

Folketinget Formand
Lovsekretariatet

Ministeren

Holmens Kanal 22
1060 København K

Tlf. 3392 4601

Fax. 3392 4754

E-mail vfm@vfm.dk

Dato: 29. april 2009

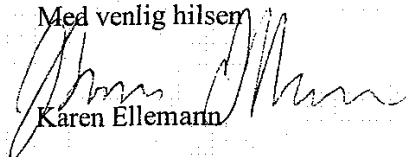
LEC/ J.nr.

Herved tillader jeg mig at meddele, at jeg den 30. april 2009 ønsker for Folketinget skriftligt at fremsætte:

- Redegørelse om status for kommunalreformen og det kommunale selvstyres vilkår

To eksemplarer af redegørelsen vedlægges. Redegørelsen er anmeldt til debat den 28. maj 2009.

Med venlig hilsen



Karen Ellemann

Indhold

1. Indledning.....	5
2. Status for kommunalreformens gennemførelse	7
2.1. En styrket og mere borgerorienteret offentlig sektor.....	7
2.2. Status for omlægning af finansieringsystemer.....	8
2.3. Status for reformen i kommunerne.....	10
2.4. Status for reformen i regionerne.....	11
2.5. Status for reformen i staten	12
2.6. Fremtidige udfordringer	13
3. Det kommunale selvstyres vilkår.....	14
3.1. Nye rammer for det kommunale selvstyre.....	14
3.2. Visionen for det kommunale selvstyre.....	14
3.3. Nye styringsrelationer.....	15
3.4. Kvalitetsreformen	16
3.5. Det lokale demokrati.....	17

1. Indledning

Kommunalreformen har nu været en realitet i godt to år. Med kommunalreformens ikrafttræden pr. 1. januar 2007 blev der tegnet et nyt kommunalt og regionalt danmarkskort, foretaget en omfordeling af opgaverne mellem de offentlige myndigheder og gennemført en udlignings- og finansieringsreform.

Opgaven med at forberede og implementere kommunalreformen har været omfattende og ofte kompleks. Nye administrative enheder er oprettet, opgaver har skiftet ressort, og et meget stort antal medarbejdere er overdraget til andre myndigheder eller berørt på anden vis.

Det er ganske vist fremhævet mange gange før, men der er grund til at gentage, at både kommunerne, de nedlagte amter, regionerne og de direkte berørte statslige myndigheder fortjener al mulig anerkendelse for i fællesskab at have løftet den store opgave med at indarbejde den nye struktur. Ikke mindst lokalt er der lagt mange kræfter i at omsætte den omfattende kommunalreform til praksis sideløbende med varetagelsen af de almindelige driftsopgaver. Dette er en ganske enestående bedrift.

Der tegner sig et klart billede af, at overgangen til den nye struktur er forløbet smidigt og effektivt. De nye kommuner og regioner er kommet godt fra start, men der er en række enkeltområder, hvor der har været og fortsat er nogle udfordringer, som i forskellig grad kan tilskrives kommunalreformen.

Med dannelsen af større og mere robuste kommuner og regioner er der skabt et stærkt afsæt for at udvikle kvalitet og effektivitet i den offentlige service. Kommunalreformen rummer dog fortsat et stort uudnyttet potentiale, som venter på at blive udnyttet. Dette sker ikke af sig selv, men kræver en målrettet indsats.

Der ligger således fortsat en udfordring i at omsætte potentialet i de større kommuner og regioner i en løbende udvikling af kvaliteten af den offentlige service til borgerne. Næste fase af velfærdspolitikken handler derfor om at fylde de nye rammer ud med velfærdsydelser af høj kvalitet.

På den baggrund har regeringen lanceret en kvalitetsreform, der nu er ved at blive udfoldet gennem en række initiativer. Der er tale om en bred palet af initiativer, der skal sikre velfærd af høj kvalitet til borgerne og attraktive arbejdspladser for medarbejderne.

Den nye struktur skaber en god platform for at styrke det kommunale selvstyre. Den decentrale danske model er unik i international sammenhæng, og det er vigtigt at værne om den ved til stadighed at sikre fornyelse i takt med de udfordringer, som udviklingen i samfundet afføder. Regeringen overvejer derfor løbende, hvordan man kan understøtte et fortsat effektivt og dynamisk kommunalt selvstyre.

Regeringen afgav i december 2006 en redegørelse til Folketinget om status for kommunalreformens gennemførelse og det kommunale selvstyres vilkår. Redegørelsen viste, at forberedelserne til overgangen til den nye struktur var på plads ved kommunalreformens ikrafttræden.

Kommunalreformen har betydet en omkalfatring af den offentlige sektor. Det er derfor naturligt efter en periode at gøre status over de første erfaringer med den nye struktur.

I forbindelse med en debat i februar 2007 om forslag til folketingsbeslutning fra oppositionen om nedsættelse af en kommission om lokalt selvstyre (B 13) gav indenrigs- og sundhedsministeren tilsagn om at udarbejde en ny status i 2009 om kommunalreformens gennemførelse og det kommunale selvstyres vilkår.

På den baggrund giver regeringen i det følgende en ny status, der tegner et billede af reformens gennemførelse og de første års erfaringer på en række områder.

