



**Evaluering af
kommunalreformen**
Marts 2013

Baggrund for evalueringen

Kommunalreformen 2007

- Opgaverreform: væsentlige opgaveomlægninger, især:
 - flere borgernære opgaver til kommunerne (fx ansvar for det specialiserede sociale område, væsentlige miljø- og planlægningsopgaver, forebyggelse og genoptræning)
 - regionerne, hvis primære opgave er sundhedsvæsenet og regionale udviklingsopgaver
 - skatteforvaltning og ungdomsuddannelser samles i staten
- Inndelingsreform: nye geografiske grænser:
 - fra 271 til 98 kommuner, amterne blev nedlagt, 5 regioner etableret
- Finansieringsreform
 - tilskudsfinansiering af regionerne
 - udligningsreform
 - forskellige skattetilpasninger

Kommissorium af 9. februar 2012

Nedsættelse af et udvalg om evaluering af kommunalreformen, som skal:

- Vurdere den nuværende opgavefordeling samt overveje relevante justeringer
- Vurdere de eksisterende samarbejdsstrukturer og redskaber til koordination og styring mv. i den offentlige sektor samt overveje mulige justeringer

Vurderingen skal tage afsæt i analyse af snitflader og udfordringer vedr.

- 1) Sundhedsområdet
- 2) Det specialiserede socialområde og specialiserede undervisningstilbud
- 3) Natur- og miljøområdet
- 4) Regional udvikling

Desuden analyse af visse tværgående problemstillinger for kommuner og regioner.

Kommissorium (fortsat)

I evalueringens vurderinger skal der lægges vægt på at understøtte følgende:

- klar ansvarsfordeling
- høj kvalitet i de offentlige ydelser
- effektivitet
- styring og tværgående prioritering
- nærhed for borgerne
- understøtte en moderne offentlig sektor

Desuden

- holde de økonomiske rammer

Evalueringens organisering

Embedsmandsudvalget nedsat fra 9. februar 2012 til 1. marts 2013

- Styrelseschef Thorkil Juul, formand
- KL
- Danske Regioner
- Økonomi- og Indenrigsministeriet
- Finansministeriet
- Skatteministeriet frem til den 31. okt. 2012/ Erhvervs- og Vækstministeriet fra den 1. nov. 2012

Sekretariatsbetjening varetaget af Økonomi- og Indenrigsministeriet og Finansministeriet.

Nedsættelse af fire underarbejdsgrupper på de fire opgaveområder.

Udvalgets arbejde

- Afrapporteringer fra de fire underarbejdsgrupper
- Analyser udarbejdet af KORA vedr. tværgående problemstillinger for kommuner og regioner
- Høringer med udvalgte organisationer, forskere, borgmestre og kommunaldirektører samt regionsrådsformænd og regionsdirektører
- Tilgængelig litteratur, rapporter mv.
- Henvendelser fra interesseorganisationer, foreninger m.fl.

Evalueringens overordnede vurdering

Kommunalreformen har skabt en ramme for en mere robust offentlig sektor.

Kommuner og regioner realiserer større faglig og økonomisk bæredygtighed samt omkostningseffektivitet. Udviklingen kan dog ikke overalt knyttes til reformen.

Større fokus på overordnede politikker og mindre fokus på enkeltsager.

Større enheder og sagsmængder har ændret vilkårene for lokalpolitikkerne.

