

A large flock of seagulls is shown in flight against a bright, overcast sky. The birds are scattered across the upper half of the image, with some in sharp focus and others appearing as smaller silhouettes. Below the sky, a dark blue horizontal band contains the text. The lower half of the image shows a blue body of water with gentle ripples, and a few seagulls are seen flying just above the surface. At the very bottom, a darker, more turbulent section of water is visible, with one seagull appearing to be in the process of landing or taking off.

STRUKTURKOMMISSIONENS
BETÆNKNING

Sammenfatning

JANUAR 2004

Strukturkommissionens betænkning

Sammenfatning

Betænkning nr. 1434
Strukturkommissionen
Januar 2004

Strukturkommissionens betænkning, nr. 1434, januar 2004

Publikationen kan bestilles hos:

Danmark.dk

Tlf.: 1881

www.netboghandel.dk <<http://www.netboghandel.dk/>>

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

Henvendelse om publikationen kan i øvrigt ske til:

Indenrigs- og Sundhedsministeriet

1. økonomiske kontor

Slotsholmsgade 10-12

1216 København K

Tlf. 33923360

Omslag: b:graphic

Tryk: Nordsjællands Trykcenter

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

Bind I: 87-601-9928-8

Bind II: 87-601-9925-3

Bind III: 87-601-9926-1

Sammenfatning: 87-601-9929-6

Elektronisk udgave: 87-601-9931-8

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

Sammenfatningen i 6000 eksemplarer.

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

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

Sammenfatningen er gratis.

Publikationen er tilgængelig på internettet på Indenrigs- og Sundhedsministeriets hjemmeside (www.im.dk).

Indholdsfortegnelse

1.1. Strukturkommissionens nedsættelse og kommissorium	5
1.2. Strukturkommissionens sammensætning.....	8
2.1. Indledning	9
2.2. Kommissionens overvejelser og anbefalinger.....	10
2.3. Modeller for en ændret struktur og kommissionens samlede vurdering heraf.....	32
2.4. Særudtalelser	60
2.5. Resumé af hovedbetænkningen i øvrigt	71
2.6. Betænkningen i øvrigt	92

Sammenfatning

1.1. Strukturkommissionens nedsættelse og kommissorium

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

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

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

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

Strukturen for løsningen af de offentlige opgaver i Danmark blev i store træk fastlagt med kommunalreformen i 1970. Der er siden sket væsentlige ændringer i de forudsætninger, som blev lagt til grund for indretningen af

den kommunale sektor. I denne periode har befolkningens ønsker til indholdet af den offentlige service ændret sig i takt med fremkomsten af ny viden og teknologiske forandringer. Samtidig er de faglige forudsætninger for løsning af offentlige opgaver ændret.

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

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

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

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

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

I den forbindelse anmodes kommissionen om:

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

ring af opgaverne har konsekvenser for vurderingen af hensigtsmæssige kommunestørrelser, jf. *pkt. 1*.

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

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

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

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

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

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

Kommissionen skal afslutte sit arbejde senest med udgangen af 2003.

Kommissionen sammensættes som følger:

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

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

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

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

1.2. Strukturkommissionens sammensætning

Strukturkommissionen fik følgende sammensætning:

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

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

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

2.1. Kommissionens opgave

Strukturkommissionen fik ved sin nedsættelse i oktober 2002 til opgave:

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

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

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

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

At vurdere fordele og ulemper ved at reducere antallet af forvaltningsled med direkte folkevalgt ledelse fra tre til to. Kommissionen anmodes i denne forbindelse om at opstille alternative forslag til, hvor ansvaret for løsningen af de offentlige opgaver kan placeres. Kommissionen skal i disse overvejelser angive, om en ændret placering af opgaverne har konsekvenser for vurderingen af hensigtsmæssige kommunestørrelser, jf. *pkt. 1*.”

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

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

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

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

2.2. Kommissionens overvejelser og anbefalinger

2.2.1. De opstillede modeller

Det fremgår af kommissoriet for Strukturkommissionen:

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

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

Kommissionen har med udgangspunkt i kommissoriet opstillet en række modeller for den offentlige sektors struktur og opgavefordeling, og i forlængelse heraf vurderet de hensigtsmæssige størrelser for de kommunale og regionale enheder i de forskellige modeller.