Samtidig har regeringen, KL og Danske Regioner besluttet i fællesskab at gøre status over de erfaringer, som er indhøstet i den første periode efter reformens ikrafttræden. I den anledning er der gennemført en kort spørgeskemaundersøgelse blandt regionsrådsformænd, borgmestre, regionsdirektører og kommunaldirektører for at belyse nogle af de ændringer, der er oplevet lokalt i kølvandet på kommunalreformen. Den fælles status bygger endvidere på forskellige evalueringer, der er gennemført centralt på de forskellige sektorområder samt i kommunalt og regionalt regi. Statusrapporten offentliggøres samtidig med redegørelsen.

Denne redegørelse er bl.a. baseret på konklusionerne fra den dataindsamling, som er foregået i forbindelse med udarbejdelsen af statusrapporten.

2. Status for kommunalreformens gennemførelse

2.1. En styrket og mere borgerorienteret offentlig sektor

Kommunalreformen har betydet en styrket offentlig sektor.

Kommunalreformen har skabt økonomisk og fagligt bæredygtige kommuner og regioner, som bedre kan honorere fremtidens krav til en god og effektiv opgaveløsning. Dette har samtidig givet mulighed for en yderligere decentralisering af den offentlige sektor.

En af visionerne bag kommunalreformen har været at sikre, at de offentlige opgaver løses så tæt som muligt på borgerne. De 98 nye kommuner har med kommunalreformen fået tilført en række nye opgaver på eksempelvis social-, sundheds- og miljøområdet og er således i dag omdrejningspunktet for langt hovedparten af de borgernære serviceydelser. Næste skridt tages med kommunernes fulde overtagelse af jobcentrene pr. 1. august 2009.

Kommunernes rolle som borgernes centrale indgang til det offentlige er blevet styrket. Dette er i mange kommuner bl.a. kommet til udtryk ved en udvidelse af de digitale indgange til kommunen og nye borgerservicecentre, hvor borgerne kan henvende sig og blive betjent i en lang række sager.

Samtidig var det et mål at sikre en mere sammenhængende og koordineret prioritering af den offentlige service gennem en mere klar opgave- og ansvarsstruktur. Ved at samle størstedelen af de borgernære opgaver i kommunerne er der bedre mulighed for at løse opgaverne på en integreret og borgerorienteret måde.

Dannelsen af de 5 regioner har givet et godt grundlag for at fremtidssikre sundhedsvæsenet og skabe bedre vilkår for patienterne.

Kommunalreformen har betydet nye samarbejdsrelationer i det offentlige såvel i kommunerne og i regionerne som mellem kommuner og regioner. Det gælder fx på sundhedsområdet, hvor samarbejdet mellem regionerne/sygehusene og kommunerne er blevet intensiveret og formaliseret gennem krav om etablering af sundhedskoordinationsudvalg og indgåelse af sundhedsaftaler om varetagelse af opgaver på sundhedsområdet.

Med henblik på at få en samlet vurdering af kommunalreformens gennemførelse er der gennemført en spørgeskemaundersøgelse i kommunerne og regionerne som led i den status, som regeringen har udarbejdet i fællesskab med KL og Danske Regioner. Spørgeskemaundersøgelsen er baseret på interviews med regionsrådsformænd, borgmestre, regionsdirektører og kommunaldirektører, der for langt størstedelens vedkommende har været direkte ansvarlige for processen med at føre kommunalreformen ud i praksis i de enkelte kommuner og regioner.

Undersøgelsens resultater bekræfter det overordnede billede af, at kommunalreformen har styrket den offentlige sektor gennem etablering af økonomisk og fagligt bæredygtige kommuner og regioner.

Undersøgelsens resultater viser, at de visioner, som kommunalreformen bygger på, allerede i stor udstrækning er blevet omsat til mærkbare forbedringer som følge af kommunalreformen.

Det er især kommuner, som ikke har været berørt af kommunesammenlægninger, der tilkendegiver, at situationen er uændret eller kun lidt ændret efter kommunalreformen. En naturlig forklaring på dette kan være, at de pågældende kommuner i forvejen havde en størrelse, der generelt set muliggjorde en mere hensigtsmæssig opgaveløsning, end det var tilfældet i de små kommuner før kommunalreformen.

Selvom spørgeskemaundersøgelsen generelt tegner et meget positivt billede af de første års erfaringer med kommunalreformen, er det imidlertid ikke udtryk for, at implementeringen af kommunalreformen er forløbet gnidningsfrit på alle områder. Der har overordnet set været tale om en stor omstillingsproces, hvor både kommuner og regioner skal lære at håndtere nye roller og opgaver. Dette gælder også i forhold til nye samarbejdsflader. Spørgeskemaundersøgelsen viser således, at der i nogle tilfælde er et forbedringspotentiale for så vidt angår samarbejdsrelationerne mellem kommuner og regioner.

Som eksempel på et område, hvor der er oplevet visse indkøringsvanskeligheder, kan nævnes genoptræning efter udskrivning fra sygehus for så vidt angår den konkrete lægefaglige afgrænsning mellem den specialiserede, ambulante genoptræning, der af hensyn til patientens sikkerhed skal foregå på et sygehus, og den almindelige, ambulante genoptræning, der skal leveres i kommunalt regi. På baggrund heraf fik en arbejdsgruppe i opdrag bl.a. at beskrive forslag, der inden for den gældende myndighedsstruktur kan styrke rammerne for tilrettelæggelse af genoptræningsindsatsen.

