssystem er mindre velegnet.

- *Særlige udligningsordninger*: På opgaveområder med særligt udgiftstunge klienter kan anvendes særlige udligningsordninger, hvor der f.eks. kan udlignes på faktiske udgifter. Som eksempler fra det nuværende system kan nævnes udligningen af amternes faktiske udgifter til bløderpatienter og den særlige udligningsordning for hovedstadskommunerne vedrørende udgifterne til boligstøtte.
- *Statslige refusioner*: Refusioner anvendes hovedsageligt for kommunernes udgifter til overførsler, hvor staten refunderer en andel af kommunernes udgifter. Dermed afbødes den enkelte kommunes økonomiske belastning fra disse udgifter. Refusioner indebærer dog samtidig, at den reelle udgift ved en foranstaltning bliver mindre synlig for kommunen, idet den ikke selv skal bære den fulde udgift. Dermed kan refusioner i princippet medvirke til at forvride kommunens prioritering. Det forudsætter dog, at der er alternativer til den refusionsbelagte foranstaltning.
- *Mellemkommunale refusioner*: Forskellen mellem statslige og mellemkommunale refusioner er, at det i stedet for staten er andre kommuner eller amter, der bærer en del af en kommunes eller et amts udgift. Boligstøtteudligningsordningen i hovedstadskommunerne er en form for mellemkommunal refusionsordning. Her refunderes den del af den kommunale udgift, som ikke refunderes af staten. Ordningen finansieres af hovedstadskommunerne selv, som bidrager til ordningen efter beskatningsgrundlag. Bløderudligningsordningen kan ligeledes ses som en mellemkommunal refusionsordning. De ovennævnte betragtninger om forvridningsrisiko gælder også her.
- *Grundtakst*: En anden mulighed er ordninger i stil med den grundtakstmodel, som i 2002 afløste den delte finansiering på det sociale område. Ordningen er udformet således, at kommunerne som udgangspunkt har det økonomiske ansvar for de pågældende brugergrupper, men i de specialiserede eller dyre tilfælde, hvor amtet har forsyningspligten, og der er tale om amtslige ydelser eller ydelser, der træder i stedet for amtslige ydelser, finansierer kommunen maksimalt op til grundtaksten på området, og am-

tet finansierer resten. Det er forudsætningen, at kommune og amt er enige om visitationen. Grundtakstmodellen afskærmer kommunerne mod den økonomiske belastning af meget dyre enkelttilfælde, og dermed også mod store variationer i udgiftspresset som følge af sådanne tilfælde. Der er ikke grundtakst på alle de områder, som den tidligere delte finansiering omfattede. Udgangspunktet er, at kommuner og amter selv finansierer de ydelser, de iværksætter. Det gælder f.eks. i relation til forebyggende foranstaltninger for børn og unge.

- *Forsikringsordninger.* Der kan også etableres en form for forsikringsordning. Her vil det være et forsikringsselskab, der bærer hele eller dele af en kommunal udgift. Kommunerne/amterne vil så skulle betale et bidrag til ordningen. Det vil dog kræve, at der kan defineres en objektiv "forsikringsbegivenhed". Aids-udligningsordningen kan sammenlignes med en forsikringsordning. Aids-diagnosen vil være den objektive forsikringsbegivenhed, og amtet er "forsikret" mod at have en udgift på mere end 1 mio.kr. pr. patient. En ordning med et privat forsikringsselskab kan dog komme i konflikt med hensynet om sammenhæng mellem økonomisk ansvar og kompetence.
- *Låntagning.* Man kan også forestille sig en låneordning, hvor kommunerne og amterne kunne låne til udgiften og afdrage lånet over en periode. Derved udjævnes udgiften over tid. Også her kræves, at der kan defineres en objektiv begivenhed, der udløser en kommunal låneadgang. Det betragtes normalt ikke som hensigtsmæssigt, at kommunerne eller amterne låner til drift. Låneadgang ydes i dag i forbindelse med kommunale anlægsopgaver, f.eks. skolebyggeri, og typisk for en vis andel af udgifterne. En låneordning må betragtes som et egnet finansieringsinstrument til begivenheder, som er ekstraordinært omkostningstunge set i forhold til kommunens eller amtets økonomi.

I Sverige er der vedtaget et forslag om en særlig udligningsordning på handicapområdet. I *boks 10.2.* er ordningen kort beskrevet.

## Boks 10.2. Indførelse af særlig udligning af udgifter til handicappede i Sverige

Den svenske regering fremsatte i september 2003 et forslag om indførelse af en særlig udligningsordning vedrørende udgifter til handicappede.

Metoden for udligning, som foreslås anvendt i lovforslaget, indebærer, at en kommune, hvor de såkaldte standardomkostninger pr. indbygger overstiger landsgennemsnittet, modtager et bidrag fra staten svarende til forskellen ganget med antallet af indbyggere i kommunen. Omvendt skal kommuner, hvor standardomkostningerne pr. indbygger er lavere end landsgennemsnittet, betale bidrag til staten.

Kriteriet for udligning anses ikke for at være upåvirkeligt, idet kommunens standardomkostninger afhænger af antallet af tilfælde.

En kommunes standardomkostninger pr. indbygger opgøres således som antallet af tilfælde inden for en given kategori ganget med den gennemsnitlige udgift til en foranstaltning inden for kategorien på landsplan. De beregnede udgifter inden for hver kategori lægges herefter sammen. Kommunens bidrag til forsikringskassen vedrørende handicappede lægges til. Beløbet ganges med et såkaldt koncentrations- og personaleomkostningsindeks. Endelig divideres der med antallet af indbyggere i kommunen.

Grundtanken bag det såkaldte koncentrationsindeks – som måler andelen af tilfælde i kommunen i forhold til andelen af tilfælde på landsplan – er, at kommuner med flere tilfælde har stordriftsfordele og lavere enhedsomkostninger. Kommunens beregnede standardomkostninger pr. indbygger reduceres derfor for de kommuner, som har et højere koncentrationsindeks end gennemsnittet og omvendt.

Det såkaldte personaleomkostningsindeks skal tage højde for, at omsorgsbehovet hos de handicappede kan være forskelligt i forskellige kommuner. Indekset modsvarer 70 pct. af forskellen mellem kommunens faktiske personaleomkostninger på området og de personaleomkostninger, som indgår i opgørelsen af den gennemsnitlige udgift på landsplan.

Lovforslaget blev vedtaget den 13. november 2003, og loven træder i kraft den 1. marts 2004.

### 10.4. Enhedsstørrelse og økonomisk bæredygtighed

Enhedsstørrelsen kan i nogen grad siges at have betydning for den økonomiske bæredygtighed.

Alt andet lige vil der være den sammenhæng, at større enheder er mere økonomisk bæredygtige end mindre enheder. Større enheder

vil således være mere robuste over for tilfældige variationer i udgiftspreset, idet en given udgiftsstigning alt andet lige vil udgøre en mindre andel af beskatningsgrundlaget. De mindre enheders sårbarhed kan dog til dels afbødes via finansieringssystemet, således som det er beskrevet i *afsnit 10.3*.

I *afsnit 10.4.1*. foretages en vurdering af sammenhængen mellem enhedsstørrelse og økonomisk bæredygtighed i dag.

Det er endvidere spørgsmålet, om især små kommuner vil kunne blive udsat for et voksende udgiftspres i fremtiden i lyset af den demografiske fremskrivning i *kapitel 25*. Dette søges belyst i *afsnit 10.4.2*.

#### **10.4.1. Sammenhæng mellem enhedsstørrelse og økonomisk bæredygtighed i dag**

I dette afsnit søges sammenhængen mellem enhedsstørrelse og økonomisk bæredygtighed i dag vurderet ud fra en undersøgelse af kommuner ”under administration” i perioden 1987-2002.<sup>1</sup> I *afsnit 10.5*. er endvidere foretaget en nærmere talmæssig analyse af sammenhængen mellem enhedsstørrelsen og kommunernes variation i bruttodriftsudgifter. I *afsnit 10.6*. ses der desuden på kommunernes sandsynlighed for at opleve store udgifter på grundtakstområdet afhængigt af deres størrelse.

Hvis en kommune ikke opfylder visse krav til likviditeten – den såkaldte kassekreditregel<sup>2</sup> – kan den sættes ”under administration”. Dette indebærer i korte træk, at der gives kommunen en dispensation fra kassekreditreglen på betingelse af, at der er etableret en økonomisk genopretningsplan for kommunen, og at kommunen løbende indberetter oplysninger mv. til Indenrigs- og Sundhedsministeriet.

Når en kommune kommer ”under administration”, kan det således ses som et udtryk for, at kommunens økonomi i en periode ikke har været bæredygtig.

---

<sup>1</sup> Dario Silic og Niels Jørgen Mau Pedersen, *Kommunernes låntagning med kommentarer*, Jurist- og Økonomforbundets Forlag, 2002.

<sup>2</sup> Kommunens eller amtets gennemsnitlige likviditet opgjort over de sidste 12 måneder må ikke være negativ, jf. lånebekendtgørelsens § 10.

Spørgsmålet er, om der hos disse kommuner er en overrepræsentation af små kommuner, og om problemerne med kassebeholdningen kan begrundes i udefra bestemte forhold eller i højere grad i kommunens egne dispositioner.

Der kan være flere årsager til, at en kommune kommer ”under administration”. Der sondres i den forbindelse mellem eksterne årsager og årsager, som i højere grad beror på kommunens egne dispositioner.

Som eksterne årsager nævnes først og fremmest kraftige og uforudsete stigninger i de sociale udgifter.

For så vidt angår de mere selvberoende faktorer nævnes tre forhold. For det *første* at kommunen gennem en periode har haft en lav kassebeholdning. For det *andet* at udgiftsniveauet har været for højt i en periode – hvilket typisk kan oversættes med, at kommunen har haft et serviceniveau, som synes at ligge ud over det finansielt holdbare. Endelig for det *tredje* at budgetstyringen har været usikker. Disse forhold er ikke umiddelbart afhængige af kommunestørrelsen.

Der er ikke tydelige tegn på, at de interne forhold betyder mere eller mindre som forklaringsårsag for en kommunes situation end de eksterne forhold.

**Tabel 10.1. Kommuner under administration fra 1987 og frem**

Kommuner under administration	Kommuner med mindre end 20.000 indbyggere	Kommuner med mere end 20.000 indbyggere	I alt
Antal .....	17 kommuner	3 kommuner	20 kommuner
Hyppeghed.....	8 pct.	5 pct.	7 pct.

Anm.: Hyppegheden beregnes som andelen af kommuner under administration i forhold til antallet af kommuner i alt inden for den pågældende gruppe. Tabellen bygger på indbyggertal pr. 1. januar 2002.

Kilde: Dario Silic og Niels Jørgen Mau Pedersen, *Kommunernes låntagning med kommentarer*, Jurist- og Økonomforbundets Forlag, 2002 og Indenrigs- og Sundhedsministeriets kommunale nøgletal.

Det kan endelig bemærkes, at det i de senere år har været vurderet, at der har været et stigende behov for særtilskud til vanskeligt stillede kommuner i det gældende finansieringssystem. Tilskuddene er på den baggrund blevet forøget flere gange. Herudover er der for 2004 og 2005 indført en særlig fordeling af 1 mia.kr. af det kommunale bloktilskud efter den enkelte kommunes økonomiske belastning fra overførselsindkomster.

Udviklingen i disse ordninger kan tages som udtryk for, at der har været stigende problemer med den økonomiske bæredygtighed i en række udsatte kommuner. Det må i den forbindelse nævnes, at disse særordninger i betydeligt omfang kan opfattes som midlertidige løsninger på finansieringsproblemer i relation til gennemførte finansieringsreformer i den kommunale økonomi.

#### 10.4.2. Den demografiske udviklings mulige betydning for den økonomiske bæredygtighed og enhedsstørrelse

I kapitel 25 redegøres for resultaterne af en analyse af den regionale demografiske udvikling udarbejdet af DREAM for Strukturkommissionen. Som led i analysen er foretaget en fremskrivning af befolkningsudviklingen og -sammensætningen.

Den fremtidige befolkningsudvikling og -sammensætning kan have betydning for kommunernes økonomiske bæredygtighed i fremtiden på to fronter:

- Befolkningsudviklingen og -sammensætningen har betydning for *det kommunale beskatningsgrundlag*, dvs. kommunernes mulighed for at finansiere de kommunale udgifter.
- Befolkningsudviklingen og især -sammensætningen har betydning for *de kommunale udgifter*.

Spørgsmålet er så, om fremskrivningen kan pege i retning af et særligt pres på små kommuner, herunder om der er tale om et pres, som ikke vil kunne afhjælpes gennem det generelle udligningssystem ved en given struktur. Her kan det siges, at i og med at de kommunale udgifter blandt andet udlignes efter demografiske kriterier, vil et udgiftspres betinget af befolkningsudviklingen kunne afbødes via udligningssystemet. Endvidere vil udligningen

af kommunernes beskatningsgrundlag kunne afbøde virkningerne af en svag vækst i beskatningsgrundlaget. Der er dog ikke tale om fuld udligning af hverken udgiftsbehov eller beskatningsgrundlag.

Det skal bemærkes, at fremskrivningen – på baggrund af blandt andet usikkerheden i en sådan fremskrivning – bygger på en ret grov regionsinddeling. Hele landet er inddelt i fire regioner, og det er således ikke herudfra muligt at se nuancer på f.eks. kommune-niveau. Fremskrivningen kan dog alligevel sige lidt om ovennævnte spørgsmål.

Det fremgår af fremskrivningen, at de tre regioner *Storkøbenhavn, øvrige Sjælland mv. og Østjylland* over de næste 40 år kan forventes at opleve en befolkningstilvækst, mens regionen *øvrige Jylland og Fyn* vil opleve en befolkningstilbagegang. På den baggrund må der således forventes en svagere udvikling i beskatningsgrundlaget i regionen *øvrige Jylland og Fyn*, som er kendetegnet ved en relativt stor andel af små kommuner.

I fremskrivningen vurderes også udviklingen i ældre- og forsørgerbrøken, jf. *boks 25.2*. Det fremgår heraf, at de to periferiregioner *øvrige Sjælland mv. og øvrige Jylland og Fyn* over de næste 40 år kan forventes at opleve en langt højere vækst i både ældre- og forsørgerbrøk end resten af landet. Dette vil tilsvarende betyde et større udgiftspres i disse regioner og især for de mere sårbare små kommuner i disse regioner.

Fremskrivningen peger altså i retning af et vist pres på både udgifts- og indtægtssiden i en række små kommuner og dermed på disse kommuners økonomiske bæredygtighed. Der er dog tale om en udvikling, som vil kunne afbødes af det generelle udligningssystem.

### **10.5. Variation i udgifter fordelt på udgiftsområder: status**

---

Spørgsmålet om økonomisk bæredygtighed kan belyses ved at se nærmere på variationen i kommunernes og amternes udgifter i dag.

Variationen i udgifter kan både skyldes forskelle af permanent karakter kommunerne/amterne imellem og mere tilfældig variati-

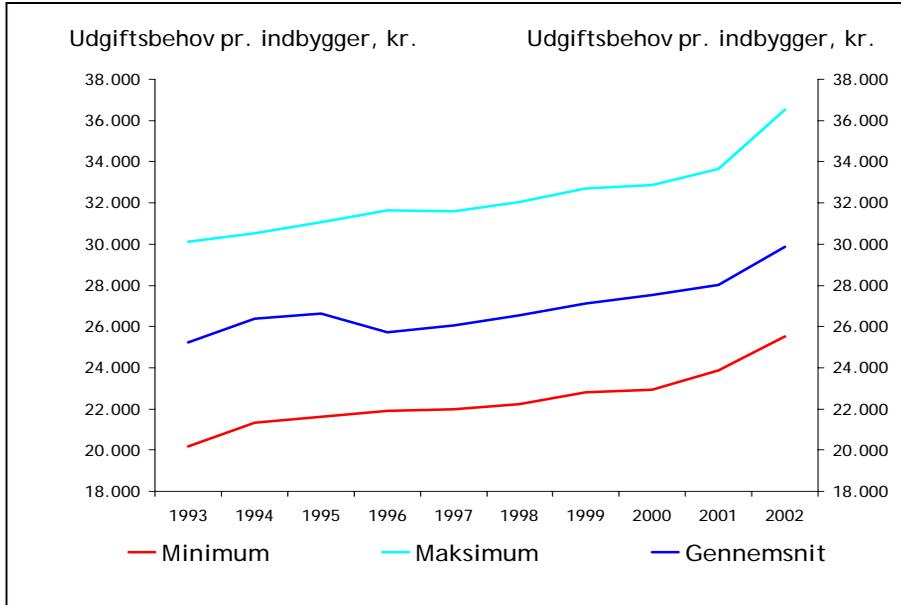
on i udgifterne hos de enkelte kommuner/amter fra år til år. Variation fra år til år hos de enkelte enheder vil også kunne komme til udtryk som variation mellem enhederne inden for et enkelt år.

Variationen mellem enheder kan afhænge af både forskelle i udgiftsbehov (betinget af f.eks. demografi), forskelle i valgt serviceniveau og forskelle i produktivitet/effektivitet. Tilsvarende kan gælde variationen for den enkelte enhed set over tid. Her vil udsving i udgifterne fra år til år dog formentlig oftest ikke primært være betinget af ændringer i serviceniveau og produktivitet/effektivitet. Til gengæld kan opgaveændringer mv. spille en væsentlig rolle.

Man kan argumentere for, at der i betragtningen af den økonomiske bæredygtighed alene skal ses på variationen i udgiftsbehov.

Til brug for tilskuds- og udligningssystemet opgøres de kommunale udgiftsbehov ud fra en række objektive kriterier vedrørende demografi og sociale forhold. *Figur 10.1.* viser udviklingen i kommunernes beregnede udgiftsbehov pr. indbygger. Det ses, at variationen i udgiftsbehov mellem kommuner målt ved forskellen mellem minimums- og maksimumsværdien har været nogenlunde stabil siden 1993.

**Figur 10.1. Kommunernes beregnede udgiftsbehov pr. indbygger 1993-2002 (faste priser)**



Anm.: Variationskoefficienten for de enkelte kommuners udgiftsbehov pr. indbygger over perioden 1993-2002 udgør i gennemsnit ca. 5 pct. Ses på forholdet kommunerne imellem med hensyn til udgiftsbehov pr. indbygger i 2002, udgør variationskoefficienten ligeledes ca. 5 pct.

Kilde: Indenrigs- og Sundhedsministeriets kommunale nøgletal.

De beregnede udgiftsbehov giver dog ikke et fuldstændigt billede af de faktiske udgiftsbehov, som er svære at opgøre. I det følgende betragtes derfor variationen i de faktiske kommunale udgifter.

Der er i *afsnit 10.5.1.* taget udgangspunkt i de kommunale nøgletal, som opgøres som bruttodriftsudgifter for de enkelte udgiftsområder. Der kan i den forbindelse argumenteres for, at der bør ses på nettoudgifter. Det vurderes dog, at i og med at der ses på den relative variation i bruttodriftsudgifter, vil det ikke have afgørende betydning for konklusionerne. For amterne tages der udgangspunkt i nettodriftsudgifter, jf. *afsnit 10.5.2.*

### 10.5.1. Udsving i udgifter hos kommunerne

I dette afsnit analyseres for kommunerne først udgiftsudsving mellem enheder og derefter over år hos de enkelte enheder. Den

første analyse vil kunne medvirke til at give et billede af mere permanente forskelle i udgifterne, mens den anden vil kunne give et billede af mere tilfældige udsving i udgifterne hos de enkelte kommuner.

Som beskrevet i starten af dette kapitel og i *afsnit 10.5*, kan variation i de faktiske udgifter mellem kommuner tillægges flere faktorer. Det interessante i relation til begrebet økonomisk bæredygtighed vil være, om forskelle i udgifterne er betinget af forskelle i udgiftsbehovene, og hvorvidt der er tale om forskelle, som vil kunne opfanges af det generelle finansieringssystem. Det er også interessant, om der er en sammenhæng mellem udgiftsudsving over tid for den enkelte kommune og enhedsstørrelse.

*Tabel 10.2*, viser variationen i udgifter pr. indbygger på tværs af kommuner.

**Tabel 10.2. Variation i kommunernes bruttodriftsudgifter pr. indbygger, 2002**

Kr.	Gennem- snit	Mini- mum	Maksi- mum	Variati- onskoeffi- cient, pct. <sup>1)</sup>
Udgifter i alt .....	44.610	35.241	65.135	12
<i>Heraf<sup>2)</sup>:</i>				
Teknisk service <sup>3)</sup> .....	2.230	1.043	12.057	43 <sup>4)</sup>
Folkeskolen .....	6.715	4.986	9.956	11
Uddannelse og kultur i øvrigt <sup>5)</sup> ...	1.488	815	3.113	26
Sundhedsydelser <sup>6)</sup> .....	537	278	1.216	20
Børnepasning <sup>7)</sup> .....	5.796	3.215	10.447	23
Ældreomsorg <sup>8)</sup> .....	6.448	2.530	12.658	20
Anden social service <sup>9)</sup> .....	4.970	2.805	10.419	23
Administration .....	4.543	3.153	8.139	15
Overførsler ekskl. boligstøtte <sup>10)</sup> ...	8.268	4.371	16.227	24
Boligstøtte .....	1.418	583	2.918	32

Anm.: Udgifterne er opgjort som bruttodriftsudgifter, dvs. udgifterne er *ikke* rensset for indtægter. Udgifter til andre kommuners borgere kan indgå i tallene.

Note:

- 1) Variationskoefficienten er opgjort som spredningen delt med middelværdien.
- 2) Opgjort ekskl. Københavns og Frederiksberg Kommune.
- 3) Dækker områderne jordforsyning, faste ejendomme, fritidsområder, fritidsfaciliteter, kirkegårde, naturfredning, vandløbsvæsen, øvrige miljøforanstaltninger, naturbeskyttelse mv., redningsberedskab, kollektiv trafik, havne samt vejvæsen.
- 4) Skyldes blandt andet særligt høje udgifter pr. indbygger i Farum. Uden Farum er variationskoefficienten 34 pct.
- 5) Dækker alle udgifter på uddannelses- og kulturområdet med undtagelse af folkeskoleområdet.
- 6) Vedrører kommunal tandpleje, særlige sygesikringsydelser og andre sundhedsudgifter mv.
- 7) Omfatter fællesudgifter ved dagpasning, dagpleje, vuggestuer, børnehaver, integrere de daginstitutioner, fritidshjem, SFO samt klubber mv.
- 8) Vedrører udgifter til boliger, institutioner og pleje af ældre.
- 9) Dækker over udgifter til specialbørnehaver mv., døgntilbud for børn og unge, revalidering, dag- og døgntilbud samt serviceydelser i hjemmet til handicappede.
- 10) Omfatter udgifter til sygesikring, kontanthjælp, introduktionsprogram og ydelse til udlændinge, repatriering (hjælp til udlændinge, der frivilligt ønsker tilbagevenden til deres hjemland), førtidspension og personlige tillæg, sygedagpenge samt beskæftigelsesordninger.

Kilde: Indenrigs- og Sundhedsministeriets kommunale nøgletal.

Tabel 10.3. viser den gennemsnitlige variation i kommunernes udgifter over perioden 1993-2002 fordelt på kommunistørrelse.

**Tabel 10.3. Variation i kommunernes bruttodriftsudgifter pr. indbygger 1993-2002 fordelt på kommunistørrelse (faste priser)**

Variationskoefficient i pct. <sup>1)</sup>	Antal indbyggere							
	Under 5000	5-10.000	10-15.000	15-25.000	25-50.000	50-100.000	Over 100.000	Alle
I alt.....	11	9	9	8	7	6	5	9
<i>Heraf<sup>2)</sup>:</i>								
Teknisk service.....	10	8	8	10	8	8	6	8
Folkeskolen.....	6	7	7	7	7	8	6	7
Uddannelse og kultur i øvrigt .....	13	10	9	6	6	5	6	9
Sundhedsydelse ..	14	11	9	9	8	8	9	10
Børnepasning.....	15	12	12	11	9	11	9	12
Ældreomsorg.....	11	9	11	11	12	7	5	9
Anden social service .....	22	18	17	15	14	11	16	17
Administration .....	8	8	7	7	6	5	5	8
Overførsler ekskl. boligstøtte .....	27	21	19	19	18	16	11	20
Boligstøtte.....	10	7	5	5	4	4	4	6

Anm.: Det bemærkes, at tabellen ikke tager højde for opgaveændringer mv., herunder finansieringsreformen på det sociale område med virkning fra 2002. Ellers som tabel 10.2.

Note:

1) Først er variationskoefficienten for hver kommune beregnet på baggrund af kommunens udgifter i faste priser over perioden. Herefter er der inden for hver kommunistørrelsesgruppe beregnet en gennemsnitlig variationskoefficient. Intervallerne for kommunistørrelsesgrupperne går fra op til 5.000, 5.000-9.999, 10.000-14.999 osv. Øvrige definitioner som i tabel 10.2.

2) Opgjort ekskl. Københavns og Frederiksberg Kommune.

Kilde: Indenrigs- og Sundhedsministeriets kommunale nøgletal.

Kommunernes bruttodriftsudgifter er størst inden for områderne folkeskole, ældreomsorg og overførsler.

Variationen mellem kommuner målt ved variationskoefficienten er ligeledes stor på overførselsområdet, men er derudover størst

for udgifter til teknisk service, uddannelse og kultur i øvrigt, børnepasning og anden social service.

Variationen er generelt mindre, når der ses på udgifter over tid. Dog er variationen fortsat forholdsvis stor for udgifter til overførsler og anden social service.

Udgifter til overførsler er forholdsvis tæt forbundet med en række objektive kriterier, som indgår i beregningen af udgiftsbehov, herunder kommunens alderssammensætning, og udvikler sig erfaringsmæssigt relativt jævnt. Den forholdsvis store variation i udgifterne til overførsler over tid skyldes således en forholdsvis jævn, men kraftig stigning i udgifterne over perioden set for alle kommuner under ét. Det bemærkes endvidere, at en del af udgifterne til overførsler bliver refunderet af staten.

Udfordringen i forhold til økonomisk bæredygtighed vil på overførselsområdet primært opstå i forbindelse med krav om en vis egenfinansiering, jf. *kapitel 14 om finansieringssystemet*, set i sammenhæng med mulighederne i det generelle udligningssystem for at kompensere for lokale behovsbetingede forskelle i nettoudgifter.

Udfordringen for den økonomiske bæredygtighed har en anden karakter for udgifter til anden social service. Udgifterne på dette område opfanges i mindre grad af det generelle udligningssystem, men søges i stedet afbødet med den såkaldte grundtakstmodel, jf. afsnit 10.3. Anden social service dækker således over opgaveområder, som er præget af relativt få brugere og høje enhedsomkostninger, herunder dyre enkelttilfælde. I afsnit 10.6. ses nærmere på de dyre enkelttilfælde og kommunale sandsynligheder for at opleve høje udgifter på dette område.

### *Sammenhæng med enhedsstørrelse*

Det fremgår af tabel 10.3., at der tilsyneladende er en sammenhæng mellem kommunestørrelse og variationskoefficient for så vidt angår blandt andet udgifter til anden social service. Variationen i udgifter over tid bliver således mindre i takt med større kommunestørrelse. Undtaget er dog kommuner med over 100.000

indbyggere,<sup>3</sup> hvor variationen i udgifter til anden social service ”vokser” lidt igen.

Dette billede bekræftes af en regressionsanalyse, som gengives i *boks 10.3*. Analysen viser således på de fleste udgiftsområder en signifikant negativ sammenhæng mellem udgiftsvariation i perioden 1993-2002 og kommunestørrelse (antal indbyggere).

Resultatet kan tages som udtryk for, at et mindre budget i en mindre kommune er mere følsomt over for udgiftsbehovsændringer end et større budget i en større kommune. Herudover kan budgetkulturen spille en rolle i det omfang, at nogle kommuner er bedre til at tilpasse sig til skift i udgiftsbehovene end andre.

---

<sup>3</sup> Gruppen af kommuner med mere end 100.000 indbyggere indeholder dog alene tre kommuner, hvilket giver en vis usikkerhed i resultatet.

### Boks 10.3. Resultater af regressionsanalyse af sammenhængen mellem variation i udgifter over tid og kommunestørrelse

Sammenhængen mellem variationen i kommunernes udgifter over tid og kommunestørrelse er analyseret ved hjælp af regressionsanalyser.

#### *Model*

Der er her taget udgangspunkt i følgende lineære model:

$Var = a_0 + a_1 \ln \text{indb}$ , hvor:

*Var* er variationskoefficienten for et givet udgiftsområde set over perioden 1993-2002 i en given kommune, og  $\ln \text{indb}$  er logaritmen til antal indbyggere i kommunen primo 2002.

#### *Resultater*

Regressionsanalyserne viser en signifikant sammenhæng mellem udgiftsvariation og kommunestørrelse for bruttodriftsudgifter i alt pr. indbygger, herunder bruttodriftsudgifter til uddannelse og kultur i øvrigt, sundhedsydelser, børnepassning, anden social service, administration, overførsler ekskl. boligstøtte samt boligstøtte. Parameterestimatet for  $a_1$  er negativt for alle de nævnte udgiftsområder forstået således, at et større indbyggertal indebærer en lavere variationskoefficient.

Derimod viser regressionsanalyserne ingen signifikant sammenhæng for bruttodriftsudgifter pr. indbygger til teknisk service, folkeskolen og ældreomsorg.

Det bemærkes, at  $R^2$ -værdien er forholdsvis lille svarende til knap 30 pct. for regressionen vedrørende bruttodriftsudgifter i alt og mindre for de øvrige regressioner. Dette kan fortolkes således, at kommunestørrelse kun er én af flere faktorer, som har betydning for variationen i udgifter over tid.

### 10.5.2. Udsving i udgifter hos amterne

Som i *afsnit 10.5.1.* analyseres her for amterne først udgiftsudsving mellem enheder og derefter over år hos de enkelte enheder. Igen vil den første analyse kunne medvirke til at give et billede af mere permanente forskelle i udgifterne, mens den anden vil kunne give et billede af mere tilfældige udsving i udgifterne hos de enkelte amter.

*Tabel 10.4.* viser variationen i udgifter pr. indbygger på tværs af amter.

**Tabel 10.4. Variation i amternes nettodriftsudgifter pr. indbygger, 2002**

Kr.	Gennem- snit	Mini- mum	Maksi- mum	Variati- onskoef- ficient, pct.
Udgifter i alt .....	15.555	14.271	17.591	6
<i>Heraf:</i>				
Gymnasier og hf .....	838	747	1.042	10
Uddannelse og kultur i øvrigt <sup>2)</sup> ....	811	628	1.067	14
Sygehusvæsen <sup>3)</sup> .....	8.004	7.093	8.797	7
Anden social service <sup>4)</sup> .....	1.524	1.164	1.798	10
Administration <sup>1)</sup> .....	941	704	1.608	23
Sygesikring .....	2.820	2.656	3.073	4

Anm.: Udgifterne er opgjort ekskl. Københavns og Frederiksberg Kommune. Udgifterne er endvidere opgjort som nettodriftsudgifter, dvs. udgifterne er rensset for indtægter. Udgifter til teknisk service er ikke medtaget i tabellen, idet amterne ikke er sammenlignelige på dette område på grund af Hovedstadens Udviklingsråd (HUR).

Note:

- 1) Variationskoefficienten er opgjort som spredningen delt med middelværdien. Variationskoefficienten er 13 pct., hvis Bornholms Amt ikke medtages i beregningen.
- 2) Omfatter alle udgifter på uddannelses- og kulturområdet med undtagelse af udgifter til gymnasier og hf.
- 3) Vedrører udgifter til sygehuse, ambulatorier, klinikker mv. samt øvrige sundhedsudgifter mv., men ikke udgifter til sygesikring.
- 4) Omfatter udgifter til døgninstitutioner, plejefamilier og opholdssteder for børn og unge, udgifter til boliger, institutioner og pleje af ældre, udgifter til botilbud, kontaktpersoner og hjælpemidler til personer med nedsat fysisk og/eller psykisk funktionsevne og udgifter til daginstitutioner for børn, beskyttet beskæftigelse, aktivitets- og samværstilbud, revallidering, tilbud i forbindelse med behandling af stofmisbrugere og lignende samt arbejdsmarkedsforanstaltninger, herunder jobtræning.

Kilde: Amsrådsforeningen.

*Tabel 10.5.* viser tilsvarende den gennemsnitlige variation i amternes udgifter over perioden 1993-2002. Variationen er her ikke opdelt på forskellige størrelsesgrupper, idet der er for få amter til en sådan analyse. Generelt set er amterne endvidere, grundet størrelsen, relativt robuste over for udgiftsudsving, hvilket gør denne analyse mindre relevant.

**Tabel 10.5. Variation i amternes nettodriftsudgifter pr. indbygger 1993-2002 (faste priser)**

Variationskoefficient i pct.	Gnst. variation
I alt .....	8
<i>Heraf:</i>	
Gymnasier og HF .....	4
Uddannelse og kultur i øvrigt .....	12
Sygehusvæsen .....	9
Anden social service .....	17
Administration .....	11
Sygesikring .....	10

Anm.: Det bemærkes, at tabellen ikke tager højde for opgaveændringer mv. Tallene på særligt det amtslige socialområde er påvirket af finansieringsreformen med virkning fra 2002, som medførte et fald i de samlede amtslige udgifter på 5 mia.kr. Ellers som tabel 10.4.

Def.: Først er variationskoefficienten for hvert amt beregnet på baggrund af amtets udgifter i faste priser over perioden. Herefter er der beregnet en gennemsnitlig variationskoefficient. Øvrige definitioner som i tabel 10.4.

Kilde: Amdsrådsforeningen.

Udgifterne til sygehusvæsen vægter tungest i amternes budget, hvor den gennemsnitlige udgift pr. indbygger er markant højere end på andre amtslige udgiftsområder.

Det er dog ikke her, at udgiftsvariationen er størst, når den sættes i forhold til middelværdien. Variationen mellem amter er størst for udgifter til administration, hvilket skal ses i lyset af forholdsvis store udgifter pr. indbygger på dette område i Bornholms Amt. Den største variation over tid findes inden for det sociale område.

Sygehusområdet må alligevel siges at være et udgiftsområde præget af forholdsvis store forskelle i prisen på de forskellige ydelser.

Den højeste DRG-takst i 2003 på ca. 1,3 mio.kr. svarende til 0,003 pct. af amternes gennemsnitlige beskatningsgrundlag vedrører levertransplantationer. Til sammenligning er DRG-taksten for en hjertetransplantation ca. 500.000 kr. Den laveste DRG-takst på det stationære område er ca. 1.400 kr. og vedrører kliniske undersøgelser mv., der ikke involverer operationsstue eller laserrum.

Det bemærkes, at DRG-taksterne ikke indeholder udgifter i forbindelse med opfølgning på operationer eller lignende, efter at patienten er udskrevet fra sygehuset.

Antallet af dyre tilfælde er imidlertid begrænset i forhold til den samlede aktivitet i sygehusvæsenet.

Der blev således udført i alt 42 levertransplantationer og 28 hjertetransplantationer i 2002. Samlet udgjorde antallet af operationer med en pris på over 500.000 kr. kun 0,01 pct. af den samlede aktivitet på det stationære område i 2002.

## **10.6. Dyre enkelttilfælde og sandsynligheder på grundtaktsområdet**

---

### **10.6.1. Amternes og kommunernes udgifter til enkelttilfælde på grundtakstområdet**

Det sociale område – herunder foranstaltninger for voksne handicappede og døgnpleje mv. for børn og unge – er præget af stor udgiftsvariation for både kommuner og amter.

Dette gælder, selvom kommunernes udgifter til enkelttilfælde inden for dette område er begrænset af grundtakstmodellen, jf. afsnit 10.3.

Af Socialministeriets rapport fra juni 2003 om kortlægning af støtten til handicappede med betydelige og varige funktionsnedsættelser fremgår det, at udgifterne for længerevarende ophold i botilbud for udviklingshæmmede svinger mellem 241.000 kr. og 1.648.000 kr. pr. person pr. år (i 2001-priser), mens udgiften for pladser på beskyttede værksteder/aktivitetscentre varierer mellem 88.000 kr. og 713.000 kr. For en antalsmæssigt lille gruppe er der etableret meget dyre enkeltforanstaltninger, hvor udgiften udgør mellem 579.000 kr. og 4,2 mio.kr. pr. person pr. år. Udgifterne til fysisk handicappede falder inden for nogenlunde samme intervaller.

Kommunerne skal i 2004 ifølge grundtakstmodellen finansiere op til 308.000 kr. pr. ydelse på handicapområdet svarende til 0,01 pct. af kommunernes gennemsnitlige beskatningsgrundlag.

Den marginale udgift for amterne ved én ekstra ydelse kan således løbe op i knap 1,3 mio.kr. eller i ekstreme tilfælde omkring 4 mio.kr. svarende til 0,003 eller 0,009 pct. af amternes gennemsnitlige beskatningsgrundlag.

På børne- og ungeområdet kan anbringelser uden for hjemmet indebære særlig høje udgifter. Socialministeriet har i den forbindelse oplyst, at ophold i sikrede institutioner koster i gennemsnit 1.431.000 kr. pr. person på årsbasis (i 2001-priser), mens anbringelser i døgninstitutioner koster i gennemsnit 810.000 kr. pr. person på årsbasis.

Kommunerne skal ifølge grundtakstmodellen i 2004 betale op til 426.000 kr. pr. ydelse på børne- og ungeområdet svarende til 0,02 pct. af kommunernes gennemsnitlige beskatningsgrundlag.

Den marginale udgift for amterne ved én ekstra anbringelse på sikrede institutioner vil således i gennemsnit løbe op i ca. 1 mio.kr. på årsbasis svarende til 0,002 pct. af amternes gennemsnitlige beskatningsgrundlag.

### 10.6.2. Omfanget af tilfælde på grundtakstområdet

På et udgiftsområde, hvor de enkelte tilfælde kan have høje omkostninger, er det interessant at se nærmere på, hvor mange tilfælde der forekommer.

Til belysning af omfanget af tilfælde på grundtakstområdet er i *tabel 10.6.* angivet antallet af pladser i amternes specialtilbud, opgjort efter foranstaltningstype. Af tabellen fremgår endvidere, hvor mange pladser amterne gennemsnitligt forbruger pr. 10.000 indbyggere.

**Tabel 10.6. Amternes forbrug af pladser, specialtilbud, 2002**

Foranstaltningstype	Pr. 10.000 indbyggere	I alt
<i>Børn og unge:</i>		
Specialbørnehaver .....	3	1.371
Døgninstitutioner for adfærdsvanskelige.....	6	3.032
Døgninstitutioner for handicappede.....	2	1.167
<i>Voksne handicappede:</i>		
Fysisk handicappede		
Dagtilbud .....	2	1.028
Botilbud .....	1	673
Psykisk handicappede (udviklingshæmmede)		
Dagtilbud .....	23	12.270
Botilbud .....	14	7.112
<i>Voksne sindslidende:</i>		
Dagtilbud .....	5	2.166
Botilbud .....	8	3.513

Anm.: Tallene er opgjort ekskl. Frederiksberg Kommune.

Kilde: Amsrådsforeningen.

### 10.6.3. Sandsynligheder på grundtakstområdet

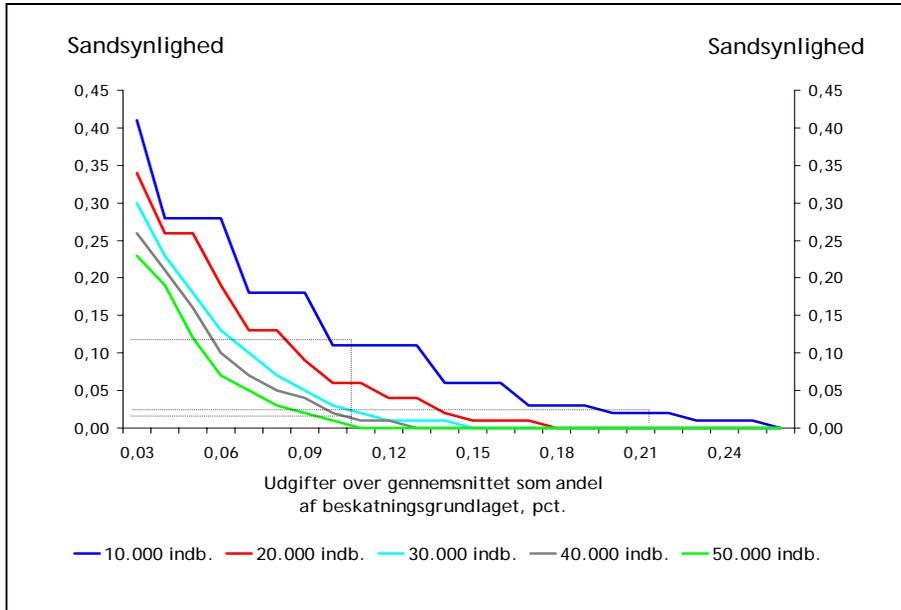
I dette afsnit analyseres først mulighederne for, at en gennemsnitskommune har udgifter til sociale foranstaltninger omfattet af grundtakstmodellen over gennemsnittet angivet som andel af beskatningsgrundlaget. Det skal understreges, at analysen bygger på den nuværende opgavefordeling og finansieringsregler, hvor kommunerne alene afholder udgifter op til de gældende grundtakster. Efterfølgende sammenlignes resultaterne med en situation, hvor kommunerne antages at bære det fulde finansieringsansvar på det sociale område.

De højeste takster i grundtakstmodellen findes for kommunernes udgifter til anbringelse af børn og unge uden for hjemmet.

*Figur 10.2.* viser beregnede sandsynligheder for, at en gennemsnitskommune har udgifter til døgninstitutioner for børn og unge over gennemsnittet angivet som andel af beskatningsgrundlaget. Der ses alene på den del af udgifterne, som er omfattet af højeste grundtakst, og hvor prisen pr. tilfælde overstiger denne. Derfor er kommunens udgifter pr. person i beregningen lig med grundtak-

sten. Øvrige forudsætninger for beregningerne er beskrevet i anmærkningen under figuren.

**Figur 10.2. Kumuleret sandsynlighed for udgifter til døgninstitutioner for børn og unge over gennemsnittet med den nuværende opgavefordeling og finansieringsregler**



Anm.: Beregningerne bygger på oplysninger fra Amtsrådsforeningen om amternes forbrug af pladser på døgninstitutioner for adfærdsvanskelige og handicappede børn og unge, jf. *tabel 10.6*. Det er forudsat, at antallet af tilfælde i den enkelte kommune fordeles sig efter poissonfordelingen med et gennemsnit svarende til gennemsnittet pr. indbygger på landsplan gange antallet af indbyggere i kommunen. Poissonfordelingen er velegnet til at beskrive fordelingen af det antal gange en hændelse indtræffer i et stort antal forsøg, når sandsynligheden for hændelsen er lille, men konstant. Af præsentationsmæssige årsager er det valgt at illustrere de beregnede sandsynligheder ved kurver, selvom poissonfordelingen er en diskret fordeling. Det er endvidere forudsat, at alle tilfælde er omfattet af højeste grundtakst på området (425.000 kr. i 2004).

Det fremgår, at større kommuner har mindre sandsynlighed for at opleve udgifter over gennemsnittet, svarende til 0,03 pct. af beskatningsgrundlaget og derover, sammenlignet med mindre kom-

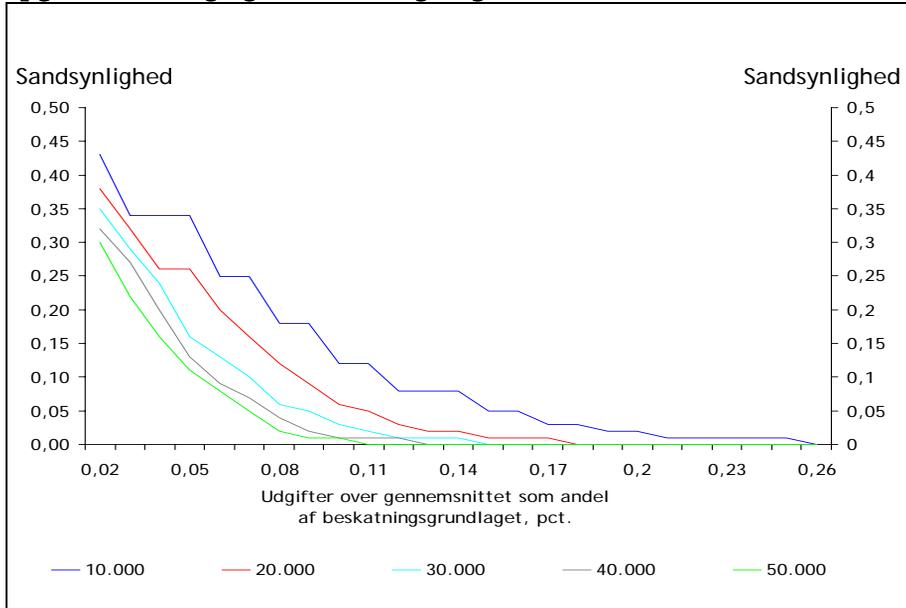
muner.<sup>4</sup> Som eksempel kan nævnes, at en kommune med 10.000 indbyggere har en beregnet sandsynlighed på 11 pct. for at opleve udgifter over gennemsnittet svarende til 0,1 pct. af beskatningsgrundlaget eller derover, mens en kommune på 50.000 indbyggere har en tilsvarende sandsynlighed på 1 pct. Som et andet eksempel kan nævnes, at sandsynligheden er 2 pct. for, at en kommune med 10.000 indbyggere har udgifter over gennemsnittet svarende til 0,2 pct. af beskatningsgrundlaget eller derover, mens den tilsvarende sandsynlighed er nul for større kommuner.

Antallet af dyre tilfælde er størst på handicapområdet, jf. tabel 10.6. *Figur 10.3.* viser – efter de samme principper som figur 10.2. – sandsynligheden for, at kommunerne har udgifter til botilbud for handicappede mv. over gennemsnittet angivet som andel af beskatningsgrundlaget.

---

<sup>4</sup> Større kommuner har dog samtidig større sandsynlighed end mindre kommuner for at opleve udgifter umiddelbart over gennemsnittet (her op til og med 0,02 pct. af beskatningsgrundlaget). Dette skal ses i lyset af, at sandsynligheden for ét ekstra tilfælde ud over gennemsnittet vokser med kommunestørrelsen kombineret med, at udgiften forbundet med ét ekstra tilfælde angivet som andel af beskatningsgrundlaget er forholdsvis lille for en større kommune sammenlignet med en mindre kommune.

**Figur 10.3. Kumuleret sandsynlighed for udgifter til botilbud for voksne handicappede over gennemsnittet med den nuværende opgavefordeling og finansieringsregler**



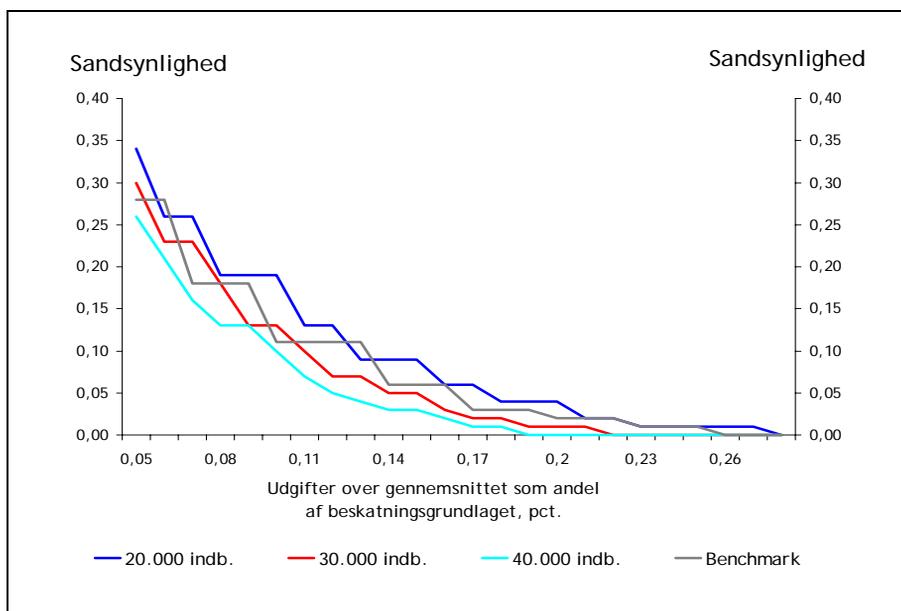
Anm.: Beregningerne bygger på oplysninger fra Amtsrådsforeningen om amternes forbrug af pladser for så vidt angår botilbud for voksne handicappede, jf. tabel 10.6. Det er forudsat, at antallet af tilfælde i den enkelte kommune fordeler sig efter poissonfordelingen med et gennemsnit svarende til gennemsnittet pr. indbygger på landsplan gange antallet af indbyggere i kommunen, jf. i øvrigt anmærkning under *figur 10.2*. Det er endvidere forudsat, at alle tilfælde er omfattet af højeste grundtakst på området (308.000 kr. i 2004).

Konklusionen om, at større kommuner har mindre sandsynligheder for at opleve store udgifter i forhold til gennemsnittet angivet som andel af beskatningsgrundlaget, gælder fortsat.

Med henblik på at belyse, hvad grundtaksten betyder for den økonomiske bæredygtighed, er der i det følgende foretaget sammenlignelige beregninger, under forudsætning af at kommunerne har det fulde finansieringsansvar på det sociale område. I en sådan situation vil den del af kommunernes udgifter, som i dag er begrænset af grundtakstmodellen, stige, ligesom udgifterne vil kunne variere mere end i dag.

Efter de samme principper som tidligere viser *figur 10.4.* således beregnede sandsynligheder for, at en gennemsnitskommune med en given størrelse vil opleve udgifter til døgninstitutioner for børn og unge over gennemsnittet angivet som andel af beskatningsgrundlaget i en situation, hvor kommunernes udgifter ikke er begrænset af grundtaksten.

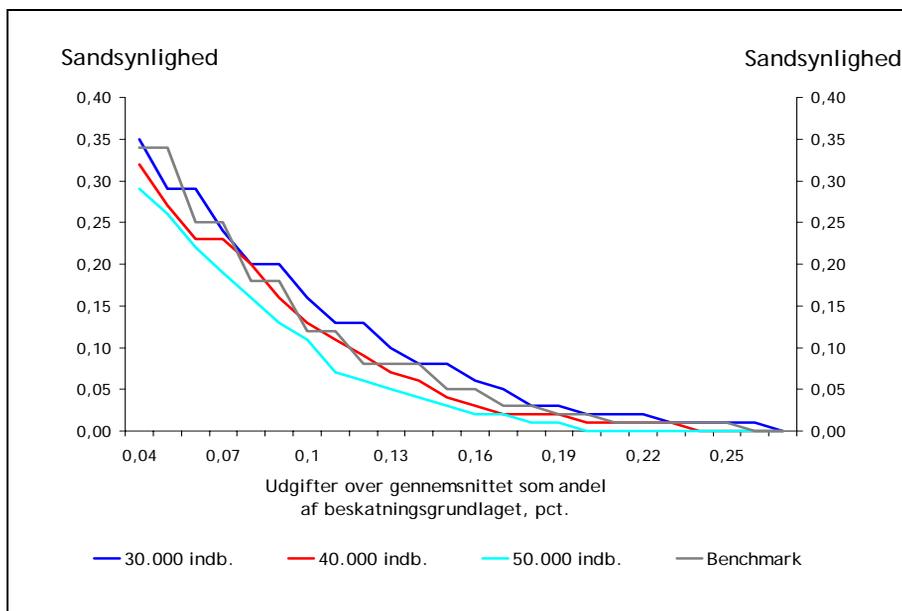
**Figur 10.4. Kumuleret sandsynlighed for udgifter til døgninstitutioner for børn og unge over gennemsnittet i en situation, hvor kommunernes udgifter ikke er begrænset af grundtaksten**



Anm.: Beregningerne bygger på en gennemsnitlig enhedspris på ca. 670.000 kr. – dvs. kommunens udgift er lig ca. 670.000 kr. pr. person i beregningen. ”Benchmark” angiver den beregnede sandsynlighed for at opleve udgifter over gennemsnittet i dag for en kommune med 10.000 indbyggere, hvor det er forudsat, at alle tilfælde er omfattet af højeste grundtakst (426.000 kr. i 2004). Se i øvrigt figur 10.2.

*Figur 10.5.* viser tilsvarende beregnede sandsynligheder for at opleve udgifter til botilbud for voksne handicappede over gennemsnittet, hvis kommunernes udgifter ikke er begrænset af grundtaksten.

**Figur 10.5. Kumuleret sandsynlighed for udgifter til botilbud for voksne handicappede over gennemsnittet i en situation, hvor kommunernes udgifter ikke er begrænset af grundtaksten**



Anm.: Beregningerne bygger på en gennemsnitlig enhedspris på ca. 590.000 kr. – dvs. kommunens udgift er lig ca. 590.000 kr. pr. person i beregningen. ”Benchmark” angiver den beregnede sandsynlighed for at opleve udgifter over gennemsnittet i dag for en kommune med 10.000 indbyggere, hvor det er forudsat, at alle tilfælde er omfattet af højeste grundtakst (308.000 kr. i 2004). Se i øvrigt figur 10.3.

Med de givne beregningsforudsætninger vil en kommunestørrelse på mellem ca. 30.000 og 40.000 indbyggere betyde, at sandsynligheden for at opleve udgifter over gennemsnittet set under ét er nogenlunde den samme som for en kommune med 10.000 indbyggere i dag (”benchmark”).

Det er ifølge beregningerne handicapområdet, som stiller de største krav til kommunestørrelsen i en situation, hvor kommunernes udgifter ikke er begrænset af grundtaksten.

Hvis der alene ses på sandsynligheden for at opleve udgifter over gennemsnittet svarende til ca. 0,25 pct. af beskatningsgrundlaget på handicapområdet – dvs. det beregnede værste udfald for en

kommune med 10.000 indbyggere i dag – skal kommunen have mindst 30.000 indbyggere.

Beregningerne skal tages med forbehold. Det bemærkes i den forbindelse, at det kun er den del af bæredygtighedsproblematikken, som skyldes den rene statistiske (eller ”stokastiske”) variation i udgiftsbegivenheder, som er belyst ovenfor. Derimod er ikke behandlet eventuelle regionale eller geografiske variationer i udgiftshyppigheden.

Hertil kommer, at der i beregningerne ikke er taget hensyn til, at beskatningsgrundlaget reelt er skævt fordelt mellem kommunerne.

Der er heller ikke taget hensyn til eventuelle skævheder i tilskuds- og udligningssystemets metode for fordeling af bloktilskuddet ved kompensation for opgaveændringer mv.

Hertil kommer, at beregningerne i figur 10.4. og figur 10.5. bygger på gennemsnitlige enhedspriser for anbringelser af børn og unge i døgninstitutioner og botilbud for voksne handicappede. De gennemsnitlige enhedspriser dækker reelt over en spredning i udgifterne pr. person, hvilket betyder, at den faktiske udgiftsvariation for den enkelte kommune kan være større, end de beregnede sandsynligheder angiver.

Som tidligere nævnt er der for en antalsmæssig lille gruppe af voksne handicappede etableret meget dyre enkeltforanstaltninger, hvor udgifterne udgør op til 4,2 mio.kr. pr. person pr. år. En sådan udgift vil udgøre 0,31 pct. af beskatningsgrundlaget i en gennemsnitskommune med 10.000 indbyggere mod 0,06 pct. i en gennemsnitskommune med 50.000 indbyggere, jf. *tabel 10.7.*

**Tabel 10.7. Udgifter til særlig dyre enkeltforanstaltninger på handicapområdet angivet som andel af beskatningsgrundlag**

Indbyggere	10.000	20.000	30.000	40.000	50.000
Andel af beskatningsgrundlag	0,31	0,15	0,10	0,08	0,06

Anm: 4,2 mio.kr. som andel af gennemsnitligt beskatningsgrundlag i 2004, pct.

Endelig skal det understreges, at der er tale om en partiel analyse af udvalgte udgiftsområder på det sociale område.

Der ses således på sandsynligheder for store udgifter til henholdsvis døgntilbud for børn og unge samt botilbud for voksne handicappede *hver for sig*. Samtidig er kun en del af de kommunale udgifter på det sociale område medtaget i analysen. Der ses blandt andet bort fra kommunernes udgifter til handicappede i eget hjem, som ikke er omfattet af en grundtakst, men begrænses af den særlige ”600.000 kr.-regel”.<sup>5</sup>

En bredere opgaveportefølje kan i visse situationer øge den økonomiske bæredygtighed i kommunerne i det omfang, at større udgifter end forventet på et område modsvares af mindre udgifter end forventet på et andet område (risikoen er ikke additiv). Det modsatte vil dog gælde, hvis der er tale om udgifter, som varierer sammen, dvs. som har en indbyrdes afhængighed. En større opgaveportefølje vil endvidere betyde, at den mulige udgiftsvariation målt i beløb bliver større, hvilket isoleret set vil trække i retning af mindre økonomisk bæredygtighed i kommunerne.

Udfordringerne i forhold til den økonomiske bæredygtighed kan også søges imødekommet ved at etablere en form for forsikringsordning eller anden udligning. Sådanne løsninger vil dog – som tidligere nævnt – forudsætte, at det er muligt forholdsvist objektivt at identificere en ”forsikringsbegivenhed”.

---

<sup>5</sup> KL og Amsrådsforeningen indgik den 14. oktober 2002 en aftale om afgrænsning af det kommunale og amtslige forsyningsområde i relation til døgntilbud til voksne med nedsat funktionsevne. Efter aftalen lægges der vægt på et udgiftskriterium på 600.000 kr. årligt (2002) for den samlede hjælp til en person efter serviceloven – den såkaldte 600.000 kr.-regel. Ved sager under 600.000 kr. er det en konkret vurdering af hjælpens specielle karakter, der afgør, om personen er omfattet af det amtslige forsyningsansvar, og ved sager over 600.000 kr. årligt anses personen umiddelbart for omfattet af det amtslige forsyningsansvar.



# 11

## Effektivitet

### 11.1. Sammenfatning

---

Strukturkommissionen skal blandt andet lægge hensynet til effektivitet til grund for vurderingerne af alternative modeller for den offentlige sektor.

Økonomisk effektivitet er forholdet mellem resultater (outcome) og omkostninger. Størrelsen af forvaltningsenhederne kan påvirke den økonomiske effektivitet i kraft af stordriftsfordele og/eller stordriftsulemper – både direkte og indirekte, idet der kan være en sammenhæng mellem størrelsen af de udførende institutioner og selve forvaltningsenhederne.

Den økonomiske effektivitet i opgaveudførelsen kan også påvirkes af opgavefordelingen mellem forskellige forvaltningsniveauer. Da der imidlertid ikke foreligger undersøgelser, som kan belyse betydningen heraf, fokuseres i kapitlet alene på betydningen af forvaltningsenhedernes størrelse. Det er som udgangspunkt sandsynligt, at involvering af flere forvaltningsniveauer kan svække den samlede effektivitet, men omvendt kan det også give mulighed for at indhøste stordriftsfordele. På områder, hvor opgaveudførelsen er delt mellem flere forskellige myndigheder, kan det antages at have konsekvenser for den samlede effektivitet.

Det er et gennemgående problem, at der kun i et meget begrænset omfang foreligger data for resultater eller effekter af de forskellige aktiviteter. Dermed er det generelt ikke muligt direkte at belyse effektiviteten, som afspejler forholdet mellem de opnåede effekter i og omkostningerne ved opgavevaretagelsen. Kapitlet er derfor i høj

grad baseret på analyser af udgifter pr. indbygger – korrigeret for udgiftsbehov – set i forhold til forvaltningernes størrelse. På enkelte områder foreligger der endvidere analyser af forskelle i produktiviteten, som afspejler forholdet mellem aktiviteter og omkostninger. Det skal understreges, at analyserne er udtryk for øjeblikksbilleder, som ændrer sig i takt med eksempelvis den teknologiske udvikling.

Forskelle i udgifter pr. indbygger – korrigeret for forskelle i udgiftsbehov – afspejler effektivitetsforskelle, hvis:

- der ikke er systematiske forskelle i de politiske prioriteringer og dermed serviceniveauet
- der ikke er systematiske forskelle i effekterne af en given aktivitet.

For så vidt angår kommunerne viser analyserne følgende:

Der er med forbehold for den betydelige usikkerhed i analyserne stigende stordriftsfordele i kommuner på op til i hvert fald 18.000-25.000 indbyggere og antageligt noget videre. En nyere analyse viser, at der er en tendens til, at stordriftsfordelene er steget gennem de seneste ti år. Analysen viser blandt andet, at den kommune-størrelse, hvor de gennemsnitlige driftsudgifter pr. indbygger er lavest, er steget fra 28.000 til 34.000 indbyggere. Samtidigt viser nogle analyser, at der er stordriftsulemper for kommuner med mere end ca. 50.000 indbyggere. For kommuner med mellem 20.000 og 50.000 indbyggere er der kun meget små forskelle på udgiften pr. indbygger. I den overordnede effektiviseringsanalyse er søgt taget højde for forskelle i udgiftsbehov, herunder urbanisering mv. samt forskelle i økonomisk formåen.

Stordriftsfordelene knytter sig i meget høj grad til de administrative funktioner. Herudover er der på dagpasningsområdet stordriftsfordele i kommuner med op til ca. 18.000-25.000 indbyggere og stordriftsulemper for kommuner med over 25.000 indbyggere.

Der er stordriftsfordele på folkeskoleområdet for kommuner med op til 50.000-70.000 indbyggere. I nogle analyser er der tegn på stordriftsulemper derover, mens andre analyser ikke tyder på stordriftsulemper. Da inddragelsen af urbaniseringsgrad, geografi

mv. i de overordnede effektiviseringsanalyser ikke gav signifikante resultater, er der ikke søgt korrigeret herfor i analyserne af blandt andet daginstitutions- og folkeskoleområdet. Det kan således ikke udelukkes, at en del af forklaringen på forskellene i stordriftsfordele på disse områder ligger heri.

Der er generelle stordriftsfordele i skatteforvaltningerne. Det største effektiviseringspotentiale ligger i kommuner med op til 20.000 skatteydere. Der er ikke tegn på hverken stordriftsfordele eller ulemper på ældreområdet.

Det samlede effektivitetspotentiale for kommuner med under 18.000 indbyggere kan med betydelig usikkerhed opgøres til 1,5 pct. af de samlede kommunale nettodrifudsgifter. For de berørte kommuner er der tale om en mærkbar effekt – især på det administrative område, hvor det samlede potentiale i kommuner med mindre end 18.000 indbyggere opgøres til omkring 10 pct. I kommuner med over 50.000 indbyggere kan stordriftsulemperne og det deraf følgende effektivitetspotentiale med betydelig usikkerhed beregnes til 0,8 pct. af de samlede kommunale nettodrifudsgifter. Det skal understreges, at de beregnede resultater ikke giver belæg for at konkludere, at der vil være tilsvarende stordriftsfordele ved samling af de nuværende mindre kommuner i nye større kommuner.

Analyserne udelukker ikke, at mindre kommuner er mere sparsommelige end større kommuner. Det kan således ikke udelukkes, at de potentielle stordriftsfordele i større kommuner er større, end hvad der umiddelbart kan påvises.

For så vidt angår amterne er der alene medtaget en analyse af produktiviteten på sygehusområdet. Det kan samlet set ikke entydigt konkluderes, at der er en sammenhæng mellem produktivitet og amtsstørrelse. Korrigeret for lands- og landsdelsfunktioner viser analysen, at de største amter med over 500.000 indbyggere i gennemsnit har en produktivitetsscore på 0,96, og at de mindste amter med under 300.000 indbyggere har en score på 0,93, hvor 1 er højest. Betragtningerne om sammenhængen mellem produktivitet og amtsstørrelse bygger på gennemsnitsberegninger, og der er således nogle af de små amter, som er mere produktive end nogle af de større amter. Det datamæssige grundlag er imidlertid spinkelt, og det

kan ikke udelukkes, at de observerede forskelle kan henføres til andre forhold, herunder geografiske og socioøkonomiske forskelle.

*Afsnit 11.2.* indeholder en række overordnede betragtninger vedrørende effektivitet og produktivitet. I *afsnit 11.3.* præsenteres analyserne af stordriftsfordele på de kommunale serviceområder og i *afsnit 11.4.* præsenteres tilsvarende analyser af stordriftsfordele i amterne (sygehussektoren).

## 11.2. Effektivitet og produktivitet i produktionen af offentlige serviceydelser

---

Ved økonomisk effektivitet i produktionen af offentlige serviceydelser forstås forholdet mellem resultaterne (outcome) af indsatsen og de samlede omkostninger, jf. *boks 11.1.*<sup>1</sup> Den økonomiske effektivitet afspejler dels effekten, forstået som resultaterne af en given aktivitet, dels omkostningsproduktiviteten forstået som forholdet mellem aktiviteter og omkostninger.

Effektiviteten på eksempelvis folkeskoleområdet i en given kommune er således høj, hvis kommunen opnår gode faglige resultater i form af elevernes viden, færdigheder mv., jf. *folkeskolelovens formål* for relativt begrænsede omkostninger.

På en stor del af de offentlige opgaveområder er der kun begrænset viden om effekten af indsatsen, dvs. i hvilket omfang en given aktivitet som f.eks. folkeskoleundervisning eller aktivering resulterer i en høj grad af målopfyldelse i forhold til nationale eller lokalt fastsatte mål. Som konsekvens heraf er det ofte kun muligt at belyse produktivitetsforskelle, dvs. forskelle i omkostningerne ved at producere en given aktivitet. På visse områder kan det også være vanskeligt at gennemføre produktivitetsanalyser, idet der f.eks. ikke findes et velegnet mål for aktiviteten. I disse tilfælde kan der i stedet ses på forskelle i udgifterne pr. indbygger.

---

<sup>1</sup> Det her anvendte effektivitetsbegreb inddrager således ikke de folkevalgte organers evne til at træffe beslutninger i overensstemmelse med befolkningens ønsker og behov.

### Boks 11.1. Definition af økonomisk effektivitet

Ved økonomisk effektivitet i produktionen af offentlige serviceydelser forstås forholdet mellem resultaterne (outcome) af indsatsen og de samlede omkostninger:

$$\begin{aligned} \text{Effektivitet} &= \frac{\text{Resultater}}{\text{Omkostninger}} \\ &= \frac{\text{Resultater}}{\text{Aktiviteter}} \times \frac{\text{Aktiviteter}}{\text{Input}} \times \frac{\text{Input}}{\text{Omkostninger}} \\ &= \text{Effekt} \times \text{Faktorproduktivitet} \times \text{Inputpriser} \\ &= \text{Effekt} \times \text{omkostningsproduktivitet} \end{aligned}$$

Aktiviteter (output) pr. omkostningskrone kaldes også for omkostningsproduktiviteten, mens aktivitet pr. inputenhed er faktorproduktiviteten. Input pr. omkostningskrone er et udtryk for de priser, der betales for de anvendte input. Både omkostningsproduktiviteten og faktorproduktiviteten er delkomponenter af effektiviteten. I den offentlige sektor vil faktorproduktiviteten hovedsageligt afhænge af arbejdskraftens produktivitet, da arbejdskraft ofte udgør hovedparten af det input, der anvendes i den offentlige sektor.

Et centralt spørgsmål i forhold til Strukturkommissionens arbejde er, hvorvidt og i hvilket omfang, produktionen af offentlige serviceydelser er forbundet med stordriftsfordele eller -ulemper. Ved stordriftsfordele forstås, at omkostningen ved at tilvejebringe et givet resultat og/eller en given aktivitet falder med omfanget af den samlede aktivitet. Ved stordriftsulemper forstås tilsvarende, at omkostningen ved at tilvejebringe et givet resultat og/eller en given aktivitet stiger med omfanget af den samlede aktivitet.

Stordriftsfordele eller stordriftsulemper er knyttet til særlige karakteristika ved selve produktionen af velfærdsydelserne. Eksempelvis kan stordriftsfordele skyldes følgende:

- Specialiseringsfordele, dvs. at medarbejderne bliver mere produktive, når de producerer flere enheder af en given ydelse, fordi der opbygges kompetencer ved gentagelse af en given opgave.
- Produktionen kan være forbundet med store faste omkostninger, dvs. omkostninger, der ikke påvirkes af, hvor mange der modtager den pågældende ydelse. Dermed falder

stykkekomkostningerne, når flere borgere modtager den pågældende ydelse.

Tilsvarende kan stordriftsulemper eksempelvis skyldes:

- Styringsmæssige problemer i for store organisationer i form af stigende bureaukrati, begrænset omstillingsevne osv.

Det kan diskuteres, i hvor høj grad stordriftsfordele knytter sig til de administrative niveauer. Den primære produktionsenhed for så vidt angår driftsopgaverne er de enkelte institutioner, så der kan argumenteres for, at stordriftsfordele hovedsageligt afhænger af institutionens størrelse, og at det i den forbindelse er mindre væsentligt, om institutionen ligger i en stor eller i en lille kommune. I det omfang amter og kommuner må basere sig på egenproduktion, vil indbyggertallet dog sætte grænser for institutionsstørrelsen. Hertil kommer, at der kan være stordriftsfordele knyttet til styringen af den samlede indsats og centrale rådgivningsfunktioner mv.

Udgifterne pr. indbygger i kommunerne kan som udgangspunkt variere af tre årsager:

- Forskelle i de politiske prioriteringer.
- Forskelle i udgiftsbehov mellem kommunerne.
- Forskelle i effektiviteten ved en given aktivitet mellem kommunerne.

Når en kommune har lavere udgifter pr. bruger end andre kommuner, kan de lave udgifter pr. bruger – bortset fra høj effektivitet – også skyldes, at kommunen stiller færre ydelser til rådighed for borgerne, og/eller at ydelserne har en lavere kvalitet. Endvidere kan de lave udgifter skyldes forskelle i udgiftsbehov, herunder et lavere antal brugere pr. indbygger, eller en særlig gunstig geografisk udstrækning, urbaniseringsgrad mv. Hvis alle kommuner leverede nøjagtigt den samme service til alle brugere, og antallet af brugere pr. indbygger var ens, ville udgifterne pr. indbygger være et mål for effektiviteten. Det skal i forlængelse heraf bemærkes, at velstandsniveauet i kommunerne vil kunne påvirke de politiske prioriteringer, således at udgiftsniveauet i forholdsvis velstående kommuner bliver højere end i mindre velstående kommuner.

Der kan i høj grad tages højde for forskelle i udgiftsbehov i analyserne ved at inddrage diverse indikatorer. Derimod er det ikke muligt at afgøre, hvor stor en andel af de resterende udgiftsforskelle, der skyldes henholdsvis politiske prioriteringer og effektivitetsforskelle, idet der ikke foreligger detaljerede oplysninger om ydelse-nes omfang, kvalitet osv.

Forskelle i udgifterne pr. indbygger korrigeret for udgiftsbehov vil således afspejle effektivitetsforskelle, hvis:

- der ikke er systematiske forskelle i de politiske prioriteringer (serviceniveauet) i store og små kommuner
- der ikke er systematiske forskelle i effekten af en given aktivitet i store og små kommuner.

Da samtlige kommuner er underlagt en budgetrestriktion, når de skal træffe deres beslutning om serviceniveau, kan de ineffektive kommuner nødvendigvis ikke have et højere udgiftsniveau end de effektive kommuner på alle serviceområder, medmindre de ineffektive kommuner generelt er rigere eller har højere skatter end de effektive kommuner. De ineffektive kommuner vil altså formentlig på nogle områder have et lavere serviceniveau i stedet for højere udgifter. Dette forhold kan alt andet lige trække i retning af, at de reelle effektivitetsforskelle undervurderes.

Det skal også bemærkes, at eventuelle effektivitetsforskelle mellem små og store kommuner ikke automatisk kan hjemtages ved at sammenlægge eksisterende kommuner, men typisk forudsætter, at der i forlængelse af eventuelle sammenlægninger sker ændringer af organisation og arbejdstilrettelæggelse. Eventuelle gevinster kan således først forventes hjemtaget på lidt længere sigt.

Et andet centralt spørgsmål er, om den nuværende opgavefordeling mellem forvaltningsniveauerne påvirker effektiviteten i den samlede opgaveløsning. Dette spørgsmål kan især være relevant på de områder, hvor flere forvaltningsniveauer er involverede i opgaveløsningen, som f.eks. skatteligning, socialområdet, beskæftigelsesområdet, miljøtilsyn mv.

Som nævnt, er det som udgangspunkt sandsynligt, at involvering af flere forvaltningsniveauer kan svække den samlede effektivitet, men omvendt kan det også give mulighed for at indhøste stordriftsfordele. Da det ikke er muligt at vurdere omfanget af eventuelle effektivitetstab/gevinster, er spørgsmålet ikke belyst yderligere i dette kapitel.

### 11.3. Analyser af sammenhængen mellem udgiftsniveau, effektivitet og kommunestørrelse

---

I det følgende gennemgås en række analyser, som kan belyse sammenhængen mellem effektivitet og kommunestørrelse. Fremstillingen bygger i høj grad på analyser af sammenhængen mellem kommunestørrelse og udgifter pr. indbygger udført af henholdsvis Indenrigsministeriet og Kurt Houlberg, jf. *boks 11.2*.

De to analyser viser i store træk de samme tendenser, men bygger på forskellige data fra forskellige år og delvist forskellige afgrænsninger, som gør analyserne vanskelige direkte at sammenligne.<sup>2</sup> I det følgende er analysernes resultater – hvor det er muligt – sammenholdt. Herudover foreligger der på enkelte områder egentlige produktivitetsanalyser.

---

<sup>2</sup> For en yderligere beskrivelse af model, metode mv. henvises til Indenrigsministeriet, *Størrelseseffekter i den kommunale sektor*, 2000, og Kurt Houlberg, *Kommunale stordriftsfordele – hvor finder vi dem, og hvor store er de?*, 2000. De to undersøgelser er sammenlignet i AKF Forlaget, *Kommunestyrets fremtid*, 2001.

## Boks 11.2. Metodisk tilgang i Indenrigsministeriets analyse og Kurt Houlbergs analyse af sammenhængen mellem udgiftsniveau og kommunestørrelse.

I år 2000 fremlagde Indenrigsministeriet en analyse af sammenhængen mellem kommunestørrelse og udgiftsniveau i en publikation. Publikationen indeholder en analyse af, hvorvidt der i 1998 var en statistisk sammenhæng mellem kommunestørrelse og udgiftsniveau.

Et lignende studie blev præsenteret i en rapport af Kurt Houlberg fra 2000. Analysen byggede på data fra 1996.

I analyserne inddrages foruden kommunestørrelse en række faktorer, der kan korrigere for, at udgiftsbehovet varierer mellem kommunerne. Effekten af kommunestørrelse undersøges ved at inddele kommunerne i en række størrelsesgrupper. Herefter undersøges ved hjælp af regressionsanalyse, om der er statistisk signifikante forskelle på det gennemsnitlige udgiftsniveau pr. indbygger mellem disse størrelsesgrupper.

Det skal understreges, at det ikke umiddelbart er muligt at estimere en kontinuert udgiftsfunktion. Sammenhængen i data fremkommer således på baggrund af den valgte gruppering. Resultaterne omkring intervallet for den optimale kommunestørrelse er dermed i høj grad betinget af, hvilken gruppering der vælges.

De væsentligste forskelle mellem de to analyser er følgende:

- Houlberg inddeler kommunerne i syv størrelseskategorier, hvor Indenrigsministeriet anvender ti størrelseskategorier.
- Konkret er Indenrigsministeriets kommunegrupper som følger: 0-5.500, 5.500-6.500, 6.500-8.000, 8.000-10.000, 10.000-12.000, 12.000-18.000, 18.000-25.000, 25.000-50.000, 50.000-70.000, over 70.000.
- Konkret er Houlbergs grupper som følger: 0-4.000, 4.000-8.000, 8.000-16.000, 16.000-30.000, 30.000-50.000, 50.000-100.000, over 100.000.
- Houlberg anvender i analysen de skattefinansierede nettodrifudsgifter, dvs. nettodrifudsgifterne fratrukket blandt andet forskellige indtægter og udgifter vedrørende forsyningsvirksomhed. Indenrigsministeriet anvender de samlede nettodrifudsgifter.
- Houlberg betragter pasning af førskole og skolebørn samlet set, hvor Indenrigsministeriet analyserer pasning af 0-6-årige for sig selv, og pasningsudgifterne til de skolesøgende børn indgår i folkeskoleudgifterne.
- Houlbergs analyse af ældreområdet er i lighed med Indenrigsministeriets forbundet med betydelige metodiske og datamæssige problemer. Derfor præsenteres resultaterne ikke i dette kapitel.

Kilde: Indenrigsministeriet, *Størrelses effekter i den kommunale sektor*, 2000 og Kurt Houlberg, *Kommunale stordriftsfordele – hvor finder vi dem, og hvor store er de?*, 2000.

I *afsnit 11.3.1.-11.3.8.* belyses analysernes resultater på følgende områder:

- De samlede nettodriftsudgifter og serviceudgifter.
- Administration.
- Dagpasning.
- Folkeskole.
- Ældreområdet.
- Aktiveringsindsats.
- Skatteforvaltning.
- Ørige kommunale områder.

### 11.3.1. De samlede kommunale nettodriftsudgifter og serviceudgifter

De to analyser viser, at de samlede nettodriftsudgifter er aftagende op til en vis kommunestørrelse. Indenrigsministeriets analyse viser konkret faldende udgifter pr. indbygger op til kommuner med 18.000-25.000 indbyggere, og Houlbergs analyse viser tilsvarende tendens op til kommuner med 30.000-50.000 indbyggere, jf. *figur 11.1a.* og *figur 11.1b.*

Indenrigsministeriets analyse indikerer, at kommuner med over 25.000 har begyndende stordriftsulemper, om end disse er meget beskedne. Houlbergs analyser tyder imidlertid på, at der for kommuner med over 50.000 indbyggere er klare stordriftsulemper.

I Indenrigsministeriets rapport opgøres det samlede effektivitetspotentiale i kommuner med mindre end 18.000 indbyggere til ca. 1,65 mia.kr., dvs. 1,46 pct. af de samlede kommunale nettodriftsudgifter. Det svarer til godt 4 pct. af de berørte kommuners samlede nettodriftsudgifter.<sup>3</sup>

Potentialet som følge af stordriftsulemper i kommuner med over 25.000 indbyggere kan i Indenrigsministeriets rapport opgøres til 600 mio.kr., svarende til 0,5 pct. af de samlede kommunale nettodriftsudgifter.

---

<sup>3</sup> Tallet er beregnet i forhold til kommuner med 18.000-25.000 indbyggere. I Indenrigsministeriets undersøgelse omtales det som et besparelspotentiale.

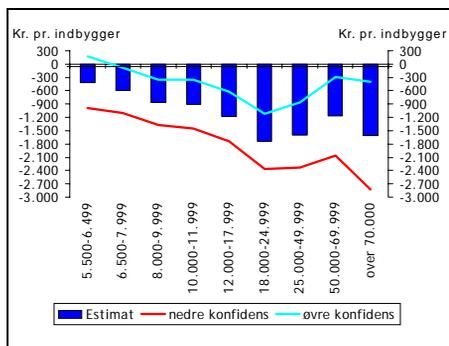
I Houlbergs analyse beregnes det samlede effektivitetspotentiale – under store forbehold – i kommuner med mindre end 30.000 indbyggere til ca. 750 mio.kr. svarende til 0,7 pct. af de samlede skattefinansierede nettodriftsudgifter.<sup>4</sup>

I kommuner med over 50.000 indbyggere kan potentialet tilsvarende opgøres til 850 mio.kr., dvs. 0,8 pct. af de skattefinansierede nettodriftsudgifter.

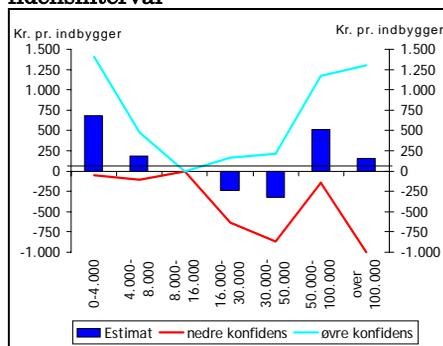
---

<sup>4</sup> Tilsvarende er tallet beregnet ud fra kommuner på 30.000-50.000 indbyggere.

**Figur 11.1a. Forskelle i samlede nettodriftsudgifter pr. indbygger i forhold til kommuner med under 5.500 indbyggere (=0), inkl. konfidensinterval**



**Figur 11.1b. Forskelle i samlede skattefinansierede nettodriftsudgifter pr. indbygger i forhold til kommuner med 8.000-16.000 indbyggere (=0), inkl. konfidensinterval**



Anm.:

- 1) Figurerne viser afvigelsen i udgiftsniveauet for størrelsesgrupperne i forhold til kommuner med under henholdsvis 5.500 indbyggere (Indenrigsministeriets analyse) og i forhold til kommuner med 8.000-16.000 indbyggere (Houlbergs analyse). En negativ afvigelse er altså udtryk for, at udgifterne i den pågældende gruppe er lavere end i kommuner med under enten 5.500 indbyggere eller 8.000-16.000 indbyggere. Analysemetoden er beskrevet i boks 11.2.<sup>5</sup>
- 2) De blå og røde linjer angiver 95 pct. konfidensinterval, dvs. at resultaterne med 95 pct. sikkerhed ligger inden for intervallet.
- 3) Indenrigsministeriets rapport har større størrelseseffekter, hvilket antageligt kan hænge sammen med, at afgrænsningen af nettodriftsudgifterne er forskellig. Houlberg anvender skattefinansierede nettodriftsudgifter, mens Indenrigsministeriet anvender nettodriftsudgifterne i alt. Desuden bygger Indenrigsministeriets analyse på tal fra 1998 og Houlbergs på tal fra 1996.

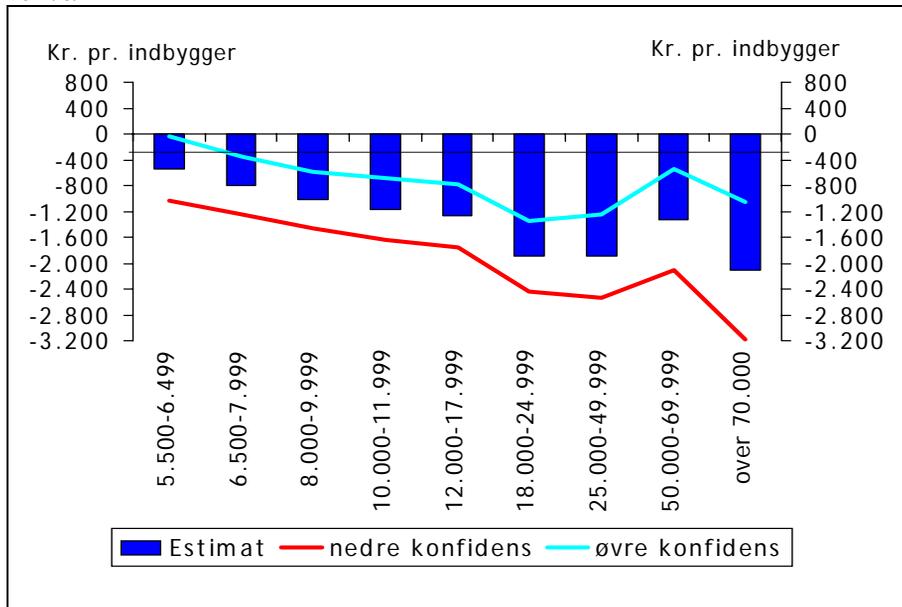
Kilde: Figur 11.1a. Indenrigsministeriet, *Størrelseseffekter i den kommunale sektor*, 2000. Figur 11.1b. Kurt Houlberg, *Kommunale stordriftsfordele – hvor finder vi dem, og hvor store er de?*, 2000.

<sup>5</sup> For en yderligere beskrivelse af model, metode mv. henvises til Indenrigsministeriet, *Størrelseseffekter i den kommunale sektor*, 2000, og Kurt Houlberg, *Kommunale stordriftsfordele – hvor finder vi dem, og hvor store er de?*, 2000.

I Indenrigsministeriets analyse indgår desuden en tilsvarende gennemgang af de kommunale serviceudgifter (dvs. nettodriftsudgifter ekskl. overførsler), jf. figur 11.2.

Forskellene i serviceudgifterne er en anelse større end forskellene i nettodriftsudgifterne. Som det fremgår af figuren, tyder analysen på generelt stigende stordriftsfordele op til en kommunistørrelse på 18.000-25.000 indbyggere, mens der ikke er systematisk sammenhæng mellem kommunistørrelse og gennemsnitlige udgifter for kommuner over denne størrelse.

**Figur 11.2. Forskelle i samlede serviceudgifter pr. indbygger i forhold til kommuner med under 5.500 indbyggere, inkl. konfidensinterval**



Anm.: De blå og røde linjer viser 95 pct. konfidensinterval. I Houlbergs analyse indgår ikke en tilsvarende analyse af serviceudgifter.

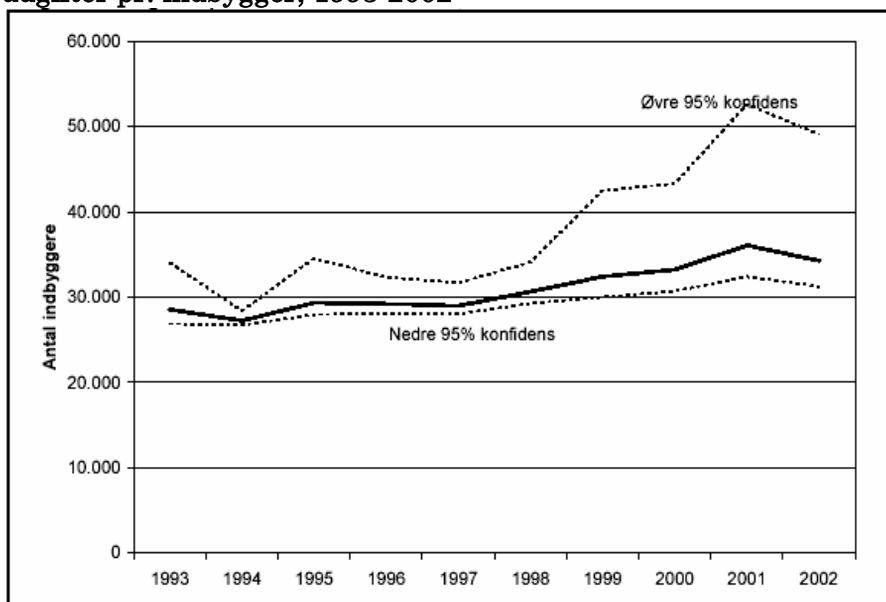
Kilde: Indenrigsministeriet, *Størrelses effekter i den kommunale sektor*, 2000.

Med udgangspunkt i Indenrigs- og Sundhedsministeriets beregningsmetoder har Copenhagen Economics i 2003 gennemført en

analyse af forholdet mellem kommunestørrelse og udgifter pr. indbygger i årene 1993-2003.<sup>6</sup>

Analysen viser, at der er sket en jævn stigning gennem perioden i den kommunestørrelse med lavest gennemsnitlige driftsudgifter pr. indbygger, fra 28.000 indbyggere i 1993, ca. 30.000 i 1998 og 34.000 indbyggere i 2002, jf. figur 11.3. Efter 1998 er usikkerheden stigende, hvilket medfører, at tallene skal tages med forbehold.

**Figur 11.3. Kommunestørrelse med laveste gennemsnitlige driftsudgifter pr. indbygger, 1993-2002**



Anm.: For at gøre tallene sammenlignelige er der korrigeret for regionale lønforskelle samt omregnet nettoudgifter og beskatningsgrundlag til 1993-priser. Der henvises til undersøgelsen for en uddybende beskrivelse af analysens metoder og resultater. Stigningen i konfidensintervallet efter 1998 tyder på, at andre variable efter 1998 skal inddrages i forklaringen, og tallene skal derfor tages med forbehold efter 1998.

Kilde: Copenhagen Economics, 2003.

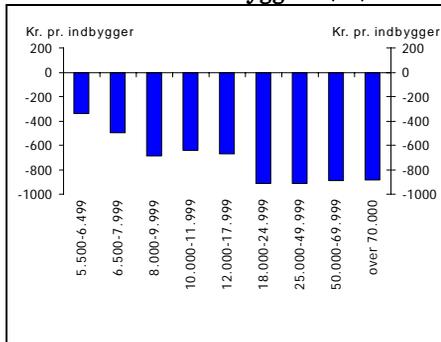
<sup>6</sup> Analysen er udarbejdet til brug for Finansieringsudvalgets arbejde under Indenrigs- og Sundhedsministeriet. For yderligere beskrivelse af metode og resultater henvises hertil.

### 11.3.2. Administration

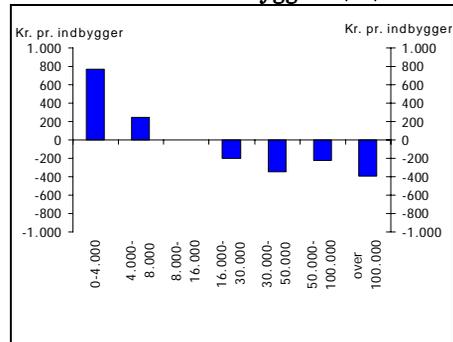
Indenrigsministeriets udgiftsanalyse fra 2000 viser, at administrationsudgifterne pr. indbygger er mindst for kommuner med mere end 18.000 indbyggere, jf. *figur 11.4a*. Udgiftsforskellene i de administrative udgifter udgør for hver størrelseskategori over halvdelen af de samlede forskelle i nettodriftsudgifter.

Houlbergs analyse viser stort set samme tendens. Stordriftsfordelene stiger frem til kommuner på 30.000-50.000 indbyggere, men ligger noget lavere i kommuner med 50.000-100.000 indbyggere. Analysen viser dog samtidigt, at stordriftsfordelene på administrationsområdet er størst i kommuner med over 100.000 indbyggere, jf. *figur 11.4b*.

**Figur 11.4a. Forskelle i udgifterne til administration i forhold til kommuner med under 5.500 indbyggere (=0)**



**Figur 11.4b. Forskelle i udgifter til administration i forhold til kommuner med 8.000-16.000 indbyggere (=0)**



Anm.: Forskelle i administrationsudgifter forklarer halvdelen af forskellene i de samlede nettodriftsudgifter.

Kilde: Figur 11.4a. Indenrigsministeriet, *Størrelseseffekter i den kommunale sektor*, 2000.

Figur 11.4b. Kurt Houlberg, *Kommunale stordriftsfordele – hvor finder vi dem, og hvor store er de?*, 2000.

I Indenrigsministeriet beregnes et potentiale på 630 mio.kr. eller knap 4 pct. af de samlede administrationsudgifter i kommuner på under 18.000 indbyggere, svarende til ca. 10 pct. af administrationsudgifterne for de pågældende kommuner.

I Houlbergs analyse beregnes det teoretiske effektivitetspotentiale til 860 mio.kr. eller knap 6 pct. af administrationsomkostningerne i kommuner med under 30.000 indbyggere.

En AKF-undersøgelse af udviklingen i sammenhængen mellem administrationsudgifter pr. indbygger og antallet af indbyggere i kommuner med under 18.000 indbyggere viser, at administrationsudgifterne ikke var påvirket af kommunestørrelsen i 1980, men at stordriftsfordelene har været stigende i de seneste 20 år, og at effektivitetspotentialet især er meget udtalt i de mindste kommuner, jf. *boks 11.3*.

### **Boks 11.3. Analyse af udviklingen i administrationsomkostningerne i kommuner med under 18.000 indbyggere**

En del af administrationsudgifterne knytter sig til de nødvendige støttefunktioner for de lokale demokratier. Eksempelvis skal alle forvaltninger være orienteret om de samme statslige regler uanset kommunestørrelse. Det kan altså forventes, at en del af de administrative udgifter er såkaldt faste omkostninger, dvs. at udgifterne ikke afhænger af kommunestørrelsen. Den resterende del af de administrative udgifter antages at afhænge af antallet af sager, der skal behandles.

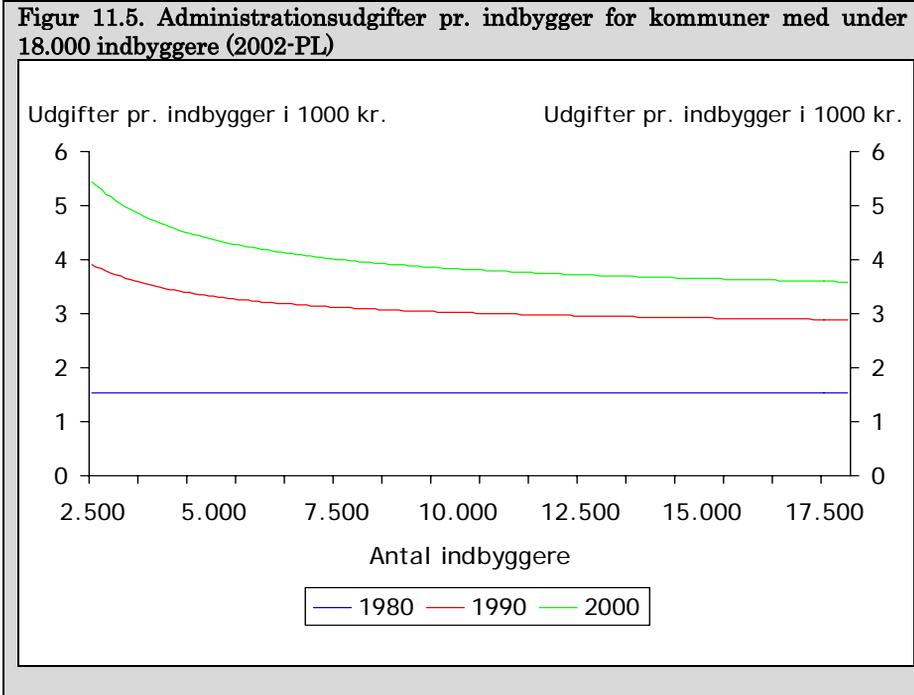
I et arbejdsrapport fra AKF estimeres en simpel udgiftsfunktion ud fra forudsætninger om, at en del af administrationsudgifterne er faste, og at udgifterne forbundet med at behandle en sag er konstante, når de faste udgifter er afholdt. Det giver følgende udgiftsfunktion:

$$(1) \quad E(Q) = cQ + FE$$

Hvor  $c$  er udgifterne til sagsbehandling,  $FE$  er den faste del af udgifterne, og  $Q$  er antal indbyggere. Antallet af sager antages altså at være proportionalt med indbyggertallet. Udgifterne pr. indbygger bliver således:

$$(2) \quad AE = C(Q)/Q = c + FE/Q$$

Funktionen for udgifterne pr. indbygger estimeres ved hjælp af regressionsanalyse for årene 1980, 1990 og 2000 for kommuner med under 18.000 indbyggere. Det skyldes, at spredningen blandt de store kommuners udgifter er betydelig, og antallet af kommuner med mere end 18.000 indbyggere er væsentligt lavere end antallet af kommuner, der har færre end 18.000 indbyggere. Det bliver således muligt at estimere en sammenhæng mellem kommunestørrelse og enhedsudgifterne på administrationsområdet, når de store kommuner udelades af analysen. *Figur 11.5* viser de estimerede funktioner for de gennemsnitlige udgifter.



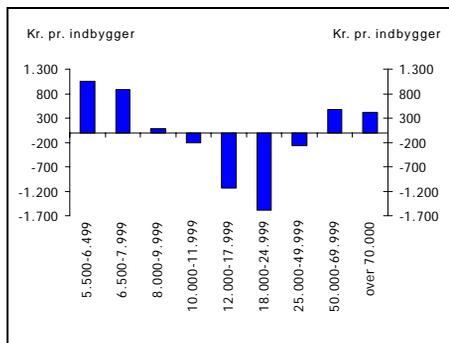
Kilde: Arbejdsrapport fra AKF af Henrik Christoffersen og Karsten Bo Larsen, *Central Government Regulation in an Inhomogeneous Danish Local Government Structure*, april 2002.

### 11.3.3. Dagpasningsområdet

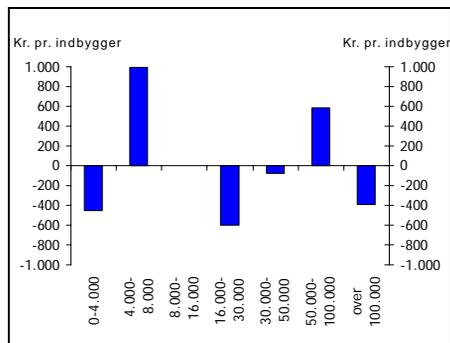
Indenrigsministeriets analyse viser, at kommuner med 18.000-25.000 indbyggere har de laveste udgifter til pasning af børn, jf. figur 11.6a. Analysen tyder samtidig på, at der på dagpasningsområdet er stordriftsulemper, idet udgifterne pr. indbygger stiger i kommuner med over 25.000 indbyggere.

Houlbergs analyse viser omtrent samme tendenser som Indenrigsministeriets, selvom størrelseseffekterne er noget mindre hos Houlberg.

**Figur 11.6a. Forskelle i udgifterne til dagpasning i forhold til kommuner med under 5.500 indbyggere (=0)**



**Figur 11.6b. Forskelle i udgifter til dagpasning i forhold til kommuner med 8.000-16.000 indbyggere (=0)**



Anm.: I Houlbergs analyse indgår færre størrelseseffekter. Det kan hænge sammen med, at Houlbergs analyse undersøger sammenhængen mellem kommunestørrelse og børnepasningsudgifterne samlet set for førskole- og skolebørn (0-10-årige), mens Indenrigsministeriets analyse udelukkende vedrører førskolebørn (0-6-årige). Det har ikke været muligt at gennemføre yderligere analyser af dagpasningsområdet, da der ikke eksisterer data for kvaliteten af pasningen eller mere detaljerede opgørelser af output.

Kilde: Figur 11.6a. Indenrigsministeriet, *Størrelseseffekter i den kommunale sektor*, 2000.

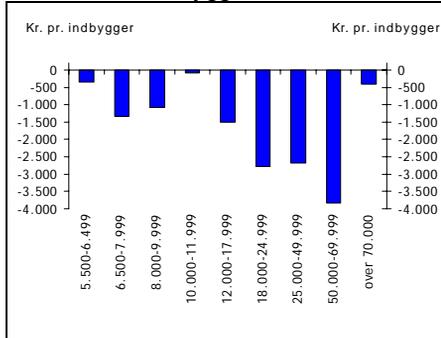
Figur 11.6b. Kurt Houlberg, *Kommunale stordriftsfordele – hvor finder vi dem, og hvor store er de?*, 2000.

### 11.3.4. Folkeskolen

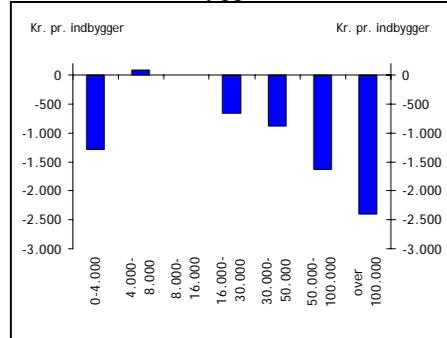
Indenrigsministeriets analyse viser faldende udgifter til folkeskolen pr. indbygger i kommunestørrelser på op til 50-70.000 indbyggere, jf. *figur 11.7a*. I kommuner med over 70.000 indbyggere stiger udgifterne dog, hvilket kan tyde på visse stordriftsulemper. Houlbergs analyse viser dog faldende udgifter helt op til kommuner med over 100.000 indbyggere, jf. *figur 11.7b*.

Indenrigsministeriets analyse viser, at det samlede effektivitetspotentiale i kommuner med under 18.000 indbyggere udgør 339 mio.kr. årligt i forhold til kommuner med 18.000-25.000 indbyggere. Det svarer til 3 pct. af de berørte kommuners udgifter til folkeskoleområdet. Det er ikke undersøgt, hvorvidt store skoler i sig selv vil kunne have samme effekt uanset kommunestørrelse.

**Figur 11.7a. Forskelle i udgifterne til folkeskole i forhold til kommuner med under 5.500 indbyggere (=0)**



**Figur 11.7b. Forskelle i udgifterne til folkeskole i forhold til kommuner med 8.000-16.000 indbyggere (=0)**



Anm.: Forskellene mellem de to undersøgelser skyldes primært, at der i Indenrigsministeriets opgørelse indgår udgifter til skolefritidsordning. I begge modeller indgår et velstandsmål og andelen af børn af enlige forsørgere. I Houlbergs analyse indgår endvidere to variable vedrørende urbaniseringsgraden samt væksten i antal 6-16-årige. Skolestørrelsens indflydelse på stordriftsfordelene er ikke analyseret. Skolestørrelse og kommune størrelse hænger sammen, således at store kommuner også har store skoler.

Kilde: Figur 11.7a. Indenrigsministeriet, *Størrelseseffekter i den kommunale sektor*, 2000.  
 Figur 11.7b. Kurt Houlberg, *Kommunale stordriftsfordele – hvor finder vi dem, og hvor store er de?*, 2000.

I Budgetredegørelse 1998 indgik en produktivitetsanalyse af folkeskolen ved hjælp af en såkaldt DEA-analyse. De anvendte input- og outputmål er angivet i *tabel 11.1*. Der blev ikke på daværende tidspunkt lavet analyser af størrelseseffekter. Derfor er analysen gentaget med tal fra 2000, og der er gennemført analyser af stordriftsfordele.

**Tabel 11.1. Input- og outputmål i DEA-analyse af folkeskolen**

Input	Output
Nettodriftsudgifter	Undervisningstimer
Lønsum	Antal elever
Lærerårsværk	

Der er grundlæggende to metoder til at analysere stordriftsfordele i en DEA-analyse. Begge metoder er anvendt i den nye analyse af

folkeskolen, og ingen af metoderne viser tegn på stordriftsfordele jf. *boks 11.4*. Den gennemførte analyser siger kun noget om sammenhængen mellem kommunestørrelse og produktivitet. Det kan derfor ikke udelukkes, at effektivitetsanalyser kan vise tegn på stordriftsfordele. Meget tyder på, at der er en tendens til, at elever på større skoler har et større fagligt udbytte i forhold til mindre skoler, jf. *kapitel 39 om folkeskolen*.

#### **Boks 11.4. Resultat af DEA-analyserne af stordriftsfordele**

De gennemførte analyser viser ingen sammenhæng mellem kommunestørrelse og produktiviteten på folkeskoleområdet. Det kan altså ikke påvises, at de store kommuner generelt er mere produktive end de små kommuner.

##### *Statistiske analyser*

Der er gennemført statistiske analyser af sammenhængen mellem logaritmen til produktivitetsscoren med henholdsvis indbyggertallet og logaritmen til indbyggertallet.

De statistiske analyser er gennemført både for produktivitetsscore udregnet under en antagelse om konstant skalaafkast og produktivitetsscore udregnet under en antagelse om varierende skalaafkast.

Ingen af de statistiske analyser har en forklaringsgrad på over 5 pct. (adjusted R<sup>2</sup>).

Der kan altså ikke konstateres en sammenhæng mellem kommunestørrelse og produktiviteten.

##### *Sammenligning af produktivetsmålt*

Sammenligning af produktivitetsscoren for analyser med henholdsvis variabelt skalaafkast, ikke-stigende skalaafkast viser heller ikke tegn på stordriftsfordele.

To analyser fra AKF<sup>7</sup> analyserer sammenhængen mellem kommunestørrelse og udgifter pr. elev og henholdsvis hvordan eleverne klarer sig i uddannelsessystemet efter folkeskolen, hvor sidstnævnte er en indikator på kvaliteten af den gennemførte undervisning.

Resultaterne af disse to analyser viser tilsammen tegn på stordriftsfordele, da udgifterne pr. elev er højere i små end i store

---

<sup>7</sup> Resultaterne er blandt andet præsenteret i en række forskningsrapporter, som AKF har udarbejdet til Strukturkommissionen.

kommuner, og eleverne i store kommuner klarer sig bedre, efter de har forladt folkeskolen. Forskellene er dog relativt små, jf. *boks 11.5*. Det skal dog, som tidligere nævnt, anføres, at sammenhængen kan bero på, at der er en sammenhæng mellem skolestørrelse og kommunestørrelse.

### Boks 11.5. Analyser af effektiviteten i folkeskolen

AKF har leveret en række analyser af folkeskolen til Strukturkommissionen. I disse analyser måles kvaliteten af skoleforløbet i de enkelte kommuner på baggrund af elevernes uddannelsesforløb efter folkeskolen. Når der statistisk set tages højde for, at en lang række andre forhold kan påvirke elevernes uddannelsesforløb, fås følgende konklusioner vedrørende kommunale stordriftsfordele:

- Analyserne tyder på, at der er stordriftsfordele. På langt sigt vil de kommunale udgifter pr. elev kunne reduceres med ca. 0,3 pct., hvis antallet af elever i kommunen øges med 10 pct.
- Analyserne viser, at sandsynligheden for at gennemføre en ungdomsuddannelse er 3 procentpoint højere for elever, der har gået i en folkeskole i en kommune med over 15.000 indbyggere end for elever fra kommuner med under 15.000 indbyggere – også når der korrigeres for baggrundsfaktorer som forældres uddannelse, socioøkonomiske forhold, ressourceindsats og urbaniseringsgrader mv.<sup>8</sup> Man får samme resultat, når analysen afgrænses til kun at omfatte personer, der har gået i folkeskolen i kommuner med under 40.000 indbyggere.

### 11.5. Ældreområdet

I Indenrigsministeriets udgiftsanalyse fra 2000 tages der kraftige forbehold over for den gennemførte analyse af sammenhængen mellem udgifterne pr. ældre og kommunestørrelse. Det skyldes problemer med den anvendte metode og betydelig usikkerhed vedrørende validiteten af de anvendte data. Analyserne viser tegn på stordriftsulemper, men det anføres: ”Konklusionerne på ældreområdet bør tages med store forbehold og er for usikre til at foretage endelige konklusioner på baggrund af.”

Analyser af ældreområdet vanskeliggøres af registreringsproblemer vedrørende såkaldte integrerede ordninger jf. *boks 11.6*. De

<sup>8</sup> AKF, *Kommunestørrelse og elevernes uddannelsesforløb efter grundskolen*, 2003. Urbaniseringsgraden er baseret på seks variable, hvor der blandt andet tages højde for diverse land-by-dimensioner.

indebærer, at det er umuligt at sammenligne kommuner med integrerede ordninger med andre kommuner. Derfor kan der ikke gennemføres en produktivitsanalyse på ældreområdet, der omfatter alle kommuner.

### **Boks 11.6. Dataproblemer og integrerede ordninger på ældreområdet**

Fra 1997 blev kommunerne bedt om at tælle plejehjemsbeboere, der via integrerede ordninger mv. modtager hjemmehjælp, med som hjemmehjælpsmodtagere. Dette betyder, at i de kommuner, hvor der medtages/tælles hjemmehjælp på plejehjem, vil der være relativt flere hjemmehjælpstimer for et ensartet antal pladser på plejehjem/plejeboliger for ældre. Derved vil disse kommuner alt andet lige fremstå som havende højere produktivitet alene på baggrund af forskelle i opgørelsesmetode. De øvrige kommuner er således sammenlignelige.

Kilde: Socialministeriet.

I 2001 gennemførte Socialministeriet en DEA-analyse af de kommuner, som ikke har integrerede ordninger på ældreområdet.<sup>9</sup> I forbindelse med Budgetredegerelse 1997 blev der gennemført en lignende analyse. Begge analyser afslørede generelt meget store produktivitsforskelle mellem kommunerne. Ingen af de to analyser omfattede en undersøgelse af sammenhængen mellem produktivitet og kommune størrelse.

### **Tabel 11.2. Output i Socialministeriets produktivitsanalyser på ældreområdet**

Output	Input
Antal hjemmehjælpstimer	Nettodriftsudgifter
Antal pladser i plejehjem/plejeboliger mv.	
Antal pladser på daghjem	
Antal dagcenterpladser	

Socialministeriets konklusion på DEA-analysen er, at der ikke er nogen entydig sammenhæng mellem produktivitet og kommune størrelse.

<sup>9</sup> Analysens resultater er blandt andet præsenteret i Finansministeriet mfl., *Udfordringer og muligheder – den kommunale økonomi frem mod 2010*, 2002.

Der er i regi af Strukturkommissionens sekretariat foretaget yderligere analyser af Socialministeriets data for 2000. Desuden er analyserne gentaget for data fra 2001. Ingen af disse analyser viser klare tegn på hverken stordriftsfordele eller stordriftsulemper jf. *boks 11.7*.

### **Boks 11.7. Nye DEA-analyser af ældreområdet**

Alle analyserne er udført for både 2000 og 2001 for kommuner uden integrerede ordninger på hjemmehjælpsområdet. Desuden er analyserne både gennemført med det samlede antal årsværk og nettodriftsudgifterne som

#### *Statistiske analyser*

De statistiske analyser er gennemført både for produktivitetsscoren udregnet under en antagelse om konstant skalaafkast og produktivitetsscoren udregnet under en antagelse om varierende skalaafkast.

Ingen af de statistiske analyser har en forklaringsgrad på over 5 pct. (adjusted  $R^2$ ). Der kan altså ikke konstateres en sammenhæng mellem kommune-størrelse og produktiviteten.

#### *Sammenligning af produktivetsmål*

Sammenligning af produktivitetsscoren for analyser med henholdsvis variabelt skalaafkast, ikke-stigende skalaafkast viser, at der tilsyneladende er stordriftsfordele for hovedparten af kommunerne, dvs. at der eksisterer større kommuner, som er mere effektive. For stort set alle kommunerne findes der dog en efficient kommune, som ikke er væsentligt større end den pågældende kommune dvs. at analysen ikke giver noget klart billede af eksistensen af stordriftsfordele og stordriftsulemper.

Efter etableringen af det frie leverandørvalg på ældreområdet skal kommunerne opgøre en timepris for personlig og praktisk hjælp. I det omfang timepriserne afspejler de faktiske omkostninger, er de også et mål for effektiviteten i ældreplejen i kommunerne. Der er endnu kun priser for et enkelt år, og der er ikke lavet grundige analyser på tallene. Umiddelbart synes timepriserne for personlig pleje og praktisk hjælp at bekræfte, at der ikke er nogen entydig sammenhæng mellem effektivitet og kommune-størrelse i ældreplejen. Timepriserne synes samtidig også at bekræfte, at der er stor variation i effektiviteten mellem kommunerne.

### 11.3.6. Kommunernes aktiveringsindsats

SFI har gennemført to analyser af kommunernes aktiveringsindsats for Strukturkommissionen.<sup>10</sup> Den ene analyse omhandler sammenhængen mellem kommunestørrelse og effekten af den kommunale aktiveringsindsats.<sup>11</sup> Den anden analyse undersøger sammenhængen mellem kommunestørrelse og kommunernes produktivitet i aktiveringsindsatsen.<sup>12</sup>

Analysen viser, at effekten af deltagelse i sammenlignelige aktiveringstyper ser ud til at være størst i de store kommuner med over 100.000 indbyggere og mindst i kommuner med under 20.000 indbyggere. Der er dog ikke tale om meget markante forskelle i effekterne mellem kommuner af forskellig størrelse. Det kan dog ikke afvises, at de større effekter i de store kommuner blot skyldes, at disse kommuner bruger flere ressourcer på aktiveringsområdet. Dette forhold har det imidlertid ikke været muligt at belyse på grund af manglende valide data vedrørende ressourceforbruget. Desuden er analysen funderet på et meget usikkert datagrundlag, der gør konklusionerne meget usikre.

Produktivitetsanalysen viser, at de mellemstore kommuner med 16-30.000 indbyggere er mere produktive end kommuner med færre end 16.000 indbyggere på to områder inden for aktiveringsindsatsen: kompetencegivende uddannelser og andre foranstaltninger, som dog er de to aktiveringstyper med færrest antal kontanthjælpsmodtagere, jf. *boks 11.8*.

---

<sup>10</sup> Effektanalysen er beskrevet i *kapitel 9 om kvalitet i opgaveløsningen og faglig bæredygtighed*.

<sup>11</sup> Analyse udført for Strukturkommissionens sekretariat af Brian Krogh-Graversen, SFI, *Effekten af aktiveringsindsatsen over for kontanthjælpsmodtagere – har kommunestørrelsen en betydning?*, 2003.

<sup>12</sup> Analyse udført for Strukturkommissionens sekretariat af Christian Overgård, SFI, *Kommunal aktivering af kontanthjælpsmodtagere*, 2003.

### Boks 11.8. Resultater fra analyserne af kommunernes aktiveringsindsats.

- For to af de seks aktiveringstyper har kommunestørrelsen en signifikant indflydelse på kommunernes produktivitet. Det drejer sig om *kompetencegivende uddannelser* og *andre foranstaltninger*, som imidlertid er de to aktiveringstyper med færrest antal kontanthjælpsmodtagere.
- For både *kompetencegivende uddannelser* og *andre foranstaltninger* viste resultaterne, at små kommuner med færre end 16.000 indbyggere generelt set er mindre produktive end de mellemstore kommuner med mellem 16.000 og 30.000 indbyggere.
- For *andre foranstaltninger* gælder det desuden, at de store kommuner med mere end 30.000 indbyggere generelt set er mere produktive end de små kommuner med under 16.000 indbyggere.
- For de fire øvrige aktiveringstyper – *jobtræning*, *individuel jobtræning*, *andre uddannelser* samt *beskæftigelsesprojekter/særligt tilrettelagte forløb* – viste analyserne, at kommunestørrelsen ikke har signifikant indflydelse på kommunernes relative forbedringspotentialer.

