

## **Skriftlig redegørelse**

(Redegørelsen er optrykt i den ordlyd, hvori den er modtaget).

### **Redegørelse af 8/12 06 om status for kommunalreformens gennemførelse og det kommunale selvstyres vilkår.**

(Redegørelse nr. R 5).

**Indenrigs- og sundhedsministeren (Lars Løkke Rasmussen):**

#### *1. INDLEDNING*

Om kort tid bliver kommunalreformen til virkelighed. Med kommunalreformens ikrafttræden den 1. januar 2007 sker der en markant ændring af den organisatoriske struktur og opgavefordelingen i den offentlige sektor. Der bliver hermed taget et stort skridt for at fremtidssikre velfærdssamfundet, så det fortsat er muligt at levere serviceydelser af høj kvalitet til borgerne. Samtidig er grundlaget skabt for et styrket kommunalt selvstyre.

Arbejdet med at forberede den nye struktur har været i gang lige siden, at regeringen og Dansk Folkeparti i juni 2004 indgik aftalen om en strukturreform. Forberedelsesprocessen har budt på mange og ofte komplicerede opgaver i forbindelse med afviklingen af amterne, sammenlægningen af kommuner og etableringen af regionerne. Fra alle sider er der ydet en flot og engageret indsats for at sikre en vellykket overgang til den nye struktur.

Det gælder ikke mindst lokalt i kommuner og amter, hvor medarbejdere og lokalpolitikere ansvarsfuldt har arbejdet med at forberede kommunalreformens praktiske gennemførelse samtidig med, at der er udfoldet store anstrengelser for at sikre en fortsat uforstyrret daglig drift. På centralt hold i ministerier og styrelser er der ligeledes og i samspil med de kommunale organisationer gjort et stort arbejde for at sikre en effektiv gennemførelse af reformen.

Kommunalreformen indebærer en omfattende ændring af hele den offentlige sektor. Nye administrative enheder oprettes, og opgaver omfordes. Mange medarbejdere bliver berørt i form af nye eller ændrede arbejdsopgaver, nye kolleger og i nogle tilfælde også fysisk flytning. Derfor kan der naturligvis i overgangsfasen mellem den gamle og den nye struktur opstå forskellige problemer, som kan betyde, at ikke alt fungerer fuldt tilfredsstillende fra den første dag. Regeringen vil gerne appellere til, at der er forståelse for dette. Og samtidig skal det understreges, at der generelt er et stort beredskab med henblik på hurtigst muligt at tage hånd om de problemer, der måtte opstå.

Det er imidlertid nok så vigtigt – også her i selve overgangsfasen – at fastholde det overordnede og langsigtede perspektiv i gennemførelsen af kommunalreformen. Grundlæggende ønsker regeringen med reformen at konsolidere og styrke den decentrale danske model.

Med kommunalreformen skabes nye, stærke enheder, som kan udgøre et bæredygtigt fundament for et styrket kommunalt selvstyre, hvor kommuner og regioner kan få større handlefrihed til lokalt at tilrettelægge opgavevaretagelsen på en bedre og mere sammenhængende måde. Der ligger imidlertid fortsat en udfordring i at sikre indhold og kvalitet i den offentlige opgavevaretagelse. Derfor lægger regeringen i forlængelse af kommunalreformen nu op til en kvalitetsreform, som skal sikre, at de nye organisatoriske rammer fyldes ud med kvalitetsløsninger, der tager udgangspunkt i borgernes behov og ønsker.

Regeringen redegør i det følgende for status på en række områder i forbindelse med overgangen til den nye struktur. Redegørelsen udspringer af en forespørgselsdebat i Folketinget i april 2006 om

det kommunale selvstyre, hvor et flertal i Folketinget som opfølgning pålagde regeringen i efteråret 2006 at redegøre for det kommunale selvstyres vilkår og at give en status for kommunalreformens gennemførelse. Redegørelsen består følgelig af en del vedrørende status for reformens gennemførelse og en del, der omhandler det kommunale selvstyre.

Regeringen og KL har samtidigt som led i den løbende dialog om kommunalreformens gennemførelse fundet det naturligt i fællesskab at gøre status for de forberedelser, der er foregået forud for reformens gennemførelse. I den anledning er der blandt andet gennemført en spørgeskemaundersøgelse i kommunerne for at afdække status på en række områder, der samlet set danner et billede af, hvilke overvejelser og forberedelser kommunerne har foretaget i forbindelse med kommunalreformen. Arbejdet vil munde ud i to fælles publikationer om henholdsvis status for kommunalreformens gennemførelse og det kommunale selvstyre på tærsklen til en ny struktur. Publikationerne offentliggøres primo december 2006. Endvidere udgiver Indenrigs- og Sundhedsministeriet samtidig en publikation, hvor de centrale politiske aftaler om kommunalreformen er samlet.

Nærværende redegørelse bygger blandt andet på den dokumentation, der er tilvejebragt i forbindelse med udarbejdelsen af publikationerne.

## *2. STATUS FOR KOMMUNALREFORMENS GENNEMFØRELSE*

### *2.1. De centrale rammebetingelser*

#### *Regelgrundlag*

De overordnede rammer for den nye kommunale struktur blev fastlagt med aftalen mellem regeringen (Venstre og Det Konservative Folkeparti) og Dansk Folkeparti om en strukturreform fra juni 2004. I aftalen blev der opstillet kriterier for en ny inddeling af kommuner og regioner og for en ny fordeling af opgaver mellem kommuner, regioner og stat. Som led i aftalen blev det endvidere besluttet at gennemføre en finansierings- og udligningsreform.