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

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

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

De belyste modeller for indretningen af den offentlige sektor er hver især forbundet med fordele og ulemper. Dette gælder dels i forhold til, hvorvidt de forskellige modeller tilgodeser de overordnede kriterier, som kommissionen i henhold til kommissoriet blandt andet har skullet lægge til grund ved vurderingen af de for-

skellige modeller, dels i forhold til modellernes evne til at håndtere de problemer, som kommissionen har konstateret i relation til den nuværende struktur og opgavefordeling, og de fremtidige udfordringer for den offentlige sektor.

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

Nærværende afsnit indeholder kommissionens overordnede overvejelser og anbefalinger.

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

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

Kommissionen finder, at det decentraliseringsprincip, der ligger bag indretningen af den offentlige sektor, rummer væsentlige kvaliteter. En decentral struktur, hvor opgaverne løses så tæt på borgerne som muligt, giver mulighed for at tilpasse opgaveløsningen til lokale forhold og skaber et bredt demokratisk fundament for løsningen af de offentlige opgaver. Kommissionen finder det vigtigt, at decentraliseringsprincippet også fremover tillægges stor vægt i forbindelse med overvejelser om opgavefordelingen.

Det er således også kommissionens vurdering, at den nuværende indretning af den offentlige sektor samlet set har skabt gode rammer for løsningen af de offentlige opgaver. Det er ligeledes vurderingen, at de strukturmæssige rammer for opgaveløsningen

på nogle områder, herunder den almindelige folkeskoleundervisning og daginstitutionsområdet, generelt må betragtes som rimelig velfungerende, om end den givne struktur ikke giver mulighed for fuldt ud at indhøste stordriftsfordele og ikke sikrer optimale vilkår for at give borgerne bredde i valgmulighederne.

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

Svagheder i den nuværende struktur

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

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

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

Kommissionens analyser viser, at *en stor del af de nuværende forvaltningsenheder er uhensigtsmæssigt små* i forhold til den opgaveløsning, som lovgiverne i dag kræver. De mindre kommuner har problemer med at sikre en tilstrækkelig faglig bæredygtighed i opgaveløsningen på en række områder og har højere udgifter pr. ind-

bygger korrigeret for forskelle i kommunernes udgiftsbehov og økonomiske formåen. De mindre kommuner kan endvidere have svært ved at sikre bredde i borgernes valgmuligheder. De mange relativt mindre forvaltningsenheder gør det også sværere at indhøste de fordele, som digitaliseringen giver mulighed for. Tilsvarende er de fleste af de nuværende amter for små til at sikre en optimal planlægning på sygehusområdet. Endelig skaber den begrænsede geografiske udstrækning af amterne i hovedstadsregionen koordinationsproblemer, navnlig på sundheds, trafik- og planlægningsområderne.

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

Kommissionens arbejde har endvidere peget på, at der på enkelte områder kan identificeres problemer som følge af *parallelle funktioner/opgaver fordelt på flere forvaltningsled*. Som eksempler herpå kan nævnes beskæftigelsesindsatsen, hvor kommuner og stat har parallelle funktioner, og ungdomsuddannelserne, der er fordelt mellem staten og amterne. For borgeren kan denne opdeling resultere i indbyrdes ukoordinerede tilbud, og mellem forvaltningsledene kan det vanskeliggøre en koordinering og prioritering i opga-

vevaretagelsen, ligesom det kan vanskeliggøre effektiviseringer og kvalitet i opgavevaretagelsen. Hertil kommer en risiko for, at effekten af indsatsen påvirkes negativt. Også disse problemstillinger forstærkes af det begrænsede samfundsøkonomiske råderum i de kommende år.