Kilde: Analyse udført for Strukturkommissionens sekretariat af Christian Overgård, SFI, *Kommunal aktivering af kontanthjælpsmodtagere*, 2003.

På det foreliggende grundlag er det ikke muligt at drage samlede konklusioner om stordriftsfordele henholdsvis stordriftsulemper i aktiveringsindsatsen.

#### 11.3.7. Skatteforvaltning

Der er i forbindelse med sektoranalysen på skatteområdet gennemført en DEA-analyse af den kommunale ligningsindsats.

Effektanalyserne i Skatteministeriets sektoranalyse omfatter ligningsperioden 2000/2001 og ligningsperioden 2001/2002. Analyserne omfatter 3.000 årsværk ud af en samlet normering i skatteforvaltningerne på omkring 5.000 årsværk.

DEA-analysen er gennemført for to forskellige modeller:

- *Model 1* har antallet af skatteydere og selvangivne beløb som forklarende variable.
- *Model 2* medtager yderligere antallet af personligt erhvervsdrivende som forklarende variabel. Begrundelsen herfor er, at personligt erhvervsdrivende er mere ressourcerkrevende end de øvrige skatteydergrupper.

*Tabel 11.3.* viser sammenhængen mellem kommunestørrelse målt som antal skatteydere og det beregnede effektiviseringspotentiale i DEA-analysen. Det ses, at effektiviseringspotentialet falder med enhedernes størrelse. Analysen viser således tegn på stordriftsfordele.

**Tabel 11.3. Effektiviseringspotentiale i DEA-analyse af kommunale skatteforvaltninger**

Antal skatteydere	Model 1 effektiviseringspotentiale i pct.	Model 2 effektiviseringspotentiale i pct.
Under 5.000.....	55,4	44,5
5.000-10.000.....	50,3	40,6
10.000-15.000.....	49,5	42,1
15.000-20.000.....	45,2	40,9
20.000-40.000.....	37,5	34,4
40.000-60.000.....	36,5	35,2
60.000-100.000.....	37,5	35,9
Over 100.000.....	19,4	18,3

Kilde: Skatteministeriet.

Det største procentvise effektiviseringspotentiale findes altså i enheder med mindre end 20.000 skatteydere.

Der er i sektoranalysen på skatteområdet tilsvarende gennemført en analyse af effektiviseringspotentialet i kommunerne ved hjælp af regressionsanalyse. I disse analyser beregnes effektiviseringspotentialet ved at antage, at de kommuner, der har en produktivitet, der er lavere end gennemsnittet, er i stand til at opnå samme produktivitet som gennemsnittet. De kommuner, der har en produktivitet over gennemsnittet, antages altså ikke at kunne øge deres produktivitet. Dette må siges at være en *meget forsigtig* beregning af besparelspotentialet, der vil undervurdere det samlede effektiviseringspotentiale. På trods af den forsigtige tilgang kan der på baggrund af regressionsanalysen alligevel konstateres betydelige stordriftsfordele i kommunernes skatteforvaltninger. Regressionsanalyserne anvendes til at beregne effektiviseringspotentialet ved at reducere antallet af ligningsenheder, jf. *tabel 11.4.*

**Tabel 11.4. Effektiviseringspotentiale ved reduktion af antallet af forvaltningsenheder**

Antal ligningsenheder	Effektiviseringspotentiale i pct.
100	10-12
80	13-15
60	16-18
40	22-26
20	28-32

### 11.3.8. Øvrige analyser af kommunale serviceydelser

I *boks 11.9* er angivet resultaterne af to analyser af skolerengøring og biblioteker. Begge analyser peger i retning af, at der er stordriftsfordele. Der er stordriftsfordele forbundet med skolerengøring, som kan indhøstes i form af lavere priser, når der inddrages private leverandører. Desuden viser analysen om biblioteker tegn på stordriftsfordele i et vist spænd og stordriftsulemper i et andet, da kommuner med mellem 6.500-18.000 indbyggere er mindre effektive end de øvrige kommuner på området.

## Boks 11.9. Øvrige analyser af kommunale stordriftsfordele

### *Undersøgelse af skolerengøring*

En artikel fra 1999 analyserer et stort datasæt med priser og kvalitetsstandarder for skolerengøring. Hovedformålet med artiklen er at sammenligne udgifterne ved forskellige organiseringer af rengøringen, herunder varetagelse af private og offentlige leverandører. Analyserne af datasættet viser blandt andet, at der generelt er et betydeligt besparelsespotentiale ved at udlicitere skolerengøring.

De private leverandørers kvadratmeterpriser falder, når skolestørrelsen vokser. For de offentlige leverandører varierer kvadratmeterprisen ikke med skolestørrelsen. Prisforskellen mellem de private og offentlige leverandører vokser således med skolestørrelsen. Forfatterne viser altså, at der er stordriftsfordele forbundet med skolerengøring, men disse kan i stort omfang kun indhøstes (i form af lavere priser), når der inddrages private leverandører. For store skoler kan organiseringen af rengøringen ved egenproduktion have en betydning. Således giver en centraliseret styring af rengøringen lidt lavere priser end en decentral organisering.

### *Undersøgelse af folkebibliotekerne effektivitet*

Folkebibliotekernes effektivitet i perioden 1993-1998 analyseres ved en DEA-analyse. Desuden er analyserne baseret på en såkaldt FDH-algoritme, hvor der stilles så få krav til produktionsforholdene som muligt. Der testes, om en række baggrundsvARIABLE kan forklare forskellene i effektiviteten mellem kommunerne. Analyserne viser, at kommuner med centerbiblioteker generelt er mere effektive, og at kommuner med et generelt højt serviceniveau på alle områder, generelt har en lavere effektivitet i biblioteksvæsenet. Desuden viser analysen tegn på stordriftsfordele, da kommuner med mellem 6.500-18.000 indbyggere er mindre effektive end de øvrige kommuner.

Kilde: Henrik Christoffersen, AKF, professor Martin Paldam og lektor Allan Würtz, *Public versus private production. A study of the cost of school cleaning in Denmark*, 1999, og professor Mogens Dilling-Hansen, *Effektiviteten af den offentlige serviceproduktion. En analyse af kommunale folkebiblioteker*, 2000.

## 11.4. Amternes produktivitet på sygehusområdet

---

I relation til amterne er der kun medtaget en analyse af produktiviteten på sygehusområdet. Dette område er til gengæld kendetegnet ved datamæssigt at være særdeles velbelyst i forhold til andre kommunale serviceområder.

I det følgende gennemgås sygehusenes produktivitet fordelt på amter og H:S.

Amtets produktivitet fremkommer som et vægtet gennemsnit af produktiviteten på amtets sygehuse, jf. *boks 11.10*.<sup>13</sup>

Metodisk er der problemer i det nuværende DRG-system, der udgør grundlaget for produktivitetsanalysen med at sammenligne produktiviteten mellem lands- og landsdelssygehuse og de øvrige sygehuse, idet produktiviteten på sygehuse med lands- og landsdelsfunktioner formentlig bliver systematisk undervurderet. Denne undervurdering skyldes blandt andet, at udgifter til forskning mv., der især finder sted på de højtspecialiserede sygehuse, ikke fuldt ud honoreres af DRG-systemet, samt at de højtspecialiserede sygehuse reelt behandler tungere patienter, end det fremstår, når produktionsværdien beregnes som et gennemsnit af de behandlinger, der er indplaceret i den enkelte DRG-gruppe.<sup>14</sup>

Derfor er der i det følgende gennemført en produktivitetsanalyse, hvor der tages højde for, at lands- og landdelssyehusene ikke umiddelbart kan sammenlignes med central- og lokalsygehuse.

Hvis man ikke foretog en sådan metodisk afgrænsning, ville de højtspecialiserede sygehuse systematisk fremstå som mindre produktive end andre sygehuse, hvilket ligeledes vil have konsekvenser for sammenligningen af produktiviteten mellem amter. Konklusionen er, at der er en vis usikkerhed forbundet med sammenligninger af produktiviteten mellem store og små amter.

Den gennemførte analyse viser en spredning i den beregnede produktivitet fra 1,00 i Århus og Vejle amter til 0,87 i Sønderjyllands

---

<sup>13</sup> For amternes vedkommende gennemføres analyser af amternes produktivitet som leverandører af sygehuseydelse. Fokus for analyserne er således, om amternes egne sygehuse er produktive. Det indebærer, at amternes rolle som køber af sundhedsydelser ikke er belyst, f.eks. om amterne køber ydelser billigt hos private leverandører eller i andre amter som følge af samarbejde om patientbehandlingen.

<sup>14</sup> DRG-gruppens takst udregnes som et gennemsnit af en række behandlinger, der er tilstræbt ressourcehomogene, på såvel lands- og landsdelsafdelinger som på basisafdelinger. I praksis vil de højtspecialiserede sygehuse formentlig som gennemsnit behandle de tungeste patienter/yde en mere specialiseret behandling inden for en DRG-gruppe. I givet fald vil de højtspecialiserede afdelinger i "almindelige" produktivitetsanalyser ikke fuldt ud kompenseres for det faktiske ressourcetræk og vil dermed fremstå som mindre produktive, end de reelt er.

Amt, der i analysen fremstår som det mindst produktive amt, hvis der ses bort fra Bornholm.

### Boks 11.10. Sammenhæng mellem befolkningsstørrelse og produktiviteten

I *tabel 11.5* er amternes produktivitet rangeret, dels i forhold til den beregnede produktivitet, dels i forhold til amternes størrelse. Opgjort ved DEA-metoden betyder det, at jo tættere på én i produktivitetsscore, jo mere produktivitet er et amt.

**Tabel 11.5. Amternes/H:S' produktivitet – rangeret efter score og efter befolkningsstørrelse, 2001**

	Rangeret efter score		Rangeret efter størrelse		
	Indbyg- gertal	Produkti- vitets- score		Indbyg- gertal	Produk- tivitets- score
Århus .....	640.637	1,00	Århus.....	640.637	1,00
Vejle .....	349.186	1,00	København ....	615.115	0,97
Ringkøbing .....	273.517	0,98	H:S.....	590.224	0,92
Roskilde .....	233.212	0,97	Nordjylland ...	494.833	0,94
København.....	615.115	0,97	Fyn .....	472.064	0,90
Frederiksborg ...	368.116	0,97	Frederiks- borg.....	368.116	0,97
Vestsjælland .....	296.875	0,95	Vejle .....	349.186	1,00
Nordjylland.....	494.833	0,94	Vestsjælland .	296.875	0,95
Storstrøm.....	259.691	0,94	Ringkøbing....	273.517	0,98
H:S.....	590.224	0,92	Storstrøm .....	259.691	0,94
Ribe .....	224.446	0,91	Sønderjyl- land .....	253.249	0,87
Fyn.....	472.064	0,90	Viborg.....	233.921	0,88
Viborg .....	233.921	0,88	Roskilde.....	233.212	0,97
Sønderjylland ...	253.249	0,87	Ribe .....	224.446	0,91
Bornholm.....	44.126	0,77	Bornholm .....	44.126	0,77
Landsgnst. ....		0,94	Landsgnst. ....		0,94

Anm.: Et amts produktivitet fremkommer ved en (vægtet) sammenvejning af produktiviteten på amtets sygehuse. Som følge af metodiske problemer med at sammenligne produktiviteten på lokal/centralsygehuse med lands- og landsdelssygehuse er DEA-analysen foretaget ved:

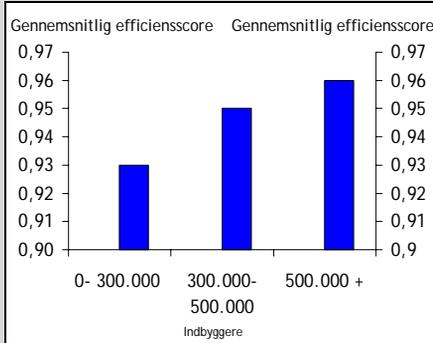
- 1) at gruppere sygehusafdelingerne som henholdsvis lands- og landsdelsafdelinger eller basisafdelinger.
- 2) at foretage en DEA-analyse, hvor sygehusets score beregnes som afstanden til en kombination af de mest produktive sygehuse i grupperne.
- 3) at beregne amtets produktivitetsscore ved at anvende et simpelt gennemsnit for amtets sygehuse. Bornholms Amt er udeladt af beregningerne.

I *figur 11.8a.* og *figur 11.8b.* er sammenhængen mellem befolkningsstørrelsen i amterne og produktiviteten illustreret.

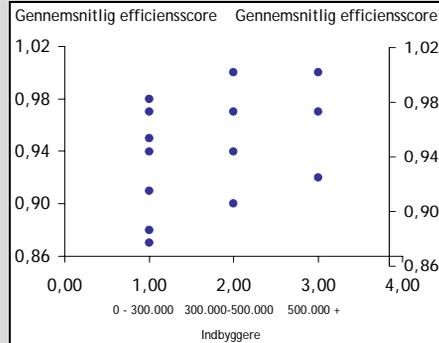
Af *figur 11.8a.* fremgår, at de store amter i gennemsnit har en score på 0,96 og de mindste en score på 0,93.

Den store spredning inden for hver gruppering af amterne (og H:S) betyder dog, at der ikke kan fastslås en statistisk signifikant sammenhæng mellem størrelse og produktivitet, jf. *figur 11.8b.*

**Figur 11.8a. Amtsstørrelse og produktivitet**



**Figur 11.8b. Spredning i produktiviteten**



En regressionsanalyse med en kontinuert forklarende variabel giver da heller ingen sammenhæng mellem amtsstørrelse og produktivitet, når Bornholm (som ekstrem observation) rettelig udelades af analysen.

Spredningen i produktiviteten blandt amter med henholdsvis under 300.000 indbyggere, mellem 300.000-500.000 og over 500.000 indbyggere er omtrent lige stor. Analysen viser, at de største amter med over 500.000 indbyggere i gennemsnit har en produktivitetsscore på 0,96, og at de mindste amter med under 300.000 indbyggere har en score på 0,93. Det er vigtigt at understrege, at betragtningerne om sammenhængen mellem produktivitet og amtsstørrelse bygger på gennemsnitsberegninger, og der er således nogle af de små amter, som er mere produktive end nogle af de store amter.

Det er dog generelt set problematisk at drage konklusioner på baggrund af kun 15 observationer.

Gennemsnitsberegninger bliver mere valide, når antallet af observationer stiger. Derfor vil det begrænsede antal amter altid sætte

en naturlig barriere for, hvor sikre konklusioner der kan drages på baggrund af en analyse af produktivitet i amterne.

En del af forskellene mellem amterne kan lige så vel skyldes geografiske og socioøkonomiske forskelle. Tages det begrænsede antal amter i betragtning, kan det således samlet set ikke entydig konkluderes, at der er en sammenhæng mellem produktivitet og amtsstørrelse.

# 12

## Styrbarhed – styringsrelationen mellem stat, amter og kommuner

### 12.1. Indledning og sammenfatning

---

Folketinget kan inden for grundlovens rammer legitimt formulere politikker på alle områder for hele landet. Det er derfor et vigtigt hensyn, at en kommunal og regional struktur understøtter, at Folketinget og regeringen kan formulere mål og gennem forskellige styringstiltag sikre sig, at disse implementeres i forhold til politikområder, som er dækket af de decentrale forvaltningsled.

Forholdet mellem staten og kommunerne har siden kommunalreformerne i 1970'erne været præget af en overordnet målsætning om decentralisering af egnede opgaver fra stat til kommuner og amter. I takt med decentraliseringen er der udviklet en række forskellige metoder i den statslige styring. Hensigten har været at sikre, at nationale mål kan realiseres, herunder målene i den økonomiske politik, samtidig med at amter og kommuner har politiske manøvrer muligheder til at løse deres opgaver ud fra de varierende lokale forhold og præferencer. Der anvendes således i dag en bred vifte af styringsredskaber, der retter sig både mod den decentrale økonomi og mod aktiviteterernes indhold, niveau og udførelse.

I dette kapitel præsenteres først rammerne for den statslige styring af kommuner og amter. Derefter præsenteres den række af styringsredskaber, som aktuelt er i anvendelse. Efterfølgende foretages en vurdering af den aktuelle kommunale og regionale strukturs styrbarhed. Denne vurdering baserer sig dels på mere princi-

pielle overvejelser, dels på en tentativ vurdering af mere empirisk karakter.

Vedrørende rammerne for den statslige styring af kommuner og amter peges på, at der altid vil være et spændingsfelt mellem decentralisering og nationale politiske mål og hensyn, som begrundet en statslig styring af de kommunale aktiviteter. Yderligere peges på nødvendigheden af, at den statslige styring af kommuner og amter koordineres. Endelig fremhæves mål- og rammestyring i kombination med aftalesystemet som hovedmidlet til i styringsmæssig henseende at forene hensynet til makro-økonomisk styringsevne og forfølgelse af nationale mål på den ene side og en effektiv decentraliseret opgaveudførelse med et politisk meningsfyldt råderum på den anden side.

Angående udviklingen i styringsrelationen mellem staten og de decentrale forvaltningsled konkluderes følgende:

- De årlige økonomiaftaler har op gennem 1980'erne og 1990'erne udviklet sig til også i stigende grad at omfatte indholdsmæssige og sektorspecifikke tiltag. Dette kan dels ses som udtryk for en stigende landspolitisk interesse for de decentraliserede serviceområder, dels som et udtryk for kommunale ønsker om i aftalerne at fastlægge fælles forventninger til overordnede mål og specifikke indsatsområder. Især på sygehusområdet har der været en tendens til, at der indgås aftaler, som omfatter stadig flere forhold i til-læg til økonomiske forhold. I de allerseneeste år er aftalerne dog blevet indholdsmæssigt smallere og mere økonomisk orienterede.
- Der er i stigende grad etableret statslige øremærkede tilskudspuljer, som kommuner og amter efter ansøgning kan få del i. Baggrunden er typisk et landspolitisk ønske om på denne måde at fremme aktiviteten på bestemte områder og ofte tillige et ønske om, at aktiviteterne bliver varetaget på en bestemt måde.
- Ønsket om at tilgodese borgernes retssikkerhed har spillet en stigende rolle gennem de sidste 15-20 år, hvilket er ud-møntet i, at borgerne i stigende omfang er tildelt rettigheder i forhold til de decentrale forvaltningsleds opgavevare-

tagelse. Disse rettigheder understøttes af tilsyns- og klagesystemer.

- Der er generelt sket en stigning i den statslige forskriftstyring af kommunerne. Det fremgår af undersøgelser af statens forskriftsstyring gennemført for 1980 og 1998, at de kommunale chefer oplever, at mængden af forskrifter gør det vanskeligt at bevare det forvaltningsretlige overblik. Endvidere oplever de kommunale chefer en stigende statslig regulering af kommunernes arbejdsprocesser (procedureregler).
- De mange plansystemer, der blev indført i løbet af 1970'erne, er op gennem 1980'erne og 1990'erne blevet afviklet/opblødt.

Styrbarhed kan defineres som muligheden for at formulere og implementere nationale politiske målsætninger for opgaver, der varetages af decentrale forvaltningsled, med færrest mulig omkostninger og med størst mulig succes. På baggrund af kapitlets mere principielle overvejelser peges på følgende sammenhænge mellem den kommunale og regionale struktur og styrbarhed:

- Styrbarheden øges med den faglige og økonomiske bæredygtighed i de kommunale og regionale enheder, idet de decentrale forvaltningsenheders mulighed for at implementere nationale politiske målsætninger dermed forbedres.
- Tilsvarende muliggør faglig og økonomisk bæredygtighed, at kommuner og amter i større udstrækning kan styres på mål og rammer. Vilkårene for, at kommuner og amter kan overlades et større ansvar for opgavetilrettelæggelsen, vil være bedre, jo større faglig og økonomisk bæredygtighed de har.
- Styrbarheden vil alt andet lige være større, jo mere homogene kommunerne og regionerne er i henseende til administrativ kapacitet og finansiel formåen.
- Styrbarheden stiger med ensartethed i de enkelte enheders opgaveansvar og klarhed om opgavefordeling.
- Styrbarhed forudsætter, at regeringen med opbakning fra Folketinget har tilstrækkelig politisk styrke vis-a-vis kommuner og regionale enheder til at varetage de nationale interesser.

Angående den nuværende kommunale og regionale strukturs styrbarhed konkluderes følgende:

- Samlet er det vurderingen, at både kommuner og amter i vidt omfang efterlever de nationale målsætninger, og styrbarheden derfor samlet set må vurderes som god. Det kan antages, at dette blandt andet kan tilskrives den dialogbaserede styringsform. Dog er der visse indikationer af, at forskellene i bæredygtighed især på det primærkommunale område negativt påvirker muligheden for en hensigtsmæssig tilrettelæggelse af den statslige styring, idet vilkårene for statslig styring ved mål og rammer frem for detailregulering ville være bedre, hvis de mindste kommuner havde en bæredygtighed, som ikke stillede væsentligt andre krav til den statslige styring end vilkårene i større kommuner og amter.
- Sammenligninger mellem aftalt og budgetteret vækst i udskrivningsprocenter og vækst i nettodriftsudgifter og serviceudgifter viser, at den kommunale og regionale struktur med aftalesystemet har en rimelig styrbarhed, om end der i 1990'erne har været problemer med at efterleve aftalerne. Budgetterne for 2003 og 2004 tyder på en forbedret aftaleoverholdelse, hvilket i høj grad må tilskrives meget klart formulerede målsætninger fra statslig side.
- Aftalerne på det amtslige område har haft en styringsmæssig effekt. Det er samlet set konklusionen, at styringen af sygehusområdet i amterne i betydelig udstrækning tilrettelægges under hensyntagen til de indgåede aftaler – ikke mindst har sygehusaftalen for 2000-2002 haft en effekt for styringen af sygehusvæsenet.
- Det er forbundet med betydelige metodiske vanskeligheder at konkludere om styrbarheden i forhold til regelstyring. Med dette forbehold, er der imidlertid indikationer af, at styrbarheden er rimelig, om end manglende faglig bæredygtighed samt store forskelle heri kommunerne imellem kan svække styrbarheden.

## 12.2. Forholdet mellem stat, amter og kommuner

---

Det fremgår af grundlovens § 82, at kommunernes ret til under statens tilsyn selvstændigt at styre deres anliggender ordnes ved

lov. Almindeligvis<sup>1</sup> fortolkes bestemmelsen således, at det er Folketinget, der bestemmer, hvilke opgaver kommunerne skal udføre, ligesom de statslige myndigheders styring af kommunernes udførelse af disse opgaver kræver lovhjælp.

Bestemmelsen antages at indeholde den bindende forudsætning for Folketinget, at det kommunale selvstyre skal have et vist omfang, dvs. at lovgivningsmagten skal efterlade et vist minimum af opgaver hos kommunerne og ikke kan styre kommunerne så intenst, at der ingen selvstændighed bliver tilbage. Bestemmelsen sammenholdt med kommunernes nuværende opgaver og kompetencer fører typisk til den fortolkning, at det kommunale selvstyres nuværende indhold ligger langt ud over en eventuel konflikt med § 82.<sup>2</sup>

Med udgangspunkt i grundlovens § 82 kan det anføres, at omfanget af kommunernes selvstændighed eller selvstyre vil være afhængigt af to forhold: for det første omfanget af de opgaver, som kommunerne får tildelt ansvaret for, og for det andet det politiske råderum, som fastlægges i lovgivningen, herunder statens tilsyn med og styring af den kommunale opgavevaretagelse. Det kan ikke ud af grundloven udledes, hvilke opgaver der skal decentraliseres, eller hvordan balancen skal være mellem kommunernes selvstændighed på den ene side, og lovgivningen og statens tilsyn og styring på den anden side.

### 12.2.1. Begrundelser for statslig styring

I et decentraliseret system som det danske vil der altid være et spændingsfelt mellem på den ene side ønsket om et lokalt demokrati med kompetence til politisk prioritering og opgaveløsning, og på den anden side nationale politiske mål og hensyn, som begrunder en statslig styring af de kommunale aktiviteter. Det bliver løbende diskuteret fra opgave til opgave, hvor den rette balance mellem disse hensyn ligger.

Regering og Folketing har ansvaret for styringen af den overordnede samfundsudvikling. Set fra statslig side er det derfor væsentligt, at den samlede kommunale aktivitet udvikler sig inden for

---

<sup>1</sup> Eksempelvis Bent Christensen, *Forvaltningsret – Opgaver, hjemmel, organisation*, 1997.

<sup>2</sup> Hans Gammeltoft Hansen, mfl., *Forvaltningsret*, 1994.

rammerne af de overordnede økonomiske og indholdsmæssige mål, som regeringen og Folketinget fastlægger. I forlængelse heraf kan styrbarhed defineres som muligheden for at formulere og implementere nationale politiske målsætninger for opgaver, der varetages af decentrale forvaltningsled, med færrest mulig omkostninger og med størst mulig succes, jf. *boks 12.1*. Det bemærkes, at kommuner og amter inden for denne definition af styrbarhed kan have betydelig autonomi i opgaveløsningen, idet styring både kan finde sted ved, at der sættes meget brede mål og rammer for den decentrale opgavevaretagelse, og ved mere specifikke reguleringer mv. Således vil det ofte være i statslig interesse, at kommuner og amter har et betydeligt manøvrerum.

### **Boks 12.1. Definition af styring og styrbarhed**

*Styring* vedrører aktiviteter, som gennemføres med henblik på at opnå mål ved hjælp af bevidst valgte midler. I overensstemmelse hermed indebærer *styrbarhed*, at Folketinget og regeringen har mulighed for at styre (specifikt eller gennem mål og rammer) de aktiviteter, som er henlagt til decentrale forvaltningsenheder, således at disse lever op til de politisk besluttede målsætninger både indholdsmæssigt og økonomisk på nationalt niveau. Styrbarhed er dermed defineret som muligheden for at formulere og implementere nationale politiske målsætninger for opgaver, der varetages af decentrale forvaltningsled med færrest mulige omkostninger og med størst mulig succes.

Disse definitioner af styring og styrbarhed bygger på en række forudsætninger, som ikke altid reelt er opfyldt. F.eks. kan styringsønsker være diffuse, styringsønsker kan være frembragt i forhandling med de styrede, valget af styringsmidler kan være baseret på ufuldstændige analyser, og der kan i praksis være begrænset interesse i, om resultaterne svarer til styringsønskerne. I forhold til en diskussion af styrbarhed kan den valgte forståelse af styring og styrbarhed imidlertid bruges som en standard eller et kriterium, i forhold til hvilken den reelle styring og styrbarhed kan vurderes.

Der kan ikke opstilles et absolut mål for styrbarhed. Oftest vil en vurdering af styrbarhed derfor være sammenlignende over tid, mellem lande eller vurderet i forhold til en given udgangssituation.

Da kommuner og amter står for en meget stor del af det samlede offentlige forbrug og skatteudskrivning, er styringen af den kommunale økonomi afgørende for implementeringen af den økonomiske politik.

Samtidig er det set fra statslig side vigtigt, at der for eksempel kan arbejdes med minimumsstandarder mv. i den offentlige service på

vigtige serviceydelser inden for f.eks. uddannelse og sundhed, mens man samtidigt på andre områder kan overlade det til kommunalbestyrelsen eller amtsrådet at fastlægge serviceniveaue. Endvidere har prioriteringen af vigtige serviceområder konsekvenser for andre samfundsforhold (eksternaliteter). For eksempel kan lav prioritering af folkeskole- og gymnasieområdet være forbundet med uønskede samfundsøkonomiske tab.

Fra statslig side kan der endvidere være et politisk ønske – som kan ændre sig over tid – om på visse områder at sikre en mere eller mindre ensartet opgavevaretagelse på landsplan. Sådanne ønsker kan rette sig mod indhold såvel som processer. Samtidig spiller det ind i styringsdiskussionen, at de opgaver, kommunerne varetager i dag, er omfattet af en betydelig landspolitisk bevågenhed.

Set fra kommunal og amtslig side er der et behov for at indgå i en dialog med regeringen og Folketinget om udformningen af den konkrete lovgivning og de overordnede mål, idet den praktiske administration af store udgiftsområder varetages af kommunerne og amterne.

### 12.2.2. Koordination af den statslige styring af kommunerne

Den tværgående koordination er af flere grunde afgørende i forhold til såvel statens overordnede styringsansvar som kommuners og amters lokale styring og implementering af lovgivningen.

For amterne og kommunerne, der administrerer hovedparten af de direkte borgerrettede myndigheds- og serviceopgaver, er det vigtigt, at der er gode muligheder for en fleksibel og kundenvenlig forvaltning set fra borgernes synspunkt. Det stiller for det første krav til den interne koordinering i den statslige styring af kommunerne, hvor flere sektorministeriers styring og regulering skal passe sammen. For det andet skal den statslige styring og regulering på de enkelte sektorområder være samstemt med den overordnede økonomiske styring. Det kan således være u hensigtsmæssigt, hvis mulighederne for lokal styring er bundet af forskellighed i reguleringen af reelt sammenhængende sektorområder – eksempelvis socialområdet og sundhed eller socialområdet og undervisning.

Den tværgående koordinering er central i forhold til at undgå en statslig styring og regulering, hvor der ikke er taget højde for de økonomiske og administrative konsekvenser for kommuner og amter. Både set fra statens side og fra kommuners og amters side er koordineringen betydende i forhold til en samlet udgiftsstyring.

Ansvar for den interne statslige koordination af styringen i forhold til kommuner og amter er først og fremmest forankret i Finansministeriet og Indenrigs- og Sundhedsministeriet.

Siden kommunalreformerne i 1970'erne har der i staten udviklet sig en række formaliserede instrumenter, der har skullet styrke den interne koordination i staten.

De enkelte ministerier er forpligtet til at vurdere eventuelle økonomiske eller administrative konsekvenser for kommuner og amter ved ny lovgivning. Parallelt har Finansministeriet en formel adgang og forpligtelse til at vurdere eventuelle økonomiske og administrative konsekvenser for kommuner og amter.

Ovenstående skal ses i sammenhæng med indførelsen af Det Udvidede Totalbalanceprincip (DUT), der har været et væsentligt instrument i Finansministeriets sikring af den interne koordination, jf. *også kapitel 14 om finansiering*. Princippet sikrer, at kommuner og amter kompenseres økonomisk for eventuelle nye opgaver eller ændringer i statens regulering med udgiftsmæssige konsekvenser for kommuner og amter. Med princippet åbnes for en dialog mellem de kommunale parter og de respektive ressourceministerier ved ændringer i styring og regler, der samtidigt løbende følges af Finansministeriet.

Endelig kan det fremhæves, at Indenrigs- og Sundhedsministeriet i 2001 har offentliggjort en vejledning om regeludstedelse i forhold til kommunerne. Vejledningen er møttet på ressourceministerierne og vedrører den tekniske udformning og tilrettelæggelse af statens forskriftstyring rettet mod kommuner og amter. Retningslinjerne sigter mod at medvirke til en fortsat forbedring af lovkvaliteten i statens regulering og styring af kommunerne.

Gennemgående er der en relativt stærk tværgående koordination, når det gælder koordinering af lovgivning og regler med økonomiske konsekvenser for kommuner og amter.

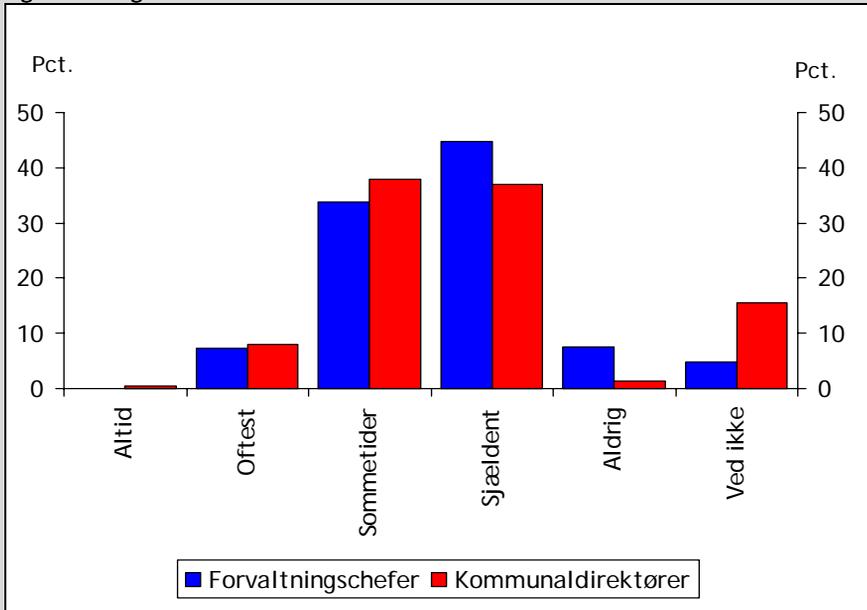
Kommunerne har imidlertid gennem de senere år kritiseret staten for ikke i tilstrækkeligt omfang at tilvejebringe den nødvendige interne koordination i forhold til at sikre konsistens og balance i styringen af de forskellige sektorområder. I *boks 12.2* er omtalt en undersøgelse af de kommunale chefers vurdering af koordinationen af den statslige forskriftstyring af kommunerne. Omkring hver tredje kommunaldirektør mener, at forskrifter om samme emne ofte er koordinerede, mens omkring halvt så mange mener, at det sjældent er tilfældet.

### **Boks 12.2. Kommunale chefers vurdering af koordinationen af den statslige styring**

Som led i en undersøgelse af statens forskriftstyring af kommunerne i 2000 blev kommunaldirektører og forvaltningschefer spurgt om deres vurdering af den interne koordination i staten af forskriftstyringen af kommunerne. Der blev stillet to sammenhængende spørgsmål, idet det første vedrørte, om kommunerne modtager forskrifter om samme emne fra forskellige myndigheder, og det andet vedrørte, om sådanne forskrifter er koordinerede.

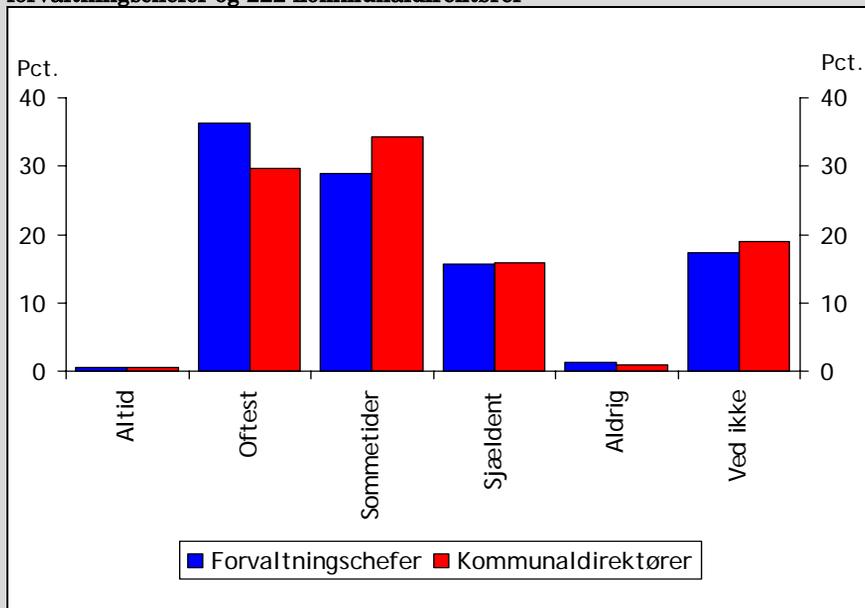
Lidt under hver tiende kommunaldirektør angav, at det ofte sker, at kommunen modtager forskrifter fra forskellige myndigheder om samme emne, mens omkring hver tredje angav, at det sker sommetider, jf. *figur 12.1*.

**Figur 12.1. Spørgsmål 1: Modtager kommunen/forvaltningen forskrifter fra forskellige statslige myndigheder vedrørende samme opgaveområde? N=851 forvaltningschefer og 222 kommunaldirektører**



30 pct. af kommunaldirektørerne mener, at forskrifter om samme emne ofte er koordinerede, mens lidt over 15 pct. mener, at det sjældent er tilfældet, jf. figur 12.2. Kun 1 pct. angiver, at sådanne forskrifter aldrig er koordineret. Forvaltningscheferne er gennemgående mere positive i deres vurdering end kommunaldirektørerne.

**Figur 12.2. Spørgsmål 2: Er forskrifter fra forskellige statslige myndigheder vedrørende samme opgaveområde koordineret fagligt/indholdsmæssigt? N=846 forvaltningschefer og 222 kommunaldirektører**



Undersøgelsen er nærmere beskrevet i *boks 12.4.* nedenfor.

Kilde: KL, Indenrigsministeriet, Finansministeriet, *Statens forskriftsstyring af kommunerne*, juni 2000.

### 12.3. Oversigt over redskaber i den statslige styring

Kun i meget få tilfælde forekommer styring, hvor staten, kommuner og amter er rendyrkede "afsendere" og "modtagere" af styring. Oftest vil der ikke være tale om en hierarkisk statslig styring af kommunerne og amterne, men om forhandling mellem parter, hvor etablering af enighed om mål og midler i et vist omfang opfattes som en værdi i sig selv. De økonomiske aftaler mellem regeringen og de kommunale organisationer er ikke juridisk bindende for regeringen, amterne og kommunerne, men nok politisk eller moralsk forpligtende.

Således er forhandling et styringsmiddel, der vælges ud fra en betragtning om, at regeringen som udøvende magt på denne måde maksimerer sandsynligheden for, at styringsønskerne reelt implementeres. For kommunerne øger det muligheden for, at de praktiske erfaringer med forvaltningen af opgaver kan indgå i styringen og i regeldannelsen. Det er på den måde en grundlæggende præmis for den aktuelle statslige styring af kommuner og amter, at parter, der accepterer styring som legitim og hensigtsmæssig, i højere grad og med lavere styringsomkostninger vil implementere politikkerne.

Hermed afspejles det aspekt, at staten på den ene side og kommuner og amter på den anden side indgår i en styringsrelation med forskellige ressourcer. Folketing og regering har på den ene side en legitim adgang til at styre samfundsudviklingen i hele landet. Yderligere råder Folketinget og regeringen over betydelige finansielle midler og et stort administrativt og analytisk apparat. Kommuner og amter har på den anden side opbygget et velfungerende implementeringsapparat, som Folketinget og regeringen er afhængig af ved implementeringen af styringsønsker. Yderligere er det en ressource for kommuner og amter i deres samspil med regering og Folketing, at de har demokratisk legitimitet i kraft af muligheden for at repræsentere lokale interesser og præferencer samt ved det grundlovsfæstede kommunale selvstyre.

Denne gensidighed må betragtes som et styringsmæssigt grundvilkår, hvilket er baggrunden for, at forhandling, inddragelse og aftaler er et gennemgående træk ved den statslige styring af de decentrale forvaltningsled.

Opgave- og byrdefordelingsreformerne i 1970'erne blev gennemført på basis af relativ konsensus om, at der skulle ske en øget decentralisering, og at amter og kommuner skulle have både kompetencen og det økonomiske ansvar. Men samtidig medførte decentraliseringen et behov for centralt at have nogle styringsværktøjer i forhold til økonomisk styring af de samlede offentlige udgifter i forhold til sikring af prioritering af vigtige serviceområder og i forhold til lighedsprincipper for borgerne. Der er derfor i perioden udviklet en række forskellige styringsformer mellem staten og kommunerne.

Overordnet kan der skelnes mellem følgende kategorier af styringsredskaber:

- *Aftaler* mellem regeringen og de kommunale parter, herunder de årlige økonomaftaler og DUT-forhandlingerne.
- *Øvrige økonomiske styringsredskaber* som eksempelvis fastsættelse af refusionssatser på visse områder og afsættelse af puljer mv., som er øremærket til bestemte formål.
- *Regelstyring* som sker via forskrifter (love, bekendtgørelser, vejledninger, mv.).
- *Informationer* (f.eks. nøgletal, undersøgelser, mv.).
- *Øvrige styringsmetoder* som blandt andet omfatter tilsynsvirksomhed, klagesystemer og andre reguleringsformer som plansystemer og forsøgsvirksomhed.

I *afsnit 12.4.-12.6.* gennemgås udviklingen i styringsrelationerne mellem stat, kommuner og amter siden 1970, idet styringsredskaberne grupperes efter

- aftaler og øvrige økonomiske styringsredskaber
- regelstyring og informationer
- øvrige styringsmetoder.

#### 12.4. Aftaler og øvrige økonomiske styringsredskaber

---

Den statslige økonomiske styring af kommuner og amter har tre grundpiller:

- Finansieringssystemet, herunder DUT-systemet og de statslige refusioner.
- Aftalesystemet.
- Puljer.

Finansieringssystemet, herunder de statslige refusioner er beskrevet i kapitel 14 om finansiering. I det følgende fokuseres primært på aftalesystemet og puljer.

De kommunaløkonomiske aftaler siden 1980 har som faste bestanddele haft udviklingen i de kommunale udgifter og/eller skat-

ter, bloktilskuddets størrelse, størrelsen af kompensation for nye opgaver og regulering af omfanget af kommunernes låntagning.

Fokus har gennem årene vekslet mellem henstillinger på udgiftsiden og henstillinger på skattesiden. De fleste aftaler har fokuseret på skatteudskrivningens størrelse, idet der hermed samtidig har været tilsigtet en indirekte styring af udgifterne.

Af *boks 12.3.* fremgår en summarisk oversigt over kommuneaftalernes økonomiske indhold siden 1980 og eventuelle regeringsindgreb efter budgetvedtagelsen.

### Boks 12.3. Kommunaløkonomiske aftaler og indgreb siden 1980

Budget-år	Retningslinjer for budgetvedtagelse		Indgreb efter budgetvedtagelsen
1980	Aftale:	Kommuner: 3 pct. realvækst. Amter: 1½ pct. realvækst.	
1981	Aftale:	Kommuner: 2 pct. realvækst. Amter: 1½ pct. realvækst.	
1982	Aftale:	Kommuner: 1 pct. realvækst. Amter: 1 pct. realvækst.	
1983	Aftale:	Kommuner: 1 pct. realvækst. Amter: 1 pct. realvækst.	Bloktilskudsreduktion: Kommuner 2 mia.kr. og amter 1 mia.kr. kombineret med "krone til krone"-spareplan. Tolvtedelsrater beskåret som følge af lavere indkomstudvikling.
1984	Aftale:	Undgå skattestigninger uanset yderligere bloktilskudsreduktion. Udgifter reduceres med 2 pct.	Kommuner: Likviditetsbinding på 1,9 mia.kr. pr. 1. juli 1984. Amter: Bunden opsparing på 390 mio.kr. pr. 1. november 1984.
	Lov:	Reduktion af bloktilskud 1984 og 1985.	
1985	Aftale:	Skatter i ro og uændret aktivitet uanset den kendte bloktilskudsreduktion.	Bloktilskudsreduktion (konjunkturregulering): Kommuner 3,9 mia.kr. og amter 0,6 mia.kr.
	Statslig henstilling:	Uændret aktivitet forstås i forhold til seneste (lave) regnskabstal.	

1986	Statslig henstilling:	Uændret aktivitet (R 1984-niveau) og uændret skat.	"Julepakke"-afgift på forhøjelse af driftsudgifter i 1986 i forhold til R 1984. Afgift på anlægsarbejder i 1986.
	Lov:	Bloktilskudsreduktion (yderligere konjunkturregulering): Kommuner 2,3 mia.kr., amter 0,7 mia.kr.	
1987	Aftale:	("Fælleserklæring") Udgifter i 1987 og 1988 må ikke overstige gennemsnit i to foregående år.	Midlertidigt anlægsstop efterår 1986 efterfulgt af aftale om reduktion af anlægsbudgetter.
	Lov:	Indbetaling af beløb (deponering ved overskridelse af udgiftsloft i 1987 og 1988). Reduktion af amters bloktilskud med 1 mia.kr.	
1988	Jf. 1987 Lov:	("Fælleserklæring" og deponering) Reduktion af bloktilskud. Amter: Skatteloft ved lov svarende til skatter 1987 plus 0,2 pct. point. Til gengæld ingen deponering i 1988 (vedrørende 1987).	
1989	Aftale:	Undgå skatteforhøjelser. Uændrede udgifter.	
1990	Aftale:	Kommuner: Skat ned med 0,2 pct. point. Amter: Undgå skatteforhøjelser.	
1991	Aftale:	Udgiftsudvikling parallel med staten. Kommuner: Skat ikke overstige 1989-niveau minus 0,2 pct. point. Amter: Undgå skatteforhøjelser.	
1992	Aftale:	Undgå skatteforhøjelser 1992-1994. Indførelse af budgetgaranti og finansieringsgaranti.	
1993	Aftale:	Undgå skatteforhøjelser (jf. 1992). Hypotekbanklån til alle kommuner og amter.	Aftale om bortfald af rentefrihed på Hypotekbanklån i 1993 (begrunder i skattestigninger). Opfordring til forhøjelse af anlægsaktivitet (lånefinansieret).

1994	Aftale:  Lov:	Undgå skatteforhøjelser (i forhold til 1993). Hypotekbanklån til amter og Københavns og Frederiksberg kommuner. Kommunal medfinansiering af ”skråt skatteloft”.	
1995	Aftale:	Undgå skatteforhøjelser.	Kompensation til pensionister for skattestigninger (kommunalt finansieret).
1996	Aftale:	Kommuner: Muligheder for beskeden skatteforhøjelse. Amter: Skatteforhøjelse på 0,5 pct.	(Afregning af selskabsskatter mv. ændret)
1997	Aftale:	Kommuner: Uændret skat. Amter: Skatteforhøjelse på 0,25 pct.	
1998	Aftale:	Kommuner: Muligheder for beskeden skatteforhøjelse. Amter: Skatteforhøjelse på 0,5 pct.	
1999	Aftale:  Lov:	Uændret skat. Kommuner: Realvækst i serviceudgifter 1999-2002 højst 1 pct. Amter: Realvækst 1½-2 pct. Præmie til kommuner og amter, der nedsætter skatten (25 pct. af mistet provenu).	Kommuner: Aftale om 10 pct. reduktion af anlægsbudgetter. Amter: Indbetaling til staten af 300 mio.kr. gamle nov.rater (reaktion på manglende overholdelse).
2000	Aftale:	Uændret skat. Kommuner: 1 pct. vækst, jf. 1999. Amter: 1,3 pct.s realvækst.	
2001	Aftale:	Kommuner: 1 pct. vækst, jf. 1999. Uændret skat. Amter: 1,6 pct. realvækst. Skat kan stige med 0,1 pct.point	
2002	Aftale:	Uændret skat. Kommuner: 1 pct. vækst, jf. 1999. Amter: Sundhed 3½ pct. vækst, øvrige 1 pct.	Henstilling om reduktion af kommuners og amters driftsbudgetter.
2003	Aftale:	Skattestop til efterretning. Kommuner: 0,6 pct. realvækst. Amter: 2 pct. realvækst.	Amter: Neutralisering af merprovenu ved skattestigning.

2004	Aftale:	Skattestop til efterretning. Kommuner: Det aftalte niveau svarer til en realvækst i serviceudgifterne på 0,6 pct. Amter: Det aftalte niveau svarer til en realvækst i driftsudgifterne på 1,9 pct.	
------	---------	--	--

Kilde: For årene til og med 2003: Thorkil Juul og Henrik Kyvsgaard, *Kommunens budget – udgifter og finansiering*.  
For 2004: Finansministeriet.

#### 12.4.1. Aftalesystemets afbalancering mellem økonomisk styring og lokalt råderum

De årlige kommuneaftaler er frivillige og kollektive. Det betyder, at aftalerne ikke er juridisk bindende for den enkelte kommune eller det enkelte amt, da de kommunale organisationer ikke formelt kan forpligte deres medlemmer. Aftalerne ændrer således ikke på de enkelte kommuner og amters adgang til at foretage tilpasninger til lokale forhold, men fastlægger de overordnede rammer for de samlede tilpasninger i kommunerne henholdsvis amterne set under ét. Aftalesystemet har dermed som grundlæggende forudsætning, at organisationernes medlemmer kollektivt følger de henstillinger, som deres organisationer har indgået aftale om.

Det er i den forbindelse vigtigt at understrege, at aftalesystemet ikke er udtryk for en forhandling mellem lige parter. Det følger af, at regeringen i tilfælde af, at en aftale ikke kan opnås, i stedet kan vælge at søge tilslutning direkte i Folketinget til sin politik.

Aftalesystemet tilgodeser på denne måde hensynet til makroøkonomisk styring ved, at der lægges en ramme for den samlede kommunale sektors udgifts- og indtægtsdispositioner, samtidig med at hensynet til det kommunale selvstyre fastholdes. Aftalesystemet foretager dermed en afbalancering mellem hensynet til den overordnede styring, der er regeringens ansvar, og hensynet til de lokale prioriteringer, der er kommunernes og amternes ansvar.

#### 12.4.2. Udvidelse af kommuneaftalernes indhold

Siden slutningen af 1970'erne har aftalesystemet gradvist udviklet sig fra alene at omhandle de økonomiske rammer for kommunernes og amternes virke til et bredt politisk dialogforum, hvor rammerne for den kommunale opgaveløsning drøftes mellem regeringen og de kommunale parter. Samtidig er kommuneaftalerne over perioden i stigende omfang blevet anvendt som styringsinstrument for udvalgte dele af det kommunale udgiftsområde.

Aftalerne har over perioden udviklet sig til længere dokumenter med faste opdelinger på de kommunale og amtskommunale sektorområder (arbejdsmarked, det sociale område, folkeskolen, sundheds- og psykiatriområdet osv.). Dog er de allerseneste års aftaler blevet smallere og mere økonomisk orienterede.

Blandt de første eksempler på initiativer i kommuneaftalerne til opprioritering af et område kan nævnes, at kollektive trafikordninger, energiområdet og udgifter til beskæftigelse af langtidsledige i 1981-82 blev undtaget fra aftalerne på udgiftssiden. På disse sektorområder indeholdt aftalerne dermed implicit en opfordring til kommunerne om at opprioritere indsatsen.

Et større sektorinitiativ kom i 1986, hvor regeringen og Amtsrådsforeningen i aftalen om 1987 og 1988 henstillede til de enkelte amter at nedbringe ventelisterne på sygehusene.

For sygehusvæsenet har økonomaftalerne op gennem 1990'erne udviklet sig i retning af egentlige sundhedspolitiske aftaler mellem regeringen og amterne. Som anført var de første "ventetidsaftaler" en del af en økonomaftale. Opfølgning på hjerte- og kræftplanerne, der som udgangspunkt blev udarbejdet uden for økonomaftalerne, har også været et element i budgetsamarbejdet. I aftalen for 1995 blev der opnået enighed mellem staten og Københavns og Frederiksberg kommuner om en større strukturændring af sygehusvæsenet i hovedstadsområdet med oprettelsen af Hovedstadens Sygehusfællesskab.

Udviklingen fra rene økonomaftaler til bredt dækkende kommuneaftaler skal blandt andet ses i lyset af, at de amtslige og kommunale serviceområder har fået en højere prioritet på landspolitisk

niveau, hvor regeringen har et ønske om at øve indflydelse på udviklingen i udførelsen og prioriteringen af de enkelte kommunale serviceområder. Samtidig skal udvidelsen ses i lyset af kommunale ønsker om i aftalerne at fastlægge forventninger til overordnede mål og specifikke indsatsområder.

Kernen i aftalesystemet er fortsat den overordnede økonomiske styring og koordinering, men derudover er de bredt dækkende kommuneaftaler en måde for regeringen at opnå indflydelse, samtidig med at decentraliseringen af opgaverne bevares, og uden at der (i første omgang) gribes til lovgivning. For de kommunale parter er de bredt dækkende kommuneaftaler en mulighed for at opnå indflydelse på indhold og proces omkring større landspolitiske sektorinitiativer, ligesom det er et vigtigt hensyn at undgå uflexibel regelstyring.

Udviklingen kan også ses i sammenhæng med, at fokus i den økonomiske politik i højere grad bliver rettet mod strukturelle problemstillinger – f.eks. er kommunernes håndtering af arbejdsmarkedsindsatsen væsentlig for et velfungerende arbejdsmarked, som har afgørende betydning for den økonomiske udvikling på nationalt niveau.

### 12.4.3. Puljer

Fra omkring 1990 og frem er der etableret stadig flere statslige tilskudspuljer, der er målrettet mod særlige indsatsområder, og som blandt andet kommuner og amter – efter ansøgning eller efter særlige kriterier – kan få støtte fra. Fælles for mange af disse puljer er, at de er tidsbegrænsede.

Tilskudspuljer anvendes især til at signalere landspolitiske mål, herunder øge aktiviteten, på særlige områder, der er kommunale ansvarsområder, men hvor staten ønsker at sikre igangsætningen af særlige initiativer. Udviklingen de senere år har vist en øget landspolitisk tendens til anvendelse af puljer til fremme af bestemte formål og signalering af politisk fokus på udvalgte områder/grupper.

Som eksempler på statslige puljer kan nævnes puljen til udvikling af forsorgshjemsområdet, den socialpolitiske pulje til at afhjælpe

særlige problemer for de socialt udsatte, puljen til boligsociale aktiviteter i belastede boligområder og tilskud til flere og bedre sociale og sundhedsmæssige tilbud til sindslidende.

I forbindelse med finansloven for 2002 afsatte regeringen en øremærket ekstrabevilling på 1,5 mia.kr. på sygehusområdet til nedbringelse af ventetiderne. Amterne skulle for at få del i midlerne gennemføre en aktivitet, der var øget i forhold til det beregnede niveau for 2002. Hvis det enkelte amt ikke nåede op over dette niveau, tildeltes ikke ekstra midler. Denne ordning er med nye puljer videreført i 2003 og 2004, blandt andet på baggrund af økonomiaftalerne med Amtsrådsforeningen. I økonomiaftalen for 2004 endes parterne om, at der vil være basis for at udfase de statslige aktivitetsafhængige puljer, når amterne har indført en model for takststyring af sygehuse.

På psykiatriområdet er der ad flere omgange indgået flerårige aftaler om tilbuddene til sindslidende med tilhørende puljemidler. I tilknytning til den første psykiatriaftale for perioden 1997-1999 blev der afsat statslige puljemidler på i alt 480 mio.kr. til realisering af målsætningerne i aftalen. I forbindelse med den anden psykiatriaftale for perioden 2000-2002 blev der afsat 750 mio.kr. i statslige puljemidler. I forbindelse med den tredje og seneste psykiatriaftale for perioden 2003-2006 er der afsat 400 mio.kr. på det sociale område og 600 mio.kr. på sundhedsområdet. Hovedparten af puljemidlerne er udmøntet med amtskommunal eller kommunal medfinansiering.

Generelt skal bemærkes, at tendensen til øget brug af puljer, herunder midlertidig puljefinansiering, er blevet kritiseret af de kommunale parter.

Den kommunale kritik er begrundet i, at der set fra kommunalt synspunkt knytter sig en række uhensigtsmæssigheder til den stigende anvendelse af statslige puljeordninger.

Tilskudsformen er administrativt tung for såvel de statslige myndigheder som de kommunale ansøgere til puljerne, idet puljeordningerne som hovedregel bygger på vurderinger af individuelle ansøgninger og efterfølgende kontrol af midlernes anvendelse.

Endvidere kan der være den risiko ved puljeordninger, at puljemidler gives til opgaver, som ville blive gennemført under alle omstændigheder. Puljemidlerne har som oftest til hensigt at påvirke den kommunale opgaveprioritering, men der kan for kommunerne opstå finansieringsmæssige problemer, når den midlertidige finansiering ophører, og aktiviteten forudsættes videreført.

Endelig kan det i visse tilfælde være vanskeligt at opnå en fornuftig ”træfsikkerhed” i tildelingen af puljemidler. Når der indkommer et meget stort antal ansøgninger, kan valget mellem ansøgere være usikkert, og måske kan forskelle i kommunernes ”professionalisme” og ressourcer på ansøgningsområdet blive lige så afgørende for valget som mere objektive forhold.<sup>3</sup>

## 12.5. Regelstyring og informationer

---

Med regelstyring tænkes på anvendelsen af statslige bindende og ikke-bindende forskrifter. Styringen kan være rettet mod både indholdet i en aktivitet og den konkrete udførelse heraf.

Den statslige forskriftsstyring omfatter en række forskellige reguleringsformer. Der kan i første række peges på love og bekendtgørelser, der efter deres ikrafttræden er retligt bindende for både myndigheder og borgere. Cirkulærer kan anvendes fra en højere myndighed til underordnede myndigheder, når disse er underlagt den højere myndigheds instruktionsbeføjelse. Cirkulærer kan således betragtes som en form for tjenestebefaling. Cirkulærer kan normalt ikke anvendes i forholdet mellem stat og kommuner, idet der ikke antages at bestå et over/underordningsforhold mellem disse. Et cirkulære er heller ikke bindende for private. På væsentlige retsområder udstedes der ligeledes et betydeligt antal vejledninger. Selvom vejledningerne i praksis ofte har stor betydning for myndighedernes retsanvendelse, er det væsentligt at understrege, at de ikke i sig selv er retligt bindende.

I de seneste år er gennemført samarbejder, der både rummer vejlednings- og serviceringselementer i form af portaler på internet-

---

<sup>3</sup> Indenrigsministeriets Finansieringsudvalg, *Forenkling af den kommunale finansiering*, Betænkning nr. 1365, december 1998.

tet, jf. *eksempelvis Økonomi- og Erhvervsministeriets samarbejde med Kommunernes Landsforening om udbud af kommunale opgaver*. Yderligere kan nævnes den Digitale Task Force, som blev iværksat af regeringen, amterne og kommunerne i fællesskab i forbindelse med kommuneaftalerne i 2001, jf. *også kapitel 28 om digital forvaltning*.

På nogle områder er rammerne for den kommunale opgavevaretagelse ganske vide, og lovgivningsmagtens regulering af kommunernes råderum er indskrænket til de almindelige offentligretlige grundsætninger samt forvaltningsloven og offentlighedsloven. Meget frie rammer findes eksempelvis inden for store dele af kulturområdet.

På andre områder er det kommunalpolitiske råderum begrænset. Eksempler herpå findes særligt inden for det sociale område, herunder først og fremmest på overførselsindkomstområdet, hvor ydelserne og kriterierne for tildeling er fastsat ved lov. Yderligere kan nævnes skatteligningen, hvor der ingen kommunal autonomi er. Kommunernes opgavevaretagelse reguleres med andre ord af et retsgrundlag, der spænder fra skønsmæssige forvaltningsakter til fuldt lovbundne forvaltningsakter. I praksis befinder hovedparten af de kommunale opgaveområder sig et sted mellem de to yderpunkter.

En af målsætningerne i forbindelse med kommunalreformerne i 1970'erne var at muliggøre, at de decentrale forvaltningsled fik øget kompetence og et selvstændigt ansvar for administrationen af de lokale opgaver.<sup>4</sup> En måde at udmønte dette på kan være, at mål- og rammestyling af amter og kommuner erstatter en detaljeret regelstyling.

Det er vanskeligt at dokumentere, at en sådan udvikling har fundet sted. Det skyldes blandt andet, at der i takt med samfundsudviklingen, herunder den øgede specialisering af den offentlige forvaltning, har vist sig behov for at supplere, præcisere, tilpasse og ændre forskrifterne, hvorved den samlede mængde af forskrifter er vokset i omfang.

---

<sup>4</sup> Kommunen, 13. november 2003.

Endvidere skal regelstyringens omfang ses i lyset af, at det kommunale opgaveområde er vokset i omfang – både med hensyn til antallet af opgaver og med hensyn til udgiftsomfanget.

Endelig har det betydning, at de opgaver, som amter og kommuner varetager, er omfattet af en betydelig landspolitisk interesse. En forklaring på, at målsætningen om mål- og rammestyring i stedet for detailstyring ikke fuldt ud er blevet opfyldt, kunne være den betydelige variation i specielt kommunestørrelser, som blev resultatet af 1970-reformerne.

Omfanget af årligt vedtagne love og udstedte bekendtgørelser har generelt været stigende de sidste 30-40 år, samtidig med at der har været igangsat tiltag med henblik på regelforenklning mv.<sup>5</sup> Der er foretaget to undersøgelser af statens forskriftsstyring af kommunerne for henholdsvis 1980 og 1998, jf. *boks 12.4*. Det fremgår som et hovedresultat i begge undersøgelser, at de kommunale chefer oplever omfanget af de statslige forskrifter som et problem i forhold til at bevare overblikket over gældende ret.

Hovedkonklusioner i undersøgelsen fra 2000 er derudover som følger:

- Mindre kommuner oplever større problemer i forhold til den statslige forskriftsstyring end store kommuner, jf. *også kapitel 9 om kvalitet i opgaveløsningen og faglig bæredygtighed*.
- De kommunale chefer og direktører oplever, at borgernes retlige stilling i forhold til kommunerne er forbedret, hvilket chefer og direktører gennemgående finder positivt.
- Kommunaldirektører og forvaltningschefer tilkendegiver, at de oplever en tiltagende procesregulering, hvilket de finder byrdefuldt og en barriere for effektivitet og kvalitet.
- Oplevelsen af unødigt og effektivitetshæmmende regulering knytter sig også til statslige regler, der opfattes som reaktion på enkeltsager og dårlig opgaveløsning i enkelte kommuner. Disse regler opfattes som unødigt regulering af de velfungerende kommuner.

---

<sup>5</sup> Budgetredegørelse 2003, s. 282-83. Jørgen Grønnegaard Christensen, *Den usynlige stat*, 1991. Regeringens Moderniseringsprogram, *Med borgeren ved roret*, 2002.

- Samtidig finder kommunerne, at der i forskrifterne tages for lidt hensyn til kommunernes forskelligartede vilkår. Det vurderes dog samtidig, at der gennemgående er en god præcision i den statslige regulering i forhold til de problemstillinger, de kommunale forvaltninger oplever.

#### **Boks 12.4. Undersøgelser af statens forskriftsstyring af kommunerne**

Der er gennemført undersøgelser af statens forskriftsstyring af kommunerne baseret på en indsamling af alle statslige forskrifter (ekskl. love) udsendt til alle primærkommuner i 1980 og 1998. Undersøgelserne blev gennemført i 1982 og 2000. Begge undersøgelser blev suppleret med kvalitative interview med et antal kommunaldirektører. Endvidere blev gennemført en bredere spørgeskemaundersøgelse blandt kommunaldirektører og forvaltningschefer.

I 1998 blev der udstedt ca. 600 statslige forskrifter. Heraf indebar ca. 17 pct. en egentlig tilvækst til eksisterende regler, mens ca. 8 pct. indebar en forenkling/ophævelse. 21 pct. indebar en ændring af hidtidige regler. 33 pct. indebar ingen ændring af hidtidige regler (f.eks. vejledninger). For de øvrige 21 pct. af forskrifterne var det ikke muligt at vurdere forholdet til eksisterende regler.

I 1980 blev udstedt et tilsvarende antal forskrifter, men her medførte 40 pct. en tilvækst i regelmassen, mens kun 3 pct. indebar en forenkling/ophævelse.

Tre ud af fire statslige forskrifter indeholdt i 1998 regler for, hvordan kommunerne skal producere ydelserne (procedureregler). Der er helt overvejende tale om regler for, hvordan sagsbehandlingen skal tilrettelægges, samt regler for fordeling af forvaltningskompetence. I 1980 var det hver anden forskrift, der indeholdt procedureregler. Procedureregler var i 1998 særlig udbredt i forskrifter fra By- og Boligministeriet, Justitsministeriet og Socialministeriet.

59 pct. af forskrifterne indeholdt i 1998 bindende elementer, mens det i 1980 gjaldt for 71 pct. af forskrifterne.

Det skal generelt bemærkes, at der med forskriftindsamlingen fra henholdsvis 1980 og 1998 er tale om udsendte forskrifter i to kalenderår, og at billedet kan være anderledes, hvis der vælges andre år.

Kilde: KL, Indenrigsministeriet, Finansministeriet, *Statens forskriftsstyring af kommunerne*, juni 2000.

#### **12.6. Øvrige styringsmetoder**

---

I dette afsnit gennemgås udviklingen i øvrige styringsmetoder, herunder plansystemer, forsøgsvirksomhed, tilsyn og klageadgang.

### 12.6.1. Plansystemer

I 1970'erne indførtes en række bestemmelser om udarbejdelse af kommunale planer, der skulle indsendes til – og ofte godkendes af – centrale myndigheder. Hensigten var primært, at staten dermed fik mulighed for fortsat at have en vis indsigt med og indflydelse på de kommunale aktiviteter. Særligt i sidste halvdel af 1970'erne blev dette omsat i en omfattende udbygning af planlægningen inden for en lang række sektorer – f.eks. sygehusområdet, social- og sundhedsvæsenet, folkeskolen og gymnasierne mv.

I 1980'erne skete imidlertid en afvikling af de administrativt relativt tunge plansystemer på de fleste sektorområder. Årsagen var for det første, at det samlede plansystem bestående af flerårsbudgetter, sektorplaner og fysiske planer var bureaukratisk tungt at arbejde med og ikke i praksis kunne bringes til at spille sammen. Yderligere skiftede styringsfilosofien i 1980'erne, idet tilliden til anvendeligheden af planlægning generelt svækkedes til fordel for mere markedsinspirerede tilgange. Hovedvægten har siden været lagt på den tværgående økonomiske planlægning forankret i de årlige økonomiske aftaleforhandlinger mellem regeringen og de kommunale organisationer. På sektorområderne er der sket en betydelig afvikling af plansystemerne, og denne udvikling har også haft indflydelse på den fysiske planlægning.

På det sociale område og sundhedsområdet, hvor der tidligere var en omfattende årlig temaplanlægning, er i stedet etableret ad hoc-baserede spørgeskemaundersøgelser mv. til belysning af konkrete spørgsmål f.eks. i forbindelse med reformtiltag/lovgivningsarbejde.

På miljøområdet anvendes amtslige regionplaner og kommunale kommune- og lokalplaner i den fysiske planlægning. Miljøministeren og andre statslige myndigheder er tillagt beføjelser f.eks. i form af indsigelsesret, hvis et regionplanforslag er i strid med overordnede nationale interesser. I modsætning til før planlovens ikrafttræden i 1992 er der imidlertid ikke længere krav om statslig godkendelse af regionplaner, hvilket er udtryk for en yderligere decentralisering af den fysiske planlægning i forhold til tiden før 1992.

På sundhedsområdet har der siden 1993/94 været et samlet regelsæt for den samlede planlægning og samarbejde på sundhedsområdet med henblik på at styrke den decentrale planlægning og det decentrale samarbejde mellem amter og kommuner på tværs af sygesikrings-, sygehus- og sundhedsområdet. Herefter skal kommunerne én gang i hver valgperiode udarbejde en redegørelse om sundhedsområdet i kommunen, og amterne skal udarbejde en plan for arbejdet på sundhedsområdet, der skal behandles på mindst et amtsrådsmøde i hver valgperiode. Den amtskommunale sundhedsplan indsendes til indenrigs- og sundhedsministeren og Sundhedsstyrelsen til udtalelse, men ikke til godkendelse. På sygehusområdet var der frem til 1985 krav om, at amterne udarbejdede sygehusplaner, der skulle godkendes af indenrigsministeren. Siden har Sundhedsstyrelsen alene fået planerne til udtalelse.<sup>6</sup>

Sundhedsstyrelsen udarbejder efter drøftelse med amterne, H:S og de lægevidenskabelige selskaber en specialevejledning blandt andet med retningslinjer for placeringen af den højt specialiserede behandling. På grundlag af specialevejledningen er amterne i henhold til sygehusloven forpligtede til at indgå aftaler om benyttelse af lands- og landsdelsafdelinger. Ministeren kan træffe afgørelse, dersom der ikke kan opnås enighed om indholdet. Endvidere kan ministeren efter forhandling med amtsrådene, i tilfælde hvor kvalitets- og ressourcemæssige hensyn taler for en samling af behandlingsformer på ét eller få sygehuse, fastsætte regler for visitation af patienter samt betaling for behandling.

### 12.6.2. Forsøgsvirksomhed

Udviklingen inden for de enkelte serviceområder kan også påvirkes gennem iværksættelse af forsøg, hvor en eller flere kommuner får mulighed for at administrere efter regler, der afviger fra de almindeligt gældende. Med kommunal forsøgsvirksomhed sigtes typisk mod forhold såsom at øge det kommunale selvstyre, opnå en

---

<sup>6</sup> Det bemærkes, at der ved forslag til ændring af lov om offentlig sygesikring og lov om forebyggende sundhedsordninger for børn og unge fremsat i november 2003 stilles forslag om ophævelse af krav om kommunal sundhedsreddegørelse. Lovforslaget indebærer, at kommunerne ikke længere har pligt til at udarbejde en redegørelse i hver valgperiode om kommunernes indsats på sundhedsområdet. Forslaget er en opfølgning på kommuneaftalerne for 2003 og et udvalgsarbejde om kommunale råd og nævn mv.

bedre tilpasning til de lokale forhold, forbedre servicen for borgerne og forbedre ressourceudnyttelsen kommunalt. Påvirkningsmuligheden i forbindelse med forsøg ligger først og fremmest i ”det gode eksemplets magt”.

I perioden 1985-93 gennemførtes et generelt frikommuneforsøg, der gav 30 kommuner og seks amter adgang til at gennemføre forsøg med nye styreformer og nye modeller for opgaveløsning inden for hele det kommunale område. Det var kommunerne selv, der skulle tage initiativ til, på hvilke områder og med hvilket indhold der skulle gennemføres forsøg. I alt 390 forsøg blev godkendt i perioden. Erfaringerne med frikommuneforsøget viser, at det på den ene side var vanskeligt at opnå fagministeriernes godkendelse af ønskede forsøg. På den anden side viste mange af de indkomne forslag til forsøg, at lovgivningen ikke bandt kommunerne på en sådan måde, at forsøgene krævede ministeriel dispensation for at kunne gennemføres.

En udløber af frikommuneforsøget har blandt andet været, at der i vid udstrækning er etableret vidtgående forsøgsbestemmelser i de love, der vedrører kommunale forhold, og der afsættes hvert år både i kommuner, amter og staten midler til ganske omfattende forsøgsvirksomhed. De forskellige forsøgsordninger medvirker til at give nyt indhold til f.eks. den socialpolitiske og undervisningspolitiske debat og bidrager som grundlag for politikudviklingen på hele det kommunale område.

### 12.6.3. Tilsyn og klageadgang

Som det er forudsat i grundloven, fører staten tilsyn med den kommunale forvaltning. Staten fører tilsyn med, at kommunalbestyrelserne og amtsrådene overholder den gældende lovgivning og træffer foranstaltninger, hvis der er foretaget ulovlige dispositioner.

Tilsynet med amterne og Københavns og Frederiksberg kommuner varetages indtil 1. januar 2004 af indenrigs- og sundhedsministeren. Tilsynet med de øvrige kommuner varetages af de tilsynsråd, der blev nedsat for hvert amt i 1970. Tilsynsrådene består af statsamtmanden, der er rådets formand, og fire andre medlemmer, der vælges af amtsrådet blandt dets medlemmer. Fra 1. januar 2004

nedlægges tilsynsrådene, og tilsynet med amter og kommuner vil i første instans fremover blive varetaget af fem statsamtsmænd, der dækker hver sit geografiske område.

Kommunaltilsynet er et retligt tilsyn, og omfatter kun stillingtagen til, hvorvidt der er sket en tilsidesættelse af offentligretlig lovgivning. Der tages ikke stilling til, om kommuners dispositioner er rimelige eller hensigtsmæssige eller til spørgsmål vedrørende skønsudøvelse, så længe skønnet udøves inden for de rammer, der er fastsat i lovgivningen. Tilsynsmyndighederne har alene pligt til at reagere på henvendelser og lignende, der skaber et grundlag for at antage, at der foreligger en ulovlighed, der ikke er bagatelagtig.

De kommunale tilsynsmyndigheder virker ved siden af rekursorganer, ombudsmand mv. Der er på nogle områder etableret særlige tilsyns- eller klagemyndigheder, som fører tilsyn med eller behandler klager over kommuners afgørelser og øvrig opgavevaretagelse. Det kommunale tilsyn viger normalt i det omfang en særlig klage- eller tilsynsmyndighed kan tage stilling til en sag.

Ønsket om at tilgodese borgernes retssikkerhed har spillet en stigende rolle gennem de seneste 15-20 år. Ændringen af offentlighedsloven og ikrafttræden af forvaltningsloven, begge med ikrafttræden pr. 1. januar 1987 (dele af forvaltningsloven trådte dog først i kraft for kommunerne i 1989), afspejler dette ønske.

Tilsvarende er etableringen af praksisundersøgelser i starten af 1990'erne udtryk for ønsket om at sikre retssikkerheden på det sociale område. Den Sociale Ankestyrelse koordinerer på landsplan, at afgørelser efter den sociale lovgivning træffes i overensstemmelse med lovgivningen og ankestyrelsens praksis. Endvidere er formålet at vurdere, om myndighederne har overholdt de forvaltningsmæssige og retssikkerhedsmæssige krav til sagsbehandlingen. Som led heri gennemføres regelmæssige undersøgelser af de afgørelser, som træffes af kommuner og sociale nævn. De sociale nævn varetager tilsvarende på regionalt niveau – efter konkret aftale med Den Sociale Ankestyrelse – praksisundersøgelser i forhold til kommunerne.

Fra 1. juli 1998 trådte retssikkerhedsloven på det sociale område i kraft. Loven giver borgerne bedre mulighed for aktivt at medvirke

og få indflydelse, når de sociale myndigheder behandler deres sag. De sociale klageveje forenkledes i form af et enstrengt klagesystem. De sociale ankenævn, revaliderings- og pensionsnævnene og Dagpengeudvalget blev nedlagt og erstattet af sociale nævn. Herefter er klagevejen ens, uanset om det er en kommune eller et amt, der har truffet afgørelse.

En udbredt form for klageadgang på det kommunale område er administrativ rekurs. Ved administrativ rekurs forstås en ordning, hvorefter den eller dem, der er berørt af en forvaltningsmyndigheds afgørelse, har ret til at påklage denne afgørelse til en anden forvaltningsmyndighed, som har pligt til at tage stilling til den påklagede afgørelse. Under henvisning til princippet om kommunalt selvstyre er adgangen til administrativ rekurs på det kommunale område betinget af, at der konkret findes lovmæssig hjemmel her til.

Den administrative rekurs tjener normalt to formål: et *retsbeskyttelsesformål* for borgeren og et *styringshensyn* for de overordnede myndigheder.

Formålet med retsbeskyttelsen er, at den enkelte skal kunne være sikker på, at den afgørelse, der er blevet truffet er både lovlig og rigtig.

Styringsformålet består overordnet i tre forhold:

- For det første kan den overordnede myndighed herigennem sikre sig, at afgørelsen af den enkelte sag er korrekt (sammenfaldende med retsbeskyttelsen).
- For det andet får rekursorganets afgørelse præjudicerende virkning for fremtidige afgørelser om samme spørgsmål.
- For det tredje får den overordnede myndighed gennem rekursen mulighed for at vurdere behovet for ændringer i det gældende regelsæt.

Et særkende for sagsbehandlingen i alle administrative klageorganer er, at myndighederne er underlagt et såkaldt undersøgelsesprincip (officialmaksimen). Princippet indebærer, at ansvaret for, at alle nødvendige oplysninger til sagens afgørelse foreligger, som hovedregel påhviler den pågældende myndighed. Det er som følge

heraf et kendemærke ved den administrative rekurs, at borgerne herigennem normalt kan opnå en hurtig og billig prøvelse, der kan resultere i en ændring af den påklagede afgørelse. Langt de fleste klager over forvaltningsmyndigheders afgørelser sker således gennem administrativ rekurs.

## 12.7. Vurdering af styrbarheden i den nuværende struktur

---

Den kommunale og regionale struktur kan være mere eller mindre styrbar, og forskellige egenskaber kan påvirke styrbarheden positivt eller negativt. En egentlig måling af styrbarhed forudsætter imidlertid, at man kender målsætninger, resultater og omkostninger på tværs af sektorområder og over tid. En direkte måling er derfor ikke mulig, og en vurdering af den nuværende strukturs styrbarhed kan derfor alene være indirekte og indikativ.

I det følgende præsenteres først en række mere principielle overvejelser om sammenhængen mellem struktur og styrbarhed. Derefter gives en indikativ vurdering af den aktuelle strukturs styrbarhed.

### 12.7.1. Principielle overvejelser

Det er vurderingen, at forvaltningsenhedernes generelle bæredygtighed, forskelle i bæredygtighed, klarhed i ansvarsfordelingen og det hierarkiske forhold mellem stat, amter og kommuner har betydning for styrbarheden.

#### *Bæredygtighed*

Reaktionen på et styringsinitiativ vil afhænge af kommunernes og de regionale enheders evne og vilje til at efterkomme styringsønskerne samt deres forståelse af styringsønsket. Det er i den sammenhæng centralt, at kommunerne og amterne administrativt har kapacitet til at forstå den statslige styring, har den fornødne finansieringsevne og har ekspertise og kapacitet til at implementere initiativet, jf. *kapitel 9* og *10*, hvor faglig og økonomisk bæredygtighed er behandlet.

Således er bæredygtighed ikke alene en forudsætning for, at kommunerne og amterne kan varetage og påvirke forhold, som de selv måtte ønske, men også en forudsætning for styrbarhed. For ek-

sempel forudsætter implementering af en vedtaget lov om opfølgning på kontanthjælp, at kommunerne har den fornødne ekspertise til at fortolke loven korrekt og til at iværksætte passende foranstaltninger.

### *Forskelle i bæredygtighed*

Forvaltningsenhederne kan komme ud for, at statslig styring er tilrettelagt efter andre vilkår end de, der er gældende i netop deres enhed, i henseende til faglig og økonomisk bæredygtighed. Det kan eksempelvis gælde for mindre kommuner, som oplever, at statslige styringsinitiativer forudsætter en ekspertise mv., som de ikke besidder, og det kan gælde for store kommuner, som oplever, at styringen f.eks. i form af procesregulering er tilrettelagt med udgangspunkt i de mindre kommuners vilkår, som der f.eks. er indikationer af med hensyn til procesreguleringen, jf. *afsnit 12.7.2*.

Vilkårene for statslig styring ved mål og rammer frem for detailregulering vil derfor være bedre, hvis de mindste kommuner har en administrativ kapacitet og finansiell formåen, som ikke stiller væsentligt andre krav til den statslige styring end vilkårene i større kommuner og amter.

### *Klarhed og ensartethed i opgavefordeling*

Uklar og uens ansvarsplacering vil kunne øge omkostningerne ved at tilrettelægge en hensigtsmæssig styring, fordi f.eks. regler og vejledning vil have forskellige adressater og vil skulle tilpasses forskellige implementeringsstrukturer.

Styrbarheden stiger således med ensartethed i de enkelte enheders opgaveansvar og klarhed om opgavefordeling.

### *Hierarkisk forhold*

Ovenfor blev anført, at reaktionen på et styringsinitiativ blandt andet vil afhænge af modtagerens vilje til at efterkomme styringsønsker. Hermed refereres til de ønsker, som kommuner henholdsvis amter måtte have i forhold til det, der bliver styret på. I fald der er forskelle i ønskerne i Folketing og regering på den ene side og kommuner og amter på den anden, vil udfaldet afhænge af de respektive parter styrke.

Styrke kan i denne sammenhæng komme både fra håndgribelige kilder som finansielle midler og adgang til professionelt fagligt personale og fra mere uhåndgribelige kilder som eksempelvis demokratisk legitimitet, tilfredshed og støtte fra andre enheder, let adgang til medierne osv.

I styrbarhedskriteriet ligger, som nævnt i boks 12.1., at Folketinget og regeringen bør have mulighed for at påvirke de aktiviteter, som er henlagt til decentrale forvaltningsenheder, således at disse lever op til de overordnede politiske målsætninger både indholdsmæssigt og økonomisk på nationalt niveau.

Som tidligere nævnt antages der i retlig forstand ikke at være et over/underordningsforhold mellem stat og kommuner. Regeringen kan således ikke via tjenestebefalinger påvirke kommunernes og amternes aktiviteter. Dette følger blandt andet af grundlovens forudsætning om, at indholdet i det kommunale selvstyre ordnes ved lov. Styring af kommuner og amter forudsætter derfor, at regeringen med opbakning fra Folketinget i tilfælde, hvor der er forskelle mellem statens og de lokale og regionale interesser, har tilstrækkelig politisk styrke til at varetage de nationale interesser.

### 12.7.2. Empiriske indikationer

Som nævnt er det meget vanskeligt at vurdere styrbarheden i den nuværende kommunale struktur. For det første fordi de nationale målsætninger for både den økonomiske udvikling og opgaveløsningen ikke altid er formuleret eksplicit, for det andet fordi det ofte er vanskeligt at måle resultaterne, og for det tredje fordi det er forbundet med betydelige metodiske problemer at generalisere fra enkeltstående studier på afgrænsede områder til strukturens styrbarhed generelt.

Både for så vidt angår den økonomiske udvikling og opgaveløsningen foreligger der dog visse indikationer af styrbarheden. I dette afsnit ses først på den økonomiske aftalestyring for amter og kommuner. Derefter ses på indholdsmæssig aftalestyring på det amtslige sygehusområde og efterfølgende på regelstyringen på det kommunale område.

Samlet er det vurderingen, at både kommuner og amter i vidt omfang efterlever de nationale målsætninger, og at styrbarheden derfor samlet set må vurderes som god. Dog er der visse indikationer af, at den begrænsede administrative kapacitet og finansielle styrke i de mindre enheder på det primærkommunale niveau negativt påvirker muligheden for en hensigtsmæssig statslig styring.

### *Den økonomiske styring på det amtslige og kommunale område*

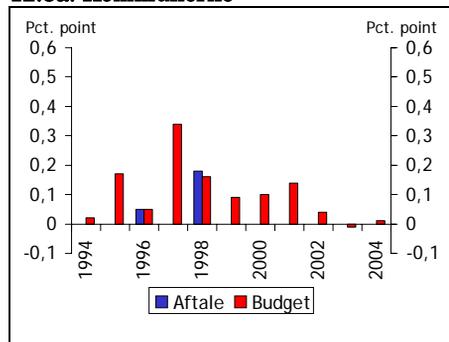
Fordelene ved at styre kommuner og amter ved hjælp af årlige økonomiaftaler er, at de enkelte kommuner og amter har adgang til at fastsætte en udvikling i skat eller serviceudgifter, som afviger fra landsgennemsnittet. Dette sikrer muligheden for tilpasninger til lokale forhold uden at sætte hensynet til de makroøkonomiske forhold over styr. Samlet set bevirker aftalekonstruktionen, at udviklingen i de amtslige og kommunale udgifter og skatter ud fra et styringsperspektiv ikke bør afvige fra den udvikling som aftales i forbindelse med de årlige økonomiforhandlinger.

Forskellene mellem det aftalte vedrørende skatteprocenter og vækst i serviceudgifterne og kommunernes og amternes reelle budgetter kan derfor siges at være et mål for styrbarheden i forhold til den kommunale og amtslige økonomi.

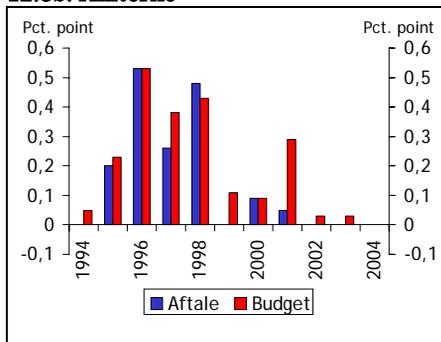
I *figur 12.3.* er vist aftalt og budgetteret udvikling i udskrivningsprocenterne i henholdsvis kommuner og amter de seneste ti år. Bedømmelsen af, om disse afvigelser kan anses for så alvorlige, at der foreligger aftalebrud, kan ikke alene ske ud fra en sammenligning af det nedskrevne aftaleresultat og vedtaget budget. Således spiller den landspolitiske sammenhæng og den vægt målene på henholdsvis udgiftssiden og skattesiden har i de enkelte aftaler en betydelig rolle for bedømmelsen af de faktiske resultater.

**Figur 12.3. Aftalt og budgetteret udvikling i udskrivningsprocenter**

**12.3a. Kommunerne**



**12.3b. Amterne**



Anm.:

- 1) Figurerne indeholder alene kommunale indkomstskatter. I de år, hvor der ikke fremgår et aftalt udviklingsniveau i pct. point, har aftalen været en fastholdt udskrivningsprocent.
- 2) De aftalte skattestigninger i figurerne fremgår i nogle tilfælde ikke eksplicit af aftaleteksten, men er en fortolkning heraf.

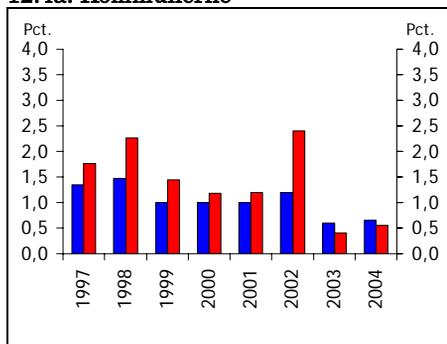
Det ses af figuren, at der i 1990'erne har været problemer med at efterleve aftalerne – om end der i fremstillingen ikke er taget hensyn til, at der i enkelte år kan have været en vis "underforstået accept" af en mindre skatteglidning inden for rammerne af en aftale om uændret gennemsnitlig udskrivningsprocent. Budgetterne for 2003 og 2004 tyder dog på en forbedret styrbarhed, hvilket blandt andet må tilskrives meget klart formulerede målsætninger fra statslig side.

Anskues udviklingen i kommunernes og amternes service- og nettodriftsudgifter,<sup>7</sup> ses det også her, at de aftalte rammer i flere år overskrides. Også her gør det sig gældende, at de senere års aftaler har haft en bedre overholdelse end i tidligere år, jf. *figur 12.4*.

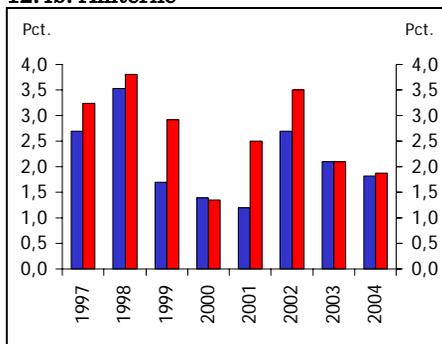
<sup>7</sup> Frem til og med budget 1998 vedrørte aftalerne med KL som hovedregel de samlede driftsudgifter og fra og med 1999 serviceudgifter. Aftalerne med amterne vedrører alene nettodriftsudgifter.

**Figur 12.4. Aftalt og budgetteret vækst i nettodrifts- og serviceudgifter**

**12.4a. Kommunerne**



**12.4b. Amterne**



Anm.: Amtenes udgifter er inkl. relativ andel af HUR (2004) og Bornholms Regionskommune (2003, 2004). Kommunernes udgifter er inkl. relativ andel af Bornholms Regionskommune (2003, 2004).

Kilde: Danmarks Statistik, Finansministeriet samt Indenrigs- og Sundhedsministeriet.

Tendensen har igennem flere år været, at regnskaberne lå over de budgetterede udgiftsniveauer. Særligt har der været betydelige budgetoverskridelser i kommuner og amter i 2001 og 2002.

Umiddelbart skulle man forvente, at aftaleoverholdelsen ville være bedre i år, hvor den aftalte vækst er høj. Dette har ikke været tilfældet.

De senere års aftaler har været kendetegnet ved klare udmeldinger vedrørende det samlede udgiftsniveau, som kommunerne henholdsvis amterne under ét skal overholde, ligesom de statslige målsætninger på skatteområdet har været meget klare. Også her kan det således anføres, at aftalerne i de senere år har været relativt klare styringsinstrumenter i forhold til de enkelte kommuners og amters budgetlægning.

Både på skattesiden og på udgiftssiden må det ved den samlede bedømmelse af aftalesystemets evne til at leve op til ønskerne om styrbarhed tages i betragtning, hvor store afvigelserne er i forhold til det samlede amtslige eller kommunale skatteprovenu og til de samlede udgiftssummer.

Sammenfattende indikerer sammenligningerne mellem aftalt og budgetteret vækst i udskrivningsprocenter og vækst i nettodrifts- og serviceudgifter, at den kommunale og regionale struktur med aftalesystemet har en rimelig styrbarhed.

### *Indholdsmæssig aftalestyring på det amtslige område*

Styringsrelationen mellem stat og amter har i de seneste ti år på sygehusområdet været præget af en stigende involvering af Folketing og regering. Det har ført til en mere detaljeret regulering via økonomiaftaler og centrale initiativer, som f.eks. lovgivning om frit valg.

I takt med at sundhedsvæsenet fik øgede økonomiske rammer i 1990'erne, blev økonomiaftalerne koblet sammen med en række målsætninger og krav til kapacitetsudvidelser på særlige områder, f.eks. hjerte- og kræftområdet og servicemålsætninger om f.eks. ventetider til sygehusbehandling mv.

En række af de aftalte målsætninger om f.eks. serviceforbedringer bygger på initiativer, der oprindeligt blev initieret i et eller flere amter, og som efterfølgende er gjort landsdækkende.

En del af målsætningerne og kravene i aftalerne vedrører endvidere den konkrete udmøntning af nationalt besluttede initiativer, f.eks. som led i finanslovaftaler. Et eksempel er puljerne til meraktivitet på sygehusene, som første gang blev afsat på finansloven for 2002.

Særligt aftalen om sygehusområdet for 2000-2002 indeholder en række detaljerede målsætninger for bedre service og kvalitet på sygehusområdet, jf. *boks 12.5*.

### **Boks 12.5. Aftale for sygehusområdet, 2000-2002**

Overordnede mål i aftalen og udvalgte eksempler:

- Sundhedsfaglig kvalitet, f.eks. sammenligning af indikatorer for den kliniske kvalitet.
- Udvidelse af kapaciteten på hjerte- og kræftområdet.
- Klar besked og korte ventetider, f.eks. at 85 pct. skal tilbydes behandling inden for tre måneder.
- Høj brugertilfredshed.
- Bedre information.
- Effektiv ressourceanvendelse, f.eks. krav om årlig produktivitetsstigning på 2 pct.
- Sygehusstruktur baseret på funktionsbærende enheder (større patientunderlag).
- Patientforløb og samarbejde, f.eks. tilknytning af sundhedsfaglig kontaktperson.
- Ledelse og arbejdstilrettelæggelse, f.eks. entydig ledelse og udarbejdelse af undersøgelses- og behandlingsplaner.
- It, f.eks. udbredelse af elektroniske patientjournaler.

Herudover har der været en række fælles amtslige samt nationalt forankrede tiltag i de senere år, hvor målsætningerne er blevet konkretiseret i økonomiaftalerne. Det drejer sig f.eks. om udviklingen af et dansk DRG-system, aftale om en fælles kvalitetsmodel, aftale om en fælles struktur for elektroniske patientjournaler, aftale om reform af den lægelige videreuddannelse mv. Senest er der fra 2004 indgået aftale med amterne om at implementere takststyring af sygehusene, hvorefter minimum 20 pct. af sygehusenes bevillinger direkte afregnes på baggrund af den præsterede aktivitet.

Aftalerne har haft en betydelig effekt på udviklingen i sygehusvæsenet. Aftalerne på sygehusområdet har især været et effektivt styringsinstrument, hvor der er tale om relativt klart definerede mål på specifikke områder. Aftalerne har især understøttet udviklingen, hvor der i forvejen har været en igangværende aktivitet, eller hvor der har været konsensus om faglige problemstillinger og mål. Et eksempel på det første er implementeringen af it og kvalitetsudvikling i sundhedsvæsenet, hvor der senest er aftalt implementering af en dansk kvalitetsmodel og fuld dækning af elektroniske patientjournaler inden udgangen af 2005, og et eksempel på det sidste er udvidelsen af kapaciteten på hjerte- og kræftområdet.

På en række områder kan manglende entydighed i aftalemålene gøre det vanskeligt at konkludere noget entydigt om graden af målopfyldelse, f.eks. for så vidt angår implementering af entydig ledelse.

### *Regelstyring på det kommunale område*

Det er forbundet med meget betydelige metodiske problemer at drage konklusioner om den kommunale og regionale strukturs styrbarhed ud fra analyser af statens regelstyring. Det skyldes, at en solid vurdering ville forudsætte, at der blev gennemført en evaluering af implementeringen af den samlede statslige forskriftsmasse vedrørende kommuner og amter, hvilket i praksis er uoverkommeligt. En belysning heraf kan derfor alene være partiel, indikativ og indirekte. Med dette forbehold ses i det følgende på styrbarheden i henseende til regelstyring på det kommunale område.

Det centrale forhold omkring styrbarhed i relation til regelstyring er, om statslige forskrifter efterleves.

I den ovenfor omtalte undersøgelse af den statslige forskriftstyring af kommunerne, angav 23 pct. af kommunaldirektørerne i 1998, at de var enige eller helt enige i, at en del af de statslige forskrifter ikke efterleves. 17 pct. af forvaltningscheferne angav en tilsvarende opfattelse. Yderligere vurderede omkring hver tredje kommunaldirektør og hver femte forvaltningschef, at nye statslige forskrifter, som direkte regulerer organisering af processer omkring opgaveløsningen ikke fremmer Folketingets hensigter med loven.

Som det fremgår af *boks 12.6.* nedenfor kan især manglende faglig bæredygtighed svække styrbarheden.

### **Boks 12.6. Styrbarhed og faglig bæredygtighed**

I kapitel 9 om kvalitet i opgaveløsningen og faglig bæredygtighed blev konkluderet, at især mindre kommuner

- opfatter antallet og indholdet af forskrifter som et problem i relation til at bevare det forvaltningsretlige overblik
- opfatter de statslige forskrifter som en administrativ belastning
- vurderer, at når statslige forskrifter ikke efterleves, skyldes det, at det er praktisk umuligt, og fordi efterlevelse vil lægge beslag på en for stor del af kommunens administrative kapacitet
- har sværere ved at forstå, hvordan de statslige myndigheder ønsker forskrifterne implementeret.

Således understøtter forskriftundersøgelsen de principielle overvejelser om, at manglende faglig bæredygtighed svækker styrbarheden.

I forskriftsundersøgelsen angav flere af de forvaltningschefer, der blev interviewet kvalitativt, at de oplevede, at en del statslig regulering var tilrettelagt efter vilkårene i de mindste kommuner. Særligt blev peget på, at stigende procesregulering kunne ses som et udtryk herfor. Da samtidig netop procesregulering i et vist omfang vurderes ikke at fremme Folketingets hensigter med loven, kan mindre enheder svække styrbarheden.

Endvidere er der indikationer af, at love implementeres med en vis forskellighed forvaltningsenhederne imellem. Hvis en sådan forskellighed ligger inden for de rammer, der afstikkes af de statslige forskrifter, er en sådan forskellighed uproblematisk i relation til styrbarhed. Hvis forskellen imidlertid ligger uden for rammerne, er det en indikation af et styrbarhedsproblem. Der foreligger ikke systematiske undersøgelser af, om regler implementeres efter hensigten. Dog foreligger indikative belysninger.

Som eksempel kan nævnes den gennemgang af forskellene i ankesager på beskæftigelsesområdet og førtidspension samt udfaldene heraf, der blev præsenteret i kapitel 9 om faglig bæredygtighed. Undersøgelsen indikerer en forholdsvis stor forskel i omgørelsesraterne kommunerne imellem, hvilket alt andet lige er et udtryk for, at styrbarheden kunne være bedre.

Indikationen af, at der i begrænset omfang finder manglende regel efterlevelse sted, og den vurdering, at en del af de statslige forskrifter (de procesrelaterede) ikke fremmer Folketingets hensigter, kan alt andet lige ses som en indikation af, at styring via regelfast-

sættelse ikke nødvendigvis er den styringsmetode, der har den bedste effekt. Dog skal bemærkes, at undersøgelserne er indikative, og at de ikke indikerer det faktiske omfang af manglende regel efterlevelse i kommunerne. Herunder er det ikke dokumenteret, om manglende efterlevelse i betydeligt omfang indebærer, at målsætninger vedtaget af Folketinget og regeringen ikke implementeres.

# 13

## Udførelsen af offentlige opgaver

### 13.1. Indledning og sammenfatning

---

Af Strukturkommissionens kommissorium fremgår følgende:

”I kommissionens vurderinger skal indgå, om det i visse tilfælde kan være hensigtsmæssigt, at udførelsen af offentlige opgaver varetages af kommunale samarbejder, herunder f.eks. indirekte valgte regionale organer, selv-  
ejende enheder eller den private sektor mv. Vurderingerne af sådanne muligheder skal ske på baggrund af de kriterier, som er nævnt ovenfor, herunder hensynet til demokratisk kontrol, borgernes retssikkerhed og dialogen mellem borgere og politikere.”

I dette kapitel beskrives og analyseres udførelsen af offentlige opgaver. Selve vurderingen af hensigtsmæssigheden af, at udførelsen af offentlige opgaver varetages på andre måder end egenproduktion følger i *kapitel 17* om mulige ændringer i opgavefordelingen i den offentlige sektors struktur.

Kommissionen har i analysen af udførelsen af opgaver valgt at lægge hovedvægt på kriterierne om demokrati og effektivitet. Kommissoriets øvrige kriterier vil imidlertid også blive inddraget i kapitel 17 i vurderingen af hensigtsmæssigheden af forskellige produktionsformer.

I kapitlet redegøres der i *afsnit 13.2.* kort for rammerne for udførelsen af offentlige opgaver, hvorefter egenproduktion, kommunale samarbejder og inddragelsen af den private sektor beskrives i *afsnit 13.3.* I dette afsnit redegøres der ligeledes for omfanget af driftsformernes anvendelse. Herefter følger i *afsnit 13.4.* og *13.5.*

en analyse af produktionsformerne i forhold til kriterierne demokrati og effektivitet.

Kapitlet beskriver, hvordan der er vide rammer for udførelsen af offentlige opgaver. I tilrettelæggelsen af opgaveudførelsen skal der imidlertid tages hensyn til, hvorvidt der er tale om drifts- eller myndighedsopgaver, og om det offentlige i forbindelse med opgaveudførelsen har en forsynings- samt en uddannelses- og forskningspligt.

Udførelsen af offentlige opgaver spænder lige fra egenproduktion til kommunale samarbejder og inddragelsen af den private sektor.

Hovedparten af de offentlige opgaver produceres ved egenproduktion. Der kan ligge en række forhold til grund for at vælge egenproduktion – f.eks. hensynet til forsyningsikkerhed eller fraværet af et velfungerende marked.

Egenproduktion tilgodeser i en række henseender de demokratiske hensyn. Gennem almindelige offentligretlige regler og kommunalbestyrelsens/amtsrådets interne tilsyn understøtter egenproduktionen borgernes retssikkerhed og mulighed for indflydelse og demokratisk kontrol. Sammenfaldet mellem det offentlige som tilsynsførende og udfører indebærer imidlertid en risiko for svækkelse af borgernes retssikkerhed. Det almindelige tilsyn vil dog i sådanne tilfælde kunne tage stilling til, om kommunen har tilsidesat lovgivningen. Endvidere modvirkes denne risiko af de udbredte anke- og klagemuligheder.

Den politiske handlefrihed tilgodeses som udgangspunkt ved egenproduktion. Denne indebærer, at leveringen af ydelser fleksibelt kan tilpasses i forhold til skift i ønsker, behov eller finansieringsmuligheder. Den enkelte myndigheds faktiske handlefrihed afhænger dog af de bindinger, der blandt andet ligger i den opbyggede anlægsmasse og i overenskomster. Endvidere tilgodeses hele kommunalbestyrelsens/amtsrådets mulighed for indflydelse og indsigt i produktionen, herunder mindretallets beskyttelse ved egenproduktion. Sammenblanding af bestiller- og udførerfunktionen kan medføre, at politikerne i højere grad fokuserer på driften i forhold til politiske mål og prioriteringsopgaven, ligesom der må

særlige mekanismer til for at skabe synlighed om det fastlagte serviceniveau.

Kapitlet viser endvidere, at den offentlige egenproduktion ikke nødvendigvis i alle henseender understøtter det generelle effektivitetshensyn. Den offentlige egenproduktion kan imidlertid tilrettelægges med særlige styringsredskaber, der understøtter en effektiv produktion gennem fokus på pris og kvalitet samt konkurrenceudsættelse.

En anden driftsform er kommunale samarbejder. Disse strækker sig fra mindre formaliserede betjeningsoverenskomster til kommunale fællesskaber og organer oprettet ved lov. Den væsentligste forskel på samarbejdstyperne inden for de kommunale samarbejder er, om der overdrages kompetence fra kommunalbestyrelsen eller amtsrådet til et selvstændigt organ. Dette er tilfældet ved kommunale fællesskaber og organer oprettet ved lov.

Mens der i de senere år har været en markant stigning i anvendelsen af kommunale samarbejder generelt, har der ikke været nogen nævneværdig stigning i antallet af egentlige kommunale fællesskaber. En opgørelse viser, at kommunale fællesskaber, hvor der overdrages kompetence fra kommunalbestyrelsen eller amtsrådet til et selvstændigt styrelsesorgan, antalmæssigt udgør knap en tiendedel af det samlede antal kommunale samarbejder. De resterende 90 pct. af samarbejderne er således kommunale samarbejder, hvor kommunalbestyrelsen/amtsrådet ikke overdrager kompetence.

Større og mindre kommuner deltager i gennemsnit i omtrent det samme antal samarbejder. Der er imidlertid en markant forskel på arbejdsdelingen mellem større og mindre kommuner i samarbejderne. F.eks. gælder det, at en anden kommune varetager opgaven i ca. 40 pct. af de samarbejdsrelationer, de tre mindste kommunegrupper med under 15.000 indbyggere indgår i på henholdsvis velfærdsområderne og administrationsområdet.

Kommunale samarbejder, hvor der ikke overføres kompetence til et selvstændigt organ, understøtter i en vis udstrækning de demokratiske hensyn. Kommunale samarbejder kan i nogle tilfælde siges at indeholde en adskillelse af bestiller- og udførerfunktionen, og dette

kan medvirke til at skabe klarhed om serviceniveauet. Det politiske ansvar for udførelse og kontrol af opgaven fastholdes således i kommunalbestyrelsen og amtsrådet. Dog vil den politiske handlemulighed i kommunale samarbejder afhænge af de indgåede aftaler mellem kommunerne.

Kommunale samarbejder, hvor der overføres kompetence til et selvstændigt organ – de såkaldte kommunale fællesskaber – indebærer derimod svagheder i forhold til det demokratiske perspektiv, herunder i forhold til ansvarsplacering og mindre-tallets beskyttelse.

Oprettelsen af kommunale samarbejder, herunder kommunale fællesskaber, vil ofte tage udgangspunkt i et ønske om at tilvejebringe faglig bæredygtighed og stordriftsfordele på områder, hvor den enkelte kommune eller amt ikke på egen hånd kan sikre en tilfredsstillende opgaveløsning. Det fremgår dog, at udførelsen af offentlige opgaver i kommunale samarbejder, herunder fællesskaber, kan indeholde begrænsninger i forhold til effektivitetshensynet. I lighed med egenproduktion kan organiseringen i samarbejder imidlertid tilrettelægges med særlige styringsredskaber, der understøtter en effektiv produktion gennem fokus på pris og kvalitet samt konkurrenceudsættelse – f.eks. gennem en udbudsproces. Derudover understøtter anvendelsen af kommunale samarbejder, herunder fællesskaber, muligheden for udnyttelsen af stordriftsfordele. Dog er der særlige begrænsninger i forhold til brugerbetalte kommunale fællesskaber uden udefrakommende konkurrence. Sådanne brugerbetalte kommunale fællesskaber kan dog også som udgangspunkt konkurrenceudsættes gennem udfordringsretten eller udlicitere udførelse af deres opgaver. Derimod vil visse af disse fællesskaber ikke kunne udsættes for konkurrence fra andre, f.eks. i form af fritvalgsordninger, da de har karakter af naturlige monopoler.

Endelig kan offentlige myndigheder vælge at anvende den private sektor i leveringen af offentlige opgaver. Kapitlet viser, at der kan identificeres en stigning i brugen af udlicitering hos både kommuner og amter på henholdsvis 63 pct. og 92 pct i perioden 1980-2000. Denne stigning betyder, at kommunernes udliciteringsindikator i 2000 lå på 11,6 pct, mens amternes var på 7,4 pct.

Kommunalbestyrelsen/amtsrådet skal fortsat føre tilsyn med opgavevaretagelsen, selvom den overlades til eksterne leverandører. Eksterne leverandører er som udgangspunkt ikke omfattet af de almindelige offentligretlige regler eller det kommunale tilsyn og Folketingets Ombudsmands eksterne kontrol. Endvidere vil politikernes handlefrihed og mulighed for indflydelse på produktionen være fastsat i de indgåede kontrakter. Derimod vil adskillelsen af bestiller- og udførerfunktionen forstærke behovet for at opnå klarhed over det fastlagte serviceniveau som en del af de politiske mål. Endelig kan der gennem inddragelsen af eksterne leverandører tilvejebringes en adskillelse af udførerfunktionen og tilsynsopgaven. En række demokratiske hensyn tilgodeses således også ved inddragelsen af den private sektor.

Inddragelsen af den private sektor ved produktionen af offentlige ydelser vil gennem konkurrenceudsættelse understøtte de generelle effektivitetshensyn. Opgaveudførelse i den private sektor indebærer således via konkurrenceudsættelse større fokus på pris og kvalitet samt udnyttelse af stordriftsfordele. Dette kræver imidlertid, at forudsætningerne for effektiv konkurrence mellem de private udbydere er til stede, herunder at der findes flere kvalificerede offentlige og/eller private leverandører, der konkurrerer på et marked med gennemskelighed om forholdet mellem pris og kvalitet hos de enkelte leverandører. Disse forudsætninger kan være vanskelige at opfylde på almindelige serviceområder visse steder i landet og på visse specialiserede serviceområder. Her kan hensynet til forsynings sikkerheden for nogle driftsopgaver tale imod, at forsyningen er alt for afhængig af eksterne leverandører.

## 13.2. Rammerne for udførelsen af offentlige opgaver

---

### 13.2.1. Handlerum i tilrettelæggelsen af udførelsen af offentlige opgaver

Der stilles som udgangspunkt samme krav til leveringen af de offentlige ydelser uanset organiseringsformen. Organiseringsformen kan imidlertid understøtte forskellige hensyn i relation til opgavevaretagelsen. Valg af organiseringsform vil dog i en række henseender afhænge af handlerummet i tilrettelæggelsen af udførelsen af offentlige opgaver.

### *Kommuner og amter*

Det fremgår af den kommunale styrelseslov, at en kommunes eller et amts anliggender styres af henholdsvis kommunalbestyrelsen og amtsrådet. Kommunalbestyrelsen eller amtsrådet er således kommunens eller amtets øverste myndighed med det overordnede ansvar for hele den kommunale virksomhed.

Kommunerne og amterne har ifølge styrelsesloven en generel forpligtelse til at handle økonomisk forsvarligt, ligesom revisionen skal efterse, om den kommunale forvaltning er gennemført på en økonomisk forsvarlig og hensigtsmæssig måde.

Den kommunale virksomhed er først og fremmest afgrænset i den skrevne lov. Derudover udfører kommunerne og amterne en række opgaver på ulovbestemt grundlag – reglerne herom benævnes kommunalfuldmagtsreglerne.

I det omfang kommuner og amter er pålagt en opgave i lovgivningen, har kommunerne og amterne en forsyningspligt. Dette betyder dog ikke i sig selv, at opgaven skal løses af kommunen eller amtet, herunder at opgaven skal udføres i kommunalt regi. Kommunalbestyrelsen eller amtsrådet har således som udgangspunkt adgang til at indgå aftaler med andre om at løse en kommunal opgave.

Kommunalbestyrelsen eller amtsrådet kan imidlertid ikke fralægge sig ansvaret for opgavens udførelse. Uanset om en opgave kan udføres af andre, vil det stadig være kommunalbestyrelsen eller amtsrådet, der har ansvaret for, at lovgivningens krav til opgavevaretagelsen opfyldes.

Kommunens eller amtets økonomiske forvaltning reguleres blandt andet af de kommunale bevillingsregler. Disse giver som udgangspunkt kommunalbestyrelser og amtsråd et betydeligt råderum med hensyn til organisering af opgaveløsningen. På en række sektorområder findes imidlertid regler, der indskrænker kommunalbestyrelsens eller amtsrådets ellers meget vide rammer for valg af udførelsesorganisering.

Det er i kommunerne og amterne, at hovedparten af borgerkontakten finder sted, når lovgivningen skal føres ud i livet. De problemstillinger, borgerne har i relation til kommuner og amter, følger ikke altid opdelingen i sektorlovgivningen. Derfor kan det være et problem for kommuner og amter, at rammerne for organiseringen af opgavernes udførelse fastlægges i sektorlovgivningen og ikke generelt i den kommunale styrelseslov eller anden tværgående lovgivning.

### *Staten*

Der er ikke udarbejdet en særlig styrelseslov for rammerne af udførelsen af de statslige opgaver. Der kan imidlertid i sektorlovgivningen forekomme bestemmelser, der fastlægger nærmere rammer for organiseringen af de statslige opgaver. I lighed med det kommunale område er det således ofte i sektorlovgivningen, at der fastsættes nærmere rammer for organiseringen af opgaveudførelsen.

På det statslige område er de overordnede økonomiske rammer for statens virksomhed angivet i finansloven. Finansloven er opdelt på de enkelte ministerområder, men indeholder som udgangspunkt ikke derudover bestemmelser om organiseringen af udførelsen af de statslige opgaver.

#### 13.2.2. Sondringen mellem myndighed og drift

Uanset om opgavevaretagelsen lovligt kan overlades til andre, vil det stadig være kommunalbestyrelsen, amtsrådet eller staten, der har ansvaret for, at lovgivningens krav til opgavens varetagelse opfyldes.

For *driftsopgaver* gælder der som udgangspunkt ikke nogen begrænsning med hensyn til, hvilke opgaver der kan overlades til andre. Det kan dog være fastsat i lovgivningen, at opgaven skal udføres i offentligt regi.

De opgaver, der indebærer myndighedsudøvelse – såkaldte *myndighedsopgaver* – kan alene overføres fra den ansvarlige offentlige myndighed til andre offentlige eller private leverandører, såfremt der er hjemmel hertil i lovgivningen. Selvom det gennem lovgivningen er muligt at etablere lovhjemmel for overførsel af myndig-

hedsopgaver, må udgangspunktet imidlertid være, at når ansvaret for en opgave er henlagt til en bestemt myndighed, så har lovgivningsmagten lagt til grund, at myndigheden som hovedregel selv skal varetage opgaven.

Myndighedsopgaver omfatter som udgangspunkt den del af forvaltningen, som består i at regulere borgernes retsforhold, herunder træffe beslutninger, der har til hensigt at fastslå retstilstanden for en eller flere borgere.

Sondringen mellem myndigheds- og driftsopgaver kan i praksis være vanskelig. F.eks. har personalet på de psykiatriske institutioner, ud over at skulle varetage pleje af patienterne, mulighed for magtanvendelse i forhold til patienterne, hvilket er en entydig myndighedsfunktion. Ligeledes er der ikke en skarp grænse for, hvornår og hvor langt private kan inddrages i sagsforberedelsen og sagsfremstillingen i forbindelse med myndighedsopgaver. Et eksempel her er myndighedsopgaver på planlægningsområdet, hvor private ofte anvendes i både sagsforberedende opgaver og sagsfremstillingen til kommunalbestyrelsen.

### 13.2.3. Forsynings-, uddannelses- og forskningspligt

I udførelsen af offentlige opgaver skal der tages højde for, at det offentlige har henholdsvis en forsyningspligt og på flere områder også en uddannelses- og forskningspligt.

Kommunen har, som anført, med hensyn til de opgaver, der er pålagt i lovgivningen en forsyningspligt, men ikke nødvendigvis pligt til selv at stå for produktionen. Selvom det er kommunen eller amtet, der i sidste ende har ansvaret for forsyningen, vil det i forbindelse med kontraktudarbejdelse med henholdsvis kommunale samarbejder og private leverandører være muligt at aftale nærmere om sikring af forsyningen. På visse specialiserede serviceområder, hvor forudsætningerne for øget brug af markedsløsninger ikke er opfyldt, kan hensynet til forsyningsikkerhed tale imod, at forsyningen er afhængig af eksterne leverandører.

Endvidere har det offentlige på visse områder en uddannelses- og forskningsforpligtigelse. Dette gælder f.eks. for daginstitutioner og folkeskoler, som deltager i den faglige oplæring af kommende fag-

ligt personale og ikke mindst for sundhedsvæsenet, hvor man ud over den faglige oplæring endvidere har en forskningsforpligtigelse. I forbindelse med anvendelse af andre leverandører kan man ligeledes i kontraktmaterialet kræve, at uddannelses- og forskningsforpligtigelsen overtages af den pågældende leverandør.