Efterfølgende er der indgået yderligere tre aftaler som led i kommunalreformen:

- Udmøntningsplan indgået mellem regeringen (Venstre og Det Konservative Folkeparti) og Dansk Folkeparti (september 2004)
- Inddelingsaftalen indgået mellem regeringen (Venstre og Det Konservative Folkeparti), Socialdemokraterne, Dansk Folkeparti og Det Radikale Venstre om den kommunale inddeling (marts 2005)
- Aftale om en kommunal finansieringsreform indgået mellem regeringen (Venstre og Det Konservative Folkeparti), Dansk Folkeparti og Det Radikale Venstre (februar 2006)

Fra efteråret 2004 og frem er de overordnede principper for den nye geografiske inddeling, den nye opgavefordeling og reformen af det kommunale finansierings- og udligningssystem blevet udmøntet i en lang række love og bekendtgørelser. Af hensyn til de praktiske forberedelser af kommunalreformen har det været væsentligt for regeringen, at regelgrundlaget blev fastlagt på et så tidligt tidspunkt som muligt forud for ikrafttrædelsestidspunktet.

Som led i udmøntningen af kommunalreformen har Folketinget på nuværende tidspunkt vedtaget i alt 72 love, som favner 14 forskellige ministerområder. Indenrigs- og Sundhedsministeriet tegner sig med 23 lovforslag som det ministerium, på hvis område der er udarbejdet flest lovforslag, men også på Miljøministeriets, Skatteministeriets og Undervisningsministeriets områder er der vedtaget et forholdsmæssigt stort antal love.

Af de 72 love blev knap trefjerdedele vedtaget i juni 2005, heriblandt love, som fastlægger regler for kommunesammenlægninger og for opgavefordelingen mellem kommuner, regioner og stat. Den resterende del af lovene blev vedtaget i foråret 2006. Det drejer sig primært om love, som udmønter

den kommunale finansierings- og udligningsreform. Det er primo december 2006 ministeriernes forventning, at der inden årsskiftet vil blive vedtaget yderligere fire love som led i udmøntningen af kommunalreformen.

#### *Reform af det kommunale finansieringssystem*

Folketinget har vedtaget en reform af det kommunale finansieringssystem, som er tilpasset kommunernes situation efter kommunalreformen. Finansieringsreformen omfatter dels omlægninger i finansieringen af kommunerne, dels konsekvensændringer i skatterne som følge af amternes nedlæggelse.

Finansieringsreformen indeholder følgende hovedelementer:

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

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

Reformen af tilskuds- og udligningssystemet indebærer, at bloktilskuddet fremover som hovedregel fordeles efter indbyggertal i stedet for beskatningsgrundlag. Dette betyder en mere retfærdig fordeling af kompensation for meropgaver og for vækst i udgifter på det sociale område.

Endvidere indføres med reformen en ny udligningsmetode – nettoudligning – hvilket indebærer, at udligningen baseres på størrelsen af den enkelte kommunes strukturelle underskud, opgjort som forskellen mellem kommunens beregnede udgiftsbehov og kommunens skatteindtægter beregnet ved gennemsnitligt beskatningsniveau. Det strukturelle underskud er et direkte udtryk for den enkelte kommunes økonomiske situation og viser, om en kommune ved udskrivning af en gennemsnitlig kommunal skat er i stand til at finansiere sine udgifter.

Fremover vil staten have hovedansvaret for at udligne forskellene mellem landets kommuner til forskel fra det hidtidige system, hvor udligningen var en rent mellemkommunal ordning. Statens del af udligningstilskuddene finansieres via bloktilskuddet.

Med reformen forhøjes det generelle udligningsniveau på landsplan samtidig med, at der sker en modsvarende nedsættelse af hovedstadsudligningen. Der er ved fastsættelsen af det generelle udligningsniveau som hidtil taget hensyn til, at omkostningsniveauet er forskelligt mellem kommunerne i de forskellige dele af landet. Endvidere vil ugunstigt stillede kommuner kunne få et ekstra udligningstilskud.

Der indføres en ny opgørelse af udgiftsbehovet i lands- og hovedstadsudligningen, som indebærer en bedre udligning af forskelle i udgiftsbehov, ligesom der fremover vil ske en automatisk tilpasning af udligningen til stigende sociale udgifter. Indførelsen af det nye udligningssystem indebærer en omlægning af en række eksisterende særordninger til bloktilskud, idet dog særordninger for ø-kommuner og vanskeligt stillede kommuner bibeholdes.

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

Kommunalreformen har betydet en omlægning og forenkling af skatteregler. Fremover er der kun to skatteudskrivende niveauer mod hidtil tre. Samtidig med afskaffelsen af amtsskatterne indføres der et sundhedsbidrag på 8 pct. i den statslige indkomstbeskatning. Kommunerne får tilført den del af amtsskatterne, der ikke bliver omlagt til sundhedsbidrag. Endvidere sker der som konsekvens af kommunalreformen ændringer af regler om ejendomsskatter og ejendomsværdiskat.