Et andet eksempel er, at der er blevet konstateret stigende sagsbehandlingstider for ansøgninger om miljøgodkendelser af husdyrbrug. Miljøministeriet, KL og Dansk Landbrug har som følge heraf iværksat en række initiativer, ligesom der i nogle kommuner er tilført yderligere ressourcer. Desuden har regeringen og KL i februar 2009 indgået en aftale, som indbefatter maksimale afgørelsestider og markante investeringer i nye redskaber og større kapacitet.

I denne forbindelse er det værd at have i erindring, at langt fra alt fungerede tilfredsstillende i tiden før kommunalreformen. Det var netop baggrunden for, at der blev gennemført en kommunalreform.

Regeringen er i løbende dialog med KL og Danske Regioner om opfølgningen på kommunalreformen. Det er i den forbindelse vigtigt, at stat, regioner og kommuner sikrer, at de rammer, der er skabt med den nye struktur, fyldes ud med en effektiv og kvalitetspræget offentlig service.

2.2. Status for omlægning af finansieringssystemer

En samlet reform af det kommunale finansieringssystem, som er tilpasset kommunernes situation efter kommunalreformen, blev vedtaget af Folketinget i 2006.

Finansieringsreformen omfattede omlægninger i finansieringen af kommunerne og konsekvensændringer i skatterne som følge af amternes nedlæggelse.

Med reformen blev det sikret, at de nye kommuner i alle dele af landet fik mere lige muligheder for ved rimelig beskatning at tilvejebringe et serviceniveau, der imødekommer borgernes behov.

Reformen af tilskuds- og udligningssystemet indebærer, at bloktilskuddet fordeles efter indbyggertal i stedet for efter beskatningsgrundlag som i det tidligere system. Herved opnås, at kompensationen for nye opgaver og stigende udgifter på det sociale område fordeles mere retfærdigt, så kompensationen passer bedre med udgifternes fordeling.

Endvidere blev der med reformen indført et nyt udligningssystem – et såkaldt nettoudligningssystem - hvor udligningen baseres på størrelsen af den enkelte kommunes strukturelle underskud, opgjort som forskellen mellem kommunens beregnede udgiftsbehov og kommunens skatteindtægter ved en gennemsnitlig skatteprocent. Herved fås en samlet bedømmelse af kommunens økonomiske situation, og der udlignes på basis af størrelsen af det beregnede overskud henholdsvis underskud.

Med reformen har staten overtaget hovedansvaret for at udjævne forskellene mellem landets kommuner. Det sker ved, at staten forlods af bloktilskuddet betaler størstedelen af de udligningstilskud, som den nye nettoudligningsmetode indebærer. Det gælder både den generelle udligning og den ekstra udligning for de ugunstigt stillede kommuner.

Det generelle udligningsniveau på landsplan blev forhøjet samtidig med en tilsvarende formindskelse af hovedstadsudligningen. Ved fastsættelsen af det generelle udligningsniveau er taget hensyn til, at omkostningsniveauet er forskelligt mellem kommunerne i de forskellige dele af landet. Der ydes endvidere et ekstra udligningstilskud til ugunstigt stillede kommuner.

Der blev endvidere indført en ny opgørelse af udgiftsbehovet i lands- og hovedstadsudligningen med en bedre udligning af forskellen i udgiftsbehov, og der sker en automatisk tilpasning af udligningen til stigende sociale udgifter. Indførelsen af et nyt udligningssystem indebærer hertil omlægningen af en række særordninger til bloktilskud.

Som konsekvens af kommunalreformen blev amtsskatterne afskaffet. Samtidig blev indført et sundhedsbidrag på otte procent i den statslige skat, og kommunerne fik tilført den del af amtsskatterne, som ikke blev omlagt til et sundhedsbidrag. Endvidere blev der gennemført ændringer i reglerne om ejendomsskatter og ejendomsværdiskat.

Det var et led i finansieringsreformen, at partierne bag reformen på nogle områder ville vurdere behovet for eventuelle ændringer i folketingsåret 2008-09. Dette gælder bl.a. de socioøkonomiske kriterier, hvor Velfærdsministeriets Finansieringsudvalg – nu Indenrigs- og Socialministeriets Finansieringsudvalg - har gennemført en analyse af de socioøkonomiske udgiftsbehov. Det blev i aftalen forudsat, at der skulle ses på kriterier og vægte i opgørelsen af socioøkonomiske udgiftsbehov, inden refusionsordningen på det specialiserede sociale område er fuldt indfasat i 2010. Finansieringsudvalget har endvidere vurderet forskellige andre elementer og virkninger i det nye tilskuds- og udligningssystem.