⇒ Generelle analyser i det følgende

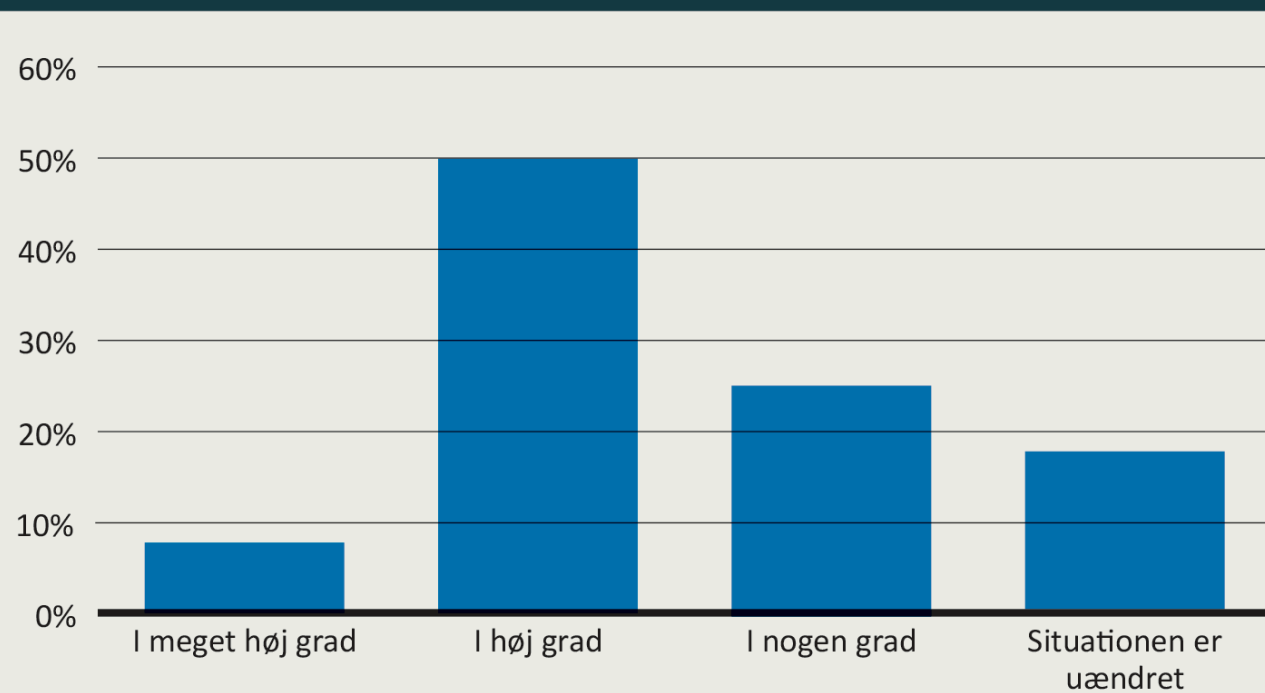
⇒ Evalueringen på enkeltområder peger på baggrund for justeringer – se senere!

Relevant at overveje opgavejusteringer på enkelte områder.

Og overveje justeringer af samarbejdsstrukturer på flere opgaveområder.

Generelle analyser: faglig bæredygtighed

Figur 4.1. Har kommunalreformen bidraget til at øge den faglige bæredygtighed i kommunens/regionens opgaveløsning?



N=88 kommuner/regioner

Kilde: Indenrigs- og Socialministeriet, KL og Danske Regioner (2009).

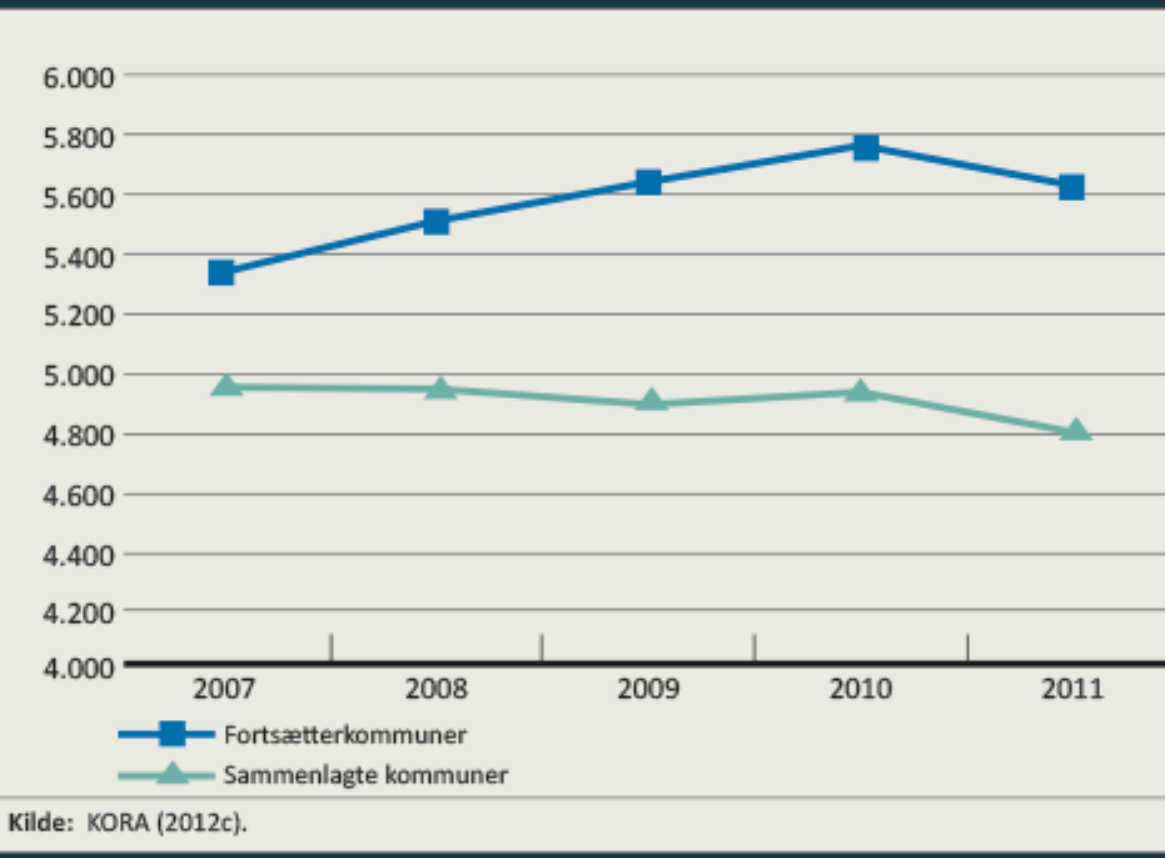
Det faglige niveau er styrket i kommuner og regioner, jf. også høringerne.