### 13.3. Beskrivelse af driftsformer og omfanget af disse

---

#### 13.3.1. Egenproduktion

Den overvejende del af de kommunale og statslige ydelser produceres af kommunerne, amterne og staten selv – dvs. ved egenproduktion, jf. *boks 13.1*. Således er f.eks. hovedparten af sygehusene offentligt ejet og drevet.

#### **Boks 13.1. Egenproduktion**

*Egenproduktion* defineres som værende den del af den offentlige produktion, hvor det er samme myndighed, der både har ansvaret for, at en ydelse tilvejebringes og at ydelsen produceres, (bestillende myndighed og udførende enhed).

Ved egenproduktion har den offentlige myndighed som udgangspunkt ansvaret for både fastlæggelsen af ydelsesniveau, finansiering, kontrol og opfølgning samt selve produktionen af ydelsen, herunder personalet i forbindelse med produktionen.

Der kan ligge en række forhold til grund for at vælge egenproduktion. F.eks. kan der være tale om et område, hvor der stilles høje krav til forsyningssikkerheden, eller hvor der ikke er udviklet et velfungerende marked, f.eks. inden for områder som akut sygehusbehandling. Endvidere kan der være tale om myndighedsopgaver, der jf. *afsnit 13.2.2* ikke kan overdrages til andre uden særskilt lovhjemmel. At der stilles høje krav til forsyningssikkerheden udelukker dog ikke private løsninger. Eksempler herpå er f.eks. ambulancetjenesten samt store dele af den primære sundhedssektor.

Endelig er det også for visse driftsopgaver fastsat i lovgivningen, at opgaven skal udføres i kommunalt eller amtsligt regi. Dette er blandt andet tilfældet med folkeskoleområdet undervisningsdel samt de almene gymnasier.

Selvejende institutioner med driftsoverenskomst betragtes, jf. *boks 13.2.*, i vidt omfang som en del af den offentlige forvaltning (dvs. som del af egenproduktionen). Det skyldes den intensive offentlige regulering, tilsyn og kontrol, der aftales gennem driftsoverenskomsten. Institutioner med driftsoverenskomst er derfor også omfattet af de offentligretlige regler, herunder reglerne i forvaltningsloven og offentlighedsloven. Tilsvarende er der i det kommunale budget- og regnskabssystem en sidestilling af sådanne selvejende institutioner og kommunernes og amternes egne institutioner.

### **Boks 13.2. Selvejende og private institutioner med driftsoverenskomst**

Der er ingen faste bestemmelser for indholdet af en *driftsoverenskomst*. En sådan vil dog generelt medføre, at kommunalbestyrelsen vil have en betydelig indflydelse på institutionens drift, således at den selvejende/private institution er at sidestille med en kommunal institution. Selvejende og private institutioner med driftsoverenskomst optages således i de kommunale budgetter og regnskaber efter samme regler som gældende for kommunale institutioner.

Selvejende institutioner med driftsoverenskomster findes især på det sociale område. Et eksempel er døgninstitutioner til børn og unge, som udelukkende kan drives i amtligt regi eller af institutioner med driftsoverenskomst.

#### **13.3.2. Kommunale samarbejder**

Det blev allerede ved gennemførelsen af kommunalreformen i 1970 antaget, at kommunale samarbejder ville være nødvendige på nogle områder, f.eks. de tunge forsyningsopgaver og specialiserede områder.

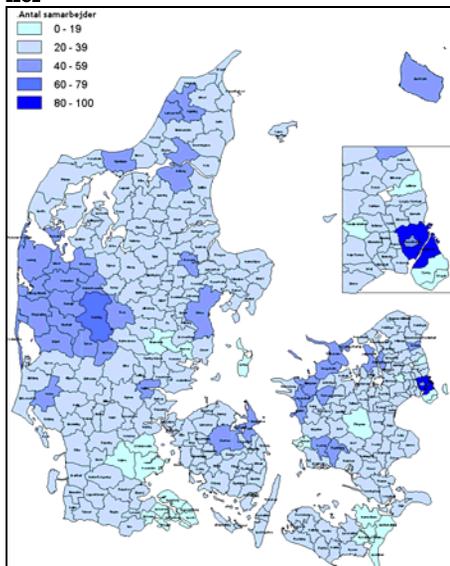
I takt med at kommuner og amter har fået tilført stadig flere opgaver, og lovgivningen på de kommunale og amtslige ansvarsområder er stadig mere kompleks, har kommuner og amter iværksat samarbejder om en bredere vifte af opgaver. Der har således i de senere år været en stigende interesse for anvendelsen af formaliserede kommunale samarbejder generelt.

Samtidig er det for løsningen af visse opgaver blevet lovfæstet, at kommunerne skal indgå i samarbejder, f.eks. på uddannelsesvejledningsområdet. Et andet eksempel er miljøcentre, hvor staten

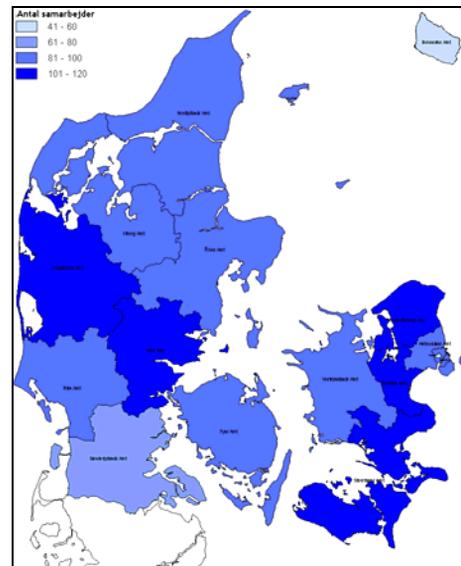
har henstillet til kommunerne at indgå i kommunale fællesskaber for at sikre kvaliteten i opgaveløsningen på området.

En spørgeskemaundersøgelse om kommunale samarbejder gennemført i forbindelse med Strukturkommissionens arbejde viser, at der findes i alt 1835 kommunale samarbejder om konkrete områder mellem kommuner og/eller amter. I undersøgelsen er samarbejderne defineret ved, at de som minimum hviler på en godkendelse fra kommunalbestyrelsen og amtsrådet. 36 pct. af disse er samarbejder mellem to amter og/eller kommuner, 77 pct. er samarbejder med deltagelse af højst fem amter og/eller kommuner. *Kort 13.1a.* og *13.1b.* viser antallet af samarbejder i henholdsvis kommuner og amter.

**Kort 13.1a. Antal samarbejder i kommuner**



**Kort 13.1b. Antal samarbejder i amter**

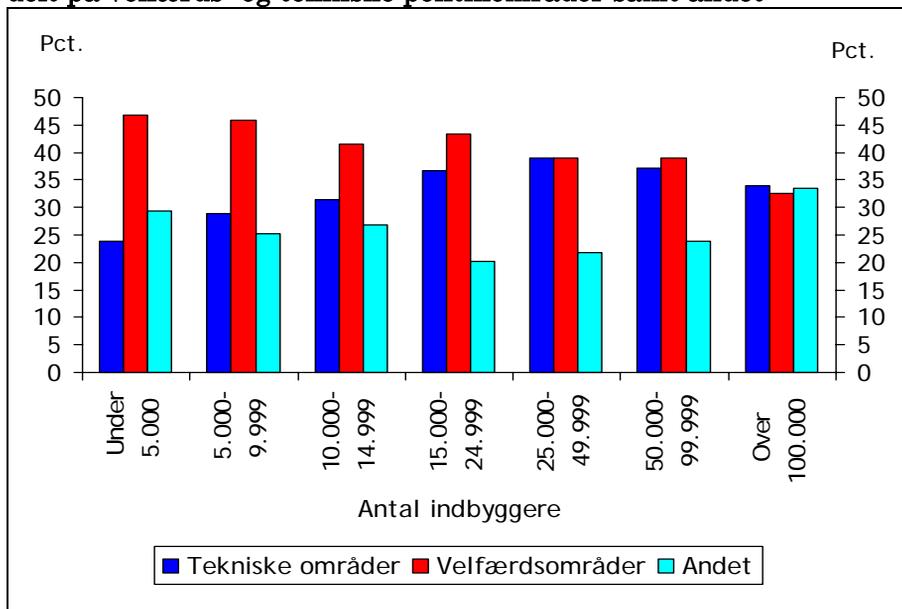


Kilde: Spørgeskemaundersøgelse, 2003.

Spørgeskemaundersøgelsen viser endvidere, at der ikke er en markant sammenhæng mellem kommunistørrelse og deltagelse i antal samarbejder. I gennemsnit deltager kommunerne i ca. 30 samarbejder. Dog deltager de kommuner, der har over 100.000 indbyggere og amterne i flere samarbejder end de øvrige.

Der er imidlertid forskel på, hvilke områder de større og de mindre kommuner samarbejder om, jf. figur 13.1.

**Figur 13.1. Kommunegruppernes samlede antal samarbejder fordelt på velfærds- og tekniske politikområder samt andet<sup>1</sup>**



Anm.: Tekniske områder er byudvikling, forsyningsvirksomhed og trafik (hovedkonti 0-2), velfærdsområderne er undervisning, social og sundhedsområdet (hovedkonti 3 og 5), andet dækker administration (hovedkonto 6).

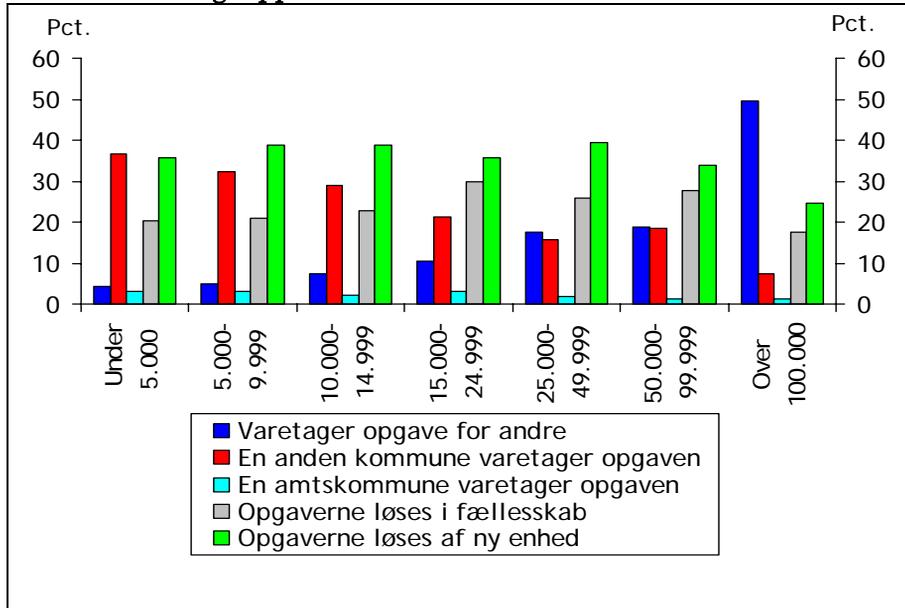
Kilde: Spørgeskemaundersøgelse, 2003.

De mindre kommuner er i højere grad orienteret mod samarbejder inden for velfærdsområder. Således er knap halvdelen af de samarbejder, som de mindste kommunerne samlet set indgår i, inden for kategorien ”velfærdsområder”. Omvendt er de større kommuner i højere grad orienteret mod samarbejder inden for de mere tekniske områder.

<sup>1</sup> Fordelingen i figuren er opgjort på baggrund af alle observationer i datasættet. Et kommunalt samarbejde, der omfatter seks kommuner, vil således optræde i figuren som seks observationer.

Selvom større og mindre kommuner i gennemsnit deltager i omtrent lige mange samarbejder, er der markant forskel på arbejdsfordelingen i disse, jf. figur 13.2.

**Figur 13.2. Arbejdsdeling i de kommunale samarbejder inddelt efter kommunegruppe**



Kilde: Spørgeskemaundersøgelsen, 2003.

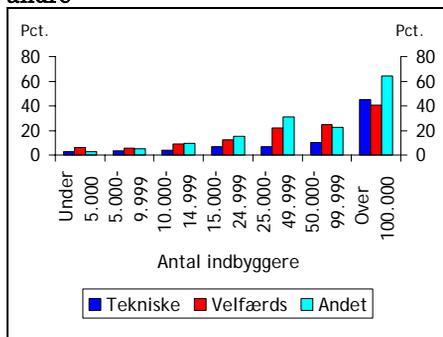
Figur 13.2. viser således, at der er en positiv sammenhæng mellem kommunegruppens størrelse og hvorvidt opgaven varetages *for* andre kommuner. Dette modsvares af en negativ sammenhæng mellem kommunegruppens størrelse og om opgaven varetages *af* en anden kommune. F.eks. får kommunegruppen med under 5000 indbyggere varetaget opgaven af andre kommuner i knap 40 pct. af de samarbejder, de samlet indgår i. Mest markant er forskellen mellem de fire største kommuner, som varetager opgaver for andre kommuner i næsten halvdelen af de kommunale samarbejder, de samlet set indgår i, og de to mindste kommunegrupper, som varetager opgaven for andre kommuner i mindre end 5 pct. af de samarbejder, de samlet set indgår i.

En simpel, lineær regression viser, at næsten 27 pct. af variationen i andelen af samarbejder, hvor opgaverne varetages for andre kommuner, forklares af indbyggertal.

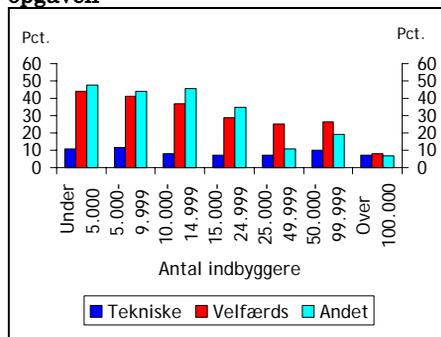
At det især er de mindre kommuner, der indgår i samarbejder, hvor opgaven varetages af andre, kan skyldes, at kommunen med samarbejdet ønsker at styrke den faglige bæredygtighed, jf. *også kapitel 9*. Denne bevæggrund understøttes af fokusgruppeundersøgelsens rapport, hvor det fremgår ”rigtig mange deltagere har nævnt mellemkommunale samarbejder som strategi til modvirkelse af problemer med faglig bæredygtighed”.<sup>2</sup> Fokusgruppeundersøgelsens rapport redegør imidlertid også for, at samarbejderne har sine begrænsninger. Her anføres blandt andet, at politikerne er tilbageholdende med at samarbejde om kerneopgaver, og at samarbejder rent praktisk er meget tids- og ressourcekrævende. Herudover peges der på en række styringsmæssige og legale begrænsninger.

Sammenhængen mellem kommunestørrelse og arbejdsdeling i samarbejdet tydeliggøres, når områderne opsplittes på tekniske områder, velfærdsområderne og andet, jf. *figur 13.3a*. og *13.3b*.

**Figur 13.3a. Andel af samarbejder, hvor kommunen varetager opgaven for andre**



**Figur 13.3b. Andel af samarbejder, hvor en anden kommune varetager opgaven**



Kilde: Spørgeskemaundersøgelse, 2003.

<sup>2</sup> Fokusgruppeundersøgelse foretaget af professor Peter Dahler-Larsen, september 2003, side 22 og 23. For metodemæssige overvejelser se kapitel 9, appendiks 9.1.

Således gælder det f.eks. for de tre kommunegrupper med færrest indbyggere, at opgaverne i disses samarbejder inden for velfærdsområderne, varetages af andre kommuner i ca. 40 pct. af samarbejdsrelationerne. Samme tendens finder man på området ”andet”, som primært dækker over administration. Her ses det af figur 13.3b., at det for en markant andel af samarbejdsrelationernes vedkommende er andre kommuner, der varetager opgaven for de kommunegrupper med færrest indbyggere.

Undersøgelsen dækker som nævnt over samarbejder, der som minimum hviler på en godkendelse fra kommunalbestyrelsen eller amtsrådet. Inden for denne ramme er der en stor spændvidde i de kommunale samarbejders form, jf. *boks 13.3*.

### **Boks 13.3. Kommunale samarbejder**

Ved *kommunale samarbejder* forstås en aftale om samarbejde mellem to eller flere kommuner, mellem to eller flere amter eller mellem et antal kommuner og et antal amter om løsning af kommunal opgavevaretagelse. Samarbejderne strækker sig fra betjeningsoverenskomster til kommunale fællesskaber

En af de væsentligste forskelle mellem de forskellige samarbejdstyper er, om kommunalbestyrelsen/amtsrådet overdrager kompetence til et selvstændigt styrelsesorgan, som herefter handler på vegne af kommunalbestyrelserne/amtsrådene eller ej. Ved f.eks. betjeningsoverenskomster og samarbejder efter lov 378 om kommuners og amtskommuners udførelse af opgaver for andre offentlige myndigheder overdrages der ikke kompetence fra kommunalbestyrelsen eller amtsrådet. Dette er derimod tilfældet ved kommunale fællesskaber og organer oprettet med særlig lovhjemmel.

#### ***Betjeningsoverenskomster***

Med hjemmel i kommunalfuldmagtsreglerne kan kommuner og amter i et vist begrænset omfang indgå betjeningsoverenskomster med en anden kommune om benyttelse af dennes institutioner og indretninger.

#### ***Kommuners udførelse af opgaver for andre offentlige myndigheder (lov 378)***

Kommuner og amter kan i henhold til lov nr. 378 om kommuners og amtskommuners udførelse af opgaver for andre offentlige myn-

digheder under visse betingelser udføre kommunale opgaver for andre offentlige myndigheder, jf. *boks 13.4*.

### **Boks 13.4. Lov 378 om kommuners og amtskommuners udførelse af opgaver for andre offentlige myndigheder**

Kommuner og amter kan efter *lov nr. 378* varetage opgaver for andre offentlige myndigheder, som kommuner og amter efter gældende regler kan løse for sig selv. Loven indeholder ikke hjemmel til myndighedsudøvelse for andre myndigheder.

Kommuner og amter kan ifølge loven udføre opgaver for andre offentlige myndigheder, som de efter gældende regler kan løse for sig selv. I praksis er der med enkelte undtagelser tale om tjenesteydelser, f.eks. miljømæssige opgaver, vask af linned og rengøring, levering af mad, vedligeholdelse af udendørsarealer, sociale opgaver og administrative opgaver.

Indenrigs- og Sundhedsministeriets opgørelse fra 2002 af kommuners og amters udførelse af opgaver for andre offentlige myndigheder i henhold til lov 378 viser, at selvom godt 30 pct. af kommunerne får varetaget opgaver af andre i henhold til lov 378, udgør disse beløbsmæssigt en forsvindende lille del af kommunernes samlede nettodriftsregnskab (0,002 pct.). Det samme gør sig gældende for amternes vedkommende, hvor opgaverne, der udføres i henhold til lov 378, udgør 0,01 pct. af det samlede amtskommunale nettodriftsregnskab for 2002.

### ***Kommunale fællesskaber efter styrelseslovens § 60***

Med hjemmel i den kommunale styrelseslovs § 60 kan der – med tilsynsmyndighedens godkendelse – etableres samarbejder mellem kommuner og/eller amter, som medfører en indskrænkning af de deltagende kommunalbestyrelses/amtsråds beføjelser – de såkaldte kommunale fællesskaber, jf. *boks 13.5*.

### **Boks 13.5. Kommunale fællesskaber**

*Kommunale fællesskaber* efter styrelseslovens § 60 omfatter kommunale samarbejder, der alene har kommuner og/eller amter som deltagere, og hvor de enkelte kommunalbestyrelser eller amtsråd afgiver kompetence til fællesskabet. Etableringen af sådanne fællesskaber kræver godkendelse af de kommunale tilsynsmyndigheder.

I forbindelse med etablering af kommunale fællesskaber oprettes et selvstændigt styrelsesorgan for fællesskabet, hvis vedtægter normalt godkendes af tilsynsmyndigheden. Styrelsesorganet får i større eller mindre omfang kompetence til at varetage de deltagende kommuners eller amters anliggender på de opgaveområder, som er overladt til fællesskabet.

Medmindre andet er fastsat i lovgivningen, vælges fællesskabets bestyrelsesmedlemmer af medlemmerne af de enkelte kommunalbestyrelser/amtsråd. Valg af ét bestyrelsesmedlem sker ved flertalsvalg i kommunalbestyrelsen/amtsråd, mens valg af to eller flere medlemmer foretages ved forholdstalsvalg. Endelig kan der være fællesskaber, hvor bestemte personer, f.eks. borgmesteren eller udvalgsformænd, er fødte medlemmer.

Repræsentanter i bestyrelsen for et kommunalt fællesskab er undergivet instruktionsbeføjelse, medmindre andet er fastsat i det kommunale fællesskabs vedtægter. Ligeledes kan kommunalbestyrelsen/amtsrådet pålægge repræsentanterne at tage en sag op i fællesskabets bestyrelse. Kommunalbestyrelsen/amtsrådet afgør selv, om og hvornår repræsentanterne skal være pålagt et bundet mandat.

Der gælder som udgangspunkt ikke nogen begrænsninger med hensyn til, hvilke kommunale opgaver og hvilken kompetence kommunalbestyrelser/amtsråd kan tillægge kommunale fællesskaber, medmindre andet følger af lovgivningen. Dog kan myndighedsudøvelse ikke overføres til kommunale fællesskaber, medmindre der eksplicit er lovhjemmel hertil.

En sådan lovhjemmel findes f.eks. på skatteområdet, hvor det fra april 2003 blev muligt for to eller flere kommunalbestyrelser at overføre den kompetence, der tilkommer kommunalbestyrelsen som skattemyndighed, til bestyrelsen for et kommunalt fællesskab. Pr. 1. juli 2003 findes der fem af sådanne kommunale fællesskaber på skatteområdet. Udover de kommunale § 60-fællesskaber findes der endvidere en række samarbejder på skatteområdet, hvor der ikke formelt overføres kompetence fra kommunalbestyrelserne til et selvstændigt organ. Således deltog 79 kommuner pr. 31. marts 2003 i et af de 27 fællesskaber om personligningen, mens 95 kommuner var med i et af de 31 fællesskaber om sekretariatsbetjening.

Derudover var 73 kommuner med i et af de 26 fællesskaber om skatteankenævn.

*Tabel 13.1.* viser det samlede antal § 60-fællesskaber fordelt på formål i 1998, 2000 og 2003.

**Tabel 13.1. Amtslige og kommunale § 60-fællesskaber i 1998, 2000 og 2003**

	1998	2000	2003
Skole.....	10	9	9
Erhvervsudvikling.....	7	4	4
Trafik.....	20	27	27
Spildevand.....	12	16	15
Sundhed.....	18	21	20
Fritid.....	13	15	15
Energi/varme/gas.....	16	14	14
Beredskab.....	18	15	16
PPR.....	28	19	31
Miljø.....	27 <sup>1)</sup>	15	15
Renovation og genbrug.....	49	53	63
Skat.....	0	0	5
Andet.....	7	14	11
I alt.....	225	222	245

Anm.:

1) Dette tal indeholder miljø og levnedsmidler.

Kilde: Opgavekommissionen 1998, side 168, og Indenrigsministeriets opgørelse af kommunale fællesskaber 2000 og Indenrigs- og Sundhedsministeriets opgørelse i 2003.

Udviklingen fra 1998 til 2003 viser jf. tabel 13.1. en mindre stigning i antallet af kommunale fællesskaber på knap 9 pct. Der er flere kommunale fællesskaber inden for trafik, spildevand, sundhed, fritid, PPR (pædagogisk-psykologisk rådgivning), skat, andet samt renovation og genbrug i 2003 end i 1998, mens der for de øvrige er sket et fald.

### *Organer oprettet i medfør af særlovgivning*

På enkelte områder er der etableret direkte lovregulerede kommunale samarbejder, jf. *boks 13.6*. Oprettelsen af direkte lovregulerede kommunale samarbejder sker imidlertid alene i helt særlige tilfælde med henblik på varetagelsen af helt særlige opgaver. De to hovedeksempler er Hovedstadens Udviklingsråd (HUR) og Hovedstadens Sygehusfællesskab (H:S).

### Boks 13.6. Organer oprettet ved lov

*Organer oprettet i medfør af særlovgivningen* defineres her som særlige samarbejder, institutioner, myndigheder mv., der er etableret direkte i lovgivningen.

HUR er et indirekte valgt politisk organ sammensat af politikere fra Københavns og Frederiksberg kommuner samt Københavns, Frederiksborg og Roskilde amter. HUR står for region- og trafikplanlægning samt for driften af HT-busserne og lokalbanerne. Hertil kommer koordinering af erhvervsudvikling, turisme og kultur samt det officielle samarbejde over Øresund. HUR's bestyrelse består af 11 medlemmer. Formændene for Københavns og Frederiksberg kommunalbestyrelser og Københavns, Frederiksborg og Roskilde amtsråd er fødte medlemmer. Herudover vælger Københavns Kommunalbestyrelse og Københavns Amtsråd hver to medlemmer blandt deres medlemmer og Frederiksborg og Roskilde amtsråd hver ét medlem blandt deres medlemmer.

H:S varetager sygehusopgaven i København og Frederiksberg kommuner. I bestyrelsen for H:S er der imidlertid foruden repræsentanter fra de to kommuner tillige repræsentanter fra staten. Bestyrelsen for H:S består således af 15 medlemmer, hvoraf syv er udpeget af Københavns Kommune, to af Frederiksberg Kommune og seks af indenrigs- og sundhedsministeren. De kommunale medlemmer er udpeget blandt kommunalbestyrelsens medlemmer. Fra statslig side er udpeget embedsmænd og erhvervsledere.

#### 13.3.3. Den private sektor

Selvom hovedparten af den offentlige sektors ydelser udføres ved egenproduktion, er der væsentlige dele, hvor man anvender private leverandører, f.eks. i ambulancetjenesten samt store dele af den primære sundhedssektor.

Den offentlige sektors anvendelse af den private sektor i udførelsen af opgaver kan foregå på flere måder. F.eks. kan der visiteres til en privat leverandør, borgeren kan vælge en privat leverandør i forbindelse med fritvalgsordninger, jf. *kapitel 8*, eller udførelsen af opgaver kan udliciteres efter udbud. Endvidere kan der etableres offentlig-private selskaber.

Anvendelsen af den private sektor begrænser sig til driftsopgaver, medmindre andet er fastsat i lovgivningen.

I dette afsnit redegøres der for udlicitering, selvejende institutioner uden driftsoverenskomst og offentlig-privat samarbejde.

### *Udbud og udlicitering*

Både stat, amter og kommuner anvender udbud og udlicitering, jf. *boks 13.7.*, i leveringen af offentlige ydelser.

Da det ikke uden lovhjemmel er muligt at udlicitere myndighedsopgaver, er det primært driftsopgaver, som udliciteres. Der er typisk tale om opgaver, som kan betegnes som støttefunktioner. På folkeskoleområdet kan det f.eks. dreje sig om rengøring af skolerne, mens det på skatteområdet kan være it-support.

### **Boks 13.7. Udbud og udlicitering**

*Udbud* karakteriserer det forhold, at udførelsen af offentlige opgaver bydes ud i konkurrence med private, mens *udlicitering* indebærer et valg af den private frem for den offentlige løsning. Det er således muligt, at det offentlige selv vinder et udbud, hvorefter der ikke sker en udlicitering.

Skal en offentlig opgave i udbud, skal dette ske under hensyn til EU-udbudsdirektiverne. Ifølge direktiverne skal en opgave som hovedregel i EU-udbud, såfremt den overstiger en tærskelværdi på 1,2 mio.kr. for statslige opgaver og 1,9 mio.kr. for kommunernes køb af varer og tjenester og ca. 47 mio.kr. for offentlige bygge- og anlægskontrakter.<sup>3</sup>

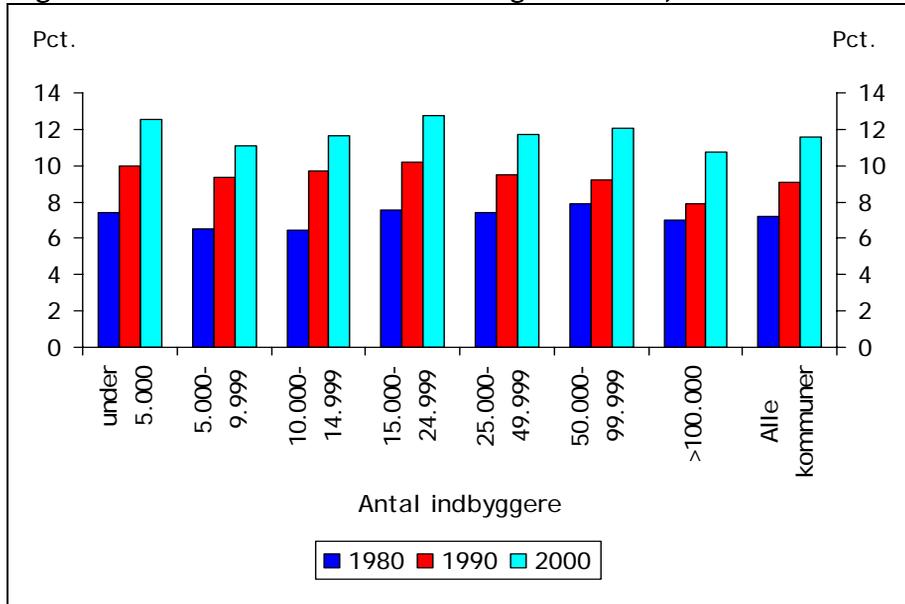
Kommunernes udliciteringsgrad var i 2000 11,6 pct., mens amternes var 7,4 pct. Da udliciteringsindikatoren udelukkende omfatter ydelser leveret af momsregistrerede leverandører, undervurderes det private markeds andel af produktionen, fordi dele af den private produktions ydelser inden for blandt andet sundheds- og socialområdet ikke er momsregistreret. Med anvendelse af udliciterings-

---

<sup>3</sup> Godt halvdelen af alle udbud på opgaver uden for det kommunaltekniske område og lidt under halvdelen på det kommunaltekniske område i perioden 1. november 1994 til 1. november 1999 stillede krav om EU-udbud, jf. KL, *Fakta og tendenser*, 2001, side 25.

indikatoren<sup>4</sup> som mål vises i *figur 13.4.* og *13.6.* udviklingen i kommuners og amters brug af udlicitering.

**Figur 13.4. Kommunernes udliciteringsindikator, 1980-2000**



Anm.: Udliciteringsindikatoren opgøres som kommunens køb af tjenesteydelser hos momsregistrerede eksterne leverandører i forhold til de samlede bruttodriftsudgifter.

Kilde: De kommunale regnskaber, egne beregninger.

Kommunernes udliciteringsindikator er stigende i perioden 1980 til 2000 med en procentvis vækst i kommunegruppernes indikator på mellem 53 pct. og 81 pct., jf. figur 13.4. Denne stigning betyder, at kommunegruppernes udliciteringsindikator i 2000 ligger på mellem 10,7 og 12,8. Udviklingen i indikatoren tyder således på – med de nævnte forbehold – at der sker en væsentlig stigning i kommunernes udlicitering i perioden 1980 til 2000.

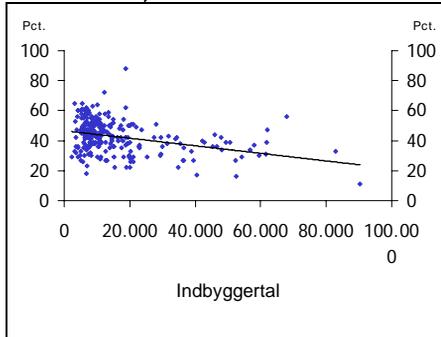
<sup>4</sup> Udliciteringsindikatoren opgøres som kommunens eller amtets køb af tjenesteydelser hos momsregistrerede eksterne leverandører i forhold til de samlede bruttodriftsudgifter. Ved brug af indikatoren skal tages flere forbehold. For det første er tjenesteydelser, der er købt ved eksterne leverandører, ikke altid købt efter udbud. For det andet er udgifter i forbindelse med leverancer fra kommunernes egne forsyningsvirksomheder indeholdt i indikatoren. Endelig er køb på momsfrigtage områder ikke er opgjort i indikatoren.

En tilsvarende analyse af udliciteringsindikatoren opdelt på hovedkonti viser, at der er væsentlige forskelle mellem områderne. Den laveste indikator finder man ikke overraskende inden for velfærdsområderne (undervisning og kultur og social- og sundhedsområdet), mens et af de mere tekniske opgaveområder (byudvikling, bolig- og miljøforanstaltninger) tegner sig for den højeste indikator.

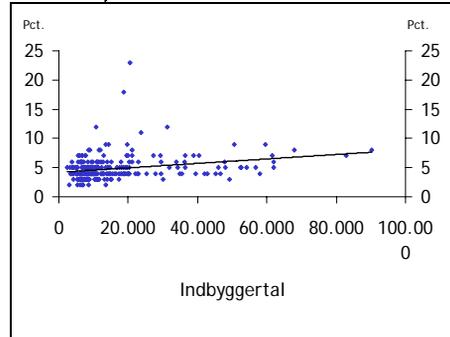
I perioden 1980-2000 findes de procentvise største stigninger i udliciteringsindikatoren under administration, hvor de to kommune-grupper under 10.000 indbyggere begge har en vækst på over 700 pct. Vurderes udviklingen i udliciteringsindikatoren i forhold til udviklingen i kommunernes udgiftssammensætning, jf. *figur 24.1* i *kapitlet 24*, skal der især peges på, at den faktiske stigning i udliciteringsindikatoren inden for social- og sundhedsområdet forstærkes af den kraftige vækst, der har været i områdets andel af de samlede kommunale udgifter.

Figur 13.4 indikerer, at der ikke kan konstateres nogen sammenhæng mellem udliciteringsindikatoren og kommunestørrelse for hverken 1980, 1990 eller 2000. En regressionsanalyse af udliciteringsindikatoren på kontoplanens hovedkonti og kommunestørrelse viser imidlertid, at der er en sammenhæng mellem kommunestørrelse og omfanget af udlicitering, afhængigt af om der udliciteres på velfærdsområderne eller på de tekniske områder, jf. *figur 13.5a*. og *13.5b*.

**Figur 13.5a. Udlicitering på de tekniske områder, 2000**



**Figur 13.5b. Udlicitering på velfærdsområder, 2000**



Anm.:

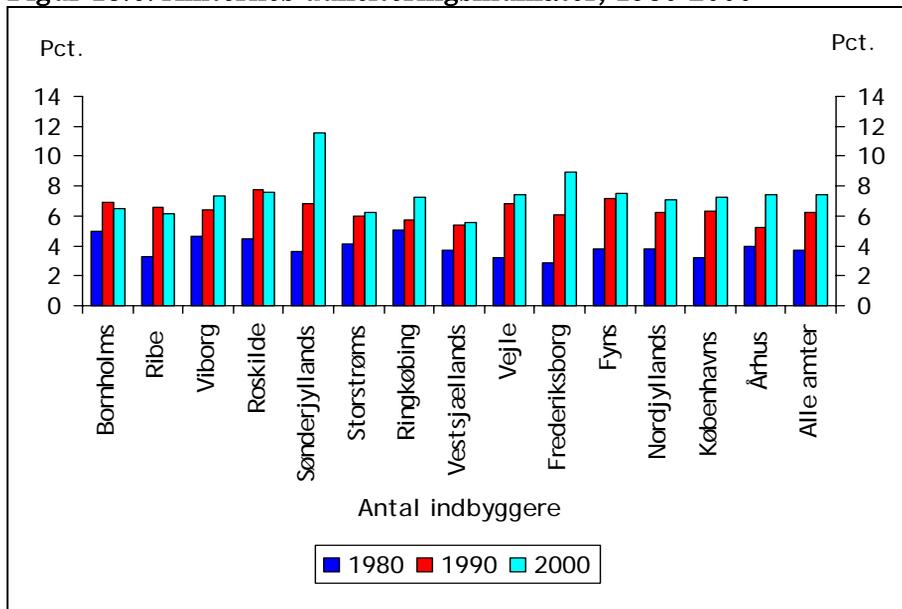
- 1) Københavns, Frederiksberg, Århus og Odense kommuner er udeladt i figurerne.
- 2) Tekniske områder er byudvikling, forsyningsvirksomhed og trafik (hovedkonti 0-2), velfærdsområderne er undervisning, social og sundhedsområdet (hovedkonti 3 og 5).
- 3) Forskellene i udliciteringsgrader svarer til, at en kommune med 10.000 indbyggere forventes at have en samlet udliciteringsindikator på de tekniske områder på 43,5 pct. mod 39,9 pct. i en kommune med 20.000 indbyggere. På velfærdsområderne forventes en kommune med 10.000 indbyggere at have en samlet udliciteringsindikator på 4,6 pct. mod 5,1 pct. i en kommune med 20.000 indbyggere.

Kilde: Indenrigs- og Sundhedsministeriets kommunale nøgletal, 2000.

Figur 13.5a. og 13.5b. viser, at de mindre kommuner i højere grad anvender udlicitering på de tekniske områder, mens de større kommuner i højere grad anvender udlicitering på velfærdsområderne.

Figur 13.6. viser amternes udliciteringsindikator fra 1980 til 2000. I figuren er amterne opstillet efter størrelse med det amt med det laveste indbyggertal først.

**Figur 13.6. Amtenes udliciteringsindikator, 1980-2000**



Anm.: Udliciteringsindikatoren opgøres som amtets køb af tjenesteydelser hos momsregistrerede eksterne leverandører i forhold til de samlede brutto-driftsudgifter.

Kilde: De kommunale regnskaber, egne beregninger.

Amtenes udliciteringsgrad under ét er steget i perioden 1980 til 2000. Dog finder man ikke samme stigende tendens hos de enkelte amter som hos kommunegrupperne, jf. figur 13.6. Samtidig ligger amterne generelt på et lavere niveau end kommunerne, og der er ikke umiddelbart noget mønster i, hvilke amter der ligger højt.

En analyse af amtene udliciteringsindikator opdelt på hovedkon-ti viser, at der – ligesom hos kommunerne – er meget stor forskel på de enkelte områders indikatorer. Også hos amterne finder man de højeste indikatorer inden for de tekniske områder, mens vel-færdsområdene indikator ligger lavt. Endelig er der en stigning i alle amtens udliciteringsindikator inden for sygehus-væsen og sygesikring fra 1980-2000.

### *Offentlig-privat samarbejde/selskabsdannelse*

Efter kommunalfuldmagtsreglerne kan kommuner deltage i fælles offentlig-private selskaber, såfremt selskabet alene varetager

kommunale opgaver og kommunen eller amtet ikke har bestemmende indflydelse. Selskaberne er ikke underlagt det almindelige kommunale tilsyn. Desuden skal selskabet ”hvile i sig selv”.

Endvidere giver særlovgivning i form af lov 383 om kommuners og amters deltagelse i erhvervsudviklingsaktiviteter og lov 384 om kommuners og amters samarbejde med aktieselskaber mv. ligeledes kommunerne mulighed for at deltage i fælles offentlig-private selskaber.

Siden 1993 er der i alt blevet indberettet ca. 50 selskaber efter lov 384, men der har aldrig eksisteret mere end ca. 20 selskaber på samme tid. I dag eksisterer der således også ca. 20 selskaber efter lov 384, blandt andet inden for miljø, hospitalsservice, hjælpemiddelcentraler mv.

### *Selvejende institutioner uden driftsoverenskomst*

Selvejende institutioner er, jf. *boks 13.9.*, som udgangspunkt alene undergivet fondslovgivningen.

Om de offentligretlige regler gælder i forhold til selvejende institutioner, bestemmes af, om disse har indgået driftsoverenskomst med en kommune/et amt, eller om de drives uden en sådan, jf. *afsnit 13.3.1.* om egenproduktion.

### **Boks 13.9. Selvejende institutioner**

*Selvejende institutioner* defineres her som institutioner, der som udgangspunkt er underlagt fondslovgivningen.

Fondsloven gælder dog ikke for selvejende institutioner, der er oprettet ved lov, hvor der er indgået aftale med kommunen om opfyldelse af kommunens forpligtigelser i henhold til lov om social service eller for institutionerne, der som vilkår for godkendelse eller tilskud fra det offentlige er undergivet tilsyn og økonomisk kontrol af en offentlig myndighed. Endelig omfatter fondsloven ikke institutioner, hvis drift overvejende dækkes af statslige eller kommunale midler, og som er undergivet tilsyn af det offentlige, hvis det i institutionens vedtægter er fastsat, at det offentlige træffer bestemmelse om anvendelse af institutionens midler i tilfælde af dennes opløsning.

F.eks. træder Undervisningsministeriets lovgivning i stedet for fondslovgivningen for de af Undervisningsministeriet godkendte selvejende uddannelsesinstitutioner.<sup>5</sup> I lovgivningen er det blandt andet fastsat, at disse institutioner varetager hovedparten af både de samlede driftsopgaver og en række myndighedsopgaver i forbindelse med visse ungdomsuddannelser.

Det skal bemærkes, at selvejende institutioner uden driftsoverenskomst på en række områder adskiller sig fra private virksomheder, da de ofte har andre formål end private virksomheder. For selvejende institutioner gælder der eksempelvis oftest ikke samme krav til afkast som i den private sektor. Det må således forventes, at institutionernes primære tilskyndelse ikke er, at aktiviteterne skal give økonomiske overskud, som efterfølgende udtages af interessenterne. De selvejende institutioners konkrete adfærd må som udgangspunkt antages at bero på, dels hvilke interesser der er repræsenteret i bestyrelsen, dels hvorledes institutionens vedtægter er udformet.

#### 13.4. Driftsformer og demokrati

---

Valg af driftsformer skal blandt andet ske under hensyntagen til et demokratisk perspektiv.

I dette afsnit analyseres henholdsvis egenproduktion, kommunale samarbejder og den private sektor i forhold til de demokratiske hensyn ved udførelsen af offentlige opgaver. Analysen tager udgangspunkt i en række parametre, der antages at have indflydelse på de demokratiske hensyn. De opstillede parametre har til hensigt at afdække, hvorvidt forskellige organiseringsformer understøtter borgernes retssikkerhed, politikernes og borgernes mulighed for indflydelse og demokratisk kontrol samt skaber klarhed i ansvarsfordelingen, jf. *boks 13.10*.

---

<sup>5</sup> F.eks. erhvervsskolerne, produktionsskoler, private gymnasier og hf-kurser.

### **Boks 13.10. Parametre hvor organiseringsformen har indflydelse på det demokratiske perspektiv**

- Er organiseringsformen underlagt almindelige offentligretlige regler?
- Er organiseringsformen underlagt tilsyn – det almindelige kommunale tilsyn og ombudsmanden?
- Er der entydighed i den oplevede ansvarsplacering?
- Sikrer adskillelse af bestiller og udførerfunktion klarhed over det fastlagte service niveau?
- Sikrer adskillelse af bestiller og udførerfunktionen, at politikerne fokuserer på prioriteringsopgaven?
- Sikres politikernes handlefrihed?
- Fungerer samme offentlige myndighed både som tilsynsmyndighed og udfører?
- Tilgodeser styringsformen politikernes mulighed for indflydelse, herunder mindretalsbeskyttelse?

#### **13.4.1. Er organiseringsformen underlagt offentligretlige regler?**

Valg af organiseringsform vil have betydning for, hvorvidt produktionen af de offentlige ydelser er underlagt de almindelige offentligretlige regler, herunder reglerne i forvaltningsloven og offentlighedsloven. De almindelige offentligretlige regler sikrer offentligheden mulighed for indsigt i den offentlige forvaltning. Dermed understøttes grundlaget for, at borgerne kan føre kontrol med de dispositioner, der foretages af politikkerne.

Den kommunale og statslige egenproduktion og kommunale samarbejder, herunder fællesskaber, er underlagt de almindelige offentligretlige regler. Selvejende institutioner med driftsoverenskomst er generelt omfattet af de almindelige offentligretlige regler. Dette er dog ikke tilfældet for selvejende institutioner på undervisningsområdet.

For organer oprettet i medfør af særlovgivning følger reglerne for deres virksomhed direkte af lovgivningen, hvor der er taget stilling til de disse organers forhold til den kommunale styrelseslov og i et vist omfang også forholdet til øvrige offentligretlige regler.

Den private sektor er som udgangspunkt ikke omfattet af de almindelige offentligretlige regler, herunder offentlighedsloven og forvaltningsloven. Tilvejebringelsen af særlige oplysninger om produktionen må derfor opnås med udgangspunkt i de krav til oplysninger, som er aftalt i de indgåede kontrakter samt gennem virk-

somhedernes regnskaber. Dog gælder den undtagelse, at offentlighedsloven og forvaltningsloven gælder for opgaver varetaget efter lov om social service – uanset leverandør.

#### 13.4.2. Er organiseringsformen underlagt tilsyn?

Det almindelige kommunale tilsyn samt ombudsmanden skal påse, at stat, amter og kommuner ikke tilsidesætter lovgivningen. Tilsynet har blandt andet til hensigt at sikre borgernes retssikkerhed. Det kommunale tilsyn er alene et retligt tilsyn. Der tages således f.eks. ikke stilling til, om kommunernes sagsbehandling er rimelig eller hensigtsmæssig.

Den kommunale og statslige egenproduktion samt kommunale samarbejder, herunder fællesskaber er som udgangspunkt undergivet et eksternt tilsyn i form af det almindelige kommunale tilsyn og ombudsmanden. Dog gælder det for selvejende institutioner med driftsoverenskomst, at disse ikke er underlagt det almindelige kommunale tilsyn.

For organer oprettet i medfør af særlovgivning vil der som udgangspunkt i lovgivningen være taget særskilt stilling til tilsynet.

Den private sektor er ikke underlagt det almindelige kommunale tilsyn eller ombudsmanden. Borgernes retssikkerhed må således sikres gennem andre institutioner og mekanismer. I sidste instans kan eventuelle forhold indbringes for domstolene.

#### 13.4.3. Entydighed i den oplevede ansvarsplacering

Uanset valget af organisationsform er det den offentlige myndighed (kommunalbestyrelsen/amtsråd/Folketinget), der har ansvaret for de ydelser, der leveres til borgerne. På trods af at brugen af selvejende institutioner med driftsoverenskomst sidestilles med egenproduktion, kan borgerne imidlertid opleve uklarhed om ansvaret for de leverede ydelser, idet produktionen flyttes væk fra den kommunale forvaltning og over i selvejende institutioner.

Ved privat opgavevaretagelse kan borgerne opleve uklarhed om ansvaret for de leverede ydelser. På trods af at ansvaret er placeret hos kommunalbestyrelsen, er der således risiko for, at en del af

ansvaret opleves som værende placeret hos de eksterne leverandører.

Ved brugen af kommunale samarbejder, hvor der ikke overføres kompetence, er ansvarsplaceringen som udgangspunkt entydigt henført til kommunalbestyrelsen. Afhængigt af det konkrete samarbejde kan ansvarsplaceringen dog af borgerne opleves som uklar, idet flere kommunale enheder indblandes i produktionen af de offentlige ydelser.

Brugen af kommunale fællesskaber kan skabe uklarhed for borgeren om placeringen af det politiske ansvar. Det kan således være vanskeligt for vælgerne at placere ansvaret for de beslutninger, der træffes i styrelsesorganet. Der er derved en vis risiko for, at ansvaret "forsvinder" mellem kommunalbestyrelse og fællesskabets styrelsesorgan. Derudover kan det være vanskeligt for vælgerne at afklare, i hvilket omfang ansvaret for fællesskabets beslutninger kan pålægges kommunens egne repræsentanter eller de øvrige kommuners repræsentanter. Der er derved en risiko for, at ansvaret "forsvinder" mellem kommunerne. Tilsvarende problemstilling kan gøre sig gældende i organer oprettet i medfør af særlovgivning.

For både selvejende institutioner, kommunale samarbejder, herunder kommunale fællesskaber, og den private sektor gælder det, at udarbejdelsen af kontrakter og driftsoverenskomster bidrager til at klarlægge, hvilken ydelse der er bestilt hos den eksterne leverandør.

#### **13.4.4. Sikrer adskillelse af bestiller- og udførerfunktionen klarhed om det fastlagte serviceniveau**

Adskillelsen af bestiller- og udførerfunktionen indebærer, at der tilvejebringes klarhed om pris og kvalitet, hvilket kan bidrage til en tydeliggørelse af det fastlagte serviceniveau. Udarbejdelsen af kontrakter – såvel interne som eksterne – vil således typisk indebære en klarlægning af opgave, kvalitet og pris.

Ved egenproduktion, kommunale samarbejder, herunder fællesskaber, samt organer oprettet i medfør af særlovgivning er der ikke nødvendigvis en præcis beskrivelse af det fastlagte serviceniveau. Indretningen af den offentlige egenproduktion kan imidlertid til-

rettelægges således, at der gennem f.eks. intern kontraktstyring opnås en særlig synlighed om pris og kvalitet og dermed det fastlagte serviceniveau. Tilsvarende kan der gennem driftsoverenskomster med selvejende institutioner tilvejebringes en øget klarhed om det fastlagte serviceniveau.

Ved inddragelsen af den private sektor som leverandør af offentlige ydelser udarbejdes der som udgangspunkt en kontraktlignende aftale, hvorigennem det valgte serviceniveau tydeliggøres.

#### **13.4.5. Sikrer adskillelse af bestiller og udfører, at politikerne fokuserer på prioriteringsopgaven?**

Med bestiller- og produktionsansvaret samlet vil det politiske styringsansvar ikke alene omfatte de politiske beslutninger om fastsættelse af mål, kvalitetsniveau, prioritering af ressourcer mv., men også det mere driftsmæssige ansvar, herunder personaleadministrative ansvar, for produktionen. En adskillelse kan derimod skabe grundlag for, at politikerne kan fokusere mere på prioriteringsopgaven. Selve produktionen bliver herved den administrative ledelses og leverandørernes opgave.

Egenproduktion kan medføre, at varetagelsen af det administrative ansvar indebærer, at politikerne i højere grad fokuserer på driften i forhold til de politiske mål og prioriteringsopgaver. Såvel statens som kommunernes forvaltning kan dog organiseres således, at der på en række områder internt sker en adskillelse mellem det offentlige som bestillende myndighed og leverandør. Derved skabes der synlighed om pris og kvalitet, og samtidig udvikles institutionernes selvbestemmelse, primært gennem intern kontraktstyring. Endvidere gælder det for selvejende institutioner med driftsoverenskomst, at der inden for rammerne af den indgåede overenskomst sker en adskillelse af bestiller- og udførerfunktionen.

Kommunale samarbejder, hvor der ikke overføres kompetence, kan indebære en adskillelse af bestiller- og udførerfunktionen – dette vil imidlertid afhænge af den konkrete aftale.

Ved oprettelsen af kommunale fællesskaber og organer oprettet i medfør af særlovgivning overføres som udgangspunkt kompetence vedrørende såvel bestiller- som udførerfunktionen til de respektive

styrelsesorganer. Det skal dog bemærkes, at der i visse miljøsam- arbejder er skabt mulighed for, at hver af de deltagende kommuner fastsætter eget serviceniveau.

Anvendelsen af private leverandører indebærer en organisatorisk og juridisk adskillelse af bestiller- og udførerfunktionen. Herved sikres et grundlag for, at politikerne kan fokusere på den politiske prioritering af ressourcer, mens spørgsmål af driftsmæssig karakter er henlagt til den eksterne leverandør.

#### 13.4.6. Sikres politikernes handlefrihed?

Den valgte organisering af udførelsen af offentlige opgaver vil have betydning for politikernes mulighed for at styre den offentlige produktion. Opretholdelsen af politikernes handlefrihed indebærer, at leveringen af ydelser fleksibelt kan tilpasses i forhold til skift i ønsker, behov eller finansieringsmuligheder.

Når det offentlige selv producerer sine ydelser, er politikerne som udgangspunkt sikret frihed til at reagere, såfremt der opstår ønske eller behov for at foretage ændringer i produktionen. Den offentlige myndighed er således ikke retligt bundet af kontrakter i forhold til eksterne leverandører. Den offentlige egenproduktion vil dog være bundet af en række andre strukturelle forhold som eksempelvis overenskomster og den opbyggede anlægsmasse. Ved brugen af selvejende institutioner vil kommunalbestyrelsens handlemuligheder endvidere være begrænset af de indgåede driftsoverenskomster.

Kommunalpolitikernes handlemuligheder ved kommunale samarbejder afhænger af karakteren af den indgåede samarbejdsaftale. I samarbejder, hvor ansvaret fastholdes i kommunalbestyrelsen eller amtsrådet, vil politikernes handlemuligheder være bestemt af den aftale, som indgås, mens de enkelte kommunalpolitikeres handlemuligheder i fællesskaber bliver begrænset. Det skyldes blandt andet, at kommunalbestyrelsen eller amtsrådet har afgivet kompetence til fællesskabet, og at ændringer i produktionen må ske under hensyntagen til fællesskabets vedtægter og de øvrige kommuner og amter, der deltager i fællesskabet.

Ved inddragelsen af den private sektor vil politikernes handlemuligheder blandt andet være fastsat i de indgåede kontrakter. Politikernes handlemuligheder vil således være underlagt de begrænsninger, der må være i de indgåede aftaler med de eksterne leverandører.

#### 13.4.7. Fungerer samme offentlige myndighed både som tilsynsmyndighed og udfører?

Den kommunale og statslige egenproduktion er som udgangspunkt underlagt et ”eksternt” tilsyn – det almindelige kommunale tilsyn og ombudsmanden. Når opgaverne udføres ved egenproduktion, er det den offentlige myndighed, der både udfører opgaven og har den ”interne” tilsynsopgave i form af intern kontrol, hvis borgerne ikke er tilfredse med de leverede ydelser. Det er således den samme myndighed, der både producerer ydelsen og i første omgang tager stilling til eventuelle klager over fejl og mangler vedrørende den pågældende ydelse. Et sådan sammenfald kan reducere det interne tilsyns effektivitet, og derved borgernes retssikkerhed. Det almindelige tilsyn vil dog i sådanne tilfælde kunne tage stilling til, om kommunen har tilsidesat lovgivningen. Kommunalbestyrelsen og amtsrådet skal således i begge tilfælde varetage borgernes interesser. Endvidere modvirkes denne risiko af de udbredte anke- og klagemuligheder. Ved selvejende institutioner med driftsoverenskomst vil der dog som udgangspunkt være en adskillelse af udførerfunktionen og det offentlige som tilsynsmyndighed. Det skal hertil bemærkes, at selvejende institutioner under sociallovgivningen er underlagt det almindelige tilsyn.

Ved kommunale samarbejder, herunder fællesskaber, samt organer oprettet i medfør af særlovgivning vil der ligeledes være sammenfald mellem det offentlige som tilsynsmyndighed og udfører.

Ved inddragelsen af den private sektor vil der være en entydig adskillelse af udførerfunktionen og det offentlige som tilsynsmyndighed.

#### 13.4.8. Tilgodeser styringsformen politikernes mulighed for indflydelse, herunder mindretalsbeskyttelse?

Valget af organisering af udførelsen af de offentlige opgaver vil have indvirkning på politikernes mulighed for indflydelse, herunder mindretallets beskyttelse.

Når en opgave er henlagt til egenproduktion, har hele kommunalbestyrelsen eller amtsrådet som udgangspunkt mulighed for at følge produktionen tæt. Herved sikres mindretallet i kommunalbestyrelsen eller amtsrådet mulighed for indflydelse og indsigt i produktionen af de offentlige ydelser, herunder mulighed for at rejse eventuelle sager.

Ved anvendelsen af kommunale samarbejder, herunder kommunale fællesskaber, er politikernes muligheder for indflydelse reguleret i de samarbejdsaftaler og styrelsesvedtægter, som er udarbejdet for de enkelte samarbejder. Det er således fastsat i samarbejdsaftalen, hvorledes de enkelte kommuner og amter er repræsenteret i samarbejdet. I praksis vil kommunalpolitikernes muligheder for indflydelse og indsigt, herunder mindretallets beskyttelse, derfor afhænge af udmøntningen af de konkrete samarbejder. F.eks. kan mindretallets muligheder for indflydelse og indsigt blive begrænset i fællesskaber, hvor kommunen eller amtet alene er repræsenteret ved enkelte af kommunalbestyrelsens eller amtsrådets medlemmer.

Når en opgave udføres af private, vil politikernes mulighed for indflydelse og indsigt være reguleret i de kontrakter og aftaler, der ligger bag opgaveudførelsen. Det vil typisk medføre, at politikerne ikke har samme adgang til oplysninger om leverandørens produktionsforhold, som ved egenproduktion.

### 13.5. Analyse af driftsformer og effektivitet

---

Ved valg af driftsformer kan der indgå overvejelser om at sikre en effektiv opgaveløsning.

Muligheden for at tilvejebringe en effektiv produktion understøttes – uanset organisationsform – af en række grundlæggende produk-

tionsforhold, f.eks. om udbud af kvalificeret arbejdskraft og forudsætningerne for at opnå stordriftsfordele er til stede. Valg af organisationsform kan imidlertid i forskellige henseender tilgodese eller begrænse udfoldelsen af en effektiv opgavevaretagelse.

I dette afsnit analyseres, hvorledes henholdsvis egenproduktion, kommunale samarbejder og privat opgavevaretagelse understøtter en effektiv opgaveløsning. Analysen tager udgangspunkt i en række parametre, der antages at have indflydelse på effektivitetshensynet. De opstillede parametre har til hensigt at afdække, hvorvidt de forskellige organiseringsformer gennem fokus på pris og kvalitet, konkurrence samt udnyttelsen af stordriftsfordele understøtter en effektiv opgavevaretagelse, jf. *boks 13.11*.

### **Boks 13.11. Parametre hvor organiseringsformen har indflydelse på effektiviteten**

- Sikrer organisationsformen en effektiv produktion gennem fokus på pris og kvalitet?
- Sikres der mulighed for at udnytte stordriftsfordele, herunder kapacitetsudnyttelse og specialiseret arbejdskraft?
- Er opgaveløsningen konkurrenceudsat?

#### **13.5.1. Sikres en effektiv produktion gennem fokus på pris og kvalitet?**

En synliggørelse af pris og kvalitet ved produktionen af offentlige ydelser vil understøtte udviklingen af en effektiv opgaveløsning. Fokus på pris og kvalitet vil give offentligheden nærmere oplysninger om kvaliteten ved en given ydelse, såfremt denne kvalitet kan beskrives, måles mv., samt de udgifter, der er forbundet med leveringen af den pågældende ydelse. Herved kan tilvejebringes et grundlag for, at politikere, borgere, administration, mv. kan vurdere, hvorvidt der er en tilfredsstillende sammenhæng mellem pris og kvalitet.

Ved offentlig egenproduktion, kommunale samarbejder, herunder fællesskaber, samt organer oprettet i medfør af særlov er der ikke nødvendigvis indarbejdet et automatisk fokus på pris og kvalitet. Oprettelsen af samarbejder, herunder fællesskaber, samt organer oprettet i medfør af særlov tager dog ofte udgangspunkt i ønsket om at fremme effektiviteten i opgaveløsningen.

Derudover kan den offentlige produktion tilrettelægges således, at der opnås synlighed om pris og kvalitet. Ved f.eks. intern kontraktstyring, hvor der indgås en skriftlig kontrakt med en enhed/institution internt i staten eller kommunen, klarlægges opgave, kvalitet, pris, krav til målopfyldelse mv. Derved sættes fokus på enhedens/institutionens evne til at levere den ”bestilte” vare. Tilsvarende kan gælde i forbindelse med udarbejdelsen af driftsoverenskomster for selvejende institutioner, herunder i forbindelse med taxameterstyring.

Ved udførelse af offentlige opgaver i den private sektor kan der gennem udformningen af kontrakter og udbudsmateriale være fastsat nærmere detaljer om pris og kvalitet ved de bestilte ydelser. Herved tydeliggøres såvel den forventede kvalitet som prisen på ydelserne.

Selvejende institutioner *uden* driftsoverenskomst adskiller sig imidlertid fra private virksomheder ved, at institutionernes primære tilskyndelse ikke er, at aktiviteterne skal give økonomiske overskud, som efterfølgende udtages af interessenterne. Afhængigt af det enkelte fonds eksistensgrundlag, herunder vedtægter og bestyrelsessammensætning, fokuserer sådanne institutioner ikke nødvendigvis på pris og kvalitet på samme måde som private virksomheder.

### 13.5.2. Sikres der mulighed for at udnytte stordriftsfordele, herunder kapacitetsudnyttelse og specialiseret arbejdskraft?

En effektiv løsning af offentlige opgaver vil i visse tilfælde kræve mulighed for udnyttelse af stordriftsfordele, herunder muligheden for at forbedre kapacitetsudnyttelsen, opnå rationaliseringsgevinster samt tilvejebringe et bedre grundlag for at rekruttere kvalificeret og specialiseret arbejdskraft.

Udnyttelsen af stordriftsfordele må som udgangspunkt antages at kunne forekomme, når en institution/virksomhed står for opgaveløsningen for flere interessenter.

Der kan være særlige opgaver, hvor det i den offentlige egenproduktion kan være vanskeligt inden for den enkelte kommunes eller

det enkelte amts grænse at opnå den fornødne kapacitet til at sikre en effektiv opgavevaretagelse. Selvejende institutioner med driftsoverenskomst kan dog opnå stordriftsfordele, når institutionen varetager opgaver for flere end overenskomstkommunen.

Derimod vil etableringen af kommunale samarbejder, herunder fællesskaber, ofte tage udgangspunkt i hensynet til at udnytte eventuelle stordriftsfordele. Tilsvarende kan være hensynet ved oprettelsen af organer ved særlovgivning.

Inddragelsen af den private sektor kan ligeledes bidrage til at udnytte stordriftsfordele. Dette forudsætter dog, at de private producenter udnytter muligheden for at løse tilsvarende opgaver for andre, samt at forudsætningerne for tilstedeværelsen af et marked er opfyldt. På områder, hvor markedsforudsætningerne ikke er opfyldt, kan muligheden for at høste stordriftsfordele blandt andet afhænge af, om myndigheden har et tilstrækkeligt befolkningsgrundlag til at sikre en effektiv egenproduktion.

### 13.5.3. Er opgaveløsningen konkurrenceudsat?

Tilstedeværelsen af konkurrence mellem de enkelte udbydere bidrager til at sikre opretholdelsen af en effektiv produktion. Når produktionen af offentlige ydelser sker i konkurrence mellem flere udbydere, vil dette som udgangspunkt understøtte tilvejebringelsen af en effektiv produktion.

Når de offentlige myndigheder selv producerer en ydelse, vil egenproduktionen som udgangspunkt ikke i sig selv være i konkurrence med andre udbydere. På trods af at blandt andet kommunerne til en vis grad konkurrerer indbyrdes, er der således risiko for, at egenproduktionen ikke drives effektivt. Tilsvarende kan politikernes ønske om rationel drift, herunder stordrift, blive modvirket af andre hensyn eller af borgernes handlinger, f.eks. i forbindelse med nedlæggelser af sygehuse og skoler. Politikerne kan dog benytte andre mekanismer til at understøtte en effektiv produktion, blandt andet styringsredskaber i form af budgetopfølgning og -analyser samt produktivitets- og effektivitetsanalyser. Derudover kan den kommunale og statslige virksomhed i øvrigt tilrettelægges således, at der søges skabt markedslignede vilkår inden for de enkelte myndigheder – blandt andet ved at institutioner i den offent-

lige myndighed handler internt med hinanden. Tilsvarende kan der skabes en vis intern konkurrence ved at give borgerne valgfrihed mellem de offentlige ydelser.

Det forhold, at en opgave varetages af det offentlige selv, betyder ikke nødvendigvis, at opgaven ikke har været konkurrenceudsat. Således kan der være tale om, at den pågældende opgave har været udbudt, men at der ikke er modtaget tilbud, der har været vurderet som værende mere fordelagtige end egen leverandørvirksomhed. Gennem udbud kan egenproduktionen således løbende konkurrenceudsættes, hvorved der opretholdes fokus på en effektiv produktion.

Ligeledes gælder det for kommunale samarbejder, herunder fællesskaber, samt organer oprettet i medfør af særlovgivning, at produktionen generelt ikke er konkurrenceudsat. Der er således ikke tale om et mellemkommunalt marked med handel mellem kommunerne, idet leverandør- og kundeforhold er fastlåst. Dog tager etableringen af kommunale samarbejder, herunder fællesskaber, ofte udgangspunkt i ønsket om at tilvejebringe en mere effektiv opgavevaretagelse. Det skal imidlertid påpeges, at en række fællesskaber er omfattet af ”hvile i sig selv”- princippet<sup>6</sup> og derfor som udgangspunkt er brugerbetalte virksomheder uden udefrakommende konkurrence. Det hører med til billedet, at kommunale fællesskaber også har mulighed for at udlicitere.

For at understøtte en effektiv produktion i den private sektor må det forudsættes, at produktionen foregår i konkurrence mellem en flerhed af kvalificerede udbydere. Herved bliver produktionen undergivet traditionelle markedsmekanismer og konkurrenceforhold, der bidrager til at sikre en effektiv produktion. På områder, hvor der på det private marked ikke er konkurrence, må der, i lighed med den offentlige produktion, tilvejebringes andre mekanismer, der sikrer en effektiv produktion.

---

<sup>6</sup> ”Hvile i selv”- princippet gælder kommunale forsyningsvirksomheder, uanset om disse organiseres som fællesskaber eller egenproduktion.



# 14

## Overvejelser om finansiering

### 14.1. Sammenfatning

---

I dette kapitel beskrives finansieringen af den offentlige sektor med fokus på den kommunale sektor. Dels beskrives den nuværende finansiering, og dels hvilke principper mv. der er relevante at inddrage i overvejelser om ændringer i opgaveplaceringen mv. i den offentlige sektor.

Kapitlet har følgende hovedkonklusioner:

- Den kommunale sektor har en forholdsvis høj grad af egenfinansiering gennem skatter mv. Øvrige indtægter er overførsler fra staten gennem refusion og generelle tilskud.
- Et vigtigt princip for finansieringen af den kommunale sektor er princippet om, at finansieringsansvar bør følge udgiftsmæssig kompetence.
- Vurderingen af placeringen af finansieringsansvaret for en kommunal opgave skal ses i lyset af, i hvor høj grad kommunerne har mulighed for at påvirke opgaveløsningen.
- Det, at både stat, kirke, amter og kommuner udskrifter indkomstskat, kan muligvis via såkaldt vertikal skattekonkurrence påvirke skattetrykket i opadgående retning, men samtidige udgiftsstigninger på visse udgiftsområder kan have en modsatrettet virkning. Ligeledes kan horisontal skattekonkurrence mellem myndigheder på samme niveau – f.eks. mellem kommuner – påvirke skattetrykket i nedadgående retning. Den samlede effekt på skattetrykket afhænger af balancen mellem disse forskellige virkninger.

- Ved ændringer i opgavefordelingen bør placeringen af finansieringsansvar overvejes i forhold til de enkelte opgaver. Større omlægninger, herunder sammenlægning af kommuner henholdsvis amter, kan også give anledning til at overveje egenfinansieringsgraden samt indretningen af udligningssystemet, herunder udligningsniveauet.
- Ved afskaffelse af et forvaltningsled må overvejes placeringen af skatteudskrivningen og de forskelle, der kan være i de statslige og kommunale skattekilder og skattegrundlag. Her må placeringen af de enkelte opgaver og den hensigtsmæssige finansiering tages i betragtning. Endvidere må ses på egenfinansieringsgraden, givet kommunernes samlede opgaveportefølje og udgiftsbyrde.
- I forbindelse med omplacering af skatteudskrivning må inddrages de forskellige principielle hensyn, f.eks. hensynet om sammenhæng mellem ansvar og kompetence. I forbindelse hermed må endvidere overvejes konsekvenser for resten af finansieringssystemet, herunder tilskuds- og udligningssystemet. Omplacering af skatteudskrivning til kommunerne kan isoleret set medføre større kommunal variation i skatteprocenter, hvilket dog kan imødegås via udligningssystemet. Omplacering til staten vil isoleret set medføre mindre regional variation, men kan svække sammenhængen mellem finansieringsansvar og kompetence til at disponere.

## 14.2. Finansieringen af den offentlige sektor

---

I det følgende gives en kort faktisk beskrivelse af finansieringen af den samlede offentlige sektor, hvorefter der i *afsnit 14.3.* gives en status – særligt på finansieringskilderne i den kommunale sektor.

Den offentlige sektor finansieres primært gennem skatter og afgifter. Staten har størstedelen af skatteindtægterne – ca. 62 pct. – mens kommunerne og amterne har ca. 35 pct., jf. *tabel 14.1.*

Der sker dog en omfordeling af de samlede indtægter imellem de offentlige delsektorer. Især fordeles indtægter fra staten til den kommunale sektor, dvs. til kommuner og amter. Således fordeles ca. 42 pct. af statens indtægter til den kommunale sektor. Det skal

ses i lyset af, at den kommunale og amtslige sektor varetager en række væsentlige offentlige opgaver, og således står for ca. 58 pct. af de samlede offentlige udgifter.

**Tabel 14.1. Finansiering af opgaver i de offentlige delsektorer, 2002**

Mia.kr.	Sta- ten	Kom- muner	Amter	Social kas- ser/ fonde	I alt off. forvalt- ning/ service
<i>Opgaver at finansiere .....</i>	260,1	329,1	103,5	49,5	742,2
<i>(Opgavefordeling i pct.).....</i>	35,0	44,3	13,9	6,7	100,0
<i>Finansieret fra andre delsekto- rer .....</i>	-189,5	136,9	24,3	28,3	0,0
<i>fra staten .....</i>	-	148,1	13,1	28,3	189,5
<i>fra kommuner .....</i>	-148,1	-	11,2	-	-136,9
<i>fra amter.....</i>	-13,1	-11,2	-	-	-24,3
<i>fra socialkasser og -fonde.....</i>	-28,3	-	-	-	-28,3
<i>Finansieret via egne indtægter ...</i>	449,7	192,3	79,1	21,1	742,2
<i>(Byrdefordeling i pct.).....</i>	60,6	25,9	10,7	2,8	100,0
<i>ved underskud.....</i>	-15,9	3,2	-0,1	-13,7	-26,6
<i>ved andre overførsler .....</i>	52,7	28,5	6,5	12,2	100,0
<i>ved skatter og afgifter.....</i>	412,9	160,6	72,7	22,6	668,8

Anm.: Det bemærkes, at afgrænsningerne af indtægterne, som her følger nationalregnskabet afgrænsninger, afviger fra afgrænsningerne i tabel 14.2., som følger afgrænsningerne i de kommunale regnskaber. På skatteområdet kan forskelle blandt andet forklares ved periodisering. Nationalregnskabet angiver – til forskel for de kommunale regnskaber – de af Skatteministeriet endeligt opgjorte skatteindtægter (efter ligning) for det pågældende år.

Kilde: Danmarks Statistik, *Statistiske efterretninger, Offentlige finanser, nr. 14, 2003.*

### 14.3. Finansieringskilderne i den kommunale sektor

Som nævnt udgøres kommunernes og amternes indtægter både af egne indtægter og statslige overførsler. Egne indtægter udgøres primært af skatter og drifts- og anlægsindtægter (herunder brugerbetaling). De statslige overførsler sker primært som udbetaling af enten refusion eller generelle tilskud.

Fordelingen af kommunale indtægter på de forskellige finansieringskilder er vist i *tabel 14.2*. Det fremgår heraf, at egne indtægter udgør ca. 72,7 pct. af de samlede indtægter hos kommunerne og ca. 90,1 pct. hos amterne.

Egenfinansieringen hos den kommunale sektor i Danmark er dermed, som i de øvrige nordiske lande, forholdsvis høj set i forhold til andre lande. Som det følger af tilskuds- og udligningssystemet, er det klart, at egenfinansieringsgraden varierer en del mellem de enkelte kommuner og amter.

**Tabel 14.2. Fordeling af kommunale og amtslige indtægter, 2002**

	Amter		Kommuner	
	Mia.kr.	Pct.	Mia.kr.	Pct.
<i>Egne indtægter</i> .....	95,4	90,1	192,3	77,2
Skatter .....	72,6	68,6	135,0	54,2
Drifts- og anlægsindtægter .....	23,0	21,7	54,3	21,8
Nettolånoptagelse, -renteindtægter og finansforskydninger i øvrigt .....	-0,2	-0,2	3,0	1,2
<i>Statslige overførsler</i> .....	10,5	9,9	56,7	22,7
Generelle tilskud .....	9,9	9,3	28,7	11,5
Statsrefusion .....	0,6	0,6	28,0	11,2
Indtægter i alt .....	105,9	100,0	249,0	99,9

Anm.: Ekskl. København og Frederiksberg kommuner. Procenterne summer ikke til 100,0 hos kommunerne på grund af afrunding. Det bemærkes i øvrigt, at afgrænsningerne af indtægterne afviger fra afgrænsningerne i tabel 14.1, som følger afgrænsningerne i nationalregnskabet, jf. *også anm. under tabel 14.1*.

Kilde: De kommunale regnskaber 2002; Danmarks Statistik, *Statistiske efterretninger, Offentlige finanser, nr. 13, 2003*.

De enkelte finansieringskilder beskrives nærmere i det følgende.

### **Skatter**

Skatter og afgifter udgjorde i 2002 henholdsvis ca. 54 pct. og 69 pct. af kommunernes henholdsvis amternes samlede indtægter, jf. tabel 14.2. Skatteindtægterne fordeler sig på følgende skattekilder som angivet i *tabel 14.3*.

**Tabel 14.3. Kommunale skatteindtægter, 2002**

	Mia.kr.
Kommunal indkomstskat .....	203,8
Ejendomsværdiskat .....	10,4
Indkomstskat af aktieselskaber mv.....	3,6
Kommunal grundskyld .....	13,0
Dækningsafgifter .....	2,8
Andre skatter .....	3,8
Skatter i alt .....	237,4

Kilde: De kommunale regnskaber 2002; Danmarks Statistik, *Statistiske efterretninger, Offentlige finanser, nr. 13, 2003.*

Den vigtigste af de kommunale skattekilder er indkomstskatten. Kommuner og amter har her retten til at fastsætte udskrivningsprocenten. Den kommunale indkomstskat opkræves sammen med den statslige og indbetales af arbejdsgivere mv. til Told- og Skattestyrelsen, som afregner skattebeløbene med kommunerne og amterne.

Skatten beregnet af det budgetterede udskrivningsgrundlag udbetales a conto i året til kommunerne og amterne. Staten har siden 1996 tilbudt kommunerne og amterne at anvende et statsgaranteret udskrivningsgrundlag som indtægtsgrundlag i budgetlægningen.<sup>1</sup> Hvis en kommune vælger statsgarantien, foretages der ikke nogen afregning af forskellen mellem udbetalt beløb og de faktiske selvangivne indkomster, idet staten via statsgarantien påtager sig eventuelle tab eller gevinster.

Den primærkommunale udskrivningsprocent udgjorde i 2003 i gennemsnit 20,8 pct. og den amtslige 11,9 pct.<sup>2</sup> Dette dækker dog for primærkommunernes vedkommende over væsentlig variation. Således varierer den primærkommunale udskrivningsprocent fra 17,0 til 23,2 pct. Den amtskommunale udskrivningsprocent varierer fra 11,4 pct. til 12,5 pct.

<sup>1</sup> Det statsgaranterede udskrivningsgrundlag er givet som kommunens/amtets faktiske udskrivningsgrundlag i året tre år før budgetåret fremskrevet med en fælles vækstprocent.

<sup>2</sup> Danmarks Statistik, *Statistiske efterretninger, Offentlige finanser, nr. 2, 2003.* Ekskl. Københavns, Frederiksberg og Bornholms kommuner.

Fra og med 2002 har regeringen indført et skattestop. Det indebærer, at den gennemsnitlige udskrivningsprocent for henholdsvis den kommunale og amtslige indkomstskat ikke må stige. Det samme gælder for den gennemsnitlige grundskyld og dækningsafgift for erhvervsejendomme. I 2003 er endvidere indført en ordning, som indebærer, at amter, der sætter skatten op, vil få inddraget 50 pct. af det ekstra skatteprovenu i to år. Omvendt vil de amter, der sætter skatten ned, blive kompenseret for 50 pct. af provenutabet i en periode på to år. Den resterende del af merprovenuet inddrages gennem en permanent reduktion af det amtskommunale bloktilskud. Ordningen træder i kraft i de tilfælde, hvor regeringen har konstateret, at amterne under ét har hævet skatten.

Der er visse forskelle på statslig og kommunal indkomstskat. Den statslige skat er progressiv,<sup>3</sup> mens den kommunale skat er proportional,<sup>4</sup> dvs. udskrives med samme procentsats af hele den skattepligtige indkomst.

Endvidere er der forskelle i udskrivningsgrundlaget. De kommunale indkomstskatter udskrives på skattepligtig indkomst, som udgøres af personindkomst<sup>5</sup> tillagt kapitalindkomst<sup>6</sup> og fratrukket ligningsmæssige fradrag. Den statslige indkomstskat udskrives primært på personindkomst tillagt positiv nettokapitalindkomst. Forskellen i udskrivningsgrundlaget udgøres således hovedsagelig af de ligningsmæssige fradrag og fradrag for renteudgifter.

---

<sup>3</sup> Der opkræves – lidt forsimplet – bundskat på 5,5 pct. af personlig indkomst tillagt positiv nettokapitalindkomst fratrukket personfradraget på 35.600 kr. Der opkræves yderlige mellemskat på 6,0 pct. af den del af samme indkomstgrundlag, der oversiger 198.000 kr. Endelig betales topskat på 15 pct. af den del af samme indkomstgrundlag tillagt evt. indskud på kapitalpension, der overstiger 285.300 kr. Alle tal for 2003, jf. f.eks. Skatteministeriet, *Skatteberegning – hovedtrækkene i personbeskatningen*, 2003.

<sup>4</sup> Når der ses bort fra personfradraget.

<sup>5</sup> Personindkomst udgøres af løn, overskud af virksomhed, frynsegoder, folkepension, dagpenge, efterløn, privat pension mv. fratrukket personfradrag som udgøres af indskud på pensionsopsparing, arbejdsmarkedsbidrag, særlig pensionsopsparing i ATP, jf. Skatteministeriet, *Skatteberegning – hovedtrækkene i personbeskatningen*, 2003.

<sup>6</sup> Kapitalindkomst opgøres som nettobeløbet af renteindtægter, kapitalafkast fra virksomhed, aktieavancer under tre års ejertid mv. fratrukket renteudgifter mv.

Kommuner har endvidere retten til at fastsætte promillen på grundskyld inden for et interval fra 6 til 24 promille, mens den amtslige grundskyld udgør 10 promille.<sup>7</sup> Grundskyld opkræves af kommunerne, som afregner med amterne.

Ud over egne skatter, hvor amter og kommuner selv kan fastsætte udskrivningsprocenten, modtager kommuner og amter også skatteandele, dvs. en andel af skatteprovenuet af visse skatter udskrevet og opkrævet af staten.<sup>8</sup>

En vigtig skatteandel er kommunernes andel af statens provenu fra selskabsskatter. Staten opkræver selskabsskatten, og 13,41 pct. af provenuet tilfalder den eller de kommuner, hvor virksomheden driver virksomhed. Hvis et selskab driver virksomhed i flere kommuner, fordeles provenuet efter nærmere regler.

Ejendomsværdiskat er også en skatteandel. Skatten opkræves med en fast procent på 1 pct. af ejendomsværdien.<sup>9</sup> Skatten opkræves over indkomstskatten, og provenuet fordeles med 2/3 til kommunerne og 1/3 til amterne.

### *Generelle tilskud*

De generelle tilskud<sup>10</sup> – eller bloktilskuddet – tildeles til kommuner og amter efter på forhånd fastlagte objektive kriterier. Tilskuddet ydes således ikke til finansiering af bestemte udgifter, men kan indgå i en lokal prioritering.

Hovedparten af bloktilskuddet til kommunerne og hele bloktilskuddet til amterne fordeles proportionalt med det kommunale

---

<sup>7</sup> Der er dog et loft for grundskyld på produktionsjord på 12 promille for den kommunale grundskyld og 5,7 for den amtslige.

<sup>8</sup> Såkaldt "shared taxes" i engelsk litteratur.

<sup>9</sup> Dog opkræves yderligere 2 pct. af den del af vurderingen, der overstiger 3.040.000 kr. (ca. 3 mio.kr.). Endvidere gælder en række nedslagsregler og en begrænsning for stigning i ejendomsskatten fra år til år. Fra og med 2002 er ejendomsværdiskatten omfattet af skattestoppet, hvilket betyder, at grundlaget for beregningen af ejendomsværdiskatten herefter ikke kan overstige det mindste beløb af ejendomsværdien pr. 2001 tillagt 5 pct., ejendomsværdien pr. 1. januar 2002 og det aktuelle års ejendomsværdi.

<sup>10</sup> Se f.eks. Indenrigsministeriet, *Kommunal udligning – en guide til det kommunale tilskuds- og udligningssystem*, 2001.

henholdsvis amtslige beskatningsgrundlag. Resten af primærkommunernes bloktilskud anvendes til kommuner med et svagt beskatningsgrundlag<sup>11</sup> og nogle mindre ordninger.

Bloktilskuddet reguleres årligt med udgangspunkt i det forrige års tilskud. Reguleringen sker i medfør af DUT-systemet, budgetgarantien, pris- og lønudvikling og endelig som ad hoc-reguleringer – balancetilskud – som kan aftales som led i økonomiforhandlingerne med henblik på at sikre balance i den kommunale økonomi, jf. *boks 14.1*.

---

<sup>11</sup> Indgår som led i udligningsordningerne, jf. afsnit 14.5.

## Boks 14.1. Årlig regulering af bloktilskuddet

Der foretages følgende årlige reguleringer af bloktilskuddet:

### *DUT*

Det udvidede totalbalanceprincip (DUT) har tre grundelementer:

- Ved opgaveflytninger mellem stat, amt og kommune følger finansieringen med.
- Alle udvidelser og indskrænkninger af (amts)kommunale opgaver samt nye opgaver modsvares af tilsvarende ændringer i finansieringen.
- DUT-princippet omfatter også udgiftsdrivende signaler og tilkendegivelser.
- DUT-reguleringen fastlægges ved forhandling med de kommunale parter.

DUT indgår som et led i totalrammestyningen, fordi princippet indebærer, at en minister skal finansiere udgiftskrævende regelændringer mv. inden for sin egen ramme, selvom udgiften reelt afholdes af kommunerne.

DUT skal synliggøre de økonomiske konsekvenser af love, bekendtgørelser, regelændringer, henstillinger mv.

### *Budgetgaranti*

Budgetgarantiordningen kompenserer kommunerne under ét for udgiftsændringer på konjunkturfølsomme udgiftsområder som kontanthjælp, førtidspension, introduktionsprogram og -ydelse for udlændinge mv.

Kommunerne holdes således under ét ikke økonomisk ansvarlige for udsving i udgifterne på disse områder. Hvis de omfattede kommunale udgifter under ét stiger fra ét år til et andet, betaler staten udgiftsstigningen ved en regulering af bloktilskuddet. På den anden side indkasserer staten de "overskydende" penge ved et udgiftsfald.

Princippet bag den kommunale budgetgaranti er, at kommunerne under ét ikke skal stå til økonomisk ansvar for udgifter, der er bestemt af de generelle konjunkturer. Ved at kompensationen fordeles som bloktilskuddet i øvrigt, fastholdes imidlertid et incitament i den enkelte kommune til at begrænse udgiftsniveauet.

### *Pris- og lønudvikling*

Der sker en regulering i tilskuddet for den endeligt opgjorte pris- og lønudvikling i året to år før tilskudsåret.

### *Balancetilskud*

Endelig kan – under betegnelsen *balancetilskud* – foretages mere ad hoc-mæssige reguleringer af bloktilskuddet i forbindelse med f.eks. konjunktursituationen eller statslige ønsker om kommunale indsatser på særlige områder.

## Udligning

I sammenhæng med de generelle tilskud skal ses de kommunale udligningsordninger.<sup>12</sup> Udligningsordningerne består i hovedtræk af en udligning af forskelle mellem henholdsvis kommunernes og amternes udgiftsbehov pr. indbygger og beskatningsgrundlag pr. indbygger. Udligningsordningerne er nærmere beskrevet i afsnit 14.5.

## Refusion

Refusion er aktivitetsbestemte tilskud, som udgøres af en procentdel af den af kommunen afholdte udgift. Refusionsordningerne findes hovedsageligt på lovbundne sociale udgifter til overførsler som kontanthjælp, folkepension, førtidspension, boligstøtte og sygedagpenge. Der er f.eks. 50 pct. refusion på kommunernes udgifter til kontanthjælp og aktivering og 100 pct. på folkepension, jf. tabel 14.4.

**Tabel 14.4. Statslige refusionssatser for visse kommunale og amtsslige udgifter, 2002**

Udgiftsområde/overførsel	Refusionsprocent
Folkepension.....	100
Førtidspension <sup>1)</sup> .....	35
Delpension.....	100
Dagpenge ved sygdom <sup>2)</sup> .....	100/50/0
Dagpenge ved fødsel.....	100
Aktivering.....	50
Kontanthjælp.....	50
Ledighedsydelse <sup>3)</sup> .....	35/50
Fleksjob <sup>4)</sup> .....	100/65

Anm.:

- 1) Refusioner for førtidspension tilkendt før 1999 var på 100 pct. frem til 1992 og herefter 50 pct.
- 2) Kommunernes udgifter til sygedagpenge i de første fire uger refunderes fuldt ud, udgifter fra 4. til 52. uge refunderes med 50 pct. Kommunerne afholder udgifter efter 52. uge fuldt ud.
- 3) Der er 50 pct. refusioner alene på ledighedsydelse under ferie.
- 4) For fleksjob påbegyndt før 1. juli 2001 er refusion på 100 pct., herefter er den på 65 pct.

<sup>12</sup> Se f.eks. Indenrigsministeriet, *kommunal udligning – en guide til det kommunale tilskuds- og udligningssystem*, 2001.

### *Puljer og særordninger*

Selvom udviklingen generelt har gået i retning af at afskaffe refusioner og øremærkede midler, spiller særtilskud til særligt afgrænsede opgaveområder også fortsat en vis rolle i den kommunale finansiering.

Argumentet for sådanne særordninger har f.eks. været at fremme særlige aktiviteter, der ellers ikke ville være finansiering til. Det kan f.eks. være for at tilskynde til udvikling/udbredelse af nye opgaveløsninger eller udbygning af bestemte områder osv.

### *Drifts- og anlægsindtægter*

Drifts- og anlægsindtægter består primært af forbrugsafgifter og brugerbetaling. Forbrugsafgifter anvendes især på forsyningsområdet – vandforsyning, elforsyning, renovation mv. – hvor taksterne som udgangspunkt skal dække de gennemsnitlige omkostninger.

Brugerbetaling anvendes f.eks. på områder som daginstitutioner/børnehaver, skolefritidsordninger, madudbringning til pensionister, særlige oplysninger fra kommunerne, byggesager osv. Her er der typisk tale om, at betalinger for brugerne udgør en andel af den samlede kommunale udgift.

Forbrugsafgifter og brugerbetaling kan især anvendes, hvor ydelserne har karakter af et privat gode.

### *Overførsel mellem den amtslige og kommunale sektor (grundtakstmodellen)*

Der gælder en særlig finansieringsmodel – grundtakstmodellen – på socialområdet og for så vidt angår vidtgående specialundervisning, da opgavefordelingen placerer opgaver på begge kommunale niveauer. Kommunerne har ansvaret for de mere almindelige opgaver, mens amterne har ansvaret for de mere specialiserede opgaver.

Grundtakstmodellen på socialområdet blev indført fra og med 2002 på områder, hvor finansieringen hidtil var delt lige mellem kommunen og amtet. Kommunen betaler en grundtakst (dog højst de faktiske udgifter), og amtet afholder udgiften herudover til en

række amtslige og kommunale ydelser, der er fastlagt i lov om social service. Endvidere kan amt og kommune aftale amtslig medfinansiering til andre kommunale tilbud, hvis de aflaster amternes forpligtelser på grundtakstområderne. Det er i alle tilfælde en forudsætning, at amtet er enig i foranstaltningen. F.eks. betaler kommunen i forbindelse med døgntilbud til børn og unge en grundtakst, hvorefter amtet bærer øvrige udgifter. Kommunerne bærer udgifterne til forebyggende tilbud til børn og unge, medmindre der er tale om en del af et grundtakstomfattet forløb.

Grundtakstfinansieringen tager hensyn til sammenhæng mellem ansvar for at varetage et socialt område og ansvar for at betale for det – og giver derigennem bedre muligheder for økonomisk styring.

Samtidig blev der lagt vægt på,

- at fastholde amternes forsyningsansvar på de specialiserede sociale ydelser
- at der skulle være et klarere økonomisk ansvar for de foranstaltninger, som den enkelte myndighed havde beslutningsansvaret for
- at der herunder skulle være incitament for kommunerne til tidlig indsats og til at vælge/ opbygge alternativer til forholdsvis dyre ”institutionsløsninger”
- at der ligeledes skulle være incitament for amterne til økonomisk drift og løbende tilpasning af tilbud
- at have et forsikringselement for kommunerne ved ekstraordinært høje udgifter, som er forbundet med at hjælpe brugere med omfattende behov.

#### 14.4. Principielle hensyn bag fordelingen af finansieringskilder mellem de offentlige myndigheder

---

I indretningen af kommunernes/amternes finansiering kan anføres en række principielle hensyn.<sup>13</sup> I dette afsnit beskrives disse generelle hensyn, og det vurderes, hvorledes den nuværende fordeling af den kommunale finansiering forholder sig til hertil.

---

<sup>13</sup> Om disse hensyn se f.eks. Indenrigsministeriet, *betænkning 1365*, 1998.

#### 14.4.1. Beskrivelse af principielle hensyn bag kommunal finansiering

I *boks 14.2.* er de generelle principielle hensyn bag anvendelse af forskellige finansieringskilder kort beskrevet. Nogle af hensynene er modsatrettede, og det vil således ikke være muligt at opfylde alle på en gang. Der vil derfor være tale om en balancegang og en vurdering i forhold til de enkelte opgaver.

Et hensyn, som gennem mange år er prioriteret særdeles højt i den kommunale finansiering, er hensynet til sammenhæng mellem finansieringsansvar og kompetence. Hensynet er tæt knyttet til den måde, den offentlige sektor er organiseret på i Danmark. Med den omfattende politiske decentralisering og lokale frihedsgrader i opgaveløsningen i Danmark, er det således hensigtsmæssigt at kommunerne/amterne finansierer en væsentlig del af udgifterne selv gennem f.eks. kommunale skatter.

Derved understøttes den mulighed for lokal prioritering og driftsøkonomisk ansvarlighed, der kan ses som en styrke ved den decentrale ordning. Det betyder samtidig, at prisen på den kommunale service er synlig over for borgerne – totalt set eller på marginalen. Egenfinansieringsgraden i Danmark er således også høj, set i forhold til andre lande.

Hvor langt "ansvarshensynet" skal forfølges, må blandt andet afhænge af frihedsgraden i opgaveløsningen. Hvis denne frihed er lille eller ikke-eksisterende, og kommunen/amtet heller ikke kan påvirke det driftsøkonomiske udgiftsniveau, bliver princippet indholdsløst, eller andre hensyn bliver mere afgørende.

De decentrale myndigheder udfører både opgaver, hvor der er stor lokal frihed i opgaveløsningen og opgaver, som er mere "bundne". Tildeling af folkepension er f.eks. en opgave, hvor kommunen ikke kan påvirke hverken beløbsstørrelse eller målgruppe, mens f.eks. udbetaling af kontanthjælp har elementer af både bundethed og mulighed for at påvirke opgaven. I det omfang opgaven måtte være bundet kan det være hensigtsmæssigt, at staten har en tilsvarende del af finansieringsansvaret, jf. *også forskellen i refusionsprocenten mellem folkepension og kontanthjælp.*

Overordnet set må en vis statslig medfinansiering af de samlede kommunale udgifter i øvrigt betragtes som et hensigtsmæssigt instrument til makroøkonomisk styring.

## **Boks 14.2. Generelle principielle hensyn**

### *Ansvarshensynet*

Hensynet om sammenhæng mellem finanseringsansvar og kompetence. Dermed menes, at den myndighed, som har kompetencen i opgaveløsningen, også skal have ansvaret for at finansiere opgaven. Baggrunden er en forventning om, at det bidrager til større driftsøkonomisk ansvarlighed samt mulighed for lokal prioritering på de områder, hvor ansvar og kompetence ligger hos kommunerne.

### *Hensynet om synlighed*

Hensyn om synliggørelse af prisen på kommunale serviceydelser. Dermed vil borgerne være informeret om omkostningerne ved kommunens valg af udgiftsniveau for servicen og samtidig blive i stand til at vurdere en kommunes evne til at forvalte midlerne i sammenligning med andre kommuner. Hensynet knytter sig særligt til serviceydelser, som afspejler lokale beslutninger om ydelsens indhold og omfang.

### *Stabilitetshensynet*

Det er et hensyn, at det kommunale indtægtsgrundlag har en vis stabilitet over tid og konjunkturer. Det hænger sammen med, at løsningen af kommunale opgaver som udgangspunkt ikke skal være for afhængig af f.eks. konjunkturudviklingen. Folkeskole og sygehuse er eksempler på kommunale opgaveområder, hvor opgaveløsningen – fraset finanspolitiske hensyn – ikke bør være afhængige af konjunkturforløbet. På det sociale område vil udgifterne til overførsler endda alt andet lige være højere i lavkonjunktur end i højkonjunktur. Stabilitetshensynet tilgodeses gennem blandt andet budgetgarantien, systemet med statsgaranteret skattegrundlag og aftalesystemet, hvor der blandt andet gennem reguleringer af de statslige bloktilskud sikres finansiering af de aftalte udgifter.

### *Hensynet om økonomisk lighed*

Det er endvidere et hensyn, at der ikke er for stor geografisk variation i det kommunale indtægtsgrundlag, da det ellers ville betyde geografisk betinget ulighed i forholdet mellem service og pris for borgerne i forskellige kommuner og amter. Det formelle udligningssystem skal løse denne ”opgave”, men ligheden af de økonomiske forhold påvirkes også af finansieringssystemet.

### *Neutralitetshensynet og samordningshensynet*

Hensynet til at en kommunes valg mellem substituerbare måder at løse samme opgave bør så vidt muligt bero på hensigtsmæssigheden ved erstattelige løsninger og ikke ud fra, hvordan opgaven er finansieret. Det må således vurderes, om indretningen af finansieringssystemet i sig selv påvirker den ”pris” på forskellige opgaveløsninger, som kommunen eller amtet kan forholde sig til. Samordningshensynet handler om, at finansieringsreglerne ikke bør tilskynde

til uhensigtsmæssig adfærd i forhold til andre myndigheder eller i forhold til valget mellem forskellige løsninger af samme eller nært beslægtede opgaver.

*Tilskyndelseshensynet*

Hensynet til evt. statslige ønsker om at tilskynde kommunerne til en bestemt aktivitet. Hvis den kommunale sektor således ikke udbygger en aktivitet, som Folketinget ønsker eller prioriterer, kan det fra centralt hold ses som ønskeligt via finansieringssystemet at understøtte eller opmuntre til en aktivitet. Den modsatte situation, hvor der ønskes en reduceret aktivitet på et område, kan naturligvis også tænkes.

#### 14.4.2. Vurdering af finansieringskilder i forhold til de generelle principielle hensyn

I det følgende vurderes de kommunale finansieringskilder i forhold til de i boks 14.2. nævnte principielle hensyn samt eventuelt andre relevante hensyn. Der tilsigtes selvsagt ikke en udtømmende evaluering, men derimod en angivelse af nogle af de elementer, der kan inddrages i vurdering af de enkelte finansieringskilder.

##### *Skatter*

Den kommunale skatteudskrivningsret indebærer en sammenhæng mellem ansvar og kompetence samt en synlighed over for borgerne af prisen på kommunens serviceproduktion – om ikke totalt set så på marginalen, således at forskelle i serviceniveau og effektivitet afspejles i betydeligt omfang i forskelle i skatteprocenter.

Set fra denne synsvinkel, skal den regionale variation i de kommunale udskrivningsprocenter og grundskyldspromillen afspejle de tilsvarende regionale forskelle i borgernes præferencer i forhold til den kommunale service, dvs. der skal være en tæt sammenhæng mellem de lokale skatter og det lokale serviceniveau.

Igennem skatterne kan borgerne afgøre, hvorledes kommunen forvalter midlerne. Kommunen bliver således stillet til ansvar for sin økonomiske prioritering. Borgerens krav til det kommunale serviceniveau må endvidere forventes at være mere realistiske, når prisen på serviceproduktionen har en vis grad af synlighed.

Man kan dog argumentere for, at synligheden over for den enkelte borger af de kommunale indkomstskatter og ejendomsværdiskat-

ten begrænses af, at de opkræves sammen med den statslige indkomstskat. Stats-, amts- og kommuneskatten fremgår dog af forsudsregistreringen og den årlige skatteopgørelse til den enkelte skatteyder.

Set i forhold til stabilitetshensynet må det bemærkes, at indkomstskatter har en vis følsomhed over for f.eks. konjunkturudviklingen.<sup>14</sup> Skatteprovenuet vil således være konjunkturmedløbende, forstået på den måde, at der vil være en særlig høj vækst i provenuet i år med gode konjunkturer. Via aftalesystemet og statsgarantien kan sikres, at konjunkturbetingede udsving i skattegrundlaget ikke slår for voldsomt igennem i de samlede kommunale serviceudgifter.

Ejendomsskatter må vurderes som nogenlunde på linje med indkomstskatter, om end betydelige udsving har forekommet. Selskabsskatter er i endnu mindre grad stabile over konjunkturer.

I forhold til hensynet om økonomisk lighed kan nævnes, at der er visse lokale og regionale forskelle i det kommunale beskatningsgrundlag. Udligning af beskatningsgrundlaget, jf. *afsnit 14.2*, sikrer dog en vis udjævning af de regionale forskelle.

### *Statslige overførsler, herunder bloktilskud og refusioner*

Alt andet lige er prisen på serviceydelserne mindre synlig for borgerne ved finansiering gennem statslige tilskud end via skatter. Statslige tilskud tilgodeser imidlertid andre hensyn.

De statslige tilskud anvendes således i en stabiliseringsmæssig sammenhæng. De generelle tilskud kan således justeres modsat konjunkturudviklingen for f.eks. i lavkonjunktur at kompensere for et lavere kommunalt skatteprovenu. Det såkaldte balancetilskud anvendes således i aftalesammenhæng med det formål for øje.

---

<sup>14</sup> Kommunerne har i øvrigt som beskrevet i afsnit 14.3. mulighed for at vælge at anvende et statsgaranteret udskrivningsgrundlag som indtægtsgrundlag i budgetlægningen. De kommuner, som selvbudgetterer, har stadig en forudsigelighed i året, idet det budgetterede udskrivningsgrundlag udbetales a conto til kommunerne i året.

Bloktilskuddet fordeles i Danmark efter beskatningsgrundlag og anvendes således ikke til at skabe økonomisk lighed. Dette er derimod forholdet for refusioner og udligning.

Finansiering af en del af udgifterne gennem generelle tilskud som et fast tilskud er i overensstemmelse med ansvarshensynet, idet kommunen/amtet fortsat har finansieringsansvaret for udgifter på marginalen. Finansiering af opgaver gennem aktivitetsbestemte statslige tilskud (refusioner og lignende) kan derimod hævdes at have en udgiftsdrivende effekt, i og med at finansieringsansvaret ikke ligger hos den myndighed, der udfører opgaven. Derfor anvendes aktivitetsbestemte statslige tilskud hovedsagelig som finansiering ved opgaver, hvor kommunerne kun i begrænset omfang har en frihed (og kompetence) i opgaveløsningen.

Udviklingen er således også gået mod højere grad af finansiering gennem generelle tilskud og mindre grad gennem refusion, idet en række refusionssatser er blevet fjernet eller sænket gennem årene. Refusionssatser er primært bibeholdt på områder, hvor kommunerne har forholdsvis begrænsede påvirkningsmuligheder i opgaveløsningen.

Det er således i dag primært på overførselsområder, herunder konjunkturafhængige områder, at der ydes statslig refusion. Refusion anvendes i dag stort set kun på visse lovbundne områder på det sociale område og på beskæftigelsesområdet, herunder for konstanthjælp, aktivering, fleks- og skånejob og førtidspension.

På disse områder ligger der fortsat en statslig styringsmekanisme i forhold til at kunne påvirke de kommunale økonomiske incitamenter via fastsættelsen af refusionsprocenternes størrelse. Der er forskellige hensyn, der typisk vil spille ind i forhold til fastlæggelsen af de statslige refusionsprocenter, herunder kommunernes påvirkningsmuligheder i forhold til udgiftsniveauet. Endvidere sikrer refusion en vis udligning og aflaster herved det generelle udligningssystem.

Normalt har der – for at undgå forvridninger i valget mellem forskellige ydelser – været lagt vægt på at fastsætte ensartede refusionssatser for ydelser, der kan erstatte hinanden. I andre tilfælde kan der dog være et politisk ønske om at fremme bestemte valg,

herunder understøtte intentionerne i lovgivningen med økonomiske incitament, hvilket kan ske via refusionssatserne. Eksempelvis er der på førtidspensionsområdet i 1990'erne sket en nedsættelse af refusionssatserne for at fremme den aktive indsats, der skal gå forud for førtidspension. Fra 1992 blev refusionssatsen for førtidspension således nedsat fra 100 til 50 pct. Efterfølgende er refusionssatsen for førtidspension tilkendt efter 1. januar 1999 nedsat yderligere til 35 pct. I sammenhæng hermed refunderede staten fra 1998-2001 kommunernes udgifter til fleksjob med 100 pct. med henblik på at fremme beskæftigelse på særlige vilkår (frem for førtidspensionering) som led i udbredelsen af det rummelige arbejdsmarked.

Med refusionsændringerne søges det sikret, at førtidspension ikke giver kommunerne en kortsigtet mindreudgift sammenlignet med aktive, forebyggende tilbud. Samtidig med refusionsændringerne er der gennemført en række ændringer i den sociale lovgivning med henblik på en styrkelse af den aktive og arbejdsmarkedsrettede indsats, således at ændringen i refusionssatserne understøtter intentionerne i lovændringerne.

De aktivitetsbestemte tilskud til amterne, som bidrag til disses nedbringelse af ventetiden på sygehusbehandling, er et eksempel på, at tilskyndelseshensynet fortsat kan spille en rolle under visse forhold.

#### **14.5. Det kommunale tilskuds- og udligningssystem – opbygning, funktion og udvikling**

---

I afsnit 14.3 er bloktilskuddet beskrevet som led i beskrivelsen af de kommunale finansieringskilder. De kommunale udligningsordninger skal, som nævnt, ses i sammenhæng hermed.

Udligningsordningerne har en særlig rolle i forbindelse med de enkelte kommuners finansieringsmæssige bæredygtighed ved en given opgavefordeling. Endvidere må udligningsordningerne nødvendigvis involveres ved ændringer i den kommunale struktur, ligesom der sideløbende med arbejdet i Strukturkommissionen foregår en særskilt vurdering af udligningssystemet i Finansieringsudvalget. På denne baggrund er det fundet relevant at give en lidt

nærmere beskrivelse af elementerne i og funktionen af udligningssystemet. Endvidere beskrives udviklingen, og reformarbejdet nævnes.

Det bemærkes, at der alene sigtes på at give en overordnet beskrivelse, idet der for en egentlig gennemgang og vurdering af de enkelte elementer i udligningssystemet, herunder udligningsniveauer, må henvises til *Finansieringsudvalgets betænkning*.

#### 14.5.1. Opbygningen af tilskuds- og udligningssystemet

Det nuværende tilskuds- og udligningssystem er opbygget af et generelt statstilskud og en mellemkommunal udligning af forskelle i skattegrundlag og udgiftsbehov. Hertil kommer nogle særlige ordninger, såsom hovedstadsudligningen, tilskud til kommuner med svagt beskatningsgrundlag, tilskud til særlig vanskeligt stillede kommuner i hele landet og hovedstadsområdet mv. Formålet med systemet er således både at overføre midler fra staten til kommunerne (via bloktilskuddet) og at reducere forskelle i kommunernes økonomiske forudsætninger.

Det årlige statstilskud – bloktilskuddet – udgør en samlet pulje for henholdsvis kommuner og amter. Puljen bliver som beskrevet i afsnit 14.3. fordelt i forhold til kommunernes henholdsvis amternes beskatningsgrundlag og har således ingen udligningsmæssig virkning, men indgår alene som del af den kommunale finansiering.

En mindre del af primærkommunernes statstilskud går til finansiering af tilskuddet til kommuner med svagt beskatningsgrundlag og forskellige overgangsordninger. Resten af tilskuddet fordeles til primærkommunerne i forhold til den enkelte kommunes andel af det samlede kommunale beskatningsgrundlag. I amterne fordeles hele statstilskuddet normalt efter beskatningsgrundlag.

#### *Udligning af udgiftsbehov*

Ved udligning af udgiftsbehov udlignes forskelle i kommunernes beregnede udgiftsbehov, dvs. forskelle, der kan henføres til forskelle i alderssammensætning, social struktur mv. Det er ikke forskelle i kommunernes faktiske udgifter eller efterspørgsel, der udlignes, men derimod forskelle, der skyldes objektive forhold. Forskelle

i udgifterne, som skyldes det valgte serviceniveau, forskelle i effektivitet mv. udlignes således ikke.

Det primærkommunale udgiftsbehov opgøres som summen af tre dele. *For det første* et grundtillæg for hver kommune på 7,5 mio.kr. *For det andet* det aldersbestemte udgiftsbehov, som opgøres ud fra befolkningens alderssammensætning. Det aldersbestemte udgiftsbehov afspejler, at nogle aldersgrupper vejer forholdsvis tungt i de kommunale budgetter, f.eks. de 0-6-årige, som efterspørger kommunal dagpasning, og de 7-16-årige, som efterspørger folkeskoler, skolefritidsordninger mv. *For det tredje* det såkaldte sociale udgiftsbehov, som skal opfange det udgiftspres, der følger af den sociale struktur i kommunen. Det sociale udgiftsbehov beregnes ved hjælp af et socialt indeks, som opgøres ud fra en sammenvejning af en række sociale kriterier. Der er tale om såkaldte paraplykriterier, som ikke er knyttet til bestemte kommunale udgifter, men som indikerer noget om kommunens sociale struktur.

Det amtskommunale udgiftsbehov opgøres i princippet på samme måde som det primærkommunale. Der indgår dog ikke noget grundtillæg. Det aldersbestemte udgiftsbehov for amterne afspejler den amtskommunale opgavesammensætning, således at specielt gymnasie- og sygehusområdet vejer tungt. For amterne indgår også et socialt udgiftsbehov.

For primærkommunerne udlignes 45 pct. af de opgjorte forskelle i udgiftsbehov og yderligere 40 pct. mellem kommunerne i hovedstadsområdet, mens der for amterne udlignes 80 pct.

### ***Udligning af beskatningsgrundlag***

Skatteudligningen omfatter det kommunale skattegrundlag for indkomstskat, ejendomsværdiskat og grundskyld, som af praktiske hensyn sammenvejes i et såkaldt beskatningsgrundlag.

Udligningen indebærer, at de kommuner, der har et beskatningsgrundlag pr. indbygger over landsgennemsnittet, yder et bidrag til de kommuner, der har et beskatningsgrundlag pr. indbygger under landsgennemsnittet. I hovedstadsudligningen udlignes tilsvarende i forhold til gennemsnittet for hovedstadsområdet.

Herudover ydes et årligt tilskud til kommuner, hvis beskatningsgrundlag pr. indbygger er mindre end 90 pct. af landsgennemsnittet. Tilskuddet finansieres af det generelle statstilskud. For 2004 udgør dette tilskud i alt ca. 1.098 mio.kr.

Ligesom i udligningen af udgiftsbehov udlignes 80 pct. af de opgjorte forskelle i beskatningsgrundlag for amterne, mens der for primærkommunerne udlignes 45 pct. og yderligere 40 pct. mellem kommunerne i hovedstadsområdet.

### 14.5.2. Udligningssystemets funktion

Det kommunale udligningssystem udjævner forskelle mellem kommunerne både på udgifts- og indtægtssiden, og systemet tilpasses løbende til de ændringer, der sker i kommunernes forhold.

Systemet bidrager til at skabe en bedre sammenhæng mellem effektivitets- og serviceniveau og skatteprocenter på tværs af kommuner, men sammenhængen afhænger dog af udligningsniveauet.

Systemet kan desuden i et vist omfang betragtes som et forsikringssystem, der forsikrer den enkelte kommune mod større negative påvirkninger af dens økonomi. Dog er det, som det beskrives i det følgende, ikke de faktiske udgifter, der udlignes.

Når en kommunes skattegrundlag udvikler sig negativt som følge af bestemte begivenheder, vil de lavere skatteindtægter for kommunen i et vist omfang blive kompenseret gennem udligningsordningen. Begivenheder, der fører til lavere skatteindtægter, kan blandt andet være ændrede skatteregler (f.eks. forhøjelse af befordringsfradraget i udsatte kommuner, udvidelse af DIS-ordningen for søfolk<sup>15</sup> og lignende) eller en virksomhedslukning, der fører til større arbejdsløshed i kommunen og dermed et lavere skattegrundlag.

---

<sup>15</sup> DIS-ordningen (Dansk Internationalt Skibsregister) blev oprettet i 1988. Ordningen indebærer, at danske søfolk beskæftiget på skibe registreret i DIS er fritaget for dansk beskatning. Med lov nr. 460 af 31. maj 2000 blev ordningen udvidet til også at omfatte færger i international rutefart mellem dansk og udenlandsk havn. Udvidelsen medførte et umiddelbart provenutab ca. 55 mio.kr. årligt – heraf ca. 33 mio.kr. på de kommunale skatter.

For de kommuner, der er omfattet af det høje udligningsniveau, dvs. kommunerne i hovedstadsområdet og kommunerne med svagt beskatningsgrundlag, vil ca. 85-90 pct. af indkomstnedgangen blive kompenseret gennem udligningen. For de øvrige kommuner vil ca. 45 pct. af indkomstnedgangen blive kompenseret.

På udgiftssiden fungerer systemet i princippet på samme måde, dvs. at når der indtræffer en begivenhed, som fører til et forøget udgiftspres på kommunen, vil virkningen blive kompenseret gennem udligningssystemet med det udligningsniveau, der gælder for den pågældende kommune.

Men det må dog i den forbindelse bemærkes, at det på udgiftssiden ikke er kommunens faktiske udgifter, der udlignes, men derimod det såkaldte udgiftsbehov, som er et mål for kommunens udgiftspres opgjort ud fra demografiske og sociale kriterier. En kommune vil således kun blive kompenseret for en begivenhed, der fører til en udgiftsstigning i det omfang, at denne begivenhed påvirker disse kriterier.

F.eks. indgår antallet af arbejdsløse i kommunen som et af de sociale kriterier. Højere kommunale udgifter til kontanthjælp, aktivering mv. som følge af en virksomhedslukning i kommunen, der fører til øget arbejdsløshed, vil således i et vist omfang blive kompenseret gennem udligningen.

Det kan endvidere bemærkes, at antallet af ældre vejer forholdsvis tungt i opgørelsen af de demografiske kriterier. En kommune med mange ældre bliver således i et vist omfang kompenseret for de ekstra udgifter, som følger heraf. Men hvis en kommune i en periode har særlig mange plejekrævende ældre, som kræver dyre plejehjemspladser, vil dette forhold ikke udløse yderligere compensation. Kompensationen fra udligningsordningen er således uafhængig af kommunens faktiske ældreudgifter, idet den alene opgøres ud fra antallet af ældre i kommunen.

### 14.5.3. Udvikling og reform af systemet

#### *Historie*

Siden kommunalreformen i 1970 er der sket en omfattende udlægning af opgaver til amter og kommuner, samtidig med at det kom-

munale finansieringssystem løbende er blevet tilpasset. Ændringerne har haft til formål at sikre et øget kommunalt selvstyre, en finansieringsmæssig neutralitet mellem de sammenhængende offentlige ydelser og en øget effektivisering i opgavevaretagelsen. Der er i den forbindelse lagt vægt på at sikre, at kompetence og ansvar kom til at følges ad, således at den ansvarlige myndighed selv afholder omkostningerne ved den enkelte foranstaltning.

Det kommunale tilskuds- og udligningssystem er løbende blevet tilpasset til disse ændringer. Tilpasningerne har haft til formål at opretholde og sikre en overensstemmelse mellem kommunernes skat og service.

Fra og med tilskudsåret 1984 blev der gennemført en større ændring af hele tilskuds- og udligningssystemet. Med denne omlægning blev hovedlinjerne i det stadig gældende system fastlagt. Men der er dog siden 1984 foretaget en række større eller mindre omlægninger af den kommunale finansiering og af tilskuds- og udligningssystemet. Omlægninger i byrdefordelingen siden 1970 er nærmere omtalt i *kapitel 24* (kapitlet om udvikling siden 1970).

### *Overvejelser om reform*

I efteråret 2000 iværksattes et arbejde i Finansieringsudvalget med vurdering af det kommunale tilskuds- og udligningssystem. Arbejdet var blandt andet baseret på økonomaftaler mellem regeringen og KL og desuden forudsat i forbindelse med finansieringsændringer på overførselsområdet.