Baseret på arbejdet i Velfærdsministeriets Finansieringsudvalg har regeringen den 31. marts 2009 fremsat lovforslag om bl.a. justering af udligningssystemet. Lovforslaget indeholder bl.a. følgende elementer:

- En tilpasning af de socioøkonomiske kriterier, der sigter mod at afspejle kommunernes udgiftspres på det specialiserede sociale område
- En ændring af afgrænsningen af tilskudsordningen for ugunstigt stillede kommuner
- En reduktion af puljen til kommuner i hovedstadsområdet med særlige økonomiske vanskeligheder

2.3. Status for reformen i kommunerne

Bæredygtighed

Et grundlæggende mål med kommunalreformen har været at skabe økonomisk og fagligt bæredygtige kommuner, der bedre er i stand til at honorere fremtidens krav til den borgernære service gennem fleksible kvalitetsløsninger og effektiv opgavevaretagelse.

Konklusionerne i den spørgeskemaundersøgelse, som indgår i regeringens fælles status med KL og Danske Regioner, bekræfter det overordnede billede af, at der i mange kommuner allerede nu opleves en større bæredygtighed som følge af kommunalreformen.

Langt hovedparten af kommunerne i spørgeskemaundersøgelsen finder således, at kommunalreformen har bidraget til at øge den faglige bæredygtighed i opgaveløsningen. Dette gælder især for opgaver inden for natur, miljø og planlægning, men også sundhedsområdet, det sociale område og beskæftigelsesområdet nævnes af mange kommuner som områder, hvor den faglige bæredygtighed er øget mest.

Over halvdelen af kommunerne i undersøgelsen svarer, at kommunalreformen har været med til at forbedre mulighederne for at tiltrække kvalificeret personale. For de kommuner, der mener, at rekrutteringsmulighederne er blevet forbedret, fordeler svarene sig ligeligt mellem forskellige personaletyper.

Ligeledes finder størstedelen af kommunerne, at den kommunale administration er blevet mere effektiv som følge af kommunalreformen. De kommuner, som har denne vurdering, angiver at have iværksat en bred vifte af initiativer, bl.a. vedrørende sammenlægning af administrative enheder, forbedret organisering og koordinering af sektorområderne samt opkvalificering af medarbejdere. Langt størstedelen af kommunerne i denne gruppe vurderer samtidig, at den kommunale administration i en eller anden grad fortsat kan blive mere effektiv i de næste par år som følge af kommunalreformen.

Den kommunale borgerservice

Kommunalreformen har skabt grundlag for en bedre og mere sammenhængende borgerservice.

Det generelle billede er, at kommunerne er kommet langt med at udvikle en effektiv og tidssvarende borgerbetjening. Det er vurderingen, at mange kommuner har placeret en bred vifte af de borgernære opgaver i borgerservicecentre, som i stort omfang står for hele opgaveløsningen på en række områder, ligesom kommunalreformen har bevirket en udvidelse af de digitale indgange for borgerne.

Der gives i spørgeskemaundersøgelsen en positiv vurdering af udviklingen i den kommunale service. Mere end halvdelen af kommunerne vurderer, at servicen tilvejebringes mere effektivt som følge af kommunalreformen. Langt størstedelen af kommunerne i denne gruppe vurderer endvidere, at den kommunale service fortsat kan blive mere effektiv i de næste par år som følge af kommunalreformen.

Regeringen ønsker at sikre en nem og hurtig klageadgang til det offentlige som led i at fremme kvaliteten af den kommunale service overfor borgerne. På den baggrund har Folketinget netop vedtaget en ændring af den kommunale styrelseslov, som giver kommunalbestyrelserne en adgang til at oprette en kommunal borgerrådgiver. En borgerrådgiver kan ses som en god hjælp til at sikre, at den kommunale administration fungerer i overensstemmelse med lovgivningen, med god forvaltningsskik og med de retningslinjer, som kommunalbestyrelsen har fastsat.

De sociale tilbud

Kommunerne har med kommunalreformen fået hele myndigheds-, forsynings- og finansieringsansvaret på det sociale område.

Ved kommunalreformens ikrafttræden overtog regionerne som udgangspunkt driften af de tidligere amtskommunale sociale institutioner og tilbud i regionen, mens kommunerne overtog en række institutioner for børn og unge med sociale og adfærdsmæssige problemer. Bag den nye struktur ligger imidlertid en klar målsætning om, at der skal ske en fortsat glidende decentralisering til kommunerne, og kommunerne fik derfor en lovfæstet ret til at overtage regionale tilbud. Der blev dog samtidig opstillet en række krav, der skal sikre, at de tilbud, der overtages, fortsat indgår i den samlede forsyning og dermed står til rådighed også for andre kommuner.

Kommunerne udviste stor interesse for at overtage de amtslige tilbud, og ved kommunalreformens ikrafttræden overgik ca. 80 pct. af de amtslige tilbud til kommunerne. Tilbage i regionerne blev især de meget specialiserede døgntilbud til mennesker med handicap.

Kommunerne har løbende mulighed for at overtage de resterende regionale tilbud. Det fremgår af de årlige rammeaftaler mellem regionen og kommunerne i regionen, at der stadigvæk sker kommunale overtagelser.

Kommunalpolitikernes rolle og arbejdsvilkår

Med kommunalreformen er der sket store og grundlæggende strukturelle ændringer af kommunalpolitikernes rolle og arbejdsvilkår. I forlængelse af kommunalreformen gennemføres endvidere en kvalitetsreform, som også har indflydelse på disse forhold.