Større gruppe af medarbejdere i samme faglige felt.

Faglig bæredygtighed ikke lig selvforsyning.

Generelle analyser: Effektivisering og adm. ressourcer – kommunernes administration

Figur 4.14. Udviklingen i kommunale administrationsudgifter (kr.) pr. indbygger 2007-2011, 2011-pris- og lønniveau



Adm. udgifter steget i fortsætterkommuner, men faldet i sammenlagte kommuner.

Dog også fald i fortsætterkommuner 2010-2011 – tidsforskydning?

(Mindre forskel hvis der ses på antal adm. medarbejdere)

Generelle analyser: Effektivisering og adm. ressourcer – regioner og sygehuse

Tabel 4.3. År til år produktivitetsudvikling i pct. på sygehusområdet

2007-2008	2008-2009	2009-2010	2010-2011
-3,2*	4,2	5,6	5,3

* Sundhedsområdet var i foråret 2008 ramt af en otte ugers konflikt, hvilket bl.a. betød, at sygehuskapaciteten ikke blev anvendt fuldt ud.

Kilde: Danske Regioner, Finansministeriet og Ministeriet for Sundhed og Forebyggelse (2012).

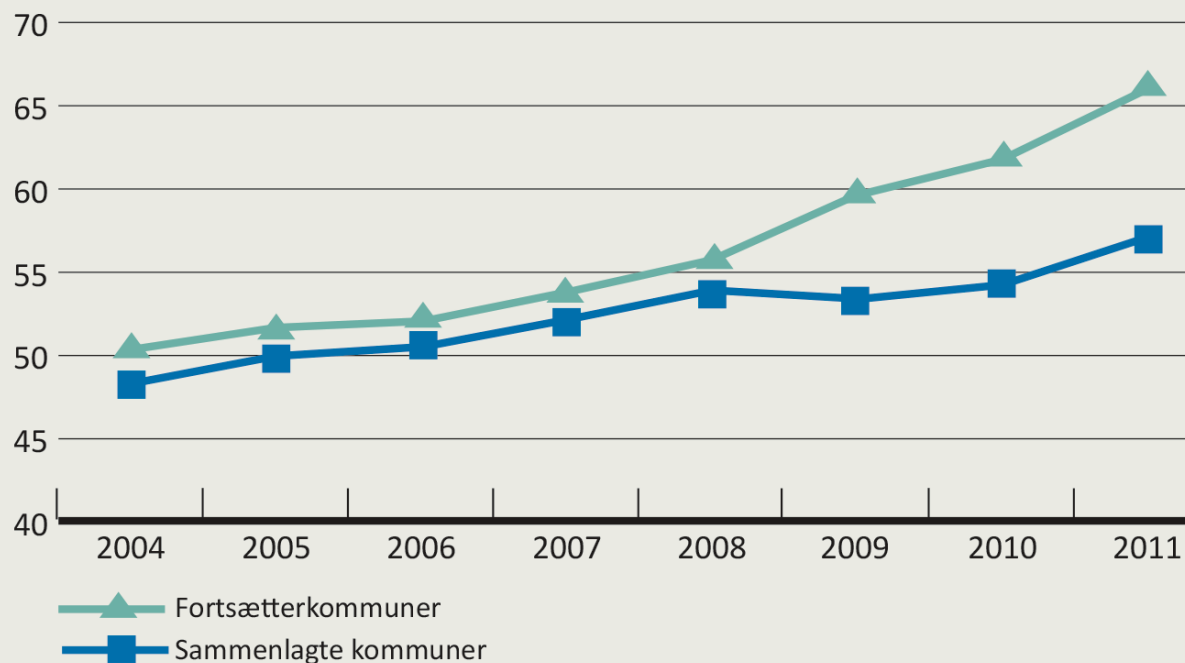
Vedr. effektivisering ses betydelig vækst i produktiviteten på sygehusene i perioden.