Fremtidige udfordringer

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

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

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

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

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

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

En reform er en nødvendig, men ikke tilstrækkelig betingelse

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

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

Ligeledes vurderer kommissionen, at de påpegede problemer ikke vil kunne løses tilfredsstillende gennem øget anvendelse af kommunale samarbejder. Frivillige kommunale samarbejder kan være en hensigtsmæssig måde at organisere navnlig udførelsen af visse opgaver på og vil formentlig – uanset størrelsen af kommuner og amter – på visse områder være nødvendige, idet der vil være opgaver, som vanskeligt passer ind i den valgte struktur. Imidlertid indebærer samarbejderne – navnlig i form af egentlige fællesskaber – en risiko for uklar ansvarsplacering, hvorfor de ikke bør være forudsætningen for at kunne løse kerneopgaverne.

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

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

Demokrati og bæredygtighed

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

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

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

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

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

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

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

Der foreligger kun i begrænset omfang dokumentation, der kan belyse lokaldemokratiets funktion i amterne. Borgernes valgdeltagelse til amtsrådsvalgene falder en anelse med stigende størrelse. Der er dog i modsætning til analysen af kommunalvalgene ikke taget højde for demografiske, sociale og økonomiske forhold, hvorfor sammenhængen skal tolkes med varsomhed.

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

2.2.3. Forudsætninger for gennemførelse af en reform

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Fuld udnyttelse af potentialerne for en endnu mere velfungerende offentlig sektor vil således efterfølgende kræve politiske initiativer og prioriteringer med henblik på at udnytte de nye rammers muligheder.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

For det andet vil kommuner og regioner af tilstrækkelig størrelse skabe forudsætningerne for at samle opgaver, der i dag varetages af flere forskellige myndigheder hos én myndighed. En samling af en række opgaver blandt andet på det sociale område, på beskæftigelsesområdet og på ungdomsuddannelsesområdet hos én myndighed vil medvirke til at sikre en større sammenhæng i opgavevaretagelsen. Samtidig vil en samling af beslægtede opgaver eller parallelle funktioner på ét forvaltningsniveau kunne forbedre den overordnede styring og prioritering.

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

gennem oprettelse af servicecentre, jf. *kapitel 28 om digital forvaltning*.

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

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

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

Alt i alt er det med hensyn til *det regionale niveau* kommissionens opfattelse, at udviklingen stiller krav om væsentlig større regioner. Kommissionen vurderer samlet set, at hensynet til løsningen af navnlig sundheds- og planlægningsopgaverne tilsiger, at landet fremover bør inddeles i højst 7-8 regioner. Kommissionen finder endvidere, at antallet af regioner ikke bør være færre end tre. Hensynet til planlægningen af den specialiserede sygehusbehandling taler for relativt få amter, mens hensynet til lokalkendskab, statens styringsmuligheder og varetagelsen af visse øvrige regionale opgaver taler for, at amterne ikke bliver for store. Det konkrete antal af regioner må ses i sammenhæng med regionernes opgaveportefølje, samt hvorvidt der er tale om direkte eller indirekte valgt ledelse.

Det er endvidere kommissionens vurdering, at løsningen af hovedstadsproblemerne forudsætter, at der etableres en region eller et

amt af en størrelse, der muliggør en hensigtsmæssig placering af H:S' og HUR's nuværende opgaver.

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

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

Der er tilsvarende betydelig usikkerhed forbundet med vurderingen af en kommunal minimumstørrelse ved den nuværende opgavefordeling. Det er imidlertid kommissionens samlede vurdering, at en mindstestørrelse på 20.000 indbyggere vil kunne sikre rammerne for en tilfredsstillende faglig bæredygtighed i løsningen af de væsentligste opgaver. Denne kommunestørrelse vil imidlertid ikke give samme muligheder som kommuner på 30.000 indbyggere for en samling af opgaveansvaret i kommunerne f.eks. på det sociale og socialpsykiatriske område. Endvidere kan det ikke vurderes med sikkerhed om kommuner på 20.000 vil være tilstrækkeligt økonomisk bæredygtige til at muliggøre et enstrengt beskæftigelsessystem.

Dog vil kommuner på 20.000 indbyggere gøre det muligt at hæve grundtaksterne på det sociale område og dermed give kommunerne

en større del af opgaverne på det sociale og socialpsykiatriske område. Endvidere skønnes det, at kommuner på minimum 20.000 indbyggere vil muliggøre en samling af specialundervisningen i kommunerne.