Der er derfor behov for nærmere at belyse, hvilken betydning disse reformer har for arbejdsbetingelserne, og om der er behov for initiativer, der kan understøtte kommunalpolitikernes nye rolle og ansvar. I forbindelse med økonomiaftalen for 2009 aftalte regeringen og KL at igangsætte et udredningsarbejde herom.

På den baggrund er der nedsat en arbejdsgruppe, som har til opgave at sætte fokus på kommunalpolitikernes rolle og arbejdsvilkår efter strukturreformen og kvalitetsreformen.

Arbejdsgruppen består af repræsentanter fra KL, Finansministeriet, Økonomi- og Erhvervsministeriet samt Indenrigs- og Socialministeriet. Arbejdet er forankret i Indenrigs- og Socialministeriet.

Arbejdsgruppen foretager en delrapportering i maj 2009. Arbejdet skal være endeligt afsluttet den 1. maj 2010.

2.4. Status for reformen i regionerne

Regionernes primære opgave er driften af sygehusvæsenet. Endvidere har regionerne med kommunalreformen fået ansvaret for udarbejdelsen af regionale udviklingsplaner, oprettelsen af trafikselskaber samt for at løse visse driftsopgaver på det sociale område for kommunerne.

Oprettelsen af de 5 nye regioner har skabt det forvaltningsmæssige grundlag for et bæredygtigt sygehusvæsen, der kan imødekomme de fremtidige udfordringer på sundhedsområdet.

I forlængelse af kommunalreformen sker der i disse år en gennemgribende reform af det danske sundhedsvæsen. En ny sygehusstruktur, hvor behandlingen samles på færre enheder, er under opbygning – for at sikre

kvaliteten i behandlingen for den enkelte patient og for at sikre en effektiv anvendelse af ikke mindst de personalemæssige ressourcer. Herudover sker der en fortsat udvikling af den præhospital indsats, almen praksis og de nære sundhedstilbud.

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

Et vigtigt element i kommunalreformen er at styrke samarbejdet mellem kommuner og regioner, så den enkelte patient vil opleve klare sammenhæng i forløb, der går på tværs af sygehuse, praksissektor og det kommunale tilbud. Med henblik på at sikre denne sammenhæng skal hver enkelt region indgå sundhedsaftaler med samtlige kommuner i regionen. De samlede sundhedsaftaler blev alle godkendt i slutningen af 2008.

Der er med sundhedsaftalerne etableret et vigtigt samarbejdsredskab, som allerede nu har styrket og sat fokus på samarbejdet mellem sygehusvæsenet, almen praksis og det kommunale sundhedsområde. Den næste runde af sundhedsaftaler skal udarbejdes i 2010.

Den regionale indsats for vækst og erhvervsudvikling er forankret i 6 nye regionale vækstfora. De regionale vækstfora er kommet godt fra start. Alle de regionale vækstfora har udarbejdet regionale erhvervsudviklingsstrategier, og de regionale handlingsplaner er ved at blive implementeret og finansieret af bl.a. EU-strukturfondsmidler og regionale erhvervsudviklingsmidler.

Kommunalreformen har ført til oprettelsen af 5 nye trafikkselskaber – Sydtrafik, Midttrafik, Nordjyllands Trafikskab, Fynbus og Movia. Desuden bevarede man på Bornholm BAT.

2.5. Status for reformen i staten

Kommunalreformen har også betydet etablering af nye statslige myndigheder.

Som led i kommunalreformen er der oprettet en national videns- og specialrådgivningsorganisation, VISO, som en del af Servicestyrelsen. Formålet med VISO er at bevare og videreudvikle den meget specielle viden og ekspertise i de mest vanskelige enkeltsager på det sociale område og på specialundervisningsområdet. På baggrund af kritik af VISO fra især brugerorganisationerne på handicapområdet iværksatte Velfærdsministeriet – nu Indenrigs- og Socialministeriet - i 2008 en række initiativer for at styrke VISO's rådgivning. En efterfølgende ekstern evaluering konkluderer, at VISO overordnet set lever op til sit formål, og at der generelt set er stor tilfredshed med VISO's ydelser blandt brugerne.

Endvidere er der etableret 7 statslige miljøcentre, som varetager nationale og særlig teknisk komplicerede opgaver på plan-, natur- og miljøområdet. Der er efterfølgende foretaget en organisatorisk tilpasning, idet rammevilkårene for de statslige miljøcentre er forbedret fra oktober 2007 med oprettelsen af By- og Landskabsstyrelsen. Den organisatoriske og styringsmæssige placering af centrene er hermed blevet styrket.

På uddannelsesområdet overgik de amtslige institutioner til at være selvejende institutioner. Formålet var at skabe bedre sammenhæng i uddannelserne, at skabe ensartede styrings- og rammevilkår og at give bedre mulighed for samarbejde mellem institutioner. Overgangen fra amtslig forankring til nye styringsmæssige og økonomiske rammer er forløbet planmæssigt.

Der er med etableringen af SKAT skabt en enstregen skatteforvaltning under staten med henblik på en fremtidssikring af området gennem etablering af fagligt bæredygtige enheder, der kan udføre ensartet opgaveløs-

ning af høj kvalitet. Det er overordnet vurderingen, at fusionen mellem den statslige og den kommunale skatte- og inddrivelsesforvaltning er forløbet tilfredsstillende. På inddrivelsesområdet har der fra kommunal side været rejst kritik af en stigning i de kommunale restancer. Regeringen og KL har derfor som led i økonomiaftalen for 2009 iværksat en fælles analyse af årsagerne til stigningen i de kommunale restancer.