Mulig sammenhæng til den ændrede hospitalsstruktur – ifølge høring.

På administration er samlede udgifter svagt faldende men med en stigning i antal medarbejdere.

Generelle analyser: Udviklingen i institutionsstruktur (1)

Figur 4.25. Udviklingen i den gennemsnitlige tilbudsstørrelse (gns. antal børn pr. institution) i hhv. sammenlagte og fortsætterkommuner



Kilde: KORA (2012h).

Generelt færre og større pasningstilbud.

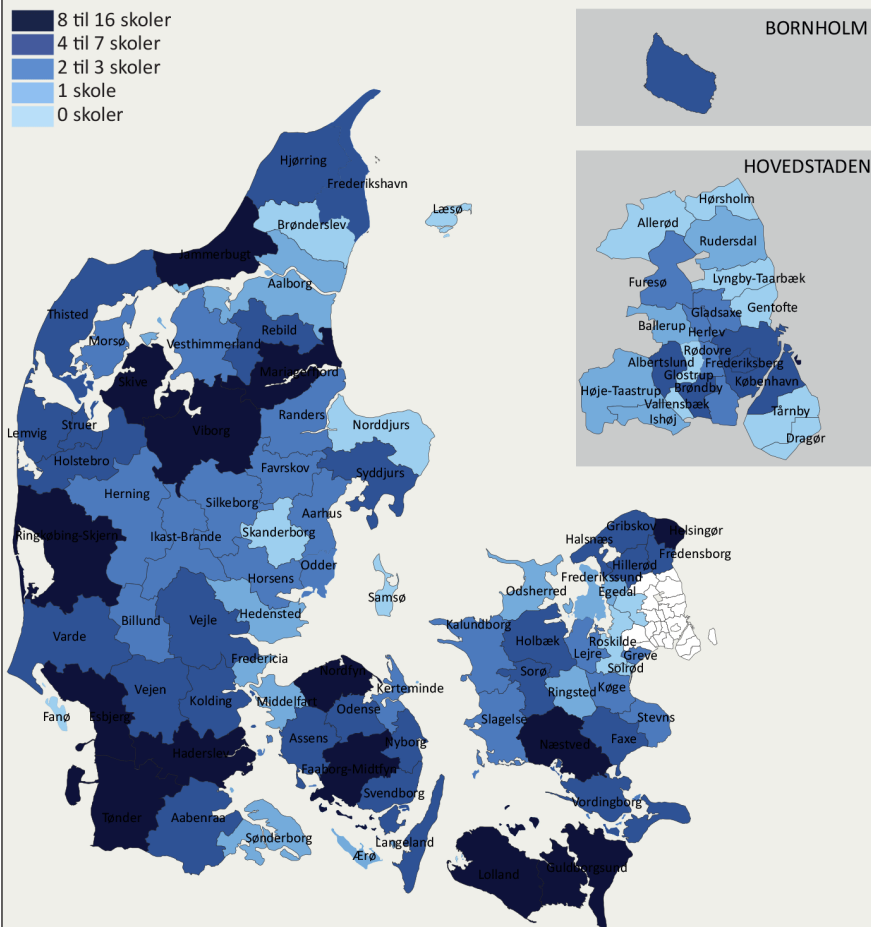
Fra 2009 har fortsætterkommunerne en stejlere stigning.

Men samlet set er der ikke isoleret forskel på udviklingen i sammenlagte kommuner vs. fortsætterkommuner.

Børnetætheden og udviklingen heri forklarer udviklingen i tilbudsstørrelse.

