



DET KOMMUNALE SELVSTYRE – PÅ TÆRSKLEN TIL EN NY STRUKTUR



Udgivet af: KL og Indenrigs- og Sundhedsministeriet

Publikationen kan bestilles hos:

Schultz Boghandel

E-mail: schultz@schultz.dk

Tlf.nr.: 43 22 72 88 / 43 22 73 06

Publikation

Omslag: Manipulation.as

Foto: Collection: Photodisc Red

Photographer: Peter Cade

Tryk: Schultz Grafisk A/S

Oplag: 5.000 stk.

Pris: gratis

ISBN-nr: 87-7601-188-7

Elektronisk publikation

Produktion: Schultz Grafisk A/S

ISBN-nr: 87-7601-189-5

Publikationen kan hentes på Indenrigs- og Sundhedsministeriets hjemmeside: www.im.dk
og på KLs hjemmeside: www.kl.dk

Indhold

Forord	1
Sammenfatning	3
1. Det kommunale selvstyre efter kommunalreformen	11
1.1 Kommunalreformen styrker det decentrale Danmark	12
1.2 Økonomiske rammevilkår	13
1.3 Kommuneaftalerne for 2006 og 2007	14
1.4 Procesfrihed fremmer fleksibilitet, innovation og effektivitet	16
1.5 Forudsætninger for en styrket målstyring	17
2. Regelstyring	23
2.1 Undersøgelse af forskrifter rettet mod primærkommunerne i 2000	25
2.2 Undersøgelse af procesregulering i 2005	26
2.3 Ministeriernes vurdering af regeludstedelsen i 2006	27
2.4 En ny metode til vurdering af administrative konsekvenser – VAKKS	29
2.5 Fremtidig opfølgning på udviklingen af regelstyringen	31
3. Det lokale demokrati	33
3.1 Valgdeltagelse og politisk repræsentation	33
3.2 Folkeafstemningerne om lokalt tilhørsforhold i 2005	37
3.3 Borgerne interesserer sig for kommunen og kommunalpolitik	39
3.4 Borgernes viden om og kendskab til kommunen og kommunalpolitik	41
3.5 Borgernes tilknytning til kommunen	43
4. Økonomisk handlerum	45
4.1 Udviklingen i bindingerne på de kommunale midler	48
4.2 Udvikling i incitamentsstyringen af kommunerne	52
4.3 Kommunernes forbrug på dagtilbuds-, folkeskole- og ældreområdet	56
4.4 Skatteudskrivningen i perioden siden 2001	68
4.5 Variationer i kommunernes skatteudskrivning	70
5. Kvalitet og faglig bæredygtighed	81
5.1 Fortsat udvikling i kommunernes faglige bæredygtighed	82
5.2 Stigende professionalisering af de administrative funktioner	88
5.3 Brugertilfredshed	91
5.4 Måling af faglig bæredygtighed fremover	97

Forord

Den 1. januar 2007 bliver en ny offentlig struktur til virkelighed i Danmark og 98 større og mere bæredygtige kommuner vil indtage en central position som omdrejningspunktet for den offentlige sektors borgervendte opgavevaretagelse.

Med den nye struktur er fundamentet for en fortsat solid decentral forankring af opgavevaretagelsen styrket. I årene frem skal kommuner, regering og Folketing samarbejde om at udnytte det potentiale for en styrkelse af selvstyret, der er skabt med gennemførelsen af kommunalreformen.

Vi skal sikre regering og Folketing mulighed for at foretage overordnede prioriteringer og for at fastsætte rammerne for opgavevaretagelsen samtidig med, at kommunerne inden for de overordnede rammer får mulighed for at prioritere og tilrettelægge opgavevaretagelsen, som man lokalt finder det mest hensigtsmæssigt.

I 2005 blev der med økonomaftalen for 2006 igangsat et dialogprojekt blandt andet med det formål at sikre, at intentionerne bag kommunalreformen bliver ført ud i livet. I dialogprojektet er der således en fortsat dialog om fremdriften i kommunalreformen og ligeledes om rammerne for og udviklingen i det kommunale selvstyres vilkår i lyset af reformen.