Herudover er der i forbindelse med kommunalreformen oprettet 5 regionale statsforvaltninger, som har overtaget statsamternes rolle som den regionale, statslige myndighed. Samtidig med etableringen af statsforvaltningerne trådte familieretsreformen "en indgang til familieretten" i kraft. Statsforvaltningerne er i en konsolideringsfase, hvor der er stor fokus på at sikre gode arbejdsgange og tilpasse organisationen til de mange forskellige opgaver.

Generelt har de seneste 3-4 år budt på ekstraordinært mange nyetableringer og reorganiseringer af eksisterende statslige arbejdspladser, hvilket primært kan tilskrives kommunalreformen. Nye opgørelser med data fra 2007 viser, at kommunalreformen og de øvrige reorganiseringer har bidraget til en afbalanceret fordeling af de statslige arbejdspladser. Regeringen afgiver i april 2009 tillige en regionalpolitisk redegørelse, som nærmere beskriver udviklingen i lokaliseringen af de statslige arbejdspladser.

2.6. Fremtidige udfordringer

Selvom kommunalreformen nu er gennemført, er der fortsat mange udfordringer i forhold til at udnytte kommunalreformens potentiale fuldt ud.

Der skal også fremover arbejdes målrettet på at omsætte den nye faglige bæredygtighed i kvalitetsudvikling og at hjemtage effektiviserings- og synergigevinster. Samtidig er der fortsat en opgave med at optimere samarbejdet mellem kommuner og regioner bl.a. på genoptræningsområdet og det specialiserede sociale område.

Endvidere er det vigtigt at holde fast i kursen på det økonomiske område ved at tænke langsigtet og strategisk. Der er således fremadrettet et behov for at have fokus på økonomistyring og budgetoverholdelse.

Kommunalreformen har skabt nye og bedre rammer for den decentrale opgaveløsning. Det kan dog fortsat forventes, at der vil opstå problemer, som skal håndteres løbende. Men med kommunalreformen er der skabt en mere robust offentlig sektor, som giver et langt bedre fundament for at tackle og finde løsninger på de udfordringer, der opstår hen ad vejen.

3. Det kommunale selvstyres vilkår

3.1. Nye rammer for det kommunale selvstyre

De nye og større kommuner er en forudsætning for en styrkelse af det kommunale selvstyre.

Den danske decentrale model rummer en enestående tradition for kommunalt selvstyre. Kommunalreformen afspejler regeringens stærke ønske om at fremtidssikre og konsolidere det kommunale selvstyre. Dette handler ikke blot om at samle et større opgaveansvar i kommunerne, men også om at give kommunerne større handlefrihed i tilrettelæggelsen af opgavevaretagelsen.

Langt de fleste borgerrettede opgaver løses i dag på det forvaltningsniveau, der er tættest på borgerne, nemlig kommunerne. Decentraliseringen udvides yderligere med etableringen af et enstrengt kommunalt beskæftigelsessystem pr. 1. august 2009.

Regeringen ønsker imidlertid at gå endnu videre. Et større lokalt råderum er afgørende for at få virkeliggjort visionen om en smidig og effektiv offentlig sektor, der leverer velfærdsydelser af høj kvalitet til borgerne.

Et centralt mål med større og mere robuste kommuner har således været at skabe grundlag for en fortsat glidende decentralisering, hvor kommunerne i stadig større grad får frihed til at tilrettelægge opgavevaretagelsen inden for nærmere aftalte mål og rammer.

3.2. Visionen for det kommunale selvstyre

Kommunalreformen har forbedret vilkårene for det kommunale selvstyre markant, men der ligger også fremover en udfordring i at sikre, at det kommunale selvstyre fremstår tidssvarende og effektivt i forhold til at imødekomme de udfordringer, velfærdssamfundet står overfor.

Regeringens vision for det kommunale selvstyre bygger på en klar ansvarsfordeling på de kommunale serviceområder.

Det er Folketingets ansvar, at lovgivningen klart angiver, hvor grænserne for det kommunale selvstyre går. I forbindelse med fastsættelsen af de lovgivningsmæssige rammer vil der altid skulle foretages en afvejning mellem hensynet til national ensartet regulering og hensynet til lokalpolitisk prioritering. Det er en afvejning, som selvsagt kan give et forskelligt resultat på de enkelte områder.

Kommunalbestyrelserne skal tage et klart politisk ansvar for at prioritere. Lokalpolitik handler om at formulere mål og visioner, om at fastsætte serviceniveau på de enkelte serviceområder og om at sikre balance i forhold til økonomien. Herudover har kommunalbestyrelsen ansvaret for at sikre, at de offentlige institutioner og priva-

te leverandører giver borgerne den rette service i den rette kvalitet. Dette er kernen i det kommunale selvstyre.

En fremtidssikring af det kommunale selvstyre indebærer ikke mindst en styrkelse af kommunalbestyrelsens rolle som politisk beslutningstager.