Med henblik på at sikre en smidig og hensigtsmæssig overgang til den nye struktur er der indført nogle midlertidige ordninger, herunder et loft over de kommunale skatter i 2007.

#### *Finansieringssystemet for regionerne*

Folketinget har vedtaget et nyt finansieringssystem, der er tilpasset strukturen i de nye regioner.

Regionerne får følgende indtægter til finansiering af opgaverne:

- Generelle tilskud (bloktilskud) fra staten til henholdsvis sundhedsområdet og udviklingsområdet, som fordeles efter regionernes udgiftsbehov
- Et grundbidrag fra kommunerne til finansiering af sundhedsområdet
- Et udviklingsbidrag fra kommunerne til finansiering af udviklingsområdet
- Et aktivitetsbestemt tilskud fra staten til finansiering af sundhedsområdet
- Et aktivitetsbestemt bidrag fra kommunerne til finansiering af sundhedsområdet

I det omfang regionerne løser driftsopgaver for kommunerne på social- og specialundervisningsområdet, vil disse opgaver blive finansieret direkte af kommunerne gennem takstbetaling.

Samlet set betaler staten ca.  $\frac{3}{4}$  af regionernes udgifter og kommunerne ca.  $\frac{1}{4}$ .

#### *Finansiering af forberedelse og gennemførelse af reformen*

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

Størrelsen af engangsomkostninger og efterfølgende rationaliseringsgevinster i den enkelte kommune og region vil i høj grad afhænge af, hvordan omstillingsprocessen og den fremtidige opgavevaretagelse tilrettelægges. Det har derfor været vigtigt at indrette finansieringen af engangsomkostninger på en sådan måde, at kommunerne og regionerne har de bedst mulige incitamenter, når der træffes beslutninger i overgangsperioden.

På den baggrund blev der som led i økonomiaftalen for 2006 afsat en lånepulje på i alt 1 mia. kr. i 2006 og 2007 vedrørende visse engangsomkostninger i forbindelse med kommunalreformen. Puljen blev ved økonomiaftalen for 2007 forhøjet med 500 mio. kr. For så vidt angår de nye regioner er der i 2006 og 2007 afsat en lånepulje på i alt 500 mio. kr. vedrørende visse engangsudgifter i forbindelse med kommunalreformen.

## *2.2. Overdragelse af ressourcer mellem myndighedsniveauer*

### *Overdragelse af medarbejdere*

I forbindelse med nedlæggelsen af amterne og overdragelse af deres opgaver til henholdsvis kommuner, regioner og stat skal amternes medarbejdere, aktiver og passiver mv. fordeles mellem de overtagende myndigheder. Ligeledes skal der ved en deling af kommuner ske en opgaveoverdragelse og deling af ressourcer. I de tilfælde, hvor kommuner indgår forpligtende samarbejder, skal et mindre antal medarbejdere overføres til en ny kommune.

Samlet er et meget stort antal offentligt ansatte berørt af kommunalreformen. Der overføres i alt 159.108 årsværk fra amterne til kommuner, regioner og stat, heraf hovedparten til regionerne. I kommunerne er ca. 295.000 beskæftigede berørt af kommunalreformen som følge af kommunesammenlægninger og omlægningen på skatteområdet. Derudover flyttes ca. 250 medarbejdere fra staten til kommunerne på beskæftigelsesområdet. Sammenlagt berører kommunalreformen således ca. 455.000 offentligt ansatte, hvoraf dog kun en mindre del fysisk vil skulle skifte arbejdsplads.

Herudover vil et stort antal medarbejdere blive berørt af de opgaveomlægninger, der finder sted, selvom de ikke får en ny arbejdsgiver.

Alle medarbejdere, der er berørt af opgaveflytningerne i forbindelse med kommunalreformen, har fået tilbudt et job, og der er i videst muligt omfang taget hensyn til medarbejdernes ønsker til fremtidig arbejdsplads.

Processen vedrørende overdragelse af medarbejdere som følge af kommunalreformen har

generelt været karakteriseret ved samarbejde og dialog.

#### *Deling af aktiver og passiver*

Der er i forbindelse med kommunalreformen indgået aftaler mellem afgivende og modtagende myndigheder om fordelingen af aktiver og passiver med udgangspunkt i regnskabstallene for 2004.

Nettoformuen i amterne, Hovedstadens Sygehusfællesskab (H:S) og Hovedstadens Udviklingsråd (HUR) er opgjort til i alt ca. 33 mia. kr. Amternes nettoformue er fordelt med 11 pct. til staten, 74 pct. til regionerne og 15 pct. til kommunerne. For så vidt angår delingen i relation til H:S, HUR og de amtslige opgaver, der hidtil har været varetaget af Københavns, Frederiksberg og Bornholms kommuner, er der dog fastsat en afvigende procentsats.

### *2.3. Forberedelse af reformen i kommunerne*

#### *Politisk og administrativ organisering i kommunerne*

Den nye geografiske inddeling af kommunerne og den ændrede opgavefordeling har gjort det nødvendigt for kommunerne at overveje, om den hidtidige politiske og administrative organisering også er hensigtsmæssig efter den 1. januar 2007.

Det billede, der på nuværende tidspunkt tegner sig, viser, at i sammenlægningskommunerne er der blot i ganske få tilfælde tale om en tilpasning af organisationen til en af de eksisterende kommunale organisationer. Langt de fleste af de nye kommuner har i stedet brugt kommunalreformen som en anledning til mere grundlæggende at tilpasse organisationen med henblik på bedre at kunne honorere de udfordringer, som den fremtidige struktur i den offentlige sektor og de nye kommunale opgaver bringer.