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

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

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

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

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

Kommissionen finder i relation til beslutningsprocessen, at det er vigtigt, at beslutningerne om ændringer af den offentlige sektors struktur, herunder ændringer i opgavefordelingen mellem de administrative niveauer, ses i sammenhæng og derfor træffes samtidigt. En samlet politisk stillingtagen vil skabe klarhed om den fremtidige ansvarsfordeling og understøtte hensynet til en forholdsvis kort omlægningsproces. En samtidig stillingtagen vil primært være begrundet i to forhold.

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

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

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

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

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

2.2.6. Anbefaling vedrørende gennemførelse af en reform

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

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

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

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

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

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

Der vil således være behov for at gennemføre en række administrative forberedelser – herunder personaleomflytninger, organisationsændringer, stillingtagen til kontraktforhold med eksterne leverandører og sammenlægning af it- og lønsystemer – der er nødvendige for at sikre en fornuftig sammenlægning og overtagelse af de pågældende opgaveområder. Ligeledes vil det i forhold til det politiske niveau være vigtigt at sikre den fornødne tid til valgforberedelse mv.

Det er kommissionens vurdering, at hensynet til disse praktiske forberedelser må indtænkes i den samlede proces, men med bevarelse af målet om det kortest mulige omlægningsforløb. Det vil i re-

lation til de praktiske forberedelser være af betydning, at der gives plads til at tilrettelægge en lokal implementeringsproces, som kan tilgodese ønsker om et hensigtsmæssigt lokalt forløb inden for overordnede rammer.

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

2.2.7. Anbefaling af geografiske kriterier

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

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

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

Kommissionen kan dog ikke afvise, at der i enkeltstående tilfælde, f.eks. i tyndt befolkede områder, kan være behov for at afvige fra de nævnte minimumsstørrelser af hensyn til borgernes oplevelse af politisk nærhed kombineret med den geografiske udstrækning af kommunerne.

Kommissionen har i sit arbejde ikke fundet belæg for, at de største kommuner med fordel kan gøres endnu større gennem sammenlægninger. Tværtimod er der indikationer på stordriftsulemper i kommuner med mere end 50.000 indbyggere. Geografiske forhold kan dog i konkrete tilfælde alligevel tale for enkeltstående udvidelser af selv sådanne kommuner. Tilsvarende finder kommissionen,

at kommuner, som allerede i dag har et højt indbyggertal, ikke vil skulle deles op, idet det vurderes, at princippet om ét bysamfund – én kommune, der ligger bag den nuværende kommuneinddeling, stadig vil være centralt. Kommissionen kan dog ikke afvise, at der ligeledes i enkeltstående tilfælde vil være eksempler, hvor et yderområde af en stor kommune med fordel vil kunne sammenlægges med nabokommuner.

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

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

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

Disse hensyn vil i enkeltstående tilfælde kunne tale for, at en kommune eller et amt ikke indgår som en helhed i en sammenlægning med andre, men at der sker en opdeling med henblik på, at de enkelte dele af kommunen eller amtet indgår i sammenlægninger til forskellig side. Der kan således være tilfælde, hvor der allerede i dag ikke er en udtalt samhørighed inden for den enkelte forvaltningsenhed.

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

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

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

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

2.2.8. Øvrige anbefalinger

Kommissionens arbejde har peget på, at det på enkelte områder, der ligger uden for kommissionens kommissorium, kan være hensigtsmæssigt yderligere at analysere behovet for forandringer set i lyset af de oven for gennemgåede anbefalinger til ændringer af den nuværende struktur.

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

visse tilfælde være andre hensyn – som eksempelvis tungtvejende hensyn til fortrolighed – der taler imod.

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

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

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

Kommissionen har i sit arbejde koncentreret sig om at vurdere den del af de offentlige opgaver, der har betydning for den offentlige sektors struktur. Det vil imidlertid i forbindelse med en ændring af den nuværende inddeling og opgavefordeling være nødvendigt at tage stilling til en placering af en række øvrige opgaver. Placeringen af disse opgaver må afhænge af beslutningen om den nærmere struktur, men det er kommissionens opfattelse, at hensynet til en borgernær opgavevaretagelse og en større sammenhæng i opgavevaretagelsen bør indgå med stor vægt. Kommissionen har foretaget en kortfattet gennemgang af visse af politiets kundeserviceopgaver og bevillingssager, statsamternes borgerrettede opgaver, rednings- og ambulanceberedskaberne, udvalgte opgaver på kulturområdet, tilsynet med diger og kystbeskyttelse, administrationen af skovloven, visse opgaver på uddannelsesområdet samt jordbrugskommissionerne. Det er kommissionens vurdering, at der, afhængigt af de overordnede beslutninger om strukturen, kan være muligheder for en bedre placering af nogle af disse opgaver.