Generelle analyser: Udviklingen i institutionsstruktur (2)

Figur 4.28. Antal netto nedlagte skoler 2004-2012 fordelt på kommuner



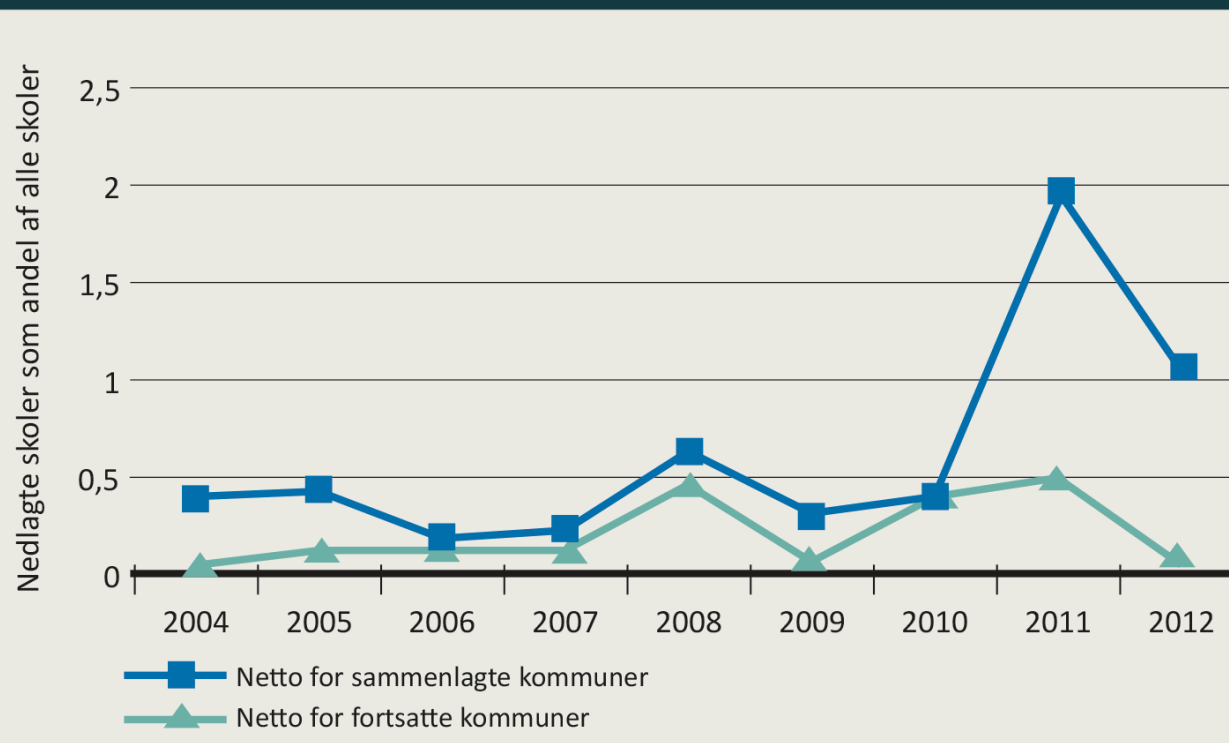
Note: Netto-nedlæggelser er udregnet ved år for år at trække antallet af oprettede folkeskoler fra antallet af nedlagte folkeskoler. Både nedlagte og sammenlagte folkeskoler indgår.

Kilde: KORA (2012d).

- Generelt bliver der færre og større skoler i perioden 2004-2012.
- I 2012 er der 364 færre folkeskoler end i 2004. Dvs. en reduktion på 20 pct.
- Lukninger og sammenlægninger af folkeskoler har taget fart i de seneste år:
 - Reduktion på 130 skoler i 2011
 - Reduktion på 73 skoler i 2012
- Antallet af friskoler og private grundskoler er steget fra 491 i 2004 til 537 i 2012. Dvs. en stigning på 46 skoler(kilde: Institutionsregistret).

Generelle analyser: Udviklingen i institutionsstruktur (3)

Figur 4.30. Udviklingen i antal nedlæggelser mellem sammenlagte og fortsætterkommuner i pct. i forhold til det samlede antal skoler



Kilde: KORA (2012d).