Efter regeringsskiftet i efteråret 2001 besluttede regeringen, at arbejdet i Finansieringsudvalget skulle fortsættes, men at der nu skulle sigtes mod en egentlig reform af systemet. Udvalgets kommissorium blev ændret i overensstemmelse hermed.

I forbindelse med nedsættelsen af Strukturkommissionen i efteråret 2002 besluttede regeringen endvidere at ændre udvalgets kommissorium, således at fristerne for afslutningen af Strukturkommissionens og Finansieringsudvalgets arbejde blev samordnet.

Der har i forbindelse med overvejelserne om en reform af systemet blandt andet været fokus på de udsatte kommuner. I denne sam-

menhæng kan nævnes, at tilskuddet til de særlig vanskeligt stillede kommuner er blevet forhøjet flere gange i de senere år, fra ca. 176 mio.kr. i 2000 til ca. 454 mio.kr. i 2003. Som led i en ændring af udligningssystemet i foråret 2003 er dette tilskud delvist afløst af et udligningstillæg, der for 2004 udgør 411,6 mio.kr. og et tilskud til vanskeligt stillede kommuner i 2004 på 102,9 mio.kr., således at de samlede midler til de vanskeligt stillede kommuner i 2004 udgør 514,5 mio.kr. Væksten kan betragtes som en indikation af økonomiske bæredygtighedsproblemer i de svageste kommuner – problemer, som ikke er blevet opfanget af det generelle tilskuds- og udligningssystem.

Hertil kommer, at der for årene 2004 og 2005 foretages en særlig fordeling af 1 mia.kr. af det kommunale bloktilskud efter et mål for kommunernes økonomiske belastning på overførselsområdet.

#### 14.6. Skatteeffekter og strukturændringer

---

Det spørgsmål, der skal behandles i dette afsnit er, om finansieringen i form af selvstændig skatteudskrivning på flere niveauer i en decentraliseret offentlige sektor kan tænkes at øve indflydelse på det samlede skatte- og udgiftsniveau i den offentlige sektor, således at strukturændringer kan have afledte skatte- og udgiftsvirkninger.

Ændret struktur kan have betydning for effektivitet, kvalitet, borgernes efterspørgsel efter offentlige ydelser osv. og hermed også for, hvilket beskatningsniveau der ønskes og realiseres. Men det er også muligt, at strukturændringer mere direkte kan have betydning for beskatningsniveauet. Det vil således gælde i det omfang skattefastsættelsen er direkte påvirket af, om skatten udskrives på flere niveauer, og hvor mange skatteudskrivende enheder der er tale om. I dette afsnit diskuteres de sidstnævnte effekter i en økonomisk modelramme, selvom disse selvsagt kan være vanskelige at udskille fra de øvrige nævnte effekter. Det skal bemærkes, at spørgsmålet også kunne betragtes ud fra andre modelrammer, end den her valgte.

Når der kan opstå effekter på skatteudskrivningen af strukturen, er baggrunden, at de enkelte enheder så at sige konkurrerer om

såvel skattegrundlag som skatteydere. Her vil både mulighederne for konkurrence og den indbyrdes (manglende) hensyntagen til de øvrige enheders reaktion på en sådan konkurrence kunne afhænge af strukturen.

Der kan i den forbindelse skelnes mellem vertikal og horisontal skattekonkurrence.

Det, at der er myndigheder på forskellige niveauer, som udskriver skat, kan indebære *vertikal skattekonkurrence* mellem niveauerne, dvs. mellem kommune, amt og stat. Vertikal skattekonkurrence kan således forekomme mellem to eller flere forskellige myndighedsniveauer, hvis ændringer i skatteudskrivning og udgiftsbeslutninger påvirker skattegrundlaget hos et eller flere af de andre niveauer, således at disse niveaues finansieringsmuligheder forringes (eller forbedres), og derigennem påvirker deres skatte- og udgiftsbeslutninger.

En hypotese kan være, at der ved et større antal skatteudskrivende led i forhold til et færre antal led vil være mindre hensyntagen til konsekvenserne for det samlede skattegrundlag og dermed de samlede finansieringsmuligheder for den offentlige sektor, fordi den enkelte skatteudskrivende myndighed tager mindre hensyn til konsekvenserne for de øvrige leds skatteudskrivende muligheder end til konsekvenserne for sine egne finansieringsmuligheder. Dels bliver det alt andet lige sværere at sikre en indbyrdes koordinering af skatteudskrivningen med flere led, dels vil det enkelte skatteudskrivende niveau's "andel" af de mulige negative konsekvenser på skattegrundlaget alt andet lige være mindre, jo flere niveauer der kan påvirke skattegrundlaget.

Vertikal skattekonkurrence kan principielt opstå på flere typer skattegrundlag – ejendomsskat, moms, indkomstskat osv. Her skal alene ses på indkomstskatten, som er den dominerende finansieringskilde for kommuner og amter i Danmark.

Det er veldokumenteret, at en isoleret forøgelse af skatten på personindkomst reducerer det samlede indkomstskattegrundlag<sup>16</sup> som følge af et lavere arbejdsudbud hos befolkningen.

Den isolerede effekt af én myndigheds forøgelse af indkomstskatten kan således blive en negativ virkning på arbejdsudbuddet – og dermed skattegrundlaget – for ikke blot den pågældende myndigheds skattegrundlag, men også skattegrundlaget for eventuelle andre skatteudskrivende led.

Effekten af eksempelvis en kommunal skattestigning kan dog ikke ses uafhængigt af, hvilken udgift den finansierer. En samtidig udgiftsstigning vil således – ligesom skatteændringen – kunne påvirke befolkningens arbejdsudbud. Hvis der f.eks. er tale om en forhøjelse af udgifterne til indkomstoverførsler, vil dette i sig selv kunne have en negativ virkning på arbejdsudbuddet. Her er de kommunale frihedsgrader dog begrænsede, idet satsene for indkomstoverførslerne i væsentligt omfang er lovregulerede. Omvendt gælder for visse serviceudgifter, hvor de kommunale dispositionsmuligheder er større, at f.eks. en forøget udgift til daginstitutioner eller til pasning af ældre måske snarere kunne tænkes at have en positiv effekt på arbejdsudbuddet. Tilsvarende vil kunne gælde ved øgede skatter til visse amtslige udgifter, f.eks. nedbringelse af ventelister eller forbedrede behandlingsmetoder på sygehuse. Det er endvidere muligt, at en forøget udgift vil aflaste andre skatteudskrivende niveaus udgift – altså en slags omvendt vertikal skattekongurrence.

Den samlede vertikale effekt af en indkomstskattestigning på et myndighedsniveau på andre myndighedsniveaus skattegrundlag må altså afhænge af effekten af en samtidig udgiftsstigning og af, hvorvidt denne effekt eventuelt kan modsvare – eller mere end modsvare – den isolerede negative effekt på skattegrundlaget af øget indkomstskat. Såfremt der samlet er tale om en sådan negativ effekt på det samlede skattegrundlag og hvert af de skatteudskrivende myndighedsniveauer ikke tager hensyn til denne effekt på de andre myndighedsniveaus skatteindtægter, er der en risiko

---

<sup>16</sup> F.eks. kan henvises til Frederiksen, Graversen og Smith, *Overtime Work, Dual Job Holding and Taxation*, IZA Discussion Paper No. 323, 2001.

for, at denne vertikale skattekonkurrence fører til et pres i opadgående retning på skattetrykket.

Det, at lokale myndigheder på samme niveau udskriver skat, kan også indebære en skattekonkurrence mellem disse, dvs. mellem henholdsvis kommunerne eller amterne. Dette bliver betegnet som *horisontal skattekonkurrence*. En sådan konkurrence kan opstå, hvis skattegrundlaget er mobilt – som tilfældet i et vist omfang er med personindkomst. Hvis borgere i en kommune finder den kommunale indkomstskat for høj, kan det igangsætte overvejelser om flytning til en anden kommune med en lavere skat, og tilsvarende gælder for amterne. Her må dog tages i betragtning, at der er omkostninger forbundet med at flytte, hvilket dæmper mobiliteten. Denne form for skattekonkurrence vil have virkninger i retning af lavere lokale skatter, og effekten må antages at være kraftigst, jo flere enheder der er på det enkelte niveau. Også her vil der, som modstykket til skattekonkurrencen, kunne tænkes en konkurrence, hvor de kommunale enheder øger serviceniveauet med henblik på at tiltrække flere borgere.<sup>17</sup>

Alt i alt må ændringer i den kommunale struktur – forstået som ændringer i antallet af skatteudskrivende led og ændringer i antal enheder på det enkelte niveau – antages at have en virkning på omfanget af vertikal og horisontal skatte- (og udgifts-) konkurrence. Den samlede virkning på skattetrykket af vertikal og horisontal skattekonkurrence vil afhænge af styrken og retningen af virkningen af den vertikale skattekonkurrence, af styrken og retningen af den horisontale skattekonkurrence og af balancen mellem de to former for skattekonkurrence – altså f.eks. af hvorvidt den horisontale effekt i retning af lavere skatter (eller højere serviceniveauer) er større eller mindre end en evt. modsatrettet vertikal effekt. Endvidere vil virkningen afhænge af, hvilke strukturændringer der nærmere kan blive tale om. Der foreligger ikke empiriske undersøgelser af disse forhold, og det er derfor ikke muligt nærmere at vurdere eventuelle strukturreformers betydning for skatte- og udgiftsniveauet.

---

<sup>17</sup> Se f.eks. Jakob Roland Munch, *Har kommunal skat og service betydning for flyttemønstrene?*, Det Økonomiske Råds Sekretariat, Arbejdsrapport 2002:2.

Det skal også tages i betragtning, at der i de årlige kommuneforhandlinger fastlægges rammer for den kommunale økonomi, herunder udviklingen i de kommunale skatter. Det betyder, at de kommunale skatter under ét ikke frit kan stige, men er omfattet af aftaler med regeringen. I 1990'erne har der været problemer med at håndhæve aftaler om de kommunale skatter, jf. *kapitel 12 om styrbarhed*. Skattestoppet og de tilkendegivelser, der fra regeringen har været om håndhævelsen heraf, synes til gengæld at have styrket aftaleoverholdelsen markant.

I 2003 er der som led i håndhævelsen af skattestoppet indført en ordning, hvor de amter, der sætter skatten op, vil få inddraget 50 pct. af det ekstra skatteprovenu i to år. Omvendt vil de amter, der sætter skatten ned, blive kompenseret for 50 pct. af provenutabet i en periode på to år. Ordningen træder i kraft i de tilfælde, hvor regeringen har konstateret, at amterne under ét har hævet skatten.

Endvidere skal det i vurderingen af konsekvenserne af ændringer i skatteprocenterne tages i betragtning, at det gældende såkaldte skrå skatteloft sikrer, at en kommunal eller amtskommunal skattestigning ikke slår igennem for en væsentlig del af lønmodtagerne.

Antallet af skatteudskrivende led kan også tænkes at have betydning for skatternes synlighed, jf. *også afsnit 14.4.2*. Jo flere skatteudskrivende led der findes, jo mere komplekst er det for borgerne at gennemskue, hvem der har ansvaret for skatteniveauet og ændringer i dette. Dermed mindskes borgerens mulighed for at vurdere sammenhængen mellem skat og serviceniveau. En reduktion i antallet af udskrivende led vil alt andet lige forbedre borgernes mulighed for at tage stilling til forholdet mellem serviceniveau og skat, hvorved den demokratiske kontrol af finansieringen af den offentlige sektor forbedres.<sup>18</sup>

---

<sup>18</sup> Se f.eks. Indenrigsministeriet, *De kommunale opgavers fordeling og finansiering*, betænkning nr. 1168, 1989.

### 14.7. Analyser fra OECD og Det Økonomiske Råd

---

Ovenstående organisationer har i 2002 fremlagt analyser vedrørende den offentlige sektors finansiering mv. i Danmark. I *boks 14.4.* og *14.5.* nævnes nogle udvalgte resultater og anbefalinger herfra som et bidrag til vurderingen af kommunal finansiering. I det følgende kommenteres enkelte af synspunkterne kort.

Både OECD og Det Økonomiske Råd (DØR) fremhæver, at der er behov for en begrænsning af kommunernes udskrivning af indkomstskat og i stedet fremhæves ejendomsskatter og brugerbetaling som finansieringskilder, der bør gøres mere fleksible.

Hertil kan bemærkes, at regeringens skattestop indebærer, at de kommunale indkomstskatter og grundskyldspromillen holdes uændret set under ét for henholdsvis kommuner og amter. Inden for dette skattestop er der dog fortsat mulighed for lokal variation – f.eks. således at kommuner med vigende skattegrundlag kan sætte skatten op, hvis blot andre kommuner sætter skatten ned, jf. *DØR's anbefaling i næstsidste punkt i boks 14.5.*

Både OECD og DØR anbefaler øget anvendelse af ejendomsskatter og brugerbetaling i den kommunale finansiering. Det bemærkes i den forbindelse, at en for omfattende anvendelse af ejendomsskatter og brugerbetaling som finansieringskilder kan have uhenigtsmæssige fordelingsmæssige virkninger.

OECD anbefaler en mere ”enten-eller”-stillingtagen til, hvor kommunerne henholdsvis staten skal bære finansieringen afhængig af statens styringsmæssige ambitioner. Det bemærkes hertil, at det næppe under alle forhold kan lade sig gøre at afgrænse en opgave således, at eksempelvis staten kan frasige sig enhver styringsinteresse, men at finansieringssystemet bør indrettes under hensyntagen til de tidligere nævnte principper, herunder ansvarsprincippet.

DØR har endvidere en række synspunkter vedrørende udligning og statsgaranterede skattegrundlag, som ikke skal gengives og kommenteres i denne sammenhæng.

### Boks 14.4. OECD-analyse af Danmark

I det følgende nævnes nogle hovedsynspunkter vedrørende den kommunale finansiering fra OECD's analyse.

- Ifølge OECD har der trods flere års aftaler om fastholdelse af skatteprocenten i forbindelse med økonomaftalerne været en udvikling i opadgående retning i de kommunale udskrivningsprocenter. Der fremhæves to problemer herved. For det første er det uhensigtsmæssigt med et aftalesystem, som ikke efterleves. For det andet kan de enkelte kommuner ikke forventes at tage hensyn til nationale forvriddningseffekter (eksternaliteter) som følge af højere skatter, dvs. forvriddningen af incitamentet til arbejde og uddannelse.
- Det anbefales på baggrund af ovenstående, at kommunernes og amternes skatteudskrivningsret begrænses enten gennem statsligt fastsatte skatter eller gennem bøder/afgifter på skattestigninger. For at kunne forene dette med det kommunale selvstyre, skulle kommuner og amter have mere frihed til at fastsætte f.eks. ejendomsskatter og brugerbetaling.
- Brugerbetaling nævnes at kunne have en dæmpende virkning på efterspørgslen og dermed de offentlige udgifter, idet finansieringen af en ydelse rettes mod brugerne frem for den brede befolkning. Endvidere fremhæves, at brugerbetaling ikke som skatter omfordeler indkomst og forbrugsmuligheder eller reducerer indbyggeres afkast af arbejde mv. Endelig fremhæves, at brugerbetaling kan bidrage til, at forbrugerne er mere bevidste om kvaliteten af serviceydelserne.
- Detailstyring fra regeringens side på nogle kommunale udgiftsområder har betydet mindre sammenhæng mellem kommunal service og skat. Det anbefales i analysen, at staten på områder, hvor regeringen ønsker at kunne fastsætte nærmere standarder for den kommunale service, bør føre finansieringsansvaret tilbage til staten. På områder, hvor regeringen ikke ønsker at begrænse den kommunale skatteudskrivningsret, anbefales omvendt, at regeringen undlader detailstyring.

Kilde: OECD, *OECD Economic Surveys. Denmark*, 2002.

### Boks 14.5. Det Økonomiske Råds analyse af den kommunale sektor og staten

Her nævnes endvidere nogle hovedsynspunkter vedrørende den kommunale finansiering fra Det Økonomiske Råds (DØR's) analyse. DØR fremfører således blandt andet:

- Et øget pres på finansieringen af velfærdsstatens udgifter i de kommende år giver et større behov for udgiftsstyring og nødvendiggør en mere hensigtsmæssig sammensætning af de kommunale finansieringskilder.
- Et øget finansieringsansvar hos kommunerne i takt med blandt andet nye opgaver og nedsat refusion på sociale indkomstoverførsler trækker i retning af et behov for større kommuner.
- Med en tilsyneladende mindre accept hos Folketinget af variation mellem serviceydelser på sundhedsområdet bortfalder et vægtigt argument for en amtskommunal organisering og finansiering af sundhedsområdet.
- Det anbefales, at kommunerne anvender mindre forvridende skattekluder såsom grundskyld, der således anbefales at få større vægt i den kommunale finansiering samtidig med en fjernelse af loftet på 24 promille.
- Der anbefales øget og mere varieret anvendelse af brugerbetaling på områder, som er nært beslægtet med private goder (som f.eks. rengøring og børnepasning). Anvendelse af brugerbetaling anbefales ikke, når det drejer sig om ydelser, der har karakter af offentlige goder, ligesom anvendelsen af brugerbetaling anbefales afvejet med fordelingsmæssige målsætninger.
- DØR anbefaler, at aftalesystemet suppleres med sanktioner, hvor der tages højde for forskellene i kommunernes skattegrundlag og udgiftsbehov, ligesom det anbefales, at aftaler om samlet uændret skatteudskrivningsprocent bør indebære, at kommuner med vigende skattegrundlag kan hæve skatten, mens kommuner med stigende skattegrundlag sænker skatten.
- En strammere styring af kommunerne indebærer en fastlåsning af det kommunale forbrug og skatter og dermed en kraftig begrænsning i det kommunale selvstyre. Flexibilitet anbefales sikret af anden vej, f.eks. ved at kommunerne indbyrdes handler om retten til at gennemføre skatte- og udgiftsstigninger.

Kilde: Det Økonomiske Råd, *Dansk Økonomi*, Forår 2002.

### 14.8. Overvejelser om ændringer i finansieringen ved ændringer i struktur eller opgavefinansiering

Den nuværende finansiering af den kommunale sektor er indrettet efter den eksisterende offentlige og kommunale sektors struktur og opgavefordeling. Hvis der ændres i struktur eller opgavefordeling,

må det overvejes, hvilke ændringer det vil kunne give anledning til i finansieringen. Der vil ligeledes kunne tænkes et tilbagespil fra de mulige finansieringskilder på overvejelserne om strukturen.

Strukturkommissionen skal overveje fordele og ulemper ved følgende ændringer, som vil kunne give anledning til overvejelser om ændringer af finansieringen:

- *Ændring af opgavefordelingen* mellem stat, amter og kommuner med udgangspunkt i eventuelle anbefalinger af ændrede kommune- og amtsstørrelser.
- *Reduktion af antallet af forvaltningsled* med direkte folkevalgt ledelse fra tre til to. Strukturkommissionen skal i den forbindelse opstille alternative forslag til opgaveplacering samt vurdere konsekvenser for vurderingen af hensigtsmæssige kommunestørrelser.

#### 14.8.1. Ændring af opgavefordelingen

Ved ændringer i opgavefordelingen indebærer indretningen af finansieringssystemet, at bloktilskuddet til kommunerne og amterne (via DUT) hæves eller reduceres ved ændringer i opgavefordelingen, der medfører mer- eller mindreudgifter hos henholdsvis kommunerne og amterne, medmindre andet beslutes. Nye kommunale eller amtslige opgaver vil således umiddelbart medføre modsvarende ændringer i bloktilskuddet. Isoleret set giver omflytning af opgaver således ikke anledning til ændring i f.eks. skatteudskrivningen for henholdsvis kommuner og amter under ét.

Der kan naturligvis – afhængigt af den konkrete opgave – være andre hensigtsmæssige måder at indrette finansieringen på, herunder kan det ved større ændringer være relevant at overveje, om dele af skatteudskrivningen skal flytte med opgaverne mellem myndighedsniveauerne.

I forhold til den konkrete opgave bør placeringen af finansieringsansvaret blandt andet afhænge af, hvilken grad af frihed kommunerne/amterne måtte have i opgaveløsningen, jf. *afsnit 14.4*. Ansvarshensynet tilsiger således, at i det omfang den, der udfører opgaven har mulighed for at påvirke opgaven, bør finansieringsansvaret følge med opgaven.

Større omlægninger af opgaver til et mere decentralt led kan give anledning til overvejelser om økonomisk bæredygtighed samt om økonomisk lighed og stabilitet. Her er det naturligvis hensigtsmæssigt, at disse problemstillinger så vidt muligt løses gennem selve strukturfastlæggelsen. Finansieringssystemet kan dog om nødvendigt medvirke til en højere grad af økonomisk bæredygtighed mv. gennem f.eks. ændringer i det generelle udligningssystem, jf. *kapitel 10*, herunder i udligningsniveau og kriterier. Hvis der er tale om, at meget dyre opgaver med stor regional variation og risiko for store udgiftsudslag (på grund af meget dyre enkelttilfælde eller lignende) placeres hos kommunerne, kan det i den sammenhæng blive relevant at overveje særlige finansieringsordninger, jf. *kapitel 10*. Da det som udgangspunkt er hensigtsmæssigt, at kommunerne bærer de fulde marginalomkostninger, må der normalt kræves, at der også i disse tilfælde som udgangspunkt kan defineres objektive tilskudsudløsende kriterier, som er upåvirkelige af kommunen. I disse situationer kan der derfor ikke anvendes almindelige refusionsordninger.

I det omfang kommunernes eller amternes samlede opgaveportefølje og udgiftsbyrde ændres væsentligt i retning af flere eller færre opgaver, bør den samlede egenfinansieringsgrad endvidere tages i betragtning. Ved en kommunal forøgelse af opgaver uden ændring af finansieringssystemet vil egenfinansieringsgraden falde og omvendt. Det bør ses i lyset af et hensyn til, at de kommunale skatter så vidt muligt skal afspejle prisen på den kommunale service, dvs. hensynet om synlighed.

### *Ændring af kommune- og amtsstørrelser*

En ændring af kommune- og amtsstørrelser kan isoleret set påvirke kommunernes/amternes økonomiske bæredygtighed, hvilket kan give anledning til overvejelser om ændring i finansieringsansvaret. Det kan eventuelt for nogle opgaver betyde, at kommunerne og amterne vil kunne bære et større finansieringsansvar. Det kan give anledning til overvejelser om afskaffelse/nedsættelse af refusionsprocenter, ændring af grundtakstfinansiering, ændring i udligning osv.

Andre ændringer i finansieringen afhænger af ændringer i opgavefordelingen, jf. *også kapitel 18-20*.

#### 14.8.2. Afskaffelse af et forvaltningsled

Hvis de nuværende tre forvaltningsled reduceres til to, og den samlede opgave- og udgiftsbyrde i den offentlige sektor er uændret, vil det give anledning til, at opgaver og finansiering gennem skatteudskrivning omfordeles fra det afskaffede led til de blivende forvaltningsled.

Umiddelbart vil princippet om modsvarende korrektion i bloktilskuddet ved opgaveændringer, jf. *DUT-princippet*, som før nævnt medføre, at nye kommunale opgaver er finansieret over bloktilskuddet. Men i princippet må placeringen af skatteudskrivningen bestemmes af placeringen af opgaver og de overvejelser om ændringer i finansieringen, det giver anledning til, jf. *afsnit 14.8.1*.

I overvejelserne af afskaffelsen af et skatteudskrivende led må dog også inddrages overvejelser af mere skattemæssig karakter.

Ud fra beskrivelsen i *afsnit 14.6*. kan det ikke konkluderes entydigt, om afskaffelsen af et skatteudskrivende led i sig selv via ændringen i den horisontale og vertikale skattekonkurrence kan påvirke skatteniveauet. Virkningen vil endvidere afhænge af, hvorledes skatteudskrivning og opgaver omfordeles.

Der kan argumenteres for, at afskaffelsen af et skatteudskrivende led kan medvirke til at øge synligheden af de resterende skatteniveauer og dermed styrke borgernes mulighed for at identificere ansvaret for et givent skatteniveau og for ændringer heri.

Nedenfor ses endvidere på andre mulige skattemæssige konsekvenser af placering af skatteudskrivningen hos henholdsvis kommunerne og staten. Der ses også på de mulige skattemæssige konsekvenser af en eventuel ændring af kommunestørrelser.

### *Placering af hele eller dele af skatteudskrivningen hos kommunerne*

Hvis hele eller dele af en tidligere amtslig skatteudskrivning i form af grundskyld og indkomstskat placeres hos kommunerne, kan det f.eks. foregå ved:

- at den tidligere amtslige grundskyld flyttes til kommunerne ved at loftet hæves med 10 promille
- at den tidligere amtslige indkomstskat helt eller delvist flyttes til kommunerne, dvs. at kommunerne får lov til at foretage en skattestigning, hvis gennemsnitlige niveau kan aftales som led i budgetsamarbejdet mellem staten og kommunerne.

Det kan isoleret set forventes at have følgende betydning:

- Den kommunale variation i skatterne kan blive større.

En større kommunal variation i skatterne kan blandt andet opstå, fordi der inden for hvert amt vil være variation i kommunernes beskatningsgrundlag. Den amtslige grundskyld og indkomstskat udskrives jo således på en større befolkningsgruppe end den kommunale grundskyld og indkomstskat. Hvis kommunerne skal inddrive det samme provenu, vil de kommuner, som har et lavt beskatningsgrundlag, skulle have en højere udskrivningsprocent/ grundskyldspromille end de kommuner, som har et højt beskatningsgrundlag. Dette vil dog skulle ses i sammenhæng med eventuelle samtidige justeringer i finansieringssystemet, herunder i tilskuds- og udligningssystemet, som i et vist omfang vil kunne begrænse forskellene.

### *Placering af hele eller dele af skatteudskrivningen hos staten*

Her ses alene på en placering af hele eller dele af en tidligere amtslig udskrivning af indkomstskat hos staten. Det vil f.eks. kunne ske ved, at den statslige bundskat hæves.

Det kan isoleret set forventes at have følgende betydning:

- Stigningen i den statslige skatteprocent er mindre end den gennemsnitlige amtslige skatteprocent.

- Den regionale variation i skatterne bliver mindre.
- Skatten udskrives på et udskrivningsgrundlag, som er anderledes beregnet.

Hvis et givet skatteprovenu, som før er opkrævet af amterne, i stedet skal opkræves af staten over bundskatten, vil det ikke blot skulle ske med en stigning i procentsatsen svarende til gennemsnittet for den amtslige procent for at opkræve det samme provenu. Det skyldes, at det statslige udskrivningsgrundlag i nogen grad afskiller sig fra det kommunale og amtslige udskrivningsgrundlag, jf. *afsnit 14.3*. Da forskellen dog primært er, at der er færre fradrag i beregningsgrundlaget for den statslige indkomstskat, peger det i retning af, at stigningen i den statslige skatteprocent skal være mindre end den gennemsnitlige amtslige skatteprocent ved opkrævningen af et givet skatteprovenu. Forskellen i beregningsgrundlaget indebærer blandt andet, at rentefradrag og beskæftigelsesfradrag ikke længere vil få samme virkning. Disse fradrag vil således kun give nedslag i kommune- og kirkeskat, men ikke i den skat, der overgår fra amter til staten.

Hvis et givet skatteprovenu, som før er opkrævet af amterne, i stedet skal opkræves af staten over bundskatten, vil det ske med en skatteprocent, som er ens for hele landet. Dermed bliver den regionale variation i den samlede indkomstskat selvsagt mindre.

### *Ændring af kommunestørrelse*

Hvis kommunestørrelserne ændres, vil det isoleret set også have skattemæssige konsekvenser. Det antages, at en sådan ændring ville være i retning af større kommuner. De ”nye” større kommuner vil skulle fastsætte en ny skatteprocent. Det kan isoleret set forventes at have følgende betydning:

- Den kommunale variation i skatterne bliver formentlig lidt mindre.

Den kommunale variation i skatterne kan i en vis grad blive mindre, i og med at større kommuner indebærer et større befolkningsgrundlag, hvilket isoleret set vil kunne betyde, at kommunerne får mere homogene beskatningsgrundlag. Det vil give grundlag for en lidt mindre variation i skatteprocenterne, jf. også argumentationen

ovenfor vedrørende placering af skatteudskrivningen hos kommunerne. Omfanget er dog ikke nærmere forsøgt beregnet og vil formentlig være begrænset. Igen vil dette dog endvidere skulle ses i sammenhæng med eventuelle samtidige justeringer i finansieringssystemet, herunder i tilskuds- og udligningssystemet.



# 15

## Centrale hensyn ved en strukturreform

### 15.1. Sammenfatning

---

Vurderingen af, hvorvidt der er behov for at gennemføre en strukturreform, og hvilken model der i givet fald bør lægges til grund for en reform, vil bero på en konkret afvejning af en række centrale hensyn.

I dette kapitel diskuteres indledningsvis, hvordan varetagelsen af de offentlige opgaver som udgangspunkt mest hensigtsmæssigt fordeles mellem staten og de decentrale forvaltningsled. Derefter vurderes, hvordan en række centrale hensyn principielt bedst kan tilgodeses ved indretningen af den offentlige sektors struktur og opgavefordeling, herunder hvordan de centrale hensyn påvirkes af antallet af forvaltningsled med direkte valg, forekomsten af forvaltningsled med indirekte valgt politisk ledelse, størrelsen af de decentrale forvaltningsenheder og opgavefordelingen mellem forvaltningsleddene.

De centrale hensyn tager udgangspunkt i de kriterier, der er opstillet i kommissoriet suppleret med kriterierne *enkelhed* og *styrbarhed*, som kommissionen også har fundet er af betydning for overvejelserne, jf. *kapitel 4 om kommissionens kriterier*.

Om den overordnede *opgavefordeling* mellem staten og de decentrale forvaltningsled konkluderes, at en decentral opgaveløsning især kan være hensigtsmæssig i forhold til serviceproduktion, hvor hensynet til lokale prioriteringer og tilpasninger vejer tungest. Derved bliver der bedre mulighed for at tilpasse serviceydelse til de lokale borgeres ønsker og behov inden for de rammer, Folke-

tinget sætter. Egenskaber ved enkelte opgaver kan dog indebære, at serviceproduktion mere hensigtsmæssigt varetages i større regionale enheder eller i staten. Det påpeges endvidere, at den ministerielle sektoropdeling som følge af det grundlovsfæstede ministeransvar som udgangspunkt kan gøre staten mindre egnet til at løse opgaver, der fordrer en indsats på tværs af sektorer, mens den kommunale styrelseslovs fastsættelse af, at kommunalbestyrelserne henholdsvis amtsråd har det politiske ansvar for hele forvaltningen, som udgangspunkt gør de decentrale forvaltningsenheder bedre egnet til at løse sådanne opgaver.

Om forholdet mellem struktur og de centrale hensyn konkluderes følgende:

Hensynet til *borgernes indflydelse og demokratiske kontrol* varetages stærkest, når de enkelte forvaltningsled er underlagt direkte folkevalgt ledelse, og når der er en klar opgavefordeling. Borgernes indflydelse og politiske nærhed er stærkest, når opgaven placeres i kommunerne.

En samlet vurdering af sammenhængen mellem kommunestørrelse og lokaldemokrati tyder på, at kommunestørrelse ikke har nogen afgørende betydning for borgernes interesse for og kendskab til lokaldemokratiet, borgernes følelse af tilknytning til kommunen og borgernes opfattelse af at kunne øve indflydelse. Kun når der ses på den individuelle deltagelse, den politiske tillid og tilfredsheden med kommunale serviceydelser, kan der spores en svag tendens til, at demokratiet har det en anelse dårligere i kommuner med mere end 50.000 indbyggere. Det er imidlertid ikke muligt at fastslå, hvornår denne tendens sætter ind. Det er alene muligt at konstatere, at der i spændet 20.000-30.000 indbyggere og formodentlig op til 70.000-80.000 indbyggere sker en svag reduktion i den individuelle deltagelse, valgdeltagelsen, den politiske tillid og tilfredshed med den kommunale service. Omvendt viser en undersøgelse, at den kollektive deltagelse stiger lidt, idet der i de større kommuner konstateres en svag tendens til, at deltagelsesformer som f.eks. partipolitiske aktiviteter er mere udbredt end i mindre kommuner.

Der foreligger kun i begrænset omfang dokumentation, der kan belyse lokaldemokratiets funktion i amterne. Borgernes valgdeltagel-

se til amtsrådsvalgene falder dog en anelse med stigende størrelse. Hertil kommer indikationer af, at der er mindre interesse for amtsvalgene end for kommunalvalgene.

Hensynet til *borgernes stilling som bruger* taler for, at ansvaret for opgaven placeres så tæt på borgerne som muligt, idet det styrker mulighederne for at tilpasse serviceydelse til brugernes behov. Hensynet til borgernes stilling som bruger taler også for, at forvaltningsenhederne har en størrelse, der sikrer en høj faglig bæredygtighed i opgaveløsningen. Tilsvarende styrkes borgerens stilling som bruger, hvis ansvaret for sammenhængende opgaver er samlet hos én myndighed. Der er ikke nødvendigvis en sammenhæng mellem hverken valgformen eller antallet af direkte valgte forvaltningsled og hensynet til borgeren som bruger. Flere forvaltningsled med tilgrænsende opgaver vil dog kunne vanskeliggøre en sammenhængende og koordineret indsats. Yderligere vurderes, at større kommuner har bedre vilkår end de mindre kommuner for at tilbyde brugerne bredde i valgmuligheder i forhold til den offentlige service. Større kommuner har også gennemgående længere åbningstid for personlig henvendelse og telefonbetjening end mindre kommuner.

Hensynet til *effektivitet og faglig bæredygtighed* taler for en vis befolkningsmæssig minimumsstørrelse, og for at sammenknytte finansieringsansvar og beslutningskompetence samt at henlægge opgaver til det forvaltningsled, hvor omfanget af produktionen muliggør en optimal opgavetilrettelæggelse. Herved kan det tilstræbes, at der opnås stordriftsfordele og undgås stordriftsulemper. Hensynet til effektivitet kan også tale for at samle sammenhængende opgaver i ét forvaltningsled for at mindske koordinationsproblemer og opnå synergier.

Hensynet til *koordinering og styring* tilsiger en tilstrækkelig faglig og økonomisk bæredygtighed samt en klar ansvarsfordeling og sammenhæng mellem økonomisk ansvar og beslutningskompetence. Sammenhængen er stærkest, når der tillige er et finansieringsansvar. Hensynet til koordinering og styring taler også for, at sammenhængende opgaver samles i ét forvaltningsled. En fordeling af de offentlige opgaver på flere forvaltningsled kan vanskeliggøre Folketingets og regeringens overordnede prioritering mellem opgaverne på tværs af forvaltningsleddene, særligt i en situation

med begrænset makroøkonomisk råderum. Hertil kommer, at forvaltningernes størrelse har betydning for styrbarheden. Meget store forvaltningsenheder kan således rykke den reelle magtbalance mellem staten og de decentrale enheder, især hvis de er direkte valgte og har en bred opgaveportefølje. Meget små enheder kan have sværere ved at implementere national lovgivning, ligesom store forskelle i enhedernes størrelse kan komplicere den statslige styring. Ligeledes kan forvaltningsled med indirekte valgt politisk ledelse og bred opgaveportefølje svække styrbarheden, fordi der ikke kan skabes fuld sammenhæng mellem beslutningskompetence og finansieringsansvar jf. *kommissoriets forudsætning om skatteudskrivning*.

## 15.2. Principielle overvejelser om opgavefordelingen mellem staten og de decentrale forvaltningsled

---

Folketinget kan som lovgivende magt, under hensyn til det kommunale selvstyre som fastsat i grundlovens § 82, principielt regulere alle offentlige opgaver i landet, herunder opgaveløsningen i kommuner og amter i det omfang og på det detailniveau, som Folketinget finder hensigtsmæssigt. Ansvar for den konkrete forvaltning inden for de (lovmæssige) rammer, som Folketinget har udstukket, påhviler kommunalbestyrelser og amtsråd.

I det følgende diskuteres fordelingen af ansvaret for *udførelsen* af offentlige opgaver.

Traditionelt argumenteres for, at beslutninger om sammensætning af, niveau for og finansiering af de forskellige individuelle serviceydelser som udgangspunkt med fordel kan henlægges til decentrale forvaltningsled tæt på borgerne, jf. *kapitel 3 om den offentlige sektors rolle*. Idealet for placeringen af ansvaret for løsningen af en given offentlig serviceopgave er i en decentral model for den offentlige sektor, at opgaver så vidt muligt placeres så tæt på borgerne som muligt. Det vil i praksis sige kommunerne. Hvis det på grund af særlige egenskaber ved opgaven ikke er muligt eller hensigtsmæssigt, kan ansvaret overvejes placeret i et regionalt forvaltningsled. Hvis en sådan placering heller ikke er mulig eller hensigtsmæssig, kan placering i staten overvejes. En decentral varetagelse af sådanne opgaver giver bedst mulighed for at tilpasse den

offentlige service til borgernes prioriteringer og behov og for, at den enkelte bruger betjenes bedst muligt.

Decentrale forvaltningsled har sammenlignet med staten bedre muligheder for at gøre politiske problemstillinger konkrete og nærværende for borgerne. Ved at arbejde for at omsætte Folketingets politik i lokale løsninger har kommunerne og amterne muligheder for at involvere og ansvarliggøre de lokale interessenter.

Prioritering af forskellige interesser og modsatrettede ønsker skal afvejes over for hinanden under hensyn til de samlede ressourcer, lokale behov og helhedshensyn. Ved at henlægge en del af prioriteringsopgaven til decentrale forvaltningsled kan man forbedre mulighederne for at skabe forståelse for prioriteringerne og derved opbakning blandt borgerne.

En decentral opgavevaretagelse styrker også borgernes demokratiske kontrol, idet den enkelte borgers eller grupper af borgers politiske indflydelsesmuligheder vil være bedre i mindre enheder end i staten. Undtaget herfra kan dog være små mindretal med meget særlige interesser.

Placeringen af ansvaret afhænger imidlertid af opgavernes karakter. Hvis opgaverne således i betydelig grad har positive eller negative virkninger for tilgrænsende enheder (eksternaliteter) på samme eller andre forvaltningsled eller for samfundet som helhed, taler dette for en centralisering af varetagelsen. Det gælder blandt andet visse miljøopgaver, hvor eksempelvis genmodificering af planter og dyr og anvendelse af visse plantegifte i en kommune eller et amt kan påvirke miljøet i tilstødende kommuner og amter. I nogle tilfælde kan sådanne problemer dog afhjælpes gennem statslig regulering og eventuel medfinansiering.

Yderligere kan produktivitetshensyn være en grund til at henlægge opgaver til andre forvaltningsled end det, der er tættest på borgerne. Det gælder, hvis der er stordriftsfordele forbundet med at frembringe større mængder af ydelsen i samme ”produktionsproces”. Eksempelvis kan betydelige stordriftsfordele gøre sig gældende for visse forsyningsopgaver og i forhold til komplekse administrative opgaver, som kræver en høj grad af it-understøttelse.

Endelig vil visse opgaver kræve et meget stort volumen for at sikre en tilstrækkelig faglig bæredygtighed i varetagelsen. Det gælder blandt andet universiteter. Yderligere vil der være opgaver, som forekommer sjældent, og hvor ansvaret herfor derfor ikke kan varetages tilfredsstillende decentralt i alle forvaltningsenheder. Eksempler herpå kan være specialiserede tilbud i sundheds- og socialvæsenet, hvor der kun er behov for et enkelt eller ganske få behandlingssteder i landet.

Henlæggelse af opgaver til decentrale enheder med selvstændig politisk ledelse må som udgangspunkt forudsætte en vis autonomi i opgavevaretagelsen, dvs. at der er et spillerum for decentral udformning af opgaveløsningen, herunder prioritering mellem opgaver. Et selvstændigt råderum og derved et prioriteringsrum må således forventes at fremme idéudvikling, ansvar og dermed en effektiv styring. Et lokalt råderum betyder, at de lokale politikere, som stilles til ansvar, faktisk også har ansvaret. En indskrænkning af de decentrale forvaltningsleds autonomi kan være begrundet i politiske ønsker om en ensartet opgaveløsning og serviceniveau i hele landet, hvilket blandt andet kan være begrundet i fordelingshensyn.

Andre hensyn kan i visse tilfælde indebære, at en decentral varetagelse af driftsopgaven er hensigtsmæssig, selvom der kun er begrænset autonomi i opgaveløsningen. Det gælder, hvis en given opgave naturligt hænger sammen med andre opgaver, hvor de decentrale forvaltningsled har autonomi. Decentral opgavevaretagelse kan også styrke den politiske kontrol af forvaltningen.

### 15.2.1. Opgavefordelingen i dag

Opgavefordelingen i den offentlige sektor i dag afspejler i vidt omfang den ovenfor beskrevne arbejdsdeling. Således er staten kun i begrænset omfang engageret i produktion af individuelle serviceydelser til borgerne.

På en række områder svarer opgavefordelingen ikke til de principielle overvejelser. På den ene side har kommunen ansvaret for visse opgaver, hvor der ikke er nogen autonomi i opgaven. Det gælder den kommunale skatteligning samt udbetaling og systemunderstøttelse af visse overførsler. På den anden side har staten

ansvaret for visse serviceopgaver, som ikke stiller meget store krav til befolkningsgrundlag for at opnå faglig bæredygtighed eller lignende.

Ansvarsfordelingen mellem staten og amter og kommuner har også ændret sig over tid. I de senere år har der således været en tendens til, at Folketinget i stigende grad har involveret sig i opgaveløsningen på de kommunale og amtslige serviceområder. Således er der på flere områder – f.eks. sygehusområdet og folkeskolen – iværksat tiltag med det sigte at skabe et mere ensartet serviceudbud på de kommunale og amtslige områder i hele landet.

### 15.2.2. Organiseringen af den statslige opgavevaretagelse

Tilvejebringelsen af individuelle serviceydelser er – under hensyn til opgavens karakter – som hovedregel placeret i amter og kommuner. Folketinget som lovgivende magt kan dog i sidste ende regulere opgavevaretagelsen i hele landet i det omfang og på det detailniveau, som Folketinget finder hensigtsmæssigt, uagtet at det er fundet hensigtsmæssigt at henlægge en del af dette ansvar til kommuner og amter. Folketinget har herudover henlagt en række konkrete opgaver til statslig varetagelse under politisk ledelse af regeringen som udøvende magt. Disse opgaver omfatter navnlig opgaver af almen karakter (f.eks. forsvar), myndighedsudøvelse og i begrænset omfang serviceydelser.

Den statslige opgavevaretagelse er efter grundloven organiseret i overensstemmelse med ministeransvaret. Det indebærer, at ministeren er den øverste politisk ansvarlige leder af ministerområdet. Ansvaret omfatter alle ministeriets tilknyttede styrelser, direktorater og regionalstatslige enheder mv. Dette står i modsætning til ansvaret i den kommunale sektor, hvor kommunalbestyrelsen og amtsrådet under ledelse af borgmesteren henholdsvis amtsborgmesteren formelt set er politisk ansvarlig – og hvor borgmesteren henholdsvis amtsborgmesteren er daglig administrativ leder – for hele forvaltningen og tilknyttede institutioner jf. *kapitel 7*.

Opdelingen af det politiske ansvar indebærer, at der til stadighed må arbejdes med at sikre sammenhæng i den statslige opgavevaretagelse på tværs af ministerierne. En voksende kompleksitet i opgaveløsningen øger behovet for tværgående koordination mellem

sektorerne, hvilket stiller stigende krav til samarbejde og koordination på tværs. Vilkårene herfor i kommunerne og amterne kan som udgangspunkt antages at være bedre end i staten, givet kommunalbestyrelsens henholdsvis amtsrådets ansvar for hele forvaltningen, om end udvalgsstyret i sin klassiske form kan indebære en udfordring for sammenhængen i kommuner og amter. Nyere udvalgsformer i amter og kommuner imødekommer bedre disse udfordringer.

Denne forskel på ansvarsfordeling i staten og kommunerne kan være et supplerende argument for henlæggelse af opgaver til et kommunalt forvaltningsled.

I tillæg hertil indebærer ministeransvaret i staten, at der er en koordinationsopgave i forhold til den statslige styring af aktiviteter og økonomi i den kommunale og regionale del af den offentlige sektor jf. *kapitel 12 om styringsrelationerne mellem stat, amter og kommuner*.

### 15.3. Centrale hensyn

---

I dette afsnit diskuteres, i hvilket omfang kommissionens forskellige kriterier i sig selv har betydning for den offentlige sektors struktur. Diskussionen er blandt andet baseret på *kapitel 5-12* om demokratisk bæredygtighed, borgerinddragelse og politisk nærhed, demokratisk kontrol og styring, borgernes valgmuligheder, kvalitet i opgaveløsningen og faglig bæredygtighed, økonomisk bæredygtighed, effektivitet og styrbarhed.

Vurderingen tager udgangspunkt i den gruppering af kommissoriets kriterier, som blev opstillet i kapitel 4, herunder:

- Borgernes indflydelse og demokratiske kontrol.
- Borgernes stilling som bruger.
- Effektivitet og faglig bæredygtighed i forvaltning og opgaveløsning.
- Koordinering og styring.

Følgende strukturforhold inddrages i vurderingen af, hvordan de centrale hensyn kan tilgodeses:

- Antal forvaltningsled med direkte valgt politisk ledelse.
- Forvaltningsled med indirekte valgt politisk ledelse.
- Antal forvaltningsenheder i hvert decentralt forvaltningsled og dermed forvaltningsenhedernes størrelse.
- Fordelingen af opgaver mellem staten og de decentrale forvaltningsled.

Ved *forvaltningsled med direkte valgt politisk ledelse* menes et selvstændig myndighedsniveau styret af politikere, der er folkevalgt til varetagelse af den politiske ledelse af forvaltningsledet. Enhederne er ikke underlagt instruktion af en overordnet myndighed, og deres opgaver er fastlagt ved lov og kan dermed kun ændres ved lov. I dag udgør staten, amter og kommuner hver sit forvaltningsled.

Ved *forvaltningsled med indirekte valgt politisk ledelse* forstås et lovfæstet forvaltningsled, hvor den politiske ledelse er sammensat af politikere, som er folkevalgt til et andet forvaltningsled. F.eks. kan en region ledes af medlemmer af kommunalbestyrelserne i regionen. H:S og HUR er i dag eksempler på forvaltningsled med indirekte valgt ledelse. Forskellige modeller for sammensætning af en indirekte valgt ledelse præsenteres i *kapitel 19*. Det bemærkes, at de forskellige kommunale samarbejder oprettet efter styrelseslovens bestemmelser ikke i denne sammenhæng betragtes som selvstændige forvaltningsled.

Ved *forvaltningsenhed* menes de geografisk afgrænsede forvaltninger i samme forvaltningsled. I dag udgøres forvaltningsenhederne af staten, de 13 amter og 271 kommuner ud over de særlige forvaltningsenheder H:S og HUR.

Med *fordeling af opgaver* refereres til, hvilket forvaltningsled der er tillagt ansvaret for fastsættelse af niveauet for og indholdet af en opgave samt finansieringen og den fysiske tilvejebringelse/produktion heraf. Eksempelvis er ansvaret for justitsvæsenet i dag placeret i staten, sygehusopgaven i amterne og børnepasning i kommunerne. Ansvaret for forskellige aspekter af en opgave (finansiering, produktion, fastsættelse af indhold) kan i praksis være delt mellem flere forvaltningsled. For overskuelighedens skyld forudsættes imidlertid i dette kapitel, at placeringen af ansvaret for

en given opgave i et givet forvaltningsled omfatter alle aspekter af opgaveudførelsen, med mindre andet fremgår af teksten. Igen skal præciseres, at fordelingen af ansvaret er besluttet af Folketinget.

### 15.3.1. Borgernes indflydelse og demokratiske kontrol

Det er et centralt hensyn ved indretningen af den offentlige sektor, at borgernes demokratiske indflydelse og kontrol sikres. Strukturkommissionen har inddraget følgende kriterier i vurderingen heraf:

- Demokratisk kontrol.
- Demokratisk bæredygtighed.
- Nærhed til borgerne (politisk nærhed).
- Dialogen mellem borgere og politikere.
- Klarhed i ansvarsfordelingen.

I kapitel 4 er peget på to aspekter af demokratisk kontrol, herunder dels borgernes demokratiske kontrol i forhold til de folkevalgte politikere, dels de valgte politikeres demokratiske kontrol og styring i forhold til forvaltningen. I det foreliggende kapitel behandles det første aspekt i dette afsnit om borgernes indflydelse og demokratiske kontrol, mens det sidste aspekt behandles i afsnit 5.3.4. om koordinering og styring.

Der vurderes at være følgende sammenhænge mellem den kommunale og regionale struktur og de hensyn, der vedrører borgernes indflydelse og demokratiske kontrol.

#### *Antal direkte valgte forvaltningsled*

Borgernes indflydelse og demokratiske kontrol sikres bedst, når den offentlige sektor ledes af direkte valgte organer, idet borgerne derved har mulighed for at kontrollere, og via valgbehandlingen sanktionere, de politiske beslutninger og deres implementering. En forudsætning herfor er, at de folkevalgte har indflydelse på de forhold, som de stilles til ansvar for. I forlængelse heraf er det en forudsætning, at der er en klar ansvarsfordeling mellem de forskellige forvaltningsled, så borgerne ved eller let kan skaffe sig viden om, hvem de skal stille til ansvar.

Sammenhængen mellem antallet af direkte valgte forvaltningsled og hensynet til borgernes indflydelse og demokratiske kontrol er ikke entydig. Jo flere forvaltningsled der er, jo sværere kan det være for borgeren at overskue, hvor ansvaret for en given opgave er placeret og dermed at finde ud af, hvordan prioriteringer mellem opgaverne finder sted. Derfor kan det på den ene side anføres, at to direkte valgte forvaltningsled er bedre for den demokratiske kontrol end tre. På den anden side kan anføres, at tre direkte valgte forvaltningsled giver mulighed for en mere direkte demokratisk kontrol af bestemte opgaver, som ikke eller kun vanskeligt kan decentraliseres til et kommunalt forvaltningsled. Derfor kan et forvaltningsled mellem staten og kommunerne give mulighed for en decentral opgavevaretagelse i et direkte valgt forvaltningsled for opgaver, der ikke kan placeres i kommunerne, men hvor en decentral opgavevaretagelse er hensigtsmæssig. Yderligere kan to forvaltningsled indebære, at kommunerne må udføre nogle opgaver i f.eks. mellemkommunale samarbejder, hvilket mindsker overskueligheden og muligheden for, at borgerne direkte kan udøve demokratisk kontrol. Den praktiske betydning af denne problemstilling afhænger af kommunestørrelse.

### *Forvaltningsled med indirekte valgt politisk ledelse*

Direkte valgte forvaltningsled varetager bedre hensynet til borgernes indflydelse og demokratiske kontrol end forvaltningsled med indirekte valgt politisk ledelse. Styrken i argumenterne herfor vil afhænge af, hvilken model for indirekte valg der lægges til grund. Generelt kan imidlertid anføres følgende:

Den politiske ledelse af det indirekte valgte forvaltningsled stilles ikke direkte til ansvar af vælgerne for deres handlinger og beslutninger. Vælgerne vil således alene kunne stille en sådan politisk ledelse til ansvar gennem valghandlingen til de forvaltningsled, hvortil disse er valgt. Vælgernes demokratiske kontrol bliver dermed svagere.

I visse modeller for indirekte valg vil udpegning af medlemmer af det regionale forvaltningsled få samme repræsentationsproblemer, som kendes fra flertalsvalg i enkeltmandskredse. Det gælder eksempelvis, hvis et indirekte valgt organ sammensættes af borgmestrene i de relevante kommuner. Problemet er i praksis, at det ofte

er de store partier, der er borgmesterbærende, hvorfor det er sandsynligt, at disse vil dominere sammensætningen af de regionale råd. Hermed kan hensynet til demokratisk bæredygtighed indirekte blive udfordret. Dog bemærkes, at hvis de enkelte medlemmer af et indirekte valgt organ er underlagt instruktionsbeføjelse, vil de skulle repræsentere et flertal i kommunalbestyrelsen.

Hensynet til dialogen mellem borgere og politikere samt politisk nærhed kan blive påvirket, fordi den indirekte valgte politiske ledelse vil have svagere incitament til at engagere sig i en sådan dialog. Dette afhænger dog blandt andet af de berørte opgavers karakter. Sundhedsvæsenet vil formentlig være omgærdet af større opmærksomhed hos borgerne end eksempelvis affaldshåndtering.

Indirekte valgte organer kan imidlertid være en løsning, hvis der ikke på det regionale niveau er en passende opgaveportefølje til at kunne bære et forvaltningsled med direkte valgt ledelse. I sådanne tilfælde vil det indirekte valgte forvaltningsled kunne muliggøre en udlægning af opgaver, som ellers skulle varetages i staten.

### ***Antal forvaltningsenheder i hvert forvaltningsled (størrelse)***

En samlet vurdering af sammenhængen mellem kommunestørrelse og lokaldemokrati tyder på, at kommunestørrelse ikke har nogen afgørende betydning for borgernes interesse for og kendskab til lokaldemokratiet, borgernes følelse af tilknytning til kommunen og borgernes opfattelse af at kunne øve indflydelse. Kun når man ser på den individuelle deltagelse, den politiske tillid og tilfredsheden med kommunale serviceydelser, kan der spores en svag tendens til, at demokratiet har det en anelse dårligere i kommuner med mere end 50.000 indbyggere. Det er imidlertid ikke muligt at fastslå, hvornår denne tendens sætter ind. Det er alene muligt at konstatere, at der i spændet 20.000-30.000 indbyggere og formodentlig op til 70.000-80.000 indbyggere sker en svag reduktion i den individuelle deltagelse, valgdeltagelsen, den politiske tillid og tilfredshed med den kommunale service. Omvendt viser en undersøgelse, at den kollektive deltagelse stiger lidt, idet der i de større kommuner konstateres en svag tendens til, at deltagelsesformer som f.eks. partipolitiske aktiviteter er mere udbredt end i mindre kommuner.

Også valgdeltagelsen til amtsrådsvalgene falder en anelse med stigende størrelse. Hertil kommer indikationer af, at der er mindre interesse for amtsrådsvalgene end for kommunalvalgene.

Sammenlignes amter og kommuner, fremgår det, at borgerne har mindre kendskab til amtspolitik end kommunalpolitik, lavere valgdeltagelse til amtsrådsvalgene end til kommunalvalgene og mindre kendskab til amtsskatteprocenten end til kommuneskatteprocenten. Omvendt er der flere opstillede kandidater pr. mandat i amterne end i kommunerne.

### *Opgavefordeling mellem forvaltningsled*

Hensynet til borgerens mulighed for demokratisk kontrol og klarhed i ansvarsfordelingen indebærer, at det skal være tydeligt, hvilke led der har ansvaret for de enkelte opgaver, og hvilke politikere der har ansvaret for de overordnede beslutninger på hvert led. Dette taler også for, at sammenhængende opgaver i videst muligt omfang placeres på samme forvaltningsled.

For at sikre de bedst mulige rammer for dialog mellem borgere og politikere, samt en høj grad af politisk nærhed, skal ansvaret for varetagelsen af de offentlige opgaver som udgangspunkt placeres hos det forvaltningsled, der er tættest på borgerne, hvilket i praksis vil sige kommunerne.

Særligt store krav til geografisk udstrækning eller befolkningsmæssigt underlag kan dog tale for en placering i regionale enheder eller i staten.

### **Boks 15.1. Borgernes indflydelse og demokratiske kontrol – betydning for struktur**

- Sammenhængen mellem antallet af direkte valgte forvaltningsled og hensynet til borgernes indflydelse og demokratiske kontrol er ikke entydig. På den ene side kan tre forvaltningsled gøre det vanskeligere for borgerne at gennemskue de politiske prioriteringer end ved en struktur med to led. På den anden side kan flere direkte valgte forvaltningsled muliggøre en højere grad af decentralisering.
- Den demokratiske kontrol varetages bedre, når der er direkte valg af den politiske ledelse af forvaltningsleddene. En indirekte valgt politisk ledelse vil have svagere incitament til at engagere sig i en dialog med borgerne, da borgernes mulighed for at udøve demokratisk kontrol er svagere i modeller med indirekte valg end i modeller med direkte valg. Indirekte valgte organer kan dog være hensigtsmæssige, hvis der ikke er en passende opgaveportefølje på regionalt niveau til at kunne bære et forvaltningsled med direkte valgt ledelse.
- En samlet vurdering af sammenhængen mellem kommunestørrelse og lokaldemokrati tyder på, at kommunestørrelse op til en vis grænse ikke har nogen afgørende betydning for borgernes interesse for og kendskab til lokaldemokratiet, borgernes følelse af tilknytning til kommunen og borgerne opfattelse af at kunne øve indflydelse. Det er alene muligt at konstatere, at der i spændet 20.000-30.000 indbyggere og formodentlig op til 70.000-80.000 indbyggere sker en svag reduktion i den individuelle deltagelse, valgdeltagelsen, den politiske tillid og tilfredshed med den kommunale service, mens den kollektive deltagelse omvendt stiger lidt.
- Hensynet til den politiske nærhed taler for, at opgaver placeres på det forvaltningsled, der er tættest på borgerne under hensyn til opgavernes karakter og geografiske afgrænsning. Samme hensyn taler for, at sammenhængende opgaver i videst muligt omfang placeres på samme forvaltningsled.

#### **15.3.2. Borgernes stilling som bruger**

Siden kommunalreformen er der sket en betydelig udvikling af borgernes forhold til kommunerne. Denne udvikling har medført, at næsten alle borgere i dag er brugere af kommunal service, og at de fleste borgere i egenskab af brugere modtager en lang række forskellige serviceydelser gennem livet. Rollen som bruger af serviceydelser er i yderligere udvikling i disse år med styrkelsen af valgmulighederne på de kommunale serviceområder.

Det er derfor et væsentligt hensyn, at den kommunale og regionale struktur understøtter et velfungerende samspil med brugerne. De kriterier, der indgår i vurderingen heraf, er:

- Retssikkerhed.
- Nærhed (fysisk nærhed og tilgængelighed).
- Brugerinddragelse.
- Valgmuligheder.
- Enkelhed.

Det vurderes, at der er følgende sammenhænge mellem struktur og borgernes stilling som bruger.

### *Antal direkte valgte forvaltningsled*

Hensynet til at brugerne så vidt muligt oplever den offentlige sektor som enkel, vil kunne påvirkes af antallet af forvaltningsled, hvis ansvaret for sammenhængende opgaver er delt mellem flere forvaltningsled.

Et delt ansvar for opgaver, der er sammenhængende for den enkelte bruger, rummer således en risiko for, at den offentlige sektor opleves som kompliceret, og at den enkelte bruger kan opleve usikkerhed om sine rettigheder. Flere forvaltningsled kan derfor svække hensynet til enkelhed.

Betydningen af delt ansvar afhænger i princippet af, hvordan samspillet mellem de forskellige forvaltningsled fungerer, og om ansvarsfordelingen er let at finde ud af for brugeren. Hvis samspillet fungerer godt og kommunikationen til brugerne er tilstrækkelig, vil antallet af forvaltningsled med direkte valg formentlig ikke være af stor betydning for borgerens stilling som bruger. Særligt vil betydningen mindskes, hvis f.eks. kommunerne gøres til borgernes indgang til relevante ydelser i hele den offentlige sektor, uanset hvor administrationen af den pågældende serviceydelse er placeret. Hvis imidlertid samspillet ikke fungerer, vil to forvaltningsled formentlig være bedre for borgernes stilling som bruger end en struktur med tre led.

Dog skal anføres, at der også inden for de enkelte forvaltningsenheder på et givet forvaltningsled kan være problemer med manglende sammenhæng i sagsforløb og dermed varetagelse af hensynet til brugerne. Vilklårene for at adressere sådanne problemer må imidlertid antages at være bedre, hvis opgaverne er samlet under én politisk og administrativ ledelse. Ligeledes må vilklårene for

sammenhængende forløb antages at være bedre, hvis opgaven varetages inden for den enkelte forvaltningsenhed frem for i samarbejde med andre enheder. Antallet af forvaltningsled vurderes ikke i sig selv at have betydning for valgmuligheder og fysisk nærhed.

### *Forvaltningsled med indirekte valgt politisk ledelse*

Valgformen vurderes ikke at have betydning for borgerens stilling som bruger, idet brugerens stilling som udgangspunkt vedrører relationen til leverandøren af den offentlige serviceydelse og ikke den politiske ledelse.

### *Antal forvaltningsenheder i hvert forvaltningsled (størrelse)*

På nogle områder taler hensynet til sikring af brugernes retssikkerhed for, at enhederne er store nok til at sikre tilstrækkelig faglig bæredygtighed i forhold til at håndtere brugernes rettigheder i gældende og ny lovgivning, jf. *kapitel 9 om kvalitet i opgaveløsningen og faglig bæredygtighed*. Det gælder især på områder, hvor regelsættet er kompliceret, og hvor korrekt og effektiv sagsbehandling forudsætter en vis faglig specialisering, som bedre kan tilvejebringes i større faglige miljøer afhængig af opgavefordelingen. Også den politiske opmærksomhed vedrørende brugernes retssikkerhed samt tilsynsmyndighedernes funktionsmåde har betydning. Vedrørende disse forhold kan der ikke som udgangspunkt antages at være nogen sammenhæng til størrelsen af regioner og kommuner.

Den fysiske afstand til forvaltningerne vil blive større, des større forvaltningsenhederne er. Dog vurderes, at digital forvaltning og etablering af lokale servicecentre i praksis vil mindske betydningen af geografisk nærhed til forvaltningerne. Det skal tilføjes, at afstanden mellem brugeren og de institutioner, der leverer serviceydelser (skoler, børnehaver, biblioteker, sygehuse mv.), ikke nødvendigvis vil være afhængig af størrelsen af kommuner og regioner. Endelig kan bemærkes, at åbningstider for personlig fremmøde og telefontider i kommunale forvaltninger gennemgående er længere i større kommuner end i mindre, hvilket dog, som nævnt, kan antages at få aftagende betydning i takt med udbredelsen af digitale kommunikationsformer – også i mindre kommuner.

Der vurderes ikke at være en entydig sammenhæng mellem størrelse og inddragelse af brugerne. På den ene side kan mindre forvaltningsenheder formentlig have bedre kendskab til brugernes ønsker. På den anden side kan større forvaltningsenheder have bedre administrativ kapacitet til en mere systematisk inddragelse af brugerne gennem høringer og spørgeskemaer mv. For kommunernes vedkommende kan der empirisk konstateres en ganske svag sammenhæng mellem kommunestørrelse og brugerinddragelse, idet valgdeltagelsen og kendskabet til brugerbestyrelser samt brugernes oplevelse af at være godt repræsenterede falder en anelse med stigende kommunestørrelse.

Det vurderes, at større kommuner har en bedre mulighed for at sikre bredde i valgmulighederne i forhold til serviceydelser. Det skyldes blandt andet, at større enheder har en større administrativ kapacitet til etablering af frit valg mellem offentlige og private leverandører og at større kommuner er mere interessante som partnere for private leverandører. Betydningen heraf afhænger dog i vidt omfang af opgavens karakter og de dertil knyttede egenskaber ved markedet for den pågældende aktivitet. Yderligere vil der i større enheder være flere offentlige institutioner, hvilket forbedrer mulighederne for at etablere reelle valgmuligheder for borgerne mellem offentlige institutioner inden for forvaltningsenheden. Det kan i den forbindelse bemærkes, at der ikke empirisk kan dokumenteres nogen sammenhæng mellem urbaniseringsgrad i de respektive kommuner og udbredelse af valgmuligheder i dag.

Betydningen af kommunestørrelse aftager i det omfang et friere valg over kommunegrænser bliver muligt.

Der er ikke nogen entydig sammenhæng mellem forvaltningsenhedernes størrelse og hensynet til enkelhed. Mindre forvaltningsenheder vil alt andet lige være mere overskuelige for borgerne end større forvaltningsenheder. På den anden side vil større enheder i stigende grad muliggøre samling af opgaver på samme forvaltningsled, hvilket vil forenkle adgangen til den offentlige sektor og forbedre vilkårene for at skabe sammenhæng i ydelser og forløb for brugerne.

### *Opgavefordeling mellem forvaltningsled*

Hensynet til borgernes stilling som bruger taler for, at ansvaret for opgaven placeres så tæt på borgerne som muligt, fordi det styrker mulighederne for at tilpasse serviceydelserne til brugernes behov.

Hvis ansvaret for sammenhængende opgaver er delt mellem flere forvaltningsled, vil det kunne svække borgernes stilling som bruger. Et delt opgaveansvar vil således medføre risiko for koordinationsproblemer og manglende sammenhæng i betjeningen af den enkelte bruger.

Varetagelse af hensynet til den fysiske nærhed, borgerinddragelse og tilgængelighed er uafhængigt af, hvilket forvaltningsled ansvaret for den pågældende opgave placeres på. Baggrunden herfor er, at disse hensyn ikke alene vedrører forhold omkring forvaltningen, men også forhold ved de institutioner mv., der leverer ydelser til brugerne.

Der vurderes heller ikke at være nogen sammenhæng mellem opgavefordelingen mellem forvaltningsleddene og borgernes valgmuligheder.

Hensynet til enkelhed for borgeren indebærer, at kontakten til det offentlige for så vidt angår administrative funktioner/myndighedsafgørelser, så vidt muligt skal samles ét sted fysisk og digitalt. Dette indebærer dog ikke, at ansvaret for alle myndighedsafgørelser behøver at være placeret hos det forvaltningsled, der fungerer som brugernes kontaktsted til den offentlige forvaltning. Således kan kontakten til borgerne placeres i kommunerne, selvom sagsbehandlingen finder sted nationalt eller i regioner eller ved inddragelse af private leverandører. Det vurderes således, at den teknologiske udvikling på sigt vil gøre opgavefordelingen mellem forskellige forvaltningsled mindre væsentlig for brugerne end tidligere.

### Boks 15.2. Borgernes stilling som bruger – betydning for struktur

- Betydningen af, at der er tre forvaltningsled i stedet for to, afhænger af, om der er delt ansvar for opgaver, der hænger sammen for brugerne, af hvordan samspillet mellem forvaltningsleddene fungerer, og af om ansvarsfordelingen er let at finde ud af for brugeren. Hvis to forvaltningsled indebærer, at der i mindre omfang er delt ansvar for opgaver, der er sammenhængende for brugeren, vil to forvaltningsled opleves som en mere enkel struktur for brugerne end en struktur med tre led. Antallet af forvaltningsled har ikke betydning for valgmuligheder og fysisk nærhed.
- Valgformen vurderes ikke at have betydning for borgerens stilling som bruger.
- Større forvaltningsenheder har bedre forudsætninger end mindre for at sikre brugernes retssikkerhed, blandt andet på grund af en større faglig bæredygtighed i opgavevaretagelsen i disse kommuner. Større kommuner har bedre vilkår for at tilbyde bredde i valgmulighederne. Der vurderes ikke at være sammenhæng mellem enkelhed og forvaltningsenhedernes størrelse.
- Hensynet til borgerens stilling som bruger taler for at undgå delt ansvar for sammenhængende opgaver. Yderligere taler hensynet til borgeren som bruger for, at ansvaret for opgaven placeres så tæt på borgerne som muligt under hensyn til den faglige bæredygtighed, idet det styrker mulighederne for at tilpasse serviceydelse til brugernes behov.

#### 15.3.3. Effektivitet og faglig bæredygtighed i forvaltning og opgaveløsning

Af hensyn til den enkelte bruger, der modtager en ydelse fra det offentlige, til den enkelte borger, der betaler skat, og for samfundet som helhed er det et væsentligt hensyn, at den offentlige sektor evner at løse de offentlige opgaver med det politisk ønskede serviceniveau til de lavest mulige omkostninger.

Ikke mindst de kommende års udfordringer for den offentlige økonomi, jf. *kapitel 26 om de makroøkonomiske rammer*, tilsiger, at indretningen af den offentlige sektor understøtter mulighederne for tværgående prioritering og for at tilrettelægge opgavevaretagelsen så effektivt som muligt, herunder at det bliver muligt at indhøste stordriftsfordele. Samtidig er det et selvstændigt hensyn, at de offentlige opgaver varetages af enheder, der har de fornødne forudsætninger for at kunne opnå en høj målopfyldelse i forhold til de politiske målsætninger, der fastsættes på lokalt og nationalt politisk niveau.

De kriterier, der vedrører effektivitet og faglig bæredygtighed, er:

- Kvalitet i opgaveløsningen.
- Faglig bæredygtighed.
- Effektivitet.

Der vurderes at være følgende sammenhænge mellem den offentlige sektors struktur og de hensyn, der vedrører kvalitet i opgaveløsningen, faglig bæredygtighed og effektivitet.

### *Antal direkte valgte forvaltningsled*

Antallet af direkte valgte forvaltningsled har isoleret set ikke betydning for faglig bæredygtighed og kvalitet i opgaveløsningen. Indirekte kan flere forvaltningsled dog principielt indebære, at opgaver kan placeres på det forvaltningsled, hvor enhedernes størrelse giver bedst mulighed for en kvalitetsmæssig god opgaveløsning. På den anden side kan en flerhed af forvaltningsled skabe koordineringsproblemer, hvis sammenhængende sager varetages af to forskellige forvaltningsled. Dette kan svække kvaliteten i den samlede opgaveløsning og også påvirke effektiviteten negativt.

Effektivitetsfordele forbundet med stordriftsfordele vil primært afhænge af antallet af forvaltningsenheder. En struktur med to frem for tre forvaltningsled vil kunne mindske udgifterne til aflønning og sekretariatsbetjening af folkevalgte politikere samt afholdelse af valg. Yderligere kan det antages, at de faste omkostninger til visse funktioner (herunder støttefunktioner som it, regnskab og lønudbetaling) vil kunne reduceres. Samlet er det vurderingen, at effekten heraf vil være forholdsvis beskeden. Hertil kommer dog, som nævnt, at to forvaltningsled frem for tre vil reducere det effektivitetsstab, der kan forekomme som følge af koordinationsproblemer mellem flere forvaltningsled.

### *Forvaltningsled med indirekte valgt politisk ledelse*

Der er ikke belæg for, at forekomsten af led med indirekte valgt politisk ledelse påvirker effektiviteten og den faglige bæredygtighed.

### *Antal forvaltningsenheder i hvert forvaltningsled (størrelse)*

Den faglige bæredygtighed og dermed muligheden for at varetage opgaverne med en høj grad af målopfyldelse, vurderes – indtil et vist niveau – at være stigende med størrelsen af den opgavevaretagende enhed. Der er dog forskel fra opgave til opgave, og det er især specialistkrævende opgaver med få brugere, der kræver større enheder for at opnå faglig bæredygtighed. Det er vurderingen, at de mindre kommuner i dag har problemer med at sikre en tilstrækkelig faglig bæredygtighed i forbindelse med de mere specialiserede opgaver. Der er ligeledes tegn på stordrifts-fordele, idet de mindre kommuner i gennemsnit har større udgifter pr. indbygger korregeret for forskelle i kommunernes økonomiske formåen og udgiftsbehov end større kommuner. Samtidigt viser nogle analyser, at der er stordriftsulemper for kommuner med mere end ca. 50.000 indbyggere, jf. *kapitel 11*.

For at give den enkelte forvaltningsenhed mulighed for selvstændigt at beslutte, hvordan driftsopgaver skal varetages, så der opnås den bedst mulige effektivitet og kvalitet, vurderes det endvidere at være en fordel, at det i praksis er muligt at adskille myndighedsfunktionen, dvs. bestillerfunktionen, fra udførerfunktionen. Dette taler for, at forvaltningerne har en størrelse, der gør det praktisk muligt og rentabelt at adskille myndigheds- og udføreropgaver.

Endelig kan der argumenteres for, at størrelsesmæssigt mere homogene kommuner giver et bedre grundlag for at gennemføre benchmarking og dermed fremme arbejdet med kvalitet og effektivitet.

### *Opgavefordeling mellem forvaltningsled*

Ved placering af opgaverne i de enkelte forvaltningsled skal det sikres, at de enkelte forvaltningsenheder har den fornødne bæredygtighed til at varetage opgaverne. En central pointe i den forbindelse er, at hvis alle enheder i hvert forvaltningsled skal varetage samme opgaver, er det de mindste enheder i forvaltningsledet, der er bestemmende for, hvilke opgaver der kan placeres i det pågældende forvaltningsled. Det vil sige, at det vil være størrelsen af de mindste kommuner, der er bestemmende for, hvilke opgaver der kan henlægges til kommunal varetagelse.

Hensynet til effektivitet kan yderligere være et argument for at henlægge opgaver til det forvaltningsled, hvor omfanget af produktionen muliggør en optimal opgavetilrettelæggelse.

Kvalitet og effektivitet kan endvidere være afhængig af, om sammenhængende opgaver er samlet i ét forvaltningsled, idet der kan være synergieffekter, når en forvaltningsenhed har ansvaret for sammenhængende opgaver.

Ansvar for opgaver kan principielt placeres i enheder, der ikke selv har den fornødne bæredygtighed til at varetage driftsopgaver effektivt og/eller fagligt bæredygtigt. Frem for egenproduktion vil en forvaltningsenhed således kunne vælge at udlicitere opgavevaretagelsen til private virksomheder eller løse opgaverne i fællesskab med andre enheder. Fællesskaber vil imidlertid begrænse den politiske autonomi og vil under alle omstændigheder forudsætte, at enheden har den fornødne kapacitet til at håndtere relevante samarbejder mv. På enkelte områder er det lovbestemt, at opgaverne skal løses ved egenproduktion, det gælder eksempelvis folkeskoleområdet.

### Boks 15.3. Effektivitet og faglig bæredygtighed – betydning for struktur

- Der synes ikke at være nogen direkte sammenhæng mellem antallet af forvaltningsled og kvalitet, faglig bæredygtighed og effektivitet. Indirekte kan der være en sammenhæng mellem på den ene side antal og på den anden side effektivitet og kvalitet, hvis flere forvaltningsled indebærer, at der er delt ansvar for opgaver, der hænger sammen, hvilket kan øge koordinationsbehovet. Omvendt kan flere forvaltningsled principielt indebære, at opgaver kan placeres på det forvaltningsled, hvor enhedernes størrelse giver bedst mulighed for en kvalitetsmæssig god opgaveløsning.
- Der er ikke sammenhæng mellem valgformen og effektivitet, kvalitet og faglig bæredygtighed.
- Kommunernes størrelse har – op til et vist niveau – positiv betydning for kvalitet og faglig bæredygtighed. Der er ligeledes tegn på stordriftsfordele, idet de mindre kommuner i gennemsnit har større udgifter pr. indbygger korrigeret for forskelle i kommunernes økonomiske formåen og udgiftsbehov end større kommuner. Samtidig er der dog tegn på stordriftsulemper i forvaltningseenheder over en vis størrelse. Yderligere vurderes, at mere ensartede forvaltningseenheder vil forbedre mulighederne for at sammenligne dem indbyrdes og dermed for at anvende benchmarking for at fremme læring og øget effektivitet.
- Hensynet til at undgå koordineringsproblemer taler for at samle sammenhængende opgaver på et forvaltningsled. Dette taler samtidig for et vist minimum i henseende til faglig bæredygtighed.

#### 15.3.4. Koordinering og styring

Det er afgørende for den økonomiske udvikling og stabilitet i samfundet, at det er muligt for regeringen, som udøvende magt, at styre de samlede offentlige udgifter. Særligt de kommende års faldende arbejdsstyrke og stigende ældreandel og de deraf følgende snævre makroøkonomiske rammer indebærer, at hensynet til økonomisk styrbarhed må stå centralt ved tilrettelæggelsen af den offentlige struktur. Yderligere skal Folketinget som landets øverste myndighed potentielt og faktisk have mulighed for at påvirke opgavevaretagelsen i hele den offentlige sektor indholdsmæssigt. Det er derfor af stor betydning, at muligheden for at udøve en overordnet styring af de decentrale forvaltningsled fastholdes i en ny struktur.

Formålet med den statslige styring i en decentral offentlig sektor er at realisere nationale mål, herunder målene i den økonomiske politik, samtidig med at amter og kommuner har politisk manøvrer

remuligheder til at løse deres opgaver ud fra de varierende lokale forhold og præferencer.

Det er således et centralt hensyn, at der sker en koordinering af den offentlige sektors aktiviteter både mellem forvaltningsenhederne i samme forvaltningsled og mellem staten og de øvrige forvaltningsled. Tilsvarende er det væsentligt, at de enkelte forvaltningsenheder har mulighed for at styre egen økonomi og aktiviteter og dermed, at de er fagligt og økonomisk bæredygtige.

De kriterier, der indgår i vurderingen af koordinering og styring, er:

- Statens mulighed for at påvirke den overordnede målfastsættelse og de økonomiske rammer for opgaver som varetages af decentrale forvaltningsled (styrbarhed).
- Den politiske ledelses mulighed for at udøve demokratisk kontrol og styring i forhold til forvaltning og institutioner inden for hver forvaltningsenhed.
- Økonomisk bæredygtighed.
- Sammenhæng mellem kompetence og økonomisk ansvar.
- Klarhed i ansvarsfordelingen.

Den tværgående koordination af den statslige styring af kommunerne er afgørende i forhold til såvel statens overordnede styringsansvar som kommuners og amters lokale styring og implementering af lovgivningen, jf. kapitel 12. Sikringen heraf vurderes imidlertid ikke alene at være påvirket af den kommunale og regionale struktur, men også af tilrettelæggelsen af styringen og kontrolopgaven i de respektive forvaltningsled.

Der vurderes at være følgende sammenhæng mellem den offentlige sektors struktur og mulighederne for at tilgodese de hensyn, der vedrører koordination og styring.

### ***Antal direkte valgte forvaltningsled***

Antallet af forvaltningsled med direkte valg og selvstændig skatteudskrivning kan potentielt have betydning for den overordnede styrbarhed, herunder mulighederne for en tværgående prioritering mellem de offentlige opgaver. Hvis de centrale velfærdsopgaver er

fordelt på flere forvaltningsled, vil mulighederne for at omprioritere opgaverne på tværs af forvaltningsleddene således være mindre. Problemet vil som udgangspunkt være mindre i en periode med store stigninger i det samlede offentlige forbrug, men forstærkes i en situation med snævre makroøkonomiske rammer.

Flere forvaltningsled vil endvidere udtynde bredden i de opgaver, der løses i det enkelte forvaltningsled. Et forvaltningsled med en meget snæver opgaveportefølje kombineret med finansieringsansvar, dvs. retten til at udskrive skatter, vil i praksis indebære, at der indføres en enkeltformålsskat, hvilket kan være problematisk i forhold til repræsentation af borgernes samlede ønsker til niveau, indhold og finansiering af den offentlige serviceproduktion som helhed. Antallet af forvaltningsled vil ikke påvirke sammenhængen mellem kompetence og økonomisk ansvar. Dog kan antallet af forvaltningsled påvirke mulighederne for at give det enkelte forvaltningsled et finansieringsansvar. Det vil således være vanskeligt at tildele alle forvaltningsled skatteudskrivningsret i en struktur med mange forvaltningsled.

Antallet af forvaltningsled med direkte valg vil ikke i sig selv have indflydelse på den demokratiske kontrol og styring eller på enhedernes økonomiske bæredygtighed, forudsat at antallet af forvaltningsled ikke påvirker størrelsen af de enkelte forvaltningsenheder i hvert led.

To forvaltningsled frem for tre kan indebære en større klarhed i ansvarsfordelingen, fordi færre led kan føre til en større samling af opgaver på de enkelte forvaltningsled. Dette er dog under den forudsætning, at myndighedsansvaret ikke som hovedprincip og i betydeligt omfang henlægges til kommunale samarbejder.

### *Forvaltningsled med indirekte valgt politisk ledelse*

Det følger af kommissoriets forudsætning, at et indirekte valgt forvaltningsled ikke kan have selvstændig skatteudskrivning. Forvaltningsled med indirekte valgt politisk ledelse kan således svække den overordnede styrbarhed, fordi der ikke kan skabes fuld sammenhæng mellem beslutningsansvar og finansieringsansvar. Indirekte valgte organer har, på linje med direkte valgte organer,

et økonomisk ansvar, men kan ikke have et selvstændigt finansieringsansvar.

Hvis de indirekte valgte organer er sammensat af f.eks. kommunalbestyrelsesmedlemmer underlagt instruktionsbeføjelser, og hvis finansieringen påhviler kommunerne, vil der påhvile de enkelte medlemmer et finansieringsansvar. Da et mindretal af flertallet kan blive pålagt at finansiere udgifter, er der imidlertid ikke fuld sammenhæng mellem beslutningskompetence og finansieringsansvar. Herved svækkes sammenhængen mellem kompetence og økonomisk ansvar.

Indirekte valg af den politiske ledelse indebærer, at karakteren af den demokratiske styring og kontrol af det pågældende forvaltningsled ændres. Således vil den politiske ledelses demokratiske legitimitet være af en anden og mere indirekte karakter. Ligeledes vil borgernes demokratiske kontrol og sanktionering af den politiske ledelse være indirekte, hvilket kan give den politiske ledelse andre incitament i udøvelsen af deres virke, end hvis de skulle stilles direkte til ansvar for deres beslutninger og kontrolaktiviteter af vælgerne.

Valgformen har ikke betydning for klarheden i ansvarsfordelingen og den økonomiske bæredygtighed.

### *Antal forvaltningsenheder i hvert forvaltningsled (størrelse)*

Antallet af forvaltningsenheder i hvert decentralt forvaltningsled, og dermed forvaltningsenhedernes størrelse kan have betydning for styrbarheden. Således kan meget få, og dermed meget store, forvaltningsenheder (eksempelvis tre regioner) gøre den statslige styring vanskeligere ved at rykke magtbalancen mellem regeringen og de decentrale forvaltningsenheder. Betydningen heraf afhænger imidlertid af den nærmere udformning af sådanne store forvaltningsenheder. Således vil betydningen stige, hvis opgaveporteføljen er bred og enhedens demokratiske legitimitet er funderet i direkte valg, mens den vil falde ved indirekte valg og smal portefølje.

Det vil således være afgørende for styrbarheden, at Folketinget og regeringen har en reel styrkeposition over for de decentrale for-

valtningsled. Dette vil blandt andet afhænge af valgform, opgaveportefølje og de økonomiske styringsrelationer.

Hensynet til styrbarhed tilsiger imidlertid også, at forvaltningsenhederne har en vis minimumsstørrelse. Således synes større centrale forvaltningsenheder bedre i stand til at implementere nationale politisk vedtagne målsætninger.

Tilsvarende vil et mere ens niveau for bæredygtighed i de enkelte forvaltningsenheder alt andet lige mindske behovet for statslig styring og kontrol, som er tilpasset de enkelte enheder, hvilket vil øge den politiske styrbarhed. Den stigende procesregulering i statens styring af kommunerne kan således ses som et udtryk for, at styringen er forsøgt tilpasset de mindst bæredygtige kommuner, jf. kapitel 12.

Som eksempler på styringsinitiativer tilrettelagt under hensyn til forskelle i bæredygtighed kan nævnes grundtakstordningerne, ud-ligningssystemet, de aktuelle ordninger med kommunale samarbejder på personligningsområdet og miljøområdet. Større og mere ens kommuner i henseende til faglig og økonomisk bæredygtighed vil således tilvejebringe bedre vilkår for, at den statslige styring af kommuner og amter i større udstrækning kan basere sig på mål og rammer frem for detaljeret procesregulering.

Hensynet til demokratisk kontrol og styring i forhold til den underliggende forvaltning og institutioner i hver forvaltningsenhed varetages bedst, hvis der er mulighed for at foretage selvstændige prioriteringer på tværs af sektorområder og styring af aktiviteterets indhold og omfang. Der er ikke nogen entydig sammenhæng mellem mulighederne for demokratisk kontrol og styring på den ene side og størrelsen af de enkelte forvaltningsenheder på den anden. Der er dog tegn på, at *karakteren* af den demokratiske kontrol og styring, der kan udøves, er forskellig i store og mindre kommuner. Således er der i mindre kommuner bedre vilkår for politisk at følge med i enkeltsager, mens styringen og kontrollen i større kommuner i højere grad kan tage udgangspunkt i overordnede målsætninger og rammer samt systematisk opfølgning. Det er imidlertid ikke påvist, at disse forskelle mellem store og mindre kommuner er udmøntet i den faktiske demokratiske kontrol og styring i dag.

Forvaltningsleddenes størrelse hænger direkte – og positivt – sammen med den økonomiske bæredygtighed, jf. *kapitel 10* herom. Med større økonomisk bæredygtighed giver større forvaltningsenheder bedre mulighed for at skabe sammenhæng mellem kompetence og økonomisk ansvar, blandt andet fordi større enheder bedre kan varetage deres fulde økonomiske ansvar ved egen finansiering. Således er visse takstregler og puljeordninger indført under særligt hensyn til de mindste forvaltningsenheders økonomiske bæredygtighed.

Forvaltningsenhedernes størrelse kan indirekte påvirke klarheden i opgavefordelingen, hvis større enheder muliggør samling af opgaver på et forvaltningsled, som for borgerne er sammenhængende, og som ved mindre enheder er delt mellem flere led.

### *Opgavefordeling mellem forvaltningsled*

Opgavefordelingen kan påvirke den samlede styrbarhed, idet en deling af ansvaret for sammenhængende opgaver kan svække den samlede styring af området. Dette er blandt andet et problem på socialområdet og specialundervisningsområdet, hvor det delte ansvar mellem amter og kommuner har svækket den økonomiske styring, om end grundtakstreformen har styrket styrbarheden.

Yderligere vil styrbarheden afhænge af, at opgavefordelingen sikrer, at direkte valgte forvaltningsled har en tilstrækkelig bred opgaveportefølje til, at der er mulighed for en reel politisk prioritering mellem opgaverne. Som nævnt vil et forvaltningsled med en meget snæver opgaveportefølje kombineret med retten til udskrivning af skatter i praksis indebære, at man indfører en enkeltformålsskat, hvilket traditionelt antages at være skævvridende i forhold til repræsentation af borgernes samlede ønsker til niveau, indhold og finansiering af den offentlige serviceproduktion som helhed.

Der er en sammenhæng mellem opgavefordeling og den demokratiske kontrol og styring, klarhed i ansvarsplaceringen og sammenhængen mellem kompetence og økonomisk ansvar, herunder finansieringsansvar. Disse hensyn vil blive varetaget bedre ved en opgavefordeling, der sikrer at sammenhængende opgaver i videst muligt omfang placeres i samme forvaltningsenhed. Da kun direk-

te valgte organer kan tillægges skatteudskrivningsret, kan der kun opnås fuld sammenhæng mellem beslutningskompetence og finansieringsansvar ved at henlægge opgaven til direkte valgte organer.

#### **Boks 15.4. Koordinering og styring – betydning for struktur**

- En fordeling af de offentlige opgaver på flere forvaltningsled kan vanskeliggøre den overordnede prioritering mellem opgaverne, særligt i en situation med begrænset makroøkonomisk råderum. Yderligere vil flere forvaltningsled udtynde bredden i opgaveporteføljen hos det enkelte forvaltningsled og dermed muligheden for tværgående prioritering inden for de enkelte led. Endelig vil to forvaltningsled give en større klarhed i ansvarsfordelingen end en struktur med tre led. Omvendt er der ikke sammenhæng mellem antallet af led og den demokratiske styring og kontrol, økonomisk bæredygtighed og sammenhængen mellem kompetence og økonomisk ansvar.
- Forvaltningsled med indirekte valgt politisk ledelse kan svække udgiftsstyringen, fordi der ikke kan skabes fuld sammenhæng mellem beslutningskompetence og finansieringsansvar. Yderligere ændres karakteren af den demokratiske kontrol og styring, fordi politikerne kun indirekte stilles til ansvar af vælgerne. Der vurderes ikke at være nogen sammenhæng mellem valgformen og den økonomiske bæredygtighed.
- Forvaltningernes størrelse har betydning for styrbarheden, idet meget store forvaltningsenheder kan rykke den reelle magtbalance mellem staten og de decentrale enheder. Omvendt kan meget små enheder have sværere ved at implementere national lovgivning mv., hvilket svækker styrbarheden. Der er en direkte og positiv sammenhæng mellem forvaltningsenhedernes størrelse og den økonomiske bæredygtighed. Dermed giver større enheder bedre mulighed for sammenhæng mellem kompetence og økonomisk ansvar. Forvaltningsenhedernes størrelse har ikke i sig selv nogen entydig betydning for den demokratiske kontrol og styring.
- Delt ansvar for sammenhængende opgaver kan indebære en svækket styrbarhed, fordi beslutningskompetence og økonomisk ansvar kan blive adskilt. Yderligere vil delt ansvar negativt påvirke den demokratiske kontrol og styring og hensynet til klarhed i ansvarsplaceringen. Fuld sammenhæng mellem beslutningskompetence og finansieringsansvar kræver, at opgaverne henlægges til direkte valgte organer, da kun disse kan have skatteudskrivningsret. Yderligere vil styrbarheden afhænge af, at opgavefordelingen sikrer, at direkte valgte forvaltningsled har en tilstrækkelig bred opgaveportefølje til, at der er mulighed for en reel politisk prioritering mellem opgaverne.



# 16

## Udfordringer og problemer i den offentlige struktur

### 16.1. Indledning og sammenfatning

---

Er der behov for en strukturreform? I dette kapitel samles op på de svagheder ved og udfordringer for den nuværende struktur, som de tværgående og sektorspecifikke analyser har identificeret. På baggrund heraf giver kommissionen sin samlede vurdering af, hvorvidt svaghederne har en sådan karakter, at der er behov for ændringer i den offentlige sektor.

I vurderingen er kommissoriets kriterier lagt til grund. Dvs. udgangspunktet er borgernes og virksomhedernes muligheder for at få varetaget de offentlige opgaver effektivt og fagligt bæredygtigt til lavest mulig skat, samtidig med at borgernes indflydelse, demokratiske kontrol og stilling som brugere sikres. Strukturen må endvidere give mulighed for en effektiv koordinering og styring.

Det er kommissionens vurdering, at den nuværende indretning af den offentlige sektor samlet set har skabt gode rammer for den udbygning af den offentlige sektor, som har fundet sted igennem de seneste årtier. Det er ligeledes vurderingen, at rammerne for opgaveløsningen på nogle områder, herunder den almindelige folkeskoleundervisning og daginstitutionsområdet, generelt må betragtes som rimeligt velfungerende, om end der med den givne struktur ikke nødvendigvis indhøstes mulige effektiviseringsgevinster og ikke sikres optimale vilkår for at give borgerne en vis bredde i valgmulighederne.

Den offentlige sektors nuværende struktur giver imidlertid også problemer på en række områder. For det første indikerer kommissionens analyser, at de mindre forvaltningsenheder er uhensigtsmæssigt små i forhold til den opgaveløsning, der kræves af lovgiverne. Det gælder især de mindre kommuner, men også de mindre amter.

Der er således tegn på, at de mindre kommuner har problemer med at sikre en tilstrækkelig faglig bæredygtighed på de specialiserede områder, og at udgifterne pr. indbygger korrigeret for forskelle i kommunernes udgiftsbehov og økonomiske formåen er højere end i større kommuner. Der er endvidere tegn på manglende stordriftsfordele og mindre kapacitet til innovation og udvikling i de mindre kommuner, hvilket giver sig udslag i opgavevaretagelsen såvel inden for de forskellige sektorområder som ved mere tværgående funktioner som f.eks. generel administration.

De mindre kommuner kan også have svært ved at sikre bredde i borgernes valgmuligheder. Endvidere kan der være problemer med at sikre borgerne de rettigheder, som i stigende grad indføres i lovgivningen om ret til adgang til kommunale servicetilbud.

En stigende udbredelse af kommunale samarbejder, i form af fællesskaber, som kompensation for den lavere bæredygtighed i de mindre kommuner, svækker på nogle områder borgernes demokratiske kontrol og den lokalpolitiske styring.

De mindre kommuner synes i tiltagende grad at kæmpe med implementering af statslige forskrifter og med økonomiske og faglige problemer ved at imødekomme borgernes og virksomhedernes krav til de kommunale serviceydelser, herunder krav om tilpasning til den enkeltes behov, og ved at tilbyde enkelte borgere med specielle behov rådgivning og tilbud på samme kvalificerede niveau som de større nabokommuner.

Også amterne er på en række områder udfordret af stigende specialisering. De fleste af de nuværende amter er for små til at sikre en optimal planlægning af især sundhedsområdet. Større mobilitet og længere pendlingsafstande stiller endvidere øgede krav til planlægningsopgaven på trafikområdet og i et vist omfang i forhold til

den fysiske planlægning. For en række af de meget specialiserede sociale opgaver er der ligeledes tegn på, at de nuværende regionale enheder ikke er helt store nok til at sikre en optimal opgavevaretagelse.

Hertil kommer udfordringerne for såvel kommuner som amter fra de kommende årtiers demografiske ændringer, der samtidig vil kunne vise sig at være meget forskellige for forskellige dele af landet. Disse ændringer vil stille store krav til indretningen af de lokale økonomier – udfordringer, det kan være særligt vanskeligt for de mindre forvaltningsenheder at imødegå.

De senere års tiltagende statslige detailstyring og et tiltagende kompliceret finansierings- og udligningssystem må også ses i sammenhæng med bæredygtighedsproblemet i både kommuner og amter.

For det andet har kommissionens arbejde peget på, at der er en række opgaver, hvor arbejdsdelingen mellem forvaltningsleddene ikke er rendyrket, og hvor det derfor er svært at sikre en fuldt sammenhængende og koordineret indsats. Konsekvensen for borgerne kan være utilfredsstillende og langvarige forløb, hvor det kan være vanskeligt at placere ansvaret, og hvor der er en risiko for, at borgerne kommer i klemme mellem to myndigheder. Samtidig kan den delte opgavevaretagelse vanskeliggøre den overordnede styring og medføre udgiftspres, blandt andet fordi de involverede myndigheder kan overvælte udgifter på hinanden.

Både amter og kommuner er involveret i samme eller sammenhængende opgaveløsning på f.eks. handicapområdet, miljøområdet, planlægningsområdet, området for udsatte børn og unge, specialundervisningen og sundhedsområdet. På andre områder, som f.eks. beskæftigelsesområdet, ungdomsuddannelserne, trafikområdet og vedrørende infrastrukturen i hovedstaden, er både staten og kommuner eller amter involveret i detailudformning, prioritering og drift.

Endvidere er der i hovedstaden etableret særlige indirekte valgte organer til at varetage sygehusplanlægning og drift af sygehusvæsenet samt kollektiv trafik og regionplanlægning, hvilket svækker vælgernes demokratiske kontrol. Det opsplittede myndighedsan-

svær vanskeliggør tilrettelæggelsen af en professionel service over for borgerne på såvel trafikområdet som i sygehusvæsenet.

Hertil kommer, at en fordeling af de offentlige opgaver på flere forvaltningsled kan vanskeliggøre den overordnede prioritering mellem opgaverne, særligt i en situation med begrænset makroøkonomisk råderum.

Den offentlige sektor står endvidere over for en række betydelige udfordringer i de kommende år. Det er kommissionens vurdering, at den nuværende struktur ikke er fremtidssikret. En række forhold peger således i retning af, at de påviste svagheder – ikke mindst de som er knyttet til størrelsen af forvaltningsenhederne – vil blive mere fremtrædende fremover, blandt andet som følge af ændret demografi, krav fra borgerne om stadig bedre service, en – set i historisk perspektiv – meget snæver makroøkonomisk ramme, udfordringerne fra den teknologiske udvikling, stigende internationalisering og øget mobilitet.

Efter en samlet gennemgang af de udfordringer, som den offentlige sektor står over for og svaghederne ved den nuværende opgavefordeling, er det således kommissionens vurdering, at der *er* behov for en reform af den nuværende struktur.

På en række sektorområder er identificeret væsentlige svagheder, der knytter sig til den nuværende struktur. Disse svagheder er af en karakter, så de i forhold til de ressourcer, der anvendes, nedsætter niveauet for eller fordyrer den service, borgeren modtager og omfatter områder af stor betydning for de berørte borgere, herunder sundhed, beskæftigelse, grupper med særlige behov, specialundervisning og skatteområdet.

På andre områder er der indikationer af nogle svagheder, der også til en vis grad fører til et lavere niveau for eller fordyrer den offentlige service, men ikke isoleret set har en karakter, der kan begrunde ændringer i den offentlige sektors struktur. Det gælder psykiatri, ungdomsuddannelser, integration, planområdet, miljø, erhvervsservice, planlægning og drift af den kollektive trafik i hovedstadsregionen og udvalgte øvrige statslige driftsopgaver.

I *afsnit 16.2.* gives en vurdering af de kommende års udfordringer for den kommunale opgaveløsning. I *afsnit 16.3.* gennemgås svaghederne ved opgaveløsningen på væsentlige sektorområder og i *afsnit 16.4.* gives en samlet vurdering af svaghederne i forhold til varetagelse af de tværgående centrale hensyn, der blev ridset op i *kapitel 15.*

## 16.2. De kommende årtiers udfordringer for den kommunale opgavevaretagelse

---

Baggrunden for den seneste kommunalreform i 1970 var en periode med høj økonomisk vækst, begyndende opbygning af velfærdsstaten, stigende offentlige udgifter og skattetryk, en frygt for en stadig større statslig detailregulering samt en voksende befolkning. I dag er rammerne ændret væsentligt. Den offentlige sektor står over for en række betydelige udfordringer i de kommende år.

Den offentlige sektor skal således kunne håndtere mærkbare demografiske forskydninger og kunne imødekomme øgede krav inden for en – set i historisk perspektiv – meget snæver makroøkonomisk ramme. Hertil kommer udfordringerne fra den teknologiske udvikling, stigende internationalisering, øget mobilitet og stadig større krav om ensartede servicetilbud, der også kan tilpasses den enkelte.

Presset fra den demografiske udvikling vil påvirke de makroøkonomiske rammer og derved medvirke til, at der kun vil være plads til en meget begrænset vækst i den offentlige service. Det betyder, at krav om bedre offentlig service i de kommende år i langt højere grad skal imødekommes gennem en bedre udnyttelse af de eksisterende ressourcer, herunder arbejdskraften. Det skærper kravene til styring og prioritering væsentligt. Mulighederne for at forbedre den offentlige service vil således i høj grad afhænge af, at den offentlige sektor er indrettet på en måde, der understøtter en løbende effektivisering af opgaveløsningen.

Mulighederne for vækst i den offentlige sektor – og samfundet som helhed – er i meget høj grad betinget af udviklingen i den samlede beskæftigelse. Den demografiske udvikling indebærer isoleret set

et fald i arbejdsstyrken, og det er således en hovedudfordring at modvirke dette fald ved at øge erhvervsdeltagelsen og mindske ledigheden. Det bliver især relevant for personer på langvarig offentlig forsørgelse, flygtninge og indvandrere, sygedagpengemodtagere og personer med varig begrænsning i arbejdsevnen. Hos disse grupper er erhvervsdeltagelsen relativt lav og potentialet for øget erhvervsdeltagelse derfor større end for andre grupper.

Det ventede fald i arbejdsstyrken og en risiko for mangel på uddannet arbejdskraft inden for udvalgte fagområder, herunder i den offentlige sektor, stiller herudover krav om en mere fleksibel og effektiv udnyttelse af arbejdskraftressourcerne.

Den stigende andel af ældre vil – kombineret med væsentlige geografiske forskydninger i de kommende år – være en vigtig udfordring for kommuner og amter. Mekaniske fremskrivninger af den demografiske udvikling i de senere år indikerer således, at vandringer mod større centre vil fortsætte, således at især visse områder i det vestlige Danmark må vente en betydelig nedgang i den erhvervsaktive del af befolkningen. Den nuværende struktur med relativt mange mindre kommuner – især i de mest berørte områder – vil udgøre en væsentlig svaghed i forhold til at sikre en faglig bæredygtig opgaveløsning på lidt længere sigt og kan sætte udligningsystemet under pres. Udviklingen vil også øge kravene til den regionale planlægning og koordineringen af infrastrukturen og kan øge kravene til forvaltningsenhedernes finansielle styrke.

Den teknologiske udvikling kan påvirke arbejdsmønstret og dermed medvirke til at imødegå nogle af problemerne på andre områder. F.eks. kan øget anvendelse af it via hjemmearbejdspladser muligvis medvirke til at bremse den geografiske forskydning i befolkningen mod de større bycentre.

Øget digitalisering vil åbne nye muligheder i løsningen af de offentlige opgaver og kunne bidrage til en mere effektiv opgavevaretagelse. Implementeringen af ny it og en fuld udnyttelse af de muligheder, det giver med hensyn til kvalitet og effektivitet, stiller imidlertid store krav til de offentlige forvaltninger, herunder til organisation, ledelse og styring. Indikationerne af, at de mindre kommuner er langsommere til at udnytte den nye teknologi, vil dermed kunne udgøre et stigende problem. For de meget mindre

enheder kan det være, at gevinsten ved indførelse af ny teknologi ikke overstiger omkostningerne hertil.

Omvendt kan digitaliseringen åbne for, at visse administrative funktioner og specialistopgaver i stigende omfang kan samles i større kompetencecentre og vidensbaser. Det vil normalt muliggøre en decentral borgerbetjening på et højt fagligt niveau, også i mindre offentlige forvaltninger. De vil samtidig fagligt bæredygtigt kunne håndtere en større palet af opgaver. På en række områder må specialiseret faglig viden dog fortsat ventes at være nødvendig for at kunne anvende vidensbaser mv.

En fuld udnyttelse af den ny teknologi sikres ikke alene ved investering i og implementering af nyt udstyr. Ofte vil udnyttelsen af de nye muligheder kræve nytænkning af hele organiseringen af arbejdet og på tværs af hele den offentlige sektor. Alt andet lige vil dette være vanskeligere at realisere i en struktur med mange mindre forvaltningsenheder.

Øget brug af digitaliseret borgerselvbetjening og anvendelsen af elektroniske kommunikationsformer kan mindske betydningen af fysisk nærhed i kontakten med politikere og administration.

Det må forudses, at borgerne bliver stadig mere oplyste og i stigende grad bliver efterspørgere af individuelt tilpassede ydelser. Det vil skabe et øget pres på specialiserede ydelser, f.eks. inden for det sociale område og sundhedsvæsenet. Samtidig ventes ønsker om stadig bredere valgmuligheder. Denne udvikling vil yderligere sætte de mindre kommuner under pres. Samtidig stiller den stigende specialisering inden for en række serviceområder, herunder sundhedsområdet og det sociale område, krav om en stigende faglig viden hos såvel forvaltningen som de offentlige serviceleverandører.

Der er en tendens til, at borgerne bliver mere og mere mobile. Det gælder såvel i relation til arbejdet (pendling) som i fritidsinteresser og indkøb mv. Det kan i stigende omfang stille krav om, at kommunen er i stand til at håndtere, at kommunens egne borgere anvender faciliteter og offentlige tilbud i andre kommuner, samtidig med at borgere i andre kommuner vil benytte sig af kommunens tilbud.

Tendensen mod øget statslig styring af den decentrale forvaltning vil betyde, at de svagheder, der er forbundet med især de mindre forvaltningsenheders håndtering og implementering af lovgivningen, vil være af stigende betydning. På miljøområdet er lovgivningen blandt andet en konsekvens af et intensiveret internationalt samarbejde, herunder i EU.

Samlet er det kommissionens vurdering, at udviklingen i de kommende årtier vil stille væsentlige krav, som vanskeligt kan honoreres i den nuværende struktur.

### **Boks 16.1. Samlet vurdering af udfordringerne for den offentlige opgaveløsning**

- Snævre samfundsøkonomiske rammer og ændrede demografiske forhold øger kravene til en effektiv opgaveløsning samt styring og prioritering.
- Den demografiske udvikling og afvandring af befolkningen fra udkantsområder vil stille øgede krav til omstillingsevne og økonomisk bæredygtighed i nogle kommuner og vil kunne lægge yderligere byrder på de kommunale udligningssystemer samt stille krav om finansieringsmæssigt bæredygtige forvaltningsenheder.
- Udnyttelsen af de teknologiske muligheder kræver en organisation, der har den faglige bæredygtighed hertil samt er fleksibel og omstillingsparat.
- Den teknologiske udvikling kan reducere betydningen af fysisk og politisk nærhed.
- Ny teknologi kan i stigende omfang muliggøre samling af kompetencer på visse administrative områder og specialiseret viden i videns- og kompetencecentre. Det kan forbedre mulighederne for faglig bæredygtig offentlig service også i mindre forvaltningsenheder.
- Øget kompleksitet og specialisering i opgaveløsningen vil øge kravene til den faglige bæredygtighed.
- Mere kritiske og oplyste borgere vil i stigende grad stille krav om individuelt tilpassede ydelser og bredere valgmuligheder.
- Øget mobilitet og pendling kan reducere borgernes tilhørsforhold til bopælskommune.
- Behovet for at øge erhvervsdeltagelsen for især udsatte grupper på arbejdsmarkedet stiller krav til en velfungerende beskæftigelsesindsats.
- Arbejdskraftmangel, herunder på udvalgte fagområder, stiller krav om mere fleksibel og effektiv udnyttelse af arbejdskraftressourcerne.
- Internationaliseringen, og herunder øget international regel dannelse, kan stille øgede krav til de lokale administrationer.

### 16.3. Konstaterede svagheder i opgavevaretagelsen på sektorområderne

---

Overordnet set er det vurderingen, at rammerne for opgaveløsningen på nogle områder, herunder for den almindelige folkeskoleundervisning og for daginstitutionsområdet, generelt må betragtes som rimeligt velfungerende, om end der med den givne struktur ikke nødvendigvis indhøstes mulige stordriftsfordele og ikke sikres optimale vilkår for at give borgerne en vis bredde i valgmulighederne. Den decentrale struktur muliggør en opgaveløsning tæt på borgerne, og brugerbestyrelser mv. sikrer lokal involvering. Således synes brugertilfredsheden hos de borgere, der har daglig kontakt til det offentlige, at være rimelig høj.

Imidlertid er der også på en række områder svagheder i opgaveløsningen – svagheder der knytter sig til den nuværende struktur. På nogle sektorområder, af stor betydning for borgere og virksomheder, peger analyserne på, at der er *væsentlige* svagheder i den offentlige opgavevaretagelse.

Disse svagheder vurderes at være af en karakter, så de nedsætter kvaliteten af eller fordyrer den service borgerne modtager. Dvs. at borgerne eksempelvis får en mindre kvalificeret service/rådgivning, oplever længere sagsbehandlingstider med flere fejl i sagsbehandlingen, lavere retssikkerhed, mere usammenhængende sagsforløb og/eller betaler en højere skat.

På andre områder synes der ligeledes at være mærkbare, men dog mindre synlige, svagheder. Det betyder, at der også her er grundlag for at forbedre eller billiggøre den service, borgerne og virksomhederne modtager. Disse svagheder vurderes ikke at have en karakter, der i sig selv vil kunne begrunde gennemgribende ændringer i strukturen. Men hvis der alligvel ændres i indretningen af den offentlige sektor, bør en løsning af disse svagheder også prioriteres.

Endelig er der nogle store områder, hvor der ikke vurderes at være synderlige problemer i den nuværende opgaveløsning. Det gælder f.eks. daginstitutioner og den almindelige folkeskoleundervisning.

I *afsnit 16.3.1. og 16.3.2.* gennemgås først områder med væsentlige svagheder og dernæst områder med mindre svagheder. Det skal bemærkes, at konstateringen af svagheder inden for et sektorområde betyder, at opgavevaretagelsen vil kunne forbedres – ikke at det er kommissionens vurdering, at de pågældende sektorområder generelt fungerer dårligt.

### **16.3.1. Områder med væsentlige svagheder**

De områder, hvor den nuværende offentlige opgavefordeling og struktur vurderes at give anledning til væsentlige problemer i opgavevaretagelsen, er sundhed, beskæftigelse, grupper med særlige behov, herunder børn og unge, specialundervisning, skatteområdet og generel administration.

#### ***Sundhedsområdet***

Sundhedsvæsenet er forankret i amterne, der har ansvaret for sygehusvæsenet og den offentlige sygesikring, herunder de privatpraktiserende læger og speciallæger. Kommunerne har ansvaret for hjemmesygeplejen og en række forebyggende sundhedsordninger.

Det er en svaghed ved den nuværende struktur, at befolkningsgrundlaget i de fleste af de nuværende amter er for lavt til at sikre en optimal planlægning på sygehusområdet.

Sygehusenes befolkningsunderlag for de almindelige kirurgiske og medicinske specialer bør ifølge Sundhedsstyrelsen som udgangspunkt udgøre minimum 200.000-250.000 indbyggere, hvilket stiller krav til en yderligere samling af især de akutte funktioner i sygehusvæsenet.

Samtidig er kravene til den hensigtsmæssige størrelse for det myndighedsniveau, der har ansvaret for den overordnede planlægning på sygehusområdet, stigende. Det gælder især for de mere specialiserede behandlinger.

En udvikling mod dyrere og mere specialiseret behandlingsteknologi, der ofte vil have en kort levetid, vil yderligere øge kravet til den lægelige specialisering og til en høj kapacitetsudnyttelse. Det betyder, at det optimale befolkningsunderlag for varetagelse af en

række specialfunktioner, herunder akutte funktioner på sygehuse-  
ne, fortsat vil være stigende.

De fleste amter er endvidere for små til at varetage de højtspeciali-  
serede funktioner, der kræver et endnu større patientunderlag, og  
derfor kun skal varetages få steder i landet. De højtspecialiserede  
funktioner udgør knap 15 pct. af sygehusudgifterne, og andelen er  
stigende. De højtspecialiserede opgaver varetages i dag primært af  
de fire største amter og Hovedstadens Sygehusfællesskab (H:S).

Problemerne med et for lille befolkningsgrundlag forstærkes af, at  
de fleste mindre amter i stigende omfang afgiver patienter til de  
større amter på basisniveau, svarende til at de mindre amter får et  
faldende patientunderlag. Det har medvirket til, at de mindre am-  
ter på et stigende antal områder – isoleret set – har vanskeligt ved  
at oppebære et tilstrækkeligt patientunderlag til at sikre den faglig-  
ge kvalitet og en hensigtsmæssig ressourceudnyttelse. Blandt an-  
det derfor samarbejder amterne i stadig større udstrækning om  
specialeplanlægningen med henblik på at sikre et tilstrækkeligt  
patientunderlag.

Stigende krav til patientunderlag indebærer et mindre politisk  
råderrum til at træffe beslutninger om specialeplanlægningen. Dels  
i de tilfælde, hvor beslutningen om fordeling af specialer skal træf-  
fes i samarbejde med andre myndigheder, dels i de amter, hvor der  
kun er grundlag for at opretholde én specialefunktion i amtet.

En stigende ældreandel, flere kronisk syge, samt udviklingen af  
nye behandlingsmetoder forventes at øge efterspørgslen efter sund-  
hedsydelse. Kombineret med de forudsatte snævre økonomiske  
rammer samt begrænsede personaleresourcer stiller det krav til  
en mere effektiv ressourceudnyttelse.

Tilstedeværelsen af et stort antal akutte beredskaber med en rela-  
tivt begrænset aktivitet – særligt i de mindre amter – indikerer et  
potentiale for at øge effektiviteten.

Samling af de akutte beredskaber på færre enheder kan medføre  
en samlet bedre udnyttelse af personaleresourcerne og en bedre  
produktivitet i sygehusvæsenet. Potentialet skal dog ses i lyset af,  
at der skal være personale tilknyttet de afdelinger, der har patien-

ter indlagt. Endvidere kan der f.eks. være geografiske hensyn, der taler for en relativt større dækning af akutte beredskaber i de tyndtbefolkede områder. Samtidig er der fortsat et potentiale for at sammenlægge parallelle akutte funktioner i hovedstadsregionen, hvor planlægningen er delt mellem flere myndigheder.

Det er endvidere en svaghed, at myndighedsansvaret i forhold til visse opgaver i grænsefladen mellem sundhedsområdet og det sociale område er delt mellem amter og kommuner. Det giver en risiko for ”gråzoner”, hvor det er svært at sikre en sammenhængende og koordineret indsats, og hvor det kan være uklart for borgeren, hvem der har opgaveansvaret, f.eks. på trænings- og forebyggelsesområdet. Det betyder, at borgeren ikke nødvendigvis får det mest hensigtsmæssige tilbud.

Uanset at ansvaret for sygehuse og praktiserende læger er forankret hos samme myndighed, oplevede over en fjerdedel af de patienter, hvor opfølgning var relevant, at deres egen læge var dårligt informeret om indlæggelse og udskrivning, og en sjettedel af disse patienter oplevede, at samarbejdet med den kommunale pleje/hjemmesygepleje omkring udskrivningen var dårligt.

Udviklingen mod stadig flere og kortere indlæggelser på sygehuse, færre specialiserede og akutte sygehuse og en udvikling i retning af flere ældre og kronisk syge øger kravene til samarbejde og koordinering mellem sygehusektoren, praksislægerne og indsatsen på sundheds- og plejeområdet i kommunerne.

I forlængelse heraf er det et problem, at den amtslige opgaveløsning på sundhedsområdet – f.eks. ventetider i sundhedsvæsenet og den praktiserende læges indsats – har indflydelse på kommunernes udgifter til sygedagpenge og plejeområdet, hvor amterne ikke har noget finansieringsansvar. Ligeledes påvirker kommunernes løsning af opgaverne på f.eks. forebyggelses-, pleje- og hjemmesygeplejeområdet amternes udgifter til sygehuse, hvor kommunerne ikke har noget finansieringsansvar. Disse problemer, der både knytter sig til finansiering og opgavedeling, vil øges fremover.