Kommissionen anbefaler, at det i forbindelse med en ændring af den offentlige sektors indretning vil være hensigtsmæssigt at gennemgå en række øvrige offentlige opgaver, herunder statslige op-

gaver, for at vurdere, om der er opgaver, der med fordel vil kunne løses tættere på borgerne i en ny struktur, samt om der vil kunne skabes en større sammenhæng i opgavevaretagelsen.

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

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

De opstillede modeller er:

1. Model med uændret opgavefordeling, men med større kommuner og amter.
2. Model med tre forvaltningsled med direkte valg, hvor især amterne og i et vist omfang kommunerne tilføres nye opgaver. Denne model benævnes ”den brede amtsmodel”.
3. Modeller, hvor især kommunerne tilføres nye opgaver, mens amternes opgaveportefølje reduceres, så de alene varetager opgaver, der stiller betydelige krav til geografisk råderum og befolkningsmæssigt underlag. Der opstilles tre overordnede modeller, afhængigt af valgformen til det regionale niveau:
 - a. ”Den brede kommunemodel”, hvor der er direkte valg på regionalt niveau.
 - b. En ”kommuneregionsmodel” med samme opgavefordeling som under a., men hvor regionerne ledes af regionsråd valgt af regionernes kommunalbestyrelser.
 - c. En ”partiregionsmodel” med samme opgavefordeling som under a., men hvor regionerne ledes af regions-

råd sammensat af kommunalbestyrelsesmedlemmer udpeget af og blandt partiernes kommunalbestyrelsesmedlemmer i regionen.

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

4. Model, hvor alle opgaverne placeres i to direkte valgte forvaltningsled – staten og kommunerne. Denne model benævnes ”statsmodellen”.

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

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

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

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

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

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

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

På beskæftigelsesområdet er det kommissionens vurdering, at der vil kunne opnås en bedre opgaveløsning, hvis der sker en samling af det nuværende opdeltede system. Et sådant enstrengt system vil indebære, at ansvaret for alle målgrupper og ydelser på beskæftigelsesområdet er samlet hos samme myndighed. Dette indebærer en samling af ansvaret for forsikrede og ikke-forsikrede ledige, ikke-arbejdsmarkedsparate kontanthjælpsmodtagere, revalidender, sygedagpengemodtagere, personer i fleks- og skånejob mv. Med en sådan samling opnås mulighed for en helhedsorienteret tilgang, hvor det arbejdskraftpotentiale, der i større eller mindre omfang er til stede i alle målgrupper, kommer i fokus, og hvor der samtidig kan gives sociale eller andre tilbud i de tilfælde, hvor dette er relevant. I den sammenhæng er det væsentligt, at der sker et effektivitets- og kvalitetsløft i dele af den nuværende kommunale indsats. Det kan således konstateres, at der er en stor variation i kommunernes indsats, både med hensyn til visitationspraksis og i en vis grad indsatsens omfang og effekter. Der er dermed et forbedringspotentiale i indsatsen, jf. *kapitel 17*.

Kommissionen har lagt til grund, at den offentlige beskæftigelsesindsats i et enstrengt system forankres i kommunerne, idet opgaveløsningen er sammenhængende med de øvrige kommunale opgaver på især socialområdet. En sådan omlægning indebærer endvidere, at kommunerne får et finansielt medansvar for de forsikrede ledige. Etablering af et enstrengt system vil imidlertid forudsætte en fortsat betydelig statslig styring og deltagelse med henblik på at

sikre en effektiv og ensartet indsats samt en effektiv landsdækkende jobformidling. Endvidere anser kommissionen det for vigtigt, at der så vidt muligt sker en harmonisering af reglerne i de forskellige forsørgelsesordninger.