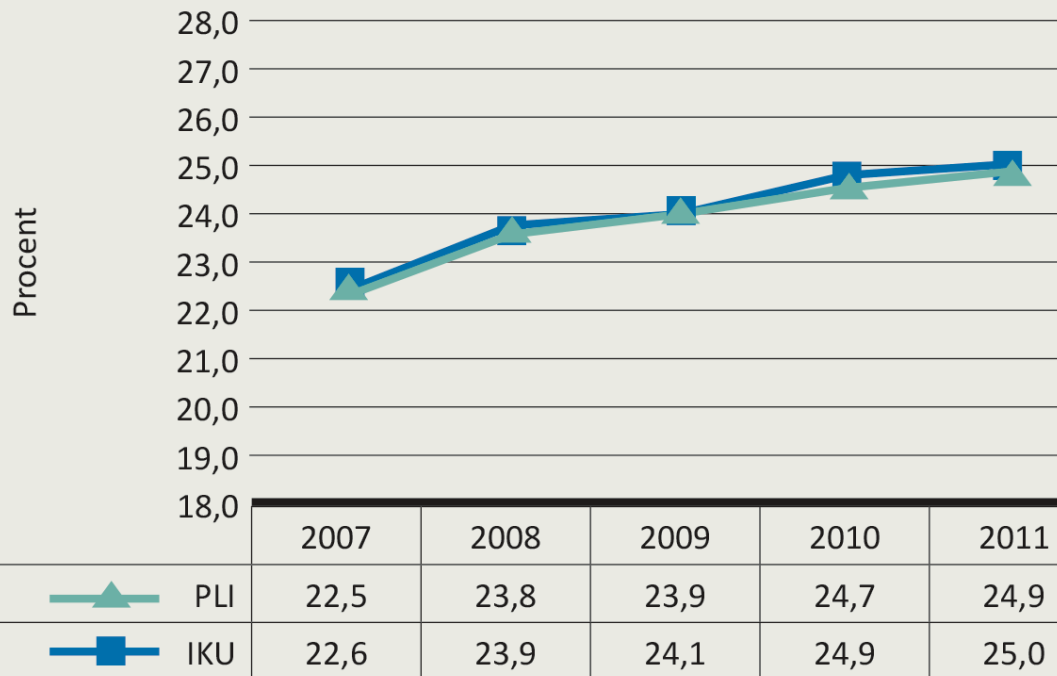
I 2011 og 2012 lukker sammenlagte komm. markant flere skoler.

Men forskel i nedlæggelser mellem de to kommune-grupper skyldes forskel i udviklingen i børnetallet.

I begge kommune-grupper er skolestørrelsen steget med 50 elever siden reformen.

Generelle analyser: Udviklingen i konkurrenceudsættelse i kommuner

Figur 4.31. PLI og IKU for kommuner 2007-2011. Vægtede gennemsnit



N= 98 (Inkl. København, Frederiksberg og Bornholm)

Kilde: KORA (2012g).

PLI: Privatleverandørindikator
IKU: Indikator for konkurrenceudsættelse

Kommunernes brug af private leverandører har været stigende siden 2007.

Samlet set er der ikke isoleret forskel på udviklingen i sammenlagte kommuner vs. fortsætterkommuner.

Evaluerings vurderinger på de udvalgte opgaveområder

- Selv om den nuværende opgavefordeling på de udvalgte opgaveområder er overvejende velfungerende
- er der fortsat snitflader på tværs af myndigheder og sektorer, som skal håndteres
- og der er fortsat uudnyttede potentialer for både effektiviseringer og kvalitetsudvikling.



Der er enkeltområder, hvor der kan overvejes forslag om opgavejusteringer.

Der kan overvejes justeringer af samarbejdsstrukturer på flere opgaveområder.

Evaluering af sundhedsområdet (1)

Udfordringer

- Sundhedsaftalerne har en række svagheder ift. at sikre samarbejde og koordination
- Sikre sikker og sammenhængende patientbehandling på tværs af sektorer
- Skabe bedre tværgående sammenhæng og mere effektivitet i patientrettet forebyggelse

Forslag

- Én sundhedsaftale for hver region – med mulighed for suppl. elementer for den enkelte kommune. Desuden nye obligatoriske indsatsområder og nationale indikatorer.
- Opprioritere udrulning og ibrugtagning af sundheds-it løsninger
- Større fleksibilitet ift. at trække på hinandens kompetencer på tværs af sundhedsvæsenet.
- Registrering og dokumentation af den patientrettede forebyggelse.
- Bedre sammenhæng i den kommunale opgaveløsning i den enkelte kommune mhp. at styrke fagligheden.

Evaluering af sundhedsområdet (2): Genoptræning efter udskrivning på sygehus

Udfordringer

- Mangel på præcis faglig beskrivelse af genoptræningsbehovet og den nødvendige indsats for personer med særligt komplekse genoptræningsbehov.
- Betydelig variation i ventetider på almen ambulant genoptræning i kommunerne.
- Ingen retningslinjer for hvornår en kommune bør bruge et specialiseret tilbud.