Her på tærsklen til kommunalreformens ikrafttræden er der mellem KL og Indenrigs- og Sundhedsministeriet enighed om, at det er nyttigt i regi af dialogprojektet at gøre status over det kommunale selvstyre og de udviklingstendenser for selvstyret, der kan identificeres på nuværende tidspunkt.

Vilkårene for det kommunale selvstyre er med jævne mellemrum et varmt emne på den kommunalpolitiske dagsorden - og det er ingen hemmelighed at bølgerne til tider går højt, når der udveksles holdninger vedrørende selvstyret.

Formålet med udarbejdelsen af en fælles publikation om det kommunale selvstyre er ikke at sætte punktum for debatten om kommunestyret eller at opnå fuldstændig enighed om alle emner af betydning for det kommunale selvstyre. Der vil altid være emner af betydning for selvstyret, som kommuner og regering ikke ser helt ens på – det kan ikke være anderledes - og det er kun med til at sikre en fortsat levende dialog om emnet.

Hensigten med nærværende publikation er snarere at identificere indikatorer for selvstyret, som det vil være relevant at følge i det fælles fremadrettede arbejde for et stærkt kommunestyre, herunder at gøre status for disse indikatorer i 2006.

Vi ser frem til at følge selvstyrets udvikling, når Det nye Danmark er en realitet. Det er ambitionen, at nærværende status for selvstyret kan anvendes som pejlemærke, når vi senere skal tage bestik af, om selvstyret er på rette kurs.

God læselyst!

KL

Indenrigs- og Sundhedsministeriet

December 2006

Sammenfatning

Når kommunalreformen træder i kraft 1. januar 2007 ændres det kommunale landkort, den kommunale opgaveportefølje og kommunernes økonomiske rammer, og dermed vilkårene for den kommunale opgavevaretagelse. Kommunerne konsolideres i større og mere bæredygtige enheder og får et solidt fundament for at kunne løfte flere opgaver i en fortsat glidende decentralisering. Samtidig får kommunerne med reformen et større og mere sammenhængende ansvar for de borgernære offentlige opgaver.

Med henblik på at sikre en fortsat tæt dialog mellem regeringen og KL om fremdriften i kommunalreformen og om rammerne for og udviklingen i det kommunale selvstyres vilkår i lyset af reformen igangsatte KL, Indenrigs- og Sundhedsministeriet og Finansministeriet i 2005 et dialogprojekt. KL og Indenrigs- og Sundhedsministeriets fælles udgivelse af denne publikation om status for det kommunale selvstyre har sit udspring i dialogprojektet.

Der er enighed mellem staten og kommunerne om at sigte mod et stærkt kommunestyre, der i højere grad baseres på mål- og rammestyring. Dette ændrer naturligvis ikke ved, at der også fremover vil opstå hensyn, som kommer på tværs af de fælles målsætninger for kommunestyret. Det er ikke mindst forskellige nationale styringsmæssige hensyn, der vil kunne give anledning til en række dilemmaer i samspillet mellem stat og kommuner.

Kommunerne udfører naturligvis ikke deres opgaver i et regel- og styringstomrum. På nogle områder er rammerne for opgaveløsningen ganske vide, mens de på andre områder er mere beskedne. Tilsvarende kan der være forskelle i den økonomiske styring af de forskellige serviceområder. Reguleringen og styringen afspejler ofte meget varierende nationale hensyn, hensyn til borgernes retssikkerhed, ligebehandling etc. Herudover er der forskellige historiske betingede traditioner for mere eller mindre detailstyring på forskellige sektorområder. Regeringen har i forbindelse med gennemførelsen af lovgivningen om kommunalreformen tilrettelagt en

særlig koordinationsprocedure med henblik på at undgå tilfældigheder og manglende systematik i den statslige regulering af den nye opgavefordeling.

På en række konkrete områder er der således forskellige saglige hensyn og begrundelser for, at der fra regeringens og Folketingets side stilles mere detaljerede krav til kommunernes opgavevaretagelse. Der kan imidlertid være god grund til løbende at overveje, hvorvidt der på de forskellige områder fortsat er behov for de mere detaljerede reguleringer af den kommunale opgavevaretagelse, der tidligere er fastlagt, eller om det har udviklet sig til en detailstyring af kommunerne som ikke altid er lige hensigtsmæssig.