Det vurderes også, at den gradvise indførelse af fritvalgsordningerne kombineret med den nuværende amtsstørrelse har medført, at amternes mulighed for udgiftsstyring og prioritering er blevet

mindsket. Dette er især tilfældet for de mindre amter og i hovedstaden.

Endelig er der nogle særlige svagheder i hovedstadsområdet. Dan- nelsen af H:S har ført til øget koordinering og bedre ressourceud- nyttelse for H:S-hospitalerne under ét. Imidlertid er der fortsat potentiale for at optimere ressourceudnyttelsen, idet der stadig er en opdeling mellem H:S og sygehusene i de nærmeste amter. H:S- konstruktionen med en indirekte valgt bestyrelse med statslig re- præsentation svækker den politiske nærhed og vælgernes demo- kratiske kontrol.

### **Boks 16.2. Svagheder på sundhedsområdet**

- De fleste af de nuværende amter er for små til at sikre en optimal syge- husplanlægning og sygehusstruktur og for små til fuldt ud at kunne udnytte nye specialiserede behandlingsmuligheder.
- I en række amter er det gennemsnitlige patientunderlag for sygehusene ikke tilstrækkeligt – heller ikke inden for de almindelige kirurgiske og medicinske specialer.
- Tilstedeværelsen af et stort antal akutte beredskaber indikerer et po- tentiale for at øge effektiviteten. Det gælder særligt i de mindre amter, hvor der er en relativt begrænset aktivitet, og i hovedstadsområdet.
- Opgavedelingen mellem amter og kommuner kan medføre ufinansiere- de opgaveglidninger og utilstrækkelig koordinering i patientforløb, der går på tværs af de eksisterende myndighedsgrænser, f.eks. trænings- indsatsen.
- Mulighederne for lokale prioriteringer er især i de mindre amter redu- ceret på grund af det frie sygehusvalg kombineret med den begrænsede amtsstørrelse.
- H:S-konstruktionen med en indirekte valgt bestyrelse med statslig re- præsentation svækker den politiske nærhed og vælgernes demokratiske kontrol.

### **Beskæftigelsesområdet**

På beskæftigelsesområdet er indsatsen organiseret i et flerstrengt system, der omfatter AF, kommuner og a-kasser. Staten har via AF og a-kasser ansvar for forsikrede ledige, og kommunerne har ansvaret for de ikke-forsikrede ledige. Der sker i begge systemer virksomhedskontakt, jobformidling og en aktiv indsats for perso- ner, der ikke umiddelbart kan finde eller varetage et arbejde. Også a-kasserne og private aktører, herunder arbejdsmarkedets parter spiller en vigtig rolle i jobformidlingen

Der er dog også opgaver, som kun henholdsvis AF eller kommunerne varetager. Det gælder særligt AF's regionale indsats med overvågning af balanceproblemer på arbejdsmarkedet og kommunernes indsats over for personer, der har nedsat arbejdsevne eller problemer ud over ledighed, og derfor som udgangspunkt har en længere vej tilbage til arbejdsmarkedet. Der er således betydelige forskelle i indsatsbehov mellem de stærkeste og svageste ledige.

En effektiv og velfungerende beskæftigelsesindsats vil i de kommende år være afgørende for at sikre et samfundsøkonomisk råderum og dermed for udviklingsmulighederne i den offentlige sektor. Den store udfordring i de kommende årtier bliver at øge erhvervsdeltagelsen for personer på langvarig offentlig forsørgelse, flygtninge og indvandrere, sygedagpengemodtagere og personer med varig begrænsning i arbejdsevnen. Hos disse grupper er erhvervsdeltagelsen relativt lav og potentialet for øget erhvervsdeltagelse derfor stort, men udfordringen er også stor, idet der ofte er tale om personer med relativt lang vej tilbage til arbejdsmarkedet.

Det nuværende system giver anledning til en række svagheder i opgavevaretagelsen.

For det første kan det være et problem for den enkelte ledige, at hjælpen ved ledighed afhænger af forsikringsstatus i stedet for kun at blive tilrettelagt efter den enkeltes ressourcer og behov for hjælp i en mere helhedsorienteret tilgang. Det betyder, at den ledige ikke nødvendigvis vejledes bedst muligt. Samtidig giver de to parallelle systemer en risiko for, at det overordnede ansvar for at hjælpe den ledige bliver uklart og indsatsen ukoordineret i de tilfælde, hvor den ledige skifter status, f.eks. på grund af sygdom eller tab af dagpengeret.

Den manglende samordning af indsatsen indebærer således, at borgeren kan være i kontakt med såvel kommunen, a-kassen som AF i forløb, der for borgeren opleves som sammenhængende, f.eks. når en dagpengemodtager bliver syg og derfor skal modtage sygedagpenge fra kommunen. Ud over at det for borgeren kan opleves besværligt og uigennemskueligt at skulle bære sin sag rundt mellem systemerne, er det ud fra et styringsmæssigt hensyn uhenigtsmæssigt med det relativt store antal bevægelser/ydelsesskift

mellem de to systemer, idet ansvaret for at sikre den hurtigst mulige vej til ordinær beskæftigelse er delt mellem forskellige myndigheder.

For forsikrede ledige med særlige problemer, f.eks. et alkoholmisbrug, gør den todelte struktur en tidlig og sammenhængende indsats mere vanskelig.

For virksomhederne kan den manglende koordinering mellem AF og kommunerne i henvendelserne på beskæftigelsesområdet være en unødigt administrativ belastning.

Den manglede samordning af indsatsen medfører også et effektivitetstab i form af en række dobbeltfunktioner i AF og kommunerne, som svækker en samlet effektiv ressourceudnyttelse.

For det andet kan opdelingen af den samlede indsats svække muligheden for at sikre, at indsatsen – især for grupper med svag kontakt til arbejdsmarkedet – bliver tilstrækkeligt beskæftigelsesrettet.

For det tredje er det en svaghed ved den nuværende organisering, at der er en betydelig variation i kommunernes borgerrettede indsats. Det drejer sig om visitationspraksis, aktiveringsomfang og effekter af indsatsen. Bopæl i en kommune frem for nabokommunen kan således få betydning for den enkelte borgers jobchancer mv. AF-regionernes indsats og effekter er mere ensartede over hele landet, hvilket blandt andet må ses i lyset af en strammere regelstyring af indsatsen.

Der kan ikke konstateres entydige sammenhænge mellem kommunernes indsats og effekter på den ene side og kommunestørrelse, urbaniseringsgrad eller rammevilkår i øvrigt på den anden side. Variationen i den kommunale indsats skal formentlig nærmere – ud over forskelle i målgruppen – ses i sammenhæng med den valgte organisering af indsatsen. Den store variation tyder på et forbedringspotentiale i indsatsen.

Det kan endvidere konstateres, at det reelle rådighedsniveau blandt arbejdsmarkedsparete kontanthjælpsmodtagere i kommunerne er betydeligt lavere end blandt ledige i AF-systemet. Gene-

relt skal imidlertid bemærkes, at resultaterne af beskæftigelsesindsatsen i de to systemer ikke er umiddelbart sammenlignelige som følge af forskelle i målgrupperne og forskelle i regelsættet for indsatsen på måletidspunktet, herunder forskelle i tidspunktet for igangsat aktivering i ledighedsforløbet.

For det fjerde er det en svaghed, at de mindre kommuner har sværere ved at opbygge den faglige bæredygtighed i indsatsen. Undersøgelser af sammenhængen mellem faglig bæredygtighed og kommunestørrelse i beskæftigelsesindsatsen viser en tendens til, at større kommuner på visse områder har en større faglig bæredygtighed herunder i forhold til fremskaffelse af målrettede tilbud og i forhold til at sikre korrekte tilkendelser på overførselsområdet.

Mindre kommuner synes til gengæld at have nogle fordele med hensyn til f.eks. kendskab til lokale virksomheder og i forhold til smidige og fleksible beslutningsstrukturer. Der er endvidere tegn på, at mindre kommuner er bedre til at gennemføre opfølgningssamtaler på sygedagpengeområdet.

En anden central aktør på området er a-kasserne, der på statens vegne varetager en række opgaver over for dagpengeberettigede, herunder udbetaling af dagpenge og andre ydelser, vurderinger af de lediges rådighed samt rådgivning af medlemmerne om rettigheder og pligter. Herudover har a-kasserne en væsentlig rolle i jobformidlingen for deres medlemmer.

Etableringen af to administrative systemer i henholdsvis AF og a-kasserne er uden tvivl mindre effektivt, end hvis opgaverne var samlet. Analyser, der sammenligner a-kassernes administrationsudgifter pr. medlem og transaktionspriser pr. transaktion, viser endvidere en betydelig spredning, der kun delvist kan forklares med forskelle i antal afdelinger og antal ledighedsberørte i den enkelte a-kasse. Også her synes der derfor at være et betydeligt effektiviseringspotentiale. A-kassemedlemmerne betaler imidlertid selv for administrationen af a-kasserne. Med etableringen af frit valg mellem a-kasser er der givet den enkelte a-kasse et incitament til at nedbringe omkostningerne.

### **Boks 16.3. Svagheder ved beskæftigelsesområdet**

- Afgrænsningen mellem AF og den kommunale beskæftigelsesindsats medfører, at hjælpen til den ledige til en vis grad afhænger af den enkeltes ydelses- eller forsikringsstatus og ikke kun af den lediges behov.
- Der er indikationer af, at opdelingen af beskæftigelsesindsatsen mellem flere myndigheder kan medføre en lavere kvalitet og lavere effektivitet i opgavevaretagelsen.
- Den ledige risikerer at skulle i kontakt med flere forskellige myndigheder i et forløb, der for den ledige opfattes som sammenhængende.
- Delt myndighedsansvar giver risiko for tab af fokus i indsatsen ved skift mellem systemer.
- Der er meget stor variation i kommunerne i visitationspraksis samt omfang og effekter af indsatsen.
- Kommuners og AF-regioners kontakt til virksomhederne er utilstrækkeligt koordineret og øger virksomhedernes administrative byrder.

#### *Personer med særlige behov, herunder børn og unge*

På det sociale område ligger det primære ansvar i kommunerne. Amterne har ansvaret for højtspecialiserede tilbud.

Der er indikationer af, at delingen af ansvaret mellem forskellige myndigheder kan give problemer med at sikre den nødvendige sammenhæng i behandlingen af personer med særlige behov, herunder handicappede, børn og unge fra socialt belastede familier, stofmisbrugere mv.

En borger med sammensatte sociale problemer og behov vil således typisk være underlagt både den kommunale og amtskommunale myndighedsudøvelse. Det delte ansvar på socialområdet indebærer hermed risiko for uklar ansvarsfordeling i sager, der ikke entydigt hører til i enten kommune eller amt, eller hvor der ikke er en tilstrækkelig klar lovgivning. I kombination med uhensigtsmæssige økonomiske incitamentter kan det føre til konflikter mellem amt og kommune om forsynings- og finansieringsansvar i konkrete sager samt risiko for utilsigtede opgaveglidninger mellem myndigheder.

Et eksempel herpå er personer med betydelig nedsat funktionsevne (f.eks. sklerosepatienter), hvor ansvarsfordelingen har været uklar, og det derfor har været nødvendigt at etablere en særlig ordning vedrørende delingen af forsynings- og finansieringsansvar mellem kommuner og amter. Ordningen i sin nuværende form sy-

nes at indebære visse uheldige incitamenter og dermed risiko for en utilsigtet opgaveglidning.

I 2002 indførtes et nyt finansieringssystem med grundtakster. Hensigten var at skabe større klarhed om ansvar og bedre sammenhæng mellem opgaveansvar og finansieringsansvar, herunder også på det regionale niveau et fuldt marginalt finansieringsansvar. Det er endnu for tidligt med sikkerhed at vurdere konsekvenserne af omlægningen. Med grundtaksten har kommunerne et incitament til at vælge den billigste løsning, men incitamentet svækkes, når udgifterne til foranstaltninger nærmer sig grundtaksten. Det har dog været nødvendigt at sætte grundtakstniveauet relativt lavt for at imødegå problemer med den økonomiske bæredygtighed i de mindre kommuner.

Hertil kommer, at kommissionens analyser peger på, at de mindre kommuner har vanskeligt ved at opretholde den faglige bæredygtighed på grund af opgavernes kompleksitet eller på grund af manglende volumen eller hyppighed i sagerne. Det giver sig blandt andet udslag i, at mindre kommuner har vanskeligere ved at sikre, at de afgørelser, der træffes, er i overensstemmelse med de statslige regler (og dermed at borgernes retssikkerhed varetages).

Stigende specialisering, blandt andet som følge af øget viden og kunnen hos behandlere, og stigende forventning hos brugere og disses familier om, at den bedste viden og behandling finder anvendelse, har formentlig øget og vil sandsynligvis fortsat øge kravene til befolkningsunderlag.

Det er vigtigt, at borgerne får den rigtige behandling. I vægtningen mellem normal- og specialsystemet kan det imidlertid være uhenigtsmæssigt, at incitamentsstrukturen rummer risiko for et skred imod specialsystemet. F.eks. er der et økonomisk incitament for kommunerne til at visitere til specialsystemet, når udgiften til tilbud inden for normalsystemet overstiger grundtaksten.

Det kan være uhenigtsmæssigt, at fjernelse af et barn fra hjemmet ofte medfører, at barnet også fjernes fra skole, fritidsaktiviteter mv., selvom der på disse områder ikke nødvendigvis er problemer.

### **Boks 16.4. Svagheder på området for grupper med særlige behov, herunder børn og unge**

- Det delte myndighedsansvar kan skabe en manglende sammenhæng i opgaveløsningen og dermed risiko for, at borgeren kommer ”i klemme” mellem to myndigheder.
- Uklart hvad der er kommunalt henholdsvis amtsligt ansvar, og risiko for opgaveglidninger på grund af deling af substituerbare tilbud mellem to administrative niveauer.
- Utilstrækkelig faglig bæredygtighed i de mindre kommuner kan svække borgernes retssikkerhed.
- Manglende økonomisk bæredygtighed i de mindre kommuner har nødvendiggjort relativt lave grundtakster.
- Det delte myndighedsansvar kan svække den overordnede styring og medføre et udgiftspres inden for visse områder, om end grundtakstreformen har mindsket problemerne.

#### *Specialundervisning*

Den almindelige specialundervisning varetages af kommunerne, mens amterne varetager den vidtgående specialundervisning, der omfatter ca. 10.000 elever årligt eller 5-10 pct. af de elever, der modtager specialundervisning. Personer med behov for vidtgående specialundervisning vil ofte også have behov for anden hjælp på det sociale område.

Det delte ansvar indebærer en risiko for uklar ansvarsfordeling i sager, der ikke entydigt hører til i enten kommune eller amt. I kombination med u hensigtsmæssige økonomiske incitament er kan det føre til konflikter mellem amt og kommune om opgave- og finansieringsansvar i konkrete sager og svække koordinationen med den almindelige undervisning.

Det indebærer en risiko for, at eleverne oplever at være ”kastebold” mellem amt og kommune. Det sker, når der f.eks. opstår uenighed mellem amt og kommune om finansiering eller det konkrete specialundervisningstilbud til den enkelte elev.

Hertil kommer, at kommunerne har et økonomisk incitament til at flytte den enkelte elev fra almindelig specialundervisning til vidtgående specialundervisning, når udgiften til den almindelige specialundervisning overstiger grundtaksten. Herved er der risiko for en såvel saglig som økonomisk u hensigtsmæssig stor tilgang til

den vidtgående specialundervisning, der ikke nødvendigvis er til gavn for det enkelte barn. Det kan føre til et betydeligt udgiftspres på disse områder.

Det delte ansvar har ført til eksempler på konflikter mellem amt og kommune om blandt andet afregningen og indsatsen over for elever, som er omfattet af vidtgående specialundervisning, men som undervises i den almindelige folkeskole. Mens ansvaret for forsyning og finansiering ligger hos amtet, sker udførelsen af opgaven i kommunerne.

Der synes endvidere at være en tendens til, at mindre kommuner har sværere ved at sikre den løbende ajourføring med faglig specialistviden i forvaltningen i PPR-arbejdet og i specialundervisningen.

### **Boks 16.5. Svagheder ved specialundervisning**

- Det delte opgave- og finansieringsansvar kan svække koordinationen og synergieffekterne med den almindelige undervisning.
- Kommunerne har et økonomisk incitament til at anvende vidtgående specialundervisning, når udgifterne til specialundervisning overstiger grundtaksten, selvom dette ikke nødvendigvis er den bedste løsning for barnet. Det giver en risiko for, at behandlingen ikke sker på lavest effektive specialiseringsniveau.
- Det delte ansvar giver risiko for usammenhængende sagsforløb for borgerne.
- Små kommuner har sværere ved at sikre den løbende ajourføring med faglig specialistviden i forvaltningen, i PPR-arbejdet og i specialundervisningen.

### ***Skatteadministration***

Kommunerne har ansvaret for personskatterne, mens staten har ansvaret for selskabsskat, told og afgifter. Skatteligningen er en opgave, hvor kommuner ikke har nogen lokal autonomi. Tværtimod tilstræbes eksplicit ens afgørelser af ens tilfælde i hele landet. Kommunerne er overladt et meget begrænset skøn i administrationen af love og forskrifter udstedt af Folketinget og de statslige myndigheder.

Den kommunale skatteforvaltning skønnes at have seks-syv mio. borgerhenvendelser årligt, heraf er ca. to mio. personlige henvend-

delsler. Trods øget udbredelse af digitale løsninger er vurderingen, at der også i fremtiden vil være mange personlige henvendelser.

Den nuværende struktur på skatteområdet rummer væsentlige svagheder. For det første er der indikationer af, at der er sammenhæng mellem den faglige bæredygtighed og kommunistørrelsen. Således laver større kommuner lidt færre fejl end mindre kommuner.

Herudover synes de mindre kommuner at have vanskeligere ved at overskue antallet af statslige forskrifter og vejledninger på skatteområdet.

Den tilsyneladende lavere bæredygtighed i mindre kommuner er – blandt andet på baggrund er en henstilling fra staten herom – i stigende omfang søgt imødegået ved etablering af kommunale samarbejder, hvorved størrelsen af den gennemsnitlige ligningsmyndighed, og dermed den faglige bæredygtighed, forøges. Også de større kommuner deltager på skatteområdet i kommunale samarbejder, der derved får et meget stort befolkningsunderlag.

For det andet er det en svaghed, at Danmark i skatteopkrævnin-gen har en relativt lav produktivitet. ToldSkat har gennemført en analyse af effektiviseringsmulighederne i kommunerne. Analysen peger på, at en samling af ligningsindsatsen i færre enheder vil kunne give betydelige stordriftsfordele.

En gennemgang af den relative ressourceindsats (produktivitet) på tværs af de nordiske lande tyder på, at Danmark har den laveste produktivitet på personområdet, selskabsområdet og afgiftsområdet (moms). Forskellene gælder både de områder, der varetages af staten, og de, der i Danmark løses i kommunerne. Kun Danmark og Norge har i Norden kommunal ligning.

Typisk er de andre nordiske lande med undtagelse af Norge mere end dobbelt så produktive som Danmark. Den gennemførte undersøgelse er foreløbig og afdækker ikke de konkrete bagvedliggende årsager til de konstaterede forskelle. Mulige forklaringer kan være forskelle i lovgivning, f.eks. i forskudsregistreringen, kontrolniveau, serviceniveau og organiseringen af skatteforvaltningen (herunder graden af decentralisering), om end den markant lavere

produktivitet i Danmark sammenlignet med de øvrige nordiske lande – som nævnt – gør sig gældende for såvel den statslige som den kommunale skatteforvaltning.

For det tredje medfører den tostrengede struktur, at mulighederne for at prioritere og koordinere på tværs af skatte- og afgiftsadministrationen svækkes.

Der er tegn på, at den eksisterende opgavedeling ikke har virket fremmende på it-udviklingen på personskatteområdet og har svækket den samlede effektivitet.

Det vurderes, at problemerne med bæredygtighed og effektivisering vil øges i de kommende år som følge af øgede specialiseringskrav, stigende internationalisering af personskatteområdet og stigende rekrutteringsproblemer, først og fremmest i udkantskommuner.

### **Boks 16.6. Svagheder i skatteadministrationen**

- Den nuværende struktur med kommunal varetagelse af personskatteligningen, der skal løses ens over hele landet, skaber styrings- og koordineringsproblemer.
- Der er indikationer på, at den faglige bæredygtighed er lavere i de mindre kommuner. Således laver større kommuner typisk færre fejl i sagsbehandlingen og har nemmere ved at overskue statslige vejledninger og forskrifter.
- Der er indikationer af, at den nuværende struktur med delt ansvar og mange mindre enheder medfører et effektivitetstab i opgaveløsningen.
- Danmark har den i nordisk sammenhæng laveste produktivitet på personområdet, selskabsområdet og afgiftsområdet.
- Det tostrengede system medfører, at mulighederne for at prioritere og koordinere på tværs af skatte- og afgiftsadministrationen svækkes.
- Der er manglende sammenhæng mellem opgaveansvar, kompetencer og finansiering, særligt for så vidt angår it-systemer.
- Problemerne med såvel effektivitet som faglig bæredygtighed vurderes at blive forværret i de kommende år.

### **16.3.2. Områder med mindre svagheder**

Ud over de i afsnit 16.3.1. nævnte områder kan der også på en række andre områder overvejes en mere hensigtsmæssig opgavevaretagelse. Det gælder blandt andet psykiatri, ungdomsuddannelser, integration, planområdet, miljø, erhvervsservice, jordbrugs-

kommissioner, kystbeskyttelse, skovområdet, kulturområdet, nogle af politiets kundeserviceopgaver og visse af statsamternes borgerrettede opgaver.

Selvom problemerne er af mindre betydende karakter end for områderne beskrevet i afsnit 16.3.1., bør en løsning indgå i overvejelserne, hvis der tages hul på en reform af den offentlige struktur og opgavefordeling.

### *Psykiaatri*

Amterne har ansvaret for de sundhedsmæssige ydelser til sindslidende, mens opgavevaretagelsen på det socialpsykiatriske område er delt mellem amter og kommuner.

Svaghederne inden for løsningen af psykiatriske opgaver knytter sig primært til sammenhængen mellem sundhedsvæsenets behandlingstilbud og de sociale støtteforanstaltninger. Hertil kommer udfordringerne fra en stigende grad af specialisering, som især må ventes at rette sig mod de mindste forvaltningsenheder.

Det delte ansvar fordrer en høj grad af samarbejde mellem amter og kommuner. Det er blandt andet i forbindelse med dette samarbejde, at der kan opstå problemer i forhold til at skabe helhed og sammenhæng i tilbuddene til sindslidende.

Nogle af de socialpsykiatriske ydelser, som tilbydes af henholdsvis amter og kommuner, er delvist substituerbare, hvilket vanskeliggør en effektiv sammenhæng mellem beslutningskompetence og finansieringsansvar.

Det antages endvidere, at der inden for sygehus- og distriktskykiatrien – ligesom på det somatiske område – er en sammenhæng mellem patientunderlag og kvalitet.

Der er i social-, sygehus- og distriktskykiatrien ligesom inden for det somatiske område en bevægelse mod øget specialisering. Det medfører et behov for at øge befolkningsunderlaget for at sikre den faglige bæredygtighed. Dog er behovet for et større befolkningsunderlag generelt mindre i psykiatrien end på det somatiske område.

### **Boks 16.7. Svagheder på psykiatriområdet**

- Det delte ansvar i forhold til den socialpsykiatriske indsats indebærer risiko for uklar ansvarsplacering.
- Manglende samarbejde kan skabe problemer i forhold til at skabe helhed og sammenhæng i tilbuddene, herunder sociale tilbud, til sindslidende.
- Der er ikke fuld sammenhæng mellem beslutningskompetence og finansieringsansvar.
- Der er i social-, sygehus- og distriktskykiatrien ligesom inden for det somatiske område en bevægelse mod øget specialisering. Det medfører et behov for at øge befolkningsunderlaget for at sikre den faglige bæredygtighed.

### *Ungdomsuddannelserne*

Amterne har ansvaret for det almene gymnasium, hf og social- og sundhedsskolerne, mens staten har ansvaret for de øvrige ungdomsuddannelser, som er forankret på selvejende institutioner.

For det almene gymnasium fastsætter staten relativt detaljerede regler for undervisningsindholdet, mens amterne har ansvaret for udførelsen og for at sikre sammenhæng i uddannelsestilbuddene, udvikling og regional koordinering. Den seneste gymnasireform vil give amterne væsentligt større frihedsgrader for så vidt angår udførelsen.

Den nuværende indretning af ungdomsuddannelserne giver anledning til nogle svagheder i relation til samarbejdet mellem forskellige ungdomsuddannelser og en overordnet prioritering af uddannelsesindsatsen.

Flere aktører betyder samtidig, at der ikke nødvendigvis sikres et koordineret geografisk udbud af ungdomsuddannelsespladserne. Der er samtidig risiko for manglende sammenhæng i ungdomsuddannelsessystemet i forhold til samspillet med grundskolerne og de videregående uddannelser.

Mange gymnasier og erhvervsskoler ligger i dag tæt på hinanden. Der kan derfor ligge et potentiale for tværinstitutionelt samarbejde i f.eks. udveksling af lærere, deling af fysiske rammer osv. Sådanne samarbejder må formodes at kunne understøtte såvel den faglige bæredygtighed som medvirke til at sikre en mere effektiv drift.

Imidlertid findes i dag en række barrierer for udvidet samarbejde mellem eksempelvis det almene gymnasium og handelsgymnasierne, herunder forskelle i regelsæt, økonomistyringsprincipper og overenskomster.

Det vurderes, at den faglige bæredygtighed og effektiviteten i institutionsdriften i begrænset omfang vil kunne styrkes ved et tættere tværinstitutionelt samarbejde mellem eksempelvis det almene gymnasium og de erhvervsgymnasiale afdelinger på erhvervsskolerne. Et udvidet samarbejde vanskeliggøres af den nuværende struktur med to alternative styringsmodeller på de to områder.

### **Boks 16.8. Svagheder ved ungdomsuddannelsesområdet**

- Forskellige styringsmodeller på ungdomsuddannelserne gør det vanskeligt at udnytte potentialet for tværinstitutionelt samarbejde mellem gymnasier og statslige uddannelser, hvorved mulige effektivitets- og kvalitetsgevinster ikke fuldt ud indhøstes.
- Fordelingen af ansvaret på to forvaltningsniveauer kan også vanskeliggøre et samlet koordineret, geografisk udbud af ungdomsuddannelsespladserne.

### ***Integrationsområdet***

Siden 1999 har kommunerne haft eneansvaret for integrationen af udlændinge, der har fået en opholdstilladelse. Integrationsindsatsen skal ses i sammenhæng med beskæftigelsesindsatsen, herunder aktiveringsindsatsen, som kommunerne hovedsageligt har ansvaret for. Det anses som en fordel, at samme myndighed har ansvaret for såvel integrationsindsatsen som den øvrige beskæftigelsesindsats.

Der foreligger endnu ingen evaluering af integrationsindsatsen i kommunerne efter, at den nye opgavefordeling er indfaset. Det betyder, at en vurdering af resultaterne er behæftet med en vis usikkerhed.

På integrationsområdet giver den nuværende opgavefordeling problemer med opretholdelsen af den faglige bæredygtighed i de mindre kommuner. For så vidt angår danskundervisningen er kursistgrundlaget i mange mindre kommuner for spinkelt til at kunne etablere et fagligt bæredygtigt og effektivt undervisningstilbud.

Det stiller krav til organiseringen af undervisningen, som ofte sker i et tæt kommunalt samarbejde.

Der er tegn på, at det især er større kommuner, der har formået at organisere integrationsindsatsen således, at den faglige bæredygtighed har kunnet fastholdes og udbygges. Det kan skyldes tidligere og større erfaring som følge af flere og tidligere ankomne indvandrere i de større byer.

Det generelt stigende fokus på udlændinges tilknytning til arbejdsmarkedet vurderes fremover at øge kravene til kommunernes opgavevaretagelse på integrationsområdet yderligere, herunder kravene til den faglige bæredygtighed.

### **Boks 16.9. Svagheder på integrationsområdet**

- Det generelt stigende fokus på udlændinges tilknytning til arbejdsmarkedet vurderes fremover at øge kravene til kommunernes opgavevaretagelse på integrationsområdet yderligere, herunder kravene til den faglige bæredygtighed.

### *Trafikplanlægning og infrastruktur*

Uden for hovedstadsregionen har amterne ansvar for både regionplanlægning, regionale veje og den regionale kollektive trafik (bus og privatbaner). Amterne har herved en mulighed for at koordinere tiltag, der har til hensigt at forbedre trafikafviklingen i regionen. Dog ligger ansvaret for den regionale togtrafik (bortset fra privatbanerne og Metroen) – såvel inden for som uden for hovedstadsregionen – i staten. Det frivillige ”Bus & Tog-samarbejde” skal styrke koordinationen mellem den regionale kollektive trafik og togtrafikken på det statslige jernbanenet.

Stadig stigende mobilitet og pendling vil betyde et stadig højere behov for koordinering såvel mellem staten og amterne som mellem amterne indbyrdes.

Inden for hovedstadsregionen er der et mere opdelt ansvar, idet ansvaret for veje med en regional funktion er fordelt mellem en række forskellige myndigheder (stat, kommuner, amter), mens ansvaret for regionplanlægning og kollektiv trafik i form af bustra-

fik og privatbaner ligger i HUR. Hertil kommer, at DSB og metroselskaberne har ansvaret for nogle kollektive trafikformer, der kun findes i hovedstadsregionen, nemlig henholdsvis S-tog og Metro. Metroselskaberne er ejet i fællesskab af staten og Københavns og Frederiksbergs kommuner og Københavns Amt.

Der er således i hovedstadsregionen dels en relativt kompliceret myndighedsstruktur, dels en noget anden finansieringsstruktur. Det indirekte valgte organ, HUR, fungerer blandt andet som kollektivt trafikselskab i regionen og finansieres af de amtslige enheder i regionen. I det øvrige land deltager også kommunerne i finansieringen af den kollektive trafik.

Der er ingen myndighed, der har det samlede ansvar for drift af, investeringer i og planlægning af den kollektive trafik i hovedstadsregionen, ligesom ansvaret for trafik- og regionplanlægningen og for de regionale veje ikke ligger hos samme myndighed.

Problemerne kan til dels tilskrives, at flere af de involverede myndigheder har en geografisk meget begrænset udstrækning i forhold til regionen som helhed. De enkelte amter i hovedstadsregionen er således geografisk meget små, og selv den samlede hovedstadsregion (HUR-området) er mindre end det mindste af amterne i det øvrige land. Der kan konstateres en stor og stigende pendling både mellem enhederne inden for regionen og fra områderne udenfor.

### **Boks 16.10. Svagheder ved trafikplanlægning og infrastruktur**

- I hovedstadsregionen vanskeliggøres borgernes indflydelse og kontrol, koordineringen samt prioriteringen af trafikafviklingen af, at ansvaret for regionplanlægning, veje, kollektiv busstrafik og særlige trafikformer (S-tog og Metro) er fordelt på en række forskellige myndigheder.
- Af hensyn til brugerne af den kollektive trafik i hovedstadsregionen stiller den nuværende struktur med mange aktører krav om en omfattende, dybtgående og fleksibel koordinering parterne imellem.
- Den geografiske udstrækning af hovedstadsregionen er ikke ret stor, og indpendlingen fra områder uden for regionen er stigende.

### *Planområdet*

Den fysiske planlægning fastlægger rammerne for opførelse af bygninger, anvendelse af arealer, anlæg af veje mv. Planlægningen

foregår lokalt i kommunerne (kommune- og lokalplaner), regionalt i amterne og HUR (regionplaner) og endelig nationalt i staten (blandt andet landsplanredegørelser og landsplandirektiver).

De mindre kommuner har siden 1970 i vidt omfang løst den mere tekniske del af deres opgaver på planområdet ved brug af ekstern bistand. Dette har ikke i sig selv indebåret problemer.

Der er indikationer af, at større enheder på såvel det primærkommunale som det amtslige (regionale) niveau vil kunne give stordriftsfordele og dermed en effektivitetsgevinst. Planområdet er dog ressourcemæssigt ikke særligt tungt.

Udviklingen i retning af øget mobilitet og pendling og dermed blandt andet større arbejdskrafts- og handelsplaner, stiller krav til den geografiske udstrækning af den fysiske planlægning. Dermed øges også kravene til størrelsen af planlægningsenhederne. Det har i hovedstadsregionen ført til organisering af indsatsen i et indirekte valgt råd, HUR, som dog allerede i dag har et mindre geografisk område end pendlingsområdet.

### **Boks 16.11. Svagheder på planområdet**

- Der er indikationer af, at større enheder på såvel det regionale som det kommunale niveau vil kunne give visse stordriftsfordele og dermed medføre en effektivisering af området.
- En række planopgaver, blandt andet i hovedstadsregionen, strækker sig over større og større geografiske områder og kræver dermed en stigende grad af koordinering på tværs af amts- og kommunegrænser.

### **Miljø**

Opgaverne på natur- og miljøområdet varetages af henholdsvis stat, amter og kommuner. Opgaverne vedrørende naturforvaltning mv. er primært placeret i statsligt og amtsligt regi, mens opgaverne på miljøområdet er delt mellem kommuner og amter. Endelig varetager staten overordnede og meget specialiserede opgaver på både natur- og miljøområdet.

De mindre kommuner har i dag vanskeligt ved selvstændigt at løfte en række af opgaverne på miljøområdet, da de ikke har tilstrækkelig teknisk-faglig viden til at håndtere en række miljøfor-

hold. Disse kommuner har endvidere vanskeligt ved nå den nødvendige specialisering, erfaring og rutine i sagsbehandlingen. Det problem forstærkes, i takt med at miljøopgaverne og reguleringen heraf bliver stadig mere komplicerede.

For at afbøde de mindre kommuners teknisk-faglige problemer på miljøområdet er der oprettet en række kommunale samarbejder (miljøcentre). De kommunale samarbejder kan både vedrøre myndigheds- og driftsopgaver. I det omfang den enkelte kommune afgiver egentlig kompetence, kan samarbejderne indebære risiko for uklar ansvarsfordeling og svækket demokratisk kontrol, ligesom de lokalpolitiske styrings- og prioriteringsmuligheder reduceres. Mange samarbejder er imidlertid tilrettelagt, så den enkelte kommune fastholder kompetencen.

Der er også visse tegn på effektivitetsproblemer på amtsniveau. De stigende krav til planlægningen på området – f.eks. vandmiljøplanerne – medfører, at en opdeling af opgaverne på 16 regionale myndigheder bliver stadig mindre hensigtsmæssig.

Amterne vil stå over for et stadig stigende koordineringsbehov, blandt andet affødt af EU-harmonisering af retsgrundlaget og problemernes geografiske udstrækning. Der er allerede i dag et koordineringsbehov ud over amternes geografiske udstrækning. Dette løses ved samarbejder mellem de involverede amter.

## Boks 16.12. Svagheder på miljøområdet

- Mindre kommuner har vanskeligere ved at opfylde krav til faglig bæredygtighed på miljøområdet. Stigende faglige krav vil forøge problemerne fremover.
- Anvendelse af fælleskommunale miljøsamarbejder, særligt for så vidt angår myndighedsopgaver, indebærer risiko for reduceret lokalpolitisk styring og manglende helhedsorienteret politisk styring af miljøopgaverne.
- Amterne står over for et stigende koordineringsbehov, blandt andet affødt af Vandrammedirektivet, EU-harmonisering af det øvrige retsgrundlag og problemernes geografiske udstrækning. Der er allerede i dag et koordineringsbehov ud over amternes geografiske afgrænsning. Dette løses ved samarbejder mellem de involverede amter.

### *Øvrige udvalgte driftsopgaver*

Staten varetager i dag en række andre mindre driftsopgaver mv., der indebærer direkte kontakt med borgerne. For nogle af disse opgaver er den centrale placering af opgavevaretagelsen begrundet i hensynet til borgernes retssikkerhed (borgerne skal behandles ens i sammenlignelige sager), hensynet til den faglige bæredygtighed eller stordriftsfordele. For nogle opgaver synes den statslige placering primært historisk betinget.

For en række af de udvalgte, primært statslige, driftsopgaver beskrevet i *kapitel 45* giver den nuværende organisering imidlertid anledning til nogle svagheder i opgavevaretagelsen. Hertil kommer, at hvis en central opgaveløsning ikke er begrundet i f.eks. bæredygtighed, retssikkerhed eller stordriftsfordele mv., så taler hensynet til, at de offentlige opgaver løses så tæt på borgerne som muligt, for en decentralisering af opgaveløsningen.

For nogle af de gennemgåede områder i *kapitel 45* gælder, at manglende kendskab til lokale eller regionale forhold kan have betydning for opgavevaretagelsen. Det gælder f.eks. tilsynet med kystbeskyttelse og diger.

For en række områder, hvor opgaveløsningen har lokal/regional betydning, medfører den centraliserede opgaveløsning, at området ikke i tilstrækkeligt omfang indgår i den lokale/regionale prioritering eller koordineres med de øvrige lokale/regionale opgaver.

Det gælder f.eks. dele af jordbrugskommissionernes opgaver, skovområdet, kulturområdet og på visse dele af uddannelsesområdet.

Der er endvidere en række områder, hvor borgere og virksomheder kan opleve en ukoordineret arbejdsdeling mellem stat, amter og kommuner. Det gør sig blandt andet gældende i erhvervsserviceindsatsen. På andre områder betyder den nuværende organisering, at opgavevaretagelsen kan opleves unødigt besværligt for borgerne. Det kan f.eks. enten være på grund af den geografiske afstand til borgerbetjeningen, eller det kan være, på grund af at man skal henvende sig flere steder i samme sag. Det gælder f.eks. visse kundeserviceopgaver på Justitsministeriets område og nogle af statsamternes borgerrettede opgaver.

#### 16.4. Samlet vurdering af den nuværende struktur i forhold til kommissoriets kriterier

---

Gennemgangen af sektorområderne viser, at den nuværende indretning af den offentlige sektor giver anledning til en række svagheder i opgavevaretagelsen. Det synes samtidig overvejende sandsynligt, at disse svagheder vil blive forstærket i årene fremover. Fælles for flere af de fundne problemer er, at de primært kan henføres til forvaltningsenhedernes størrelse og til opgavefordelingen og deraf følgende snitflader mellem forvaltningsniveauerne.

Den nuværende struktur har endvidere en række svagheder i relation til varetagelse af de tværgående centrale hensyn, som blev ridset op i kapitel 15. Disse svagheder knytter sig ikke til et bestemt sektorområde, men kan have vidtgående betydning for opgavevaretagelsen.

I dette afsnit gøres kort rede for disse tværgående svagheder i forhold til kommissoriets kriterier, jf. *kapitel 4*.

#### ***Borgernes indflydelse og demokratiske kontrol***

Der er en række svagheder ved den nuværende struktur, der fører til en svækkelse af borgernes indflydelse og demokratiske kontrol.

Svaghederne vedrører primært den demokratiske kontrol og klarhed i ansvarsfordelingen.

Løsningen af en række opgaver i kommunale fællesskaber kan i visse tilfælde være problematisk i forhold til såvel borgernes demokratiske kontrol som til den lokalpolitiske styring og indflydelse. Denne problemstilling vurderes især at være gældende i forhold til myndighedsopgaver, hvor den enkelte kommunes kompetence er overdraget til mellemkommunalt samarbejde, og i forhold til driftsopgaver, hvor der for borgeren reelt ikke er nogle valgmuligheder. Her kan det for borgerne være vanskeligere at placere ansvaret for de aktiviteter, der foregår i fællesskaber.

For opgaver, der løses i selskabslignende enheder med en professionel eller indirekte valgt ledelse – som det blandt andet er sket på sundheds- og trafikområdet i hovedstadsregionen – svækkes den demokratiske kontrol.

På områder, hvor flere myndigheder er involveret i opgavevaretagelsen, kan borgerne have vanskeligt ved at placere ansvaret for opgavevaretagelsen. Dette er primært tilfældet på de områder, hvor både amt og kommune er involveret i løsningen af opgaver, der for den enkelte borger opleves som sammenhængende. Problemstillingen er først og fremmest aktuel på sundheds- og socialområdet (børn og unge, psykiatri og handicapområdet) og vidtgående specialundervisning, men også i forhold til genoptræning, vedligeholdelsestræning, erhvervsservice og miljøtilsyn.

#### **Boks 16.14. Borgernes indflydelse og demokratiske kontrol**

- Kommunale fællesskaber omfattende myndighedsområder kan reducere den demokratiske kontrol og lokalpolitiske styring.
- Mindre demokratisk kontrol af sygehuse og infrastruktur i hovedstadsregionen sammenlignet med det øvrige land.
- Uklar ansvarsplacering i forhold til opgaver, der er delt mellem flere myndigheder.

#### ***Borgernes stilling som bruger***

Svaghederne ved den nuværende offentlige struktur i relation til borgerens stilling som bruger vedrører primært situationer med

delt myndighedsansvar samt problemer med at sikre borgernes retssikkerhed og en vis bredde i borgernes valgmuligheder.

På områder, hvor flere myndigheder er involveret i opgavevaretagelsen, kan borgere og virksomheder opleve sagsforløbene som usammenhængende og risikere at ”komme i klemme” mellem amt og kommune. Det kan f.eks. give sig udslag i langvarige sagsbehandlingsforløb og mindre hensigtsmæssige løsninger for de berørte borgere.

Problemstillingen er først og fremmest aktuel på sundheds- og socialområderne (specialundervisning, psykiatri, handicapområdet og træning), men også i forhold til f.eks. erhvervsfremme.

Det delte ansvar indebærer samtidig, at borgerne kan have vanskeligt ved at placere ansvaret for manglende kvalitet i opgaveløsningen, hvilket også gør det vanskeligere for borgeren at komme i dialog med rette myndighed. Der er dog tale om specialiserede opgaver. Langt de fleste vil ikke opleve disse problemer, men for de berørte kan problemerne være meget væsentlige.

På nogle områder kan manglende sammenhæng være ”ønsket” af hensyn til borgernes egen retssikkerhed. F.eks. kan en institution, der behandler en borger for et misbrug, være underlagt tavshedspligt med hensyn til at videregive denne oplysning til andre offentlige myndigheder.

I relation til borgernes valgmuligheder på de kommunale serviceområder vurderes, at mindre kommuner, på grund af færre offentlige institutioner samt administrative krav til styring og indførelse af ordningerne og mindre interesse hos private udbydere, har vanskeligere ved at etablere valgmuligheder.

Sikring af borgernes retssikkerhed har fået større vægt i de senere år, blandt andet på grund af en tættere statslig regulering, der i stigende grad har givet borgerne retskrav på en række serviceydelser. Der er indikationer af, at de mindre kommuner på især social- og skatteområdet har vanskeligere ved at sikre, at de afgørelser, der træffes, er i overensstemmelse med de statslige regler, herunder de proceskrav, der skal sikre borgernes retssikkerhed.

Samtidig er der tegn på, at de mindste kommuner har sværere ved at overskue og implementere nye statslige love og regler mv. En langsommere implementering af f.eks. ny lovgivning eller nationale målsætninger vil i en periode stille borgerne i de mindre kommuner forskelligt fra borgere i større kommuner med en højere administrativ bæredygtighed.

Endelig viser en undersøgelse af kommunernes åbningstider, at der er en klar sammenhæng mellem kommunestørrelse og kommunernes åbningstider for personlige og telefoniske henvendelser.

### **Boks 16.15. Svagheder – borgernes stilling som bruger**

- Manglende sammenhæng i sagsforløb, der involverer forskellige myndigheder.
- På områder med delt myndighedsansvar kan det være uoverskueligt for borgerne, hvor man skal henvende sig.
- De mindre kommuner har problemer med at sikre bredde i valgmulighederne. Det kan skyldes, at de har færre offentlige institutioner, ikke har den faglige bæredygtighed til at håndtere de administrative krav til styring og indførelse af ordningerne og på grund af mindre interesse hos private udbydere mv.
- Retssikkerheden vurderes på visse områder at være mindre i de mindre kommuner på grund af manglende faglig bæredygtighed.
- De mindre kommuner har i gennemsnit kortere åbningstider for personlige og telefoniske henvendelser.

### ***Effektivitet og faglig bæredygtighed***

Den nuværende struktur medfører på en række områder svagheder i form af lavere effektivitet og problemer med at sikre en tilstrækkelig faglig bæredygtighed.

Hvad angår den faglige bæredygtighed, tegner sig et generelt billede af, at de mindre kommuner har problemer med at sikre en tilstrækkelig faglig bæredygtighed i løsningen af komplicerede og/eller sjældne sager. Det gælder både på myndighedsområderne og på serviceområderne, hvor opgavevaretagelsen forudsætter specialiserede faglige kompetencer.

Problemerne synes primært at være til stede i forhold til de administrative opgaver og gør sig især gældende for opgaver på det sociale område, på skatteligningsområdet og på miljøområdet, hvor

sagsmængden vurderes at være for lille og kompliceret til, at den nødvendige specialisering, erfaring og rutine kan opnås.

Den stigende udbredelse af kommunale samarbejder, herunder fællesskaber er en måde at sikre en mere effektiv drift, men er formentlig også en indikation af den manglende bæredygtighed i den enkelte kommune.

De mindre kommuner synes også at være længere tid om at følge op på statslige love og regler, hvilket blandt andet kan betyde en langsommere implementering af nye nationale målsætninger mv. og en mere detaljeret og administrativt krævende statslig styring.

Større kommuner vurderes endvidere i højere grad at være i stand til at foretage de – ofte betydelige – investeringer i ny teknologi mv. og dermed indhøste de effektiviseringer og kvalitetsforbedringer, som den ny teknologi giver mulighed for.

Det er også vurderingen, at de mindre kommuner har vanskeligere ved at sikre selvstændig udvikling af servicetilbud, effektiviseringstiltag mv. Den konkurrence mellem de decentrale myndigheder, der er en væsentlig fordel ved decentralisering, svækkes således af den store inhomogenitet i kommunernes størrelse. Omvendt kan de større kommuner i højere grad give plads til ekspertindflydelse og dermed mere udgiftskrævende kræfter.

De mindre kommuner har i gennemsnit højere udgifter pr. indbygger korrigeret for udgiftsbehov og økonomisk formåen. Det gør sig blandt andet gældende for folkeskole, skatteligning, generel administration og børnepasning.

Den begrænsede størrelse i de mindre kommuner medfører i sig selv, at en effektiv udnyttelse af ressourcerne kan være vanskelig, især for så vidt angår administrationsområdet. Men der er mange andre forhold. For nogle områder kan udgiftsniveauet også være geografisk bestemt og ikke alene sammenhængende med kommunestørrelsen. Det gælder f.eks. mindre ø-samfund.

Analyserne indikerer, at der er meget store variationer i udgiften pr. indbygger korrigeret for udgiftsbehov fra kommune til kommune. En mindre del af variationen kan henføres til, at de mindre

kommuner på visse områder har højere udgifter som konsekvens af manglende indhøstning af stordriftsfordele. Det gælder først og fremmest det administrative område, hvor der er væsentlige smådriftsulemper, men også på nogle serviceområder vurderes enhedsomkostningerne at være større i de mindre kommuner, når der korrigeres for udgiftsbehov.

Der er med forbehold for den betydelige usikkerhed i analyserne stigende stordriftsfordele i kommuner på op til i hvert fald 18.000-25.000 indbyggere, og antageligt noget videre. En nyere analyse viser, at der er en tendens til, at stordriftsfordelene er steget gennem de seneste ti år. Analysen viser blandt andet, at den kommunestørrelse, hvor de gennemsnitlige driftsudgifter pr. indbygger er lavest, er steget fra 28.000 til 34.000 indbyggere. Samtidigt viser nogle analyser, at der er stordriftsulemper for kommuner med mere end ca. 50.000 indbyggere. For kommuner med mellem 20.000 og 50.000 indbyggere er der kun meget små forskelle på udgiften pr. indbygger. I den overordnede analyse er søgt taget højde for forskelle i udgiftsbehov, herunder urbanisering mv.

På folkeskoleområdet viser analyser af enhedsomkostningerne, at der er stordriftsfordele for kommuner med op til 50.000-70.000 indbyggere. Analyser på børnepasningsområdet viser, at der er en negativ sammenhæng mellem kommunestørrelse og udgifterne pr. barn for kommuner med op til 18.000-25.000 indbyggere.

Endvidere har de mindre kommuner problemer med at håndtere de administrative og lovgivningsmæssige udfordringer ved udliciteringer, og de mindre kommuner kan have problemer med at tiltrække en tilstrækkelig konkurrence, når opgaver sendes i udbud på grund af begrænset volumen.

Problemerne med den faglige bæredygtighed forstærkes i det omfang kommunerne ikke kan tiltrække eller fastholde kvalificeret arbejdskraft. Der synes dog ikke at være et generelt problem knyttet til kommunestørrelsen.

### **Boks 16.16. Svagheder – effektivitet og faglig bæredygtighed**

- Der er en generel tendens til, at de mindre kommuner har problemer med at sikre en tilstrækkelig faglig bæredygtighed i varetagelsen af specialiserede og sjældne opgaver.
- Mindre kommuner har sværere ved at overskue og implementere nye statslige love og regler mv.
- Samlet set er der stordriftsfordele i kommunerne op til i hvert fald 18.000-25.000 indbyggere og antagelig noget videre. Der er en tendens til stordriftsulemper når kommunestørrelsen overstiger omkring 50.000 indbyggere. For kommuner med mellem 20.000 og 50.000 indbyggere er forskellene meget små.
- Mindre kommuner har større udgifter i varetagelsen af fællesfunktioner (generel administration mv.).
- Der er indikationer af, at større kommuner typisk går foran i implementeringen af nye it-systemer mv.

#### *Koordinering og styring*

Svaghederne vedrørende koordinering og styring vedrører styrbarhed, klarhed i ansvarsfordelingen, manglende sammenhæng mellem ansvar og finansiering, problemer med den økonomiske bæredygtighed og den overordnede styring af de decentrale forvaltningsled.

Fordeling af flere af de centrale velfærdsopgaver på flere forvaltningsled mindsker alt andet lige mulighederne for at omprioritere opgaverne på tværs af forvaltningsleddene. Problemet forstærkes i en situation med snævre makroøkonomiske rammer.

Det delte ansvar på blandt andet specialundervisnings- og socialområdet indebærer risiko for uklar ansvarsfordeling i sager, der ikke entydigt hører til i enten kommune eller amt. I kombination med økonomiske incitamenter kan det føre til konflikter mellem amt og kommune om forsynings- og finansieringsansvar i konkrete sager.

Samtidig kan grundtakstsystemet, der kun gælder på områder, hvor amterne har et forsyningsansvar, skabe forvriddinger i valget mellem forskellige tilbud. F.eks. kan der være økonomiske incitamenter for en kommune i at henvise til et tilbud omfattet af grundtaksten frem for at give tilbud inden for det rene kommunale plejeområde. Reglen om, at kommuner og amter skal være enige om

visiteringen, modvirker den tendens til udgiftspres, som sådanne incitament medfører.

Endvidere er det i praksis vanskeligt at undgå, at en myndigheds aktiviteter påvirker andre myndigheders muligheder for at indfri sine målsætninger. Det indebærer en risiko for manglende koordinering af forløb, der går på tværs af eksisterende myndighedsgrænser, samt risiko for skæv incitamentsstruktur, dvs. hvor en myndighed prioriterer egne aktiviteter uafhængigt af konsekvenserne for andre myndigheder i de tilfælde, hvor ansvar/gevinst ikke er sammenfaldende med beslutnings- og finansieringsansvaret. Det gælder f.eks. på skatteområdet, i træningsindsatsen, på sygedagpengeområdet og beskæftigelsesindsatsen.

Den nuværende struktur indebærer også på visse områder parallelle funktioner (f.eks. på beskæftigelsesområdet). Det indebærer en risiko for, at aktiviteterne er ukoordinerede, hvilket kan reducere effektiviteten af indsatsen og medføre merudgifter, fordi sådanne parallelle funktioner giver anledning til en vis dobbeltadministration.

Et i udgangspunktet lavere niveau for den økonomiske bæredygtighed i de mindre kommuner har været medvirkende til at komplicere udlignings- og tilskudssystemet, herunder skabt en række særtilskudsordninger og nødvendiggjort det relativt lave niveau for grundtaksterne.

Den øgede brug af kommunale fællesskaber kan udgøre et problem for den politiske styring og sammenhængen mellem beslutningskompetence og økonomisk ansvar. Fællesskaberne kan have en form, hvor den enkelte kommunalbestyrelses muligheder for selvstændigt at beslutte, hvilke aktiviteter der skal udføres, reduceres, hvor der er en risiko for, at prioriteringsmulighederne forringes og hvor kommunalbestyrelsen ikke har reelle alternativer til deltagelse i fællesskabet. Dette ses i forhold til nogle miljøcentre, hvor tilsynsaktiviteterne bestemmes af et flertal af de deltagende kommuner, og hvor det for de enkelte kommuner af økonomiske og bæredygtighedsmæssige årsager ikke er realistisk at varetage opgaverne selvstændigt.

Kommunale samarbejder kan således indebære et delt ansvar med deraf følgende styringsproblemer, ligesom samarbejderne kan være relativt ressourcekrævende. Omvendt vil kommunale samarbejder kunne give stordriftsfordele og styrke den faglige bæredygtighed.

I relation til den statslige styring af kommuner og amter indebærer de meget forskellige kommunestørrelser i den nuværende struktur, at det kan være vanskeligt at regulere på en måde, der tager højde for de forskellige vilkår og behov, der er en følge af kommunestørrelse. På en række områder har det været hensynet til de mindste kommuner, der har ført til, at opgaverne er blevet delt mellem kommuner og amter, fordi de mindste kommuner ikke har kunnet løfte opgaven. Den store forskel i kommunestørrelse har således været medvirkende til en række af de styringsproblemer, der følger af delt ansvar.

Forskellene i kommunestørrelse indebærer endvidere, at nogle kommuner fagligt og økonomisk har bæredygtighed til at håndtere flere opgaver end i dag, mens de mindre kommuner kan have vanskeligt ved selvstændigt at håndtere eksisterende opgaver.

Forskellene i kommunestørrelse har formentlig også været medvirkende til en mere intensiv styring af kommunerne fra de centrale myndigheder og dermed indirekte reduceret det kommunale selvstyre.

### **Boks 16.17. Svagheder – koordinering og styring**

- Fordelingen af de offentlige opgaver på flere forvaltningsled kan vanskeliggøre den overordnede prioritering mellem opgaverne, særligt i en situation med begrænset makroøkonomisk råderum.
- Risiko for uklar ansvarsplacering og en svækket udgiftsstyring på områder med delt myndighedsansvar.
- Øget brug af kommunale fællesskaber svækker den politiske styring og sammenhængen mellem beslutningskompetence og økonomisk ansvar og samarbejderne kan være relativt ressourcekrævende.
- Parallelle funktioner på enkelte områder.
- Forskellige kommunestørrelser vanskeliggør hensigtsmæssig tilrettelæggelse af den statslige styring.
- Lavere niveau for økonomisk bæredygtighed i mindre kommuner har været medvirkende til at komplicere udlignings- og tilskudssystemet, herunder skabt en række særtilskudsordninger og nødvendiggjort det relativt lave niveau for grundtaksterne.



# 17

## Mulige ændringer i opgavefordelingen

### 17.1. Indledning

---

Kommissionen skal opstille og vurdere forskellige modeller for opgavefordelingen mellem stat, amter og kommuner og vurdere hensigtsmæssige kommune- og amtsstørrelser. I kapitlet diskuteres mulige ændringer i opgavefordelingen i den offentlige sektor samt ændringer i kommune- og amtsstørrelser, der vil kunne afhjælpe de problemer, kommissionen har identificeret på de enkelte opgaveområder, jf. *kapitel 16*. På baggrund heraf opstilles de hovedmodeller for den offentlige sektors struktur, der gennemgås i *kapitel 18-20*. I forlængelse af kommissionens kommissorium opstilles hovedmodeller for en struktur med tre direkte valgte forvaltningsled henholdsvis med to direkte valgte forvaltningsled.

Der kan ikke findes en model, der løser alle svagheder, og som fuldt ud lever op til centrale hensyn for den offentlige sektors opbygning. Alle modeller vil, i et eller andet omfang, have indbyggede svagheder, som må afvejes i forhold til de fordele, som den pågældende model har. Inden for de rammer, som kommissoriet udstikker, har kommissionen således lagt afgørende vægt på, at modellerne som minimum søger at afhjælpe problemerne på de områder, hvor der er væsentlige svagheder, jf. *kapitel 16*, og samtidig så vidt muligt tilgodeser de overordnede retningslinjer, som de centrale hensyn giver for den offentlige sektors struktur, jf. *kapitel 15*.

Kommissionen har på denne baggrund valgt at opstille følgende hovedmodeller i *kapitel 18-20*.

1. Tre direkte valgte forvaltningsled, hvor der opstilles følgende varianter:

- a. Uændret opgavefordeling, men med ændrede amts- og kommunestørrelser.
  - b. Bred amtsmodel, hvor især amterne, og i et vist omfang kommunernes opgaver udvides blandt andet med statslige opgaver.
  - c. Bred kommunemodel, hvor amternes opgaver indskrænkes, mens kommunernes opgaver udvides væsentligt med amtslige og statslige opgaver.
2. To direkte valgte forvaltningsled og ét eller flere indirekte valgte forvaltningsled, med følgende varianter:
    - a. Indirekte valgte forvaltningsled forankret i kommunalbestyrelserne (kommuneregionsmodel).
    - b. Indirekte valgte forvaltningsled forankret i partierne (partiregionsmodel).
  3. To direkte valgte forvaltningsled.

Det skal understreges, at der er tale om "stiliserede modeller". Modellerne er opstillet som et kontinuum, gående fra en model, der med undtagelse af de anbefalede mindstestørrelser for amter og kommuner, er identisk med den nuværende indretning af den offentlige sektor, til en model med alene to forvaltningsled – staten og kommuner. Hensigten med at opstille en række stiliserede modeller er at anskueliggøre nogle af de vigtigste fordele og ulemper, der knytter sig til opgavernes forankring. Det vil således være muligt at kombinere elementer fra de forskellige modeller.

I *afsnit 17.2.* diskuteres mulige strukturløsninger på opgaveområder med væsentlige problemer, jf. kapitel 16.

I *afsnit 17.3.* diskuteres mulige strukturløsninger på opgaveområder med nogle problemer, jf. kapitel 16.

I *afsnit 17.4.* opstilles de hovedmodeller for den offentlige sektors struktur, der gennemgås i kapitel 18-20.

Endelig diskuteres i *afsnit 17.5.* forskellige muligheder for udførelsen af de offentlige opgaver.

## 17.2. Mulige strukturløsninger på områder med væsentlige svagheder

---

I dette afsnit gennemgås, hvilke mulige ændringer i opgavefordeling, forvaltningsenhedsstørrelser og finansieringssystemer, der vurderes at kunne afhjælpe de svagheder, som kommissionen har identificeret som væsentlige i den nuværende struktur. Det omhandler sundhed, beskæftigelse, personer med særlige behov, herunder børn og unge, specialundervisning og skatteadministration.

### 17.2.1. Sundhed

I vurderingen af mulige løsningsmodeller i forhold til svagheder og udfordringer på sundhedsområdet har kommissionen taget afsæt i, at en struktur skal være indrettet med udgangspunkt i følgende centrale hensyn, som der gennem en årrække har været meget bred politisk enighed om:

- Borgerne skal have fri og lige adgang til en sundhedsfaglig forsvarlig og tidssvarende behandling.
- Borgerne skal have frit valg mellem alle offentlige sygehuse og
- udgifterne skal som helt overvejende hovedregel være skattefinansierede.
- De alment praktiserende læger skal være borgerens indgang til det specialiserede sundhedsvæsen.

Kommissionen har identificeret flere svagheder på sundhedsområdet, jf. kapitel 16.

På sygehusområdet vurderer kommissionen, at den nuværende amtsstruktur ikke i tilstrækkelig grad giver mulighed for en optimal sygehusplanlægning, særligt set i lyset af en stigende specialisering, der stiller stadigt større krav til befolkningsunderlaget. Samtidig er mulighederne for lokale prioriteringer reduceret på grund af det frie sygehusvalg, nationale målsætninger for kvalitet mv. Det er kommissionens vurdering, at svaghederne vil blive forstærket i de kommende år, jf. kapitel 16.

Samlet set vurderer kommissionen på denne baggrund, at de fleste af de nuværende amter både i dag og især på længere sigt er for små til at sikre en hensigtsmæssig sygehusplanlægning.

Endvidere er der nogle særlige svagheder i hovedstadsområdet. Dannelsen af H:S har ført til øget koordinering og bedre ressourceudnyttelse for H:S-hospitalerne under et. Imidlertid er der fortsat potentiale for at optimere ressourceudnyttelsen, idet der stadig er en opdeling mellem H:S og sygehuse i de nærmeste amter. H:S-konstruktionen med en indirekte valgt bestyrelse med statslig repræsentation svækker den politiske nærhed og vælgernes demokratiske kontrol.

Endelig vurderer kommissionen, at opgavefordelingen mellem amter og kommuner i et vist omfang giver anledning til utilstrækkelig koordinering i sagsforløb, der går på tværs af sundheds- og socialområdet. Der kan endvidere være problemer forårsaget af, at amter henholdsvis kommuner ikke i tilstrækkelig grad tager højde for de udgiftsvirkninger, egne prioriteringer indebærer for andre myndigheder.

### *Løsningsmuligheder*

For at tilgodese de ovenstående centrale hensyn på sundhedsområdet vurderer kommissionen, at planlægningen og det overordnede ansvar for driften i sundhedsvæsenet også fremover skal være forankret i offentlige myndigheder med politisk ledelse.

Sundhedsydelse er således karakteriseret ved, at det ikke er muligt at fastlægge entydigt, hvilke adgangskriterier der skal lægges til grund ved henvisning til behandling. Efterspørgslen efter sundhedsydelse påvirkes derfor af såvel udbuddet som ændringer i henvisningspraksis. I kombination med at behandling er gratis for den enkelte patient, indebærer det, at den potentielle efterspørgsel efter behandling er meget stor. Derfor må kapaciteten i sundhedsvæsenet og de samlede udgifter fastlægges via en politisk prioritering. Samtidig er også det overordnede planlægnings spørgsmål om placering af særligt sygehuse og den overordnede fordeling af funktioner i sundhedsvæsenet politiske spørgsmål, hvor der må ske en afvejning af en række forskellige hensyn, f.eks. til fysisk nærhed, effektivitet og behandlingskvalitet.

På producentsiden forudsætter etableringen af et velfungerende marked blandt andet, at den enkelte producent vil kunne stilles over for reelle lukningstrusler, og at det er muligt at specificere mængden og kvaliteten af de ydelser, som skal leveres, mv. Disse forudsætninger kan kun opfyldes på dele af sygehusområdet, hvorfor det kun på begrænsede delområder vil være muligt at etablere en reel konkurrence på sygehusområdet.

Kommissionen lægger på denne baggrund til grund, at problemet med for små planlægningsenheder på sygehusområdet skal finde sin løsning ved, at opgaven varetages i enheder, der er underlagt en politisk styring, og som er væsentligt større end de nuværende amter.

At ansvaret for den overordnede drift og planlægning af sundhedsvæsenet skal være direkte forankret i offentlige myndigheder med politisk ledelse indebærer imidlertid ikke, at der skal være direkte politisk styring af driften. Hensynet til at understøtte en effektiv drift, især på sygehusområdet, kan tale for, at der udvikles konstruktioner og incitamentsstrukturer, som styrker den driftsmæssige ledelse og dermed understøtter en effektiv drift af sygehusområdet.

Kommissionen vurderer samtidig, at det selv ved væsentligt større planlægningsenheder vil være hensigtsmæssigt, at der gives stærkere, herunder muligvis også øgede lovgivningsmæssige, beføjelser til Sundhedsstyrelsen, således at styrelsen i højere grad kan varetage en overordnet koordinering og styring, herunder afstemt indførelse af nye behandlinger og fordeling af mere specialiserede funktioner.

I en model med tre direkte valgte forvaltningsled vil varetagelse af sygehusområdet være en naturlig del af større amters opgaver. I en model med to direkte valgte forvaltningsled vil sygehusene kunne forankres i staten eller i indirekte valgte regioner.

Den store grad af kompleksitet i opgaveløsningen på sundhedsområdet og de mange aktører, der er involveret på området, indebærer, at koordinationsopgaven er meget betydelig. Det er derfor en væsentlig forudsætning for en samlet set god opgaveløsning, at be-

handlingsforløbene er tæt koordinerede mellem den primære og sekundære sundhedssektor. De alment praktiserende læger har i dag en central funktion i denne koordinationsopgave, ligesom de har en afgørende rolle som borgerens indgang til det specialiserede sundhedsvæsen.

Samtidig er det af væsentlig betydning, at der er en velfungerende koordination og sammenhæng mellem kommunernes opgaver på især forebyggelse, pleje- og træningsområdet og sundhedsvæsenet (primært sygehusene). Blandt andet som følge af opgavefordelingen i dag skønnes det, at denne koordination af og sammenhæng i opgaveløsningen ikke i fuldt omfang finder sted i dag.

Det vil på denne baggrund være hensigtsmæssigt, hvis en ny struktur på den ene side kan tilgodese behovet for en tæt koordination mellem de alment praktiserende læger og den sekundære sundhedssektor, og på den anden side kan understøtte en tættere sammenhæng til de kommunale opgaver på forebyggelses- og socialområdet.

Kommissionen har derfor overvejet forskellige modeller for en ændret struktur på sundhedsområdet.

En egentlig flytning af ansvaret for det samlede sundhedsområde til de enkelte kommuner er udelukket, jf. de betydelige krav til befolkningsunderlaget for sygehusområdet. En eventuel opgaveflytning til de enkelte kommuner er derfor kun en mulighed for så vidt angår sygesikringsområdet. Grundlaget for en velfungerende koordination inden for den samlede sundhedssektor sikres imidlertid bedst ved, at myndighedsansvaret for sygehusområdet og sygesikringsområdet, herunder de praktiserende læger, er samlet hos samme myndighed.

Dette hensyn til sammenhæng og koordination mellem sygehusområdet og de praktiserende læger har en sådan vægt, at ansvaret for sygesikring og sygehuse som udgangspunkt bør fastholdes samlet. Dog kan det overvejes at styrke det kommunale medansvar for overenskomsterne på sygesikringsområdet.

I en toledsmodel, hvor staten varetager ansvaret for sygehusvæsenet og i en treledsmodel med meget få regionale enheder, kan hen-

synet til decentralisering – sammenholdt med de fordele, som kan være forbundet med et bedre samarbejde mellem praktiserende læger og kommunernes pleje- og forebyggelsesindsats – imidlertid tale for, at ansvaret for sygesikringsopgaverne placeres i kommunerne. Substitutionsmulighederne mellem sygehus- og speciallægebehandling taler dog for, at myndighedsansvaret for disse fastholdes samlet.

En sådan ansvarsfordeling vil betinge, at kommunerne får et medfinansieringsansvar for sygehus- og speciallægebehandling for at undgå, at kommunerne har en økonomisk gevinst ved, at kommunens borgere behandles på sygehusene frem for på et lavere specialiseringsniveau.

Uafhængigt af placeringen af sygesikringsområdet har kommissionen overvejet muligheden for at give kommunerne en økonomisk tilskyndelse til at styrke forebyggelsesindsatsen og til udvikling af alternativer til sygehusydelse. Kommunernes indsats er især relevant i forhold til de plejekrævende ældre, herunder ældre med et genoptrænings- og rehabiliteringsbehov, hvor der på sigt kan tænkes udviklet alternativer til egentlig sygehusindlæggelse, når dette er økonomisk og fagligt velbegrunderet.

Det vil kunne gennemføres ved, at de enkelte kommuner betaler et vist beløb ved egne borgeres anvendelse af ydelser både på sygesikrings- og sygehusområdet.

Da hovedformålet med en sådan takstbetaling imidlertid er at påvirke kommunernes adfærd – ikke at ændre finansieringsprincipperne på sundhedsområdet – kan takstbetalingen i modeller, hvor sygehusvæsenet og sygesikringen finansieres af skatteudskrivende amter eller regioner, ske til staten. Ved indbetalingen til staten sikres, at udgiftsansvarligheden hos sygehusmyndigheden fastholdes.

Den kommunale betaling kan tage udgangspunkt i, at kommunerne har ansvaret for basisplejeopgaven, og derfor betaler en takst for alle eller eventuelt kun ældre patienter i kommunen, der indlægges på sygehuset. Taksterne vil have en effekt på områder, hvor kommunerne har mulighed for at påvirke den samlede aktivitet, hvilket især vil gælde de ældre medicinske patienter.

Den kommunale betaling bør således afspejle kommunernes faktiske mulighed for at påvirke borgernes forbrug af sygehusydelser.

På den ene side vil kommunal betaling øge sammenhængen mellem beslutningskompetence og økonomisk ansvar ved, at kommunerne i højere grad høster gevinster ved rationel adfærd, f.eks. forebyggelses- eller plejeinitiativer, der medfører færre sygehusindlæggelser. På den anden side kan sammenhængen svækkes, hvis kommunerne får pålagt udgifter, de reelt har meget begrænset mulighed for at påvirke størrelsen af.

### 17.2.2. Beskæftigelse

Kommissionen lægger til grund, at det overordnede hensyn på beskæftigelsesområdet er at sikre, at ledige så hurtigt som muligt får ordinær beskæftigelse. Den offentlige beskæftigelsesindsats er rettet mod at hjælpe de ledige, som ikke selv finder job.

Det flerstrengede beskæftigelsessystem indebærer, at indsatsen på trods af et stort sammenfald i opgavekarakteren løses i to adskilte systemer afhængigt af den enkeltes ydelses- eller forsikringsstatus. I kommunalt regi løses således opgaver i forhold til ikke-forsikrede ledige, der alene har ledighed som problem, samt opgaver i relation til ledige, der har andre problemer end ledighed, f.eks. sociale problemer. Endvidere har kommunerne ansvar for sygedagpenge, revalidering mv. Staten varetager via AF indsatsen over for forsikrede ledige og beskæftigede, ligesom AF varetager regionale arbejdsmarkedsovervågningsopgaver mv. A-kasserne varetager rådighedsvurdering og udbetaling af ydelser til forsikrede ledige, ligesom de varetager information, rådgivning og jobformidling mv. til egne medlemmer.

Kommissionen vurderer, at det flerstrengende system er medvirkende til, at opgavevaretagelsen på området ikke i tilstrækkelig grad understøtter det overordnede hensyn om at sikre en effektiv, sammenhængende, virksomheds- og borgernær beskæftigelsesindsats. Det gælder især de udsatte grupper, som har behov for hjælp til at fastholde tilknytningen til arbejdsmarkedet.

Hertil kommer, at den ledige – og virksomhederne – risikerer at skulle være i kontakt med flere forskellige myndigheder, og dermed kan få en oplevelse af en usammenhængende indsats. Det delte myndighedsansvar indebærer endvidere, at indsatsen kan miste fokus ved skift mellem systemerne.

Forskelle i lovgivningen og den statslige styring af de to parallelle systemer medvirker til at forstærke svaghederne ved det flerstrengede system, jf. kapitel 16.

### *Løsningsmuligheder*

Det er kommissionens overordnede vurdering, at en samling af beskæftigelsesopgaven i et enstrenget system på sigt kan give grundlag for en bedre og mere effektiv beskæftigelsesindsats. En samling af beskæftigelsesindsatsen vil dermed også kunne understøtte den centrale samfundsøkonomiske målsætning om en øget beskæftigelse.

Et enstrenget system kan også gøre kontakten med beskæftigelsessystemet mere enkel for borgerne, blandt andet som følge af en reduktion i antallet af u hensigtsmæssige organisatoriske skift ved skift mellem de forskellige ydelses- eller tilbudssystemer – f.eks. mellem kontanthjælp, dagpenge, sygedagpenge og revalideringsindsats.

Etablering af et egentligt enstrenget system indebærer imidlertid ikke alene organisatoriske ændringer, men forudsætter en gennemgribende harmonisering af lovgivningen og en harmonisering af den overordnede statslige styring af indsatsen.

Med et enstrenget system forstås et system, hvor ansvaret for alle målgrupper og ydelser på beskæftigelsesområdet varetages i samme system. Det vil sige en samling af indsatsen for forsikrede og ikke-forsikrede ledige, ikke-arbejdsmarkedssparate kontanthjælpsmodtagere, revalidender, sygedagpengemodtagere, personer i fleks- og skånejob, mv. Med en sådan samling opnås mulighed for en helhedsorienteret tilgang, hvor det arbejdskraftpotentiale, der i større eller mindre omfang er til stede i alle målgrupper, kommer i fokus, og hvor der samtidig kan gives sociale eller andre tilbud i de tilfælde, hvor dette er relevant.

Kommissionen lægger med andre ord til grund, at et enstrengt beskæftigelsessystem indebærer, at alle grupper af overførselsmodtagere i den erhvervsaktive alder, der har behov for hjælp til at fastholde tilknytningen til arbejdsmarkedet, har samme ”indgang” til den offentlige indsats. Såfremt det vælges at etablere et egentligt enstrengt beskæftigelsessystem, er det på denne baggrund kommissionens vurdering, at indgangen hertil kun hensigtsmæssigt kan forankres hos kommunerne.

En statslig forankring vil indebære en centralisering af den direkte borgerrettede indsats for en meget stor gruppe af personer på kontanthjælp, revalidering, sygedagpenge mv., og samtidig vil myndighedsansvaret på dette område dermed blive adskilt fra myndighedsansvaret på andre borgerrettede områder som f.eks. familieområdet og det øvrige sociale område, hvilket vurderes som uhenigtsmæssigt. En kommunal forankring af den offentlige beskæftigelsesindsats vil ikke i praksis berøre de, der kun er ledige i en kortere periode og selv – eller via a-kassen – finder ny beskæftigelse.

Kommissionen lægger dog samtidig vægt på, at staten bibeholder ansvaret for en række opgaver på området med henblik på fortsat at sikre en effektiv jobformidling og en effektiv og ensartet indsats i øvrigt.

Det kan således med visse forbehold konstateres, at der med den nuværende opgavefordeling er en stor variation i kommunernes indsats, både med hensyn til visitationspraksis, indsatsens omfang og indsatsens effekter. Der er dermed et forbedringspotentiale i denne del af indsatsen. Ligeledes har kommunerne i en vis grad problemer med at sikre et effektivt rådighedstilsyn.

Et enstrengt beskæftigelsessystem med kommunal forankring forudsætter, at der tages højde for disse forhold, da det er væsentligt for at sikre, at indsatsen bliver tilstrækkelig effektiv og dermed kan bidrage til at indfri den samfundsøkonomiske målsætning om øget beskæftigelse. Endvidere vil potentialet ved et enstrengt system afhænge af, i hvilket omfang reglerne i de forskellige forsørgelsessystemer harmoniseres.

Kommissionen anser det derfor for nødvendigt, at der i et nyt enstrengt system fortsat er en betydelig statslig styring af og deltagelse i den samlede indsats, og at der sikres en effektiv jobformidling.

Den statslige styring vil eksempelvis kunne omfatte tilsyns- og kontrolmuligheder i forhold til visitation, effekter og rådighedsindsatsen, brug af benchmarking mv.

Endvidere anser kommissionen det for vigtigt og hensigtsmæssigt, at staten har ansvar for, at jobformidlingen er landsdækkende og understøttes af et sammenhængende it-system. Staten kan endvidere være ansvarlig for gennemførelse af rammeudbud af aktiverings- og jobformidlingsaktiviteter, hvor kommunerne kan vælge at anvende de udvalgte aktører.

Da selv væsentligt større kommuner typisk ikke vil dække et naturligt arbejdskraftområde, endsige være tilstrækkeligt store til at garantere specialisering i beskæftigelsesindsatsen, vil de enkelte kommuner formentlig ikke selvstændigt kunne varetage samtlige driftsopgaver. Kommissionen betragter det derfor som en forudsætning for et kommunalt forankret enstrengt system, at en betydelig del af driftsopgaverne, f.eks. jobformidling, aktiveringstilbud og kontaktførelse skal udføres af en række resultataflønnede aktører.

Da arbejdsmarkedets parter yder en betydelig indsats i det nuværende system, er det efter kommissionens vurdering væsentligt, at parternes positive medvirken kan videreføres i en ny organisering af beskæftigelsesområdet. Etableringen af et enstrengt system med kommunal forankring vil således efter kommissionens vurdering forudsætte, at arbejdsmarkedets parter fortsat skal have en betydelig rolle i beskæftigelsesindsatsen.

En enstrengt model forankret i kommunerne har efter kommissionens vurdering som forudsætning, at kommunerne har et væsentligt medfinansieringsansvar for dagpengeudgifterne til de forsikrede ledige, hvilket dels er en følge af, at der skal være sammenhæng mellem beslutningskompetence og økonomisk ansvar, dels at kommunerne skal have det nødvendige incitament til en effektiv beskæftigelsesindsats.

Endvidere bør der – for at undgå forvridninger i indsatsen – være en ensartet finansieringsbyrde for kommunen, uanset om der er tale om forsikrede ledige, ikke-forsikrede ledige, sygedagpengemodtagere mv. (neutralitetsprincippet). Mulighederne for at give den ansvarlige myndighed et egentligt direkte økonomisk incitament til en effektiv indsats er en klar fordel ved en kommunalt forankret indsats.

Det væsentlige kommunale finansieringsansvar indebærer, at de enkelte kommuner kan være sårbare over for lokale/regionale konjunkturtilbageslag. Dette må især modvirkes gennem en større bæredygtighed i de enkelte kommuner og gennem finansieringssystemet. Der skal derfor findes en udligningsordning, der f.eks. opfanger regionale forskelle i ledigheden, således at ordningen ikke fratager den enkelte kommune incitamenter til en effektiv lokal beskæftigelsesindsats.

For at sikre en tilstrækkelig økonomisk bæredygtighed og mindske de enkelte kommunernes konjunkturfølsomhed i forhold til enkeltvirksomheder/brancher vil kommunalt finansieringsansvar stille væsentlige krav til kommunernes minimumsstørrelse. Også hensynet til at sikre en tilstrækkelig faglig bæredygtighed i indsatsen taler for en vis minimumsstørrelse.

Kommissionen har ikke haft grundlag for at foretage en konkret vurdering af, hvor store krav der stilles til kommunestørrelsen, blandt andet som følge af at denne vurdering afhænger af den konkrete indretning af udligningsordningerne. På det foreliggende grundlag er det imidlertid kommissionens vurdering, at en minimumsstørrelse på 30.000 indbyggere vil sikre en tilstrækkelig bæredygtighed. Det kan dog ikke vurderes med sikkerhed om kommuner med ned til 20.000 indbyggere vil være tilstrækkeligt økonomisk og fagligt bæredygtige til at muliggøre et enstrengt beskæftigelsessystem.

### **17.2.3. Personer med særlige behov, herunder børn og unge**

Indsatsen i forhold til personer, der har fysisk og/eller psykisk handicap samt udsatte grupper med væsentlige sociale, personlige

eller sundhedsmæssige problemer, er delt mellem amter og kommuner.

Det delte ansvar indebærer en risiko for uklar ansvarsfordeling i sager, der ikke entydigt hører til i enten kommune eller amt, eller hvor der ikke er en tilstrækkelig klar lovgivning. I kombination med uhensigtsmæssige økonomiske incitamenter kan det føre til konflikter mellem amt og kommune om forsynings- og finansieringsansvar i konkrete sager samt risiko for utilsigtede opgaveglidninger mellem myndigheder.

Selvom grundtaksten har mindsket problemerne, kan det delte ansvar svække udgiftsstyringen, da kommunerne fortsat kun i et vist omfang har en tilskyndelse til at begrænse de samlede udgifter og iværksætte en forebyggende indsats. Dette har blandt andet baggrund i de relativt lave grundtakster, som er en følge af den begrænsede økonomiske bæredygtighed i de mindste kommuner. Desuden kan amt eller kommune være pålagt det fulde finansieringsansvar for tilgrænsede ydelser, hvilket kan medføre skævheder i prioriteringen.

Kommissionen vurderer således, at det opdelt system – og de lave grundtakster kombineret med afgrænsningen af de områder, der er omfattet af grundtakst – kan bidrage til at svække det kommunale incitament til opgaveløsning på ”på lavest mulige specialiseringsniveau”. Det nuværende system indeholder således en risiko for ”skred” mod det specialiserede system.

Kommissionen vurderer endelig, at de mindre kommuner kan mangle faglig bæredygtighed i forhold til varetagelse af sjældne og komplicerede sager på børne- og ungeområdet. Dette gælder primært sagsområder, hvor antallet af sager er for lavt til, at den nødvendige erfaring og rutine kan oparbejdes i forvaltningerne.

### *Løsningsmuligheder*

Samling af myndigheds-, forsynings- og finansieringsansvar på samme forvaltningsniveau vil kunne skabe bedre rammer for en sammenhængende opgaveløsning. En samling vil således skabe mulighed for en mere enkel og gennemskuelig ansvarsplacering.

I en model, hvor der fortsat er tre direkte valgte forvaltningsled, vil opgaven principielt kunne samles i amterne. Kommissionen vurderer imidlertid, at en amtslig varetagelse af den samlede opgave ikke vil være hensigtsmæssig. For det første vil amtslig varetagelse være i modstrid med det grundlæggende hensyn om decentralisering og borgernær offentlig sektor. For det andet vil amtslig varetagelse indebære, at der ikke vil blive opnået en samling af de "almindelige" kommunale tilbud, f.eks. daginstitutioner og tilbudene til personer med særlige behov. Derved vil der ikke blive skabt et øget incitament til opgaveløsning på lavest mulige specialiseringsniveau.

Endelig vil amtslig varetagelse indebære en risiko for, at der skabes nye gråzoneproblemstillinger i forhold til øvrige kommunale opgaver relateret til personer med særlige behov (øvrige opgaver på det sociale område samt folkeskole og børnepasning i forhold til børn og unge).

Kommissionen vurderer derfor, at en samling af opgaven må ske på kommunalt niveau. Kommunal varetagelse af de nuværende amtslige opgaver stiller imidlertid væsentlige krav til først og fremmest den økonomiske bæredygtighed, men også til den faglige bæredygtighed i de kommunale forvaltninger.

Kommunal varetagelse af opgaven indebærer, at de enkelte kommuner skal varetage myndighedsopgaverne i form af visitation mv. Da kravene til faglig specialviden for visse typer handicap mv. kan være særdeles betydelige, vil selv væsentligt større kommuner ikke have mulighed for at opbygge en selvstændig ekspertise, der fuldt ud dækker alle brugergrupper. Som følge heraf vil den kommunale visitationsfunktion i et vist omfang være afhængig af ekstern rådgivning og vejledning.

Det er dog kommissionens vurdering, at kommunerne skal være fagligt kvalificerede til at kunne indhente og udnytte den rigtige rådgivning/vejledning i de mere specialiserede sager. Det er derfor kommissionens vurdering, at en faglig bæredygtig varetagelse af myndighedsfunktionerne vil stille krav om væsentligt større kommuner og opretholdelse af en specialiseret rådgivnings- og vejledningsfunktion.

Denne rådgivnings- og vejledningsfunktion kan placeres i flere forskellige regi. I lighed med i dag kan amterne i en treledsmodel tilbyde rådgivningsydelser til kommunerne. I en toledsmodel kan der etableres fælleskommunale eller statslige rådgivnings- og vejledningsfunktioner, der overtager de funktioner, der varetages på amtsligt niveau, og som ikke udlægges til kommunerne. Ved etablering af centrale rådgivnings/vejledningsfunktioner vil der samtidig kunne modvirkes det faglige tab, som en fuldstændig spredning af de amtskommunale faglige miljøer til de enkelte kommuner vil indebære. I lighed med i dag vil kommunerne endvidere kunne søge rådgivning og vejledning hos de specialiserede institutioner og uafhængige rådgivningsfunktioner.

Kommissionen vurderer samtidig, at en kommunal varetagelse vil kunne understøttes ved udvikling af fælles ensartede værktøjer og it-løsninger indeholdende information om ydelsestilbud og rådgivnings/vejledningsfunktioner.

Kommissionen forudsætter, at kommunal varetagelse af den samlede opgave må indebære, at det er den enkelte hjemkommune, der har myndighedsansvaret. Da de mere specialiserede ydelser forudsætter befolkningsunderlag, der overstiger selv væsentligt større kommuner – og for de mest specialiserede ydelser også de nuværende amter – er det derimod ikke muligt for de enkelte kommuner at være selvforsynende. Kommunal varetagelse indebærer derfor, at de specialiserede ydelser må tilvejebringes i kommunale samarbejder og ved selvejende institutioner, samt ved køber/sælger modeller, hvor beliggenhedskommunen sælger pladser til andre kommuner. Det kan endvidere være nødvendigt, at staten påtager sig ansvaret for at overvåge områder og sikre, at der er et tilstrækkeligt ydelsesudbud, særligt for så vidt angår de højt specialiserede og sjældne tilbud.

Det kan dog være en problemstilling ved såvel amtslig som kommunal varetagelse af den samlede opgave, at den ansvarlige myndighed vil have en tilskyndelse til at udfylde tomme pladser på egne institutioner frem for de pladser på institutioner i andet regi, der måske bedre matcher brugerens behov. Ved kommunal varetagelse kan det øge risikoen for manglende kapacitetstilpasning, ligesom der kan være en risiko for, at specialiseringsgraden i tilbud-

dene reduceres til ulempe for de brugere, der har behov for et højt specialiseret tilbud.

Omvendt vil samlingen af socialområdet i kommunerne formentlig indebære, at kommunerne i større omfang end amterne i dag vil anvende andre leverandører i indsatsen. Det skyldes, at kommunerne – alene i kraft af deres størrelse sammenlignet med amterne – i mindre grad må ventes at forlade sig på egenproduktion, og dermed vil kommunerne ikke på samme måde være afhængige af at sikre høj kapacitetsudnyttelse på egne institutioner. Dette kan muligvis bidrage til, at der i det enkelte tilfælde vælges den institution, der med udgangspunkt i borgerens behov er mest egnet.

Med hensyn til kravene til økonomisk bæredygtighed vurderer kommissionen, at de enkelte kommuner selvstændigt skal kunne bære de fulde udgifter. Det betydelige skønselement i visitationen og den store variation i omkostningerne ved forskellige løsninger indebærer således, at det vil være uhensigtsmæssigt at anvende statslige refusionsordninger som delvist finansieringsgrundlag. For at reducere den økonomiske sårbarhed kan eventuelt overvejes forsikringslignende ordninger, der mindsker kommunernes finansielle byrde ved meget dyre enkeltsager.

Især for så vidt angår handicapområdet kan de enkelte sager være særdeles udgiftskrævende. Derfor stiller fuld kommunal finansiering store krav til kommunernes økonomiske bæredygtighed. En minimumskommunestørrelse på 30.000-40.000 indbyggere vil sikre samme økonomiske bæredygtighed som i kommuner med 10.000 indbyggere ved den nuværende opgavedeling, jf. *kapitel 10*.

Hvis kommunerne ikke har en tilstrækkelig størrelse til varetagelse af de mest specialiserede amtslige opgaver, må disse fastholdes på amtsligt niveau i en treledsmodel. I en model med fortsat delt ansvar vil større mindstekommuner give mulighed for, at kommunerne kan varetage ansvaret for en større del af opgaverne på området. Dette vil kunne gennemføres ved at hæve grundtaksterne. I denne model vil det samtidig være relevant dels at tilrette grundtakstsystemet, med hensyn til hvilke grupper der er omfattet heraf, dels at justere finansieringsordningerne for så vidt angår tilgrænsede ydelser.

#### 17.2.4. Specialundervisning

Ansvaret for specialundervisning er delt mellem kommuner og amter. Amterne varetager den vidtgående specialundervisning, mens kommunerne varetager den almindelige specialundervisning. Særligt for så vidt angår den vidtgående specialundervisning er der i indsatsen i forhold til den enkelte borger ofte behov for et tæt samarbejde mellem undervisningstilbuddene og den sociale indsats.

Kommissionen vurderer, at det delte opgave- og finansieringsansvar på specialundervisningsområdet kan svække koordinationen og synergieffekterne i forhold til de amtslige tilbuds sammenhæng med de almindelige undervisningstilbud. Ligeledes er der risiko for usammenhængende sagsforløb for så vidt angår overgangen mellem den almindelige og den vidtgående specialundervisning. Dette indebærer, at den enkelte elev kan komme i ”klemme” mellem de to myndigheder.

Hertil kommer, at kommunerne har et økonomisk incitament til at flytte den enkelte elev fra almindelig specialundervisning til vidtgående specialundervisning, når udgiften til den almindelige specialundervisning overstiger grundtaksten. Herved er der risiko for en såvel saglig som økonomisk u hensigtsmæssig stor tilgang til den vidtgående specialundervisning, der ikke nødvendigvis er til gavn for det enkelte barn. Det kan føre til et betydeligt udgifts pres på disse områder.

Endelig vurderer kommissionen, at de mindre kommuners faglige bæredygtighed kan være utilstrækkelig til en selvstændig varetagelse af PPR-funktionerne, der udgør en integreret del af planlægningsfunktionen på specialundervisningsområdet.

#### *Løsningsmuligheder*

I vurderingen af mulige løsningsmodeller på specialundervisningsområdet lægger kommissionen vægt på, at den vidtgående specialundervisning og den sociale indsats i forhold til visse børn og unge må ses i sammenhæng. Det skyldes, at opgaveløsningen oftest er snævert sammenhængende, og at det for den enkelte borger er væsentligt, at der opleves en helhedsorienteret indsats med et minimum af skift på tværs af myndighedsgrænser.

Samling af specialundervisningsopgaverne på ét myndighedsniveau giver grundlag for en bedre sammenhæng i specialundervisningsopgaverne. Da den kommunale specialundervisning udgør langt den største andel af specialundervisningsområdet, og da den kommunale specialundervisning er snævert sammenhængende med grundskoleundervisningen, er det kommissionens vurdering, at en samling alene kan ske i kommunalt regi. Samling af ansvaret for specialundervisningen i kommunerne indebærer dog samtidig, at der stilles større krav til den faglige bæredygtighed i kommunerne, hvilket vil kunne sikres ved en kommunestørrelse på mindst 20.000 indbyggere.

Kommissionen forudsætter, at kommunal varetagelse af den samlede opgave må indebære, at det er den enkelte hjemkommune, der har opgaveansvaret. Da de højtspecialiserede ydelser forudsætter befolkningsunderlag, der overstiger selv væsentligt større kommuner, er det derimod ikke muligt for de enkelte kommuner at være selvforsynende i forhold til de højtspecialiserede ydelser. Kommunal varetagelse indebærer derfor, at de specialiserede ydelser må tilvejebringes i kommunale samarbejder og ved selvejende institutioner, samt ved køber/sælger-modeller, hvor beliggenhedskommunen sælger pladser til andre kommuner. I en treledsmodel kan de mest specialiserede tilbud eventuelt drives i amterne.

Som anført vurderer kommissionen, at det er væsentligt, at der er en sammenhæng mellem ansvarsfordelingen i forhold til den vidtgående specialundervisning og indsatsen i forhold til de udsatte børn og unge. Uafhængigt af en eventuel opgaveflytning af den vidtgående specialundervisning til kommunerne vil noget større mindstekommuner give grundlag for en bedre varetagelse af de nuværende kommunale opgaver.

#### 17.2.5. Skatteadministration

Skatteadministration er kendetegnet ved at være en regelstyret opgave, hvor det er et centralt hensyn, at ens sager behandles ens, uanset hvem der er opgaveudførende myndighed. Således er der ingen kommunal autonomi på skatteområdet. Målene for kommunen fastsættes i ligningsrådet. Kommunerne er overladt et meget begrænset skøn i administrationen af love og forskrifter udstedt af Folketinget og de statslige myndigheder, ligesom Ligningsrådet

regulerer antallet og omfanget af kommunale skattekontroller. Derimod er der udbredt autonomi med hensyn til tilrettelæggelsen og udførelsen af den daglige borgerbetjening.

Ansvar for skatteadministrationen er delt mellem kommuner og stat, hvor kommunerne varetager person- og erhvervslicensing, mens staten blandt andet varetager told- og afgiftsadministration og selskabslicensing. Dog varetager kommunerne på kontrakt dele af selskabslicensing.

Det er kommissionens vurdering, at de mindre kommuner kan have vanskeligt ved at sikre en tilstrækkelig faglig bæredygtighed i forhold til selvstændig varetagelse af skatteligningsopgaven, hvilket også afspejles i etableringen af ligningscentre, som staten har tilskyndet kommunerne til at oprette. Også store kommuner deltager i skattesamarbejder.

Det er samtidig kommissionens vurdering, at den nuværende organisering har givet anledning til en utilstrækkelig effektivitet i opgavevaretagelsen. Endvidere har den delte opgavevaretagelse reduceret mulighed for prioritering på tværs, og i nogen udstrækning givet en u hensigtsmæssig beslutningsstruktur i forhold til beslutninger om it-systemudvikling.

I modsætning hertil er det en betydelig styrke ved den nuværende organisering, at kommunerne kan varetage borgerbetjening i et samlet helhedsorienteret, organisatorisk koncept – med mulighed for en samlet prioritering af servicefunktioner og borgerbetjening, der rækker ud over skatteopgaven. Hensynet til borgerbetjening bør derfor inddrages i tilrettelæggelsen af den fremtidige opgavefordeling.

### *Løsningsmuligheder*

Det er kommissionens vurdering, at der er mulighed for en betydelig effektivisering af skatteadministrationsopgaverne. Det er således kommissionens vurdering, at der kan opnås væsentlige stor-driftsfordele ved en samling af ligningsopgaverne på færre enheder. En koncentration af den kommunale skatteligning på færre enheder vil samtidig indebære, at de eksisterende problemer i relation til faglig bæredygtighed i de mindre kommuner løses.

Endvidere vurderer kommissionen, at der i den fremtidige struktur på området bør tages hensyn til, at en samlet udvikling og implementering af digital forvaltning i opgaveløsningen understøttes bedst muligt.

Det skal i forlængelse heraf bemærkes, at organiseringen af skatteadministrationsområdet alene vedrører den administrative opgaveløsning. Der er således ingen sammenhæng mellem den kommunale skatteudskrivningsret og den administrative organisering af skatteområdet.

Kommissionen er opmærksom på, at der med den nyligt indførte mulighed for at organisere den kommunale skatteadministration i § 60-fællesskaber er skabt grundlag for en effektivisering af den kommunale skatteopgave.

Den fremtidige organisering af skatteligningsopgaven kan principielt ske på to måder:

- Ved en samling af ansvaret for opgaveløsningen i statsligt regi i kombination med oprettelse af decentral borgerbetjening i de enkelte kommuner.
- Ved en fastholdelse af den nuværende opgavefordeling, men hvor den kommunale skatteligning varetages i færre kommunale enheder.

Kommissionen vurderer, at en samling af ansvaret for skatteligningsopgaven i staten vil skabe rammerne for en mere effektiv opgaveløsning med høj kvalitet. Kommissionen lægger i den forbindelse vægt på, at en statslig varetagelse af skatteligningen ikke vil have negative konsekvenser for den kommunale autonomi, idet der ikke er – og ikke skal være – lokalpolitisk indflydelse på selve skatteligningen.

Ved samling af skatteadministrationsopgaven i staten vil der fortsat være behov for en lokal borgerbetjeningsfunktion, om end den fortsatte udvikling af internet- og telefonbaserede selvbetjeningsløsninger muligvis på sigt vil reducere behovet for fysisk nærhed til skatteadministrationen.

En samling af opgaven i staten indebærer derfor, at der bør etableres lokal borgerbetjening i de enkelte kommuner. Hvordan en sådan lokal borgerbetjeningsfunktion konkret kan tilrettelægges må bero på nærmere overvejelser, herunder om hvordan kommunerne via særskilt lovgivning kan gives kompetence til at varetage konkret og ukompliceret borgerbetjening, f.eks. ændring af forskudsopgørelser samt vejlede borgerne om, hvor de kan få svar på mere komplicerede spørgsmål. I praksis er der allerede i dag ved at danne sig en sådan arbejdsdeling mellem på den ene side den kommunale borgerbetjening og på den anden side de fælleskommunale ligningscentre.

Fordelen ved samling af ansvaret er, at det bliver lettere at flytte ressourcer og opgaver inden for skatte- og afgiftsforvaltningen. I dag kan det være vanskeligt at foretage en omprioritering fra f.eks. den statslige arbejdsgiverkontrol til den kommunale skattekontrol af personlig erhvervsdrivende.

Kommissionen peger endvidere på, at en konsekvent gennemførelse af en model med kommunale ligningscentre og servicecentre kan skabe rammerne for en mere effektiv og kvalitetsbetonet opgaveløsning i kommunalt regi.

Denne løsning ligger i forlængelse af den igangværende udvikling, med dannelse af fælleskommunale ligningscentre, der varetager ligningsarbejder, og hvor der i de enkelte kommuner etableres servicecentre, hvor borgerbetjeningen udføres.

Løsningen giver mulighed for en vis organisatorisk effektivisering, og selvom selve ligningsopgaven samles i nogle få fælleskommunale centre, vil opgaverne vedrørende borgerbetjening – ligesom i den statslige model – kunne varetages i den enkelte kommune og således indebære en samlet løsning af borgerbetjeningen. De fælleskommunale ligningscentre kan give mulighed for en mere fleksibel arbejdsdeling mellem servicecentre og ligningsmyndigheder, blandt andet understøttet af personalecirkulation.

En ulempe ved den kommunale model er, at den ikke tilgodeser hensynet til at sikre en tværgående styring og prioritering inden for den samlede skatteadministration.

### 17.3. Mulige strukturløsninger på områder med mindre svagheder

---

I dette afsnit vurderes, hvilke mulige ændringer i opgavefordeling, forvaltningsenhedsstørrelser og finansieringssystemer der vil kunne afhjælpe de svagheder, som kommissionen har identificeret som værende af nogen betydning i den nuværende struktur. Det drejer sig om psykiatri, ungdomsuddannelser, integration, planområdet, miljø, trafikområdet og øvrige udvalgte driftsopgaver.

I modsætning til de svagheder, der er beskrevet i afsnit 17.2., vurderer kommissionen, at de nedenstående svagheder ikke har et sådant omfang, at de i sig selv kan begrunde en ændring af den nuværende struktur. Hvis der gennemføres en strukturreform, er det imidlertid kommissionens opfattelse, at der bør indgå en løsning af de nedenstående svagheder. En ny struktur skal dog først og fremmest kunne afhjælpe de mere væsentlige svagheder, som er beskrevet i afsnit 17.2.

#### 17.3.1. Psykiatri

Amterne har ansvaret for den behandlende psykiatri, mens opgavevaretagelsen på det socialpsykiatriske område er delt mellem amter og kommuner, hvor amterne varetager de mere specialiserede ydelser.

Det delte ansvar på det socialpsykiatriske område indebærer risiko for uklar ansvarsplacering i de konkrete sager, og samtidig er samarbejdet og koordineringen mellem myndighederne ikke optimal, hvilket indebærer, at der kan være problemer med at skabe helhed og sammenhæng i tilbuddene. Det gælder både inden for den socialpsykiatriske indsats og mellem den behandlende psykiatri og socialpsykiatrien.

Der er i social-, sygehus-, og distriktskykiatrien ligesom inden for det somatiske område en bevægelse mod øget specialisering. Det medfører et behov for at øge befolkningsunderlaget for at sikre den faglige bæredygtighed.

### *Løsningsmuligheder*

En bedre sammenhæng inden for socialpsykiatrien kan opnås ved samling af den socialpsykiatriske indsats på ét myndighedsniveau. I en model med tre direkte valgte forvaltningsled kan der principielt ske en samling på såvel amtsligt som kommunalt niveau.

En samling i amterne vil kunne skabe en bedre sammenhæng mellem sygehus- og distriktspsykiatri, praksissektoren og socialpsykiatrien for de sindslidende, der har det største behov, herunder styrke erfarings- og vidensudveksling på tværs af sektorerne. Samtidig vil opgaverne blive forankret på et niveau, der er økonomisk bæredygtigt, og som har et befolkningsmæssigt underlag til at sikre den faglige bæredygtighed.

Det vurderes imidlertid, at en samling på amtsligt niveau ikke er hensigtsmæssig, da det vil stride imod centrale hensyn om nærhed og decentralisering, ligesom en amtslig varetagelse vil kunne give anledning til nye gråzoneproblemer i forhold til de øvrige kommunale opgaver på social- og beskæftigelsesområdet. På denne baggrund vurderes, at en samling af det socialpsykiatriske område både i en to- og treledsmodel bør placeres i kommunerne. Dette vil dog kræve noget større kommuner for at sikre en tilstrækkelig faglig bæredygtighed i de kommunale tilbud.

Hvis kommunerne ikke har en tilstrækkelig størrelse til varetagelse af de mest specialiserede amtslige opgaver, kan disse fastholdes på amtsligt niveau i en treledsmodel. I en model med fortsat delt ansvar vil større mindstekommuner give mulighed for, at kommunerne kan varetage ansvaret for en større del af opgaverne på området. Dette vil kunne gennemføres ved at hæve grundtaksterne.

Da den behandlende psykiatri fortsat bør være placeret i sygehusregi, kan der ikke peges på strukturelle løsninger, der kan løse de problemer, som behovet for sammenhæng mellem behandlingstilbud i sundhedsvæsenet og den socialpsykiatriske indsats i kommunalt regi giver anledning til. Det må samtidig anføres, at en samling af det socialpsykiatriske område i kommunalt regi kan rumme en risiko for at forstærke grænsefladeproblemstillingerne mellem socialpsykiatrien og den behandlende psykiatri.

### 17.3.2. Ungdomsuddannelserne

Amterne har ansvaret for det almene gymnasium, hf og social- og sundhedsskolerne, mens staten har ansvaret for de øvrige ungdomsuddannelser, som er forankret på selvejende institutioner.

For det almene gymnasium fastsætter staten relativt detaljerede regler for undervisningsindholdet, mens amterne har ansvaret for udførelsen og for at sikre sammenhæng i uddannelsestilbuddene, udvikling og regional koordinering. Den seneste gymnasiereform vil give amterne væsentligt større frihedsgrader for så vidt angår udførelsen.

Det delte ansvar for ungdomsuddannelserne kan medføre, at der ikke sker en samlet geografisk koordinering af udbuddet af ungdomsuddannelserne, ligesom mulighederne for økonomisk prioritering og generel styring på området kan svækkes, herunder mulighederne for tværinstitutionelt samarbejde mellem gymnasier og især de tekniske gymnasier og handelsgymnasierne.

Problemet skal imidlertid vejes op mod den integration, der i statsligt regi allerede er etableret mellem de statslige ungdomsuddannelser, de korte videregående uddannelser og efter- og videreuddannelserne for voksne. Således er de erhvervsgymnasiale uddannelser, erhvervsuddannelserne og AMU-kurser i dag i vid udstrækning forankret på de samme institutioner. En række af disse uddannelser er specialiserede og har en begrænset målgruppe og udbydes derfor kun få steder i landet. Undervisningsministeriet koordinerer dimensioneringen og fordelingen af disse uddannelsespladser på landsplan, mens der for de øvrige uddannelser er frit optag.

#### *Løsningsmuligheder*

Kommissionen har overvejet to muligheder for en ændret opgavefordeling på ungdomsuddannelsesområdet. Den første mulighed er en samling af alle ungdomsuddannelser på ét myndighedsniveau. Den anden mulighed er en flytning af det almene gymnasium til kommunerne, mens de øvrige ungdomsuddannelser fastholdes på statsligt niveau.

For at sikre bedre sammenhæng på ungdomsuddannelsesområdet kan ansvaret samles på ét myndighedsniveau. For at bevare sammenhængen mellem erhvervsgymnasiale uddannelser, erhvervsuddannelser, KVVU og AMU bør disse uddannelser alle indgå i en eventuel samling. En samling af opgaven kunne i princippet tænkes på såvel statsligt, amtsligt som kommunalt niveau.

En kommunal løsning vil indebære, at opgaven vil blive varetaget på det mest decentrale forvaltningsniveau, ligesom der i et vist omfang kan skabes bedre rammer for samarbejde mellem grundskole og ungdomsuddannelser. Selv væsentligt større kommuner vil imidlertid ikke være store nok til selvstændigt at udbyde en række erhvervsuddannelser, KVVU og AMU. Kommunal opgavevaretagelse vil derfor forudsætte kommunale samarbejder eller køber/sælgermodeller, f.eks. at de kommuner, som har uddannelsesinstitutioner, sælger pladser til andre kommuner. Hvis det herudover lægges til grund, at de økonomiske rammer må være ens for alle elever på samme uddannelse, og den enkelte kommune således ikke kan fastlægge sit eget serviceniveau, vil opgaven for en række kommuner primært indebære et finansieringsansvar.

Kommunal varetagelse vil i praksis indebære en udvidelse af den indholdsmæssige styring for at sikre kvalitet og ensartethed af uddannelsesstilbuddene på landsplan. Med hensyn til de uddannelser, som er specialiserede, eller hvor beskæftigelsesretten er lille, vil der ligeledes være behov for en central koordinering af dimensionering og fordeling.

Et alternativ til kommunal overtagelse af hele ungdomsuddannelsesområdet kunne imidlertid være, at kommunerne overtog ansvaret alene for de gymnasiale uddannelser, dvs. det almene gymnasium, handelseksamen og de tekniske gymnasier. En sådan løsning ville ikke indebære helt de samme styringsproblemer som kommunal overtagelse af erhvervsuddannelserne. Der vil imidlertid være praktiske vanskeligheder forbundet med at løsrive de tekniske gymnasier og handelseksamen fra erhvervsuddannelserne, idet de ofte er integrerede dele af samme uddannelsesinstitution.

Kommunal varetagelse af ungdomsuddannelserne kan indebære en risiko for manglende strukturtilpasningsevne, da kommunerne

kan prioritere hensynet til bevarelse af en lokal ungdomsuddannelsesinstitution højere end økonomiske og undervisningsfaglige hensyn. Samlet set kan kommissionen derfor ikke anbefale en placering af samtlige ungdomsuddannelser på kommunalt niveau, og – som følge af de praktiske vanskeligheder – heller ikke den mindre løsning med et kommunalt ansvar for samtlige gymnasiale uddannelser. En placering af det almene gymnasium er dog en mulighed.

En samling af ungdomsuddannelserne i amterne vil indebære en decentralisering af ansvaret for de statslige ungdomsuddannelser. I forhold til den styringsmodel, der i dag anvendes i det almene gymnasium, vil der med en amtslig varetagelse af samtlige ungdomsuddannelser, AMU og erhvervsuddannelser samt de korte videregående uddannelser være brug for en tættere statslig styring af dimensionering og fordeling af uddannelsespladser på landsplan, især for en række af de mere specialiserede erhvervsuddannelser.

Amterne vurderes, også ved de nuværende amtsstørrelser, at være bæredygtige til at varetage de statslige ungdomsuddannelser. Dog vil hvert amt ikke kunne være fuldt ud selvforsynende. Amtslig varetagelse vil næppe give anledning til problemstillinger i relation til kapacitetstilpasning.

En flytning af de nuværende statslige ungdomsuddannelser til amterne vil kunne sikre en uændret rolle til arbejdsmarkedets parter i forhold til planlægning og prioritering af ungdomsuddannelserne, jf. partsrepræsentationen i Rådet for de Grundlæggende Erhvervsrettede Uddannelser (REU), de faglige udvalg på de enkelte erhvervsuddannelser, de lokale uddannelsesudvalg, erhvervsskolerne bestyrelser mv. Ved en samling af ungdomsuddannelserne og de korte videregående uddannelser mv. på regionalt niveau kan samtidig overvejes at udlægge de mellemlange videregående uddannelser.

En samling i statsligt regi vil indebære, at der sker en centralisering af driftsansvaret for de almene gymnasier. En statslig varetagelse vil med den nuværende statslige styringsmodel for ungdomsuddannelserne indebære, at de almene gymnasier vil blive organiseret som selvejende institutioner, og at den økonomiske styring

sker gennem takster. Hvis taktstyringsprincippet anvendes, vil det lokale udbud i det almene gymnasium i et vist omfang blive efterspørgselsstyret.

Det vil isoleret set kunne føre til, at det regionale/lokale udbud bliver mindre varieret, end andre hensyn kunne tilsige. Den statslige taxameterstyring kan dog kobles sammen med centralt fastlagte geografiske fordelinger af de forskellige uddannelser, hvilket dog forudsætter, at staten har et godt indblik i de lokale ønsker og behov samt er villig til at prioritere herefter.

Som alternativ til en samling af alle ungdomsuddannelser på ét myndighedsniveau kan det almene gymnasium overflyttes fra amterne til kommunerne, mens de øvrige ungdomsuddannelser fastholdes i staten. Som ulempe ved denne model må anføres, at der ikke vil blive opnået en samling af alle ungdomsuddannelser.

Modellen kan efter kommissionens opfattelse være et relevant alternativ til en samling af samtlige ungdomsuddannelser, ligesom den vil kunne indgå i en ren toledsmodel og i treledsmodeller, hvor det regionale niveau har en meget begrænset opgaveportefølje, og hvor der er få regionale enheder.

En overflytning af det almene gymnasium til kommunerne vil stille krav om væsentligt større mindstekommuner, formentlig omkring 30.000 indbyggere.

### 17.3.3. Integrationsområdet

Der er indikationer af, at de mindre kommuner har mindre bæredygtighed til selvstændig varetagelse af opgaverne på integrationsområdet. Tilsvarende er kursistgrundlaget i danskundervisningen for spinkelt i mange mindre kommuner til, at de selvstændigt kan tilbyde danskundervisning. Derfor stilles krav til organiseringen af undervisningen, som ofte sker i et tæt kommunalt samarbejde.

Det må dog samtidig konstateres, at der ikke kan påvises nogen sammenhæng mellem kommunistørrelse og hvor gode effekter af integrationsarbejdet der opnås i kommunerne.

### *Løsningsmuligheder*

Noget større kommuner vil give mulighed for, at kommunerne i højere grad selvstændigt vil kunne løfte integrationsopgaven. Det kan derimod ikke anbefales at flytte integrationsopgaven til amtsligt eller statsligt regi, da opgaveløsningen forudsætter sammenhæng med en række andre kommunale opgaver på social-, beskæftigelses- og folkeskoleområdet.

#### **17.3.4. Trafikområdet og infrastruktur**

På vejområdet har staten, amterne og kommunerne ansvaret for hver deres del af vejnettet, fordelt efter om der er tale om veje, der betjener lokal-, regional- eller landstrafik. Det kollektive trafiksystem varetages ligeledes af såvel staten som amter og kommuner, således at staten er hovedansvarlig for togdriften, mens amter og kommuner er ansvarlige for lokal og regional busbetjening.

Stadig stigende mobilitet og pendling vil betyde et stadig højere behov for koordinering såvel mellem staten og amterne som mellem amterne indbyrdes.

I hovedstadsregionen er ansvaret for vejnettet fordelt på tre forvaltningsniveauer som i det øvrige land, dog undtaget Øresundsforbindelsen, der forvaltes af Sund & Bælt A/S. I Københavns og Frederiksberg kommuner, hvor der ikke skelnes mellem amtsligt og kommunalt vejansvar, er der dog en enklere myndighedsstruktur. Ligesom i det øvrige land har staten hovedansvaret for togdriften, idet ansvaret dog i hovedstadsregionen også omfatter S-togene.

Som yderligere aktører optræder HUR's lokalbaner og metroselskaberne, der ejes i fællesskab af staten, Københavns og Frederiksberg kommuner samt Københavns Amt. Endelig har HUR i hovedstadsregionen overtaget amternes ansvar for trafik- og regionplanlægning. Der er således ingen myndighed, der har det samlede ansvar for såvel investeringer i som planlægning og drift af den regionale kollektive trafik i regionen.

Kommissionen konstaterer, at opgavefordelingen i hovedstadsregionen er mere kompleks end i det øvrige land. Det er kommissionens vurdering, at hensynet til brugerne af hovedstadens kollekti-

ve trafik i en struktur med så mange aktører stiller krav om en omfattende, dybtgående og fleksibel koordinering parterne imellem, hvilket kan være vanskeligt i praksis. Også uden for hovedstadsregionen involverer den kollektive trafik dog flere forskellige enheder, ligesom der heller ikke her er en enhed, der har det samlede ansvar for investeringer i og planlægning af den regionale kollektive trafik.

Det er kommissionens vurdering, at den opsplittede struktur i hovedstadsregionen – der er mere udtalt end i det øvrige land – kan medvirke til at svække den samlede koordinering og prioritering af den regionale trafik, således at fordelingen af ansvaret for den kollektive trafik på flere myndigheder kan medføre en forringet koordination mellem trafikformerne.

For så vidt angår adskillelsen mellem ansvaret for den regionale togtrafik henholdsvis busstrafik, adskiller dette sig ikke fra situationen i det øvrige land, men der findes i hovedstadsregionen kollektive trafikformer i form af S-tog og Metro, som ikke findes andre steder i landet. Disse trafikformer drives ikke sammen med den regionale busstrafik, men er alligevel underlagt HUR's takstkompetence. Sammenhængen mellem beslutningskompetence og økonomisk ansvar er dermed ikke entydig.