Forslag

- Værktøj til stratificering af patienter med mere kontra mindre komplekse almene genoptræningsbehov mhp. at målrette tilbuddene.
- Ift. patienter med meget komplekse genoptræningsbehov skal stratificeringen danne grundlag for at styrke indsatsen:
 - Sygehusene får øget kompetence til at beskrive genoptræningsbehovet (graden af den skærpede kompetence skal overvejes nærmere)
 - Visitationsretningslinjer, som forpligter kommunerne til at gøre brug af særlige kompetencer
 - Fælles sundhedsfaglige kvalitetskriterier for den specialiserede indsats
 - Evt. overvejelse af finansieringsansvar mellem kommuner og regioner

Evaluering af socialområdet og de specialiserede undervisningstilbud (1): Understøttelse af indsatsen

Udfordringer

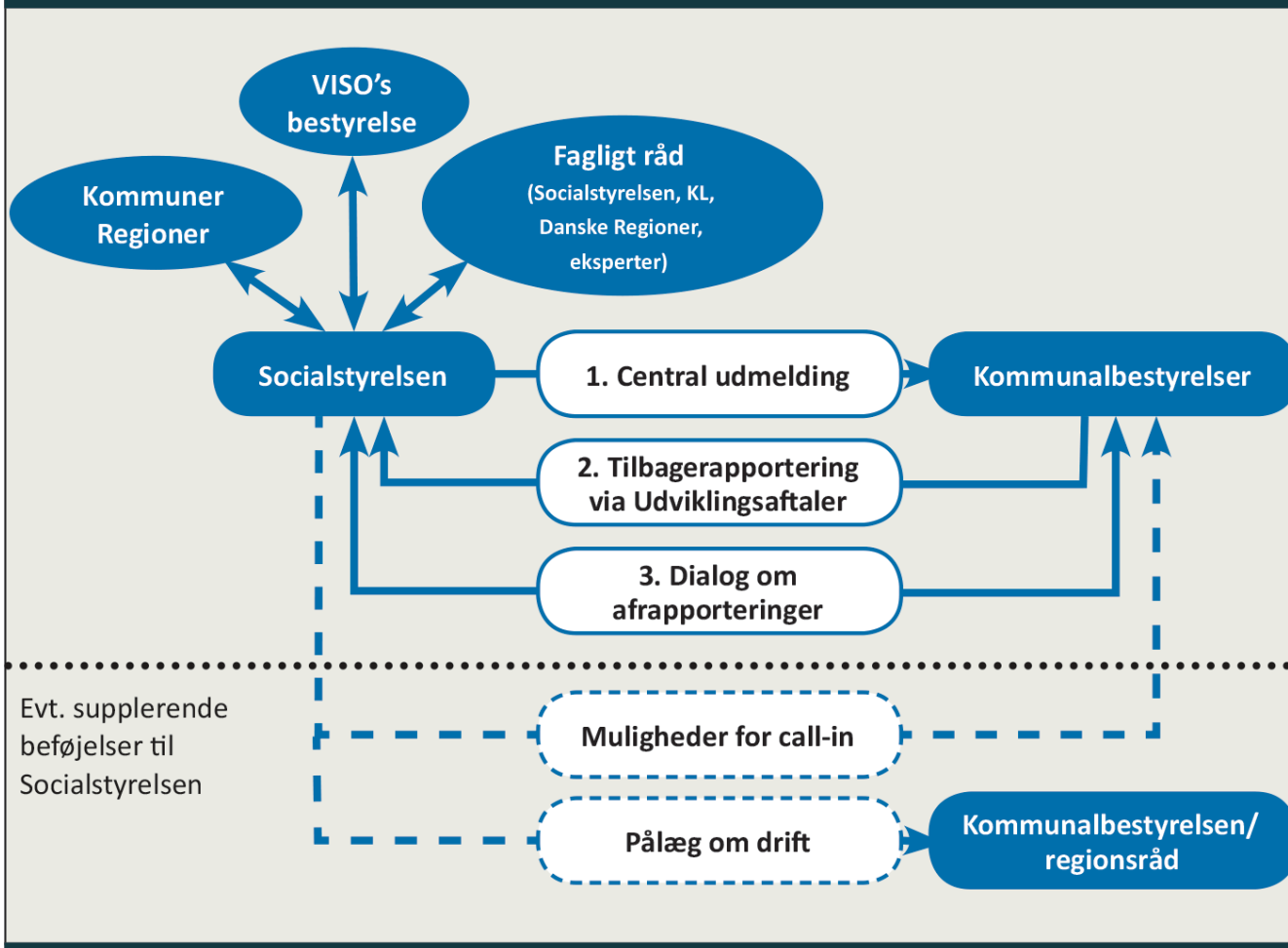
- Rammeaftalesystemet sikrer ikke tilstrækkelig koordination af udbuddet af tilbud, hvor efterspørgslen selv på regionalt plan er begrænset.
- Mangel på nationalt overblik over udbuddet af specialiserede tilbud, indsatser og viden.