Situationen er anderledes for de kommuner, som ikke lægges sammen. Disse kommuner har ikke haft det samme behov for grundlæggende at nytænke den kommunale organisation. Alligevel er der eksempler på ikke-sammenlægningskommuner, som i forbindelse med kommunalreformen har gennemført en mere grundlæggende organisationsændring. Imidlertid er det generelle mønster, at disse kommuner alene har valgt at foretage justeringer i den eksisterende organisation, der gør kommunen klar til at tage hånd om de nye opgaver.

Det kan konstateres, at udvalgsstyret også fremover vil være den mest udbredte styreform i kommunerne. Der er imidlertid en generel tendens til, at kommunerne i højere grad begynder at supplere de faginddelte stående udvalg med mere tværgående udvalgsformer. Denne udvikling er understøttet af kommunalreformen, som i større omfang har skabt fokus på udvikling og tværgående problemstillinger i det politiske arbejde.

Med kommunalreformen overtager kommunerne en række opgaver inden for blandt andet genoptræning efter indlæggelse samt forebyggelse og sundhedsfremme, og der bliver derved mulighed for at knytte den offentlige sektors sundhedsindsats tættere til de sektorer, hvor en genoptrænings- og forebyggelsesindsats kan have størst effekt. I overensstemmelse med intentionerne har kommunerne i høj grad valgt at sammentænke genoptrænings- og forebyggelsesindsatsen med et eller flere andre områder i den politiske organisering. En stor del af kommunerne har således koblet sundhedsindsatsen sammen med socialområdet og ældreområdet i det politiske udvalgsarbejde.

Kommunerne overtager endvidere en række store opgaver på miljø- og naturområdet. Stort set alle kommuner har valgt at koble disse områder sammen såvel politisk som administrativt.

#### *De sociale institutioner*

Med kommunalreformen får kommunerne hele myndigheds- og finansieringsansvaret på det sociale område. I den forbindelse overtager kommunerne umiddelbart en række institutioner for børn og unge med sociale eller adfærdsmæssige problemer fra amterne (»skal-institutionerne«).

Strukturaftalen indebærer endvidere, at regionerne som udgangspunkt står for driften af en række tilbud for udsatte grupper og grupper med særlige behov på socialområdet («kan-institutionerne») efter aftale med kommunerne.

Med henblik på at fremme en fortsat glidende decentralisering af opgaver har kommunerne imidlertid mulighed for at overtage de øvrige amtskommunale sociale tilbud, som er beliggende i kommunen («kan-institutionerne»). Primo 2006 havde kommunerne første gang mulighed for at tilkendegive, hvilke »kan-institutioner« kommunen ønsker at overtage allerede med virkning fra 1. januar 2007.

Kommunerne udviste her meget stor interesse for at overtage de såkaldte »kan-institutioner«. En undersøgelse udarbejdet af Amtsrådsforeningen i marts 2006 viser, at kommunerne pr. 1. januar 2007 på landsplan vil drive 81 pct. af disse institutioner, hvilket opgjort i antal pladser svarer til 88 pct. af pladserne.

### *Den fremtidige borgerservice*

Et grundlæggende mål med kommunalreformen er at tilbyde borgerne en bedre og mere sammenhængende service. Borgerne skal opleve en tidssvarende offentlig sektor, der er indrettet på borgernes præmisser og med udgangspunkt i deres ønsker og behov. Derfor er spørgsmålet om tilrettelæggelsen af den fremtidige borgerservice af afgørende betydning.

Med overgangen til den nye offentlige struktur får kommunerne ansvaret for langt størstedelen af de borgernære opgaver. Kommunerne skal fremover fungere som borgernes centrale indgang til den offentlige sektor. I de fleste sager skal borgerne kunne nøjes med at henvende sig ét sted, uanset hvilken forvaltning, som har det endelige ansvar. I forbindelse med kommunalreformen får kommunerne derfor bedre muligheder for dels at løse opgaverne på en sammenhængende og borgerorienteret måde, dels at løse administrative opgaver for andre myndigheder.

Det generelle billede på dette felt er, at kommunerne er godt i gang med arbejdet med at udvikle borgerbetjeningen, så de kan udfylde rollen som borgernes hovedindgang til den offentlige sektor. Størstedelen af kommunerne har formuleret en konkret politik for borgerservice, ligesom der er igangsat initiativer med hensyn til organisations- og kompetenceudvikling.

Den enkelte kommune har stor frihed med hensyn til, hvordan den fremtidige borgerservice skal tilrettelægges. Der tegner sig et billede af, at kommunerne anvender de frie rammer forskelligt og således gør brug af muligheden for at tilrettelægge en borgerservice, der tager højde for lokale ønsker.

Med loven om kommunale borgerservicecentre er der fjernet en række uhensigtsmæssige barrierer for en kommunes varetagelse af administrative borgerserviceopgaver. Loven understøtter dermed mulighederne for at etablere borgerservicecentre, der kan varetage tværgående borgerserviceopgaver.