Det er samtidig afgørende, at kommunalbestyrelsen påtager sig et ansvar for at håndtere enkeltsager, hvor der i offentligheden er rejst kritik af sagsbehandlingen. I modsat fald kan sådanne enkeltsager risikere at føre til yderligere uhensigtsmæssig central detailregulering.

En klar ansvarsfordeling mellem stat og kommune er grundlaget for en øget brug og en videreudvikling af mål- og rammestyning. En øget brug af mål- og rammestyning forudsætter større fokus på dokumentation, effektmåling og opfølgning. Det er således afgørende, at de kommunale forvaltninger arbejder med systematiske metoder og ledelsesinformation med henblik på at understøtte de politiske prioriteringer og sikre viden om effekten af indsatsen. Som en vigtig forudsætning bygger mål- og rammestyning på tillid til, at kommunerne overholder de aftalte mål og rammer, herunder for de kommunale budgetter.

Et stærkt lokalt selvstyre bygger endvidere på, at man lokalt er indstillet på at give de enkelte institutioner og leverandører stor handlefrihed i opgavevaretagelsen.

Der er således flere former for organisations- og styringsmodeller, som kommunalbestyrelserne kan anvende i tilrettelæggelsen af opgaverne. Som udgangspunkt er det op til den enkelte kommune selv at beslutte, hvordan den indretter sig organisatorisk. I forlængelse heraf vælger den enkelte kommunalbestyrelse de organisations- og styringsmodeller, der ud fra de lokale forhold bedst understøtter kommunen i at løfte dens ansvar for både myndigheds- og serviceopgaver.

Regeringen ønsker at understøtte kommunernes anvendelse af styringsformer, der fremmer ansvar og nytænkning hos leverandørerne af den offentlige service. Eksempelvis kan anvendelsen af resultatkontrakter eller bestiller-udførermodeller på nogle områder bidrage til at sikre en klar ansvarsfordeling, hvor kommunalbestyrelsen koncentrerer sig om at opstille de overordnede servicemål, mens ledere og medarbejdere har en udstrakt grad af frihed til at tilrettelægge det daglige arbejde for at nå målene.

Regeringen ser i den sammenhæng et styrket offentlig-privat samarbejde som et redskab til at sikre en effektiv og innovativ offentlig sektor.

3.3. Nye styringsrelationer

Kommunalreformen udgør et stærkt afsæt for en udvikling hen imod mere mål- og rammestyning og tilsvarende mere handlefrihed lokalt. De større og stærkere kommuner og regioner giver et solidt grundlag for at udvikle de styringsmæssige relationer med sigte på, at den fremtidige statslige styring af de administrative processer i kommuner og regioner i højere grad kan tage form af mål og rammer frem for detailstyring.

Der vil naturligvis være områder, hvor der er behov for eller politisk ønske om central styring. Dette kan fx være begrundet i hensynet til borgernes retssikkerhed eller den overordnede samfundsøkonomi. Desuden er det uomgængeligt i et moderne velfærdssamfund, at nationale kvalitetsstandarder og faglige standarder vil sætte rammer for kommunernes handlefrihed inden for en række af velfærdsområderne.

På samme tid er der en lang række områder, hvor det kommunale selvstyre kan udfolde sig. Her gælder det om, at kommunerne får et større råderum i tilrettelæggelsen af opgavevaretagelsen gennem mindre detailstyring.

Et flertal i Folketinget tilsluttede sig princippet om øget mål- og rammestyring frem for detailstyring i forbindelse med en forespørgselsdebat om det kommunale selvstyre (F 28) i april 2006.

Som opfølgning på kommunalreformen har regeringen og KL aftalt 10 principper for decentral styring, der i overskriftform hedder:

Klar ansvarsfordeling mellem stat og kommuner

1. Tydeligt opgaveansvar over for borgerne
2. Enkelt sager løses konkret

Mål- og rammestyring er grundlag for samarbejdet mellem stat og kommuner

3. Klare mål og fokus på resultater
4. Dokumentation af indsats og effekt

Klart politisk ledelsesansvar og rum for ledelse og medarbejdere i de udførende institutioner

5. Politiske mål er styrende for indsatsen
6. Decentralt ledelsesrum og metodefrihed
7. Mål og resultater synliggøres for borgerne
8. Aktiv inddragelse af medarbejdere og brugere

Fælles ansvar for forenkling af regulering og dokumentation af den kommunale opgaveløsning

9. Systematisk forenklingssindsats af regulering

Målrettet tilsyn med de kommunale serviceopgaver

10. Nye former for kvalitetssikring

3.4. Kvalitetsreformen

Kommunalreformen har betydet en markant forbedring af de grundlæggende vilkår for at levere god service til borgerne. Moderniseringen af den offentlige sektor er imidlertid ikke tilendebragt med overgangen til den nye struktur.

De nye rammer giver i sig selv langt bedre mulighed for at yde en sammenhængende service af høj kvalitet, men der er behov for en mere målrettet indsats for at sikre, at den offentlige service fortsat er af bedste karat og tilpasset de behov og ønsker, som borgere har i et moderne velfærdssamfund.

I naturlig forlængelse af kommunalreformen har regeringen derfor igangsat en kvalitetsreform, der over et bredt spektrum fokuserer på at udvikle kvaliteten i den offentlige service.