Forslag

- National koordinationsstruktur ift. udbuddet af højt specialiserede tilbud inkl. undervisningstilbud, og indsatser til små og/eller særligt komplekse målgrupper.
- I særlige tilfælde kan der centralt anvendes en call in beføjelse.
- I særlige tilfælde kan der centralt pålægges driftsansvar.
- Øget fleksibilitet for kommunerne til at finde en hensigtsmæssig finansieringsmodel og hermed fravige takstreglerne, fx abonnementsordninger og forpligtende købsaftaler.

National koordinationsstruktur

Figur 6.1. National koordinationsstruktur



Evaluering af socialområdet og de specialiserede undervisningstilbud (2): Placering af tilbud

Udfordringer

- Den nuværende fordeling af tilbud ml. kommuner og regioner afspejler lokale hensyn og prioriteringer, men ikke en samlet overvejelse af placering af tilbud.

Forslag

- 1) Uændret opgavefordeling.
- 2) Kommunal model. De regionale tilbud overføres til kommunerne. Regionerne har således ikke længere en forsyningspligt.
- 3) Styrket regionalt ansvar. Regionerne får ansvaret for at drive, udvikle og etablere tilbud til visse konkret afgrænsede målgrupper samt evt. også myndigheds- og finansieringsansvaret. Målgrupperne vil skulle kræve en særligt specialiseret social indsats, der ofte er *midlertidig* og *intensiv*, typisk i *forlængelse af hospitalsindlæggelser*, fx mennesker med kompleks erhvervet hjerneskade.

Evaluering af natur- og miljøområdet

Forslag

- Ift. vand- og naturindsatsen er det i ØA2013 aftalt, at reguleringen af vand- og naturindsatsen skal forenkles samt tage afsæt i en mål- og rammestyring af kommunernes indsats.
- Ift. grundvand anbefales det at nedsætte et udvalg, som kan vurdere en evt. vedligeholdelse af grundvandskortlægningen, herunder om opgaven kan varetages af regionerne.
- Der overvejes et forslag om at samle tilsyn og godkendelse af i-mærkede virksomheder i staten.
- Det foreslås at samle godkendelse og tilsyn med deponeringsanlæg enten i staten eller kommunerne.
- Ift. råstoffer foreslås det at flytte tilladelsesgivning til råstofudvinding fra kommunerne til regionerne, som i dag forestår udpegning af råstofområder. Alternativt foreslås en uændret opgavefordeling.

Evaluering af regional udvikling

Forslag

- Kommuner og regioner skal være opmærksomme på at sikre at midlerne anvendes mhp. at generere den størst mulige effekt.
- Udvide regionernes nuværende indstillingsret ifm. oprettelse af nye udbud af ungdomsuddannelser til også at omfatte nedlæggelse af eksisterende udbud af ungdomsuddannelser.

Fire modeller for den regionale udviklingsplan

- 1) Den regionale udviklingsplan bevares inden for de nuværende rammer.
- 2) Den regionale udviklingsplan afskaffes.
- 3) Den regionale udviklingsplan og den regionale erhvervsudviklingsstrategi samles i én strategi.
- 4) Den regionale udviklingsplan styrkes. Kommuneplanen skal fremover være i overensstemmelse med den regionale udviklingsplan.

Andre forslag: Styrelsesforhold i regionerne

Det fleksible forretningsudvalgsstyre er generelt velfungerende.

Det anbefales, at regionerne uden forudgående godkendelse af økonomi- og indenrigsministeren får mulighed for at nedsætte stående udvalg såvel med som uden del i den umiddelbare forvaltning af regionens anliggender. Herunder yde vederlag.

Det anbefales, at regionernes adgang til at indgå i samarbejde og udføre opgaver for andre offentlige myndigheder lempes:

- Ændring af sundhedsloven således at regioners deltagelse i selskaber mv. ikke længere kræver forudgående ministergodkendelse
- Ændring af lov 548 om kommuners udførelse af opgaver for andre myndigheder og kommuners og regioners deltagelse i selskaber således at regioner får samme mulighed som kommuner for at udføre opgaver for andre offentlige myndigheder, som de kan udføre for sig selv.