Størstedelen af kommunerne forventer at oprette borgerservicecentre. Endvidere forventes det generelt, at der henlægges en bred vifte af opgaver til borgerservicecentrene. Samtidig er det vurderingen i kommunerne, at der med kommunalreformen sker en udvidelse af de digitale indgange til kommunen.

Regeringen kan således med tilfredshed konstatere, at kommunerne generelt har taget opgaven på sig med at udvikle en borgerbetjening, der kan tilgodese kravene om en bedre og mere sammenhængende service.

### *IT-systemer og arkiver*

Der skal i forbindelse med kommunalreformen ske en tilpasning af IT-systemer til den ændrede geografiske inddeling og den ændrede opgavefordeling. IT-omstillingen berører både staten, regionerne og kommunerne.

I hver enkelt af de nye kommuner er der igangsat en række initiativer, som skal skabe en glidende

overgang til sikker drift i kommunerne. Alt tyder på, at sammenlægningskommunernes IT-systemer i fuld udstrækning vil være klar til drift den 1. januar 2007, men da sammenlægning af IT-systemer er en kompleks opgave, kan det ikke udelukkes, at der opstår uforudsete problemer, som der må tages hånd om efter overgangen til den nye struktur. Der er overalt stor opmærksomhed på at have et beredskab, som hurtigt kan gå ind i løsningen af opståede problemer.

Det er endvidere sikret, at de myndigheder, som med kommunalreformen får nye opgaver, samtidig får adgang til det relevante arkivmateriale.

#### *2.4. Forberedelse af reformen i regionerne*

Som led i kommunalreformen oprettes fem nye regioner. Regionernes primære opgave er driften af sygehusvæsenet. Herudover får de nye regioner ansvaret for udarbejdelsen af regionale udviklingsplaner og oprettelsen af trafikelskaber samt for at løse visse driftsopgaver på det sociale område for kommunerne.

Et forberedelsesudvalg for hver region har i 2006 haft til opgave at forberede dannelsen af de nye regioner. Forberedelsesudvalget har skullet træffe alle de beslutninger, som er nødvendige for at forberede etableringen af regionen, herunder regionens modtagelse af opgaver og medarbejdere pr. 1. januar 2007.

Regionernes styrelse er efter reglerne i regionsloven tilrettelagt inden for rammerne af en særlig styreform – et fleksibelt forretningsudvalgsstyre – som adskiller sig fra de gældende styreformer i kommuner og amtskommuner.

Forretningsudvalget varetager de funktioner, som i kommunerne varetages af økonomiudvalget. Regionsrådet kan desuden henlægge den umiddelbare forvaltning af alle regionsrådets opgaver til forretningsudvalget eller vælge at fordele varetagelsen af den umiddelbare forvaltning mellem regionsrådet og forretningsudvalget. Det fleksible forretningsudvalgsstyre adskiller sig således fra de gældende styreformer for kommuner og amtskommuner ved, at forretningsudvalget – ud over at varetage de funktioner, der i kommuner og amtskommuner er henlagt til økonomiudvalget – kan varetage alle eller visse nærmere definerede driftsopgaver afhængigt af regionsrådets nærmere beslutning.

Baggrunden for den særlige styreform er, at regionernes opgavesammensætning adskiller sig fra opgavesammensætningen i amtskommunerne og kommunerne, idet omfanget af regionernes egentlige driftsopgaver – ud over ansvaret for sygehusdriften – bliver af væsentligt mindre omfang, end det i dag er tilfældet for amtskommunerne og for kommunerne.

Regionerne er indrettet på at møde fremtidens udfordringer på sundhedsområdet. Samlingen af kræfterne i fem enheder skal udnyttes til bedre planlægning, herunder at fremtidssikre et bæredygtigt sygehusvæsen. Planlægningen skal ske inden for rammerne af de krav til placering af specialfunktioner, som Sundhedsstyrelsen opstiller efter dialog med regionerne i Det rådgivende udvalg for specialeplanlægning. Kredsen af partier bag sundhedsloven er nået til enighed om et sæt principper for specialeplanlægningen, som understøtter arbejdet i regionerne og i Sundhedsstyrelsen.

Som noget nyt skal hver enkelt region indgå sundhedsaftaler med samtlige kommuner i regionen, der skal sikre sammenhængen i patientforløb, der går på tværs af sygehuse, praksissektor og kommuner. Samlet indebærer dette, at regionerne får en nøglerolle i forhold til at sikre et sammenhængende sundhedsvæsen fra den mest specialiserede til den mest borgernære indsats.

Med afsæt i lov om erhvervsfremme er der i foråret 2006 etableret seks regionale vækstfora, som bliver omdrejningspunkt for den regionale vækstindsats. De regionale vækstfora er ved at lægge sidste hånd på deres regionale erhvervsudviklingsstrategier og handlingsplaner. Disse danner grundlag for vækstforas indstilling om EU's strukturfondsmidler til staten i den nye strukturfondsperiode fra 2007-2013 og til regionsrådene om den regionale medfinansiering fra

2007.

På trafikområdet har regionerne til opgave at etablere et eller flere trafikselskaber i hver region, dog skal Region Sjælland og Region Hovedstaden oprette ét samlet trafikselskab, der dækker de to regioner, bortset fra Bornholms Regionskommune.

### *2.5. Forberedelse af reformen i staten*

I forbindelse med kommunalreformen oprettes også nye statslige myndigheder, som skal understøtte kommunernes arbejde.