Et stærkt lokalt selvstyre forudsætter en klar ansvarsfordeling mellem stat, kommuner og regioner. Mål, rammer og dokumentation skal sikre dette. En række af de initiativer, der indgår i kvalitetsreformen, tager netop sigte på at understøtte udviklingen af en mål- og rammestyring, der har fokus på kvalitet og innovation i den offentlige service.

Som et initiativ i kvalitetsreformen kan nævnes, at kommunalbestyrelsen fremover skal udarbejde en kvalitetskontrakt med få klare og kvantificerbare mål for hvert serviceområde. Kvalitetskontrakten skal udarbejdes første gang senest den 1. juli 2010. Kvalitetskontrakten skal synliggøre de politiske mål for borgerne og derved give borgerne klar besked om, hvilket serviceniveau kommunen arbejder hen imod på de enkelte serviceom-

råder. Kommunalbestyrelsen er endvidere forpligtet til årligt at orientere borgerne om, hvor langt kommunen er med at realisere de opstillede mål. Der er tale om en meget enkel ordning, hvor det er den enkelte kommunalbestyrelse, som selv beslutter, hvilke mål den ønsker at opstille på de enkelte serviceområder.

De kommunale kvalitetskontrakter understøtter kommunalbestyrelsens fokus på politik og målfastsættelse og er således med til at styrke det kommunale selvstyre. Idet kommunalbestyrelsen selv opstiller de konkrete mål for servicen, er kvalitetskontrakten samtidig med til at udvikle den decentrale opgavevaretagelse med de forskellige og den mangfoldighed, dette indebærer.

Mål- og rammestyring skal ledsages af øget dokumentation og systematiske evalueringer. Det er derfor afgørende, at kommuner og regioner tilvejebringer dokumentation for kvaliteten af den leverede service, og at borgerne får klar besked om resultaterne.

Frem til 2010 vil regeringen sammen med kommunerne gennemgå alle større serviceområder for at sikre en bedre dokumentation af kommunernes indsats. Regeringen og KL har indledt et samarbejde om at udvikle fælles indikatorer, der skal dokumentere kommunernes indsats og resultater. Der er på nuværende tidspunkt igangsat dokumentationsprojekter på ældreområdet, området for udsatte børn og unge, handicapområdet, kommunal sundhed, folkeskoleområdet samt dagtilbudsområdet.

Endvidere har regeringen i samarbejde med KL iværksat et arbejde med udvikling af faglige kvalitetsoplysninger, der i 2010 vil resultere i et katalog af redskaber til måling af faglig kvalitet, der kan understøtte det daglige kvalitetsarbejde i institutionerne.

Regeringen har som et væsentligt element i kvalitetsreformen igangsat en afbureaukratiseringsproces med henblik på at forenkle og sanere utidssvarende regler, arbejdsgange og dokumentationskrav. Gennem afbureaukratisering er det muligt at skabe større ledelsesrum og frihed i opgaveløsningen lokalt og dermed fremme nytænkning og serviceudvikling.

Som del af afbureaukratiseringsprogrammet gennemfører regeringen i samarbejde med KL og Danske Regioner en udfordringsret, som betyder, at alle offentlige institutioner og private leverandører af offentlig service på forsøgsbasis kan blive fritaget for nogle af de gældende regler og procedurer for at afprøve nye måder at gøre tingene på i den offentlige sektor. Formålet er at sikre mere tid til varetagelse af institutionernes kerneydelser, nemlig at levere god og tidssvarende service til borgerne. Institutionerne kan udfordre både statslige og lokale regler og overenskomstmæssige regler på alle centrale serviceområder, bortset fra Beskæftigelsesministeriets områder. På den måde kan der hentes inspiration til afbureaukratisering af arbejdsgange og processer fra de medarbejdere, der yder den direkte service til borgerne.

Udmøntningen af initiativerne i kvalitetsreformen sker i et samspil med kommuner, regioner, ledere og medarbejdere – og med udgangspunkt i kommunalreformens vision om et større råderum lokalt.

3.5. Det lokale demokrati

Det er et vigtigt fokuspunkt for regeringen at styrke nærdemokratiet som led i kommunalreformen.

Med kommunalreformen har kommunerne fået større kompetence og ansvar. Det betyder, at der træffes flere og mere vægtige politiske beslutninger lokalt, hvilket i sig selv er en løftestang for det lokale demokrati.

Regeringen har samtidig opfordret kommunerne til at lægge vægt på demokratispektet som led i forberedelse til de nye kommuner.

Velfærdsministeriet – nu Indenrigs- og Socialministeriet – har i august 2008 udsendt et spørgeskema til alle 98 kommuner for at tage en temperaturmåling på nærdemokratiet efter kommunalreformen. Undersøgelsens resultater tegner overordnet et billede af et sundt og livligt nærdemokrati i Danmark efter kommunalreformen. Det kan konstateres, at mange kommuner netop i forbindelse med kommunalreformen har igangsat initiativer med henblik på en styrkelse af nærdemokratiet.

Undersøgelsen danner baggrund for en statusrapport om kommunernes arbejde med nærdemokrati, som offentliggøres i foråret 2009. Samtidig udgiver regeringen i fællesskab med KL en publikation, som samler en række gode eksempler på, hvordan der i kommunerne arbejdes med det lokale demokrati.