Ved vurderingen af den nuværende struktur – og mulige løsninger på de identificerede problemer – må der lægges vægt på, hvordan det samlede system fungerer i forhold til borgerne, herunder med hensyn til information mv. Det fælles takstsystem, som er etableret på trods af det delte ansvar, er i den forbindelse en væsentlig styrke.

### *Løsningsmuligheder*

Da den nuværende organisering på trafikområdet generelt vurderes at være rimeligt velfungerende, finder kommissionen ikke, at der isoleret set er behov for at ændre opgavefordelingen på området. Kommissionen vil dog pege på, at den stigende mobilitet og pendling øger kravene til den geografiske udstrækning af planlægningsenhederne på trafikområdet. Større kommuner og regionale enheder vil derfor være en fordel i relation til trafikplanlægningen, ikke mindst på længere sigt. Især pendlingen inden for hoved-

stadsregionen og i stigende udstrækning på Sjælland taler for, at planlægningsenhederne i denne del af landet skal være væsentligt større.

Som en mulighed kan kommissionen pege på, at det opdeltede ansvar for regionale veje, kollektiv trafik og trafikplanlægning i hovedstadsregionen kan ændres, således at ansvaret for overordnede veje, regionplanlægningen, den regionale busstrafik og de særlige kollektive trafikformer (lokalbaner, S-tog og Metro) i området samles på ét myndighedsniveau.

Samling af ansvaret kan principielt ske ved statslig varetagelse af den samlede kollektive trafikplanlægning i hovedstadsregionen. Kommissoriet for kommissionens arbejde indebærer, at samme type opgaver placeres på samme administrative niveau i hele landet. Dette har i givet fald som konsekvens, at en statslig varetagelse af den kollektive trafik i hovedstadsregionen også indebærer, at staten skal varetage den kollektive trafik i resten af landet.

En direkte statslig varetagelse af den samlede kollektive trafik vil være i modstrid med hensynet til politisk nærhed.

Hvis der skal ske en samling af ansvaret, bør det ske i et regionalt politisk organ, der på Sjælland som minimum dækker hele hovedstadsregionen, idet det dog må fremhæves, at pendlingsområdet allerede i dag er væsentligt større end selve hovedstadsregionen.

Den væsentlige tekniske og driftsøkonomiske sammenhæng mellem S-togsdrift og infrastruktur taler for, at en overflytning af S-tog kun bør ske som en samlet overførsel af såvel trafikføberfunktion, ejerskab af S-togsselskabet og ejerskab af infrastrukturen.

En overflytning af S-tog til et regionalt niveau vil imidlertid indebære mærkbare ulemper i forhold til den øvrige togdrift, der fortsat skal varetages i statsligt regi. Det kan blandt andet have betydning for fastholdelsen af faglige kompetencer på både infrastruktur- og operatørsiden.

Generelt er både S-tog og Metro – til forskel fra busdriften – særdeles investeringstunge områder, hvilket stiller krav til den finansielle styrke hos den ansvarlige myndighed.

Det skal endvidere bemærkes, at en ændret regional struktur i sig selv vil kunne forenkle myndighedsstrukturen i hovedstadsregionen, hvis de amtskommunale enheder inden for det sammenhængende planlægningsområde kan samles i én regional enhed.

I modeller med tre direkte valgte forvaltningsled og i modeller med to direkte valgte forvaltningsled og et eller flere indirekte valgte forvaltningsled vurderer kommissionen, at ansvaret for den regionale busstrafik skal fastholdes på regionalt niveau. I en model, hvor amterne tillægges flere opgaver, kan det endvidere overvejes at overføre visse dele af den statslige regionale togtrafik til amterne, dvs. de resterende lokalbaner såsom Grenåbanen, der fortsat drives i statsligt regi udelukkende med begrænset lokal trafik. Herved vil amterne få det samlede ansvar for den lokale togtrafik. En sådan omlægning vil betyde, at det politiske ansvar for tilrettelæggelsen af den lokale togtrafik placeres tættere på de daglige brugere, ligesom der vil være mulighed for en tættere koordinering med andre kollektive trafiktilbud, der forvaltes lokalt.

I en ren toledsmodel må de nuværende amtslige opgaver i forhold til den kollektive trafik fordeles mellem stat og kommuner.

På vejområdet vurderes, at der ved større amter kan ske en overflytning af visse statslige veje (dog ikke det overordnede vejnet) til amterne. I en toledsmodel kan de amtslige veje fordeles mellem staten og kommunerne.

### 17.3.5. Planområdet

De mindre kommuner har siden 1970 i vidt omfang løst den mere tekniske del af deres opgaver på planområdet ved brug af ekstern bistand. Det har ikke i sig selv indebåret problemer.

Der er indikationer af, at større enheder på såvel det primærkommunale som amtslige (regionale) niveau vil kunne give stordriftsfordele og dermed en effektivitetsgevinst. Planområdet er dog ressourcemæssigt ikke særligt tungt.

Udviklingen i retning af øget mobilitet og pendling, og dermed blandt andet et større opland for arbejdskraften, stiller krav til den

geografiske samordning af den fysiske planlægning. I hovedstadsregionen er der oprettet et overordnet indirekte valgt råd, HUR, der blandt andet varetager planlægningsopgaven.

### *Løsningsmuligheder*

Kommissionen vurderer, at der er behov for et regionalt organ til at varetage planlægningen, der vedrører større geografiske områder. Selv væsentligt større kommuner vil således ikke have en geografisk udstrækning, der gør regional planlægning mulig. Tværtimod er det kommissionens vurdering, at de nuværende amter i dag og ikke mindst på sigt dækker et utilstrækkelig geografisk område i forhold til planlægningsopgaven. Dette gælder særligt på Sjælland. Hovedstadens pendlingsopland er voksende og stiller krav om en koordineret planlægning inden for dette område. En større regional enhed, der dækker området, vil således gøre det muligt at forenkle myndighedsstrukturen og dermed styrke den samlede planlægning.

I en model med tre direkte valgte forvaltningsled vurderer kommissionen, at den regionale planlægning skal fastholdes i amterne.

I en model med to direkte valgte forvaltningsled er det kommissionens vurdering, at statslig varetagelse næppe vil kunne tilgodeses hensynet til regional forankring, samtidig med at de politiske afvejninger af forskellige sektorhensyn kan være vanskelige at håndtere i den sektoropdelte statslige forvaltning. I en toledsmodel med ét eller flere indirekte valgte forvaltningsled vurderes det derfor som værende mest hensigtsmæssigt at placere regionsplanlægningsopgaven i indirekte valgte forvaltningsled. I en toledsmodel uden indirekte valgte forvaltningsled må den overordnede regional planlægning varetages i staten, samtidig med at der må søges overført kompetence til kommunerne.

Det er endelig kommissionens vurdering, at noget større kommuner og regionale enheder vil skabe grundlag for større faglig bæredygtighed og effektivitet i opgavevaretagelsen.

#### **17.3.6. Miljøområdet**

De mindste kommuner har vanskeligere ved selvstændigt at løfte en række af opgaverne på miljøområdet, da de ikke har tilstrække-

lig teknisk-faglig viden til at håndtere en række miljøforhold og har vanskeligt ved nå den nødvendige specialisering, erfaring og rutine i sagsbehandlingen. Problemet forstærkes, i takt med at miljøopgaverne og reguleringen heraf bliver stadig mere komplicerede. De kommunale samarbejder, der er etableret på området, afbøder problemerne, men for så vidt angår myndighedsopgaverne kan samarbejderne – afhængigt af den konkrete indretning – indebære risiko for uklar ansvarsfordeling, ligesom mulighederne for helhedsorienteret lokalpolitisk styring og prioritering kan reduceres.

Endvidere vurderer kommissionen, at der i amterne er parallelle tekniske kompetencer på natur/miljøovervågningsområdet, hvor der med effektivitetsmæssige fordele kan ske en samlet opgaveløsning. Dette er eksempelvis tilfældet ved grundvandsovervågning.

### *Løsningsmuligheder*

Ved noget større kommuner, dvs. en minimumsstørrelse på omkring 20.000 indbyggere, vil alle kommuner i højere grad selvstændigt være i stand til at løfte myndighedsopgaverne på miljøområdet.

Ved kommuner på mindst 30.000 indbyggere vil der kunne overføres en del af de amtslige opgaver vedrørende miljøtilsyn med virksomheder fra amterne til kommunerne. Uanset kommunestørrelse kan der dog fortsat være visse virksomhedstyper, der kræver så store specialistkompetencer, at tilsynet må varetages på regionalt eller statsligt niveau. Kommunal varetagelse af opgaverne kan indebære en risiko for, at kommunerne tager hensyn til lokale erhvervsinteresser. Det vil primært kunne udgøre et problem, hvor virksomheder har meget stor betydning for lokalsamfundet. Tilsynet kan i disse tilfælde henlægges til amter eller staten.

I forhold til amternes overvågningsopgaver på natur- og miljøområdet, vil færre amter eller en statslig varetagelse af de tekniske opgaver, herunder laboratorievirksomhed, kunne skabe mulighed for effektiviseringsgevinster.

### 17.3.7. Øvrige udvalgte opgaver

I *kapitel 31-44* er de væsentligste områder i den offentlige sektor beskrevet og analyseret. Det har været kommissionens vurdering, at det især har været inden for disse områder, at konstaterede svagheder ville kunne begrunde en reform af den offentlige struktur og opgavefordeling.

En lang række mindre, borgerrettede opgaver er ikke omfattet af gennemgangen i disse sektorkapitler. Det er imidlertid kommissionens vurdering, at en strukturreform bør give anledning til en gennemgang af alle dele af den offentlige sektor med henblik på at sikre den for borgerne bedst mulige opgaveløsning. I *kapitel 45* har kommissionen gennemgået en række øvrige udvalgte opgaver på primært det statslige område.

I kapitlet identificeres en række svagheder i den nuværende opgavevaretagelse. Svaghederne knytter sig blandt andet til et manglende kendskab til lokale eller regionale forhold. Det gælder f.eks. tilsynet med kystbeskyttelse og diger.

For en række områder, hvor opgaveløsningen har lokal/regional betydning, medfører den centraliserede opgaveløsning, at området ikke i tilstrækkeligt omfang indgår i den lokale/regionale prioritering eller koordineres med de øvrige lokale/regionale opgaver. Det gælder f.eks. dele af jordbrugskommissionernes opgaver, skovområdet, kulturområdet og visse dele af uddannelses-området.

Det er endvidere områder, hvor borgere og virksomheder kan opleve en ukoordineret arbejdsdeling mellem stat, amter og kommuner. Det gør sig blandt andet gældende i erhversserviceindsatsen. På andre områder betyder den nuværende organisering, at opgavevaretagelsen kan opleves unødigt besværlig for borgerne. Det kan f.eks. enten være på grund af den geografiske afstand til borgerbetjeningen, eller det kan være på grund af at man skal henvende sig flere steder i samme sag. Det gælder f.eks. visse kundeserviceopgaver og bevillingssager på Justitsministeriets område og nogle af statsamternes borgerrettede opgaver.

Over for disse svagheder står blandt andet hensynet til borgernes retssikkerhed (borgerne skal behandles ens i sammenlignelige

sager), hensynet til den faglige bæredygtighed eller hensynet til en effektiv opgavevaretagelse, der i varierende omfang har været begrundelsen for at placere opgaverne centralt, eller for at opgavevaretagelsen er delt.

### *Løsningsmuligheder*

Det er kommissionens overordnede vurdering, at hensynet til, at de offentlige opgaver bør løses så tæt på borgerne som muligt, normalt bør tillægges betydelig vægt. Endvidere bør der i en vurdering af opgavevaretagelsen indgå de konstaterede svagheder på en række af områderne belyst i kapitel 45.

For nogle af områderne er det kommissionens vurdering, at en opgaveflytning vil styrke den offentlige opgavevaretagelse, uafhængigt af hvilken model for en ny struktur der vælges.

For så vidt angår kunderelaterede opgaver på Justitsministeriets område finder kommissionen, at administrative opgaver, der ikke har en klar tilknytning til de politimæssige opgaver, kan overvejes overført fra politiet til kommunerne.

På statsamtsområdet vil opgaverne med kommunalt tilsyn og behandling af klager over kommunale afgørelser ikke kunne decentraliseres. Kommissionen har noteret sig, at der på Justitsministeriets lovprogram indgår et forslag om regelforenkling på det familieretlige område. Dette må indgå i overvejelserne om, hvorvidt visse af de borgerrelaterede opgaver på området vil kunne henlægges til kommunerne.

På beredskabsområdet vil der næppe være basis for en sammenlægning mellem rednings- og ambulanceberedskaberne, men en større koordination mellem opgaverne i de forskellige beredskaber vil formentlig kunne give en bedre og mere effektiv indsats.

I kystbeskyttelsen er det vurderingen, at tilsynet med fordel kan overtages af regionerne. En regional forankring vil give bedre forudsætninger for at kunne foretage løbende tilsyn med tilbagetrækningen af kysten og tilstanden på kystbeskyttelses anlæggene såsom diger, høfder, bølgebrydere og skråningsbeskyttelse.

For så vidt angår erhvervsservice og den regionale udvikling vil der i en treledsmodel med større amter være mulighed for at styrke amternes ansvar for regional erhvervsservice, dels ved en præcisering af amternes opgaver, dels ved en overflytning af opgaver fra statsligt til amtsligt niveau.

I en toledsmodel med væsentligt større kommuner vil dele af de nuværende amtslige opgaver kunne overflyttes til kommunerne, mens de mere specialiserede opgaver og opgaver med tværgående hensyn kan varetages i kommunale samarbejder eller af staten.

På kulturområdet er det kommissionens vurdering, at organiseringen på tre forvaltningsled og et kompliceret system af tilskud, puljer, støtteordninger, refusioner mv. giver anledning til en ugenomsigtig prioritering mv. Hele støtteområdet bør gennemgås med henblik på at skabe en større sammenhæng mellem finansieringsansvar og beslutningskompetence og en mere enkel struktur. Det er dog samtidig kommissionens klare opfattelse, at de egentlige nationale kulturinstitutioner fortsat skal være forankret i staten.

I en situation, hvor der måtte være ønske om at samle opgaver på regionalt niveau, jf. den såkaldt brede amtsmodel, er det endvidere kommissionens vurdering, at en række opgaver bør flyttes fra staten til regionalt niveau.

Det gælder jordbrugskommissionerne, hvor det afhængigt af beslutningerne om den fremtidige kommunale struktur kan være hensigtsmæssigt at henlægge kommissionerne til regionale organer.

For visse opgaver på naturområdet synes en decentralisering ligeledes at kunne sikre en større sammenhæng med den øvrige regionale opgavevaretagelse og prioritering. Det gælder f.eks. skovområdet, hvor en samling af de statslige og regionale tæt sammenhængende opgaver på naturområdet synes hensigtsmæssig.

Endelig er det kommissionens vurdering, at større amter vil kunne indebære samling af en større del af ungdomsuddannelsesområdet, AMU, KVVU mv. i amterne, som eventuelt også vil kunne overtage ansvaret for de mellemlange videregående uddannelser (MVU), jf. også beskrivelsen af den brede amtsmodel i kapitel 18. En regional

varetagelse af hidtil statslige MVU'ere vil dog stille krav om en betydelig statslig styring af indhold i og udbud af uddannelserne.

#### 17.4. Hovedmodeller for den offentlige sektors struktur

---

I opstillingen af mulige modeller for den offentlige sektors struktur har kommissionen lagt vægt på:

- En stor del af de væsentlige problemer i den nuværende struktur løses.
- Realistiske alternativer til den nuværende struktur beskrives.
- Modellerne tilgodeser så vidt muligt de centrale hensyn, der er opstillet i kapitel 15, men således at modellerne afspejler en forskellig vægtning af de enkelte hensyn.
- Hver model hænger sammen i forhold til et overordnet rationale.

Samtidig har kommissionen lagt vægt på, at en ny struktur skal kunne håndtere de udfordringer, som den offentlige sektor står over for i de kommende år, jf. kapitel 16.

De snævre økonomiske rammer for den offentlige sektor, herunder den demografiske ændring i befolkningen, indebærer, at der fremover kun vil være plads til en meget begrænset vækst i de offentlige udgifter. Bedre offentlig service skal i høj grad tilvejebringes ved effektiviseringer, hvilket stiller store krav til prioritering og styring. Det er derfor af central betydning, at den offentlige sektors struktur understøtter dette, hvilket blandt andet indebærer følgende:

- Mulighederne for udnyttelse af stordriftsfordele skal tilgodeses.
- Parallele funktioner skal minimeres.
- Opgaverne søges løst på det "lavest mulige effektive specialiseringsniveau", hvilket dog stiller krav til kapacitet og faglig bæredygtighed, med henblik på i højere grad at kunne håndtere opgaver, der ligger på grænsen til det specialiserede system. Samtidig skal incitamentet på såvel institutions- som myndighedsniveau understøtte denne målsætning.

Endvidere må strukturen kunne håndtere stigende krav fra borgerne. Kommissionen anser det således som givet, at borgerne vil stille større krav om individuelt tilpassede ydelser. Det indebærer blandt andet, at forvaltningsenhederne skal kunne håndtere indførelse af valgmuligheder på de offentlige serviceområdet samt være i stand til kunne "matche" mere vidende og kritiske borgere. Det er kommissionens vurdering, at det stiller større krav til den administrative kapacitet og professionalitet. Samtidig skal forvaltningsenhederne fortsat kunne sikre udgiftsstyring ved kapacitetstilpasning. Det er imidlertid afgørende, at den politiske kontrol af forvaltningen ikke reduceres som følge af en mere professionaliseret forvaltning.

I forhold til den teknologiske udvikling er det kommissionens vurdering, at især digitalisering af den offentlige forvaltning både giver mulighed for højere effektivitet og kvalitet i opgavevaretagelsen, men at fuld indhøstning af gevinsterne stiller krav til forvaltningsenhedernes kapacitet, dvs. størrelse samt til opgavefordelingen mellem enhederne, således at forvaltningsgrænser ikke modvirker digital forvaltning.

Endelig anser kommissionen det for et givet rammevilkår, at der vil ske en fortsat internationalisering af kapital, virksomheder og arbejdskraft. Hvis Danmark skal få det fulde udbytte af de vækstmuligheder, som internationaliseringen giver mulighed for, stiller det store krav til den offentlige sektor. Ikke mindst er det væsentligt, at de regionale og lokale forudsætninger for et attraktivt erhvervmiljø er til stede, da produktion, kompetenceudvikling og rekruttering af arbejdskraft i høj grad er lokal og regional.

Det er derfor væsentligt, at strukturen tilgodeser behovet for, at de offentlige forvaltningsenheder har tilstrækkelig organisatorisk kapacitet til at matche virksomhedernes behov, herunder at virksomhederne oplever en sammenhængende, effektiv og "sømløs" offentlig service. Det drejer sig om alt fra håndtering af sygedagpengesager, hurtig og korrekt behandling af lokalplaner og byggetilladelser og sikring af et kvalificeret arbejdskraftudbud til tilvejebringelse af den nødvendige fysiske infrastruktur.

Det er på denne baggrund kommissionens samlede vurdering, at en tilfredsstillende løsning af opgaverne fremover vil kræve mere specialiserede og professionelle kompetencer i de offentlige forvaltninger, en større grad af helhedsorientering og sammenhæng på tværs af både sektorområder og myndigheder samt en betydelig evne til hurtigt at kunne omstille opgavevaretagelsen i forhold til de problemer og behov, virksomheder og borgere har.

Det er samtidig kommissionens vurdering, at en decentral varetagelse af opgaverne giver det bedste grundlag for en helhedsorienteret og behovstilpasset opgaveløsning.

På baggrund af kommissoriet har kommissionen valgt at opstille tre hovedmodeller for den offentlige sektors struktur samt en række varianter heraf. De tre hovedmodeller er:

- Tre direkte valgte forvaltningsled.
- To direkte valgte forvaltningsled og ét eller flere indirekte valgte forvaltningsled.
- To direkte forvaltningsled.

Det skal understreges, at der er tale om "stiliserede modeller". Modellerne er opstillet som et kontinuum, gående fra en model, der med undtagelse af de anbefalede mindstestørrelser for amter og kommuner er identisk med den nuværende indretning af den offentlige sektor, til en model med alene to forvaltningsled – staten og kommuner. Hensigten med at opstille en række stiliserede modeller er at anskueliggøre nogle af de vigtigste fordele og ulemper, der knytter sig til opgavernes forankring. Det vil således være muligt at kombinere elementer fra de forskellige modeller.

Med udgangspunkt i kommissoriet har kommissionen lagt til grund, at modeller med to direkte valgte forvaltningsled indebærer, at amterne nedlægges.

Det forudsættes i kommissoriet for kommissionens opstilling og vurdering af modeller, at opgaver placeres på samme forvaltningsniveau i hele landet. Det indebærer, at Københavns og Frederiksberg kommuner samt Bornholms Regionskommune skal have samme opgaver som landets øvrige kommuner.

Endvidere har kommissionen i alle modeller med ændret opgavefordeling taget som udgangspunkt, at opgavefordelingen i hovedstadsområdet skal svare til det øvrige land. Det indebærer, at de opgaver, der varetages af de to indirekte valgte forvaltningsenheder i hovedstadsområdet, H:S og HUR, i en ny struktur skal varetages af forvaltningsenheder, der har samme struktur som i det øvrige land. Dette indebærer, at opgaverne i H:S og HUR i en tredledsmodel overgår til et regionalt niveau.

I en toledsmodel uden indirekte valgte forvaltningsled overføres H:S-opgaverne til staten, mens HUR's opgaver fordeles mellem staten og kommunerne. Endelig vil de to forvaltningsenheders konstruktion i en toledsmodel med indirekte valgte regioner skulle tilpasses ændrede regionsgrænser og sammensætning af bestyrelse/regionsråd.

Kommissionen forudsætter endvidere, at kommunerne, uanset model, fastholder de nuværende opgaver på de primære kommunale velfærdsområder (folkeskole-, børnepasnings- og ældreområdet mv.). Baggrunden herfor er, dels at politisk nærhed er af meget væsentlig betydning for opgavevaretagelsen på disse områder. Dels at kommunerne er fagligt bæredygtige til varetagelsen af opgaverne, om end noget større kommuner vil kunne styrke den faglige bæredygtighed og effektivitet i opgavevaretagelsen på visse områder.

Løsningerne af problemerne på skatteadministrationsområdet og beskæftigelsesområdet er stort set uafhængige af løsningerne på de øvrige opgaveområder. Kommissionen har derfor ikke særskilt berørt de to områder yderligere i kapitel 18-20.

For så vidt angår beskæftigelsesområdet har kommunestørrelsen i modellerne imidlertid betydning, da det ikke kan vurderes med sikkerhed, om kommuner på 20.000 indbyggere vil være tilstrækkeligt økonomisk bæredygtige til at muliggøre et enstrengt system.

#### **17.4.1. Hovedmodel med tre direkte valgte forvaltningsled**

En model med tre direkte valgte forvaltningsled har som hovedbegrundelse, at opgaver, der ikke kan varetages bæredygtigt på

kommunalt niveau, eller som har en større befolkningsmæssig eller geografisk udstrækning, placeres på et direkte valgt regionalt niveau, hvilket vil sige, at vælgerne kan stille politikere direkte til ansvar for varetagelsen af alle myndighedsopgaver, samtidig med at de regionale opgaver varetages decentralt.

Hvilke opgaver, der ikke kan varetages bæredygtigt af kommunerne, er naturligvis afhængig af kommunestørrelsen. Men selv ved relativt store kommuner, vil der være opgaver, som ikke kan løses af de enkelte kommuner. Det gælder regionplanlægning, visse opgaver på miljøområdet, regional trafikplanlægning og sygehusplanlægning. Disse opgaver kan i en treledsmodel forankres på et direkte valgt regionalt niveau.

Inden for hovedmodellens rammer har kommissionen i kapitel 18 valgt at opstille forskellige muligheder for en ændret opgavefordeling mellem stat, amter og kommuner, og hvor der som følge heraf også stilles forskellige krav til kommune- og amtsstørrelse. Endvidere vurderes, jf. *kommissoriet*, hvilke krav til ændrede kommune- og amtsstørrelser som kræves ved den nuværende opgavefordeling.

Kommissionen har i belysningen af mulige modeller med tre direkte valgte forvaltningsled lagt på vægt på, at de nuværende bæredygtighedsproblemer på sygehusområdet og i kommunernes opgavevaretagelse på blandt andet socialområdet afhjælpes gennem større amter og kommuner.

#### **17.4.2. Hovedmodel med to direkte valgte forvaltningsled og ét eller flere indirekte valgte forvaltningsled**

En model med to direkte valgte forvaltningsled, dvs. stat og kommuner, og ét eller flere indirekte valgte forvaltningsled har som en overordnet begrundelse, at de offentlige borgerrettede opgaver for langt hovedpartens vedkommende kan ansvarsplaceres i kommunerne, hvilket kan give bedre sammenhæng, klarhed og enkelhed i ansvarsfordelingen og styrke muligheden for tværgående prioritering af de offentlige opgaver. En samling af ansvaret i kommunerne indebærer, at omfanget af de drifts-, planlægnings- og infrastrukturopgaver, der skal varetages på regionalt niveau, er så begrænset, at de ikke alene kan bære et direkte valgt regionalt niveau. Disse opgaver kan derfor varetages i kommunale samarbej-

der, hvilket samtidig vil give kommunerne indflydelse på disse opgaver. Endelig indebærer to, frem for tre, direkte valgte forvaltningsled, at der kun vil være to skatteudskrivende led, idet ret til skatteudskrivning kun kan tillægges direkte valgte forvaltningsled, jf. *kommissionens kommissorium*.

I kommissionens opstilling af modeller med to direkte valgte forvaltningsled og ét eller flere indirekte valgte forvaltningsled har kommissionen lagt til grund, at de enkelte kommuner skal overtage så mange af de amtslige og statslige opgaver som muligt inden for de grænser, som en realistisk kommunestørrelse sætter. Antallet af opgaver, der skal varetages af indirekte valgte forvaltningsled, søges derved begrænset til de opgaver, der stiller betydelige krav til befolkningsunderlag eller som har en stor geografisk udstrækning, dvs. sygehusområdet samt regional fysisk planlægning, regional trafikplanlægning mv. Endvidere er det lagt til grund, at såvel kommuner som de indirekte valgte forvaltningsled bliver betydeligt større end de nuværende amter og kommuner. Det indebærer afhjælpning af de nuværende svagheder, der er relateret til manglende bæredygtighed på sygehusområdet og i kommunernes opgavevaretagelse på blandt andet socialområdet. Samtidig indebærer samling af opgaverne på ungdomsuddannelses-, social- og specialundervisningsområdet på samme forvaltningsniveau, at de nuværende problemer ved delt ansvarsplacering afhjælpes.

Da kommissionen lægger til grund, at ansvaret for den overordnede planlægning og drift af sundhedsvæsenet skal være forankret i politiske organer, har kommissionen ikke belyst modeller, hvor ledelsen af de indirekte valgte forvaltningsled varetages af personer, der ikke er folkevalgte. Endvidere har kommissionen lagt vægt på, at de indirekte valgte forvaltningsenheder skal være kommunalt forankret, hvorfor kommissionen tager udgangspunkt i, at ledelsen skal varetages af kommunalbestyrelsesmedlemmer.

De varianter, der opstilles af hovedmodellen, adskiller sig ved de hensyn, der lægges til grund ved sammensætningen af det ledende organ i det indirekte valgte forvaltningsled og dermed, hvilken model der skal anvendes til udpegning af de kommunalbestyrelsesmedlemmer, der skal være repræsenteret i organet.

### 17.4.3. Hovedmodel med to direkte valgte forvaltningsled

En hovedmodel med to direkte valgte forvaltningsled har som hovedbegrundelse at reducere antallet af forvaltningsled fra tre til to, samtidig med at alle offentlige opgaver som udgangspunkt er underlagt en direkte valgt myndighed, dvs. at opgavefordelingen i modsætning til hovedmodellen med to direkte valgte forvaltningsled og ét eller flere indirekte valgte forvaltningsled ikke baseres på, at nogle opgaver skal varetages i indirekte valgte forvaltningsled.

Det lægges i modellen til grund, at ansvaret for de borgerrettede opgaver i videst muligt omfang placeres i kommunerne med henblik på at fremme sammenhæng og enkelhed i opgavefordelingen.

De af amternes opgaver, der ikke kan overføres til kommunerne, fordi en bæredygtig varetagelse heraf kræver et stort geografisk råderum eller et meget stort befolkningsunderlag, flyttes i modellen til staten. Det indebærer, at blandt andet ansvaret for sygehusvæsenet samles i staten.

## 17.5. Organiseringen af opgaveudførelsen

---

Kommissionen har i overensstemmelse med kommissoriet drøftet, om det i visse tilfælde kan være hensigtsmæssigt, at udførelsen af offentlige opgaver varetages af kommunale samarbejder, herunder f.eks. indirekte valgte regionale organer, selvejende enheder eller den private sektor mv.

For så vidt angår indirekte valgte regionale organer behandles disse som nævnt i kapitel 19.

Mulighederne for ekstern opgavevaretagelse er også berørt i kapitel 19 i gennemgangen af mulige ændringer i opgavefordelingen.

I dette afsnit vurderes mere generelt hensigtsmæssigheden af, at udførelsen af offentlige opgaver varetages på andre måder end ved egenproduktion.

### 17.5.1. Organisationsformerne og fastlæggelse af serviceniveau

For kommunestyret er det centralt, at kommunalbestyrelsen selv kan tilrettelægge sin service og vælge eget serviceniveau inden for lovgivningens rammer.

Dette indebærer, at kommunen forudsættes at kunne stille et ”skræddersyet” servicetilbud til rådighed for kommunens borgere og typisk inden for kommunens grænser.

Ved kommunalreformen i 1970 var det i almindelighed forudsat, at den kommunale opgavevaretagelse hovedsagligt blev varetaget gennem egenproduktion. Siden er udviklingen gået i retning af, at kommuner og amter i højere grad anvender andre produktionsformer, hvor driftsopgaver løses eksternt.

Denne udvikling kan i relation til overvejelserne om en strukturreform give anledning til at overveje to centrale spørgsmål:

For det første om det ved valg af andre produktionsformer end egenproduktion er muligt at bevare adgangen til at tilrettelægge et skræddersyet tilbud til egne borgere?

Og for det andet om udviklingen i retning af, at flere opgaver løses eksternt, har betydning for vurderingen af forvaltningsenhedernes størrelse – det vil sige, er det i dag af mindre betydning for opgavefordelingen, hvorvidt de enkelte forvaltningsenheder vil være i stand til selv at løse en given opgave ved egenproduktion?

### 17.5.2. Anvendelsen af andre driftsformer end egenproduktion

Begrundelsen for at anvende en anden produktionsform end egenproduktion er ofte et ønske om at opnå stordriftsfordele og/eller at skabe grundlag for en øget faglig bæredygtighed.

Analysen i *kapitel 13* om udførelsen af offentlige opgaver viste, at både anvendelse af leverandører fra den private sektor, selvejende institutioner samt kommunale samarbejder og fællesskaber kan give mulighed for at realisere stordriftsfordele.

Ligeledes er det vurderingen, at også den faglige bæredygtighed og kvaliteten af opgaveløsningen som udgangspunkt kan styrkes ad

denne vej, idet der åbner sig muligheder for at skabe den nødvendige volumen for varetagelsen af opgaven.

Med hensyn til mulighederne for at bevare kommunalbestyrelsens råderum i forhold til at fastsætte eget serviceniveau er det imidlertid vurderingen, at ekstern produktion kan indebære begrænsninger heri.

I forhold til hvorledes kommunale samarbejder, herunder også kommunale fællesskaber og organer oprettet ved lov, i dag typisk er organiseret og fungerer, fastsættes der normalt et fælles serviceniveau mere eller mindre formaliseret efter aftale med de øvrige kommuner. Det skal dog bemærkes, at der er eksempler på samarbejder, hvor der er mulighed for, at hver af de deltagende kommuner fastsætter eget serviceniveau. Dette gælder blandt andet nogle miljøcentre, men mulighederne for en sådan differentiering afhænger af produktionsforholdene. F.eks. kan det på en skole være praktisk vanskeligt at give et bedre undervisningstilbud til elever fra én kommune end elever fra en anden, ligesom det også i botilbud mv. kan blive vanskeligt at differentiere ydelsen.

Ved brug af den private sektor kan kommunen som udgangspunkt efterspørge det servicetilbud, der politisk er truffet beslutning om at stille til rådighed for borgerne. Mulighederne for at få den ønskede skræddersyede løsning til kommunen, forudsætter imidlertid, at der på det pågældende område eksisterer et veludbygget marked med adgang til differentierede ydelser.

Endvidere kan det i relation til udlicitering bemærkes, at selve udbudsprocessen stiller ganske store faglige krav til den kommunale administration. Dette – eventuelt i kombination med et ønske om at skabe større volumen i efterspørgslen – kan føre til, at kommuner går sammen om at gennemføre en udbudsforretning. Ud fra hensynet til at søge stordriftsfordele indhentet vil det være rationelt. Det kan imidlertid også indebære, at den enkelte kommune i nogen grad må give afkald på suverænt at skræddersy sit eget serviceniveau. Denne situation svarer til situationen, hvor der etableres kommunale samarbejder for at opnå stordriftsfordele.

Som anført afhænger kommunens mulighed for at skræddersy serviceniveauet ved anvendelse af eksterne private leverandører af et

veludbygget marked. Tilsvarende kan det diskuteres, om kommunen i forbindelse med brug af selvejende institutioner uden driftsoverenskomst har mulighed for præcist at få den ønskede service, da udbuddet af ydelser ofte er begrænsede. Det gælder især, hvis institutionen/ydelsen er meget specialiseret. I disse situationer må kommunen således, når der er flere udbydere, vælge den selvejende institution, der bedst matcher kommunens præferencer.

Samlet er vurderingen således, at kommuner ved øvrige driftsformer end egenproduktion har mulighed for at indhøste stordriftsfordele og skabe grundlag for en øget faglig bæredygtighed i forhold til egenproduktion. Men det er samtidig vurderingen, at ekstern drift i visse tilfælde kan betyde indskrænkninger i kommunernes muligheder for at skræddersy sin service til borgerne.

Hertil kommer, at ekstern produktion – hvad enten der er tale om kommunale samarbejder og herunder fællesskaber, selvejende institutioner uden driftsoverenskomst eller private virksomheder – i en vis udstrækning kan skabe uklarhed i ansvarsplaceringen og indskrænke borgernes muligheder for indflydelse og demokratisk kontrol, jf. kapitel 13.

Kommissionen finder derfor samlet, at der i overvejelserne om en strukturreform med en ændret opgavefordeling ikke kan ses bort fra betydningen af forvaltningsenhedernes størrelse. En opgavefordeling, hvor en betydelig del af opgaverne på grund af størrelsen af de ansvarlige forvaltningsenheder kun kan udføres gennem kommunale samarbejder, selvejende institutioner uden driftsoverenskomst eller private leverandører, vil være u hensigtsmæssig.

På den anden side skal det understreges, at der aldrig vil kunne etableres en struktur, hvor samtlige opgaver altid kan løses inden for den enkelte forvaltningsenhed.

I forlængelse heraf kan der være anledning til at overveje, om der er opgavetyper, hvor de eventuelle ulemper ved ekstern produktion vil være af mindre betydning.

Der kan her for det første peges på opgaver, hvor kommunalbestyrelsen reelt ikke har noget eller kun et meget begrænset politisk råderum for at fastsætte et lokalt serviceniveau. I disse tilfælde vil

ekstern opgavevaretagelse med sigte på at indhøste stordriftsfordele og fremme den faglige bæredygtighed være forholdsvis uproblematisk.

For det andet kan der peges på såkaldte støttefunktioner eller periferiydelser. For nogle støttefunktioner vil det politiske fokus på at kunne fastsætte et særskilt lokalt serviceniveau formentlig være mindre end for kerneopgaverne. I givet fald giver det mulighed for i større udstrækning at overveje anvendelse af andre driftsformer end egenproduktion. Kommunale samarbejder vil således i enhver struktur kunne ses som løsning på praktiske problemer.

Det skal dog tilføjes, at eksempelvis rengøring er et eksempel på støttefunktion, hvor erfaringerne viser, at der kan være et betydeligt fokus på mulighederne for at styre serviceniveauet.



# 18

## Modeller med tre direkte valgte forvaltningsled

### 18.1. Indledning og sammenfatning

---

Af kommissoriet fremgår det, at Strukturkommissionen skal:

”[...]foretage en vurdering af, hvilke geografiske og befolkningsmæssige kriterier, herunder hvilke kommune- og amtsstørrelser, der i årene fremover bør lægges til grund for en kommunal og amtskommunal inddeling. Ved vurderingen tages udgangspunkt i den nuværende opgavefordeling mellem stat, amter og kommuner.”

Af kommissoriet fremgår det endvidere, at kommissionen skal:

”[...]vurdere fordele og ulemper ved forskellige modeller for en ændret opgavefordeling mellem stat, amter og kommuner med udgangspunkt i eventuelle anbefalinger af ændrede kommune- og amtsstørrelser.”

Fælles for de to stillede opgaver er, at der tages udgangspunkt i en fastholdelse af de nuværende tre forvaltningsled. I den første model fastholdes den nuværende opgavefordeling mellem stat, amter og kommuner, og på baggrund heraf vurderes den nødvendige mindstestørrelse for forvaltningsenhederne. I den anden overordnede model lægges der op til en ændret opgavefordeling mellem forvaltningsleddene og en tilhørende vurdering af den nødvendige mindstestørrelse givet den ændrede opgavefordeling.

På baggrund heraf er kapitlet opdelt i to dele. I første del vurderes, hvilken størrelse amter og kommuner som minimum bør have for at kunne løse deres nuværende opgaver på tilfredsstillende vis, også set i et længere tidsperspektiv.

I anden del vurderes forskellige modeller for en ændret opgavefordeling mellem stat, amter og kommuner. Der opstilles to forskellige modeller:

- En ”bred amtsmodel”, hvor der tages udgangspunkt i, at kravene til enhedernes mindstestørrelse ved den nuværende opgavefordeling giver mulighed for en yderligere decentralisering af visse opgaver især til amterne, men også til kommunerne.
- En ”bred kommunemodel”, hvor udgangspunktet er, at en række opgaver, som i dag er delt mellem amter og kommuner, decentraliseres til kommunerne, samtidig med at enkelte opgaver flyttes fra amterne til staten blandt andet af hensyn til samordning med opgaver, der allerede ligger i staten.

Der redegøres for kommissionens vurderinger af fordele og ulemper ved de opstillede modeller, og der gives en overordnet vurdering af, hvilke krav de opstillede modeller stiller til størrelsen af befolkningsunderlaget i amter og kommuner.

Det er kommissionens overordnede vurdering, at såvel amter som kommuner, der er større end den nuværende mindstestørrelse, vil kunne give borgerne en højere kvalitet og større effektivitet i den offentlige opgavevaretagelse.

Der er en vis usikkerhed forbundet med anbefaling af en minimumsstørrelse af forvaltningsenhederne ved den nuværende opgavefordeling. Det er kommissionens samlede vurdering, at en mindstestørrelse for kommunerne på 20.000 indbyggere vil kunne sikre rammerne for en tilfredsstillende faglig bæredygtighed i løsningen af de væsentligste nuværende opgaver, samtidig med at hensynet til nærhed, borgerinddragelse og demokratisk bæredygtighed tilgodeses.

Alt i alt er det med hensyn til det regionale niveau kommissionens opfattelse, at udviklingen stiller krav om væsentlig større regioner.

Kommissionen vurderer samlet set, at hensynet til løsningen af navnlig sundheds- og planlægningsopgaverne tilsiger, at landet

fremover bør inddeles i højst 7-8 regioner. Kommissionen finder endvidere, at antallet af regioner ikke bør være færre end tre. Hensynet til planlægningen af den specialiserede sygehusbehandling taler for relativt få amter, mens hensynet til lokalkendskab, statens styringsmuligheder og varetagelsen af visse øvrige regionale opgaver taler for, at amterne ikke bliver for store. Det konkrete antal regioner må ses i sammenhæng med regionernes opgaveportefølje, samt hvorvidt der er tale om direkte eller indirekte valgt ledelse.

Det er endelig kommissionens vurdering, at løsningen af hovedstadsproblemerne forudsætter, at der etableres en region eller et amt af en størrelse, der muliggør en hensigtsmæssig placering af H:S' og HUR's nuværende opgaver.

Kommissionen har valgt alene at angive, i hvilken del af intervallet og ud fra hvilke hensyn antallet af regioner fastlægges i de forskellige modeller.

Selv om hensynet til planlægningen af den specialiserede sygehusbehandling taler for forholdsvis få amter, vurderes det hensigtsmæssige antal regionale enheder ved uændret opgavefordeling som følge af amternes brede opgaveportefølje, skatteudskrivningsret og direkte valgte ledelse at ligge i den øvre ende af intervallet på 3-8 regioner, f.eks. 7-8.

Hvorvidt der sker en løsning af de særlige hovedstadsproblemstillinger i denne model, herunder en løsning af HUR's nuværende opgaver, vil afhænge af den konkrete geografiske inddeling. En løsning vil således forudsætte, at der i hovedstadsregionen etableres et amt af en størrelse, der muliggør en hensigtsmæssig placering af HUR's og H:S' nuværende opgaver.

Ifølge kommissoriet skal kommissionen endvidere vurdere, om det inden for disse kommune- og amtsstørrelser vil være muligt at decentralisere yderligere opgaver til amts- eller kommuneniveau.

Med udgangspunkt i en mindste kommunestørrelse på 20.000 indbyggere og 7-8 amter vurderes derfor i *den brede amtsmodel*, hvilke opgaver der hensigtsmæssigt kan decentraliseres inden for disse minimumsstørrelser. Som navnet antyder, vil der med disse

bindinger på navnlig kommunestørrelsen primært kunne udlægges en række opgaver fra staten til amterne – det drejer sig om de statslige ungdomsuddannelser, arbejdsmarkedsuddannelserne og de kortere videregående uddannelser, de resterende statslige veje (på nær det overordnede vejnet), regionale sidebaner og lokalbaner, ligesom enkelte statslige opgaver inden for erhvervsfremme flyttes fra staten til amterne. På en række områder ændres snitfladen mellem amter og kommuner, således at kommunerne overtager en større del af opgaverne på det sociale og socialpsykiatriske område. Dette sker ved at øge grundtaksten på områderne. Samtidig samles den almene og vidtgående specialundervisning i kommunerne.

Finansieringsmæssigt forudsættes det i modellen, at amterne fortsat har selvstændig skatteudskrivningsret. Dette udelukker dog ikke, at der kan indgå en kommunal betaling f.eks. for sygehus og sygesikringsydelse af hensyn til at øge de kommunale økonomiske incitamenter til forebyggelse og udvikling af alternative tilbud mv.

Sammenlignet med den nuværende struktur og opgavefordeling er de primære fordele ved modellen, at de øgede krav til kommunernes og amternes minimumsstørrelse skaber bedre rammer for en højere grad af faglig og økonomisk bæredygtighed og effektivitet i opgavevaretagelsen. En række opgaver decentraliseres, samtidig med at en række opgaver samles navnlig hos amterne med øget mulighed for koordinering og prioritering. Amterne får bedre rammer for at styrke den regionale erhvervsudvikling gennem samling af ansvaret for regional erhvervs- og uddannelsesudbud. Den ændrede snitflade i arbejdsdelingen på det sociale og socialpsykiatriske område, som følge af forhøjelse af grundtaksten og samlingen af specialundervisningen i kommunerne, kan medvirke til at skabe forbedrede incitamenter i kommunerne til forebyggende indsats og til en indsats på lavest mulige effektive specialiseringsniveau.

Samtidig har modellen nogle ulemper, som følge af at der er en række af de svagheder, der er konstateret i den nuværende opgavefordeling, jf. *kapitel 16*, som modellen ikke tager højde for. Således er ansvaret for blandt andet sundhedsvæsenet og socialområdet fortsat opdelt mellem amter og kommuner, hvorfor modellen kun i et vist omfang medvirker til at modvirke problemer med

manglende koordinering og usammenhængende behandlingsforløb mv. Tilsvarende vil der set fra borgerens synsvinkel fortsat være flere ansvarlige myndigheder på de samme opgaveområder, hvilket ikke bidrager til enkelhed i den offentlige sektors opbygning. Endvidere kan det ikke vurderes med sikkerhed, om kommuner på 20.000 vil være tilstrækkeligt økonomisk bæredygtige til at muliggøre et enstrengt beskæftigelsessystem. Løsningen af hovedstadsproblemet forudsætter et amt af en størrelse i hovedstadsregionen, der muliggør en hensigtsmæssig placering af HUR's og H:S' nuværende opgaver. Med 7-8 amter kan dette give anledning til et hovedstadsamt med et betydeligt større befolkningsunderlag end i de øvrige amter.

Efterfølgende er vurderet en model for ændret opgavefordeling, *den brede kommunemodel*, hvor der tages udgangspunkt i, at kravet til mindste kommunestørrelse øges, således at flere opgaver kan decentraliseres yderligere ved udlægning til kommunerne. Amterne varetager i denne model kun de opgaver, der stiller meget store krav til det geografiske råderum eller befolkningsmæssige underlag – det vil sige myndigheds- og driftsansvar for det behandlende sundhedsvæsen, miljøopgaver i forhold til fredning, grundvand, naturpleje, mv., overordnet regionplanlægning og opgaver i forhold til erhvervsfremme, kollektiv trafik og veje. Opgaverne på det sociale og socialpsykiatriske område og specialundervisningen samles i kommunerne, og der indføres delvis kommunal betaling for ydelser på sundhedsområdet. Ungdomsuddannelserne samles i staten – dog kan det alternativt overvejes at placere det almene gymnasium i kommunerne. Derudover samles miljøtilsynet i kommunerne.

Det er kommissionens samlede vurdering, at denne opgavefordeling vil øge kravene til kommunestørrelsen. Det må vurderes, at mindstestørrelsen for kommunerne i denne model er ca. 30.000 indbyggere, om end en vurdering af krav til kommunestørrelse er forbundet med en vis usikkerhed.

Det hensigtsmæssige antal amter i modellen ligger i den midterste del af intervallet på 3-8, f.eks. 4-6. Med færre opgaver placeret i amterne kan hensynet til statens styringsmuligheder bedre forenes med færre amter end i den brede amtsmodel, hvilket sam-

tidig vil give mulighed for at tilgodese hensynet til planlægningen af den specialiserede sygehusbehandling.

Finansieringsmæssigt kan der i modellen både overvejes en variant, hvor amterne bibeholder deres skatteudskrivningsret, og en variant, hvor amterne fratages deres skatteudskrivningsret. Samtidig indgår der i modellen, som nævnt, en delvis kommunal betaling for sygehus- og sygesikringsydelser af hensyn til at øge de kommunale økonomiske incitamenters til forebyggelse og etablering af alternativer til sygehusindlæggelse mv., jf. kap. 17.

Sammenlignet med den nuværende struktur og opgavefordeling er de primære fordele ved modellen, at de betydelige krav i modellen særligt til kommunernes, men også til amternes minimumsstørrelse skaber bedre rammer for en højere grad af faglig og økonomisk bæredygtighed og effektivitet i opgavevaretagelsen. Decentraliseringen af flere opgaver indebærer, at flere opgaver løses tættere på borgerne med mulighed for bedre sammenhæng i opgavevaretagelsen, styrket lokal prioritering og øget interesse for det kommunale demokrati. Samtidig fremmes målsætningen om øget enkelhed i den offentlige sektor set fra borgerens synsvinkel, idet kommunernes rolle som hovedindgang for borgerne til relevante ydelser i den offentlige sektor styrkes. Ud over specialundervisningen samles i denne model en række beslægtede eller parallelle funktioner i kommunerne (det sociale og socialpsykiatriske område og miljøtilsynet), hvilket skaber øget enkelhed for borgeren, bedre rammer for sammenhængende sagsforløb og bedre rammer for at undgå uensigtsmæssige økonomiske incitamenters mellem forvaltningsled.

Samtidig rummer modellen nogle ulemper. Der kan være en risiko for mindre faglig og økonomisk bæredygtighed i varetagelsen af myndighedsopgaver på specialiserede områder, der udlægges fra amterne til kommunerne og fra staten til kommunerne – det er dog vurderingen, at der med de forudsatte minimumskrav til kommunerne i modellen er sikret en tilstrækkelig økonomisk og faglig bæredygtighed på disse områder. Samtidig er det forudsat, at der af hensyn til den faglige bæredygtighed i fornødent omfang oprettholdes f.eks. statslige, amtslige, fælleskommunale eller institutionsbundne videns- eller rådgivningsfunktioner, som kommunerne kan anvende. Amternes opgaver udtyndes en del, hvilket betyder,

at sygehusudgifterne udgør langt hovedparten af de amtslige udgifter. Kombinationen af på den ene side direkte valgte amter med skatteudskrivningsret og på den anden side en smal opgaveportefølje kan være uhensigtsmæssigt i forhold til udgiftsstyring på området, idet der kun i begrænset omfang kan ske en tværgående prioritering inden for det enkelte amt. Set i lyset af den betydelige statslige involvering i styringen og prioriteringen på sygehusene, vil amternes reelle politiske autonomi også være begrænset.

Beskæftigelsesområdet og skatteområdet er ikke særskilt behandlet i dette kapitel, idet opgaveændringer på disse områder er stort set uafhængige af, hvilken konkret model i øvrigt der vælges. Det kan dog ikke vurderes med sikkerhed, om kommuner med 20.000 indbyggere vil være tilstrækkeligt økonomisk bæredygtige til at muliggøre et enstrengt beskæftigelsessystem. Det vurderes, at en mindste kommunistørrelse på 30.000 indbyggere på beskæftigelsesområdet bedre kan sikre en sådan bæredygtighed i kommunerne. Der foreligger imidlertid ikke noget klart grundlag for at vurdere, hvor stort et befolkningsunderlag opgaveflytningen vil forudsætte.

## 18.2. Krav til minimumsstørrelse ved uændret opgavefordeling mellem stat, amter og kommuner

---

Det fremgår af Strukturkommissionens kommissorium, at der skal foretages en vurdering af, hvilke kommune- og amtsstørrelser der i årene fremover bør lægges til grund for en kommunal og amtskommunal inddeling, hvor der tages udgangspunkt i den nuværende opgavefordeling mellem stat, amter og kommuner.

I denne model vurderes med andre ord kommune- og amtsstørrelserne med henblik på en tilpasning, således at der sikres en tilfredsstillende varetægelse af de nuværende opgaver set i fremtidsperspektiv, samtidig med at de centrale hensyn til indretningen af den offentlige sektor tilgodeses, herunder hensyn til bæredygtighed, effektivitet, demokrati, borgerinddragelse og nærhed mv.

En vurdering af kommune- og amtsstørrelser ved uændret opgavefordeling muliggør endvidere, at det i de senere modeller med ændret opgavefordeling i den offentlige sektor klarere kan udskilles,

hvilke konsekvenser en ændret opgavefordeling vurderes at have for kravene til forvaltningsenhedernes mindstestørrelse.

### 18.2.1. Vurdering af forvaltningsenhedernes minimumstørrelse ved uændret opgavefordeling

Det fremgår af kapitel 16, at der er en række svagheder ved den nuværende struktur knyttet til forvaltningsenhedernes størrelse, jf. *boks 18.1*.

#### **Boks 18.1. Opsummering af svagheder i den nuværende struktur knyttet til enhedernes størrelse**

- De fleste af de nuværende amter er for små til at sikre en optimal sygehusplanlægning og sygehusstruktur, ligesom miljø- og planområdet kan tale for større amter.
- Der er på en række områder indikationer på, at de mindre kommuner har problemer med den faglige bæredygtighed. Det gælder på det sociale område f.eks. i forhold til anbringelsessager, på specialundervisningsområdet, på miljøområdet, skatteområdet, beskæftigelsesområdet og integrationsområdet og i forhold til det administrative område og it-området.
- De mindre kommuner har i gennemsnit højere udgifter pr. indbygger korrigeret for udgiftsbehov og økonomisk formåen. Det gælder f.eks. i forhold til administration, dagpasningsområdet, folkeskoleområdet, skatteområdet osv. Samtidig er der dog tegn på, at der i kommuner over en vis størrelse kan opstå stordriftsulemper.
- Mindre kommuner har sværere ved at sikre bredde i forhold til valgmuligheder.

Som det også er gennemgået i kapitel 16, synes en række udviklingstendenser endvidere at kunne forstærke svaghederne knyttet til forvaltningsstørrelse over tid, jf. *boks 18.2*.

### **Boks 18.2. Udviklingstendenser, der kan forstærke de nuværende svagheder knyttet til forvaltningsstørrelse**

- Øget kompleksitet og specialisering øger kravene til den faglige bæredygtighed.
- Den teknologiske udviklings øgede muligheder for effektivisering og kvalitetsforbedring vil bedst kunne indhøstes i større forvaltningsenheder.
- En mekanisk fremskrivning af befolkningsudviklingen indikerer, at demografien ikke udvikler sig ens på regionalt niveau, hvilket kan sætte mindre kommuner i tyndt befolkede egne yderligere under pres.
- Øget brugerorientering kan gøre det hensigtsmæssigt at kunne adskille bestiller- og leverandørfunktionen og øge valgmulighederne, hvilket alt andet lige vurderes bedst at kunne indfries ved en vis kommunal minimumsstørrelse.

#### **18.2.2. Samlet vurdering af antallet af kommuner**

Mens gennemgangen af svaghederne, der knytter sig til forvaltningsstørrelse, tydeliggør, at de mindre kommuner er for små, så er det straks vanskeligere at pege på, hvad en hensigtsmæssig minimumsstørrelse af kommunerne er.

Fastsættelsen af krav til mindstestørrelse vanskeliggøres også af, at den mest hensigtsmæssige kommunestørrelse ikke vil være den samme for løsningen af forskellige opgaver.

Balancen vil være at finde frem til en mindste kommunestørrelse, der giver kommunen bedre muligheder for at varetage de for borgerne væsentligste opgaver uden samtidig at forringe mulighederne for en god opgavevaretagelse på andre områder. Samtidig vil balancen være at fastsætte en mindstestørrelse, der løser nogle af de nuværende problemer med blandt andet faglig bæredygtighed og effektivitet uden samtidig at give køb på andre tværgående hensyn i indretningen af den offentlige sektor, herunder f.eks. muligheden for demokratisk kontrol og styring, borgerinddragelse, muligheden for nærhed mellem borgere og politikere og styrbarhedshensynet.

Som følge af spørgsmålets kompleksitet kan der ikke tilvejebringes et samlet dokumentationsgrundlag, der entydigt dokumenterer den nødvendige mindstestørrelse.

Som led i Strukturkommissionens arbejde er der gennemført en række såvel tværgående som sektorspecifikke analyser af sammenhængen mellem størrelse af kommuner og amter og en række af de centrale kriterier, der lægges til grund for vurderingen af den offentlige struktur. Der er endvidere gennemført en fokusgruppeundersøgelse vedrørende kommunale chefers vurdering af den faglige bæredygtighed, der er inddraget undersøgelser af kommunaldirektørernes holdninger, ligesom kommissionen har gennemført høringer med interesse- og brugerorganisationer, kommunale repræsentanter og forskere på området. Samtidig er der samlet op på og inddraget eksisterende viden om emnet.

Alle disse kilder giver samlet set et billede af, at de mindste kommuner i dag har nogle problemer, særligt i forhold til faglig bæredygtighed, effektivitet og etablering af valgmuligheder for borgerne.

I forhold til faglig bæredygtighed er der således på en lang række sektorområder og i forhold til generel håndtering af de statslige forskrifter, håndtering af udbud mv. indikationer på, at de mindre kommuner har problemer med at sikre en tilstrækkelig faglig bæredygtighed i opgavevaretagelsen. Resultaterne er gennemgået i *kapitel 9 om kvalitet i opgaveløsningen og faglig bæredygtighed*.

I forhold til effektivitet viser en række undersøgelser, at mindre kommuner på en række sektorområder og i forhold til administration og varetagelse af fællesfunktioner har højere udgifter pr. indbygger korrigeret for udgiftsbehov og økonomisk formåen end større kommuner. Samtidig er der dog tegn på, at der i kommuner over en vis størrelse kan opstå stordriftsulemper. Resultaterne er gennemgået i *kapitel 11 om effektivitet*.

I forhold til muligheden for at tilbyde borgerne valgmulighed på forskellige serviceområder viser undersøgelser, at valgmulighederne er stigende med kommunestørrelse. Dette kan skyldes, at større kommuner har bedre forudsætninger for at håndtere de styngsmæssige udfordringer ved øgede valgmuligheder, ligesom de større kommuner har bedre forudsætninger for at skabe et marked for private leverandører af offentligt finansierede serviceydelser. Resultaterne er gennemgået i *kapitel 8 om borgernes valgmuligheder*.

I forhold til lokaldemokratiets funktion skal bemærkes, at nye undersøgelser tyder på, at kommunestørrelse ikke har nogen afgørende betydning for borgernes interesse for og kendskab til lokaldemokratiet, borgernes følelse af tilknytning til kommunen og borgernes opfattelse af at kunne øve indflydelse. Kun når man ser på den individuelle deltagelse, valgdeltagelsen, den politiske tillid og tilfredsheden med kommunale serviceydelser, kan der spores en svag tendens til, at demokratiet har det en anelse dårligere i gruppen af kommuner med mere end 50.000 indbyggere. Det er imidlertid umuligt at fastslå, hvornår denne tendens sætter ind. Det er alene muligt at konstatere, at der i spændet mellem 20.000-30.000 indbyggere og formodentlig op til 70.000-80.000 indbyggere sker en svag reduktion i den individuelle deltagelse, valgdeltagelsen, den politiske tillid og tilfredshed med den kommunale service. Omvendt viser undersøgelsen, at den kollektive deltagelse stiger lidt, idet der i de større kommuner konstateres en svag tendens til, at deltagelsesformer som f.eks. partipolitiske aktiviteter er mere udbredt end i mindre kommuner. Resultaterne er gennemgået i *kapitel 5 om demokratisk bæredygtighed*.

I forhold til borgerinddragelse kan det konstateres, at der er lidt mindre direkte kontakt og deltagelse i de største kommuner, men samlet set vurderes sammenhængen mellem kommunestørrelse og borgerinddragelse at være svag. Det er ikke muligt ud fra det foreliggende empiriske grundlag at konkludere noget entydigt om sammenhængen mellem kommunestørrelse og politisk nærhed. Resultaterne er gennemgået i *kapitel 6 om borgerinddragelse og politisk nærhed*.

Det er kommissionens samlede vurdering, at alle de indsamlede kilder tilsammen skaber grundlag for at konkludere, at de mindre kommuner allerede i dag har problemer med at sikre en fagligt bæredygtig og effektiv opgaveløsning. Dertil kommer, at der, som tidligere anført, er en række udviklingstendenser, der yderligere over tid kan forstærke svaghederne knyttet til forvaltningsstørrelse.

Samlet set er det kommissionens vurdering, at udviklingstendenserne i retning af øget kompleksitet og specialisering, øget brugerorientering, indhøstning af den teknologiske udviklings muligheder og håndtering af den demografiske udvikling – forudsætter en

væsentlig forøgelse af mindstestørrelsen for kommunerne. Det er vurderingen, at en minimumsstørrelse på 20.000 indbyggere vil kunne sikre rammerne for en tilfredsstillende faglig bæredygtighed i løsningen af de væsentligste nuværende opgaver, samtidig med at hensynet til nærhed, borgerinddragelse og demokratisk bæredygtighed tilgodeses.

Generelt skal bemærkes, at en række konkrete forhold kan påvirke den hensigtsmæssige kommunale minimumsstørrelse. Det drejer sig f.eks. om en enheds geografiske udstrækning og befolknings-tæthed.

### 18.2.3. Samlet vurdering af antallet af amter

Det er primært overvejelserne om strukturen på sygehusområdet, der er afgørende for det hensigtsmæssige antal amter. Dog kan der også på visse områder af den fysiske planlægning, trafikplanlægningen og miljøopgaverne konstateres store krav til den faglige bæredygtighed og geografiske udstrækning, hvilket bidrager til, at antallet af amter med fordel kan reduceres.

Ud fra de givne præmisser i dette afsnit om uændret opgavefordeling og fastholdelse af direkte valgte amter med selvstændig skatteudskrivningsret kan anføres følgende overvejelser vedrørende antallet af amter.

De fleste af de nuværende amter er for små til at varetage en optimal sygehusplanlægning i forhold til at sikre et tilstrækkeligt patientunderlag for basisfunktionerne. Hvis planlægningsopgaven skal have et reelt indhold, forudsætter det således større amter.

Endvidere kan hensynet til en bæredygtig varetagelse af de specialiserede funktioner stille yderligere krav til amternes størrelse. Der er således særligt på sygehusområdet en risiko for, at for mange amter bliver selvforsynende også inden for de mere specialiserede funktioner, hvilket kan udtynde patientgrundlaget med risiko for lavere kvalitet i sundhedsydelserne til følge. Endvidere peger udviklingen i retning af, at sundhedsydelserne i stigende grad specialiseres, hvilket betyder, at patienterne rejser længere efter ydelserne, og det naturlige forsyningsområde for sygehusydelserne bliver større. Denne udvikling trækker i retning af relativt få amter.

Tilsvarende vil kravene til det befolkningsmæssige underlag på sygehusområdet generelt formentlig være stigende de kommende år.

Samtidig er der nogle forhold, der trækker i retning af, at amterne ikke må være for store. Således kan hensynet til styrbarhed tale for, at antallet af amter ikke bliver for lille af hensyn til, at staten fortsat har mulighed for at sikre en økonomisk og indholdsmæssig overensstemmelse mellem amternes dispositioner og de politisk besluttede målsætninger. Det er vurderingen, at borgernes oplevede nærhed og tilhørsforhold ikke spiller så væsentlig en rolle på regionalt niveau som i kommunerne. Men hensynet til amtspolitikernes mulighed for lokalkendskab og viden om borgernes præferencer i hele regionen kan tale for, at amterne ikke må være for store.

På baggrund af ovenstående er det samlet set kommissionens vurdering, at i en model med uændret opgavefordeling ligger det hensigtsmæssige antal amter som følge af amternes brede opgaveportefølje, skatteudskrivningsret og direkte valgte ledelse i den øvre ende af intervallet på 3-8, f.eks. 7-8.

Løsningen af hovedstadsproblemet forudsætter et amt af en størrelse i hovedstadsregionen, der muliggør en hensigtsmæssig placering af HUR's og H:S' nuværende opgaver. Med 7-8 amter kan dette give anledning til et hovedstadsamt med et betydeligt større befolkningsunderlag end i de øvrige amter.

### 18.3. Overordnet afgrænsning af modeller for ændret opgavefordeling mellem stat, amter og kommuner

---

#### 18.3.1. Afgrænsning af modeller

Kommissionen har valgt at belyse to modeller for en ændret opgavefordeling mellem stat, amter og kommuner. For begge modeller gælder, at de sigter på at øge decentraliseringen i opgavevaretagelsen og afhjælpe de problemer i den nuværende struktur, som knytter sig til opgavefordelingen, herunder især problemer med manglende sammenhæng på socialområdet, specialundervisningen og ungdomsuddannelsesområdet.

Fælles for modellerne er, at de (om end i forskelligt omfang) stiller øgede krav til kommunernes størrelse i forhold til den størrelse, kommunerne har i dag.

Beskæftigelsesområdet og skatteområdet er særskilt behandlet i *kapitel 17*, herunder fordele og ulemper ved at samle opgaverne på henholdsvis beskæftigelsesområdet og skatteområdet hos samme myndighed. De to opgaveområder behandles derfor ikke eksplicit i den følgende præsentation af de to modeller for ændret opgavefordeling, idet opgaveændringer på disse områder stort set er uafhængige af, hvilken konkret model i øvrigt der vælges.

Dog kan det ikke vurderes med sikkerhed, om kommuner på mindst 20.000 indbyggere vil være tilstrækkeligt økonomisk bæredygtige til at muliggøre et enstrengt beskæftigelsessystem. Det vurderes, at en mindste kommunistørrelse på 30.000 indbyggere på beskæftigelsesområdet bedre kan sikre den tilstrækkelige økonomiske bæredygtighed i kommunerne. Der foreligger imidlertid ikke noget klart grundlag for at vurdere, hvor stort et befolkningsunderlag opgaveflytningen vil forudsætte.

Indledningsvist skal understreges, at der med de to valgte modeller alene er tale om to stiliserede eksempler på opgavefordelingen mellem stat, amter og kommuner. Opgaveporteføljen i de enkelte forvaltningsled kan sammensættes på en række forskellige måder, og de enkelte opgaveområder kan ses som byggeklodser, der kan flyttes mellem forvaltningsled. Hensigten med de to valgte modeller er at anskueliggøre nogle af de vigtigste fordele og ulemper, der knytter sig til opgavernes forankring.

Der foretages en vurdering af følgende to modeller:

### **18.3.2. Den brede amtsmodel**

En model, der er en udmøntning af kommissoriets anmodning om, at kommissionen beskriver, hvilke opgaver der vil kunne flyttes, hvis kommune- og amtsstørrelse tilpasses de krav, som allerede den nuværende opgavefordeling stiller. I modellen opstilles der derfor en ændret opgavefordeling mellem stat, amter og kommuner med udgangspunkt i de i *afsnit 18.2*. fastlagte krav til enhedernes

mindstestørrelse med den nuværende opgavefordeling. Som følge af at de anbefalede amtsstørrelser vil have bæredygtighed til at modtage en række statsopgaver, kan en række opgaver decentraliseres fra staten til amterne, og med de øgede kommunistørrelser vil snitfladen mellem amtslig og kommunal opgavevaretagelse kunne ændres i begrænset omfang.

Konkret indeholder modellen følgende hovedelementer, jf. *boks 18.3*.

### **Boks 18.3. Hovedelementer i den brede amtsmodel**

- Kommune- og amtsstørrelser er baseret på kravene til mindstestørrelse ved den nuværende opgavefordeling.
- Myndighedsansvaret på sundhedsområdet er uændret.
- Grundtaksten på det sociale og socialpsykiatriske område øges, således at snitfladen mellem amter og kommuner ændres.
- Den vidtgående specialundervisning flyttes til kommunerne.
- Ungdomsuddannelser mv. samles i amterne.
- Det amtslige ansvar for erhvervsservice, kollektiv trafik og veje styrkes.

#### **18.3.3. Den brede kommunemodel**

En model, som er karakteriseret ved, at der stilles øgede krav til kommunernes størrelse, hvilket blandt andet betyder, at en række opgaver, der i dag er delt mellem amter og kommuner, i stedet kan samles i kommunerne. Amterne skal i denne model alene varetage opgaver, hvor der er så betydelige krav til indbyggertal eller geografisk udstrækning, at opgaverne ikke kan placeres i kommunerne. En række amtslige opgaver decentraliseres til kommunerne, mens enkelte opgaver (ungdomsuddannelserne) samles i staten.

Konkret indeholder modellen følgende hovedelementer, jf. *boks 18.4*.

## **Boks 18.4. Hovedelementer i den brede kommunemodell**

- Myndighedsansvaret på sundhedsområdet er uændret.
- En delvis kommunal betaling for sygehus- og sygesikringsydelse og fuldt medlemskab af SFU.
- Myndighedsansvaret på det sociale og socialpsykiatriske område samles i kommunerne.
- Den vidtgående specialundervisning flyttes til kommunerne.
- Ungdomsuddannelser samles i staten (evt. kommunale gymnasier).
- Miljøtilsynet med virksomhederne samles i kommunerne, og kommunerne får større kompetence i forhold til den fysiske planlægning.

### **18.4. Model med ændret opgavefordeling – flere opgaver til både amter og kommuner (den brede amtsmodel)**

---

#### **18.4.1. Overordnet begrundelse for modellen**

I følgende model beskrives et scenarium, hvor der etableres en ny opgavefordeling mellem stat, amter og kommuner. I modellen tages udgangspunkt i de mindstekrav til kommunernes størrelse på 20.000 indbyggere og 7-8 amter, som kommissionen har vurderet som det fremtidige størrelsesbehov allerede inden for den nuværende opgavefordeling. På den baggrund vurderes, hvilke opgaveflytninger der kan være hensigtsmæssige inden for disse minimumsstørrelser.

I modellen lægges vægt på en decentralisering inden for den samlede offentlige sektor med samlet flere opgaver til både amter og kommuner.

Overordnet lægger modellen op til at styrke amternes ansvar for opgaver, der har betydning for den regionale økonomiske og erhvervs-mæssige udvikling gennem en samling/styrkelse af en række opgaveområder med betydning herfor. Det primære sigte er at søge at fremme en tværsektoriel tilgang til den regionale udvikling, hvor regional erhvervs- og uddannelsespolitik koordineres.

Endvidere samles opgaverne på visse områder på færre myndigheder med henblik på at styrke koordinering og samtænkning af de pågældende opgaveområder.

I *tabel 18.1.* gives en oversigt over modellens opgavefordeling. Det fremgår for hver opgave, hvorvidt opgaven placeres i henholdsvis staten, amterne eller kommunerne. Hvor der ikke ændres ved opgavens placering, anføres ”uændret”.

**Tabel 18.1. Model med ændret opgaveansvar, hvor amterne styrkes, og hvor kommunernes ansvar på socialområdet mv. forøges (bred amtsmodel)<sup>1</sup>**

<i>Opgaveområde</i>	<i>Staten</i>	<i>Amterne</i>	<i>Kommunerne</i>
Sundhed		Uændret	Uændret
Socialpsykiatri		De mest specialiserede opgaver	Større ansvar i kommunerne
Handicappede og udsatte grupper med særlig behov		De mest specialiserede opgaver	Større ansvar i kommunerne
Ældreområdet			Uændret
Børn og unge (handicap, tvangs-fjernelser mv.)		De mest specialiserede opgaver	Større ansvar i kommunerne
Folkeskolen			Uændret
Vidtgående specialundervisning			Samles i kommunerne
Ungdomsuddannelser, AMU-uddannelser og KVU (kortere videregående uddannelser)		Samles i/flyttes til amterne	
Miljøtilsyn		Uændret	Uændret
Miljø i øvrigt (fredning, grundvand, naturpleje mv.)	Uændret	Uændret	
Fysisk planlægning	Uændret	Uændret	Uændret
Erhvervsservice/-fremme		Styrkelse af det amtslige ansvar for den regionale erhvervsudvikling	Uændret

<sup>1</sup> Det forudsættes i modellen, at særlige opgaveområder i hovedstadsområdet såsom de nuværende opgaver placeret i H:S og HUR samt myndighedsansvaret for S-togene og metroselskaberne placeres regionalt.

Kollektiv trafik		Regionale sidebaner flyttes til amterne	Uændret
Vejne	Overordnet vejnet	Resterende statslige veje (minus det overordnede vejnet) til amterne	Uændret
Integration			Uændret

#### 18.4.2. Nærmere præsentation af modellen

I modellen er opgavefordelingen mellem amter og kommuner på hele sundhedsområdet uændret i forhold til i dag.

På det sociale og socialpsykiatriske område fastholdes ligeledes en arbejdsdeling mellem kommuner og amter, hvor amterne varetager de mere specialiserede opgaver, herunder har forsyningsansvaret i forhold til de specialiserede tilbud.

Idet det forudsættes, at der for opgaverne på det sociale og socialpsykiatriske område er tale om et kontinuum, hvor opgaverne går fra at være basis- eller hyppigt forekommende opgaver til højt specialiserede eller sjældent forekommende opgaver, forudsættes det i stedet, at der sker en ændring af snitfladen i arbejdsdelingen mellem amter og kommuner, hvor kommunerne får en større andel af opgaverne. I praksis kan dette ske gennem et større medfinansieringsansvar (forhøjelse af grundtaksten). Baggrunden herfor er, at kommunerne med forudsætningen om større krav til den kommunale mindstestørrelse både vil være økonomisk bæredygtige og fagligt i stand til at varetage et større spektrum af opgaverne, hvorved der skabes sammenhæng i en større del af opgaveporteføljen. En nærmere opgavefordeling og fastlæggelse af grundtaksten må bero på en konkret vurdering på de enkelte områder.

Derudover flyttes den vidtgående specialundervisning fra amterne til kommunerne, således at specialundervisningen er samlet i kommunerne.

Alle ungdomsuddannelser og de kortere videregående uddannelser samles i amterne, og arbejdsmarkedsuddannelserne flyttes fra staten til amterne. Også de mellemlange videregående uddannelser

kan overvejes placeret i amterne, jf. gennemgangen af disse områder i kapitel 17.

Det skal bemærkes, at arbejdsmarkedets parter – ved en flytning af de nuværende statslige ungdomsuddannelser til amterne – fortsat skal sikres en rolle i forhold til planlægning og prioritering af ungdomsuddannelserne. Dette vurderes at kunne ske svarende til parternes rolle i dag, jf. partsrepræsentationen i det nuværende Rådet for de Grundlæggende Erhvervsrettede Uddannelser (REU), de faglige udvalg på de enkelte erhvervsuddannelser, de lokale uddannelsesudvalg, erhvervsskolernes bestyrelser mv.

Arbejdsmarkedsuddannelserne og de kortere videregående uddannelser hænger tæt sammen med erhvervsuddannelsesområdet, hvorfor disse uddannelser bør placeres på samme forvaltningsled som erhvervsuddannelserne.

Samtidig styrkes det amtslige ansvar for erhvervsservice/fremme. Erhvervsservice varetages i dag, delvist på frivillig basis, af såvel stat, amter som kommuner. Dette øger på den ene side den politiske fokusering på udvikling af et geografisk område, men indebærer samtidig en risiko for, at aktiviteterne er ukoordinerede, hvilket kan reducere effektiviteten af og den faglige bæredygtighed i indsatsen.

I forhold til den regionale udvikling har amterne som regionalt myndighedsniveau mulighed for at koordinere en række opgaver, der har betydning for den regionale udvikling.

I en model med større amter vil der være mulighed at styrke amternes ansvar for regional erhvervsservice, dels ved en præcisering af amternes opgaver, dels ved en overflytning af opgaver fra statsligt til amtsligt niveau. Dette kan konkret ske ved, at amterne overtager det fulde ansvar, herunder finansieringsansvar, for de kommende erhvervsservicecentre, således at der ikke længere sker medfinansiering fra staten.

Opgavefordelingen på miljøområdet og det fysiske planlægningsområde forudsættes uændret i forhold til i dag. Dog kan administrationen af skovloven overvejes placeret i amterne, jf. i øvrigt gennemgangen i kapitel 17.

Det forudsættes i modellen, at særlige opgaveområder i hovedstadsområdet såsom de nuværende opgaver placeret i H:S og HUR samt myndighedsansvaret for S-togene og metroselskaberne placeres regionalt. Endvidere skal bemærkes, at kommunerne København, Frederiksberg og Bornholm, der i dag varetager såvel kommunale som amtskommunale opgaver, i modellen kun varetager kommunalt forankrede opgaver, idet det forudsættes, at der etableres amtskommunale forvaltningsled også for disse kommuner. I disse kommuner vil der således – i modsætning til den øvrige del af landet – skulle afgives opgaver fra kommunalt til regionalt niveau.

Amterne overtager ansvaret for sidebaner og lokalbaner samt de resterende statslige veje på nær de overordnede vejnet fra staten.

#### **18.4.3. Skatteudskrivningsret og finansiering**

Finansieringsmæssigt er det i denne model ikke nærliggende at overveje varianter uden skatteudskrivningsret på det amtslige niveau. Kombinationen af et direkte valgt organ og en bred opgaveportefølje at prioritere imellem taler efter kommissionens vurdering entydigt for en selvstændig skatteudskrivningsret.

Den selvstændige amtslige skatteudskrivning til finansiering af sundhedsområdet udelukker ikke, at der kan indføres kommunale betalinger til staten for sygehus- og sygesikringsydelse for at styrke kommunernes incitament til forebyggelse og til at udvikle alternativer til sygehusindlæggelse, jf. kapitel 17.

#### **18.4.4. Konsekvenser for amts- og kommunestørrelser**

Som nævnt indledningsvist tages i modellen udgangspunkt i vurderingen af minimumskravene til kommune- og amtsstørrelse ved uændret opgavefordeling, det vil sige en mindstestørrelse i kommunerne på ca. 20.000 indbyggere og et antal amter i den øvre ende af det fastlagte interval, f.eks. 7-8, jf. i øvrigt afsnit 18.2.

Løsningen af hovedstadsproblemet forudsætter et amt af en størrelse i hovedstadsregionen, der muliggør en hensigtsmæssig placering af HUR's og H:S' nuværende opgaver.

#### 18.4.5. Fordele og ulemper ved modellen

Generelt skal bemærkes, at vurderingen af fordele og ulemper ved modellen må ske med udgangspunkt i de ændringer, der sker i forhold til den nuværende offentlige struktur og opgavefordeling, herunder i relation til de svagheder, der vurderes at være knyttet til den nuværende struktur, jf. kapitel 16.

Vurderingen af modellen er opdelt efter de kriterier, der fremgår af Strukturkommissionens kommissorium, herunder de to øvrige kriterier (enkelhed og styrbarhed), som kommissionen har fundet det relevant at inddrage. Modellen vurderes konkret i relation til de fire overordnede grupper, som kriterierne kan inddeles i, jf. *kapitel 4*:

- Borgernes indflydelse og demokratisk kontrol.
- Borgernes stilling som brugere.
- Effektivitet og faglig bæredygtighed i forvaltning og opgaveløsning.
- Koordinering og styring.

Inden gennemgangen af fordele og ulemper i henhold til de enkelte kriteriegrupper skal kort opsummeres de primære fordele og ulemper, herunder fortsat uløste problemer, ved modellen, jf. *boks 18.5*.

## Boks 18.5. Hovedfordele og -ulemper ved den brede amtsmodel

### *Primære fordele i forhold til den nuværende struktur:*

- En række opgaver decentraliseres primært fra staten til amterne, samtidig med at en række opgaver samles hos samme myndighed med øget mulighed for koordinering og prioritering.
- De øgede krav til kommunernes og amternes minimumsstørrelse skaber bedre rammer for en højere grad af faglig og økonomisk bæredygtighed og effektivitet i opgavevaretagelsen.
- Amterne får bedre rammer for at styrke den regionale erhvervsudvikling gennem samling af ansvaret for regional erhvervs- og uddannelsesudbud, som i dag er delt mellem amterne og staten.
- Den ændrede snitflade i arbejdsdelingen på det sociale og socialpsykiatriske område og for specialundervisningen som følge af forhøjelse af grundtaksten kan medvirke til at skabe forbedrede økonomiske incitamenter i kommunerne til forebyggende indsats og til en indsats på lavest mulige effektive specialiseringsniveau.

### *Primære ulemper i forhold til den nuværende struktur:*

- Hvis hensynet til en samlet amtsligt funderet regions- og trafikplanlægning navnlig for hovedstadens voksende pendlingsregion skal tilgodeses, vil konsekvensen være betydelige befolkningsmæssige størrelsesforskelle mellem hovedstadsamtet og de øvrige amter.

### *Fortsat uløste problemer:*

- Ansvaret for sundhedsvæsenet og socialområdet er fortsat opdelt mellem amter og kommuner – modellen medvirker kun delvist til løsning af manglende koordinering mv.
- Set fra borgerens synsvinkel er der fortsat risiko for uklar ansvarsfordeling og manglende enkelhed i den offentlige sektor som følge af delt myndighedsansvar på en række opgaveområder.

I det følgende gennemgås fordele og ulemper i henhold til de enkelte kriteriegrupper.

### ***Borgernes indflydelse og demokratisk kontrol***

I modellen sker der en øget decentralisering inden for den samlede offentlige sektor med samlet flere opgaver særligt til amterne.

Flere opgaver placeres således på et mere decentraliseret niveau og dermed tættere på borgerne. Det drejer sig om en ændret snitflade i arbejdsdelingen mellem amter og kommuner på det sociale og socialpsykiatriske område og i forhold til flytningen af den vidtgående specialundervisning til kommunerne. Det drejer sig endvidere om flytningen af en række statslige opgaver til amterne, her-

under samling af alle ungdomsuddannelserne i amterne, flytning af arbejdsmarkedsuddannelserne og de korte videregående uddannelser fra stat til amter, styrkelse af erhvervsfremmeområdet i amterne og flytning af de resterende statslige veje (bortset fra det overordnede vejnet) til amterne.

Som følge af at opgaveansvaret på det sociale område fortsat er delt mellem to myndigheder, løses ikke det problem, at der set fra borgerens synsvinkel kan være uklarhed om ansvarsplaceringen.

### **Boks 18.6. Fordele og ulemper i relation til borgernes indflydelse og demokratisk kontrol**

*Fordele i forhold til den nuværende struktur:*

- Flere opgaver placeres på et mere decentralt niveau og dermed tættere på borgerne.
- Mulig styrkelse af borgernes interesse for det amtskommunale og kommunale demokrati som følge af tilførsel af flere opgaver
- H:S' og HUR's opgaver overtages af direkte folkevalgte organer.

*Fortsat uløste problemer:*

- Den fortsatte deling af opgaveansvaret på det sociale område gør det fortsat uklart for borgeren, hvor ansvaret for opgavevaretagelsen er placeret.

### ***Borgernes stilling som brugere***

Det er vurderingen, at de øgede krav til kommunernes minimumsstørrelse i forhold til i dag vil kunne bidrage til øgede valgmuligheder mellem forskellige leverandører mv., ligesom de øgede minimumskrav vil kunne bidrage til en generel forbedring af borgernes retssikkerhed som følge af styrket faglig bæredygtighed i kommunerne.

Målsætningen om øget enkelhed i den offentlige sektor set fra borgerens synsvinkel styrkes imidlertid ikke væsentligt i modellen, idet også mere borgernære opgaver særligt på det sociale og socialpsykiatriske område til en vis grad fastholdes i amterne.

Endvidere rummer modellen ikke i sig selv bedre rammer for at imødegå grænsefladeproblemer (usammenhængende behandlingsforløb mv.) særligt på socialområdet og for sundhedsvæsenet, om end grænsefladerne på socialområdet bliver færre.

## **Boks 18.7. Fordele og ulemper i relation til borgernes stilling som brugere**

*Fordele i forhold til den nuværende struktur:*

- Større krav til kommunernes mindstestørrelse kan forbedre retssikkerheden for borgerne.

*Fortsat uløste problemer:*

- Ansvar for sundhedsvæsenet og socialområdet vil fortsat være opdelt mellem amter og kommuner, hvorfor modellen ikke medvirker til at modvirke problemer med usammenhængende behandlingsforløb mv.
- Målsætningen om øget enkelhed i den offentlige sektor set fra borgernes synsvinkel kommer ikke meget nærmere i modellen.

### *Effektivitet og faglig bæredygtighed i forvaltningen*

Mulighederne for at sikre tilstrækkelig faglig og økonomisk bæredygtighed øges generelt, idet kravene til mindstestørrelse for amter og kommuner øges i forhold til i dag.

I modellen styrkes muligheden for at varetage en samlet regional økonomisk og erhvervsmæssig udvikling med samlingen/styrkelsen af en regional erhvervspolitik og regional uddannelsespolitik. Dette kan potentielt give en forbedret kvalitet i den regionale erhvervsindsats.

Samtidig er der knyttet nogle ulemper til modellen, som følge af at myndighedsansvaret fortsat er delt – særligt på social- og sundhedsområdet. Der er således fortsat et delt myndighedsansvar mellem kommuner og amter på en række områder, hvor kravene til specialviden er stor, hvilket kan medføre uhensigtsmæssige økonomiske incitamentter mellem forvaltningsled.

### **Boks 18.8. Fordele og ulemper i relation til effektivitet og faglig bæredygtighed i forvaltningen**

*Fordele i forhold til den nuværende struktur:*

- Den faglige og økonomiske bæredygtighed øges generelt som følge af øgede krav til kommunernes og amternes størrelse i forhold til i dag.
- Mulighed for styrkelse af den regionale erhvervsudvikling gennem samling af regional erhvervs- og uddannelsesudbud, som i dag er delt mellem amterne og staten.

*Fortsat uløste problemer:*

- Fortsat delt myndighedsansvar mellem kommuner og amter på en række områder, hvor kravene til specialviden er stor, og dermed risiko for u hensigtsmæssige økonomiske incitamenter mellem forvaltningsled.
- Hvis hensynet til en samlet amtsligt funderet regions- og trafikplanlægning navnlig for hovedstadens voksende pendlingsregion skal tilgodeses, vil konsekvensen være betydelige befolkningsmæssige størrelsesforskelle mellem hovedstadsamtet og de øvrige amter.

### **Koordinering og styring**

Den øgede amtslige opgaveportefølje sikrer, at der fortsat er god mulighed for at prioritere mellem opgaveområderne.

Samlingen af ungdomsuddannelserne i amterne vil indebære mulighed for en koordinering på tværs af ungdomsuddannelserne, herunder samlet styring af udbuddet, samlet økonomisk prioritering og forbedrede muligheder for tværinstitutionelt samarbejde. Der vil dog fortsat være behov for en overordnet statslig koordinering af udbuddet, navnlig på de erhvervskompetencegivende amtslige uddannelser.

Modellen rummer ikke i sig selv bedre rammer for fuldt ud at imødegå grænseflade- og koordineringsproblemer mellem amter og kommuner særligt på socialområdet og for sundhedsvæsenet.

Tilsvarende løser modellen ikke nogle af de ulemper vedrørende koordinering og styring, der er knyttet til at have tre forvaltningsled. Eksistensen af flere forvaltningsled udgør i sig selv en svaghed i forhold til mulighederne for en overordnet omprioritering mellem amter og kommuner. Det gør sig særligt gældende i en situation med snævre makroøkonomiske rammer.

## Boks 18.9. Fordele og ulemper i relation til koordinering og styring

### *Fordele i forhold til den nuværende struktur:*

- Amterne tilføres yderligere opgaver, der forbedrer prioriteringsmulighederne mellem opgaveområderne.
- En ændret snitflade i arbejdsdelingen på det sociale og socialpsykiatriske område baseret på en forhøjelse af grundtaksten kan medvirke til at skabe forbedrede incitamenters i kommunerne til forebyggende indsats og indsats med udgangspunkt i lavest mulige effektive specialiseringsniveau.
- Samlingen af ungdomsuddannelserne giver forbedrede muligheder for samlet koordinering af udbud, økonomisk prioritering og tværinstitutiønt samarbejde. Tilsvarende giver samling af specialundervisningen bedre mulighed for koordinering af den samlede opgavevaretagelse.

### *Ulemper i forhold til den nuværende struktur:*

- Hvis hensynet til en samlet amtsligt funderet regions- og trafikplanlægning navnlig for hovedstadens voksende pendlingsregion skal tilgodeses, vil konsekvensen være betydelige befolkningsmæssige størrelsesforskelle mellem hovedstadsamtet og de øvrige amter.
- Adskillelse af myndighedsansvaret for den vidtgående specialundervisning og de specialiserede sociale opgaver kan være u hensigtsmæssig, såfremt der ikke i opgavesnittet på det sociale område etableres en hensigtsmæssig balance og sammenhæng i forhold til den vidtgående specialundervisning.

### *Fortsat uløste problemer:*

- Der er på sygehusområdet en risiko for, at for mange amter ønsker at blive selvforsynende også inden for de mere specialiserede funktioner, hvilket kan udtynde patientgrundlaget med risiko for lavere kvalitet i sundhedsydelse rne til følge.
- Modellen rummer ikke tiltag til fuldt ud at afhjælpe de nuværende grænseflade- og koordineringsproblemer mellem amter og kommuner særligt på socialområdet og for sundhedsvæsenet.
- Modellen rummer ikke forbedrede muligheder for omprioritering mellem amter og kommuner særligt i en situation med snævre makroøkonomiske rammer.

## 18.5. Model med ændret opgavefordeling, hvor amtsniveauet slankes, og kommunerne får flere opgaver (den brede kommune model)

### 18.5.1. Overordnet begrundelse for modellen

I følgende model beskrives et scenarium, hvor der ud fra forskellige hensyn etableres en ny opgavefordeling mellem stat, amter og

kommuner. Den ændrede opgavefordeling vurderes samtidig at stille større krav til kommunernes mindstestørrelse i forhold til den brede amtsmodel. Som anført tidligere er der usikkerhed forbundet med fastsættelse af krav til forvaltningsenhedernes mindstestørrelse, idet der kun i mindre omfang foreligger dokumentation herfor. Ud fra en samlet vurdering af kravene til befolkningsunderlag knyttet til den samlede opgaveportefølje forudsættes det i modellen, at kommunerne har en mindstestørrelse på 30.000 indbyggere for at muliggøre opgaveflytningerne, jf. *gennemgangen af konsekvenser for amts- og kommunestørrelser i afsnit 18.5.4.*

For det regionale niveau er rationalet bag modellen, at amternes ansvar koncentrerer om de opgaver, hvor der er størst behov for en regional koordination og finansiering. Det hensigtsmæssige antal amter i denne model ligger i den midterste del af intervallet på 3-8, f.eks. 4-6. Med færre opgaver placeret i amterne kan hensynet til statens styringsmuligheder bedre forenes med færre amter end i den brede amtsmodel, hvilket samtidig vil give mulighed for at tilgodese hensynet til planlægningen af den specialiserede sygehusbehandling.

Modellen tilstræber at skabe en for borgeren mere enkel og mere decentraliseret offentlig sektor, hvor flere opgaver flyttes tættere på borgerne.

Dette sker ved at flytte flere opgaver fra stat og amter til kommunerne. Der er således i modellen lagt vægt på, at amterne alene skal varetage opgaver, der stiller meget store krav til det geografiske råderum eller befolkningsmæssige underlag, mens de større kommuner giver mulighed for at decentralisere yderligere opgaver til dette forvaltningsled. Udtyndingen af amternes opgaver indebærer, at der flyttes enkelte opgaver til staten.

Desuden er der lagt vægt på i videst muligt omfang at samle ansvaret for de enkelte opgaveområder og nært beslægtede/parallelle opgaver hos én myndighed. Hensigten er at styrke enkelheden i organiseringen af den offentlige sektor set fra borgerens synsvinkel og styrke koordineringen og sammenhængen i opgavevaretagelsen.

Samlingen af myndighedsansvaret på beslægtede områder skaber samtidig en bedre ramme for at forebygge gråzoneproblemer og uhensigtsmæssige økonomiske incitamentter på tværs af forvaltningsled, om end sådanne problemer næppe kan løses fuldt ud ved opgaveflytninger. Ambitionen må imidlertid være at søge at skabe nogle rammer, herunder en samling af myndighedsansvaret, der i videst muligt omfang minimerer problemernes omfang.

De opgaver, der i modellen fortsat ligger i amtskommunalt regi, løses i et direkte folkevalgt regionalt organ.

Følgende skema giver en oversigt over opgavefordelingen i modellen, jf. *tabel 18.2*.

**Tabel 18.2. Model med ændret opgaveansvar, hvor amterne slankes, og kommunerne får flere opgaver (bred kommunemodell)**

<i>Opgaveområde</i>	<i>Staten</i>	<i>Amterne</i>	<i>Kommunerne</i>
Sundhed		Uændret myndighedsansvar	Uændret myndighedsansvar. Delvis kommunal betaling for sygehus- og sygesikringsydelse og fuldt medlemskab af SFU
Socialpsykiatri		Evt. visse meget specialiserede opgaver	Samles i kommunerne
Handicappede og udsatte grupper med særlig behov		Evt. visse meget specialiserede opgaver	Samles i kommunerne
Ældreområdet			Uændret
Børn og unge (handicap, tvangsfjernelse mv.)		Evt. visse meget specialiserede opgaver	Samles i kommunerne
Folkeskolen			Uændret
Vidtgående specialundervisning			Samles i kommunerne
Ungdomsuddannelser, AMU-uddannelser og KVU (kortere videregående uddannelser)	Samles i statsligt regi		Evt. kommunale gymnasier
Miljøtilsyn		Evt. meget specialiserede opgaver	Samles i kommunerne
Miljø i øvrigt (fredning, grundvand, naturpleje mv.)	Uændret	Uændret	
Fysisk planlægning	Uændret	Overordnet regionplanlægning	Større kompetence til kommuneplanerne
Erhvervsservice/-fremme	Uændret	Uændret	Uændret
Kollektiv trafik	Uændret	Uændret	Uændret
Veje	Uændret	Uændret	Uændret
Integration			Uændret

### 18.5.2. Nærmere præsentation af modellen

Som nævnt indledningsvist er det overordnede rationale i modellen at decentralisere og samle flest mulige opgaver i kommunerne og at begrænse opgaverne på regionalt niveau. Amterne skal i model-

len således alene varetage opgaver, der stiller store krav til det geografiske råderum eller befolkningsmæssige underlag, samtidig med at amternes ansvar koncentrerer om de opgaver, hvor der er størst behov for en regional koordination og finansiering. Desuden er der lagt vægt på at samle ansvaret for de enkelte opgaveområder og nært beslægtede/parallelle funktioner hos én myndighed.

Modellen indebærer som udgangspunkt, at myndighedsansvaret på sundhedsområdet er uændret. Med uændret myndighedsansvar fastholdes et samlet myndighedsansvar for sygehusvæsenet og sygesikringen i amterne med de fordele, det giver, jf. kapitel 17. Dog vil der under finansieringsafsnittet blive drøftet fordele og ulemper knyttet til en undervariant af modellen, hvor amterne ikke har skatteudskrivningsret, og kommunerne overtager ansvaret for sygesikringen (bortset fra de praktiserende speciallæger), herunder almenpraksis og udgifter til medicin.

Der er i modellen forudsat en styrkelse af kommunernes incitamenter til forebyggelse og til at udvikle alternativer til sygehusindlæggelser ved at indføre kommunale betalinger til staten for sygehus- og sygesikringsydelse og øget kommunal kompetence i overenskomstforhandlingerne i form af fuldt medlemskab af SFU (Sygesikringens Forhandlingsudvalg). Med det økonomiske medansvar for sygdomsbehandlingen vil der være skabt incitamenter for kommunerne til selv eller sammen med amterne/sygehusvæsenet at prioritere forebyggelse og iværksættelse af foranstaltninger, der kan hindre f.eks. en dyrere sygehusindlæggelse. Det kan f.eks. være kommunale plejetilbud til ældre medicinske patienter.

På det sociale område placeres alle de nuværende amtslige sociale opgaver i kommunerne – det vil sige de specialiserede opgaver inden for områderne socialpsykiatri, handicappede og udsatte grupper med særlige behov og børne- og ungeområdet. Tilsvarende flyttes (som i den brede amtsmodel) den vidtgående specialundervisning fra amterne til kommunerne. Derved samles myndighedsansvaret for normalsystemet og det specialiserede system hos samme myndighed, hvilket vil skabe mulighed for at se indsatsen under ét, herunder skabe bedre rammer for at tage udgangspunkt i lavest mulige effektive specialiseringsniveau og bidrage til klarhed om

ansvarsfordelingen – særligt i de tilfælde, hvor visitationen til et konkret tilbud er baseret på ikke-objektiverbare skøn.

Af hensyn til den faglige bæredygtighed er det forudsat, at der i fornødent omfang opretholdes f.eks. statslige, amtslige, fælleskommunale eller institutionsbundne videns- eller rådgivningsfunktioner, som kommunerne kan anvende.

Kommunernes tilvejebringelse af institutionstilbud mv. på det sociale område kan varetages i kommunale selskaber ved køb af pladser hos andre kommuner eller lignende. I forhold til de allerede eksisterende institutioner forudsættes, at beliggenhedskommunen overtager ejerskabet af institutionen, mens driften betales af brugerkommunerne efter forbrug kombineret med en fælles betaling af kapacitetsomkostningerne.

Samtidig må staten af hensyn til forsyningssikkerheden sikre, at der etableres det nødvendige antal institutionspladser mv.

Ud fra et hensyn om at samle ansvar og koordinering for det samlede ungdomsuddannelsesområde ét sted, flyttes gymnasierne til staten, således at det almene gymnasium og erhvervsuddannelserne er samlet hos samme myndighed. Arbejdsmarkedsuddannelserne og de kortere videregående uddannelser hænger tæt sammen med erhvervsuddannelsesområdet, hvorfor disse uddannelser i modellen forbliver i staten.

En samling af ungdomsuddannelserne i staten giver endvidere mulighed for vertikal koordination mellem ungdomsuddannelserne og de videregående uddannelser. Det er imidlertid kommissionens vurdering, at de nuværende svagheder knyttet til opgavefordelingen på ungdomsuddannelsesområdet i højere grad knytter sig til manglende sammenhæng i koordinering og styring *på tværs* end til manglende koordinering med grundskoleniveau eller de videregående uddannelser.

Alternativt kan overvejes en undervariant af hovedmodellen, hvor det almene gymnasium og VUC i stedet flyttes til kommunerne. Derved opnås ikke en samling af ungdomsuddannelserne hos samme myndighed, men større kommuner vurderes at være fagligt og økonomisk bæredygtige til opgaven, ligesom en placering i

kommunerne vil bidrage til en større grad af nærhed i opgavevaretagelsen, end en placering i staten kan give. Modellen forudsætter et kommunalt samarbejde om udbud og fordeling af elever med henblik på en hensigtsmæssig kapacitetsudnyttelse, således som det i dag foregår i amterne.

For så vidt angår den fysiske planlægning ændres snitfladen, således at amterne fokuserer på egentlige regionale planlægningsopgaver, mens kommunerne får større kompetence i relation til kommuneplanerne – særligt for så vidt angår arealplanlægning. Dette skal ses med baggrund i, at større kommuner end i dag vil kunne få en større faglig bæredygtighed på området, ligesom en større geografisk udstrækning af kommunerne vil kunne udvide de områder, der indgår i kommuneplanerne.

Udarbejdelsen af miljøgodkendelser og miljøtilsyn med forurenende virksomheder er i dag delt mellem kommuner og amter, hvor amterne har kompetencen for så vidt angår de miljømæssigt mest tunge virksomheder. Miljøtilsynet samles i modellen i kommunerne af hensyn til en samling af myndighedsansvaret hos én myndighed.

Tilsynet med særligt forurenende virksomheder, der i dag ligger i amterne, kræver dog en høj grad af faglig ekspertise vedrørende kemiske stoffer, jord- og luftforhold mv. Derfor vil det være nødvendigt for selv væsentligt større kommuner at løse denne opgave i et fælleskommunalt samarbejde. Da der kan være store samfundsmæssige interesser på spil i forbindelse med tilsynet med de særligt forurenende virksomheder, skal det sikres, at en eventuel kommunal overtagelse ikke betyder, at kvaliteten af tilsynet forringes. I den sammenhæng må det også indgå i overvejelserne, at hvis opgaverne med hensyn til godkendelse og miljøtilsyn samles fuldt ud i den enkelte kommune, kan det give nogle problemer i forhold til kommunens interesse i at tiltrække virksomheder og arbejdspladser til kommunen mv.

Alternativt kan det således også indgå i modellen, at opgavefordelingen på miljøtilsynsområdet er uændret i forhold til i dag, eller at staten tildeles en større rolle på området især for så vidt angår tilsynet med særligt forurenende virksomheder.

Der er ikke taget stilling til placeringen af øvrige offentlige opgaver i modellen.

### 18.5.3. Skatteudskrivningsret og finansiering

Finansieringsmæssigt kan modellen rumme flere varianter.

Idet der i modellen som følge af indskrænkningen i amternes opgaveportefølje sker en indskrænkning i amternes muligheder for at prioritere mellem flere opgaveområder, kan man forestille sig både en variant, hvor amterne har selvstændig skatteudskrivningsret, og en variant, hvor kun stat og kommuner har selvstændig skatteudskrivningsret.

Lægges det til grund, at hvert forvaltningsled har egen skatteudskrivningsret, bør det forvaltningsled, der er ansvarlig for opgaven, også være (hoved)ansvarlig for finansieringen.

Det udelukker ikke, at der kan indføres kommunale betalinger til staten for sygehus- og sygesikringsydelser for at styrke kommunernes incitament til forebyggelse og til at udvikle alternativer til sygehusindlæggelse, jf. kapitel 17.

Som følge af den smalle opgaveportefølje kan der sættes spørgsmålstegn ved det hensigtsmæssige i en selvstændig skatteudskrivningsret på amtsniveauet, hvilket især skal ses i sammenhæng med, at der kun i meget begrænset omfang vil være mulighed for en egentlig tværgående prioritering mellem flere opgaveområder, idet sygehusopgaven vil være økonomisk meget dominerende. I stedet kan finansieringen af de amtskommunale udgifter ske dels via et statsligt bloktilskud, dels via en betaling (centralt fastlagte takster) fra kommunerne på sygehusområdet.

Hensynet til at sikre sammenhæng mellem beslutningskompetence og finansieringsansvar taler som udgangspunkt for, at forvaltningsled ledet af direkte folkevalgte politikere har skatteudskrivningsret. Uden finansieringsansvar er der risiko for, at forvaltningsleddene vil blive udgiftsadvokater, idet det så at sige er politisk omkostningsfrit at advokere for højere udgifter.

Heroverfor står imidlertid en anden risiko, nemlig at der reelt i en situation, hvor amterne har en meget smal opgaveportefølje, vil blive tale om en enkeltsagsskat. Også her reduceres prioriteringsansvaret – der reelt bliver en prioritering mellem skatteniveau og serviceniveau. I en situation med populære udgiftsområder, som f.eks. sygehusene, kan det på trods af den direkte sammenhæng mellem finansieringsansvar og opgaveansvar derfor ligeledes være særdeles vanskeligt fra centralt hold at styre udviklingen i både udgifter og skatter.

I en model med direkte valgte amter med en relativt smal opgaveportefølje kan styrbarhedshensynet således tale for løsninger, som på den ene side sikrer et finansieringsansvar på marginalen, og på den anden side tilskynder til at begrænse brugen af adgangen til at øge indtægterne. Tilskyndelsen til at begrænse brugen af adgangen til at øge indtægterne kan ske ved at vælge en egenfinansieringsform, som gør forøgelser af beskatningen meget tydelig for borgerne og dermed politisk omkostningsfuld at anvende. Dette kan konkret ske på flere forskellige måder.

Afskaffelsen af den amtslige skatteudskrivningsret vil medføre en øget synlighed i den kommunale skatteudskrivning. Dels bliver det enklere for borgeren at gennemskue, hvilken myndighed der opkræver hvilken skat, når antallet af skatteudskrivende led begrænses til to, og dels vil begrænsningen til to skatteudskrivende led – afhængigt af den konkrete finansieringsmodel – medføre en betydelig forøget skatteudskrivningsprocent i kommunerne, idet kommunerne i modellen overtager finansieringsansvaret for en række af særligt amternes opgaver. En sådan finansiering må formodes at skabe større synlighed og opmærksomhed hos borgerne om udviklingen i bopælskommunens skatteudskrivningsprocent.

Uanset omfanget af opgaver og udgiftsniveau er det imidlertid centralt at fastholde en sammenhæng mellem kompetence og finansieringsansvar. I en model med direkte valgte amter uden selvstændig skatteudskrivningsret bliver det dermed vigtigt at sikre, at der ikke sker en svækkelse af udgiftsstyringen som følge af et manglende medfinansieringsansvar på amtsligt niveau.

*Undervariant til modellen: Flytning af sygesikringen (bortset fra praktiserende speciallæger), herunder almenpraksis og medicinudgifter, til kommunerne*

I en model, hvor det overordnede rationale er at decentralisere og samle flest mulige opgaver i kommunerne, mens amterne alene skal varetage opgaver, der stiller meget store krav til det geografiske råderum eller befolkningsmæssige underlag, kan det endvidere overvejes at flytte sygesikringen (bortset fra praktiserende speciallæger) til kommunerne. Opgaveflytningen bør endvidere kombineres med en egentlig kommunal medfinansiering af sygehus- og sygesikringsydelse af hensyn til at øge det økonomiske incitament i kommunerne til at investere i forebyggelse og alternativer til sygehusbehandling, f.eks. i form af behandling hos praktiserende læge og i form af akut- og aflastningspladser.

En sådan opgaveflytning kan yderligere forstærke argumentet om, at amterne i modellen ikke skal have selvstændig skatteudskrivningsret, idet amternes opgaveportefølje dermed yderligere udtynnes.

Rationalet for at flytte de praktiserende læger til kommunerne kan være at skabe en forbedret koordination til de kommunale sundhedsopgaver. F.eks. vil der kunne skabes bedre forudsætninger for samarbejdet mellem den praktiserende læge, hjemmesygeplejen og ældreområdet. Tilsvarende vil opgaveflytningen kunne bidrage til en større sammenhæng i den forebyggende indsats og forbedre grundlaget for samarbejde mellem de praktiserende læger og kommunerne på det socialmedicinske område. Den kommunale medfinansiering af sygehus- og sygesikringsydelse vil kunne bidrage til at modvirke manglende eller u hensigtsmæssige økonomiske incitamenter f.eks. på forebyggelsesområdet og i forhold til færdigbehandlede patienter, ligesom den i denne undervariant skal medvirke til at undgå forvriddninger i valget mellem behandling hos den alment praktiserende læge og i det øvrige sundhedsvæsen.

Udover det ovenfor nævnte er der nogle øvrige argumenter for en flytning af almenpraksis til kommunerne. I takt med at den generelle specialisering af såvel basis- som specialfunktioner på sygehusområdet øges, kan dette tale for at rykke de mest basale sundhedsydelse tættere på borgerne. Dette kan en flytning af myndig-

hedsansvaret for almenpraksis til kommunerne muligvis medvirke til, blandt andet som følge af, at almenpraksis i højere grad kan samtænkes med øvrige basale sundhedsydelse i kommunalt regi, og som følge af at kommunerne kan påvirke de mekanismer, der fastlægger antallet af praktiserende læger i kommunen. De alment praktiserende lægers rolle som gatekeepere i forhold til sygehusydelse forudsættes fastholdt.

Ulempen ved opgaveflytningen vil være, at myndighedsansvaret for henholdsvis de praktiserende læger, der er gatekeepere i forhold til sygehusvæsenet, og sygehusvæsenet adskilles. De praktiserende læger har en væsentlig rolle i forhold til at hjælpe sygehuspatienter før og efter sygehusbehandlingen. En adskillelse af myndighedsansvaret for almenpraksis og sygehusene kan have negative konsekvenser for koordinering af opgaven, herunder i forhold til at skabe sammenhængende behandlingsforløb for patienten, og i forhold til samarbejde mellem ydere på sygesikringsområdet (læger, fysioterapeuter mv.) og sygehuspersonalet om faglig udvikling og sammenhæng. Samtidig vurderes kvalitetsudviklingen af almenpraksis bedst at kunne ske, når de praktiserende læger er placeret under samme myndighed som sygehusområdet. Derudover kan der være øgede administrative udgifter ved, at kommunerne enkeltvis skal opbygge ekspertise på f.eks. sygesikringsområdet. Det samlede udgiftsomfang vil dog afhænge af den konkrete kommunestørrelse og eventuelt modgående administrative besparelser ved at samle ansvaret i kommunerne.

#### 18.5.4. Konsekvenser for amts- og kommunestørrelser

Det hensigtsmæssige antal amter i denne model ligger i den midterste del af intervallet på 3-8, f.eks. 4-6. Med færre opgaver placeret i amterne kan hensynet til statens styringsmuligheder bedre forenes med færre amter end i den brede amtsmodel, hvilket samtidig vil give mulighed for at tilgodese hensynet til planlægningen af den specialiserede sygehusbehandling.

Den beskrevne model indebærer, at en lang række opgaver samles i kommunerne. Det gælder ud over specialundervisningen på socialområdet og det socialpsykiatriske område. Endvidere vil der i denne model være et mere sikkert grundlag for at skabe et stringent beskæftigelsessystem med kommunal deltagelse. Den be-

tydelige flytning af opgaver primært fra amterne, men også fra staten til kommunerne indebærer, at kommunerne skal have en størrelse, der er væsentligt over den nuværende mindste kommune størrelse, herunder over de fastlagte minimumskrav ved den nuværende opgavefordeling.

På flere opgaveområder gælder, at kravet til befolkningsunderlag for en bæredygtig varetagelse af de konkrete enkeltopgaver bevæger sig på et kontinuum. Det lægges imidlertid til grund, at såfremt etableringen af større kommuner indebærer, at hovedparten af opgaverne på et område kan løses på dette niveau, så flyttes opgaven i sin helhed til kommunerne.

Det indebærer naturligvis, at der fortsat vil være opgaver, hvor en kommunal opgavevaretagelse forudsætter et tværkommunalt samarbejde. Men modellen tager sigte på så vidt muligt at samle myndighedsansvaret og dermed forsyningsansvaret ét sted, uagtet den enkelte kommune ikke nødvendigvis selv kan varetage den samlede driftsopgave.

På denne baggrund gives i det følgende en vurdering af, hvilke krav til et bæredygtigt befolkningsunderlag en overførsel af de enkelte områder indebærer. Det skal understreges, at vurderinger heraf generelt er forbundet med en vis usikkerhed.

### *Sundhedsområdet*

Som udgangspunkt er opgavefordelingen på sundhedsområdet uændret.

Modellen indeholder imidlertid indførelse af delvis kommunal betaling for sygehus- og sygesikringsydelser. Dette rejser spørgsmål om, hvorvidt et sådant betalingsansvar stiller større krav til kommunernes minimumsstørrelse af hensyn til den økonomiske bæredygtighed. Dette spørgsmål vil imidlertid afhænge af det konkrete omfang af betalingsordningerne.

En undervariant af den brede kommunemodel er, at amterne ikke har skatteudskrivningsret, samtidig med at kommunerne overtager ansvaret for sygesikringen (ekskl. speciallægerne), herunder

almenpraksis og medicinudgifter. Her forudsættes kommunal medfinansiering af sygehus- og sygesikringsydelse for egne borgere.

I forhold til krav om mindstestørrelse i undervarianten er det vurderingen, at hensynet til et vist antal praktiserende læger i hver kommune og hensynet til den enkelte kommunes økonomiske bæredygtighed i forhold til finansiering af medicinudgifter mv. indebærer, at opgaveflytningen forudsætter en mindste kommunestørrelse på 30.000 indbyggere.

### *Socialområdet*

Det forudsættes, at de sociale og socialpsykiatriske opgaver samles i kommunerne. Det indebærer, at kommunerne overtager myndighedsansvaret for en række opgaver i forhold til fysisk og/eller psykisk handicappede, udsatte grupper med væsentlige sociale, personlige og sundhedsmæssige problemer og børn og unge med behov for særlig støtte.

De amtslige opgaver over for disse grupper i form af f.eks. rådgivning og konsulentstøtte til kommunerne, rådgivning og behandling af grupperne samt deres familier, godkendelse af, tilsyn med og sikring af forsyningsansvar i forhold til opholdssteder og institutionspladser, levering af specialiserede hjælpemidler på handicapområdet mv. stiller betydeligt øgede krav til kommunernes mindstestørrelse både som følge af øgede krav til den faglige bæredygtighed og øgede krav til den økonomiske bæredygtighed.

For at sikre en tilstrækkelig faglig bæredygtighed er det således nødvendigt, at hver kommune har et vist antal sager inden for de specialiserede områder af hensyn til at kunne oppebære en faglig bæredygtighed i opgavevaretagelsen.

I forhold til den økonomiske bæredygtighed er det et spørgsmål om at sikre, at de enkelte kommuner selvstændigt skal kunne bære de fulde udgifter, herunder er store nok til at finansiere udsving i udgifter til specialiserede opgaveområder, som er præget af få brugere og høje enhedsomkostninger. Det gælder f.eks. botilbud for handicappede og udviklingshæmmede, ophold i sikrede institutioner, tilvejebringelse af enkeltforanstaltninger til handicappede mv.,

hvor udgifterne pr. person kan udgøre op til flere millioner kr. om året, jf. *i øvrigt kapitel 10 om økonomisk bæredygtighed*.

Det betydelige skønselement i visitationen indebærer, at det vil være u hensigtsmæssigt at håndtere spørgsmålet om økonomisk bæredygtighed ved at indføre statslige refusionsordninger som delvist finansieringsgrundlag. Af hensyn til de kommunale økonomiske incitament er det vigtigt at fastholde et princip om, at kommunerne bærer det fulde finansieringsansvar på marginalen. Der kan dog f.eks. overvejes etableret forsikringslignende ordninger, der mindsker kommunernes finansielle byrde ved meget dyre enkelt sager.

En særskilt problemstilling i forhold til opgaveflytningen er, hvordan det sikres, at kommunerne kan håndtere driftsansvaret for institutionerne på området – både i forhold til overtagelsen af de nuværende amtslige institutioner på området og i forhold til etablering af nye institutioner i tilfælde, hvor der opstår behov herfor. Det forudsættes, at beliggenhedskommunen overtager ejerskabet af institutionen, mens driften betales af brugerkommunerne efter forbrug kombineret med en fælles betaling af kapacitetsomkostningerne.

Idet de mere specialiserede tilbud forudsætter befolkningsunderlag, der overstiger selv væsentligt større kommuner, vil det under alle omstændigheder ikke være muligt for alle kommuner at være selvforsynende i forhold til institutionstilbud – på linje med situationen i amterne i dag. Kommunal varetagelse vil derfor indebære, at institutionsdriften i et eller andet omfang må varetages i kommunale samarbejder og ved selvejende institutioner mv. Samtidig må staten af hensyn til forsyningssikkerheden sikre, at der etableres det nødvendige antal institutionspladser mv.