Der oprettes fem regionale statsforvaltninger, som overtager statsamternes rolle som den regionale, statslige myndighed. Statsforvaltningerne overtager langt størstedelen af statsamternes nuværende opgaver. Herudover samles alle sager vedrørende adoption og skilsmisse i statsforvaltningerne. Endvidere skal statsforvaltningerne varetage opgaver inden for familie- og personret, tilsyns- og klagesagsbehandling samt opgaver inden for sekretariatsbetjening af diverse råd, nævn, kommissioner mv.

På socialområdet etableres VISO, den nationale videns- og specialrådgivningsorganisation, under Styrelsen for Specialrådgivning og Social Service. VISO skal blandt andet bistå kommuner, regioner, borgere og private tilbud med vejledende specialrådgivning på hele det sociale område og på specialundervisningsområdet i de mest specialiserede og komplicerede enkeltager.

Der oprettes endvidere syv nye statslige miljøcentre, som skal varetage opgaver inden for miljøområdet, der flyttes fra amterne til staten i forbindelse med kommunalreformen.

Herudover er skatte- og inddrivelsesopgaven allerede blevet samlet i staten.

Arbejdet med etablering af de lokale statslige myndigheder forløber planmæssigt. For så vidt angår VISO, miljøcentre og statsforvaltninger pågår arbejdet med fastlæggelse af organisation, lokalisering og IT-understøttelse mv. Etableringen af SKAT blev påbegyndt den 1. november 2005, og den del af reformen, der vedrører opgavevaretagelsen, er allerede gennemført, mens den fysiske sammenflytning vil strække sig over en længere periode.

## *3. DET KOMMUNALE SELVSTYRES VILKÅR*

### *3.1. Overordnede visioner for det kommunale selvstyre*

Regeringen ønsker et stærkt kommunalt selvstyre.

Den offentlige sektor i Danmark er en af verdens mest decentrale. Fremtiden byder imidlertid på store udfordringer i form af stadig mere komplekse velfærdsopgaver og en ændret befolkningssammensætning, som betyder, at der skal findes nye løsninger. Et af de grundlæggende mål bag kommunalreformen er netop at styrke og konsolidere den decentrale danske model.

Med dannelsen af fagligt og økonomisk mere bæredygtige kommuner er grundlaget skabt for en fortsat glidende decentralisering.

Kommunalreformen handler således også om et styrket lokalt selvstyre.

### *3.2. Kvalitetsreformen*

Med kommunalreformen og politi- og domstolsreformen er der sket en organisatorisk tilpasning til fremtidens udfordringer. I forlængelse heraf sigter velfærdsaftalen mod at sikre det økonomiske grundlag for en fortsat finansiering af den offentlige service i mange år frem gennem en nænsom udskydelse af efterløns- og pensionsalderen.

Der ligger imidlertid fortsat en udfordring i at sikre kvaliteten af den offentlige service. Næste fase af velfærdspolitikken handler derfor om at sikre indhold og kvalitet i velfærdsydelse med udgangspunkt i borgernes ønsker og behov.

Med dannelsen af fagligt og økonomisk mere bæredygtige kommuner og regioner skabes et



stærkt afsæt for at styrke indsatsen for fortsat at levere velfærdsydelser af høj kvalitet til borgerne. Der er ingen tvivl om, at de nye kommuner og regioner vil arbejde kompetent med at fremme udviklingen af en tidssvarende borgerorienteret offentlig sektor.

Regeringen vil ligeledes have fokus på, at de nye rammer bliver anvendt til at fremme en udvikling, hvor kvaliteten af den offentlige service er i højsædet. Derfor lægger regeringen op til en kvalitetsreform, der skal forbedre kvaliteten af den offentlige service.

Arbejdet med kvalitetsreformen vil fokusere på fem temaer, der skal føre frem til konkrete initiativer:

- Frit valg, brugerinddragelse og personligt ansvar
- Sammenhængende service – med respekt for borgerne
- Klare mål og ansvar for resultater
- Nytænkning, konkurrence og mest kvalitet for pengene
- Ledelse, medarbejderinddragelse og motivation

Regeringens strategi for øget kvalitet i den offentlige sektor vil ligge færdig inden sommeren 2007. Udmøntningen af kvalitetsreformen vil ske i et samspil med kommuner og regioner og med udgangspunkt i kommunalreformens målsætning om større handlefrihed lokalt.

Samlet tegner kommunalreformen, velfærdsforliget og det igangværende arbejde hen imod en kvalitetsstrategi en lige og sammenhængende linje i regeringens bestræbelser på at modernisere og fremtidssikre den offentlige sektor.

### *3.3. Mål- og rammestyring*

Efteråret 2006 har budt på en intens offentlig debat om kommunernes økonomi og vilkårene for det kommunale selvstyre i forbindelse med kommunernes færdiggørelse af budgetterne for 2007.

Debatten er et demokratisk sundhedstegn. Det er kun naturligt, at der vil være særlig fokus på spørgsmålet om styringsrelationerne mellem stat, regioner og kommuner netop på nuværende tidspunkt, hvor disse relationer med kommunalreformens gennemførelse er i bevægelse og skal finde et nyt leje, der kan sikre velfærdsstatens fortsatte udvikling.

Regeringen har fuld forståelse for, at arbejdet med at fastlægge de kommunale budgetter for næste år har betydet ekstra udfordringer, eftersom 2007 er det første år med den nye struktur.