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

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

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

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

Som en alternativ løsning har kommissionen endvidere peget på fortsat kommunal varetagelse som en mulighed. Denne løsning in-

debærer, at ligningsaktiviteterne skal samles i væsentligt færre enheder i form af kommunale ligningscentre, der kombineres med lokal borgerbetjening i de enkelte kommuner. Kommissionen må dog samtidig pege på, at denne løsning ikke vil tilgodese hensynet til at sikre en tværgående styring og prioritering inden for den samlede skatte- og afgiftsadministration.

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

Tabel 2.1. Opgavefordelingen i kommissionens hovedmodeller med ændret opgavefordeling

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

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

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

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

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

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

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

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

2.3.2. Regioner med bred opgaveportefølje (den brede amtsmodel)

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

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

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

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

2.3.3. Regioner med smal opgaveportefølje

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Den brede kommunemodel

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

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

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

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

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

Regionsmodel med kommunevalgform (kommuneregionsmodel)

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

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

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

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

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

Regionsmodel med partivalgform (partiregionsmodel)

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

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

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

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

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

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

Fleksibel regionsinddeling

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

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

- Sundhed.
- Kollektiv trafik.
- Ungdomsuddannelser.

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

2.3.4. Alene to forvaltningsled

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

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

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

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

2.3.5. Samlet vurdering af modellernes fordele og ulemper

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Modellerne tilgodeser følgende kriteriehensyn i væsentlig forskellig grad:

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

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

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

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

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

Model med uændret opgavefordeling, ændrede amts- og kommunestørrelser

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

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

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

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

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

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

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

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

Den brede amtsmodel

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Den brede kommunemodell og regionsmodeller med indirekte valg

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Specifikke fordele og ulemper ved den brede kommunemodell

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

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

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

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

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

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

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

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

Specifikke fordele og ulemper ved en regionsmodel med kommunalvalgform

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Specifikke fordele og ulemper ved regionsmodel med partivalgform

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

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

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

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

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

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

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

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

Statsmodellen

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

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

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

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

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

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

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

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

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

2.4. Særudtalelser

2.4.1. Særudtalelse fra amtsrådsforeningen

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Mindretallet anbefaler,

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

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

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

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

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

Generelle bemærkninger til mindretallets anbefalinger

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

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

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

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

Bemærkninger til mindretallets enkelte anbefalinger

Ad 1.

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

Ad 2.

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

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

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

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

Ad 3.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Ad 4.

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

Ad 5.

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

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

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

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

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

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

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

Ad 6 og 7.

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

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

Ad 8.

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

Ad 9.

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

2.5. Resumé af hovedbetænkningen i øvrigt

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

2.5.1. Den offentlige sektors rolle og indretning

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

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

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

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

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

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

2.5.2. Kommissoriets/kommissionens kriterier

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

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

Kommissionen har valgt at gruppere kriterierne i fire overordnede grupper:

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

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

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

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

2.5.3. Demokratisk bæredygtighed

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

2.5.4. Borgerinddragelse og politisk nærhed

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

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

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

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

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

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

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

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

2.5.5. Demokratisk kontrol og politisk styring

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

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

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

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

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

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

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

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

2.5.6. Borgernes valgmuligheder

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

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

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

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

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

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

2.5.7. Kvalitet i opgaveløsningen og faglig bæredygtighed

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

2.5.8. Økonomisk bæredygtighed

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

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

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

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

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

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

2.5.9. Effektivitet

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

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

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

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

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

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

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

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

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

2.5.10. Styrbarhed – styringsrelationen mellem stat, amter og kommuner

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

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

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

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

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

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

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

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

for en detailstyring med statslig regulering af kommunernes arbejdsprocesser.

2.5.11. Udførelsen af offentlige opgaver

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

2.5.12. Overvejelser om finansiering

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

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

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

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

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

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

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

2.5.13. Centrale hensyn ved en strukturreform

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

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

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

Om forholdet mellem struktur og de centrale hensyn konkluderes følgende:

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

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

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

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

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

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

2.6. Betænkningen i øvrigt

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

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

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

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

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

WWW.IM.DK