Endvidere er udviklingen gået i retning af en stigende specialisering og individualisering af behandlingstilbuddene for de mest handicappede. Dette trækker alt andet lige i retning af større krav til faglig bæredygtighed på myndigheds- og leverandørniveau.

Det er i kapitel 10 om økonomisk bæredygtighed søgt at belyse, hvorledes et fuldt kommunalt finansieringsansvar for de pågældende områder vil kunne påvirke kommunernes økonomi. Det må

på basis heraf konkluderes, at en kommunestørrelse på 30.000-40.000 indbyggere med de forudsatte opgaveændringer vil sikre samme økonomiske bæredygtighed som i kommuner med 10.000 indbyggere med den nuværende opgavefordeling, herunder grundtakstfinansieringen.

Generelt skal bemærkes, at det i modellen er forudsat, at der af hensyn til den faglige bæredygtighed på området i fornødent omfang etableres f.eks. amtslige eller fælleskommunale videns- eller rådgivningsfunktioner, som kommunerne – f.eks. mod betaling – kan anvende.

### *Ungdomsuddannelserne*

I en undervariant, hvor det vælges at flytte gymnasierne til kommunerne, vil det stille øgede krav til kommunernes størrelse i forhold til i dag.

Det gennemsnitlige befolkningsunderlag for et gymnasium er i dag ca. 35.000 indbyggere.

Kravet til kommunestørrelse på området vil afhænge af den praktiske organisering – det vil sige i hvilket omfang den enkelte kommune selv skal udbyde og drive gymnasiepladserne.

Det er kommissionens vurdering, at det inden for den forudsatte minimumsstørrelse for kommunerne i modellen på 30.000 indbyggere vil være muligt at flytte myndighedsansvaret for gymnasierne til kommunerne.

### *Fysisk planlægning*

Da modellen indeholder en styrkelse af kommunernes kompetence i lokalplanerne, skærpes kravene til den faglige bæredygtighed. Kommunerne skal derfor have en størrelse, der muliggør håndtering af myndighedsopgaverne på en fagligt bæredygtig måde.

### *Samlet vurdering af størrelseskrav i den brede kommunemodell*

Sammenfattende er det kommissionens vurdering, at den opstillede model vil øge kravene til kommunestørrelsen i forhold til størrelseskravene i den brede amtsmodel. Det vurderes, at

mindstestørrelsen for kommunerne i denne model bør være ca. 30.000 indbyggere, om end en vurdering af krav til kommunestørrelse er forbundet med en vis usikkerhed.

Endvidere er det vurderingen, at det hensigtsmæssige antal amter i denne model ligger i den midterste del af intervallet på 3-8, f.eks. 4-6. Med færre opgaver placeret i amterne kan hensynet til statens styringsmuligheder bedre forenes med færre amter end i den brede amtsmodel, hvilket samtidig vil give mulighed for at tilgodese hensynet til planlægningen af den specialiserede sygehusbehandling.

#### 18.5.5. Fordele og ulemper ved modellen

Som det var tilfældet ved vurderingen af fordele og ulemper ved den brede amtsmodel, foretages her en vurdering af fordele og ulemper ved den brede kommunemodell i forhold til de ændringer, der sker i struktur og opgavefordeling, herunder i relation til de svagheder, der vurderes at være knyttet til den nuværende struktur, jf. kapitel 16.

Inden gennemgangen af fordele og ulemper i henhold til de enkelte kriteriegrupper skal kort opsummeres de primære fordele og ulemper ved modellen, jf. *boks 18.10*.

## Boks 18.10. Hovedfordele og -ulemper ved den brede kommunemodel

### *Primære fordele i forhold til den nuværende struktur:*

- En række opgaver decentraliseres, samtidig med at målsætningen om øget enkelhed i den offentlige sektor set fra borgerens synsvinkel fremmes, idet kommunernes rolle som hovedindgang for borgerne til den offentlige sektor styrkes.
- Samlingen af en række beslægtede eller parallelle funktioner i kommunerne skaber øget klarhed om ansvarsfordelingen, bedre rammer for sammenhængende sagsforløb og bedre rammer for at undgå uhenigtsmæssige økonomiske incitamenter.
- De betydelige krav særligt til kommunernes, men også til amternes minimumsstørrelse skaber bedre rammer for en højere grad af faglig og økonomisk bæredygtighed og effektivitet i opgavevaretagelsen.
- Samlingen af de sociale opgaver og specialundervisningen i kommunerne skaber bedre rammer for at tilskynde til en indsats på lavest mulige effektive specialiseringsniveau.
- Et tilstrækkeligt lavt antal amter vil give mulighed for en hensigtsmæssig placering i et direkte folkevalgt regionalt råd af en samlet regions-, trafik- og sygehusplanlægning for hovedstadsområdet (HUR's og H:S' nuværende opgaver).
- Mulighederne for hensigtsmæssig specialeplanlægning på sygehusområdet forbedres som følge af færre amter.
- Den delvise kommunale betaling for sygehus- og sygesikringsydelse kan bidrage til en bedre sammenhæng mellem de kommunale sundheds- og socialopgaver og det behandlende sundhedsvæsen samt give kommunerne visse incitamenter til at styrke den forebyggende indsats og opbygge alternative kommunale tilbud til sygehusbehandling.
- Evt. placering af gymnasieområdet i kommunerne vil betyde en decentralisering af området og øge borgernærhed i opgavevaretagelsen.

### *Primære ulemper i forhold til den nuværende struktur:*

- Risiko for mindre faglig og økonomisk bæredygtighed i varetagelsen af myndighedsopgaver på specialiserede områder, der udlægges fra amter og stat til kommunerne.
- Udtynding af amternes opgaver betyder, at sygehusudgifterne udgør langt hovedparten af de amtslige udgifter. Det kan være uhenigtsmæssigt i forhold til udgiftsstyring på området, idet der kun i begrænset omfang kan ske en tværgående prioritering.
- Evt. samling af ungdomsuddannelserne i staten vil betyde en centralisering af gymnasieområdet og give mindre borgernærhed i opgavevaretagelsen.

I det følgende gennemgås fordele og ulemper i henhold til de enkelte kriteriegrupper.

### ***Borgernes indflydelse og demokratisk kontrol***

Der sikres i modellen fortsat direkte folkevalgte organer på såvel kommune- som amtsniveau, hvilket bidrager til en sikring af vælgerne demokratiske kontrol.

Flyttes gymnasieområdet til staten, vil det være ensbetydende med en centralisering af gymnasieområdet, hvilket i henhold til kommissoriet kan påpeges som en ulempe, idet den del af styringen, som amterne i dag varetager (f.eks. klassekvotienter, nedlæggelse/oprettelse af gymnasier mv.), flyttes længere væk fra borgerne.

Ved en samling af miljøtilsynet i kommunerne flyttes den nuværende amtslige opgave med tilsyn med særligt forurenende virksomheder. Dette er en opgave, der kræver en høj grad af faglig ekspertise, og det er vurderingen, at det vil være nødvendigt for selv væsentlig større kommuner at løse opgaven i et fælleskommunalt samarbejde, hvilket kan have nogle negative konsekvenser i forhold til borgernes demokratiske kontrol.

### **Boks 18.11. Fordele og ulemper i relation til borgernes indflydelse og demokratisk kontrol**

*Fordele i forhold til den nuværende struktur:*

- HUR's og H:S' opgaver placeres i direkte folkevalgte organer.
- Mulig styrkelse af borgernes interesse for det kommunale demokrati som følge af tilførsel af flere opgaver til kommunerne.
- Evt. flytning af gymnasierne til kommunerne vil betyde en decentralisering af gymnasieområdet og give større borgernærhed i opgavevaretagelsen.

*Ulemper i forhold til den nuværende struktur:*

- Evt. samling af ungdomsuddannelserne i staten vil betyde en centralisering af gymnasieområdet og give mindre borgernærhed i opgavevaretagelsen.
- Mulig forringelse af borgernes interesse for det amtskommunale demokrati som følge af en relativt smal amtslig opgaveportefølje.
- Kommunal varetagelse af tilsyn med særligt forurenende virksomheder vurderes selv med væsentligt større kommuner at skulle løses i fælleskommunale samarbejder.

### *Borgernes stilling som brugere*

Det er vurderingen, at de forudsatte øgede krav til kommunernes minimumsstørrelse vil kunne bidrage til øgede valgmuligheder mellem forskellige leverandører mv.

Målsætningen om større enkelhed i den offentlige sektor set fra borgerens synsvinkel fremmes ved at styrke kommunernes rolle som borgernes hovedindgang til den offentlige sektor. Dette sker blandt andet, som følge af at de specialiserede opgaver på det sociale og socialpsykiatriske område og specialundervisningen overtages fuldt ud af kommunerne.

Særligt i forhold til områder som socialpsykiatrien, særlige tilbud til handicappede og udsatte grupper har der vist sig snitfladeproblemer mellem amter og kommuner i forhold til manglende sammenhæng i tilbuddene. Ved at samle ansvaret på socialområdet i kommunerne gives mulighed for gennemførelsen af mere sammenhængende sagsforløb til gavn for den enkelte borger.

Dette vil skabe bedre mulighed for at se indsatsen under ét, herunder skabe bedre rammer for at tage udgangspunkt i lavest mulige effektive specialiseringsniveau og bidrage til klarhed om ansvarsfordelingen.

Det skal dog samtidig understreges, at opgaveflytninger ikke i sig selv sikrer, at koordineringsproblemer mv. i det enkelte sagsforløb undgås. Dette vil forudsætte yderligere tiltag om koordinering mv. både internt i kommunen og i forhold til den primære sundheds-tjeneste og sygehusvæsenet.

Det kan være en problemstilling ved kommunal varetagelse af den samlede opgave på socialområdet, at kommunerne kan foretage ”institutionstænkning”, det vil sige visitering til tomme pladser på egne institutioner, frem for til de institutioner, der bedst matcher brugerens behov. Endvidere kan der være en risiko for, at specialiseringsgraden i tilbuddene reduceres til ulempe for de brugere, der har behov for et højt specialiseret tilbud. Samlingen af socialområdet i kommunerne vil dog formentlig indebære, at kommunerne i større omfang end amterne i dag vil anvende andre (private eller

offentlige) leverandører i indsatsen, fordi kommunerne ikke i så høj grad kan forlade sig på egenproduktion.

### **Boks 18.12. Fordele og ulemper i relation til borgernes stilling som brugere**

#### *Fordele i forhold til den nuværende struktur:*

- Øgede krav til minimumsstørrelse kan give bedre grundlag for øget valgmulighed og forbedret retssikkerhed for borgerne generelt.
- Målsætningen om øget enkelhed i den offentlige sektor set fra borgernes synsvinkel fremmes ved at styrke kommunernes rolle som hovedindgang for borgeren til den offentlige sektor.
- Samlingen af socialområdet i kommunerne kan indebære, at kommunerne i større omfang end amterne i dag anvender andre (private eller offentlige) leverandører i indsatsen, fordi kommunerne ikke i så høj grad kan forlade sig på egenproduktion.
- Bedre mulighed for horisontal koordinering af opgaverne på socialområdet, hvilket kan medvirke til et mere sammenhængende sags- eller patientforløb.
- Samlingen af de sociale opgaver og specialundervisningen i kommunerne skaber bedre rammer for at sikre en indsats på lavest mulige effektive specialiseringsniveau.
- Der skabes med færre amter grundlag for at etablere et amt i hovedstadsområdet, der har en tilstrækkelig størrelse til at sikre en sammenhængende regions- trafik- og sygehusplanlægning i hovedstadsområdet.

#### *Ulemper i forhold til den nuværende struktur:*

- Risiko for at specialiseringsgraden i de sociale tilbud reduceres.

#### *Fortsat uløste problemer:*

- Der sker ikke i hovedmodellen væsentlige ændringer med henblik på en samling af myndighedsansvaret på sundhedsområdet, herunder forbedret koordinering mellem amter og kommuner.

### **Effektivitet og faglig bæredygtighed i forvaltningen**

Den ændrede opgavefordeling forudsætter, som tidligere anført, øgede krav til forvaltningsenhedernes størrelse. Dette vurderes at kunne bidrage til en generel styrkelse af den faglige og økonomiske bæredygtighed i amter og kommuner i hele opgavevaretagelsen, ligesom større enheder på regionalt niveau alt andet lige må antages at give en effektivitetsfordel.

Den delvise kommunale betaling for sygehus- og sygesikringsydelser kan give kommunerne en øget interesse i at styrke den fore-

byggende indsats og opbygge alternative tilbud til blandt andet sygehusindlæggelse. Dette kan medvirke til en mere effektiv tilrettelæggelse af indsatsen i sundhedsvæsenet.

Med den vidtstrakte flytning af opgaver, særligt fra amterne til kommunerne, sker der dog samtidig en flytning af opgaverne fra betydeligt større enheder til betydeligt mindre enheder – uanset at det med opgaveflytningerne er forudsat, at kravene til kommunernes mindstestørrelse øges betydeligt i forhold til i dag. Dette kan skabe en risiko for mindre faglig og økonomisk bæredygtighed i forhold til myndighedsopgaverne på disse områder.

På den anden side skal bemærkes, at det i vurderingen af modellens krav til kommunernes mindstestørrelse indgår, at kommunerne med de fastlagte minimumskrav til størrelse vil have en tilstrækkelig økonomisk og faglig bæredygtighed til at varetage de nye opgaver. Samtidig er det i modellen forudsat, at der i nødvendigt omfang kan etableres amtslige eller fælleskommunale videns- eller rådgivningsfunktioner i relation til varetagelse af disse opgaver, som kommunerne – f.eks. mod betaling – kan anvende.

### **Boks 18.13. Fordele og ulemper i relation til effektivitet og faglig bæredygtighed i forvaltningen**

*Fordele i forhold til den nuværende struktur:*

- Den faglige og økonomiske bæredygtighed og kvalitet øges generelt i amter og kommuner som følge af større enheder.
- Den delvise kommunale betaling for sygehus- og sygesikringsydelse kan øge kommunernes incitamenter til at styrke den forebyggende indsats og opbygge alternative kommunale tilbud til sygehusbehandling, hvilket kan medvirke til en mere effektiv tilrettelæggelse af indsatsen i sundhedsvæsenet.
- Færre enheder på regionalt niveau kan give en effektivitetsfordel.

*Ulemper i forhold til den nuværende struktur:*

- Risiko for mindre faglig og økonomisk bæredygtighed i varetagelsen af myndighedsopgaver på specialiserede områder, der udlægges fra amterne til kommunerne (blandt andet det sociale område og miljøtilsynsområdet).

### **Koordinering og styring**

Opgaveflytningerne sigter på at skabe bedre rammer for at modgå gråzoneproblemer og uhensigtsmæssige økonomiske incitamenter

inden for det enkelte opgaveområde ved at samle myndighedsansvaret ét sted.

Med en samling af indsatsen for blandt andet handicappede og udsatte grupper med særlige behov, børn og unge og specialundervisningen i kommunerne, samles normalsystemet og det specialiserede system hos samme myndighed, med de fordele det giver i form af en samlet og sammenhængende opgavevaretagelse, hvor udgifter for den enkelte ikke kan overvælttes på en anden myndighed.

Med færre amter forbedres mulighederne for en hensigtsmæssig specialeplanlægning på sygehusområdet. Kommunernes økonomiske medansvar for sygehus- og sygesikringsydelser vil øge incitamenterne til forebyggelse og mindre omkostningskrævende indsats.

Tilsvarende giver samling af miljøtilsynet bedre mulighed for koordinering af den samlede opgavevaretagelse.

Samlingen af ungdomsuddannelserne hos staten giver mulighed for at skabe bedre styring og integration mellem det almene gymnasium og de øvrige ungdomsuddannelser.

I modellen er det regionale niveau slanket betydeligt, og sygehusvæsenet vil udgøre langt hovedparten af det enkelte amts budget. Sygehusudgifterne vil i modellen således udgøre i størrelsesordenen to tredjedele af amternes samlede udgifter. Dette ene områdes udprægede dominans i opgaveporteføljen kan medføre, at der i modellen kun i meget begrænset omfang er et råderum i det enkelte amt til tværgående prioritering af opgaverne. Set i lyset af den betydelige statslige involvering i styringen og prioriteringen på sygehuse vil amternes reelle politiske autonomi også være begrænset.

Modellen løser ikke nogle af de ulemper vedrørende koordinering og styring, der er knyttet til at have tre forvaltningsled. Eksistensen af flere forvaltningsled udgør i sig selv en svaghed i forhold til mulighederne for en overordnet omprioritering mellem amter og kommuner. Det gør sig særligt gældende i en situation med snævre makroøkonomiske rammer.

Derudover vil der være en risiko for, at samlingen af virksomheds-tilsynet på miljøområdet i kommunerne kan bidrage til nogle problemer som følge af kommunale hensyn til lokale erhvervsinteresser på bekostning af miljø- og naturinteresser.

### **Boks 18.14. Fordele og ulemper i relation til koordinering og styring**

*Fordele i forhold til den nuværende struktur:*

- Myndighedsansvaret for socialområdet, specialundervisningen og ungdomsuddannelserne samles hos samme myndighed med mulighed for at styrke koordinering og styring og afhjælpe gråzoneproblemer og uhensigtsmæssige økonomiske incitamer mellem forskellige forvaltningsled. Tilsvarende giver samling af miljøtilsynet bedre mulighed for koordinering af den samlede opgavevaretagelse.
- Samlingen af myndighedsansvaret for en række opgaver giver bedre mulighed for at prioritere på tværs mellem de pågældende opgaveområder og andre opgaver.
- Mulighederne for hensigtsmæssig specialeplanlægning på sygehusområdet forbedres som følge af færre amter.
- Den delvise kommunale betaling for sygehus- og sygesikringsydelse vil skabe incitamer til forebyggelse og mindre omkostningskrævende indsats.

*Ulemper i forhold til den nuværende struktur:*

- Sygehusudgifterne vil "fylde" i en grad, så der kun i begrænset omfang kan ske en tværgående prioritering inden for det enkelte amt, hvilket indebærer en risiko for udgiftsglidning.
- Samlingen af miljøtilsynet med virksomhederne i kommunerne kan bidrage til problemer som følge af kommunale hensyn til lokale erhvervsinteresser – manglende armslængdeprincip.

*Fortsat uløste problemer:*

- Fordelingen af opgaver på tre forvaltningsled begrænser de samlede prioriteringsmuligheder.
- På sundheds- og socialområdet vil modellen formentlig ikke løse problemerne med utilstrækkelig koordinering i sagsforløb på tværs af sundheds- og socialområdet.

# 19

## Modeller med to direkte valgte og et eller flere indirekte valgte forvaltningsled

### 19.1. Indledning og sammenfatning

---

Ifølge kommissoriet skal Strukturkommissionen:

”[...]vurdere fordele og ulemper ved at reducere antallet af forvaltningsled med direkte folkevalgt ledelse fra tre til to. Kommissionen anmodes i denne forbindelse om at opstille alternative forslag til, hvor ansvaret for løsningen af de offentlige opgaver kan placeres. Kommissionen skal i disse overvejelser angive, om en ændret placering af opgaverne har konsekvenser for vurderingen af hensigtsmæssige kommunestørrelser.”

Antallet af skatteudskrivende forvaltningsled bliver samtidig reduceret, da kommissoriet fastslår, at kun direkte folkevalgte organer kan tillægges skatteudskrivningsret.

I princippet kan kommissoriet lægge op til en vurdering af modeller såvel uden kommuner som uden amter. Men da kommissoriet samtidig betoner, at opgaverne skal løses tæt på borgerne, har kommissionen valgt at se bort fra en model uden kommuner. Udgangspunktet er derfor modeller, hvor amterne nedlægges som direkte valgt forvaltningsled.

I forlængelse af kommissoriets grundlæggende forudsætninger om decentralisering og nærhed, er det lagt til grund, at store dele af de nuværende amtslige opgaver skal overføres til kommunerne.

Det er kommissionens vurdering, at der – selv med væsentligt større kommuner end i dag – vil være nogle opgaver, som kommunerne enkeltvis er for små til at håndtere. Den mest fremtrædende

af disse opgaver vedrører planlægning og styring af sygehusene. Kommissionen lægger til grund, at sådanne opgaver i en toleddet forvaltningsstruktur enten overføres til et lovfæstet kommunalt samarbejde (regionsråd) eller til staten (statsmodel), jf. *kapitel 17*.

Kommissionen har på denne baggrund valgt at belyse to forskellige modeller med to direkte valgte forvaltningsled og et eller flere indirekte valgte forvaltningsled. De to modeller adskiller sig blandt andet ved valgformen. En model uden regionsråd, hvor alle regionale opgaver overføres til staten (statsmodellen) beskrives i *kapitel 20*.

I modellerne med regionsråd overføres hovedparten af amternes opgaver til kommunerne, mens resten af opgaverne primært overføres til lovfæstede kommunale samarbejder (regionsråd), der får indirekte valgte politikere som medlemmer (regionsmodel). Kun få af de amtslige opgaver flyttes i regionsmodellerne til staten.

Opgaveporteføljen på statsligt, regionalt og kommunalt niveau svarer i regionsmodellerne til den brede kommunemodell, jf. *kapitel 18*.

Forskellen mellem den brede kommunemodell og regionsmodellerne er, at de regionale opgaver i den brede kommunemodell er placeret under ansvar af et direkte folkevalgt organ (amtsråd), mens de regionale opgaver i regionsmodellerne er placeret under ansvar af et indirekte valgt organ (regionsråd) og ved, at finansieringen – som konsekvens af det indirekte valg – sker via bidrag fra kommunerne eller staten.

Der opstilles to hovedmodeller i dette kapitel, som blandt andet adskiller sig ved de hensyn, som lægges til grund ved sammensætningen af det indirekte valgte organ (regionsråd). Regionsmodellerne er således inddelt efter to forskellige valgformer ved udpegnen af kommunalbestyrelsesmedlemmer til regionsrådene.

De to hovedmodeller i kapitlet er:

- Regionsmodell med kommunevalgform (kommuneregionsmodell).
- Regionsmodell med partivalgform (partiregionsmodell).

Den overordnede forskel mellem de to valgformer er, at ved kommunevalgformen udpeger kommunalbestyrelserne i regionen et eller flere medlemmer til regionsrådet, mens det i partivalgformen er partierne, der blandt det enkelte partis kommunalbestyrelsesmedlemmer i regionen udpeger medlemmer til regionsrådet i et antal, som afspejler partiernes forholdsmæssige stemmetal ved kommunalvalget i regionen.

De to regionsmodeller med hver sin valgform vurderes separat, da modellerne adskiller sig fra hinanden på en række punkter, der følger af de forskellige valgformer, herunder at de mulige finansieringssystemer er forskellige. Der knytter sig således forskellige fordele og ulemper til henholdsvis kommuneregionsmodellen og partiregionsmodellen.<sup>1</sup>

Finansieringsmæssigt forudsættes det, som tidligere nævnt i regionsmodellerne, at regionerne ikke har selvstændig skatteudskrivningsret. Det indgår således i regionsmodellerne, at kommunerne – helt eller delvist – skal tilvejebringe finansieringen af regionsrådets opgaver. Den øvrige del af finansieringen vil skulle tilvejebringes af staten.

Det er kommissionens samlede vurdering, at mindstestørrelsen for kommunerne i denne model skal være ca. 30.000 indbyggere (svarende til den brede kommunemodel), om end en vurdering af krav til kommunestørrelse er forbundet med en vis usikkerhed, jf. kapitel 18.

Det hensigtsmæssige antal af regioner ligger i modellen i den nedre del af intervallet 3-8, f.eks. 3-5. Med indirekte valg til regionsrådene og ingen selvstændig skatteudskrivningsret og givet den smalle opgaveportefølje kan hensynet til statens styringsmuligheder bedre forenes med et mindre antal regioner end i modellerne med tre direkte valgte forvaltningsled, hvorfor blandt andet hensynet til planlægningen af den specialiserede sygehusbehandling kan tillægges betydelig vægt. Modellen giver dermed også mulighed for at etablere en tilstrækkelig stor region i og omkring hoved-

---

<sup>1</sup> Når betegnelsen regionsmodel eller regionsmodeller anvendes i kapitlet dækker dette over både kommuneregionsmodellen og partiregionsmodellen.

staden med henblik på en hensigtsmæssig løsning af hovedstadsproblemerne.

### *Regionsmodel med kommunevalgform (kommuneregionsmodel)*

Den mest hensigtsmæssige indretning af et finansieringssystem i kommuneregionsmodellen vil efter kommissionens vurdering skulle bygge på to hovedprincipper:

- Regionens kommuner tilvejebringer som udgangspunkt hele finansieringen af regionsrådenes opgaver.
- Finansieringen af regionernes opgaver kommer både til at bestå af en abonnementsordning eller et grundtilskud og af aktivitetsafhængige betalinger fra kommunerne.

Et finansieringssystem, som indrettes efter disse to hovedprincipper, indebærer, at kommunerne i fællesskab får det fulde finansieringsansvar for de regionale opgaver. Et sådant finansieringsansvar forudsætter tilpasninger i det kommunale tilskuds- og udlig- ningssystem.

Kommuneregionsmodellen har de samme fordele og ulemper ved- rørende samling af sammenhængende opgaver og større forvalt- ningsenheder som beskrevet i forbindelse med den brede kommu- nemodel, jf. kapitel 18. Herudover indebærer modellen nogle særlige fordele og ulemper, som knytter sig til det indirekte valg, her- under valgformen og finansieringssystemets indretning.

Sammenlignet med den nuværende struktur og opgavefordeling og på linje med den brede kommunemodell er fordelene ved kommune- regionsmodellen følgende:

- En række opgaver decentraliseres, samtidig med at mål- sætningen om øget enkelhed i den offentlige sektor set fra borgerens synsvinkel fremmes, idet kommunernes rolle som hovedindgang for borgerne til den offentlige sektor styrkes, jf. kapitel 18.
- Samlingen af en række beslægtede eller parallelle funktio- ner i kommunerne skaber øget klarhed om ansvarsfordelin- gen, bedre rammer for sammenhængende sagsforløb og bed-

re rammer for at undgå u hensigtsmæssige økonomiske incitamenter, jf. kapitel 18.

- De betydelige krav særligt til kommunernes, men også til regionernes minimumsstørrelse, skaber bedre rammer for en højere grad af faglig og økonomisk bæredygtighed og effektivitet i opgavevaretagelsen, jf. kapitel 18.
- Samlingen af de sociale opgaver og specialundervisningen i kommunerne skaber bedre rammer for at tilskynde til en indsats på lavest mulige effektive specialiseringsniveau, jf. kapitel 18.
- Et tilstrækkeligt lavt antal regioner vil give mulighed for en hensigtsmæssig placering i regionalt regi af en samlet region-, sygehus- og trafikplanlægning for hovedstadsområdet (H:S' og HUR's nuværende opgaver), jf. kapitel 18.
- Mulighederne for hensigtsmæssig specialeplanlægning på sygehusområdet forbedres som følge af få regioner, jf. kapitel 18.
- Den delvise kommunale betaling for sygehus- og sygesikringsydelser kan bidrage til en bedre sammenhæng mellem de kommunale sundheds- og socialopgaver og det behandlende sundhedsvæsen samt give kommunerne visse incitamenter til at styrke den forebyggende indsats og opbygge alternative kommunale tilbud til sygehusbehandling, jf. kapitel 18.
- Evt. placering af gymnasieområdet i kommunerne vil betyde en decentralisering af området – øget borgernærhed i opgavevaretagelsen, jf. kapitel 18.

Herudover vurderes der sammenlignet med den nuværende struktur og opgavefordeling at være følgende særlige fordel ved kommuneregionsmodellen:

- Kommunerne får som udgangspunkt et finansieringsansvar og ejerskab til det samlede sundhedsvæsen. Sammenholdt med finansieringssystemets indretning indebærer dette, at de regionale opgaver, herunder sygehusopgaven, i højere grad vil indgå i en samlet prioritering sammen med kommunens øvrige opgaveportefølje. Herved styrkes ligeledes mulighederne for at tilgodese den tværgående prioritering og styring.

Sammenlignet med den nuværende struktur og opgavefordeling og på linje med den brede kommunemodell er ulempen ved kommuneregionsmodellen følgende:

- Risiko for mindre faglig og økonomisk bæredygtighed i varetagelsen af myndighedsopgaver på specialiserede områder, der udlægges fra amter og stat til kommunerne, jf. kapitel 18.
- Evt. samling af ungdomsuddannelserne i staten vil betyde en centralisering af gymnasieområdet – mindre borgernærhed i opgavevaretagelsen, jf. kapitel 18.

Herudover vurderes der sammenlignet med den nuværende struktur og opgavefordeling at være følgende særlige ulemper ved kommuneregionsmodellen:

- Som følge af det indirekte valg til regionsrådene sker der en svækkelse af vælgerens muligheder for ved valgene at udøve demokratisk kontrol i forhold til de regionale opgaver, herunder sundhedsopgaven. Som følge af valgformen vil partirepræsentationen i regionsrådet endvidere blive skæv.
- Kommunevalgformen med instruktionsbeføjelse opfylder kun delvist hensynet til sammenhæng mellem beslutningskompetence og finansieringsansvar, hvorved at der blandt andet opstår en risiko for, enten at kontrollen med udgiftsstyringen svækkes, eller at kommunerne ikke vil prioritere udgifter til de regionale råd's opgaver højt nok, fordi kommunerne ikke har direkte ansvar (og beslutningskompetence) for driften. Endvidere vil et flertal i regionsrådet f.eks. kunne pålægge et mindretal af kommuner øgede udgifter.

### *Regionsmodel med partivalgform (partiregionsmodel)*

Den mest hensigtsmæssige indretning af et finansieringssystem i partiregionsmodellen vil efter kommissionens vurdering skulle bygge på følgende to hovedprincipper:

- Staten tilvejebringer størstedelen af finansieringen af regionsrådenes opgaver via bloktilskud.
- Finansieringssystemet kombineres med aktivitetsafhængige betalinger fra kommunerne, som reguleres af staten.

Partiregionsmodellen har de samme fordele og ulemper vedrørende samling af sammenhængende opgaver og større forvaltningsenheder, som beskrevet i forbindelse med den brede kommunemodell, jf. kapitel 18. Herudover indebærer modellen nogle særlige fordele og ulemper, som knytter sig til det indirekte valg, herunder valgformen og finansieringssystemets indretning.

Sammenlignet med den nuværende struktur og opgavefordeling og på linje med den brede kommunemodell og kommuneregionsmodellen er fordelene ved partiregionsmodellen følgende:

- En række opgaver decentraliseres, samtidig med at målsætningen om øget enkelhed i den offentlige sektor set fra borgerens synsvinkel fremmes, idet kommunernes rolle som hovedindgang for borgerne til den offentlige sektor styrkes, jf. kapitel 18.
- Samlingen af en række beslægtede eller parallelle funktioner i kommunerne skaber klarhed om ansvarsfordelingen, bedre rammer for sammenhængende sagsforløb og bedre rammer for at undgå u hensigtsmæssige økonomiske incitamenter, jf. kapitel 18.
- De betydelige krav særligt til kommunernes, men også til regionernes minimumsstørrelse, skaber bedre rammer for en højere grad af faglig og økonomisk bæredygtighed og effektivitet i opgavevaretagelsen, jf. kapitel 18.
- Samlingen af de sociale opgaver og specialundervisningen i kommunerne skaber bedre rammer for at tilskynde til en indsats på lavest mulige effektive specialiseringsniveau, jf. kapitel 18.
- Et tilstrækkeligt lavt antal regioner vil give mulighed for en hensigtsmæssig placering i regionalt regi af en samlet region-, sygehus- og trafikplanlægning for hovedstadsområdet (H:S' og HUR's nuværende opgaver), jf. kapitel 18.
- Mulighederne for hensigtsmæssig specialeplanlægning på sygehusområdet forbedres som følge af få regioner, jf. kapitel 18.
- Den delvise kommunale betaling for sygehus- og sygesikringsydelser kan bidrage til en bedre sammenhæng mellem de kommunale sundheds- og socialopgaver og det behandlede sundhedsvæsen samt give kommunerne visse incita-

menter til at styrke den forebyggende indsats og opbygge alternative kommunale tilbud til sygehusbehandling, jf. kapitel 18.

- Evt. placering af gymnasieområdet i kommunerne vil betyde en decentralisering af området – øget borgernærhed i opgavevaretagelsen, jf. kapitel 18.

Sammenlignet med den nuværende struktur og opgavefordeling og på linje med den brede kommunemodell og kommuneregionsmodellen er ulemperne ved partiregionsmodellen følgende:

- Risiko for mindre faglig og økonomisk bæredygtighed i varetagelsen af myndighedsopgaver på specialiserede områder, der udlægges fra amter og stat til kommunerne, jf. kapitel 18.
- Evt. samling af ungdomsuddannelserne i staten vil betyde en centralisering af gymnasieområdet – mindre borgernærhed i opgavevaretagelsen, jf. kapitel 18.

Herudover vurderes der sammenlignet med den nuværende struktur og opgavefordeling at være følgende særlige ulemper ved partiregionsmodellen:

- Som følge af det indirekte valg til regionsrådene sker der en svækkelse af vælgerens muligheder for ved valgene at udøve demokratisk kontrol i forhold til de regionale opgaver, herunder sundhedsopgaven. Vælgerne kan kun indirekte holde partierne ansvarlige for beslutninger i regionsrådet.
- Der er ingen sammenhæng mellem beslutningskompetence og finansieringsansvar, om end regionsrådet har et økonomisk ansvar. Hermed er der en risiko for, at politikerne i regionsrådet bliver advokater for øgede bevillinger fra staten.

Det vurderes endelig, at partimodellen ikke kan løse følgende af den nuværende strukturs svagheder:

- På sundheds- og socialområdet vil modellen formentlig ikke løse problemerne med utilstrækkelig koordinering i sagsforløb på tværs af sundheds- og socialområdet, jf. kapitel 18.

*Model med lovfæstede regionale fælleskommunale samarbejder tilpasset opgavernes særlige befolkningsmæssige og geografiske forhold.*

Det hensigtsmæssige befolkningsunderlag og geografiske råderum kan variere ganske betydeligt fra opgave til opgave. Regionsmodellerne rummer i den forbindelse mulighed for at etablere flere lovfæstede fælleskommunale samarbejder, hvor befolkningsunderlag og geografi tilpasses den eller de opgaver, som henlægges til de enkelte samarbejder. Som en undervariant til regionsmodellerne er der peget på en model, hvor følgende opgaver samles i særskilte regionale samarbejder:

- Sundhed.
- Kollektiv trafik, visse miljøopgaver og regionplanlægning.
- Ungdomsuddannelser.

Fordelen ved etableringen af lovfæstede regionale fælleskommunale samarbejder er, at samarbejderne kan tilpasses opgavernes særlige befolkningsmæssige og geografiske forhold. Det vil således være muligt i en sådan model at tage særlige hensyn til, at f.eks. hovedstaden har et meget stort pendlingsområde, hvilket kan afføde et behov for en samlet planlægning inden for pendlingsområdet af blandt andet den kollektive trafik.

Ulempen ved modellen er primært, at en struktur med meget forskellige regioner vil medføre en mere kompleks indretning af den offentlige sektor, hvorved hensynet til enkelhed ikke tilgodeses.

*Afsnit 19.2.* præsenterer og afgrænser de overordnede regionsmodeller. *Afsnit 19.3.* præsenterer regionsmodellen med kommunevalgform (kommuneregionsmodel). *Afsnit 19.4.* præsenterer regionsmodellen med partivalgform (partiregionsmodel). *Afsnit 19.5.* opstiller en undervariant til regionsmodellerne med etablering af lovfæstede regionale fælleskommunale samarbejder tilpasset opgavernes særlige befolkningsmæssige og geografiske forhold.

## 19.2. Regionsmodellerne

---

I den brede kommunemodell opstillet i kapitel 18 nærmer man sig en grænse for, hvornår amternes opgaveportefølje bliver så udtynnet, at de reelle prioriteringsmuligheder for de folkevalgte amtspolitikere er meget små. Der vil således være en større risiko for en samfundsmæssig ineffektiv enkeltområdespolitik (og en enkelt-sagsskat). Det bør derfor overvejes, om det direkte valg og dertilhørende skatteudskrivning fortsat er hensigtsmæssig.

I det følgende opstilles en regionsmodel, som har samme opgaveportefølje som den brede kommunemodell, jf. kapitel 18. Konkret indeholder modellen følgende hovedelementer, jf. *boks. 19.1*.

### **Boks 19.1. Hovedelementer i regionsmodellen (svarende til den brede kommunemodell)**

- Myndighedsansvaret på sundhedsområdet er uændret.
- En delvis kommunal betaling for sygehus- og sygesikringsydelser og fuldt medlemskab af SFU.
- Myndighedsansvaret på det sociale og socialpsykiatriske område samles i kommunerne.
- Den vidtgående specialundervisning flyttes til kommunerne.
- Ungdomsuddannelser samles i staten (evt. kommunale gymnasier).
- Miljøtilsynet samles i kommunerne, og kommunerne får større kompetence i forhold til den fysiske planlægning.

I modellen tages udgangspunkt i en mindstestørrelse på ca. 30.000 indbyggere i kommunerne og 3-5 regioner. I *afsnit 19.2.4* vil disse krav til antal regioner og mindste kommunestørrelse blive diskuteret mere indgående.

#### 19.2.1. Regionsmodellernes overordnede rationale

Det, der adskiller regionsmodellerne fra den brede kommunemodell, er det indirekte valg til regionsrådet, der sammensættes af politikere fra regionens kommunalbestyrelser. Det vil således fortsat være folkevalgte fra regionen, der har ansvaret for de regionale opgaver.

Modellerne indebærer, at der i forhold til den nuværende struktur ud fra forskellige hensyn etableres en ny opgavefordeling mellem stat, regionsråd og kommuner.

Det forhold, at flere opgaver i modellen flyttes tættere på borgeren vil indebære en mere enkel og decentraliseret offentlig sektor.

Dette sker ved at flytte flere opgaver fra stat og amter til kommunerne. Der er således i modellen lagt vægt på, at regionsrådene alene skal varetage opgaver, der stiller meget store krav til det geografiske råderum eller befolkningsmæssige underlag, mens de større kommuner giver mulighed for at decentralisere yderligere opgaver til dette forvaltningsled. Visse opgaver flyttes til staten.

Desuden er der lagt vægt på i videst muligt omfang at samle ansvaret for de enkelte opgaveområder og nært beslægtede/parallelle opgaver hos én myndighed. Hensigten er at styrke enkelheden i organiseringen af den offentlige sektor set fra borgerens synsvinkel og styrke koordineringen og sammenhængen i opgavevaretagelsen.

Samlingen af myndighedsansvaret på beslægtede områder skaber samtidig en bedre ramme for at forebygge gråzoneproblemer og u hensigtsmæssige økonomiske incitament er på tværs af forvaltningsled, om end sådanne problemer næppe kan løses fuldt ud ved opgaveflytninger. Ambitionen må imidlertid være at søge at skabe nogle rammer, herunder en samling af myndighedsansvaret, der i videst muligt omfang minimerer problemernes omfang.

Det er et selvstændigt formål med regionsmodellen at reducere antallet af skatteudskrivende led, hvilket – forudsat at der fortsat lægges vægt på en høj grad af egenfinansiering – kan føre til en betydelig forøget skatteudskrivningsprocent i kommunerne. Herved opnås øget synlighed i den kommunale skatteudskrivning. Ved to skatteudskrivende led bliver det samtidig enklere for borgerne at gennemskue, hvilken myndighed der opkræver hvilken skat, og derved også at placere et ansvar for ændringer i skatteudskrivningen.

Når der ikke er skatteudskrivningsret, kan et direkte valg være u hensigtsmæssigt, da det vil øge risikoen for, at regionspolitikkerne i for stor udstrækning vil optræde som talerør for øgede midler til

regionsrådet frem for at effektivisere driften og prioritere mellem opgaverne. Denne risiko mindskes, når regionspolitikerne er indirekte valgte kommunalbestyrelsesmedlemmer og dermed har en vis interesse i at undgå at belaste kommunernes budgetter. Regionspolitikernes interesse i udgiftstilbageholdenhed vil være afhængig af valgformen og finansieringssystemets indretning.

Samlingen af opgaveansvar og finansiering for de væsentligste velfærdsopgaver i kommunerne kan endvidere gøre det lettere at omprioritere mellem kommunale og regionale opgaver.

*Tabel 19.1.* giver en oversigt over opgavefordelingen i regionsmodellen. Opgavefordelingen i modellen er identisk med den brede kommunemodell, jf. kapitel 18. Det fremgår for hver opgave, hvorvidt opgaven placeres i henholdsvis staten, amterne eller kommunerne. Hvor der ikke ændres ved opgavens placering, anføres ”uændret”.

**Tabel 19.1. Model, hvor amtslige opgaver placeres i kommunalt forankrede regioner og i større kommuner (regionsmodel)**

<i>Opgaveområde</i>	<i>Staten</i>	<i>Regionsråd</i>	<i>Kommunerne</i>
Sundhed		Det nuværende amtslige myndighedsansvar	Uændret myndighedsansvar. Delvis kommunal betaling for sygehus- og sygesikringsydelse og fuldt medlemskab af SFU
Socialpsykiatri		Evt. visse meget specialiserede opgaver	Samles i kommunerne
Handicappede og udsatte grupper med særlig behov		Evt. visse meget specialiserede opgaver	Samles i kommunerne
Ældreområdet			Uændret
Børn og unge (handicap, tvangs-fjernelse mv.)		Evt. visse meget specialiserede opgaver	Samles i kommunerne
Folkeskolen			Uændret
Vidtgående specialundervisning		Evt. visse meget specialiserede opgaver	Samles i kommunerne

Ungdomsuddannelser, AMU-uddannelser og KVVU (kortere videregående uddannelser)	Samles i statsligt regi		Evt. kommunale gymnasier
Miljøtilsyn		Evt. visse meget specialiserede opgaver	Samles i kommunerne
Miljø i øvrigt (fredning, grundvand, naturpleje mv.)		De nuværende amtslige opgaver	
Fysisk planlægning	Uændret	Overordnet regionplanlægning	Større kompetence til kommuneplanerne
Erhvervsservice/-fremme	Uændret	De nuværende amtslige opgaver	Uændret
Kollektiv trafik	Uændret	De nuværende amtslige opgaver	Uændret
Veje	Uændret	De nuværende amtslige opgaver	Uændret
Integration			Uændret

### *Særligt om beskæftigelsesområdet og skatteområdet*

Beskæftigelsesområdet og skatteområdet er særskilt behandlet i kapitel 17, herunder fordele og ulemper ved at samle opgaverne på henholdsvis beskæftigelsesområdet og skatteområdet hos samme myndighed. De to opgaveområder behandles derfor ikke eksplicit i den følgende præsentation af de to regionsmodeller, idet opgaveændringer på disse områder stort set er uafhængige af, hvilken konkret model i øvrigt der vælges.

Det kan ikke vurderes med sikkerhed, om kommuner med 20.000 indbyggere vil være tilstrækkelig økonomisk bæredygtige til at muliggøre et enstrengt beskæftigelsessystem. Det vurderes, at en mindste kommunistørrelse på 30.000 indbyggere bedre kan sikre den tilstrækkelige økonomiske bæredygtighed i kommunerne. Der foreligger imidlertid ikke noget klart grundlag for at vurdere, hvor stort et befolkningsunderlag opgaveflytningen vil forudsætte. I begge regionsmodeller forudsættes en mindstestørrelse på 30.000 indbyggere, jf. den brede kommunemodell i kapitel 18.

### 19.2.2. Det indirekte valg og hertil knyttede valgformer

Regionsmodellerne er primært karakteriseret ved, at de politikere, som vælges til det regionale niveau i de lovfæstede regionale samarbejder (regionsråd), er indirekte valgt. Herved adskiller modellen sig fra den nuværende offentlige sektors treleddede struktur med direkte valg på både statsligt, regionalt og kommunalt niveau.

Det indirekte valg af politikere til regionsrådene kan fortages på to fundamentalt forskellige måder. På denne baggrund kan regionsmodellen opdeles i to varianter efter valgform: en regionsmodel med kommunevalgform (kommuneregionsmodel) og en regionsmodel med partivalgform (partiregionsmodel).

Kommunevalgformen og partivalgformen kan opdeles i en række undervarianter, jf. *boks 19.2*.

#### **Boks 19.2. Alternative valgformer til sammensætning af et regionsråd**

*Kommunevalgform:*

- Kommunalbestyrelsens flertal udpeger en repræsentant.
- Kommunalbestyrelsen udpeger efter forholdstalsvalg flere repræsentanter.
- Borgmesteren er født medlem (kan indgå i ovenstående).

*Partivalgform:*

- Af og blandt partiernes repræsentanter i regionens kommunalbestyrelser (og eventuelle listesamarbejder) udpeges medlemmer i forhold til partiernes stemmetal ved kommunalbestyrelsesvalget i regionen.
- Der kan eventuelt suppleres med regler, der sikrer en geografisk spredning af medlemmerne.

De to regionsmodeller med hver sin valgform stiller forskellige krav til indretning af finansieringssystemet, og der knytter sig også forskellige fordele og ulemper til de to regionsmodeller.

Ved både kommunevalgform og partivalgform er det kommunalbestyrelsesmedlemmer fra regionens kommuner, som udpeges som medlemmer af regionsrådet. Der er imidlertid væsentlig forskel på de to valgformer i kraft af den rolle, som de tildeler kommunalbestyrelsesmedlemmerne i regionsrådet.

Ved kommunevalgformen udpeger kommunalbestyrelserne i regionen et eller flere medlemmer til regionsrådet. Det kan også ved kommunevalgformen fastsættes ved lov, at kommunernes borgmestre er fødte medlemmer af regionsrådet. I partivalgformen er det partier og listesamarbejder, som er repræsenteret i regionens kommunalbestyrelser, der kan udpege repræsentanter til regionsrådet.

De forskellige valgformer har konsekvenser for de mulige finansieringssystemer, jf. *afsnit 19.3.2. og 19.4.2.*

Uanset valg af model for sammensætning af et regionsråd kan der sikres størst mulig åbenhed i forhold til regionsrådet ved offentlig adgang til møder og indsigt i dokumenter mv.

### **19.2.3. Antal medlemmer af regionsrådene, antal regioner og mindste kommunistørrelse**

Ved fastsættelsen af antallet af regioner i regionsmodellerne skal der tages hensyn til, at det er nødvendigt at sikre kommunerne en vis repræsentation i regionsrådet, så regionens opgaver får en reel kommunal forankring.

Hensynet til borgernes oplevede nærhed og regionale tilhørsforhold – som kunne tale for at regionerne ikke bliver for store – vurderes ikke at skulle tillægges nogen nævneværdig rolle i regionsmodellerne i kraft af den kommunale forankring.

Omvendt taler en række forhold for forholdsvis få regioner. Det er primært overvejelserne om strukturen på sygehusområdet, der er afgørende for det ideelle antal regioner. Dog kan der også på visse områder af planlægnings- og miljøopgaverne konstateres så betydelige krav til især den geografiske udstrækning, at antallet af regioner med fordel kan reduceres.

De fleste af de nuværende amter er for små til at varetage en optimal sygehusplanlægning i forhold til at sikre et tilstrækkeligt patientunderlag for basisfunktionerne.

Endvidere peger hensynet til en bæredygtig varetagelse af de specialiserede funktioner i retning af, at regionerne ikke må være for

små. Der er således særligt på sygehusområdet en reel risiko for, at alle regioner vil ønske at være selvforsynende – også inden for de mere specialiserede funktioner, hvilket vil give borgerne en dårligere kvalitet i sygehusedelserne og potentielt være udgiftsdrivende i forhold til investering i dyr teknologi mv. Endvidere peger udviklingen i retning af, at sygehusedelserne i stigende grad specialiseres, hvilket betyder, at patienterne rejser længere efter ydelserne, og det naturlige forsyningsområde for sygehusedelserne bliver større. Denne udvikling trækker i retning af relativt få regioner. Tilsvarende vil kravene til det befolkningsmæssige underlag på sygehusområdet generelt formentlig være stigende de kommende år.

Regionsrådene vil få en opgaveportefølje svarende til den brede kommunemodell, dvs. at opgaverne er udtyndet i forhold til de nuværende amters, jf. kapitel 18. Hertil kommer, at regionsrådets repræsentanter er indirekte valgt, og således ikke har det samme direkte vælgermandat som de nuværende amtsrådsmedlemmer. Dette taler efter kommissionens vurdering for, at statens styringsmuligheder kan tilgodeses ved relativt få regioner. Regionsmodellerne kan derfor hensigtsmæssigt baseres på en struktur med få regioner.

På denne baggrund er det kommissionens vurdering, at hensynet til en optimal sygehusplanlægning, herunder en bæredygtig varetagelse af de specialiserede funktioner, kan vægtes relativt højere i regionsmodellerne, hvilket alt andet lige taler for færre regioner end i den brede kommunemodell. Det enkelte regionsråds administrative koordinering med (selv større) kommuner vil dog skulle tillægges nogen vægt.

Ud over disse generelle hensyn i relation til kommissionens kriterier, skal der i regionsmodellerne tages hensyn til at sikre regionsrådenes beslutningskraft. Afhængigt af valgform kan modellen således stille krav til, hvor mange medlemmer der mindst skal være i regionsrådet.

Ved kommunevalgformen vil antallet af medlemmer af regionsrådene mindst skulle svare til antallet af kommuner i regionen. Det mindst mulige antal medlemmer af regionsrådet vil således være afhængigt af både antallet af kommuner og antallet af regioner.

Hvis der er få kommuner i regionen, kan et større antal medlemmer i regionsrådet åbne for en bredere repræsentation.

Den konkrete geografiske inddeling af regionerne vil i kommune-regionsmodellen få direkte betydning for, hvor mange medlemmer af regionsrådene, der mindst skal være. Regioner, hvori en eller flere store kommuner er beliggende, vil få færre kommuner pr. regionsråd, hvorved der åbnes for et regionsråd med forholdsvis få medlemmer, mens regioner med mange kommuner, som alene opfylder modellens mindstekrav til kommunistørrelse, vil få flere medlemmer i regionsrådet.<sup>2</sup>

Partiregionsmodellen stiller ikke krav om, at alle kommuner i en region opnår repræsentation i regionsrådet. Dette åbner for en smallere repræsentation af kommuner i regionsrådene.

Det er kommissionens generelle vurdering, at der ved sammensætningen af et regionsråd bør drages omsorg for at sikre en reel debat om regionens opgaver i regionsrådet. Der bør endvidere drages omsorg for, at størrelsen og de enkelte kommuners vægt ikke blokerer for en effektiv beslutningsstruktur.

I forbindelse med gennemgangen af den brede kommunemodell blev det vurderet, at mindstestørrelsen for kommunerne skulle være ca. 30.000 indbyggere, jf. kapitel 18. Regionsmodellernes opgaveportefølje er identisk med den brede kommunemodells, hvorfor det ligeledes er kommissionens vurdering, at kommunernes mindstestørrelse i regionsmodellerne skal være ca. 30.000 indbyggere.

For så vidt angår antal regioner er det kommissionens vurdering, at det hensigtsmæssige antal regioner i denne model ligger i den nedre del af intervallet 3-8, f.eks. 3-5. Med indirekte valg til regionsrådene og ingen selvstændig skatteudskrivningsret, og givet den smalle opgaveportefølje kan hensynet til statens styringsmuligheder bedre forenes med et mindre antal regioner end i modellerne med tre direkte valgte forvaltningsled, hvorfor blandt andet hensynet til planlægningen af den specialiserede sygehusbehandling kan tillægges betydelig vægt.

---

<sup>2</sup> Der opstilles ikke eksempler på konkrete geografiske inddelinger, da det ligger uden for Strukturkommissionens kommissorium.

### 19.3. Regionsmodel med kommunevalgform (kommuneregionsmodel)

---

Kommunemodellen vil i dette afsnit blive gennemgået i relation til:

- det indirekte valg og den hertil knyttede valgform
- indretning af finansieringssystemet
- fordele og ulemper ved modellen.

#### 19.3.1. Det indirekte valg og den hertil knyttede valgform

I dette afsnit gennemgås det indirekte valg og den hertil knyttede valgform i relation til kommunevalgformen, jf. *afsnit 19.2.2.*

Denne valgform kendes blandt andet fra Hovedstadens Udviklingsråd (HUR), Hovedstadens Sygehusfællesskab (H:S) og er den normale udpegelsesmetode til kommunale fællesskaber.

I kommunevalgformen forudsættes det, at kommunalbestyrelsen har instruktionsbeføjelse over for sin(e) repræsentant(er) i regionsrådet. Kommunalbestyrelsen kan således pålægge sin(e) repræsentant(er) at stemme på en bestemt måde.

Med en instruktionsbeføjelse vil medlemmerne af regionsrådet i stor udstrækning være forpligtet til at varetage kommunens interesser. Instruktionsbeføjelsen medfører således, at regionsrådets opgaver kommer på dagsordenen i kommunalbestyrelserne i regionen, og at der bliver en vis sammenhæng mellem beslutningskompetence og finansieringsansvar. Instruktionsbeføjelsen kan hensigtsmæssigt afgrænses til større sager som budget, etablering og nedlæggelse af institutioner mv. af hensyn til beslutningsprocessen.

Udgangspunktet for kommunevalgformen er, at samtlige kommuner er repræsenteret i regionsrådet. Hensynet til kommunernes forskellige størrelser kan tilgodeses ved forskelle i antallet af regionsmedlemmer fra de enkelte kommuner. En sådan sammensætning af regionsrådene vil imidlertid føre til meget store råd. Derfor kan det ved kommunevalgformen være hensigtsmæssigt i stedet at anvende stemmевægte, idet det f.eks. for visse væsentlige beslut-

ninger som budgetfastlæggelse kan være et problem, såfremt et befolkningsmæssigt mindretal (i mindre kommuner) kan majorisere et befolkningsmæssigt flertal (i få og større kommuner). Stemmevægtene kan f.eks. udregnes efter indbyggertal, men andre hensyn – eksempelvis en vis land- og bybalance – vil også kunne indtænkes ved fastsættelsen af stemmevægtene.

Afhængigt af hvordan kommunevalgformen suppleres med stemmevægte, vil der kunne dannes forskellige mindretal. For at undgå at der sættes spørgsmålstejn ved legitimiteten af regionsrådets beslutninger, må fastsættelsen af stemmevægte eller lignende således nøje vurderes.

Der bør efter kommissionens vurdering stilles ekstra høje krav til beslutningsstrukturen i forbindelse med indirekte valgte organer.

Med henblik på at sikre en tæt koordination mellem kommunalbestyrelsen og regionsrådets arbejde kan det via lovgivning fastlægges, at kommunens borgmester skal besætte en af de pladser (evt. den eneste plads), som kommunen er berettiget til i regionsrådet. Denne valg måde kendes fra HUR.

Det er kommissionens vurdering, at kommunevalgformen i borgmestervarianten vil tilvejebringe den højeste grad af legitimitet, da borgerne typisk har en høj grad af kendskab til, hvem der er borgmester i deres hjemkommune, jf. *kapitel 5*. Herved vil borgerne bedre være i stand til at placere et ansvar for borgmesterens (og kommunalbestyrelsens flertals) beslutninger i regionsrådet. Samtidig sikrer borgmestervarianten politisk tyngde og gennemslagskraft i regionsrådene.

Sammensættes regionsrådet i stedet af op til flere repræsentanter fra hver kommune, vil det som nævnt føre til meget store råd, hvilket giver anledning til at overveje en repræsentantskabsmodel, hvor regionsrådene vælger et mindre forretningsudvalg.

Kommissionen har ikke set det som sin opgave at tage stilling til, hvordan den interne beslutningsstruktur i regionsrådene skal organiseres, men skal henlede opmærksomheden på, at det indirekte valg til regionsrådene betyder, at der bør udvises påpasselighed

med henblik på at sikre en så legitim beslutningsstruktur som muligt.

### 19.3.2. Indretning af finansieringssystemet

Som tidligere nævnt reduceres antallet af skatteudskrivende forvaltningsled i regionsmodellerne, da kommissoriet fastslår, at kun direkte folkevalgte organer kan tillægges skatteudskrivningsret.

To skatteudskrivende myndigheder kan medføre en øget synlighed i den kommunale skatteudskrivning. Dels bliver det enklere for borgeren at gennemskue, hvilken myndighed der opkræver hvilken skat, når antallet af skatteudskrivende led begrænses til to. Dels vil begrænsningen til to skatteudskrivende led medføre en forøget skatteudskrivningsprocent i kommunerne – forudsat at der fortsat lægges vægt på en høj grad af egenfinansiering – idet kommunerne i modellen overtager finansieringsansvaret for regionsrådets opgaver. Dette må formodes at skabe større synlighed og opmærksomhed hos borgerne om udviklingen i bopælskommunens skatteudskrivningsprocent.

Uanset omfanget af opgaver og udgiftsniveau er det imidlertid centralt at søge at fastholde en sammenhæng mellem beslutningskompetence og finansieringsansvar.

Det er som udgangspunkt ikke muligt at sikre en fuldstændig sammenhæng mellem beslutningskompetence og finansieringsansvar i kommuneregionsmodellen, da kun direkte folkevalgte organer ifølge kommissionens kommissorium kan tillægges skatteudskrivningsret. I kommuneregionsmodellen er der dog en vis sammenhæng mellem beslutningskompetence og finansieringsansvar, da regionens kommuner som udgangspunkt tilvejebringer hele finansieringen af regionsrådets opgaver.

Der kan således i kommuneregionsmodellen etableres et finansieringssystem, hvor regionen kun har én finansieringskilde – regionens kommuner.

Kommunernes betaling til regionen kan bestå af en abonnementsordning eller et grundtilskud efter fast fordelingsnøgle. Betalingen vil endvidere kunne suppleres af aktivitetsafhængige betalinger,

således at de enkelte kommuner bærer det marginale finansieringsansvar. Aktivitetsafhængige betalinger kan – ud over på sundhedsområdet – tænkes på kollektiv trafik-området.

For at styrke sammenhængen mellem beslutningskompetence og finansieringsansvar vil det være mest hensigtsmæssigt, hvis det aktivitetsafhængige element tillægges stor vægt i den samlede finansiering, således at kommunernes finansieringsbidrag i høj grad kommer til at afhænge af egne borgeres forbrug af sygehus- og sygesikringsydelser. De kommunale betalinger vil derfor være højere i denne model end i de øvrige modeller med kommunale betalinger på sundhedsområdet.

Et finansieringssystem med en abonnementsbetaling efter fast fordelingsnøgle suppleret med aktivitetsafhængige betalinger skal afstemmes med udligningssystemet. For den del af betalingen, der sker efter fast fordelingsnøgle, f.eks. efter et per-capita-princip eller efter beskatningsgrundlag, vil det dog alene være nødvendigt at udligne for regionale forskelle.

Ud over sygehusopgaven vil de øvrige regionale opgaver også skulle finansieres af kommunerne. Regionsrådet vil for de fleste af disse opgaver årligt skulle fastsætte en økonomisk ramme. På enkelte områder vil finansieringen kunne ske med aktivitetsafhængige betalinger, jf. ovenfor.

Ved en situation med budgetoverskridelser i regionen må denne på kort sigt lånefinansieres og efterfølgende dækkes ind i det næste budget via kommunale bidrag og/eller via effektiviseringer.

For så vidt angår anlæg må det overvejes, om der skal lempes i lånereglerne, så regionerne får fuld låneadgang til anlæg, eller om kommunerne via den faste abonnementsfordelingsnøgle skal bidrage til anlægsfinansieringen.

Efter kommissionens vurdering vil den mest hensigtsmæssige indretning af et finansieringssystem i kommuneregionsmodellen skulle bygge på følgende to hovedprincipper:

- Regionens kommuner tilvejebringer som udgangspunkt hele finansieringen af regionsrådenes opgaver.

- Finansieringen af regionernes opgaver kommer både til at bestå af en abonnementsordning eller et grundtilskud og af aktivitetsafhængige betalinger fra kommunerne.

Et finansieringssystem, som indrettes efter disse to hovedprincipper, vil kunne kombineres med øremærkede statslige tilskud til f.eks. sygehusvæsenet.

### 19.3.3. Fordele og ulemper ved kommuneregionsmodellen

Generelt skal bemærkes, at vurderingen af fordele og ulemper ved modellen vurderes med udgangspunkt i de ændringer, der sker i forhold til den nuværende offentlige struktur og opgavefordeling, herunder i relation til de svagheder, der vurderes at være knyttet til den nuværende struktur, jf. *kapitel 16*.

Vurderingen af modellen er opdelt efter de kriterier, der fremgår af Strukturkommissionens kommissorium, herunder de to supplerende kriterier (enkelthed og styrbarhed), som kommissionen har fundet det relevant at inddrage. Modellen vurderes konkret i relation til de fire overordnede grupper, som kriterierne kan inddeles i, jf. *kapitel 4*:

- Borgernes indflydelse og demokratisk kontrol.
- Borgernes stilling som brugere.
- Effektivitet og faglig bæredygtighed i forvaltning og opgaveløsning.
- Koordinering og styring.

Regionsmodellerne har de samme fordele og ulemper vedrørende samling af sammenhængende opgaver og større forvaltningsenheder, som beskrevet i forbindelse med den brede kommunemodell. Der henvises derfor til kapitel 18 for en nærmere gennemgang heraf. Fordele og ulemper, som følger af samling af sammenhængende opgaver og større forvaltningsenheder, vil derfor alene blive gentaget i boksene i forbindelse med vurderingen af modellen i relation til de fire overordnede kriteriegrupper.

I nedenstående vurdering beskrives primært de fordele og ulemper, som følger af det indirekte valg, herunder valgformen og finansieringssystemets indretning, da modellen adskiller sig fra den

brede kommunemodell og den nuværende offentlige struktur på disse områder.

Inden gennemgangen af fordele og ulemper i henhold til de enkelte kriteriegrupper skal kort opsummeres de primære fordele og ulemper ved modellen, jf. *boks 19.3*.

### **Boks 19.3. Hovedfordele og -ulemper ved kommuneregionsmodellen**

*På linje med den brede kommunemodell og sammenlignet med den nuværende struktur og opgavefordeling indebærer kommuneregionsmodellen følgende fordele:*

- En række opgaver decentraliseres, samtidig med at målsætningen om øget enkelhed i den offentlige sektor set fra borgerens synsvinkel fremmes, idet kommunernes rolle som hovedindgang for borgerne til den offentlige sektor styrkes, jf. kapitel 18.
- Samlingen af en række beslægtede eller parallelle funktioner i kommunerne skaber øget klarhed om ansvarsfordelingen, bedre rammer for sammenhængende sagsforløb og bedre rammer for at undgå uhenigtsmæssige økonomiske incitamenter, jf. kapitel 18.
- De betydelige krav særligt til kommunernes, men også til regionernes minimumsstørrelse, skaber bedre rammer for en højere grad af faglig og økonomisk bæredygtighed og effektivitet i opgavevaretagelsen, jf. kapitel 18.
- Samlingen af de sociale opgaver og specialundervisningen i kommunerne skaber bedre rammer for at tilskynde til en indsats på lavest mulige effektive specialiseringsniveau, jf. kapitel 18.
- Et tilstrækkeligt lavt antal regioner vil give mulighed for en hensigtsmæssig placering i regionalt regi af en samlet region-, sygehus- og trafikplanlægning for hovedstadsområdet (H:S' og HUR's nuværende opgaver), jf. kapitel 18.
- Mulighederne for hensigtsmæssig specialeplanlægning på sygehusområdet forbedres som følge af få regioner, jf. kapitel 18.
- Den delvise kommunale betaling for sygehus- og sygesikringsydelse kan bidrage til en bedre sammenhæng mellem de kommunale sundheds- og socialopgaver og det behandlende sundhedsvæsen samt give kommunerne visse incitamenter til at styrke den forebyggende indsats og opbygge alternative kommunale tilbud til sygehusbehandling, jf. kapitel 18.
- Evt. placering af gymnasieområdet i kommunerne vil betyde en decentralisering af området og øge borgernærhed i opgavevaretagelsen, jf. kapitel 18.

*Herudover vurderes der sammenlignet med den nuværende struktur og opgavefordeling at være følgende særlige fordele ved kommuneregionsmodellen:*

- Kommunerne får som udgangspunkt et finansieringsansvar og ejerskab til det samlede sundhedsvæsen. Sammenholdt med finansierings-

systemets indretning indebærer dette, at sygehusopgaven mv. i højere grad vil indgå i en samlet prioritering sammen med kommunens øvrige opgaveportefølje. Herved styrkes mulighederne for at tilgodese den tværgående prioritering og styring.

*På linje med den brede kommunemodell og sammenlignet med den nuværende struktur og opgavefordeling indebærer kommuneregionsmodellen følgende ulemper:*

- Risiko for mindre faglig og økonomisk bæredygtighed i varetagelsen af myndighedsopgaver på specialiserede områder, der udlægges fra amter og stat til kommunerne, jf. kapitel 18.
- Evt. samling af ungdomsuddannelserne i staten vil betyde en centralisering af gymnasieområdet og give mindre borgernærhed i opgavevaretagelsen, jf. kapitel 18.

*Herudover vurderes der sammenlignet med den nuværende struktur og opgavefordeling at være følgende særlige ulemper ved kommuneregionsmodellen:*

- Som følge af det indirekte valg til regionsrådene sker der en svækkelse af vælgernes muligheder for ved valgene at udøve demokratisk kontrol i forhold til de regionale opgaver, herunder sundhedsopgaven. Som følge af valgformen vil partirepræsentationen i regionsrådet endvidere blive skæv.
- Kommunevalgformen med instruktionsbeføjelse opfylder kun delvist hensynet til sammenhæng mellem beslutningskompetence og finansieringsansvar, hvorved der blandt andet opstår en risiko for, enten at kontrollen med udgiftsudviklingen svækkes, eller at kommunerne ikke vil prioritere udgifter til de regionale råds opgaver højt nok, fordi kommunerne ikke har direkte ansvar (og beslutningskompetence) for driften. Endvidere vil et flertal i regionsrådet f.eks. kunne pålægge et mindretal af kommuner øgede udgifter.

I det følgende gennemgås fordele og ulemper i henhold til de enkelte kriteriegrupper.

### ***Borgernes indflydelse og demokratisk kontrol***

På det regionale niveau vil regionsmodellerne indebære en svækkelse af vælgernes demokratiske kontrol som følge af det indirekte valg til regionsrådene. Borgerne har således alene mulighed for at holde deres egen kommunes repræsentant(er) ansvarlige for beslutninger i regionsrådet.

Vælgerne vil i regionsmodellerne kun kunne stemme ved ét valg: kommunevalget. Ved valgbehandlingen skal vælgerne foretage en samlet afvejning af kommunalbestyrelsens beslutninger i såvel

lokale kommunale som regionale forhold. Dette adskiller sig fra situationen i dag, hvor der er direkte valg til amtsrådene.

Som følge af det indirekte valg til regionsrådene sker der derfor en svækkelse af vælgernes muligheder for ved valgene at udøve demokratisk kontrol i forhold til de regionale opgaver, herunder sundhedsopgaven.

Vælgernes mulighed for at øve indflydelse på regionsrådets repræsentanter ved henvendelser og lignende er dog fortsat til stede, ligesom politikernes kontrol af forvaltningen må forventes at være nogenlunde upåvirket af valgformen.

Ved i kommuneregionsmodellen at vælge borgmestervarianten som valgform tilvejebringes den højeste grad af politisk legitimitet, da borgerne typisk har en høj grad af kendskab til, hvem der er borgmester i deres hjemkommune, jf. kapitel 5. Herved vil borgerne bedre være i stand til at placere et ansvar for borgmesterens (og kommunalbestyrelsens flertals) beslutninger i regionsrådet. Samtidig sikrer borgmestervarianten politisk tyngde og gennemslagskraft i regionsrådene.

Det er i kommuneregionsmodellen overvejende sandsynligt, at partirepræsentationen i regionsrådet bliver skæv i forhold til det samlede valgresultat i regionen, da det primært vil blive de største partier, der opnår repræsentation i regionsrådet.

## **Boks 19.4. Fordele og ulemper i relation til borgernes indflydelse og demokratisk kontrol**

*Der vurderes sammenlignet med den nuværende struktur og opgavefordeling at være følgende særlige fordel ved kommuneregionsmodellen:*

- Mulig styrkelse af borgernes interesse for det kommunale demokrati som følge af tilførsel af flere opgaver til kommunerne, jf. kapitel 18, og som følge af det kommunale finansieringsansvar og ejerskab til sygehusvæsenet.
- Evt. flytning af gymnasierne til kommunerne vil betyde en decentralisering af gymnasieområdet – større borgernærhed i opgavevaretagelsen, jf. kapitel 18.

*På linje med den brede kommunemodell og sammenlignet med den nuværende struktur og opgavefordeling indebærer kommuneregionsmodellen følgende ulemper:*

- Evt. samling af ungdomsuddannelserne i staten vil betyde en centralisering af gymnasieområdet og give mindre borgernærhed i opgavevaretagelsen, jf. kapitel 18.
- Kommunal varetagelse af tilsyn med særligt forurenende virksomheder vurderes selv med væsentligt større kommuner at skulle løses i fælleskommunale samarbejder, jf. kapitel 18.

*Herudover vurderes der sammenlignet med den nuværende struktur og opgavefordeling at være følgende særlige ulemper ved kommuneregionsmodellen:*

- Som følge af det indirekte valg til regionsrådene sker der en svækkelse af vælgerens muligheder for ved valgene at udøve demokratisk kontrol i forhold til de regionale opgaver, herunder sundhedsopgaven.
- Partirepræsentationen i regionsrådet bliver skæv (de mindre partiers indflydelse forringes, da det primært vil være de største partier, der repræsenteres).

### ***Borgernes stilling som brugere***

Kommuneregionsmodellen indeholder, som tidligere nævnt, de samme fordele og ulemper vedrørende samling af sammenhængende opgaver og større forvaltningsenheder, som beskrevet i den brede kommunemodell, jf. kapitel 18. I relation til borgernes stilling som brugere er der dog den forskel, at der i kraft af finansierings-systemets indretning i kommuneregionsmodellen, hvor regionens kommuner som udgangspunkt tilvejebringer hele regionsrådets finansiering, vil blive indbygget incitament, der kan tilskynde kommunerne til at skabe en bedre sammenhæng mellem de kommunale sundheds- og socialopgaver og det behandlende sundheds-væsen.

## Boks 19.5. Fordele og ulemper i relation til borgernes stilling som brugere

*På linje med den brede kommunemodell og sammenlignet med den nuværende struktur og opgavefordeling indebærer kommuneregionsmodellen følgende fordele:*

- Øgede krav til minimumsstørrelse kan give bedre grundlag for øget valgmulighed og forbedret retssikkerhed for borgerne generelt, jf. kapitel 18.
- Målsætningen om øget enkelhed i den offentlige sektor set fra borgernes synsvinkel fremmes ved at styrke kommunernes rolle som hovedindgang for borgeren til den offentlige sektor, jf. kapitel 18.
- Samlingen af socialområdet i kommunerne kan indebære, at kommunerne i større omfang end amterne i dag anvender andre (private eller offentlige) leverandører i indsatsen, fordi kommunerne ikke i så høj grad kan forlade sig på egenproduktion, jf. kapitel 18.
- Bedre mulighed for horisontal koordinering af opgaverne på socialområdet, hvilket kan medvirke til et mere sammenhængende sags- eller patientforløb, jf. kapitel 18.
- Samlingen af de sociale opgaver og specialundervisningen i kommunerne skaber bedre rammer for at sikre en indsats på lavest mulige effektive specialiseringsniveau, jf. kapitel 18.
- Der skabes med få regioner grundlag for at etablere en region i hovedstadsområdet, der har en tilstrækkelig størrelse til at sikre en sammenhængende region-, sygehus- og trafikplanlægning i hovedstadsområdet, jf. kapitel 18.

*På linje med den brede kommunemodell og sammenlignet med den nuværende struktur og opgavefordeling er ulempen i kommuneregionsmodellen følgende:*

- Risiko for at specialiseringsgraden i de sociale tilbud reduceres, jf. kapitel 18.

*Herudover vurderes der sammenlignet med den nuværende struktur og opgavefordeling at være følgende særlige fordel ved kommuneregionsmodellen:*

- Finansieringssystemets indretning kan tilskynde kommunerne til at sikre en bedre sammenhæng mellem de kommunale sundheds- og socialopgaver og det behandlende sundhedsvæsen.

## **Effektivitet og faglig bæredygtighed i forvaltning og opgaveløsning**

Kommunerne får i kraft af deres finansieringsansvar for hele sundhedsvæsenet et incitament til at sikre, at patienterne behandles på lavest mulige effektive specialiseringsniveau. Kommunerne vil således blive tilskyndet til at styrke den forebyggende indsats og opbygge alternative kommunale tilbud til sygehusbehandling, jf.

eksempelvis debatten om kommunale sundhedscentre. Dette kan medvirke til en mere effektiv tilrettelæggelse af indsatsen.

### **Boks 19.6. Fordele og ulemper i relation til effektivitet og faglig bæredygtighed i forvaltning og opgaveløsning**

*På linje med den brede kommunemodell og sammenlignet med den nuværende struktur og opgavefordeling indebærer kommuneregionsmodellen følgende fordel:*

- Den faglige og økonomiske bæredygtighed og kvalitet øges generelt i regioner og kommuner som følge af større enheder, jf. kapitel 18.

*Herudover vurderes der sammenlignet med den nuværende struktur og opgavefordeling at være følgende særlige fordel ved kommuneregionsmodellen:*

- Indretningen af finansieringssystemet, hvor kommunerne får ejerskab til sygehusvæsenet, giver kommunerne et incitament til styrkelse af den forebyggende indsats og til at opbygge alternative kommunale tilbud til sygehusbehandling, hvilket kan give en mere effektiv tilrettelæggelse af indsatsen.

*På linje med den brede kommunemodell og sammenlignet med den nuværende struktur og opgavefordeling indebærer kommuneregionsmodellen følgende ulempe:*

- Risiko for mindre faglig og økonomisk bæredygtighed i varetagelsen af myndighedsopgaver på specialiserede områder, der udlægges fra amterne til kommunerne (blandt andet det sociale område og miljøtilsynsområdet), jf. kapitel 18.

### **Koordinering og styring**

Kommunevalgformen med instruktionsbeføjelse opfylder kun delvist hensynet til sammenhæng mellem beslutningskompetence og finansieringsansvar, da kommunalbestyrelsens flertal – som er ansvarlig for kommunens budget – kan pålægge sine repræsentant(er) i regionsrådet at agere i overensstemmelse med flertallets budgetønsker. Dette indebærer en svækkelse af sammenhængen mellem beslutningskompetence og finansieringsansvar på blandt andet sygehusområdet.

Med hensyn til regionsrådenes opgaver er der en risiko for, enten at kontrollen med udgiftsudviklingen svækkes, eller at kommunerne ikke vil prioritere disse opgaver højt nok, da kommunerne ikke har det direkte ansvar (og beslutningskompetence) for opgavevaretagelsen. Dette kan svække opgaveløsningen på det regionale niveau. Den meget betydelige statslige styring, herunder det

statslige medansvar for prioriteringen, kan dog mindske betydningen heraf.

Det kan i kommuneregionsmodellen være et problem i forhold til den økonomiske styring, at et flertal i regionsrådet f.eks. kan pålægge de øvrige kommuner øgede udgifter.

Instruktionsbeføjelsen er med til at sikre styringen og koordineringen mellem kommunalbestyrelser og regionsråd, da regionsrådets opgaver kommer på dagsordenen i kommunalbestyrelserne.

Der er en risiko for, at instruktionsbeføjelsen i nogle situationer kan vanskeliggøre beslutningsprocessen i regionsrådet. Det vil imidlertid afhænge af, hvor ofte instruktionsbeføjelsen bringes i anvendelse. Såfremt medlemmerne skal indhente et mandat fra deres kommunalbestyrelse i forbindelse med størsteparten af beslutningerne i regionsrådet, kan det virke hæmmende for beslutningsprocessen. Afgrænses instruktionsbeføjelsen derimod til større sager – som det typisk kendes fra tilsvarende konstruktioner i dag – vil instruktionsbeføjelsen i mindre grad vanskeliggøre regionsrådets beslutningsproces.

Der er ligeledes en risiko for, at medlemmerne af regionsrådet især vil repræsentere deres egen kommunes interesser.

Ved i kommuneregionsmodellen at vælge borgmestervarianten som valgform sikres bedst muligheder for styring og koordination, da beslutningerne i regionsrådet placeres hos den øverste repræsentant for kommunen.

Kommuneregionsmodellen skaber i kraft af finansieringssystemets indretning incitament for kommunerne til blandt andet at sikre en bedre sammenhæng og koordination mellem de kommunale tilbud på social- og sundhedsområdet og det behandlende sundhedsvæsen. Med samlingen af det sociale område i kommunerne og med kommunal finansiering af regionsrådets opgaver, mindskes således også risikoen for kassetænkning.

Samlingen af ansvaret for en meget stor del af de borgerrettede serviceopgaver og finansieringen heraf i kommunerne styrker mulighederne for tværgående prioritering og styring.

## Boks 19.7. Fordele og ulemper i relation til koordinering og styring

*På linje med den brede kommunemodell og sammenlignet med den nuværende struktur og opgavefordeling indebærer kommuneregionsmodellen følgende fordele:*

- Myndighedsansvaret for socialområdet, specialundervisningen og ungdomsuddannelserne samles hos samme myndighed med mulighed for at styrke koordinering og styring og afhjælpe gråzoneproblemer og uhensigtsmæssige økonomiske incitamer mellem forskellige forvaltningsled. Tilsvarende giver samling af miljøtilsynet bedre mulighed for koordinering af den samlede opgavevaretagelse, jf. kapitel 18.
- Samlingen af myndighedsansvaret for en række opgaver giver bedre mulighed for at prioritere på tværs mellem de pågældende opgaveområder og andre opgaver, jf. kapitel 18.
- Mulighederne for hensigtsmæssig specialeplanlægning på sygehusområdet forbedres som følge af få regioner, jf. kapitel 18.

*Herudover vurderes der sammenlignet med den nuværende struktur og opgavefordeling at være følgende særlige fordele ved kommuneregionsmodellen:*

- Instruktionsbeføjelsen tilskynder kommunerne til at sikre styringen og koordineringen mellem den enkelte kommunalbestyrelse og regionsrådet, da regionsrådets opgaver kommer på dagsordenen i kommunalbestyrelserne. Ved i kommuneregionsmodellen at vælge borgmestervarianten som valgform sikres bedst muligheder for styring og koordinati-on.
- Finansieringssystemets indretning giver kommunerne incitamer til at sikre en bedre sammenhæng og koordination mellem blandt andet de kommunale tilbud på sundheds- og socialområdet og det behandlerde sundhedsvæsen.
- Finansieringssystemets indretning kombineret med samlingen af ansvaret for en meget stor del af de borgerrettede serviceopgaver i kommunerne styrker mulighederne for tværgående prioritering og styring.

*På linje med den brede kommunemodell og sammenlignet med den nuværende struktur og opgavefordeling indebærer kommuneregionsmodellen følgende ulempe:*

- Samlingen af miljøtilsynet med virksomhederne i kommunerne kan bidrage til problemer som følge af kommunale hensyn til lokale erhvervsinteresser – manglende armslængdeprincip, jf. kapitel 18.

*Herudover vurderes der sammenlignet med den nuværende struktur og opgavefordeling at være følgende særlige ulemper ved kommuneregionsmodellen:*

- Kommunevalgformen med instruktionsbeføjelse opfylder kun delvist hensynet til sammenhæng mellem beslutningskompetence og finansieringsansvar, hvorved der blandt andet opstår en risiko for en svækkelse af kontrollen med udgiftsudviklingen, eller at kommunerne ikke vil prioritere udgifter til de regionale råds opgaver højt nok, fordi kommunerne ikke har direkte ansvar (og beslutningskompetence) for driften. Endvidere vil et flertal i regionsrådet f.eks. kunne pålægge et mindre-

tal af kommuner øgede udgifter.

- Risiko for at regionsrådets medlemmer især vil søge at tilgodese deres egen kommunes interesse.
- Instruktionsbeføjelsen kan i nogle situationer vanskeliggøre beslutninger i regionsrådene og dermed vanskeliggøre styringen.

## 19.4. Regionsmodel med partivalgform (partiregionsmodel)

---

Partiregionsmodellen vil i dette afsnit blive gennemgået i relation til:

- det indirekte valg og den hertil knyttede valgform
- indretning af finansieringssystemet
- fordele og ulemper ved modellen.

### 19.4.1. Det indirekte valg og den hertil knyttede valgform

I dette afsnit gennemgås det indirekte valg og den hertil knyttede valgform i relation til partivalgformen, jf. afsnit 19.2.2.

Denne valgform kendes fra det tidligere Hovedstadsråd (1974-89).

I partiregionsmodellen sammensættes regionsrådene ved, at partierne opnår repræsentation i regionsrådet efter deres forholdsmæssige stemmetal under ét ved kommunalvalget i regionen. Det forudsættes ved denne valgform, at regionsrådets medlemmer vælges af og blandt partiernes (og eventuelle listesamarbejders) medlemmer af kommunalbestyrelserne i regionen.

Der opereres således *ikke* med en instruktionsbeføjelse ved partivalgformen. De udpegede medlemmer til regionsrådet repræsenterer alene de respektive partier (og eventuelle listesamarbejder) i regionen.

Partiregionsmodellen indebærer ikke nødvendigvis, at alle kommuner får en repræsentant i regionsrådet. Der er således ikke nogen direkte sammenhæng mellem antal kommuner i regionen og mindste antal medlemmer af regionsrådet som i kommuneregionsmodellen.

I partiregionsmodellen skal antallet af medlemmer være så stort, at det sikrer en rimelig partimæssig og geografisk spredning. Den geografiske spredning kan eventuelt sikres ved at fastlægge kvoter for, hvor mange af regionsrådets pladser, der skal besættes af kommunalbestyrelsesmedlemmer fra et bestemt område. I det tidligere Hovedstadsråd var der således fastsat kvoter for antal medlemmer fra de tre amters områder og de to hovedstadskommuner baseret på indbyggertal. Sådanne regler om geografisk spredning vil dog betyde, at antallet af medlemmer af regionsrådet bevæger sig i opadgående retning.

Kommissionen finder, at det i forbindelse med partiregionsmodellen også bør påpeges, at der bør udvises påpasselighed med henblik på at sikre en så legitim beslutningsstruktur som muligt, *afsnit 19.3.1.*

#### 19.4.2. Indretning af finansieringssystemet

Antallet af skatteudskrivende led reduceres til to i partiregionsmodellen. To skatteudskrivende myndigheder kan medføre en øget synlighed i den kommunale skatteudskrivning. Dels bliver det enklere for borgeren at gennemskue, hvilken myndighed der opkræver hvilken skat, når antallet af skatteudskrivende led begrænses til to. Dels vil begrænsningen til to skatteudskrivende led medføre en forøget skatteudskrivningsprocent i kommunerne – forudsat at der fortsat lægges vægt på en høj grad af egenfinansiering – idet kommunerne delvist i modellen overtager finansieringsansvaret for regionsrådets opgaver. Dette må formodes at skabe større synlighed og opmærksomhed hos borgerne om udviklingen i bopælskommunens skatteudskrivningsprocent.

Partiregionsmodellen indebærer, at de enkelte kommunalbestyrelser ikke har indflydelse på beslutningerne i regionsrådene. Ansvar for regionernes opgaver påhviler medlemmerne af regionsrådene, der repræsenterer partier (og eventuelle listesamarbejder) i regionen.

På denne baggrund vil det ikke i partiregionsmodellen være hensigtsmæssigt at etablere et finansieringssystem, hvor regionerne kan udskrive skat (bidrag) på regionens kommuner. En sådan model ville betyde, at kommunalbestyrelserne pålægges finansie-

ringsansvaret for regionens opgaver, som de ingen beslutningskompetence har over for.

Det taler for en anden indretning af finansieringssystemet, hvor et større statsligt finansieringsbidrag i form af bloktilskud til regionerne kan være grundlaget, mens kommunernes finansieringsbidrag alene kan bestå af aktivitetsafhængige betalinger af sygehus- og sygesikringsydelser, som fastsættes af staten. Et sådant finansieringssystem medvirker til at give de enkelte kommuner et incitament til løsning af tilgrænsende opgaver.

I en model med indirekte valgte regionsråd, som er partivalgte og ikke har finansieringsansvar, er det vigtigt at sikre, at der ikke sker en svækkelse af udgiftsstyringen. Som følge af et manglende medfinansieringsansvar kan der opstå en stærkere pression for øgede statslige tilskud, idet dette stort set vil være den eneste kilde til finansiering af en udvidet aktivitet.

Kommunal betaling på sygehusområdet i partiregionsmodellen, hvor der er indirekte valg på det regionale niveau, skal tilsvarende overvejes nøje. Udfordringen vil være at skabe en balance i taksternes størrelse, hvor det økonomiske incitament i kommunerne har en effekt, uden at regionsrådene kan overvælde en større udgiftsbyrde på kommunerne. Dette taler for relativt lave og centralt fastsatte takster.

Efter kommissionens vurdering vil den mest hensigtsmæssige indretning af et finansieringssystem i partiregionsmodellen skulle bygge på følgende to hovedprincipper:

- Staten tilvejebringer størstedelen af finansieringen af regionsrådets opgaver via bloktilskud.
- Finansieringssystemet kombineres med aktivitetsafhængige betalinger fra kommunerne, som reguleres af staten.

Regionsrådene får et økonomisk ansvar, men der er ingen sammenhæng mellem beslutningskompetence og finansieringsansvar i partiregionsmodellen. Modellen har således som præmis, at regionsrådets finansiering tilvejebringes af to eksterne parter: staten og kommunerne. Både staten og kommunerne er at betragte som

eksterne parter i forhold til regionsrådet, da medlemmerne af regionsrådet i modellen, som tidligere nævnt, repræsenterer partier.

### 19.4.3. Fordele og ulemper ved modellen

Generelt skal bemærkes, at vurderingen af fordele og ulemper ved modellen vurderes med udgangspunkt i de ændringer, der sker i forhold til den nuværende offentlige struktur og opgavefordeling, herunder i relation til de svagheder, der vurderes at være knyttet til den nuværende struktur, jf. kapitel 16.

Vurderingen af modellen er opdelt efter de kriterier, der fremgår af Strukturkommissionens kommissorium, herunder de to supplerende kriterier (enkelhed og styrbarhed), som kommissionen har fundet det relevant at inddrage. Modellen vurderes konkret i relation til de fire overordnede grupper, som kriterierne kan inddeles i, jf. kapitel 4:

- Borgernes indflydelse og demokratisk kontrol.
- Borgernes stilling som brugere.
- Effektivitet og faglig bæredygtighed i forvaltning og opgaveløsning.
- Koordinering og styring.

Regionsmodellerne har de samme fordele og ulemper vedrørende samling af sammenhængende opgaver og større forvaltningsenheder, som beskrevet i forbindelse med den brede kommunemodell. Der henvises derfor til kapitel 18 for en nærmere gennemgang heraf. Fordele og ulemper som følger af samling af sammenhængende opgaver og større forvaltningsenheder vil derfor alene blive gentaget i boksene i forbindelse med vurderingen af modellen i relation til de fire overordnede kriteriegrupper.

I nedenstående vurdering beskrives primært de fordele og ulemper, som følger af det indirekte valg, herunder valgformen og finansieringssystemets indretning, da modellen adskiller sig fra den brede kommunemodell og den nuværende offentlige struktur på disse områder.

Inden gennemgangen af fordele og ulemper i henhold til de enkelte kriteriegrupper skal kort opsummeres de primære fordele og ulemper ved modellen, jf. *boks 19.8*.

### **Boks 19.8. Hovedfordele og -ulemper ved partiregionsmodellen**

*På linje med den brede kommunemodell og kommuneregionsmodellen og sammenlignet med den nuværende struktur og opgavefordeling indebærer partiregionsmodellen følgende fordele:*

- En række opgaver decentraliseres, samtidig med at målsætningen om øget enkelhed i den offentlige sektor set fra borgerens synsvinkel fremmes, idet kommunernes rolle som hovedindgang for borgerne til den offentlige sektor styrkes, jf. kapitel 18.
- Samlingen af en række beslægtede eller parallelle funktioner i kommunerne skaber øget klarhed om ansvarsfordelingen, bedre rammer for sammenhængende sagsforløb og bedre rammer for at undgå uhenigtsmæssige økonomiske incitamenter, jf. kapitel 18.
- De betydelige krav særligt til kommunernes, men også til regionernes minimumsstørrelse, skaber bedre rammer for en højere grad af faglig og økonomisk bæredygtighed og effektivitet i opgavevaretagelsen, jf. kapitel 18.
- Samlingen af de sociale opgaver og specialundervisningen i kommunerne skaber bedre rammer for at tilskynde til en indsats på lavest mulige effektive specialiseringsniveau, jf. kapitel 18.
- Et tilstrækkeligt lavt antal regioner vil give mulighed for en hensigtsmæssig placering i regionalt regi af en samlet sygehus- og trafikplanlægning for hovedstadsområdet (H:S' og HUR's nuværende opgaver), jf. kapitel 18.
- Mulighederne for hensigtsmæssig specialeplanlægning på sygehusområdet forbedres som følge af få regioner, jf. kapitel 18.
- Den delvise kommunale betaling for sygehus- og sygesikringsydelse kan bidrage til en bedre sammenhæng mellem de kommunale sundheds- og socialopgaver og det behandlende sundhedsvæsen samt give kommunerne visse incitamenter til at styrke den forebyggende indsats og opbygge alternative kommunale tilbud til sygehusbehandling, jf. kapitel 18.
- Evt. placering af gymnasieområdet i kommunerne vil betyde en decentralisering af området og øge borgernærhed i opgavevaretagelsen, jf. kapitel 18.

*På linje med den brede kommunemodell og kommuneregionsmodellen og sammenlignet med den nuværende struktur og opgavefordeling indebærer partiregionsmodellen følgende ulemper:*

- Risiko for mindre faglig og økonomisk bæredygtighed i varetagelsen af myndighedsopgaver på specialiserede områder, der udlægges fra amter og stat til kommunerne, jf. kapitel 18.
- Evt. samling af ungdomsuddannelserne i staten vil betyde en centralisering af gymnasieområdet og give mindre borgernærhed i opgavevaretagelsen, jf. kapitel 18.

*Herudover vurderes der sammenlignet med den nuværende struktur og opgavefordeling at være følgende særlige ulemper ved partiregionsmodellen:*

- Som følge af det indirekte valg til regionsrådene sker der en svækkelse af vælgerne muligheder for ved valgene at udøve demokratisk kontrol i forhold til sundhedsopgaven. Herunder kan vælgerne kun holde partierne ansvarlige – ikke kommunalbestyrelsesmedlemmerne – for beslutninger i regionsrådet.
- Der er ingen sammenhæng mellem beslutningskompetence og finansieringsansvar, om end regionsrådet har et økonomisk ansvar. Hermed er der en risiko for, at politikerne i regionsrådet bliver advokater for øgede bevillinger fra staten.

*Det vurderes endelig, at partimodellen ikke kan løse følgende af den nuværende strukturs svagheder:*

- På sundheds- og socialområdet vil modellen formentlig ikke løse problemerne med utilstrækkelig koordinering i sagsforløb på tværs af sundheds- og socialområdet.

I det følgende gennemgås fordele og ulemper i henhold til de enkelte kriteriegrupper.

### ***Borgernes indflydelse og demokratisk kontrol***

Som følge af det indirekte valg til regionsrådene sker der en svækkelse af vælgerne muligheder for ved valgene at udøve demokratisk kontrol i forhold til sundhedsopgaven, jf. *afsnit 19.3.3*.

Der er ved partivalgformen ikke nogen direkte sammenhæng mellem de enkelte kommunalbestyrelser i regionen og partiernes repræsentanter i regionsrådet. Det betyder, at en vælger, som har stemt på et bestemt parti eller en bestemt kandidat ved kommunevalget, kan være repræsenteret ved en eller flere partimedlemmer i regionsrådet. Men da partimedlemmerne ikke behøver – og sandsynligvis ikke vil komme fra – vælgerens hjemkommune, må vælgeren placere ansvaret for regionsrådets politik hos partierne. Vælgerne kan således ikke i partiregionsmodellen holde kommunalbestyrelsen ansvarlig for beslutningerne i regionsrådet.

### **Boks 19.9. Fordele og ulemper i relation til borgernes indflydelse og demokratisk kontrol**

*På linje med den brede kommunemodell og kommuneregionsmodellen og sammenlignet med den nuværende struktur og opgavefordeling indebærer partiregionsmodellen følgende fordele:*

- Mulig styrkelse af borgernes interesse for det kommunale demokrati som følge af tilførsel af flere opgaver til kommunerne, jf. kapitel 18.
- Evt. flytning af gymnasierne til kommunerne vil betyde en decentralisering af gymnasieområdet og give større borgernærhed i opgavevaretagelsen, jf. kapitel 18.

*På linje med den brede kommunemodell og kommuneregionsmodellen og sammenlignet med den nuværende struktur og opgavefordeling indebærer partiregionsmodellen følgende ulemper:*

- Evt. samling af ungdomsuddannelserne i staten vil betyde en centralisering af gymnasieområdet og give mindre borgernærhed i opgavevaretagelsen, jf. kapitel 18.
- Kommunal varetagelse af tilsyn med særligt forurenende virksomheder vurderes selv med væsentligt større kommuner at skulle løses i fælleskommunale samarbejder, jf. kapitel 18.

*Herudover vurderes der sammenlignet med den nuværende struktur og opgavefordeling at være følgende særlige ulemper ved partiregionsmodellen:*

- Som følge af det indirekte valg til regionsrådene sker der en svækkelse af vælgerne muligheder for ved valgene at udøve demokratisk kontrol i forhold til de regionale opgaver, herunder sundhedsopgaven.
- Vælgerne kan kun indirekte holde partierne ansvarlige for beslutninger i regionsrådet.

#### ***Borgernes stilling som brugere***

Partiregionsmodellen indeholder, som tidligere nævnt, de samme fordele og ulemper vedrørende samling af sammenhængende opgaver og større forvaltningsenheder som beskrevet i den brede kommunemodell, jf. kapitel 18.

## Boks 19.10. Fordele og ulemper i relation til borgernes stilling som brugere

*På linje med den brede kommunemodell og kommuneregionsmodellen og sammenlignet med den nuværende struktur og opgavefordeling indebærer partiregionsmodellen følgende fordele:*

- Øgede krav til minimumsstørrelse kan give bedre grundlag for øget valgmulighed og forbedret retssikkerhed for borgerne generelt, jf. kapitel 18.
- Målsætningen om øget enkelhed i den offentlige sektor set fra borgernes synsvinkel fremmes ved at styrke kommunernes rolle som hovedindgang for borgeren til den offentlige sektor, jf. kapitel 18.
- Samlingen af socialområdet i kommunerne kan indebære, at kommunerne i større omfang end amterne i dag anvender andre (private eller offentlige) leverandører i indsatsen, fordi kommunerne ikke i så høj grad kan forlade sig på egenproduktion, jf. kapitel 18.
- Bedre mulighed for horisontal koordinering af opgaverne på socialområdet, hvilket kan medvirke til et mere sammenhængende sags- eller patientforløb, jf. kapitel 18.
- Samlingen af de sociale opgaver og specialundervisningen i kommunerne skaber bedre rammer for at sikre en indsats på lavest mulige effektive specialiseringsniveau, jf. kapitel 18.
- Der skabes med få regioner grundlag for at etablere en region i hovedstadsområdet, der har en tilstrækkelig størrelse til at sikre en sammenhængende region-, sygehus- og trafikplanlægning i hovedstadsområdet, jf. kapitel 18.

*På linje med den brede kommunemodell og kommuneregionsmodellen og sammenlignet med den nuværende struktur og opgavefordeling er ulempen i partiregionsmodellen følgende:*

- Risiko for at specialiseringsgraden i de sociale tilbud reduceres, jf. kapitel 18.

## *Effektivitet og faglig bæredygtighed i forvaltning og opgaveløsning*

Kommunerne kan med kommunale betalinger tildeles et medansvar for blandt andet sygehusvæsenet. Finansieringssystemet i partiregionsmodellen vil dog primært skulle bestå af et statsligt finansieringsbidrag i form af bloktilskud til regionerne, mens kommunernes eventuelle finansieringsbidrag alene kan bestå af begrænsede aktivitetsafhængige betalinger. Kommunerne vil hermed få en vis interesse i at styrke den forebyggende indsats og opbygge alternative kommunale tilbud til sygehusbehandling, jf. *debatten om kommunale sundhedscentre*. Dette kan medvirke til en mere effektiv tilrettelæggelse af indsatsen i sundhedsvæsenet.

### **Boks 19.11. Fordele og ulemper i relation til effektivitet og faglig bæredygtighed i forvaltning og opgaveløsning**

*På linje med den brede kommunemodell og kommuneregionsmodellen og sammenlignet med den nuværende struktur og opgavefordeling indebærer partiregionsmodellen følgende fordele:*

- Den faglige og økonomiske bæredygtighed og kvalitet øges generelt i regioner og kommuner som følge af større enheder, jf. kapitel 18.
- Den delvise kommunale betaling for sygehus- og sygesikringsydelser kan give kommunerne visse incitamenter til at styrke den forebyggende indsats og opbygge alternative kommunale tilbud til sygehusbehandling, hvilket kan medvirke til en mere effektiv tilrettelæggelse af indsatsen i sundhedsvæsenet, jf. kapitel 18.

*På linje med den brede kommunemodell og kommuneregionsmodellen og sammenlignet med den nuværende struktur og opgavefordeling indebærer partiregionsmodellen følgende ulempe:*

- Risiko for mindre faglig og økonomisk bæredygtighed i varetagelsen af myndighedsopgaver på specialiserede områder, der udlægges fra amterne til kommunerne (blandt andet det sociale område og miljøtilsynsområdet), jf. kapitel 18.

### **Koordinering og styring**

I partiregionsmodellen er der ingen sammenhæng mellem beslutningskompetence og finansieringsansvar, om end regionsrådet har et økonomisk ansvar. Regionsrådets opgaver vil i modellen skulle finansieres af statslige bloktilskud kombineret med aktivitetsafhængige betalinger (takster) fra kommunerne. Da politikerne i regionsrådene ikke selv er ansvarlige for at tilvejebringe finansieringen, vil de ikke have nogen umiddelbar interesse i udgiftstilbageholdenhed. Der er således en risiko for, at politikerne i regionsrådet bliver advokater for øgede bevillinger fra staten. Da medlemmerne af regionsrådet samtidig er kommunalbestyrelsesmedlemmer, har de dog en interesse i ikke i unødigt omfang at påføre kommunerne øgede udgifter på de områder, hvor der er kommunal takstbetaling.

Der er ligeledes en risiko for, at medlemmerne af regionsrådet – i kraft af deres medlemskab af en kommunalbestyrelse – især vil repræsentere deres egen kommunes interesser.

Partivalgformen stiller ikke krav om, at der udpeges et bestemt antal medlemmer til regionsrådet mindst svarende til antallet af kommuner i regionen. Hermed åbnes der for en sammensætning af små, mere beslutningsdygtige regionsråd. Det indebærer imidlertid, at ikke alle kommuner opnår repræsentation i regionsrådet. Såfremt modellen suppleres med regler til sikring af den geografiske spredning, hvilket øger kravet til antallet af regionsmedlemmer, vil der ikke længere kunne etableres regionsråd med forholdsvis få medlemmer.

Den delvise kommunale betaling for sygehus- og sygesikringsydelser skaber visse incitamenters for kommunerne til blandt andet at sikre en bedre sammenhæng og koordination mellem de kommunale tilbud på social- og sundhedsområdet og det behandlende sundhedsvæsen. Med samlingen af det sociale område i kommunerne og med kommunale betalinger på sundhedsområdet mindskes således også risikoen for kassetænkning.

Effekten af de kommunale betalinger vil dog være forholdsvis begrænset, hvorfor modellen næppe kan løse den nuværende strukturs problemer med utilstrækkelig koordinering i sagsforløb på tværs af sundheds- og socialområdet.

## Boks 19.12. Fordele og ulemper i relation til koordinering og styring

*På linje med den brede kommunemodell og kommuneregionsmodellen og sammenlignet med den nuværende struktur og opgavefordeling indebærer partiregionsmodellen følgende fordele:*

- Myndighedsansvaret for socialområdet, specialundervisningen og ungdomsuddannelserne samles hos samme myndighed med mulighed for at styrke koordinering og styring og afhjælpe gråzoneproblemer og uhensigtsmæssige økonomiske incitamenter mellem forskellige forvaltningsled. Tilsvarende giver samling af miljøtilsynet bedre mulighed for koordinering af den samlede opgavevaretagelse, jf. kapitel 18.
- Tilsvarende giver samlingen af myndighedsansvaret for en række opgaver bedre mulighed for at prioritere på tværs mellem de pågældende opgaveområder og andre opgaver, jf. kapitel 18.
- Mulighederne for hensigtsmæssig specialeplanlægning på sygehusområdet forbedres som følge af få regioner, jf. kapitel 18.
- Den delvise kommunale betaling for sundheds- og sygesikringsydelser vil skabe incitamenter til forebyggelse og mindre omkostningskrævende indsats, jf. kapitel 18.

*På linje med den brede kommunemodell og kommuneregionsmodellen og sammenlignet med den nuværende struktur og opgavefordeling indebærer partiregionsmodellen følgende ulempe:*

- Samlingen af miljøtilsynet med virksomhederne i kommunerne kan bidrage til problemer som følge af kommunale hensyn til lokale erhvervsinteresser – manglende armlængdeprincip, jf. kapitel 18.

*Herudover vurderes der sammenlignet med den nuværende struktur og opgavefordeling at være følgende særlige ulemper ved partiregionsmodellen:*

- Der er ingen sammenhæng mellem beslutningskompetence og finansieringsansvar, om end regionsrådet har et økonomisk ansvar. Hermed er der en risiko for, at politikerne i regionsrådet bliver advokater for øgede bevillinger fra staten.
- Risiko for at regionsrådets medlemmer – i kraft af deres medlemskab af en kommunalbestyrelse – især vil søge at tilgodese deres egen kommunes interesse.

*Fortsat uløste problemer:*

- Modellen rummer næppe væsentligt forbedrede muligheder for omprioritering mellem regioner og kommuner, særligt i en situation med snævre makroøkonomiske rammer, da staten fortsat skal forhandle med både lokale og regionale organisationer, jf. kapitel 18.
- På sundheds- og socialområdet vil modellen formentlig ikke løse problemerne med utilstrækkelig koordinering i sagsforløb på tværs af sundheds- og socialområdet, jf. kapitel 18.

### **19.5. Undervariant – etablering af lovfæstede regionale fælleskommunale samarbejder tilpasset opgavernes særlige befolkningsmæssige og geografiske forhold**

---

Fastsættelsen af krav til mindstestørrelse for forvaltningsenhederne på det regionale niveau vanskeliggøres af, at den mest hensigtsmæssige forvaltningsstørrelse ikke vil være den samme for løsning af forskellige opgaver.

Som tidligere beskrevet vil det mest hensigtsmæssige befolkningsmæssige underlag og geografiske råderum være afhængigt af opgavernes karakter, jf. kapitel 17 og 18. Det gælder blandt andet i forhold til løsning af sygehusopgaven, den regionale kollektive trafik, en række miljøopgaver, opgaver vedrørende regional fysisk planlægning og ungdomsuddannelsesopgaven.

På denne baggrund kan der opstilles en undervariant af regionsmodellerne, hvorefter der etableres lovfæstede regionale fælleskommunale samarbejder, hvis befolkningsmæssige og geografiske afgrænsning er tilpasset de opgaver, som de pålægges at varetage.

Det skal bemærkes, at det vil være muligt at kombinere denne model – dvs. at etablere et eller flere lovfæstede regionale fælleskommunale samarbejder – med de beskrevne modeller i kapitel 18 med en treleddet forvaltningsstruktur. En sådan ”kombineret” model for indretningen af den offentlige sektor har den hovedulempe, at den ikke vil tilgodese hensynet til enkelhed.

#### **19.5.1. Opgaver, som kan indgå i de lovfæstede regionale fælleskommunale samarbejder**

I det følgende vil det kortfattet blive vurderet, hvordan løsningen af sygehusopgaven, den regionale kollektive trafik, en række miljøopgaver, opgaver vedrørende regional fysisk planlægning og ungdomsuddannelsesopgaven vil kunne ske i lovfæstede regionale fælleskommunale samarbejder.

Etableringen af sundhedsregioner vil kunne ske alene med udgangspunkt i de krav til befolkningsunderlag mv., som gælder for sundhedsområdet. Regionerne vil således eksempelvis kunne tilpasses kravene til en faglig bæredygtig planlægningsenhed for så

vidt angår den specialiserede behandling, eller der kan lægges vægt på basisfunktioner. Sundhedsregionerne vil kunne tildeles ansvaret for varetagelsen af sygehusplanlægningen, herunder specialfordelingen mellem regionens sygehuse samt det overordnede driftsansvar for sygehusene.

Amternes nuværende opgaver på trafik- og planområdet er ligesom sundhedsopgaven kendetegnet ved at være af regional planlægningsmæssig karakter. I forhold til den regionale kollektive trafik indebærer fortsat større pendlingsregioner, at der kræves meget store geografiske enheder for at sikre en sammenhængende planlægning. Regionplanerne fastlægger de overordnede retningslinjer for byudvikling, trafikstruktur, areal- og naturanvendelse, placering af større anlæg/virksomheder samt detailhandelslokalisering af regional betydning. Da opgaverne på regionplanområdet således i vidt omfang er sammenhængende med den regionale kollektive trafikplanlægning kunne dette tale for at placere de to opgaver i samme lovpligtige regionale fælleskommunale samarbejde.

Idet der ikke nødvendigvis vurderes at være en naturlig geografisk sammenhæng mellem mulige sygehusregioner og regionale trafik- og planlægningsregioner, kan opgaverne ansvarsplaceres i særskilte lovfæstede regionale fælleskommunale samarbejder.

Det kan endvidere overvejes, hvorvidt ansvaret for de amtslige veje også skal placeres i et sådant regionalt fælleskommunalt samarbejde. For en sådan placering taler dels sammenhængen til den kollektive trafikplanlægning og regionplanlægningen, dels at de amtslige landeveje er en regional opgave, der kræver, at den ansvarlige myndighed kan tilrettelægge indsatsen inden for et stort geografisk område. Imod taler blandt andet, at de regionale fælleskommunale samarbejder vil få ansvar over et relativt investerings tungt område, hvilket blandt andet indebærer en stor finansieringsbyrde.

Myndighedsopgaverne vedrørende ungdomsuddannelserne kan også tænkes organiseret i regionale fælleskommunale samarbejder. Det er vanskeligt at henlægge det samlede ungdomsuddannelsesområde til kommunerne, da selv væsentligt større kommuner ikke vil få et geografisk råderum, der kan gøre dem i stand til selvstændigt at forestå den overordnede planlægning og kapacitetsstyring

på området, jf. kapitel 18. Etableringen af regionale fælleskommunale samarbejder på ungdomsuddannelsesområdet vil, navnlig hvis der etableres et stort antal regioner, kunne give en højere grad af decentralisering og nærhed i opgavevaretagelsen sammenlignet med en samling af området i statsligt regi.

### **19.5.2. Det indirekte valg og den hertil knyttede valgform samt indretning af finansieringssystemet**

Medlemmerne af de lovfæstede regionale fælleskommunale samarbejder kan enten vælges efter kommunevalgform eller partivalgform, jf. *afsnit 19.2.1*. Modellen adskiller sig således ikke på dette punkt fra kommuneregionsmodellen eller partiregionsmodellen.

Med hensyn til finansieringssystemets indretning gælder også de samme betragtninger, som beskrevet under henholdsvis kommuneregionsmodellen og partiregionsmodellen, jf. *afsnit 19.3.2* og *afsnit 19.4.2*.

### **19.5.3. Fordele og ulemper ved modellen**

Fordelen ved etableringen af regionale fælleskommunale samarbejder er – som tidligere nævnt – at samarbejderne kan tilpasses opgavernes særlige befolkningsmæssige og geografiske forhold. Det vil således også være muligt i modellen at tage særlige hensyn til f.eks. hovedstadsområdet, der har landets største befolkningstæthed og omfatter et stort og stigende pendlingsområde.

Ulempen ved modellen er primært, at en struktur med regioner af meget forskellig størrelse vil medføre en mere kompleks indretning af den offentlige sektor, hvorved hensynet til enkelhed ikke tilgodeses.

# 20

## Model med to direkte valgte forvaltningsled

### 20.1. Indledning og sammenfatning

---

Ifølge kommissoriet skal Strukturkommissionen:

”[...]vurdere fordele og ulemper ved at reducere antallet af forvaltningsled med direkte folkevalgt ledelse fra tre til to. Kommissionen anmodes i denne forbindelse om at opstille alternative forslag til, hvor ansvaret for løsningen af de offentlige opgaver kan placeres. Kommissionen skal i disse overvejelser angive, om en ændret placering af opgaverne har konsekvenser for vurderingen af hensigtsmæssige kommunestørrelser.”

I dette kapitel belyses en model, hvor alle opgaver placeres i to direkte valgte forvaltningsled. Så mange opgaver som muligt samles i kommunerne, mens staten overtager ansvaret for en del af de amtslige opgaver, herunder sygehusopgaven (statsmodel).

Der er i statsmodellen ikke noget til hinder for, at de amtslige opgaver, som flyttes til staten, fortsat kan varetages på regionalt niveau. Staten vil således kunne vælge at varetage en række af sine opgaver i en dekoncentreret statslig struktur.

Opgaveporteføljen i kommunerne svarer i statsmodellen – med undtagelse af sygesikringsområdet – til den brede kommunemodell og regionsmodellerne, jf. *kapitel 18* og *19*.

På denne baggrund er det kommissionens samlede vurdering, at mindstestørrelsen for kommunerne i statsmodellen skal være ca. 30.000 indbyggere (svarende til den brede kommunemodell og regi-

onsmodellerne), om end en vurdering af krav til kommunestørrelse er forbundet med en vis usikkerhed, jf. kapitel 18 og 19.

Den konkrete organisering af den statslige opgaveløsning vedrører ikke strukturen i den offentlige sektor som sådan og ligger derfor uden for Strukturkommissionens kommissorium. Det vurderes imidlertid, at det mest nærliggende vil være, at en eventuel statslig organisering af sundhedsvæsenet sker i en eller anden form for dekoncentreret statslig (regional) struktur.

Den mest hensigtsmæssige indretning af et finansieringssystem i statsmodellen vil efter kommissionens vurdering skulle bygge på tre hovedprincipper:

- Den overordnede ramme for sygehusvæsenets finansiering tilvejebringes på de årlige finanslove.
- Fordelingen af ressourcer til de dekoncentrerede statslige enheder sker ved en kombination af grundbevillinger og takster.
- Finansieringssystemet kombineres med aktivitetsafhængige betalinger fra kommunerne, som reguleres af staten.

Sammenlignet med den nuværende struktur og opgavefordeling og på linje med den brede kommunemodell og regionsmodellerne er fordelene ved statsmodellen følgende:

- En række opgaver decentraliseres, samtidig med at målsætningen om øget enkelhed i den offentlige sektor set fra borgerens synsvinkel fremmes, idet kommunernes rolle som hovedindgang for borgerne til den offentlige sektor styrkes, jf. kapitel 18 og 19.
- Samlingen af en række beslægtede eller parallelle funktioner i kommunerne skaber øget klarhed om ansvarsfordelingen, bedre rammer for sammenhængende sagsforløb og bedre rammer for at undgå u hensigtsmæssige økonomiske incitamenter, jf. kapitel 18 og 19.
- De betydelige krav til kommunernes minimumsstørrelse skaber bedre rammer for en højere grad af faglig og økonomisk bæredygtighed og effektivitet i opgavevaretagelsen, jf. kapitel 18 og 19.

- Samlingen af de sociale opgaver og specialundervisningen i kommunerne skaber bedre rammer for at tilskynde til en indsats på lavest mulige effektive specialiseringsniveau, jf. kapitel 18 og 19.
- Evt. placering af gymnasieområdet i kommunerne vil betyde en decentralisering af området og øge borgernærhed i opgavevaretagelsen, jf. kapitel 18 og 19.

Herudover vurderes der sammenlignet med den nuværende struktur og opgavefordeling at være følgende særlige fordele ved statsmodellen:

- Mulighed for en klarere ansvarsplacering for planlægningen og driften af sygehusvæsenet hos minister/regering.
- Bedre mulighed for umiddelbart at gennemføre overordnede landspolitiske målsætninger på sygehusområdet.
- Mulighederne for en hensigtsmæssig specialeplanlægning på sygehusområdet forbedres med én ansvarlig myndighed (staten).
- Færre problemer med koordinering og styring, herunder omprioritering mellem forvaltningsled, som følge af kun to forvaltningsled.
- Flytningen af hovedparten af sygesikringen til kommunerne forbedrer mulighederne for den horisontale koordination mellem almen praksis og de kommunale sundhedsopgaver.
- Kommunernes overtagelse af hovedparten af sygesikringen og den delvise kommunale betaling for sygehusydelser og privatpraktiserende speciallægers ydelser vil skabe incitamenter til forebyggelse og mindre omkostningskrævende indsats.