Regeringens position har imidlertid hele tiden været klar: Der er som led i aftalen mellem regeringen og KL om kommunernes økonomi for 2007 aftalt en ramme for væksten i den kommunale økonomi næste år, som det må forventes, at kommunerne lever op til. I den forbindelse kan det fremhæves, at der er plads til en realvækst i det offentlige forbrug på 0,5 pct. Kommunerne har da også efterlevet aftalen.

De kommunale budgetter er nu vedtaget og tallene opgjort. Budgetterne viser et samlet niveau for serviceudgifterne, som ligger ca. 300 mio. kr. over det aftalte niveau for 2007. Samtidig ligger de budgetterede anlægsudgifter godt 300 mio. kr. under det aftalte niveau for 2007. Samlet set flugter aktivitetsvirkningen af service- og anlægsudgifterne i budgetterne i 2007 med de forudsætninger, der er lagt til grund i aftalen. Afvigelsen vedrørende serviceudgifterne kan tilskrives, at kommunerne i 2007 afholder en række engangsudgifter i forbindelse med overgangen til den nye kommunale struktur.

Det skal slås fast, at regeringen ikke har ønske om at detailregulere kommunerne. Tværtimod er en større lokal handlefrihed afgørende for at nå succesmålet om en enkel og smidig offentlig sektor, der leverer serviceydelser af høj kvalitet til borgerne.

Når der alligevel er indført nogle midlertidige reguleringer af kommunernes dispositionsmuligheder i overgangsfasen til det nye kommunestyre, har formålet alene været at sikre en glidende overgang til en ny struktur med en ny finansiering, idet erfaringerne fra 1970 tilsiger, at der her er et særligt styringsbehov. Udligningsreformen har stået for skud i debatten, men

det er i denne sammenhæng værd at minde om, at reformen har skabt grundlaget for et stærkt kommunalt selvstyre, hvor alle kommuner har mulighed for at tilbyde borgerne en tidssvarende service. Kommunerne vil desuden igen fra 2008 få ret til at fastsætte skatterne inden for de overordnede økonomiske rammer, som vil være gældende, herunder skattestoppet.

Kommunalreformen rummer potentiale for en udvikling hen imod mere mål- og rammestyring og dermed større lokal handlefrihed. Med større og stærkere kommuner og regioner er grundlaget skabt for, at opgavernes udførelse tilrettelægges lokalt, og at den statslige styring af de administrative processer i kommuner og regioner i højere grad kan baseres på mål og rammer frem for detailstyring.

Denne udvikling kommer ikke af sig selv, men kræver en ændring af styringskulturen både på centralt og lokalt niveau. Det er nødvendigt at gentænke og udvikle mål- og rammestyringskonceptet. I den forbindelse vil initiativerne i den kommende kvalitetsreform støtte op om at udvikle en mål- og rammestyring med fokus på kvalitet og innovation i den offentlige opgavevaretagelse.

Som et godt eksempel på, hvordan mål- og rammestyring i praksis kan finde anvendelse, kan nævnes den flerårige aftale mellem regeringen og KL om øget konkurrenceudsættelse i kommunerne, der er en del af økonomaftalen for 2007. Det er aftalt, at andelen af konkurrenceudsatte opgaver øges fra 20 pct. til 25 pct i 2010. Målet gælder for alle kommuner og alle opgaveområder under ét.

Som led i økonomaftalen for 2006 aftalte regeringen og KL en række principper for styringen af den kommunale opgavevaretagelse. Overordnet er der enighed om at sigte imod, at den fremtidige styring bliver båret af mere mål- og rammestyring kombineret med øget dokumentation og mere systematisk evaluering af den kommunale opgavevaretagelse.

I overskrifter hedder de aftalte principper:

- Mere mål- og rammestyring frem for detailstyring
- Dokumentation for, at kommunerne opfylder de fastsatte mål
- Metodefrihed

Et flertal i Folketinget tilsluttede sig disse overordnede principper i forbindelse med forespørgselsdebatten om det kommunale selvstyre (F 28) i april 2006.

Dette betyder selvsagt ikke, at Folketinget har afskåret sig fra i konkrete tilfælde at træffe politiske beslutninger, der indebærer en indskrænkning af selvstyret. Tværtimod er det Folketingets legitime ret og pligt at fastsætte de lovgivningsmæssige rammer for det kommunale selvstyre.

Der vil i forbindelse med lovgivningsarbejdet altid skulle foretages en konkret afvejning mellem behovet for – eller politiske ønsker om – central styring på den ene side og ønsket om lokal handlefrihed på den anden side. Det er en afvejning, som i sagens natur kan falde forskelligt ud fra område til område.

Desuden kan der være en række situationer, hvor hensynet til borgernes retssikkerhed tilsiger en mere detaljeret styring. Dette hensyn er begrundelsen for en række af de proceskrav, som er indeholdt i lovgivningen.

Endvidere kan der være områder, hvor den lokale autonomi må vige af hensyn til overordnede økonomiske rammer.

Endelig er det velkendt, at der er grænser for, hvor store forskelle i serviceniveau borgerne vil acceptere. På de enkelte serviceområder vil der være fastsat en række nationale kvalitetsstandarder og faglige standarder, som kommunerne skal følge. På en række centrale områder vil nationale mål og rammer også i fremtiden sætte grænser for kommunernes handlefrihed.

Omvendt er der samtidig en lang række områder, hvor det kommunale selvstyre kan komme til udfoldelse. På disse områder gælder det om gennem mindre detailstyring at øge kommunernes handlefrihed til at tilrettelægge opgavevaretagelsen ud fra lokale forhold. På den måde kan

kommunerne få mulighed for at levere en mere fleksibel og sammenhængende service, der kvalitetsmæssigt lever op til de lokale borgeres ønsker og behov. Et stærkt kommunalt selvstyre handler således også om, at kommunalbestyrelsen tilsvarende giver de enkelte institutionsledere øget handlefrihed i institutionens opgavetilrettelæggelse.

Den overordnede målsætning om større handlefrihed lokalt er da også afspejlet i lovgivningen vedrørende udmøntningen af kommunalreformen. Der er ikke blot tale om at samle et større opgaveansvar i kommunerne, men også om, at kommunerne får større handlefrihed i tilrettelæggelsen af de kommunale opgaver. Kommunernes styrkede rolle på sundhedsområdet lægger således op til, at kommunerne selv er med til at forme udviklingen i de kommende år. Samlingen af de sociale opgaver i kommunerne giver ligeledes kommunerne mulighed for selv at tilrettelægge en sammenhængende service i forhold til borgerne. Når det gælder den fysiske planlægning, har kommunerne også fået et nyt og stort råderum. I bilaget (ikke optrykt her) til redegørelsen er der en beskrivelse af de opgaver, som kommunerne får tilført i forbindelse med kommunalreformen.

Det skal understreges, at regeringen er åben overfor at give kommunerne flere frihedsgrader, der har til formål at gøre det muligt at levere service på et højere kvalitetsniveau og med en bedre udnyttelse af ressourcerne.

Spørgsmålet om lokal handlefrihed handler også om, at kommuner og regioner er gode til at håndtere enkeltsager, så der ikke opstår et politisk pres for at overveje central regulering i en eller anden form på det pågældende område.

Med større handlefrihed følger også et større ansvar, og det handler overordnet om, at man lokalt tager fuldt ansvar for egne politiske beslutninger. En virkeliggørelse af visionen om et stærkt kommunestyre kræver videre, at kommunerne udfylder det kommunale selvstyre med gode lokale kvalitetsløsninger og dokumenterer de opnåede resultater. For mere mål- og rammestyring må nødvendigvis ledsages af en forpligtelse til at dokumentere de opnåede resultater. Det bliver derfor en væsentlig udfordring i samarbejde med kommunerne at få etableret mere dokumentation af resultaterne.

Dokumentationen skal foregå på en smidig og hensigtsmæssig måde. Et væsentligt element i kvalitetsreformen vil være at sikre, at kommunerne tilvejebringer dokumentation for kvaliteten af den leverede service, og at borgerne får klar besked herom.

For kommuner og regioner vil der tillige være en vigtig gevinst indbygget i kravet om dokumentation, idet dokumentationen samtidig kan indgå i det løbende arbejde med at udvikle kvalitet og effektivitet i den lokale opgavevaretagelse.

God mål- og rammestyring forudsætter, at der er enighed om opfølgning og konsekvenser ved manglende målopfyldelse.

Regering og Folketing skal kunne have tillid til, at aftalte mål og rammer faktisk overholdes. Kommuner og regioner og deres respektive organisationer har derfor en forpligtelse til at gøre en indsats for at sikre målopfyldelsen og derved skabe et troværdigt aftalesystem.

Der er som nævnt enighed mellem regeringen og kommunerne om de overordnede principper for de kommende års udvikling i styringsrelationerne mellem stat og kommune. I den forbindelse er der også enighed om at følge udviklingen i det kommunale selvstyre i de første år efter kommunalreformens gennemførelse.

Det er ikke enkelt at måle omfanget af det samlede kommunale selvstyre. Der er igangsat en tæt dialog mellem regeringen og KL om, hvordan udviklingstendenserne i det kommunale selvstyre kan udtrykkes på en dækkende måde. Arbejdet har været centreret om at fastlægge indikatorer for den løbende statslige styring af kommunerne og mere brede indikatorer for kommunestyrets vilkår og tilstand. Det første bud indgår i regeringens og KL's fælles publikation om det kommunale selvstyre på tærsklen til en ny struktur.

### *3.4. Det lokale demokrati*

Regeringen har med kommunalreformen en erklæret målsætning om at styrke det lokale demokrati. Kommunerne får større kompetence og ansvar, hvilket betyder, at der skal træffes flere politiske beslutninger lokalt. De lokale politiske beslutninger får således større vægt og tyngde.

Den dokumentation, der skal ledsage en øget mål- og rammestyring, vil endvidere skabe et bedre grundlag for dialogen mellem borger og kommune eller region og er således med til at forbedre betingelserne for det lokale demokrati.

Omvendt vil en styrkelse af det lokale demokrati samtidig bidrage til at understøtte det kommunale selvstyre i og med, at kommunernes handlefrihed og beslutninger i større omfang kan blive forankret i en kontinuerlig dialog med borgerne. Der er således tale om en gensidig vekselvirkning, som fremmer udviklingen af en tidssvarende og borgerorienteret offentlig sektor.

---

Hermed slutter redegørelsen.

---