Sammenholdt med den nuværende struktur og opgavefordeling og på linje med den brede kommunemodell og regionsmodellerne er ulemperne i statsmodellen følgende:

- Risiko for mindre faglig og økonomisk bæredygtighed i varetagelsen af myndighedsopgaver på specialiserede områder, der udlægges fra amter og stat til kommunerne, jf. kapitel 18 og 19.

- Evt. samling af ungdomsuddannelserne i staten vil betyde en centralisering af gymnasieområdet og give mindre borgernærhed i opgavevaretagelsen, jf. kapitel 18 og 19.

Herudover vurderes der sammenlignet med den nuværende struktur og opgavefordeling at være følgende særlige ulemper ved statsmodellen:

- Risiko for en svækkelse af borgernes mulighed for at øve indflydelse på opgavevaretagelsen i sygehusvæsenet, herunder risiko for svækkelse af mulighederne for at tilpasse sygehusvæsenets ydelser til lokale forskelle i borgernes ønsker og behov.
- Beslutninger om ændringer i f.eks. sygehusstrukturen kan vanskeliggøres, da det politiske ansvar alene påhviler ministeren/regeringen. Der er endvidere risiko for manglende politisk kapacitet til at opfylde behovet for stillingtagen til mange enkeltspørgsmål i relation til indretningen af sundhedsvæsenet.
- Med flytningen af ansvaret for hovedparten af sygesikringen til kommunerne mindskes mulighederne for vertikal koordination mellem almen praksis og sygehusvæsenet, hvilket kan føre til en forringelse af sammenhængen og helheden i sundhedsvæsenets ydelser.
- Risiko for at udgiftsstyringen og den overordnede prioritering på især sygehusområdet svækkes.
- Risiko for enkeltssagspolitik og løbende landspolitisk politisering af sygehusdriften. Niveaue herfor vil dog afhænge af, om det vil være muligt – med inspiration fra andre statslige områder som f.eks. universiteterne, DSB, Post Danmark mv. – at adskille driftsbeslutninger fra ministerens beslutningskompetence.
- Størrelsen af den statslige sygehusforvaltning og placeringen af det politiske ansvar hos ministeren kan svække den reelle politiske kontrol med forvaltningen.

Det vurderes endelig, at statsmodellen ikke kan løse følgende af den nuværende strukturs svagheder:

- På sundheds- og socialområdet vil modellen formentlig ikke løse problemerne med utilstrækkelig koordinering i sagsfor-

løb på tværs af sundheds- og socialområdet, da det må antages, at det – sammenlignet med den nuværende koordinering mellem amter og kommuner – vil være mindst lige så vanskeligt at sikre en hensigtsmæssig koordinering mellem stat og kommuner.

## 20.2. Statslig overtagelse af sygehusvæsenet (statsmodel)

---

Etablering af en toleddet forvaltningsstruktur indebærer i sin mest rene form, at de nuværende amtslige opgaver fordeles mellem kommunerne og staten.

I det følgende opstilles en statsmodel, hvor kommunerne – med undtagelse af sygesikringen – får samme opgaveportefølje som i den brede kommunemodell og regionsmodellerne, jf. kapitel 18 og 19. Konkret indeholder modellen følgende hovedelementer, jf. *boks 20.1*.

### Boks 20.1. Hovedelementer i statsmodellen

- Sygehusvæsenet flyttes til staten sammen med de privatpraktiserende speciallæger.
- Ansvar for sygesikringen – uden de privatpraktiserende speciallæger – flyttes til kommunerne.
- Myndighedsansvaret på det sociale og socialpsykiatriske område samles i kommunerne.
- Den vidtgående specialundervisning flyttes til kommunerne.
- Ungdomsuddannelser samles i staten (evt. kommunale gymnasier).
- Miljøtilsynet samles i kommunerne, og kommunerne får større kompetence i forhold til den fysiske planlægning.
- Myndighedsansvaret for erhvervs-service samles i staten.
- Myndighedsansvaret for regional kollektiv trafik samles i staten.

I modellen tages der udgangspunkt i en mindstestørrelse på ca. 30.000 indbyggere i kommunerne. I *afsnit 20.2.5* vil dette krav til mindste kommunestørrelse blive diskuteret mere indgående.

I det følgende beskrives således en statsmodel, hvor så mange opgaver som muligt samles i kommunerne, mens staten overtager ansvaret for en del af de amtslige opgaver, herunder sygehusopgaven.

### 20.2.1. Modellens overordnede rationale

Statsmodellen indebærer, at der ud fra forskellige hensyn etableres en ny opgavefordeling mellem stat og kommuner.

Selvom nogle af de kommunale opgaver i modellen givet vil skulle varetages i kommunale fællesskaber og i en dekoncentreret statslig struktur, sikrer modellen, at alle offentlige opgaver som udgangspunkt er underlagt en direkte valgt myndighed.

Modellen tilstræber på den ene side at skabe en for borgeren mere enkel og mere decentraliseret offentlig sektor, hvor flere opgaver flyttes tættere på borgerne. På den anden side tilstræbes en centralisering – særligt af sygehusopgaven – med henblik på en stærkere overordnet statslig styring heraf.

Der flyttes i statsmodellen en række opgaver fra stat og amter til kommunerne. Der er således i modellen lagt vægt på, at staten alene skal varetage opgaver, der stiller meget store krav til det geografiske råderum eller befolkningsmæssige underlag, herunder især sygehusopgaven, mens de større kommuner giver mulighed for at decentralisere en række opgaver til dette forvaltningsled.

Desuden er der lagt vægt på i videst muligt omfang at samle ansvaret for de enkelte opgaveområder og nært beslægtede/parallelle opgaver hos én myndighed. Hensigten er at styrke enkelheden i organiseringen af den offentlige sektor set fra borgerens synsvinkel og styrke koordineringen og sammenhængen i opgavevaretagelsen.

Samlingen af myndighedsansvaret på beslægtede områder skaber samtidig en bedre ramme for at forebygge gråzoneproblemer og uhensigtsmæssige økonomiske incitamentter på tværs af forvaltningsled, om end sådanne problemer næppe kan løses fuldt ud ved opgaveflytninger. Ambitionen må imidlertid være at søge at skabe nogle rammer, herunder en samling af myndighedsansvaret, der i videst muligt omfang minimerer problemernes omfang.

Det er et selvstændigt formål med statsmodellen at reducere antallet af skatteudskrivende led, hvilket – forudsat at der fortsat lægges vægt på en høj grad af egenfinansiering – kan føre til en betydelig forøget skatteudskrivningsprocent i kommunerne. Herved

opnås øget synlighed i den kommunale skatteudskrivning. Ved to skatteudskrivende led bliver det samtidig enklere for borgerne at gennemskue, hvilken myndighed der opkræver hvilken skat, og derved også at placere et ansvar for ændringer i skatteudskrivningen.

Statsmodellen giver den enkleste myndighedsstruktur, da der kun er to myndighedsniveauer i modellen: staten og kommunerne.

Følgende skema giver en oversigt over opgavefordelingen i statsmodellen, jf. *tabel 20.1*. Opgavefordelingen i kommunerne svarer i statsmodellen – med undtagelse af sygesikringsområdet – til den brede kommunemodell og regionsmodellerne, jf. kapitel 18 og 19. Det fremgår for hver opgave, hvorvidt opgaven placeres i henholdsvis staten, amterne eller kommunerne. Hvor der ikke ændres ved opgavens placering, anføres ”uændret”.

**Tabel 20.1. Model, hvor amtslige opgaver samles i enten kommunerne eller staten (statsmodel)**

<i>Opgaveområde</i>	<i>Staten</i>	<i>Kommunerne</i>
Sundhed	Drift og planlægning af sygehusvæsenet Privatpraktiserende speciallæger	Sygesikringen minus privatpraktiserende speciallæger Medicin
Socialpsykiatri	Evt. visse meget specialiserede opgaver	Samles i kommunerne
Handicappede og udsatte grupper med særlig behov	Evt. visse meget specialiserede opgaver	Samles i kommunerne
Ældreområdet		Uændret
Børn og unge (handicap, tvangsfjernelser mv.)	Evt. visse meget specialiserede opgaver	Samles i kommunerne
Folkeskolen		Uændret
Vidtgående specialundervisning	Evt. visse meget specialiserede opgaver	Samles i kommunerne
Ungdomsuddannelser, AMU-uddannelserne og KVVU (kortere videregående uddannelser)	Samles i staten	Evt. kommunale gymnasier
Miljøtilsyn	Evt. visse meget specialiserede opgaver	Samles i kommunerne
Miljø i øvrigt (fredning, grundvand, naturpleje mv.)	Samles i staten	
Fysisk planlægning	Overordnet regional planlægning	Større kompetence til kommuneplanerne
Erhvervsservice	Samles i staten	
Kollektiv trafik	Samles i staten	
Veje	Dele af de amtslige veje til staten	Dele af de amtslige veje til kommunerne
Integration		Uændret

***Særligt om beskæftigelsesområdet og skatteområdet***

Beskæftigelsesområdet og skatteområdet er særskilt behandlet i kapitel 17, herunder fordele og ulemper ved at samle opgaverne på henholdsvis beskæftigelsesområdet og skatteområdet hos samme myndighed. De to opgaveområder behandles derfor ikke eksplicit i den følgende præsentation af statsmodellen, idet opgaveændringer på disse områder stort set er uafhængige af, hvilken konkret model i øvrigt der vælges.

Det kan ikke vurderes med sikkerhed, om kommuner på 20.000 indbyggere vil være tilstrækkelig økonomisk bæredygtige til at

muliggøre et enstrengt beskæftigelsessystem. Det vurderes, at en mindste kommunistørrelse på 30.000 indbyggere på beskæftigelsesområdet bedre kan sikre den tilstrækkelige økonomiske bæredygtighed i kommunerne. Der foreligger imidlertid ikke noget klart grundlag for at vurdere, hvor stort et befolkningsunderlag opgaveflytningen vil forudsætte. I statsmodellen er forudsat en mindste kommunistørrelse på 30.000 indbyggere, jf. den brede kommune-model i kapitel 18.

### 20.2.2. Nærmere beskrivelse af modellen

Som det fremgår, er modellen først og fremmest karakteriseret ved, at store dele af det nuværende amtslige sundhedsvæsen overgår til at være et rent statsligt ansvar. Sygesikringen er overført til kommunalt regi med henblik på at skabe større nærhed i opgaveløsningen og bedre sammenhæng til de kommunale ydelser på sundhedsområdet. Dog er de privatpraktiserende speciallæger henlagt i statsligt regi sammen med sygehusvæsenet, idet der er betydelige substitutionsmuligheder mellem ydelser i speciallægepraksis og i sygehusvæsenet. Som en variant foreslås hele sygesikringsområdet samlet i kommunerne. Begrundelsen herfor er primært, at det vil sikre, at sygesikringen forbliver samlet under én myndighed. Den nærmere organisation og kompetencefordeling på sundhedsområdet gennemgås mere udførligt nedenfor, jf. *afsnit 20.2.3*.

De sociale opgaver vedrørende socialpsykiatri, handicappede og udsatte grupper med særlige behov og vedrørende børn og unge (handicap, tvangsfjernelser mv.) samles i kommunerne, jf. kapitel 18 og 19. Enkelte meget specialiserede opgaver på disse områder vil eventuelt skulle varetages af staten eller i kommunale fællesskaber.

Den vidtgående specialundervisning samles i kommunerne, jf. kapitel 18 og 19.

Ansvar for det almene gymnasium overføres til staten, hvorved det samlede ansvar for ungdomsuddannelserne samles i staten, jf. kapitel 18 og 19. En undervariant, hvor det almene gymnasium flyttes til kommunerne, kan også overvejes, hvorved der dog ikke

opnås en samling af ansvaret for ungdomsuddannelserne hos samme myndighed, jf. kapitel 18 og 19.

Miljøtilsynet samles i kommunerne, jf. kapitel 18 og 19. Tilsynet med de særligt forurenende virksomheder kan også i modellen ansvarsplaceres under staten, jf. kapitel 18 og 19.

Miljøopgaverne vedrørende blandt andet fredning, grundvand, naturpleje mv. placeres i statsligt regi. Det sker ud fra en vurdering af, at disse opgaver kræver et geografisk råderum, som gør det vanskeligt at henlægge opgaverne til selv væsentligt større kommuner.

Den overordnede regionplanlægning flyttes til statsligt regi. Løsningen af denne opgave kræver ligeledes et geografisk råderum, som gør det vanskeligt at henlægge opgaven til selv væsentligt større kommuner.

De nuværende amtslige opgaver vedrørende erhvervsservice overgår til staten, således at opgaverne samles under én myndighed.

Ansvaret for den kollektive trafik samles i staten, da det er vurderingen, at opgaverne vedrørende den kollektive trafik i blandt andet hovedstadsområdet ikke vil kunne løftes på tilfredsstillende vis af frivillige fælleskommunale samarbejder. Derfor vil en kommunal forankring ikke være hensigtsmæssig.

Ansvaret for de ”større” amtslige veje overgår til staten, mens ansvaret for de ”mindre” amtslige veje flyttes til kommunerne, jf. kapitel 19.

Øvrige opgaver forbliver hos den myndighed, der har opgaveansvaret i dag.

### **20.2.3. Modellen – organisation og kompetencefordeling**

Statsmodellen indebærer, at en række opgaver, som tidligere er blevet decentraliseret, ansvarsplaceres i staten. Den mest markante ændring i forhold til den hidtidige indretning og udvikling af den offentlige sektor vedrører etableringen af et statsligt sygehusvæsen. På denne baggrund vil mulighederne for organisation og

kompetencefordeling for så vidt angår sygehusvæsenet blive søgt beskrevet forholdsvis udførligt i dette afsnit.

Et statsligt sygehusvæsen vil kunne organiseres på flere måder. En mulighed vil være at henlægge administrationen til én central styrelse med ansvar for driften af landets sygehuse. En anden mulighed er en dekoncentreret statslig struktur, idet der herved åbner sig mulighed for en vis lokal forankring og nærhed i forhold til de berørte borgere.

Den mere konkrete organisering i statsmodellen af sygehusvæsenet mv. vedrører ikke strukturen i den offentlige sektor som sådan, og ligger derfor uden for Strukturkommissionens kommissorium. Det vurderes imidlertid, at det mest nærliggende vil være, at en eventuel statslig organisering af sygehusvæsenet mv. sker i en eller anden form for dekoncentreret statslig (regional) struktur.

Med dette udgangspunkt gennemgås i det følgende strukturen i statsmodellen, som er bygget op om følgende niveauer:

- Indenrigs- og sundhedsministeren (og Folketinget) har det overordnede direkte ansvar for sygehusvæsenet.
- Sundhedsstyrelsen har det overordnede ansvar for kvalitetskontrol og specialeplanlægning.
- Dekoncentrerede statslige enheder har det overordnede driftsansvar og ansvaret for blandt andet specialeplanlægning i den enkelte region.
- Sygehusene – evt. med selvstændige bestyrelser – har ansvaret for driften på de enkelte sygehuse eller grupper af sygehuse.

Folketinget vil skulle fastlægge de lovgivningsmæssige rammer, herunder via finansloven fastsætte det samlede, årlige budget for sygehusvæsenets virksomhed. Indenrigs- og sundhedsministeren vil i en statslig drevet sygehusmodel have det overordnede direkte ansvar for planlægningen og driften af sygehusvæsenet, herunder for forsyningen af sygehusydelse, kvalitetsudvikling og de samlede udgifter. Ministeren vil således have ansvaret for, at borgerne tilbydes relevante ydelser på sygehusområdet samt for ydelsernes omfang, karakter, kvalitet og servicemål mv. Dette er en direkte konsekvens af ministeransvarlighedsloven, jf. *kapitel 15*.

Ansvar for behandlinger mv. i sygehusvæsenet vil således – uanset organiseringen – i sidste ende entydigt som en konsekvens af grundlovens ministeransvar kunne henføres til den ansvarlige minister. I den forstand får ministeren et direkte driftsansvar for sygehusvæsenet.

Med henblik på at undgå at ministeren får ansvaret for alle driftsopgaver – store som små – i sygehusvæsenet, kan Folketinget via lovgivning søge at ”afskærme” ministeren fra et egentligt driftsansvar. I praksis vil et sådant tiltag dog formentlig have begrænset virkning, da Folketinget fortsat vil kunne holde ministeren ansvarlig for opgaveløsningen som helhed og i den forbindelse problematisere konkrete driftsmæssige beslutninger, herunder ændre lovgivningen med udgangspunkt i enkeltsager.

Finansieringen af hele sektoren vil således i udgangspunktet ligge hos staten, idet der dog som følge af placeringen af de alment praktiserende læger i kommunerne må forudsættes en vis kommunal betaling af sygehusydelse for at undgå tilskyndelser til blandt andet sygehusindlæggelser, jf. *afsnit 20.2.4*.

Sundhedsstyrelsen kan i modellen tillægges det endelige beslutningsansvar – dvs. uafhængigt af ministeren – for opgaver af overvejende sundhedsfaglig karakter, herunder kontrol af kvaliteten og af specialeplanlægningen. På denne baggrund vil det være væsentligt at overveje, hvorledes kompetencerne mellem minister og styrelse hensigtsmæssigt og præcist kan fastlægges.

### *Dekoncentreret statslig struktur*

Ansvar for den egentlige drift og regionale sygehusplanlægning kan, som tidligere anført, eksempelvis placeres i regionale selskaber med særskilte bestyrelser eller i en dekoncentreret administrativ struktur. Sådanne bestyrelser kan sammensættes på mange måder. Der kan f.eks. udpeges statslige såvel som professionelle medlemmer af bestyrelsen. Endvidere vil repræsentanter for fag- og brugergrupper også kunne indgå i bestyrelserne. Det kan endelig indgå ved udpegelsen, at bestyrelsesmedlemmerne skal have en vis grad af tilknytning til lokalområdet.

Herved tilgodeses nærhedshensynet i en vis udstrækning, men omvendt ligger det implicit i statsmodellen, at hensynet til regional demokratisk forankring ikke vejer tungt.

Ansvar for planlægning og drift på de enkelte sygehuse kan i en statslig struktur placeres ensidigt hos en direktion eller eventuelt gennem en af staten udpeget bestyrelse på det enkelte sygehus.

I den forbindelse vil det være relevant at overveje kompetencefordelingen på specialeområdet mellem Sundhedsstyrelsen og sygehuse/selskaber/regioner, idet hensynet til en hensigtsmæssig specialfordeling på landsplan vil tale for en stærk central styring forankret i Sundhedsstyrelsen.

### *Placering af ansvaret for alment praktiserende læger*

Modellen indebærer som udgangspunkt, at størstedelen af sygesikringen, herunder de praktiserende læger og medicinrådet, overgår til kommunerne, med henblik på at sundhedsvæsenet sikres en vis grad af decentralisering og nærhed. Kun de privatpraktiserende speciallæger og ansvaret for deres overenskomster placeres i statsligt regi, da deres ydelser er delvist substituerbare med sygehusvæsenets, jf. *kapitel 31*.

Kommunerne vil i statsmodellen få til opgave at forhandle sygesikringsoverenskomster med de alment praktiserende læger mfl.

Det kan også overvejes at samle hele sygesikringen, dvs. inkl. speciallægerne, og finansieringen heraf i kommunerne. Modellen svarer til den nuværende organisering i H:S-området, hvor Købehavns og Frederiksberg kommuner varetager sygesikringsopgaven, idet kommunerne dog samtidig har indflydelse på sygehusopgaven.

Ved kommunalt ansvar for hele sygesikringsopgaven og finansieringen heraf sikres for det første, at myndighedsansvaret for de privatpraktiserende speciallæger kommer tættere på borgerne end ved en statslig overtagelse af området. For det andet vil ansvaret for sygesikringen forblive samlet under én myndighed. Hvis kommunerne overtager ansvaret for speciallægerne, er det imidlertid afgørende, at de også får et betalingsansvar – og eventuelt også et egentligt medfinansieringsansvar – for sygehusvæsenet, da substi-

tutionsmulighederne mellem blandt andet sygehus- og speciallægeydelse stiller særlige krav.

Delingen af ansvaret for henholdsvis sygehusvæsenet og sygesikringen – med eller uden speciallægerne – mellem stat og kommuner indebærer en risiko for en ukoordineret planlægning af behandlingskapaciteten i henholdsvis sygehus- og primærsektor.

#### 20.2.4. Finansieringssystemets indretning

En særlig udfordring i statsmodellen er det forhold, at den statslige finansiering ikke er underlagt en bindende budgetbegrænsning, idet der ingen formelle forudsætninger er om, at staten skal balancere sit budget. Årsagen hertil er blandt andet, at staten er ansvarlig for den samlede offentlige sektors økonomi, og via finanspolitikken skal have mulighed for f.eks. at udligne konjunkturmæssige udsving.

Kommuner og amter er i modsætning til staten underlagt en budgetbegrænsning, om end de på kort sigt kan finansiere ved træk på blandt andet deres kassebeholdning.

Den manglende bindende statslige budgetbegrænsning sammenholdt med det direkte ministeransvar kan vanskeliggøre udgiftstyringen, idet efterspørgslen efter sygehusydelse er stort set umættelig inden for realistiske økonomiske rammer, jf. *kapitel 17*.

Sundhedsområdet er karakteriseret ved, at der er en meget høj efterspørgsel efter sundhedsydelse, og at der hele tiden fremkommer nye – og ofte dyrere – behandlingsmetoder. Der er ikke nødvendigvis evidens for virkningen af alle de nye behandlingsmetoder. Det kan indebære en risiko for, at der opstår et pres for, at det offentlige sundhedsvæsen skal tilbyde behandlinger, hvor den sundhedsfaglige virkning kan være tvivlsom. På denne baggrund er det særlig vigtigt, at den myndighed, som får ansvaret for sundhedsvæsenet, er i stand til at foretage de nødvendige prioriteringer.

Statsmodellen vil, som tidligere nævnt, forudsætte, at Folketinget i relation til finansieringen tager stilling til den helt overordnede ramme på de årlige finanslove.

Fordelingen af de økonomiske midler vil herefter kunne ske på forskellige måder, der spænder fra ren rammestyring til delvis aktivitetsafhængig afregning. Et vist element af takststyring vil smiddiggøre ressourceallokeringen og sikre, at de dekoncentrerede statslige enheder, der præsterer en høj aktivitet, automatisk får øgede ressourcer. Afhængigt af den nærmere tilrettelæggelse kan dette dog samtidigt medvirke til at vanskeliggøre den statslige udgiftsstyring.

Bevillingerne til de dekoncentrerede statslige enheder vil således kunne fordeles på baggrund af dels demografi, sygelighed mv. – dvs. en fast bevilling – dels takster. Tilsvarende kan allokeringen af ressourcer til de enkelte sygehuse eller afdelinger ske ved en kombination af fast bevilling og takster.

Det vil i statsmodellen være nødvendigt at indrette finansieringssystemet således, at det inddrager et vist element af aktivitetsafhængige betalinger fra kommunerne. Det skyldes blandt andet, at kommunerne i statsmodellen får ansvaret for de alment praktiserende læger. Med et vist element af kommunale betalinger for sygehusydelse og for privatpraktiserende speciallægers ydelser kan det undgås, at der skabes tilskyndelser til at substituere ydelser i almen praksis med sygehusbehandling og behandling ved privatpraktiserende speciallæger. Behovet for kommunale betalinger af sygehusydelse forstærkes, såfremt hele sygesikringen – dvs. inkl. speciallægerne – og finansieringen heraf overføres til kommunerne.

Efter kommissionens vurdering vil den mest hensigtsmæssige indretning af et finansieringssystem i statsmodellen skulle bygge på følgende tre hovedprincipper:

- Den overordnede ramme for sygehusvæsenets finansiering tilvejebringes på de årlige finanslove.
- Fordelingen af ressourcer til de dekoncentrerede statslige enheder sker ved en kombination af grundbevillinger og takster.
- Finansieringssystemet kombineres med aktivitetsafhængige betalinger fra kommunerne, som reguleres af staten.

### 20.2.5. Antal dekoncentrerede statslige enheder og konsekvenser for kommunestørrelse

Med statsmodellen gives der mulighed for at organisere sygehushvæsenet i få dekoncentrerede statslige enheder, f.eks. betinget af det optimale antal af højt specialiserede funktioner. Det vil blandt andet kunne sikre, at enhederne har en høj grad af selvforsyning (dvs. også har lands- og landsdelsfunktioner). Endvidere vil det sikre, at enhederne har mulighed for at udnytte stordriftsfordele, og det vil endelig give gode vilkår for planlægning af forskning og uddannelse.

Hensynet til at fremme samarbejdet mellem sundhedsvæsenet og kommunerne kan dog alternativt tale for flere dekoncentrerede statslige enheder med henblik på at holde antallet af kommuner per enhed på et overskueligt antal.

Opgaveporteføljen i kommunerne svarer i statsmodellen – med undtagelse af sygesikringsområdet – til den brede kommunemodell og regionsmodellerne, jf. kapitel 18 og 19.

I forhold til flytningen af ansvaret for sygesikringen til kommunerne er det vurderingen (med eller uden ansvaret for speciallægerne), at hensynet til et vist antal praktiserende læger i hver kommune og hensynet til den enkelte kommunes økonomiske bæredygtighed i forhold til finansiering af medicinudgifter mv. kan tilgodeses ved en mindste kommunestørrelse på ca. 30.000 indbyggere.

På denne baggrund er det kommissionens samlede vurdering, at den mest hensigtsmæssige mindste kommunestørrelse i statsmodellen er ca. 30.000 indbyggere (svarende til den brede kommunemodell og regionsmodellerne).

### 20.2.6. Fordele og ulemper

Generelt skal bemærkes, at vurderingen af fordele og ulemper ved modellen vurderes med udgangspunkt i de ændringer, der sker i forhold til den nuværende offentlige struktur og opgavefordeling, herunder i relation til de svagheder, der vurderes at være knyttet til den nuværende struktur, jf. kapitel 16.

Vurderingen af modellen er opdelt efter de kriterier, der fremgår af Strukturkommissionens kommissorium, herunder de to øvrige kriterier (enkelhed og styrbarhed), som kommissionen har fundet det relevant at inddrage. Modellen vurderes konkret i relation til de fire overordnede grupper, som kriterierne kan inddeles i, jf. kapitel 4:

- Borgernes indflydelse og demokratisk kontrol.
- Borgernes stilling som brugere.
- Effektivitet og faglig bæredygtighed i forvaltning og opgaveløsning.
- Koordinering og styring.

Statsmodellen har en række af de samme fordele og ulemper vedrørende samling af sammenhængende opgaver og større forvaltningsenheder, som er beskrevet i forbindelse med den brede kommunemodell og regionsmodellerne. Der henvises derfor til kapitel 18 og 19 for en nærmere gennemgang heraf. Fordele og ulemper, som følger af samling af sammenhængende opgaver og større forvaltningsenheder, vil derfor alene blive gentaget i boksene i forbindelse med vurderingen af modellen i relation til de fire overordnede kriteriegrupper.

I nedenstående vurdering fokuseres der primært på de fordele og ulemper som følger af en statslig overtagelse af sygehusvæsenet, da modellen især adskiller sig fra den offentlige sektors nuværende struktur og opgavefordeling på dette område.

Inden gennemgangen af fordele og ulemper i henhold til de enkelte kriteriegrupper skal kort opsummeres de primære fordele og ulemper ved modellen, jf. *boks 20.2*.

## Boks 20.2. Hovedfordele og -ulemper ved statsmodellen

*På linje med den brede kommunemodel og regionsmodellerne og sammenlignet med den nuværende struktur og opgavefordeling er fordelene i statsmodellen følgende:*

- En række opgaver decentraliseres, samtidig med at målsætningen om øget enkelhed i den offentlige sektor set fra borgerens synsvinkel fremmes, idet kommunernes rolle som hovedindgang for borgerne til den offentlige sektor styrkes, jf. kapitel 18 og 19.
- Samlingen af en række beslægtede eller parallelle funktioner i kommunerne skaber klarhed om ansvarsfordelingen, bedre rammer for sammenhængende sagsforløb og bedre rammer for at undgå uhenigtsmæssige økonomiske incitament, jf. kapitel 18 og 19.
- De betydelige krav til kommunernes minimumsstørrelse skaber bedre rammer for en højere grad af faglig og økonomisk bæredygtighed og effektivitet i opgavevaretagelsen, jf. kapitel 18 og 19.
- Samlingen af de sociale opgaver og specialundervisningen i kommunerne skaber bedre rammer for at tilskynde til en indsats på lavest mulige effektive specialiseringsniveau, jf. kapitel 18 og 19.
- Mulighederne for hensigtsmæssig specialeplanlægning på sygehusområdet forbedres som følge af (en) region, jf. kapitel 18 og 19.
- Evt. placering af gymnasieområdet i kommunerne vil betyde en decentralisering af området og øge borgernærhed i opgavevaretagelsen, jf. kapitel 18 og 19.

*Herudover vurderes der sammenlignet med den nuværende struktur og opgavefordeling at være følgende særlige fordele ved statsmodellen:*

- Mulighed for en klarere ansvarsplacering for planlægningen og driften af sygehusvæsenet hos minister/regering.
- Bedre mulighed for umiddelbart at gennemføre overordnede landspolitiske målsætninger på sygehusområdet.
- Mulighederne for en hensigtsmæssig specialeplanlægning på sygehusområdet forbedres med én ansvarlig myndighed (staten).
- Færre problemer med koordinering og styring, herunder omprioritering mellem forvaltningsled som følge af kun to forvaltningsled.
- Flytningen af hovedparten af sygesikringen til kommunerne forbedrer mulighederne for den horisontale koordination mellem almen praksis og de kommunale sundhedsopgaver.
- Kommunernes overtagelse af hovedparten af sygesikringen og den delvise kommunale betaling for sygehusydelse og privatpraktiserende speciallægers ydelser vil skabe incitament til forebyggelse og mindre omkostningskrævende indsats.

*På linje med den brede kommunemodel og regionsmodellerne og sammenlignet med den nuværende struktur og opgavefordeling er ulemperne i statsmodellen følgende:*

- Risiko for mindre faglig og økonomisk bæredygtighed i varetagelsen af myndighedsopgaver på specialiserede områder, der udlægges fra amter og stat til kommunerne, jf. kapitel 18 og 19.
- Evt. samling af ungdomsuddannelserne i staten vil betyde en centralisering af gymnasieområdet og give mindre borgernærhed i opgavevaretagelsen, jf. kapitel 18 og 19.

*Herudover vurderes der sammenlignet med den nuværende struktur og opgavefordeling at være følgende særlige ulemper ved statsmodellen:*

- Risiko for en svækkelse af borgernes mulighed for at øve indflydelse på opgavevaretagelsen i sygehusvæsenet, herunder risiko for en svækkelse af mulighederne for at tilpasse sygehusvæsenets ydelser til lokale forskelle i borgernes ønsker og behov.
- Beslutninger om ændringer i f.eks. sygehusstrukturen kan vanskeliggøres, da det politiske ansvar alene påhviler ministeren/regeringen. Der er endvidere risiko for manglende politisk kapacitet til at opfylde behovet for stillingtagen til mange enkeltspørgsmål i relation til indretningen af sundhedsvæsenet.
- Med flytningen af ansvaret for hovedparten af sygesikringen til kommunerne mindskes mulighederne for vertikal koordination mellem almen praksis og sygehusvæsenet, hvilket kan føre til en forringelse af sammenhængen og helheden i sundhedsvæsenets ydelser.
- Risiko for at udgiftsstyringen og den overordnede prioritering på især sygehusområdet svækkes.
- Risiko for enkeltsagspolitik og løbende landspolitisk politisering af sygehusdriften. Niveauet herfor vil dog afhænge af, om det vil være muligt – med inspiration fra andre statslige områder som f.eks. universiteterne, DSB, Post Danmark mv. – at adskille driftsbeslutninger fra ministerens beslutningskompetence.
- Størrelsen af den statslige sygehusforvaltning og placeringen af det politiske ansvar hos ministeren kan svække den reelle politiske kontrol med forvaltningen.

*Fortsat uløste problemer:*

- På sundheds- og socialområdet vil modellen formentlig ikke løse problemerne med utilstrækkelig koordinering i sagsforløb på tværs af sundheds- og socialområdet, da det må antages, at det – sammenlignet med den nuværende koordinering mellem amter og kommuner – vil være mindst lige så vanskeligt at sikre en hensigtsmæssig koordinering mellem stat og kommuner.

I det følgende gennemgås fordele og ulemper i henhold til de enkelte kriteriegrupper.

### *Borgernes indflydelse og demokratisk kontrol*

Ansvar for sygehusvæsenet vil i statsmodellen være placeret på landspolitisk niveau. Det betyder, at borgerne skal stille ministeren/regeringen til ansvar for planlægningen og driften af sygehusvæsenet, hvilket giver mulighed for en klar ansvarsplacering.

Statsmodellen indebærer, at myndighedsansvaret for sygesikringen – ekskl. speciallægerne – flyttes til kommunerne. Hermed opnås en decentralisering af sygesikringsområdet og dermed større borgernærhed i opgavevaretagelsen.

Det vil i statsmodellen være mere vanskeligt for borgerne at øve indflydelse på de opgaver, som flyttes fra amterne og kommunerne til staten, fordi ansvaret for disse opgaver alt andet lige rykker længere væk fra borgerne end i en treleddet forvaltningsstruktur. Dette problem gælder i særlig høj grad for sygehusvæsenet, som centraliseres i statsmodellen.

I forlængelse heraf kan det anføres, at borgerne ved folketingsvalgene alene kan stille folketingspolitikere til ansvar for deres samlede opgavevaretagelse på alle politikområder, hvor borgerne ved valgene til de nuværende amtsråd kan stille amtsrådspolitikere til ansvar for den lokale opgavevaretagelse og afgrænset til en smallere opgaveportefølje end Folketingets. Dermed svækkes den politiske nærhed og borgernes mulighed for indflydelse.

Det er også et problem i relation til den demokratiske kontrol, at en række beslutninger vil skulle træffes af embedsmænd og/eller ”professionelle” bestyrelser, som ikke står til ansvar over for vælgerne.

Modellen kan endvidere føre til en svækkelse af den politiske kontrol af forvaltningen, da afstanden mellem indenrigs- og sundhedsministeren og de dekoncentrerede statslige enheder – alt andet lige – vil være betydelig.

### **Boks 20.3. Fordele og ulemper i relation til borgernes indflydelse og demokratisk kontrol**

*På linje med den brede kommunemodel og regionsmodellerne og sammenlignet med den nuværende struktur og opgavefordeling er fordelene i statsmodellen følgende:*

- Mulig styrkelse af borgernes interesse for det kommunale demokrati som følge af tilførsel af flere opgaver til kommunerne, jf. kapitel 18 og 19.
- Evt. flytning af gymnasierne til kommunerne vil betyde en decentralisering af gymnasieområdet og give større borgernærhed i opgavevaretagelsen, jf. kapitel 18 og 19.

*Herudover vurderes der sammenlignet med den nuværende struktur og opgavefordeling at være følgende særlige fordel ved statsmodellen:*

- Mulighed for en klarere ansvarsplacering for planlægningen og driften af sygehusvæsenet hos minister/regering.
- Flytning af hovedparten af sygesikringen til kommunerne vil betyde en decentralisering af sygesikringsområdet og give større borgernærhed i opgavevaretagelsen.

*På linje med den brede kommunemodel og regionsmodellerne og sammenlignet med den nuværende struktur og opgavefordeling er ulemper i statsmodellen følgende:*

- Evt. samling af ungdomsuddannelserne i staten vil betyde en centralisering af gymnasieområdet og give mindre borgernærhed i opgavevaretagelsen, jf. kapitel 18 og 19.
- Kommunal varetagelse af tilsyn med særligt forurenende virksomheder vurderes selv med væsentligt større kommuner at skulle løses i fælleskommunale samarbejder, jf. kapitel 18 og 19.

*Herudover vurderes der sammenlignet med den nuværende struktur og opgavefordeling at være følgende særlige ulemper ved statsmodellen:*

- Risiko for svækkelse af borgernes muligheder for at øve indflydelse på opgavevaretagelsen i sygehusvæsenet.
- Størrelsen af den statslige sygehusforvaltning og placeringen af det politiske ansvar hos ministeren kan svække den reelle politiske kontrol med forvaltningen.

#### ***Borgernes stilling som brugere***

Uanset organisationsform i statsmodellen vil det endelige myndighedsansvar på sygehusområdet ligge hos indenrigs- og sundhedsministeren. Dette skaber en mulighed for, at borgerne på de berørte områder i højere grad end i dag – hvor fastsættelsen af service-niveau og kvalitet ligger på amtligt niveau – vil kunne modtage et ensartet tilbud af ydelser.

Med flytningen af hovedparten af sygesikringen – og hermed de alment praktiserende læger – til kommunerne kan der skabes en forbedret koordination til de kommunale sundhedsopgaver. Der kan eksempelvis skabes bedre forudsætninger for samarbejdet mellem den praktiserende læge, hjemmesygeplejen og ældreområdet. Tilsvarende vil opgaveflytningen kunne bidrage til en større sammenhæng i den forebyggende indsats og forbedre grundlaget for samarbejde mellem de praktiserende læger og kommunerne på det socialmedicinske område.

Flytningen af sygesikringen vil dog – med eller uden ansvaret for speciallægerne – til kommunerne indebære en risiko for, at grundlaget for den ”vertikale” koordination forringes. Dette kan føre til en forringelse af sammenhængen og helheden i ydelserne i sundhedsvæsenet. Problemet vil kun delvist kunne afhjælpes med kommunale betalinger af sygehusydelser og af privatpraktiserende speciallægers ydelser.

Med ansvaret for sygehusvæsenet placeret hos den ansvarlige minister/regeringen bliver det vanskeligere at tilpasse sygehusvæsenets ydelser til lokale forhold. Det kan f.eks. gøre det vanskeligt at opretholde forskellige, lokalt begrundede serviceniveauer med hensyn til åbne/lukkede skadestuer mv.

## **Boks 20.4. Fordele og ulemper i relation til borgernes stilling som brugere**

*På linje med den brede kommunemodel og regionsmodellerne og sammenlignet med den nuværende struktur og opgavefordeling er fordelene i statsmodellen følgende:*

- Øgede krav til minimumsstørrelse kan give bedre grundlag for øget valgmulighed og forbedret retssikkerhed for borgerne generelt, jf. kapitel 18 og 19.
- Målsætningen om øget enkelhed i den offentlige sektor set fra borgernes synsvinkel fremmes ved at styrke kommunernes rolle som hovedindgang for borgeren til den offentlige sektor, jf. kapitel 18 og 19.
- Samlingen af socialområdet i kommunerne kan indebære, at kommunerne i større omfang end amterne i dag anvender andre (private eller offentlige) leverandører i indsatsen, fordi kommunerne ikke i så høj grad kan forlade sig på egenproduktion., jf. kapitel 18 og 19.
- Bedre mulighed for horisontal koordinering af opgaverne på socialområdet, hvilket kan medvirke til et mere sammenhængende sags- eller patientforløb, jf. kapitel 18 og 19.
- Samlingen af de sociale opgaver og specialundervisningen i kommunerne skaber bedre rammer for at sikre en indsats på lavest mulige effektive specialiseringsniveau, jf. kapitel 18 og 19.

*Herudover vurderes der sammenlignet med den nuværende struktur og opgavefordeling at være følgende særlige fordel ved statsmodellen:*

- Mulighed for mere ensartede ydelser i sygehusvæsenet.
- Flytningen af hovedparten af sygesikringen til kommunerne forbedrer mulighederne for den horisontale koordination mellem almen praksis og de kommunale sundhedsopgaver.

*På linje med den brede kommunemodel og regionsmodellerne og sammenlignet med den nuværende struktur og opgavefordeling er ulemper i statsmodellen følgende:*

- Risiko for at specialiseringsgraden i de sociale tilbud reduceres, jf. kapitel 18 og 19.

*Der vurderes sammenlignet med den nuværende struktur og opgavefordeling at være følgende særlige ulemper ved statsmodellen:*

- Den vertikale koordination – og dermed sammenhængen og helheden i sundhedsvæsenets ydelser – risikerer at blive forringet som følge af flytningen af hovedparten af sygesikringen til kommunerne.
- Vanskeligere at tilpasse sygehusvæsenets ydelser til lokale forskelle i borgernes ønsker og behov.

### *Effektivitet og faglig bæredygtighed i forvaltning og opgaveløsning*

Det politiske ansvar for sygehusvæsenet er, som tidligere nævnt, entydigt placeret på landspolitisk niveau. Det er derfor sandsynligt, at mange konkrete spørgsmål om strukturtilpasninger mv. lokalt vil skulle behandles af indenrigs- og sundhedsministeren. Det vil kunne vanskeliggøre strukturtilpasninger mv. i sygehusvæsenet, i kraft af at lokalkendskabet og mulighederne for at skabe lokale afvejninger mellem kvalitet, effektivitet og udbud af sundhedsydelser kan vanskeliggøres. Dette kan svække såvel den faglige kvalitet i opgaveløsningen som effektiviteten.

Med kun to forvaltningsled – stat og kommuner – frem for tre vil udgifterne til varetagelse af støttefunktioner kunne reduceres, da en række af disse funktioner kan antages at være duplikeret på tværs af forvaltningsleddene. Dermed kan en struktur med to forvaltningsled potentielt være mere effektiv end en struktur med tre led.

### **Boks 20.5. Fordele og ulemper i relation til effektivitet og faglig bæredygtighed i forvaltning og opgaveløsning**

*På linje med den brede kommunemodel og regionsmodellerne og sammenlignet med den nuværende struktur og opgavefordeling er fordelene i statsmodellen følgende:*

- Den faglige og økonomiske bæredygtighed og kvalitet øges generelt i kommunerne som følge af større enheder, jf. kapitel 18 og 19.
- Den delvise kommunale betaling for sygehusydelser og for privatpraktiserende speciallægers ydelser kan give kommunerne visse incitamenter til at styrke den forebyggende indsats og opbygge alternative kommunale tilbud til sygehusbehandling, hvilket kan medvirke til en mere effektiv tilrettelæggelse af indsatsen i sundhedsvæsenet, jf. kapitel 18 og 19.

*Herudover vurderes der sammenlignet med den nuværende struktur og opgavefordeling at være følgende særlige fordel ved statsmodellen:*

- Udgifter til varetagelse af støttefunktioner kan reduceres med kun to forvaltningsled.

*På linje med den brede kommunemodel og regionsmodellerne og sammenlignet med den nuværende struktur og opgavefordeling er ulemperne i statsmodellen følgende:*

- Risiko for mindre faglig og økonomisk bæredygtighed i varetagelsen af myndighedsopgaver på specialiserede områder, der udlægges fra amterne til kommunerne (blandt andet det sociale område og miljøtilsynsområdet), jf. kapitel 18 og 19.

*Herudover vurderes der sammenlignet med den nuværende struktur og opgavefordeling at være følgende særlige ulempe ved statsmodellen:*

- Centraliseringen af sygehusvæsenet kan vanskeliggøre strukturtilpasninger mv., hvilket kan gå ud over såvel den faglige kvalitet i opgaveløsningen som effektiviteten.

### **Koordinering og styring**

Et statsligt ansvar for visse driftsopgaver, herunder sygehusvæsenet – og hvor finansieringen tilvejebringes af staten – kan være med til at sikre, at overordnede landspolitiske målsætninger i højere omfang end i dag kan gennemføres umiddelbart.

Når ansvaret for den overordnede finansiering af ydelserne i sygehusvæsenet ligger centralt placeret, vil presset for øgede bevillinger på sygehusområdet kunne blive meget stort og svært at afvise. Dermed vil statsmodellen kunne indebære en risiko for, at udgiftsstyringen og den overordnede prioritering på sygehusområdet vanskeliggøres. Som følge af at staten ikke har et samlet balancekrav,

kan det i en statslig model være vanskeligt i praksis at skabe en reel budgetbegrænsning.

Med det politiske ansvar for planlægning, drift og finansiering af sygehusvæsenet placeret på overordnet nationalt niveau vil enkeltsager – som muligvis kun har betydning lokalt og er relevante i sammenhæng hermed – kunne komme til at præge den landspolitiske debat. Dermed vil der være risiko for, at enkeltsager i højere grad end i dag kan få betydning for den samlede politiske prioritering og styring for hele landet.

Der er således risiko for, at en række driftsmæssige beslutninger om f.eks. ændringer i sygehusstrukturen, indførelse af nye behandlingsmetoder, omprioritering og omstruktureringer internt på sygehusene mv. vil blive problematiseret på landspolitisk niveau. Det vil kunne give et yderligere pres på udgiftsstyringen og vanskeliggøre ændringer, som er driftsmæssigt hensigtsmæssige. Der er således en risiko for en løbende landspolitisk politisering af driften på sygehusområdet.

Risikoen herfor vil dog afhænge af, om det vil være muligt at udskille driftsbeslutninger fra ministerens beslutningskompetence. Sådanne muligheder kendes allerede i dag på universitetsområdet, DSB, Post Danmark osv. Det må imidlertid erkendes, at sygehusområdet er af en noget anden karakter end disse områder.

Statsmodellen kan endvidere kritiseres for ikke i tilstrækkelig grad at sikre lokalkendskab – herunder i forbindelse med ændringer af sygehusstrukturen mv. – når denne eksempelvis skal varetages af statsligt udpegede repræsentanter under Indenrigs- og Sundhedsministeriet. Ansvar for sygehusvæsenet får således ikke i statsmodellen en lokalpolitisk forankring. Dette kan forringe planlægningen og styringen af sygehusvæsenet. Modellen vil dog til en vis grad kunne kompensere for dette problem ved at forudsætte, at der udpeges regionale bestyrelser, der har en vis lokal tilknytning til området.

Da sygesikringen – med eller uden ansvaret for speciallægerne – i statsmodellen flyttes til kommunerne er der, som tidligere nævnt, en risiko for, at grundlaget for den ”vertikale” koordination forringes. Dette vil være udtalt i statsmodellen, da Folketinget vil skulle

tage stilling til og tilvejebringe den overordnede ramme for sygehusvæsenets finansiering. Den statslige finansiering forudsættes dog kombineret med aktivitetsafhængige betalinger fra kommunerne, hvorved problemet mindskes.

Mulighederne for en hensigtsmæssig specialeplanlægning på sygehusområdet forbedres, når der kun er én ansvarlig myndighed (staten).

Modellen kan endvidere løse nogle af den nuværende strukturs ulemper vedrørende koordinering og styring, der er knyttet til at have tre forvaltningsled. Eksistensen af flere forvaltningsled udgør i sig selv en svaghed i forhold til mulighederne for en overordnet omprioritering mellem de enkelte led. Det gør sig særligt gældende i en situation med snævre makroøkonomiske rammer.

Flytningen af hovedparten af sygesikringen til kommunerne forbedrer mulighederne for den horisontale koordination mellem almen praksis og de kommunale sundhedsopgaver.

### **Boks 20.6. Fordele og ulemper i relation til koordinering og styring**

*På linje med den brede kommunemodel og regionsmodellerne og sammenlignet med den nuværende struktur og opgavefordeling er fordelene i statsmodellen følgende:*

- Myndighedsansvaret for socialområdet, specialundervisningen og ungdomsuddannelserne samles hos samme myndighed med mulighed for at styrke koordinering og styring og afhjælpe gråzoneproblemer og uhensigtsmæssige økonomiske incitamenters mellem forskellige forvaltningsled. Tilsvarende giver samling af miljøtilsynet bedre mulighed for koordinering af den samlede opgavevaretagelse, jf. kapitel 18 og 19.
- Samlingen af myndighedsansvaret for en række myndighedsopgaver giver bedre muligheder for at prioritere på tværs mellem de pågældende opgaveområder og andre opgaver, jf. kapitel 18 og 19.

*Herudover vurderes der sammenlignet med den nuværende struktur og opgavefordeling at være følgende særlige fordele ved statsmodellen:*

- Bedre mulighed for umiddelbart at gennemføre overordnede landspolitiske målsætninger.
- Mulighederne for en hensigtsmæssig specialeplanlægning på sygehusområdet forbedres med én ansvarlig myndighed (staten).
- Færre problemer med koordinering og styring, herunder omprioritering mellem forvaltningsled som følge af kun to forvaltningsled.
- Flytningen af hovedparten af sygesikringen til kommunerne forbedrer mulighederne for den horisontale koordination mellem almen praksis

og de kommunale sundhedsopgaver.

- Kommunernes overtagelse af hovedparten af sygesikringen og den delvise kommunale betaling for sygehusydelse og privatpraktiserende speciallægers ydelser vil skabe incitament til forebyggelse og mindre omkostningskrævende indsats.

*På linje med den brede kommunemodell og sammenlignet med den nuværende struktur og opgavefordeling indebærer statsmodellen følgende ulemper:*

- Samlingen af miljøtilsynet med virksomhederne i kommunerne kan bidrage til problemer som følge af kommunale hensyn til lokale erhvervsinteresser – manglende armlængdeprincip, jf. kapitel 18 og 19.

*Der vurderes sammenlignet med den nuværende struktur og opgavefordeling at være følgende særlige ulemper ved statsmodellen:*

- Risiko for at udgiftsstyringen og den overordnede prioritering på især sygehusområdet svækkes.
- Risiko for enkeltagspolitik og løbende landspolitisk politisering af sygehusdriften. Niveaet herfor vil dog afhænge af, om det vil være muligt – med inspiration fra andre statslige områder som f.eks. universiteterne, DSB, Post Danmark mv. – at adskille driftsbeslutninger fra ministerens beslutningskompetence.
- Med ansvaret for sygehusvæsenet påhvilende den ansvarlige minister/regeringen – og med manglende lokalpolitiske forankring – er der en risiko for en forringelse af planlægningen og styringen af området.
- Risiko for dårligere ”vertikal” koordination på sundhedsområdet (delvist afhængig af finansieringsløsning).

# 21

## Geografiske og befolkningsmæssige kriterier for den administrative inddeling

### 21.1. Sammenfatning

---

I *kapitel 18-20* er forskellige modeller for en ændring af den nuværende administrative struktur og opgaveplacering analyseret, og fordele og ulemper ved de forskellige modeller er gennemgået.

Det fremgår af kommissoriet for Strukturkommissionen, at kommissionen endvidere anmodes om:

”at foretage en vurdering af, hvilke geografiske og befolkningsmæssige kriterier, herunder hvilke kommune- og amtsstørrelser, der i årene fremover bør lægges til grund for en kommunal og amtskommunal inddeling.”

Det fremgår dog samtidig af kommissoriet, at:

”En konkret stillingtagen til den fremtidige geografiske struktur ligger uden for kommissionens område.”

I dette kapitel diskuteres på den baggrund en række geografiske og befolkningsmæssige kriterier, som kommissionen finder bør indgå i overvejelserne, såfremt det måtte blive besluttet at gennemføre ændringer af den nuværende kommunale inddeling og opgavefordeling.

Kommissionen har fundet det relevant at opdele de befolkningsmæssige og geografiske kriterier i to overordnede hensyn.

For det første hensynet til at bevare en samhørighed i forhold til de nye territoriale enheder. Samhørighed dækker her både over en af borgerne oplevet samhørighed og over en mere funktionsmæssig samhørighed.

For det andet hensynet til, at der så vidt muligt sikres homogenitet mellem de nye enheder, således at der ud fra de givne betingelser kan skabes en struktur, som bedst muligt understøtter en balanceret udvikling lokalt og regionalt.

Ud over disse overordnede hensyn har kommissionen valgt at fremhæve en række øvrige faktorer, som vil være af betydning i forbindelse med en ændring af den geografiske inddeling, jf. *boks 21.1.*

### **Boks 21.1. Befolkningsmæssige og geografiske kriterier**

- *Samhørighed*  
Tilhørsforhold  
Pendlingsoplande  
Handelsoplande  
Kommunale fællesskaber  
Infrastruktur, natur og landskab
- *Homogenitet mellem enhederne*  
Land/by  
Befolkning og indkomst  
Uddannelsesinstitutioners placering  
Erhverv
- *Øvrige faktorer*  
Geografisk udstrækning  
Antal centre i en kommune  
Særlige problematikker omkring de større byer

Kapitlet er på den baggrund opdelt i tre afsnit: samhørighed (*afsnit 21.3.1.*), homogenitet mellem enhederne (*afsnit 21.3.2.*) og øvrige faktorer af betydning for den geografiske inddeling (*afsnit 21.3.3.*).

Sammenfattende finder kommissionen, at handelsoplande, kommunale fællesskaber samt forhold i infrastruktur, natur og landskab samt livsformer bør inddrages i overvejelserne om den geo-

grafiske inddeling for at understøtte identitetsmæssige forhold og skabe samhørighed i forhold til en ny primærkommunal struktur. Endvidere finder kommissionen, at det i relation til den primærkommunale inddeling så vidt muligt bør tilstræbes, at alle kommuner i den nye administrative enhed tilhører samme pendlingsregion.

Kommissionen finder endvidere, at det for at opnå homogenitet mellem enhederne i relation til den primærkommunale inddeling bør tilstræbes, at der skabes kommunale enheder, der omfatter såvel land som by, samt at der så vidt muligt bør tages hensyn til den fremtidige demografiske udvikling, herunder risikoen for regionale skævheder. Ydermere finder kommissionen, at uddannelses- og erhvervsforhold i et vist omfang kan inddrages i overvejelserne om den primærkommunale inddeling.

Kommissionen har endelig peget på, at den geografiske udstrækning og tilstedeværelsen af ét naturligt center i de nye primærkommunale enheder bør indgå i overvejelserne om den geografiske inddeling.

I relation til den regionale inddeling finder kommissionen, at pendlingsregioner vil være af betydning for varetagelse af opgaver som trafikplanlægning, erhvervsfremme og natur- og miljøbeskyttelse og på den baggrund bør indgå i overvejelserne om den administrative territoriale inddeling. Endvidere finder kommissionen, at det for at opnå en homogenitet mellem de regionale enheder bør tilstræbes, at der skabes regionale enheder, der så vidt muligt tager hensyn til den fremtidige demografiske udvikling, herunder risikoen for regionale skævheder. Desuden har forhold som geografi, identitet og samhørighed betydning for den regionale inddeling.

## 21.2. Overordnede principper for den geografiske inddeling

---

I det omfang det besluttes at gennemføre en ændring af den offentlige sektors struktur skal der gøres en række overvejelser om principperne for den geografiske inddeling i nye administrative enheder.

En lignende overvejelse blev foretaget i forbindelse med inddelingsreformen i 1970. Her blev principperne for inddelingen i vid udstrækning baseret på tre konkrete undersøgelser af sognekommunernes forhold, jf. *også kapitel 24 om kommunalreformen i 1970 og udviklingen siden*.

De tre overordnede principper for inddelingen var:

- 1) at der ved etableringen af amtskommuner skulle tilsigtes, at disse omfattede både by og land
- 2) at et bysamfund, der i andre henseender optrådte som en enhed, også i kommunal henseende burde betragtes som en enhed, og at der ved fastlæggelsen af grænserne for de nye bykommuner burde sikres bykommunen rimelige muligheder for en fortsat udvikling inden for kommunens område
- 3) at kommuner og amtskommuner skulle have en bæredygtig størrelse.

Principperne for den geografiske inddeling vil naturligvis i vid udstrækning afhænge af, hvilken model for den administrative struktur og opgavefordeling der politisk besluttes.

En række overordnede hensyn i forbindelse med den geografiske inddeling er dog gennemgående.

Som beskrevet i *kapitel 9 og 10* er et overordnet kriterium for en reform af den kommunale og amtslige struktur at skabe nogle bæredygtige administrative enheder, der sikrer sammenhæng mellem opgaveløsning og service på den ene side og finansiering (betaling) på den anden side. Lægges en uændret opgavefordeling til grund, er det kommissionens samlede vurdering, at en kommunestørrelse på mindst 20.000 indbyggere og en sammenlægning af amterne til 7-8 enheder i almindelighed vil kunne sikre en tilfredsstillende faglig bæredygtighed i løsningen af de væsentligste opgaver, også på lidt længere sigt, samtidig med at hensynet til nærhed, borgerinddragelse og demokratisk bæredygtighed tilgodeses.

Kommissionen finder, at det i forbindelse med en sammenlægning af kommuner og amter til større enheder så vidt muligt bør tilsigtes, at den geografiske inddeling tager udgangspunkt i at understøtte de eksisterende identitetsmæssige forhold.

Kommissionen finder endvidere, at det bør tilstræbes, at den geografiske inddeling så vidt muligt understøtter en balanceret regional udvikling.

Kommissionen finder herudover, at det bør tilstræbes, at den geografiske inddeling så vidt muligt tilrettelægges med henblik på at søge at minimere uhensigtsmæssigheder – såkaldte eksternaliteter – som opstår på områder, hvor prioriteringen af forskellige serviceområder vil have effekter ud over kommune- eller amtsgrænsen. Det kan f.eks. være tilfældet, hvor én kommunes investeringer i infrastruktur i betydelig omfang kommer andre kommuners indbyggere til gavn, uanset at disse ikke via skatten er med til at finansiere udgifterne.

Endelig bør forhold i det fysiske landskab, der naturligt sætter grænser for eller omvendt peger på en bestemt inddeling, søges tilgodeset i forbindelse med den geografiske inddeling.

I *afsnit 21.3.* er opstillet en række kriterier, der søger at imødekomme disse overordnede hensyn for den geografiske inddeling, og som kommissionen finder, bør inddrages i forbindelse med eventuelle ændringer af de eksisterende amts- og kommunegrænser.

## 21.3. Befolkningsmæssige og geografiske kriterier

---

### 21.3.1. Samhørighed

En gruppe kriterier, som bør indgå i overvejelserne om en ændret geografisk inddeling, kan samles under begrebet samhørighed. Samhørighed dækker i den forbindelse både over en befolkningsmæssig eller oplevet samhørighed – dvs. den identitetsmæssige tilknytning til den territoriale enhed – og en mere funktionsmæssig samhørighed f.eks. i form af pendlingsregioner, handelsplaner, samarbejdsregioner mv. Herudover dækker begrebet samhø-

rigthed over forhold i det fysiske landskab, der tilsiger en bestemt inddeling.

Nedenfor beskrives således en række kriterier, som kommissionen finder bør indgå i overvejelserne om en ændret struktur, idet de sigter mod at bevare en befolkningsmæssig og erhvervsmæssig samhørighed i forhold til de nye territoriale enheder.

### *Tilhørsforhold*

Et væsentligt kriterium for inddelingen i nye territoriale enheder vil være at søge at understøtte de identitetsmæssige forhold, så borgerne så vidt muligt føler, at den administrative inddeling afspejler det område, de føler sig knyttet til.

Man kan i den forbindelse skelne mellem en affektiv og effektiv tilknytning. Det affektive tilhørsforhold dækker over, at man som borger føler en tilknytning til kommunen (eller regionen) og en samhørighed med de andre beboere i kommunen, mens en effektiv tilknytning dannes ved, at man f.eks. arbejder i kommunen og/eller modtager væsentlige serviceydelser derfra.<sup>1</sup>

Undersøgelser viser, at der ikke kan spores nogen udpræget tilknytning til kommunen eller amtet som politisk territorium. Det er således ikke kommune- eller amtsgrænsen som sådan, der har betydning for borgernes territoriale identitet, men nærmere sociale, lokale og landskabsmæssige forhold. Endvidere peges der på, at borgernes identitetsmæssige eller affektive tilknytning påvirkes af deres effektive tilknytning, hvorfor blandt andet modtagelsen af serviceydelser samt arbejds- og indkøbsmønstre er centrale elementer i forståelsen af borgernes territoriale tilhørsforhold.<sup>2</sup>

Arbejdskraft-, handels- og serviceområder kan således være af stor betydning for den identitetsmæssige tilknytning.

### *Arbejdskraftområder*

Som anført i *kapitel 27* er arbejdskraftens geografiske mobilitet øget kraftigt gennem de seneste 20 år. For den gennemsnitlige be-

---

<sup>1</sup> Kjær, Ulrik, *Territorial tilknytning og identitet*, 2003.

<sup>2</sup> Kjær, Ulrik, *Territorial tilknytning og identitet*, 2003.

skæftigede er afstanden mellem bopæl og arbejde øget med ca. 45 pct. siden 1980. Væksten i den geografiske mobilitet skyldes, dels at en større andel af de beskæftigede pendler over kommunegrænserne for at arbejde, dels en længere gennemsnitlig transportafstand mellem bopæl og arbejde.

At en stigende andel af den beskæftigede del af befolkningen henter deres lønindkomst i en anden kommune end deres bopælskommune skyldes blandt andet, at der er sket en forskydning af arbejdspladser i retning af centerområderne. Samtidig viser undersøgelser, at befolkningens bosætning kun i et vist omfang følger koncentrationen af arbejdspladser. Dette resulterer samlet set i en større nettopendling til centerområderne.

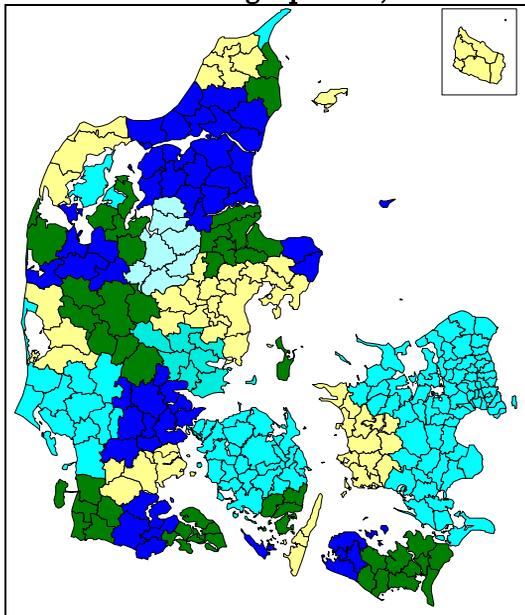
Land og by vokser derfor sammen i stadig større arbejdskraft- og pendlingsoplande omkring centrene. En pendlingsregion kan defineres som et geografisk område, hvor de fleste indbyggere bor og arbejder inden for området, mens der er en begrænset pendling mellem bolig og arbejde ind og ud af området. En pendlingsregion er med andre ord i vid udstrækning selvforsynende med hensyn til arbejdskraft, og kommuner, hvorimellem der foregår en intens pendling, udgør et samlet pendlings- eller arbejdskraftopland. Regionerne er således kendetegnet ved, at de har en vis arbejdsmæssig og geografisk samhørighed. Sæmmenvoksningen inden for regionerne bliver imidlertid svagere jo længere væk man kommer fra centerområderne.

Ser man på udviklingen i antallet af pendlingsoplande gennem de seneste 20 år, ses en kraftig reduktion fra 79 oplande i 1980 til 35 oplande i 1998, jf. *kort 21.1*.<sup>3</sup> Den øgede pendling sker ikke alene på tværs af kommunegrænser, men også på tværs af amtsgrænser.

---

<sup>3</sup> Anne K. Andersen, *Commuting Areas in Denmark*, 2000.

### Kort 21.1. Pendlingsoplande, 1998



Anm.: Pendlingsoplandene er her defineret ud fra to kriterier. I hvert pendlingsopland skal der være mindst ét center (en kommune eller et kommunepar). Et center er karakteriseret ved, at udpendlingen her udgør mindre end 50 pct. Endvidere skal det samlede antal personer, der bor og arbejder i pendlingsoplandet, være mere end dobbelt så stort som det samlede antal ud- og indpendlere. Pendlingsoplandenes størrelse vil variere, afhængigt af hvilke grænseværdier der sættes for de to kriterier. Pendlingsoplandene er fundet ud fra registerbaseret pendlingsstatistik.

Kilde: Andersen, Anne Kaag, *Pendlingsoplandene er blevet større*, PLUK, 2001.

Den øgede pendling efter arbejde på tværs af kommunegrænserne betyder, at den identitetsmæssige tilknytning til bopælskommunen reduceres. Det bliver mere typisk at bo i én kommune, arbejde i en anden og handle i en tredje. En undersøgelse af sammenhængen mellem pendling og stemmeprocenten ved kommunalvalg viser, at stemmeprocenten falder med andelen af udpendlere. I de 212 kommuner, der har mellem 5.000 og 25.000 indbyggere, spiller udpendlingen en vigtig rolle. Hvis procenten af udpendlere i forhold til beskæftigede i en kommune stiger med 10 pct., falder stemmeprocenten med 1,6 pct.<sup>4</sup> En mulig forklaring herpå kan være, at pendlere i stigende grad orienterer sig mod et større område end

---

<sup>4</sup> Niels Groes og Steffen Petersen, *Pendling og stemmeprocent*, AKF-Nyt, nr. 4, 2000.

bopælskommunen. Pendlerne kommer i kontakt med kolleger fra andre kommuner på arbejdspladsen og påvirkes af deres normer. Samtidig bestemmes udviklingen i beskæftigelsesmulighederne ikke længere alene af forholdene i bopælskommunen, men af udviklingen i et arbejdskraftopland, som er mange gange større end kommunen.

Ud over at den øgede pendling må formodes at have betydning for befolkningens oplevede samhørighed og identitetsmæssige tilknytning til et bestemt område, påvirker den også de lokale politikeres mulighed for at målrette forskellige politiktiltag til kommunens egne borgere.

At en stigende andel af borgerne pendler over kommune- eller amtsgrænsen betyder således, at mange politiktiltag, der er rettet mod kommunens eller amtets borgere, også får effekt for andre kommuners borgere. Eksempelvis vil infrastrukturinvesteringer, bibliotek, kulturudbud mv. i én kommune også komme borgerne i de omkringliggende kommuner til gode. En stor grad af indpendling bevirker derfor, at kommunen skal afholde forskellige udgifter til personer, som arbejder i kommunen, men har bopæl – og dermed svarer skat – i en anden kommune. Der vil derfor være en øget risiko for, at en indpendlingskommune på nogle områder enten betaler for meget for at levere service på et givet niveau til sine borgere, eller at kommunen vælger at levere servicen på et ikke optimalt niveau. Alt andet lige må det forventes, at større kommunale og regionale enheder vil medføre, at denne problemstilling vil være mindre fremtrædende.

Kommissionen finder, at arbejdskraftoplände bør indgå i overvejelserne om den administrative territoriale inddeling. Især i relation til varetagelsen af opgaver som trafikplanlægning, regional planlægning, erhvervsfremme, beskæftigelsesindsats og natur- og miljøbeskyttelse er arbejdskraftopländene af betydning. For det første identificerer pendlingsregionerne nogle områder med en større oplevet samhørighed i form af identitetsmæssig tilknytning. For det andet afgrænser de områder, der har behov for en samordning på forskellige politikområder for at reducere uhensigtsmæssige effekter f.eks. i form af eksternaliteter.

Der er dog også knyttet en række problemer til anvendelsen af pendlingsregionerne som et kriterium for en ændring af den geografiske inddeling. Først og fremmest er pendlingsregionerne meget store, og det vil – især omkring de større byer – være problematisk at lægge for meget vægt på dette kriterium i forbindelse med den primærkommunale inddeling. Hvor der er tale om meget store arbejdskraftoplande, synes det nærmere relevant, at der i forbindelse med sammenlægningen af kommuner tages hensyn til, at alle kommuner i den nye administrative enhed så vidt muligt tilhører samme pendlingsopland.

Dernæst er det vigtigt at holde sig for øje, at pendlingsregionerne ikke er stabile områder, men at de ændrer sig over tid i takt med ændringer i arbejdskraftens geografiske mobilitet. Igennem de seneste 20 år er antallet af arbejdskraftoplande således mere end halveret.

### *Handelsoplande*

De større byer fungerer i vid udstrækning som centre for handel og service for større oplande. Danskerne tilbagelagde således i 1995-1997 i gennemsnit 7,7 km dagligt mellem bolig og indkøb.

På baggrund af undersøgelser af befolkningens transportvaner i forbindelse med detailhandel kan identificeres en række handelscentre og -oplande. Befolkningens indkøbsvaner kan i vid udstrækning ses som en indikator for de daglige kontaktmønstre, idet der her er tale om en frivillig orientering mod centre i nærområderne. Handelsoplandene kan dermed på samme måde som arbejdskraftoplandene medvirke til at afgrænse områder med en høj grad af befolkningsmæssig samhørighed.

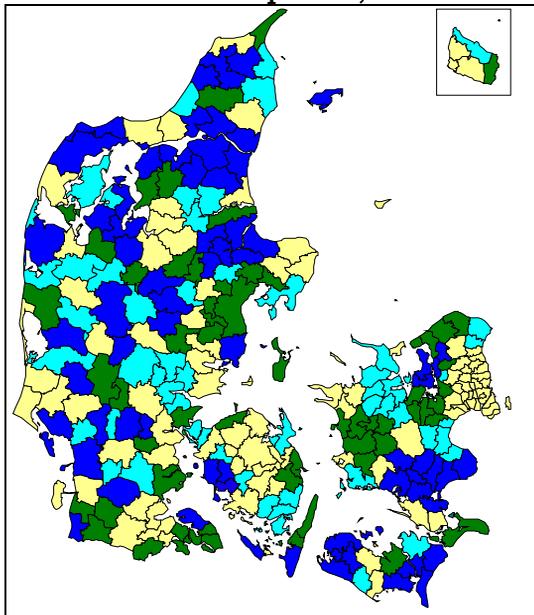
I forbindelse med Kommunalreformkommissionens betænkning blev der udarbejdet en rapport om amtskommunernes befolkning, opgaver, økonomi og oplande. Rapporten indeholdt blandt andet en undersøgelse af befolkningens daglige kontaktmønstre og identificerede på den baggrund 117 handelsoplande.

AKF finder i en undersøgelse baseret på transportvaneundersøgelser fra Danmarks Statistik, at der i 1995-1997 kan identificeres 104 detailhandelsregioner, jf. *kort 21.2*. Det gennemsnitlige be-

folkningsunderlag for et handelsopland er således godt 50.000 indbyggere. Dette tal spænder dog over store forskelle, idet den største region omkring København har et befolkningsunderlag på knap 1,5 mio., mens de mindste handelsregioner har få tusinde indbyggere, jf. også kapitel 27.

Handelsoplandene kan ligesom pendlingsregionerne indikere, hvilke områder der knyttes sammen som følge af en befolkningsmæssig samhørighed og daglig kontakt. Kommissionen finder på den baggrund, at handelsoplandene bør indgå som et kriterium i forbindelse med en ændring af grænserne for de eksisterende administrative enheder. Undersøgelser af udviklingen over tid tyder således også på, at handelsoplandene er mere stabile end pendlingsoplandene, der som nævnt er reduceret kraftigt på grund af den øgede mobilitet af arbejdskraft.

## Kort 21.2. Handelsoplande, 1995-97



Anm.: Handelsoplandene er beregnet ud fra data fra Danmarks Statistiks transportvaneundersøgelser. Handelsoplandene er defineret ud fra samme kriterier som pendlingsoplandene. Blot ses der her på, i hvilken grad befolkningen foretager indkøb i egen kommune eller andre kommuner. Hvert handelsopland har således mindst ét center karakteriseret ved, at mindst 50 pct. af borgernes indkøbsture foretages i bopælskommunen. Tilsvarende gælder for det samlede handelsopland, at antallet af indkøbsture, der foretages inden for handelsoplandet, er mere end dobbelt så stort som antallet af indkøbsture, der foretages på tværs af handelsoplandets grænser.

Kilde: Andersen, Anne Kaag, *Commuting Areas in Denmark*, AKF Forlaget, 2000.

### *Kommunale fællesskaber*

Mens arbejds- og handelsoplande kan benyttes som indikatorer for en befolkningsmæssig og erhvervsmæssig samhørighed på tværs af kommune- og amtsgrænser, kan de kommunale § 60-fællesskaber benyttes som indikator for en politisk og administrativ samhørighed.

Denne indikator kan efter kommissionens opfattelse – sammen med de forskellige oplandsindikatorer – indgå som et kriterium ved etablering af nye kommuner, idet den må forventes at afspejle en politisk samhørighed.

### *Infrastruktur, natur og landskab*

Den affektive tilknytning til et bestemt geografisk område kan ligeledes påvirkes af naturlige grænser i landskabet og af den eksisterende infrastruktur. Således kan de enkelte egne særkender som f.eks. øer og halvøer, sammenhængende byområder og dialekter/sproggrænser være med til at skabe en følelse af samhørighed i forhold til et bestemt territorielt område og samtidig markere en grænse til de omkringliggende områder.

Infrastrukturen kan understøtte denne tendens, idet forbindelsesvejene mellem forskellige områder må forventes at være af betydning for såvel den affektive som den effektive tilknytning. Især i de mere tyndt befolkede områder, hvor det må forventes, at infrastrukturen kan være afgørende for tilgængeligheden til området, vil denne faktor være af betydning for følelsen af samhørighed.

Det er kommissionens vurdering, at de fysiske forhold – herunder den eksisterende infrastruktur – ligeledes bør indgå i overvejelserne om en ændring af den geografiske inddeling.

#### **21.3.2. Homogenitet mellem enhederne**

I dette afsnit diskuteres en række kriterier, der ud fra et overordnet hensyn om så vidt muligt at sikre kommunerne lige socioøkonomiske vilkår, kan lægges til grund for den geografiske inddeling ved en reform af den kommunale struktur.

Det er ikke et formål med afsnittet at diskutere regionalpolitiske tiltag, men snarere at give et bud på, hvilke kriterier der kan anvendes ved en ny geografisk inddeling, således at der på den givne baggrund skabes en struktur, som bedst muligt understøtter en balanceret udvikling lokalt og regionalt.

#### *Land/by*

I forbindelse med kommunalreformen i 1970 var det et vigtigt princip, at de nye amter kom til at omfatte både land og by. Hensigten var, at den administrative struktur dermed kunne understøtte en positiv og balanceret regional udvikling under hensyn til såvel land- som byinteresser.

På det primærkommunale niveau førte princippet om ”ét bysamfund – én kommune”, der gennemførtes uden for Storkøbenhavn, til, at opdelingen mellem sogne- og købstadskommuner blev ophævet, og at byerne i stor udstrækning blev lagt sammen med deres umiddelbare oplande.

Siden inddelingsreformens gennemførelse i 1970 har forholdet mellem land og by ændret sig markant. I takt med landbrugets omstrukturering, ændringen af erhvervsstrukturen og den stigende pendling fra land til by, sker der i stigende grad en sammensmeltning mellem gensidigt afhængige land- og byområder.<sup>5</sup>

---

<sup>5</sup> Henrik Christoffersen, *Det danske bymønster og laddistrikterne*, 2003.

## Boks 21.2. Afgrænsning mellem land og by – forskellige definitioner

Der er generelt to måder at afgrænse land fra by: Man kan vælge at sondre mellem landkommuner og bykommuner, eller mellem landdistrikter og byområder.

### *a. Landkommuner – bykommuner*

Sondringen mellem land- og bykommuner tager udgangspunkt i indbyggertallet i kommunens største by. I Indenrigs- og Sundhedsministeriets landdistriktsredegørelse 2002, defineres landkommuner, som kommuner, hvis *største by pr. 1. januar 1994 havde mindre end 3000 indbyggere*. De øvrige kommuner defineres som bykommuner. Definitionen af landkommuner varierer. I Landsplanredegørelsen anvendes f.eks. tre definitioner, hvor udgangspunktet for afgrænsningen er indbyggertal på henholdsvis 2000, 5000 og 10.000.

Inden for landkommunerne sondres endvidere mellem udkantskommuner og øvrige landkommuner. Udkantskommuner er landkommuner, *som er beliggende mere end 40 km fra nærmeste stærke geografiske center, og som er beliggende mere end 30 km fra nærmeste geografiske center i øvrigt*.

I henhold til denne definition er der i alt 165 bykommuner og 106 landkommuner, heraf 30 udkantskommuner. Fordelingen af by-, land- og udkantskommuner illustreres i *kort 21.3*.

### *b. Landdistrikter – byområder*

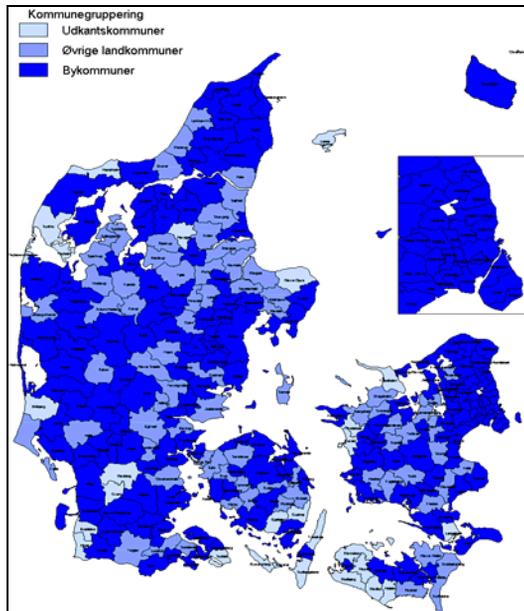
Sondringen mellem landdistrikter og byområder tager udgangspunkt i Danmarks Statistiks definition af et byområde som:

”...en sammenhængende bebyggelse, der på opgørelsestidspunktet har mindst 200 indbyggere; at bebyggelsen er sammenhængende vil som hovedregel sige, at afstanden mellem husene ikke overstiger 200 meter, medmindre afbrydelsen skyldes offentlige anlæg, kirkegårde og lignende.”

Landdistrikter defineres som de områder, der ikke er byområder.

Danmarks Statistiks byopgørelse pr. 1. januar 2003 viser, at mere end 790.000 personer bor i landdistrikter i henhold til ovenstående definition. Endvidere fremgår det, at der er landdistrikter i 264 kommuner.

### Kort 21.3. Bykommuner, landkommuner og udkantskommuner



Anm.: Landkommunerne afgrænses som kommuner, hvis største by pr. 1. januar 1994 havde mindre end 3.000 indbyggere. De øvrige kommuner afgrænses som bykommuner. Landkommunerne opdeles i udkantskommuner og øvrige landkommuner. Udkantskommunerne afgrænses som landkommuner, som er beliggende mere end 40 km fra nærmeste stærke geografiske center, og som er beliggende mere end 30 km fra nærmeste geografiske center i øvrigt.

Kilde: Indenrigs- og Sundhedsministeriets kommunale nøgletal, 2003.

En administrativ struktur, der rummer både by- og landområder i samme kommunale enhed, vil kunne understøtte en rationel arbejdsdeling mellem land og by og medvirke til, at der tages et balanceret hensyn til erhverv og miljø, til byudvikling og til bevarelse af landområdernes rekreative muligheder. Samtidig vil det kunne modvirke, at der opstår en u hensigtsmæssig konkurrence mellem by og land. Eksempelvis kan der være en risiko for, at oplandskommunerne, i deres bestræbelser på at konkurrere med byens tilbud, foretager investeringer, som ud fra et samfundsøkonomisk perspektiv vil være u hensigtsmæssige.

Endvidere kan en sammenlægning af land og by i nogle tilfælde bidrage til udligning af forskelle i kommunernes økonomiske råderum. Her er det dog vigtigt at understrege, at landområdernes vil-

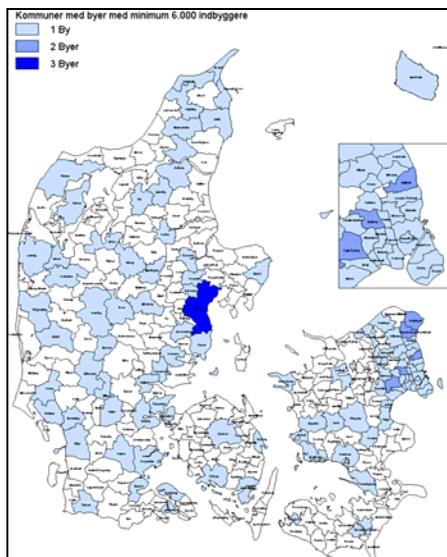
kår er meget forskellige. Mens nogle af de landområder, der ligger tæt på de større bycentre, har oplevet en positiv udvikling, har landområder, der ligger længere væk fra de større byer, været karakteriseret ved en mere negativ udvikling. Det er derfor sandsynligt, at hensynet til at udligne eventuelle forskelle i enhedernes økonomiske råderum først og fremmest er relevant i forhold til et regionalt niveau.

I nogle områder vil det som følge af en lav urbaniseringsgrad ikke være muligt at foretage en inddeling, der sikrer, at der i alle nye kommuner vil være mindst én mellemstor eller større by. Den seneste opgørelse fra Danmarks Statistik viser f.eks., at færre end 100 byer har over 6000 indbyggere, *kort 21.4a.*, og at kun 62 byer har mere end 10.000 indbyggere, jf. *kort 21.4b.* Det fremgår endvidere, at byerne med over 10.000 indbyggere er geografisk koncentreret ved den jyske østkyst, i Midtjylland, i området omkring Aalborg samt i hovedstadsregionen.

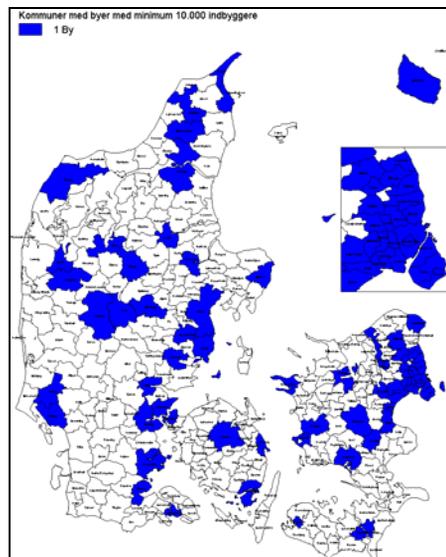
Hvad angår det primærkommunale niveau, bør det derfor tages med i betragtningerne, at den geografiske spredning af by og land medfører, at det i dele af landet ikke vil være muligt at opnå, at kommuner omfatter såvel by som land.

Tilsvarende vil der omkring de største bykommuner være den problemstilling, at en sammenlægning med det omkringliggende land kan føre til dannelse af enheder, der både geografisk og befolkningsmæssigt vil være meget store.

**Kort 21.4a. Kommuner med byer med mindst 6.000 indbyggere**



**Kort 21.4b. Kommuner med byer med mindst 10.000 indbyggere**



Anm.: Indbyggertal pr. 1. januar 2003.

Kilde: Danmarks Statistik – Statistikbanken.

Kommissionen finder på baggrund af disse overvejelser, at det ved dannelse af nye primærkommunale enheder så vidt muligt bør tilstræbes, at disse kommer til at omfatte såvel land som by, men at dette naturligvis afhænger af, om der inden for en rimelig geografisk afstand er en by, der kan betragtes som et naturligt bycenter for området.

Hvad angår det regionale niveau, finder kommissionen, at det også her bør tilstræbes, at disse omfatter såvel land som by. Det bør endvidere indgå i overvejelserne, hvorledes der kan skabes regionale enheder, som omfatter både de områder, der er kendetegnet ved en positiv udvikling, og de områder der har større problemer. I visse tilfælde kan andre kriterier som f.eks. naturlige geografiske forhold dog betyde, at man må fravige princippet.

***Befolkning og indkomst***

Den demografiske udvikling og sammensætning har stor indflydelse på den kommunale økonomi. Befolkningstal, beskæftigelse og

indkomstniveau er afgørende for kommunernes indtægtsgrundlag, mens befolkningens alderssammensætning har stor indflydelse på udgiftsniveauet. Den demografiske udvikling indgik da også i 1970 som en del af grundlaget for vurderingen af, hvordan en ny regional struktur kunne etableres mest hensigtsmæssigt.

Som beskrevet i *kapitel 25 om den demografiske udvikling*, har der siden 1981 i den vestlige del af landet været en tendens til befolkningsmæssig centralisering i Østjylland, mens Østdanmark var præget af en vis decentralisering frem til 1990, hvor der skete et skift i retning af øget befolkningscentralisering i Storkøbenhavn. Dette billede hænger sammen med en tendens til koncentration af arbejdspladser i Østjylland og hovedstadsområdet. En mekanisk fremskrivning af befolkningsudviklingen peger endvidere på, at væksten vil ske i Storkøbenhavn, det øvrige Sjælland samt Østjylland, mens der vil være faldende befolkningstal i den øvrige del af landet, jf. kapitel 25.

Den befolkningsmæssige centralisering kommer også til udtryk ved, at der kan konstateres en sammenhæng mellem bystørrelse og befolkningsvækst. Væksten har således været størst i de store byer, mens der har været en negativ eller stagnerende befolkningsvækst i egne, hvor den største by har under 20.000 indbyggere.

Udviklingen i byerne har endvidere haft en afsmittende effekt på de omkringliggende landkommuner. Af landsplanredegørelsen for 2003, fremgår det således, at befolkningsvæksten i landkommuner i storbyernes opland er markant højere end befolkningsvæksten i landkommunerne i de mellemstore byers oplande, som igen er væsentlig højere end væksten i de landkommuner, der ligger i små byers oplande.<sup>6</sup>

Også i forhold til befolkningens sammensætning ses regionale forskelle. Således har andelen af ældre været faldende i Østjylland og Storkøbenhavn, mens den har været svagt stigende i den øvrige del af landet. Kombinationen af en stigende andel af ældre og et vigende befolkningstal vil for en række kommuner udgøre en væsentlig udfordring i de kommende år.

---

<sup>6</sup> Landsplanredegørelse 2003, *Et Danmark i balance: Hvad skal der gøres?*, 2003.

Ser man på indkomstfordelingen i forhold til den kommunale geografi, konkluderes det i *kapitel 29 om indkomsterne i kommunerne*, at der generelt er en høj grad af ensartethed i indkomsterne på tværs af kommunerne. Dette gælder uanset, om fokus er på bruttoindkomst, eller på skattegrundlag pr. indbygger før eller efter udlicning. Samtidig nævnes det også, at der er enkelte udsatte områder, som er karakteriseret ved relativt lave indkomster.

Kommissionen finder på den baggrund, at man ved etablering af nye enheder bør søge at undgå, at de mest sårbare kommuner lægges sammen. Sigtet hermed er at tilstræbe, at der tages hensyn til den fremtidige demografiske udvikling, herunder risikoen for regionale skævheder, og dermed søge at mindske behovet for mellemkommunal udlicning.

Da de demografiske tendenser ofte har en mere overordnet regional dimension, vil det fortrinsvis være i forhold til inddeling i nye regioner, at befolknings- og indkomstudviklingen ville kunne indgå som et kriterium for den geografiske afgrænsning.

### *Uddannelse*

Uddannelsesinstitutioner har stor betydning for det kommunale og regionale udviklingspotentiale. For det første medvirker de til at skabe en positiv befolkningsudvikling for lokalområdet via tilflytning af studerende og ansatte. For det andet kan der argumenteres for, at det vidensmiljø, der opstår omkring en uddannelsesinstitution, er en væsentlig faktor for en positiv erhvervsudvikling.

Der kan også argumenteres for, at uddannelsesinstitutioner har en positiv effekt på lokalbefolkningens uddannelsesniveau. Som det fremgår af *kapitel 40 om ungdomsuddannelsesområdet*, hænger tilbøjeligheden til at vælge at fortsætte i det almene gymnasium sammen med, om der er et gymnasium i kommunen. Det er dog sandsynligt, at der er andre bagvedliggende socioøkonomiske faktorer, der har indflydelse på denne sammenhæng.

Det kan derfor ud fra en målsætning om at skabe lige udviklingsmuligheder kommunerne imellem overvejes, om der kan tilstræbes en administrativ inddeling, der tager højde for den nuværende placering af uddannelsesinstitutioner. Det skal understreges, at der

ikke gøres overvejelser om eventuel flytning af uddannelsesinstitutioner, men udelukkende om, hvordan den administrative inddeling foretages omkring de eksisterende institutioner. Dog kan eventuelle planer for udbygning og etablering af nye uddannelsesinstitutioner inddrages i overvejelserne.

I forhold til den primærkommunale inddeling vil det fortrinsvis være ungdomsuddannelsernes placering, der vil være relevant at inddrage i overvejelserne. De videregående uddannelsesinstitutioner er for få og for koncentreret til, at de vil kunne indgå meningsfyldt som kriterium i forhold til den primærkommunale inddeling.

Kommissionen finder, at ungdomsuddannelsernes geografiske placering kan indgå som kriterium i forhold til sammenlægning af primærkommuner. Betydningen af dette kriterium vil dog i høj grad afhænge af, hvilken opgavefordeling der besluttes, jf. kapitel 18 til 20. Såfremt opgaverne vedrørende ungdomsuddannelserne tænkes varetaget af de nye primærkommuner, vil det være naturligt, at uddannelsesinstitutionernes geografiske placering indgår med større vægt, end hvis der vælges en anden model. Under alle omstændigheder vil placeringen af f.eks. ungdomsuddannelsesinstitutioner også kunne have betydning for samhørigheden. Gymnasier mv. kan således – ligesom handelsplande – skabe en tilknytning til en bestemt lokalitet.

### *Erhverv*

Tilstedeværelsen af et velfungerende erhvervsliv har stor betydning for kommunernes økonomi. Ud over at skabe arbejdspladser for kommunens borgere medvirker erhvervslivet til at øge kommunens udviklingspotentiale ved at øge sandsynligheden for, at andre virksomheder vælger at slå sig ned i området.

Såfremt en kommune ligger tæt på andre kommuner eller i en region med gode erhvervsmuligheder, kan der argumenteres for, at det ikke er så afgørende, om der er erhverv og arbejdspladser inden for kommunens grænser. Pendlingseffekten medfører, at en positiv erhvervsudvikling i én kommune også kommer de omkringliggende kommuner til gode. For en kommune, der ligger i en region med mindre gode erhvervsmuligheder, vil kommunens egne er-

hvervsmuligheder dog være af stor betydning for indkomstgrundlaget, jf. kapitel 29.

Dette tyder på, at det vil være svært at anvende erhverv som kriterium, hvis sigtet hermed er at medvirke til at udjævne indkomstgrundlag kommunerne imellem. Denne faktor vil først og fremmest kunne vurderes på det regionale niveau.

Et andet hensyn kunne være gennem den geografiske inddeling at tilstræbe, at de administrative grænser ikke går på tværs af de såkaldte erhvervsklynger, dvs. koncentrationer af virksomheder, der tilsammen udgør et lokalt produktionssystem.

Det er dog vanskeligt at foretage en geografisk inddeling på grundlag af erhvervsstrukturen. Det skyldes, at de fleste regioner har en meget sammensat erhvervsstruktur, og at graden af geografisk specialisering varierer inden for de enkelte erhverv. Erhvervsklyngerne omfatter da også alene 12-18 pct. af beskæftigelsen i størstedelen af amterne.

Som nævnt kan hensynet til kommunernes beskæftigelsesindsats dog tilsige, at kommuneinddelingen tager hensyn til arbejdspladsernes placering.

Kommissionen finder, at erhverv kun i begrænset omfang bør indgå som et kriterium i forbindelse med etablering af nye regionale og kommunale enheder.

### 21.3.3. Øvrige faktorer

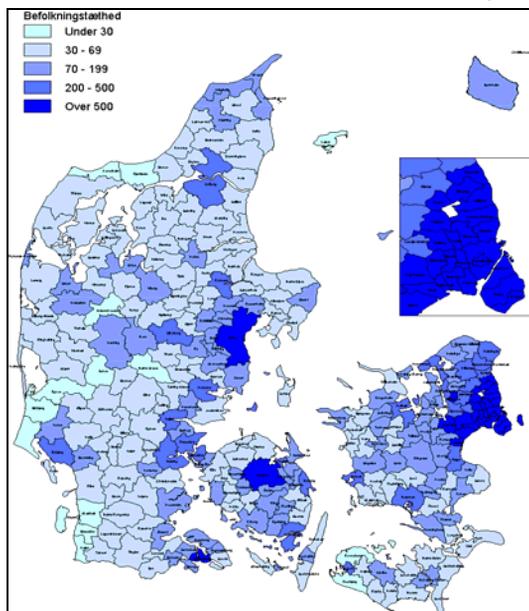
#### *Geografisk udstrækning*

Den geografiske udstrækning af de fremtidige regioner og kommuner skal ligeledes inddrages i overvejelserne vedrørende den geografiske inddeling. De foran anbefalede størrelser for kommunerne på mindst 20.000 eller mindst 30.000 indbyggere og tre-otte regionale enheder – afhængigt af hvilken model der vælges – skal således afvejes over for de nye enheders geografiske udstrækning. I områder med en lav befolkningstæthed, jf. *kort 21.5.*, vil de nye kommuner og regionale enheder skulle have en relativt stor geografisk udstrækning for at kunne opnå et tilstrækkeligt befolkningsgrundlag.

I geografisk store kommuner kan der være en risiko for, at afstanden mellem borgere og de kommunale serviceydelser og administration kunne blive store. Dette problem kan dog til dels imødekommes ved at etablere lokale servicecentre og ved anvendelse af udgående medarbejdere, jf. *i øvrigt kapitel 28*. Der kan endvidere være risiko for, at den oplevede politiske nærhed i enheder med en stor geografisk udstrækning er mindre end i kommuner, der strækker sig over et lille geografisk område.

Kommissionen finder det imidlertid vigtigt at understrege, at alternativet til kommunale og regionale enheder med en større geografisk udstrækning vil være enheder, der ikke har et tilstrækkeligt befolkningsunderlag til at sikre den faglige og økonomiske bæredygtighed i løsningen af de væsentligste opgaver. Dette vil således kunne give problemer i forhold til en fremtidssikring af en decentraliseret offentlig sektor, hvor opgaverne løses tæt på borgerne. I den forbindelse skal det bemærkes, at den geografiske placering af kommunernes serviceydelser ikke nødvendigvis er afhængig af den samlede kommunes udstrækning.

## Kort 21.5. Kommunernes befolkningstæthed



Anm.: Antal indbyggere pr. km<sup>2</sup>.

Kilde: Indenrigs- og Sundhedsministeriets kommunale nøgletal, 2003.

Som det fremgår af kort 21.5., er der en stor variation i befolkningstætheden mellem de enkelte kommuner. Frederiksberg og Københavns kommuner har den højeste befolkningstæthed på henholdsvis 10.426 og 5.680 indbyggere pr. km<sup>2</sup>. I den anden ende af spektret findes Læsø og Blåvandshuk kommuner, som begge har en befolkningstæthed på 20 indbyggere pr. km<sup>2</sup>.

Den største kommune i dag – målt i geografisk udstrækning – er Bornholms Regionskommune, der med sine 43.956 indbyggere dækker et areal på 588 km<sup>2</sup>. Til sammenligning dækker Frederiksberg kommune med et indbyggertal på 91.435 et areal på ca. 9 km<sup>2</sup>.

Hvor den geografiske udstrækning kan have betydning på det primærkommunale niveau, er det imidlertid mere tvivlsomt, at afvejning mellem befolkningsgrundlag og geografisk størrelse vil være en væsentlig selvstændig problemstilling, hvad angår det regionale niveau. Her vil nærhed, samhørighed og afstande til service alligevel skulle ses i en større geografisk sammenhæng.

I overvejelserne vedrørende den geografiske inddeling ved sammenlægning af kommuner og dannelse af større regionale enheder, bør der tages højde for regionale forskelle i Danmark, herunder forskelle i befolkningstæthed, befolkningsudviklingen og den erhvervsmæssige dynamik.

### *Antal centre i en kommune*

En yderligere problemstilling, der kunne indgå i overvejelserne vedrørende den geografiske inddeling, er spørgsmålet om antallet af centre i en kommune. Et center forstås her som en hovedby i en kommune, der mindst fungerer som lokalt handelscenter, men ofte også som center for kultur- og fritidstilbud for lokalområdet, center for visse typer af offentlig service og center for den kommunale administration.

I kommuner med ét center, kan der være den fordel, at de mere specialiserede serviceydelser og/eller dyrere investeringer, naturligt vil kunne placeres her. I en kommune med flere centre, kan der omvendt tænkes at opstå problemer i forhold til afvejning af rationelle investeringer over for ønsket om at balancere udviklingen mellem kommunens centre.

De fleste primærkommuner er i dag karakteriseret ved at have et naturligt center, blandt andet som konsekvens af kommunalreformens kriterium om ”ét bysamfund – én kommune”. Der findes dog også eksempler på kommuner, der har mere end ét center.

En ny administrativ inddeling vil medføre, at der bliver dannet et antal nye kommuner, der har mere end ét center. Dels eksisterer der allerede i dag flere kommuner med to centre, dels vil en sammenlægning af kommuner, der hver for sig har en hovedby, føre til, at nye kommuner vil få flere centre. Samtidig kan der også tænkes at opstå ”centerløse” kommuner i de mere tyndt befolkede områder, samt i oplandsområder til de større byer, hvor de omkringliggende kommuner typisk i højere grad er orienteret mod den større by end mod hinanden.

Kommissionen finder, at det for kommuner med flere centre, bør tilstræbes, at inddelingen foretages således, at de forskellige centre

i en kommune og deres oplande, så vidt muligt er orienteret mod samme regionale center, dvs. samme større by. Alternativet, at en kommunes centre er orienteret mod forskellige regionale centre, kan gøre det sværere at skabe en samhörig enhed og kan give anledning til interesseforskelle internt i kommunen.

### *Særlige problematikker vedrørende de større byer*

Kommissionen har ikke i sit arbejde fundet, at der generelt kan identificeres eller forventes strukturproblemer, hvis løsning peger i retning af, at de største kommuner, f.eks. med over 100.000 indbyggere, med fordel kan gøres endnu større gennem sammenlægninger. Geografiske forhold kan dog i konkrete tilfælde alligevel tale for enkeltstående udvidelser af selv sådanne kommuner.

På den anden side finder kommissionen, at kommuner, som allerede i dag har et højt indbyggertal, ikke vil skulle deles op, idet princippet om "ét bysamfund – én kommune", der ligger bag de nuværende kommunestørrelser, stadig vurderes at være centralt. Sammenhængende storbyområder er karakteriseret ved høj grad af kompleksitet i forhold til befolkningssammensætning og indkomstforhold, og en opsplittelse kan skabe store indkomstforskelle mellem de forskellige bydele.

Bibeholder de store kommuner deres nuværende grænser, kan det blive aktuelt at gennemføre kommunesammenlægninger mellem oplandskommuner.

Kommissionen vil ikke afvise, at der i enkeltstående tilfælde vil være eksempler, hvor et yderområde af en stor kommune med fordel vil kunne sammenlægges med nabokommuner. Eksempelvis kan hensynet til samhörighed og til samlet set at sikre bæredygtighed mv. i løsningen af de kommunale kerneopgaver bevirke, at sådanne løsninger i visse tilfælde vil være hensigtsmæssige.

En lang række af de særlige problematikker, der knytter sig til inddelingen omkring de større byer, gør sig i særdeleshed gældende i hovedstadsregionen. Den samlede hovedstadsregion omfatter Københavns og Frederiksberg kommuner samt Frederiksborg, Roskilde og Københavns amter.

Kendetegnende for hovedstadsregionen er, at der er tale om et stort sammenhængende, men kommuneopdelt område. Et område, der er forholdsvist lille målt i geografisk udstrækning, men meget stort, når man ser på befolkningsstørrelsen. Ligeledes i forhold til parametre som erhvervsstruktur, befolknings- og indkomstudvikling, kulturtilbud, sygehusadministration og infrastruktur adskiller hovedstadsregionen sig fra det øvrige land. Nogle regionale opgaver løses derfor i dag i fællesskab imellem de regionale myndigheder. Løsningen af disse særlige behov for koordination i og omkring det sammenhængende område må indgå i overvejelserne om de fremtidige løsninger i hovedstadsregionen.

Gennemførelse af 1970-reformens princip om ”et bysamfund – én kommune” ville i hovedstadsregionen betyde en urealistisk stor kommune. Tilsvarende er der heller ikke i området mulighed for i alle tilfælde at skabe kommuner med både land og by. Imidlertid ønsker kommissionen at understrege, at selvom størstedelen af kommunerne i hovedstadsområdet med reformen i 1970 fik et indbyggertal, der ligger over landsgennemsnittet, så vil flere af de eksisterende kommuner i den indre del af hovedstadsregionen ikke opfylde kravene til befolkningsmæssigt underlag, som kommissionen har opstillet. Der vil således også i denne del af landet være behov for skabelse af mere bæredygtige enheder.

I overvejelser om en fremtidig regional inddeling i hovedstadsregion er der behov for, at områdets særlige befolknings sammensætning og geografi, herunder de særlige pendlingsforhold, nøje inddrages.

### *Øvrige forhold*

En sammenlægning af flere kommuner henholdsvis amter kan i enkelte tilfælde føre til, at visse særlige grupper vil få vanskeligere ved at bevare deres politiske repræsentation og indflydelse i kommunalbestyrelsen og/eller i amtsrådet. Dette kan f.eks. være tilfældet, hvor en kommune på en ø lægges sammen med en – ofte større – kommune på fastlandet, eller omkring den tyske grænse, hvor det tyske mindretal vil kunne få vanskeligere ved at opnå valg.

Kommissionen vurderer, at det inden for rammerne af den kommunale styrelseslov vil være muligt at tilgodese disse særlige hensyn. Kommunalbestyrelsen kan således efter § 17, stk. 4, i lov om kommunernes styrelse nedsætte særlige udvalg til varetagelse af bestemte hverv eller til udførelse af forberedende eller rådgivende funktioner for kommunalbestyrelsen, økonomiudvalget eller de stående udvalg. Ikke-kommunalbestyrelsesmedlemmer kan udpeges til sådanne udvalg.

Oprettelse af ovennævnte udvalg giver således mulighed for at sikre mindretal en fortsat politisk platform i de tilfælde, hvor disse efter ændring i den nuværende kommunale og amtslige inddeling ikke opnår repræsentation.

# 22

## Processen for strukturændringer

### 22.1. Indledning og sammenfatning

---

Med nærværende betænkning har kommissionen med kommissoriets formulering ”tilvejebragt en teknisk og faglig analyse, der kan udgøre et beslutningsgrundlag for ændringer i rammerne for løsningen af den offentlige sektors opgaver”.

Det er op til regeringen og Folketinget at træffe beslutning om, hvorvidt der skal gennemføres en ændring af den offentlige sektors struktur, og om, hvad en strukturreform i givet fald skal indebære med hensyn til ændrede opgavefordelinger, antal forvaltningsled og de politisk-administrative enheders størrelse mv.

Kommissionen har ikke haft til opgave at se på, hvorledes en reform konkret kan gennemføres. Det fremgår således eksplicit af kommissoriet, at en konkret stillingtagen til den fremtidige geografiske inddeling ligger uden for kommissionens opgave.

I forlængelse af kommissionens anbefaling af, at der gennemføres en reform, som der er redegjort for i *kapitel 2*, har kommissionen imidlertid fundet anledning til at drøfte en række overordnede problemstillinger, der vil knytte sig til gennemførelsesprocessen, uanset reformens nærmere udformning.

Dette kapitel indeholder på den baggrund kommissionens overvejelser om en række forhold, der efter kommissionens vurdering vil være af central betydning for en vellykket gennemførelse af en reform.

I kapitlet behandles problemstillinger vedrørende behovet for at sikre bæredygtighed i forbindelse med udlægning af opgaver og hastighed i omlægningerne. Kapitlet er som følge heraf struktureret efter disse overordnede emner.

Sammenfattende vurderer kommissionen, at det vil være vigtigt at sikre, at der er etableret tilstrækkeligt store kommunale og regionale forvaltningsenheder – afhængigt af de konkrete opgaveflytninger – senest samtidig med at opgaveoverdragelsen finder sted.

I relation til beslutningsprocessen finder kommissionen, at det er vigtigt, at beslutningerne om ændringer af kommunale og regionale inddeling og om ændringer i placeringen af opgaver med væsentlig betydning for den offentlige sektors indretning ses i sammenhæng og derfor træffes samtidigt. En samlet politisk stillingtagen vil skabe klarhed om den fremtidige ansvarsfordeling og understøtte hensynet til en forholdsvis kort omlægningsproces.

I forhold til implementeringsprocessen på det lokale og regionale niveau vurderes det, at denne bør være forholdsvis kort, idet det vil reducere problemerne i forhold til en økonomisk og politisk usikkerhed og samtidig tilgodese hensynene til brugere og medarbejdere.

Det er kommissionens vurdering, at hensynet til de praktiske forberedelser må indtænkes i den samlede proces, idet der dog sigtes mod det kortest mulige omlægningsforløb. Det vil i relation til de praktiske forberedelser være af betydning, at der gives plads til at tilrettelægge en lokal implementeringsproces, som kan tilgodese ønsker om et hensigtsmæssigt lokalt forløb inden for de overordnede rammer.

## **22.2. Tidsfølgen i en opgavereform og inddelingsreform**

---

Beslutes det at ændre i den nuværende opgavefordeling mellem stat, amter og kommuner, vil en væsentlig forudsætning være, at de forvaltningsenheder, der skal modtage nye opgaver, er i stand til at løfte disse.

Kommissionens analyser har vist, at en decentralisering af yderligere opgaver til kommunerne forudsætter, at kommunerne skal være større end i dag.

Kommissionen finder derfor, at det vil være vigtigt at sikre, at der er etableret tilstrækkeligt store kommuner – afhængigt af de konkrete opgaveflytninger – inden opgaveoverdragelsen finder sted.

Hvis de nødvendige strukturændringer ikke er på plads, må der forudses en række problemer i relation til varetagelsen af de pågældende opgaver, herunder især i relation til manglende faglig og eller økonomisk bæredygtighed. Dette kan være problematisk af flere årsager. Dels i forhold til den service, som de berørte borgere modtager, herunder disses retssikkerhed, dels i kraft af at udgiftsmæssige udsving på visse områder kan få meget stort gennemslag på de øvrige opgaveområder og/eller skatteudskrivningen.

En yderligere udlægning af opgaver til det regionale niveau kræver ikke i samme omfang større enheder end i dag. Kravet om større regioner er således først og fremmest betinget af amternes nuværende opgaver.

Som anført vil en decentralisering af opgaver til kommunerne indebære et behov for større kommuner. Under forudsætning af at alle opgaver skal varetages af samme administrative niveau i hele landet, vil det skulle sikres, at alle kommuner er bragt op på det nødvendige niveau for en bæredygtig opgavevaretagelse af de opgaver, der udlægges.

Selve processen i forbindelse med gennemførelsen af kommunesammenlægninger kan imidlertid tilrettelægges på flere forskellige måder. Mulighederne spænder fra en proces med frivillige kommunesammenlægninger til en mere central styring af sammenlægningsprocessen.

En stillingtagen til dette spørgsmål ligger uden for kommissionens opgave.

Kommissionen finder det dog relevant at pege på, at hensynet til at opnå bæredygtige kommuner i hele landet indebærer, at det vil være vigtigt at sikre, at alle kommuner i en inddelingsreform en-

der med at nå op på den nødvendige størrelse. Problemer med ”efterladte” kommuner kan opstå, enten fordi de ikke ønsker at blive lagt sammen med de omkringliggende kommuner, eller fordi de omkringliggende kommuner ikke ønsker sammenlægning med en given kommune.

Sammenfattende finder kommissionen, at regering og Folketing må sikre, at alle dele af landet indgår i bæredygtige kommunale enheder senest samtidig med opgaveudlægningen, således at forudsætningerne for ens opgavevaretagelse i hele landet er til stede.

### 22.3. Hastighed i omlægningen

---

En anden central problemstilling i relation til gennemførelsen af en reform er spørgsmålet om, hvor lang en tidsperiode den politiske beslutningsproces og den praktiske sammenlægningsproces og opgaveoverdragelserne skal strække sig over.

Det er som nævnt i betænkningens kapitel 2 kommissionens anbefaling, at der gennemføres en reform af den offentlige sektor, som omfatter såvel inddelingsændringer som opgaveflytninger.

Gennemførelsen af en reform skal tilrettelægges med henblik på at sikre, dels at der bliver tid til at sammenlægge de eksisterende kommunale og amtslige enheder, dels at der skabes nogle gode rammer for opgaveflytningerne.

Kommissionen finder i relation til *beslutningsprocessen*, at det er vigtigt, at beslutningerne om ændringer af den offentlige struktur, herunder overordnede ændringer i opgavefordelingen mellem de administrative niveauer, ses i sammenhæng og derfor træffes samtidigt. En samlet politisk stillingtagen vil skabe klarhed om den fremtidige ansvarsfordeling og understøtte hensynet til en forholdsvis kort omlægningsproces. En samtidig stillingtagen begrundes i to forhold.

For det første vil ændringer i navnlig kommunernes mindstestørrelse være en forudsætning for yderligere udlægning af opgaver.

For det andet vil en reform, der alene ændrer på kommune- og amtsstørrelsen, som nævnt ikke fuldt ud løse de problemer i den nuværende opgavevaretagelse, som kommissionen har påpeget. Hvis der således alene træffes beslutning om størrelse, mindskes perspektiverne ved en reform.

Hertil kommer, at det også lokalt vil være vigtigt at kende den fremtidige opgavefordeling i forbindelse med implementeringen af en ny struktur. For at undgå ekstraomkostninger vil der være behov for lokalt at kende de fremtidige opgaver, når en ny struktur tilrettelægges. Der kan således i forbindelse med kommunesammenlægninger være behov for fra starten at indtænke de fremtidige opgaver i en ny styrelses- og organisationsstruktur, ligesom it- og bygningsinvesteringer bør tilrettelægges med kendskab til de fremtidige forhold.

En samlet politisk stillingtagen er imidlertid ikke ensbetydende med, at alting skal foregå på én gang. Der bør således i forbindelse med den politiske principbeslutning lægges en plan for tidsforløbet i implementeringen.

Kommissionen vurderer i forhold til *beslutningsprocessen på det lokale og regionale niveau*, at det vil være vigtigt, at denne er forholdsvis kort, idet det vil reducere problemer i forhold til en økonomisk usikkerhed og ligeledes vil forkorte perioden med politisk usikkerhed/handlingslammelse.

I relation til selve *implementeringen* af en reform vil det være vigtigt at tilstræbe, at der bliver tid til det praktiske arbejde, som nødvendiggøres af såvel ændringer i inddeling som af ændringer i opgaveplacering – herunder at der skabes nogle gode rammer for opgaveflytningerne.

Af forhold, der taler for en hurtig gennemførelse af de strukturelle ændringer og overdragelse af opgaver, kan blandt andet nævnes hensynet til medarbejderne, produktiviteten i opgavevaretagelsen og en hurtig afklaring for borgerne, herunder især brugerne af de givne serviceydelse. Endvidere vurderes det, at risikoen for, at de eksisterende enheder vil træffe u hensigtsmæssige udgiftspolitiske beslutninger, vil være mindre ved en hurtig gennemførelse af de strukturelle ændringer og overdragelse af opgaver.

En forholdsvis kort overdragelsesperiode må betragtes som en fordel for det berørte personale, der kan opleve usikkerhed i forhold til deres fremtidige ansættelsesforhold og -sted, hvis opgaveflytningerne strækker sig over en længere periode.

Ligeledes vurderes det, at produktiviteten kan blive påvirket i negativ retning ved en længere opgaveflytningsperiode. Det må således formodes, at den afgivende myndighed ikke længere føler et ejerskab i forhold til opgaverne og derfor kan forventes at prioritere andre opgaver i stedet. Dette vil resultere i en negativ påvirkning af produktiviteten for de opgaver, der flyttes fra et forvaltningsniveau til et andet.

Også hensynet til borgerne – som er brugere eller modtagere af de pågældende serviceydelser – taler for en forholdsvis kort overdragelsesperiode. Strækker perioden for opgaveflytningerne sig over lang tid, kan det skabe uigennemskuelighed og usikkerhed for brugerne af den offentlige service.

Det vil imidlertid også være behov for at gennemføre en række administrative forberedelser – herunder personaleflytninger, organisationsændringer, afklaring af kontrakter med eksterne leverandører samt sammenlægning af it- og lønsystemer – der er nødvendige for at sikre en fornuftig sammenlægning og overtagelse af de pågældende opgaveområder. Tilsvarende vil det i forhold til det politiske niveau være vigtigt at sikre den fornødne tid til valgforberedelse mv.

Det er således afgørende, at der afsættes tid til at sikre, at vigtige funktioner er på plads fra begyndelsen. Det gælder blandt andet information til borgerne om brug af og serviceniveau for de nye opgaver, som forvaltningsenheden overtager; involvering af de nye medarbejdere og deres personaleforeninger i forbindelse med opgaveflytningen; udbetaling af løn til de nye medarbejdere; indarbejdelsen af fælles rutiner, procedurer etc.

Samlet handler det om, at der er tid til at bringe tingene på plads, således at borgerne ikke oplever brud i den offentlige service som følge af opgavernes flytning.

Endelig skal det i relation til hastighed i gennemførelsen af en reform peges på, at det vil have betydning, hvorvidt en inddelingsreform alene består af en sammenlægning, hvor der ikke sker en opdeling af de nuværende kommuner og amter. Beslutes det, at fremtidige grænsedragninger kan gå på tværs af de nuværende grænser, vil sammenlægningen af kommuner og amter/regioner kræve mere tid, idet der vil skulle finde en detaljeret ”bodeling” sted.

Det er kommissionens samlede vurdering, at hensynet til disse praktiske forberedelser må indtænkes i den samlede proces, men med bevarelse af målet om det kortest mulige omlægningsforløb. Det vil i relation til de praktiske forberedelser være af betydning, at der gives plads til at tilrettelægge en lokal implementeringsproces, som kan tilgodese ønsker om et hensigtsmæssigt lokalt forløb inden for overordnede rammer.

[WWW.IM.DK](http://WWW.IM.DK)