En af ambitionerne med dialogprojektet er at undgå unødigt statslig detailstyring, som forskyder den kurs, som blev sat med kommunalreformen. Dialogprojektet er således et væsentligt element i den tværgående koordinering af de kommende års statslige styringsinitiativer.

Som eksempel på behovet for en tværgående koordinering kan nævnes processtyringen af kommunerne, hvor kommunerne i de senere år har oplevet en stigende tendens til, at staten regulerer, hvordan administrative processer skal organiseres. Det var baggrunden for det fælles udvalgsarbejde i 2005 om problemstillingen. KL har fremført, at processtyringen er gået for vidt, og regeringen har tilkendegivet, at den er indstillet på at drøfte, hvordan en mål- og rammestyring kan udvikles med respekt for de styringsmæssige hensyn, som staten skal varetage.

Et element i denne diskussion knytter sig til den fælles ambition om at styrke dokumentationen af den kommunale opgaveløsning. Med en øget anvendelse af mål- og rammestyring følger også en forpligtelse for kommunerne til at dokumentere de opnåede resultater. Dilemmaet er risikoen for, at der bliver skabt et dokumentationsomfang, der resulterer i yderligere bureaukratisering. KL har på dette område fremført, at de statslige dokumentationskrav er for detaljerede og ofte fokuserer opmærksomheden uhensigtsmæssigt. Derfor er der på dette område etableret et flerårigt projekt, der skal sikre en koordineret udvikling af den nationale dokumentation.

Endelig kan den økonomiske styring af kommunerne nævnes, hvor der i en årrække har været et nationalt ønske om i højere grad at kunne målrette de nationale midler til kommunerne. Svaret har i flere omgange været brugen af forskellige puljer. Denne anvendelse af puljer har KL kritiseret med henvisning til, at det kan

skævvride den lokale prioritering og i nogle tilfælde indebære mere administration. Dette tema har været centralt i økonomiforhandlingerne, og regeringen og KL har i den forbindelse i flere tilfælde opnået enighed om en fordeling af puljemidler efter generelle fordelingsnøgler.

Eksemplerne understreger de forskellige hensyn og dilemmaer i styringsrelationen mellem stat og kommuner, men de understreger også behovet for en stor opmærksomhed på problemstillingen, hvis kommunalreformen og dens intentioner om mere bæredygtige kommuner skal nå i mål.

Publikationen indledes med en præsentation af de drøftelser om principper for styring af kommunerne, der siden 2004 har fundet sted mellem regeringen og KL (kapitel 1). For så vidt angår indikatorer for selvstyrets vilkår er det valgt at sætte fokus på indikatorer inden for følgende temaer: Udviklingen i omfang og karakter af regelstyringen af kommunerne (kapitel 2), det lokale demokrati (kapitel 3), kommunernes økonomiske handlerum (kapitel 4), og faglig bæredygtighed og kvalitet i den kommunale opgavevaretagelse (kapitel 5).

Kommunalreformen medfører en række forandringer af det kommunale landskab og åbner muligheder for ændring af styringsrelationerne mellem stat og kommuner. I publikationens første kapitel redegøres for de løbende drøftelser af rammerne for det kommunale selvstyre, der de seneste år har fundet sted mellem regeringen og KL i regi af de årlige aftaler om kommunernes økonomi samt i regi af dialogprojektet.

Det fremgår af kapitlet, at regeringen og KL er enige om, at fokus i den fremtidige styring af kommunerne i højere grad skal rettes mod opstilling af mål og økonomiske rammer frem for regulering af processerne i kommunernes opgaveløsning. I kapitlet præsenteres således en række principper for styringen af kommunernes opgavevaretagelse, herunder for god mål- og rammestyring.

I forlængelse heraf beskrives endvidere en række forudsætninger for en vellykket målstyring, herunder at både regeringen og kommunerne må forpligtige sig i forhold til de aftalte mål og rammer, og at det gennem dokumentation og opfølgning kan vurderes, om målene er blevet indfriet, samt at der i samarbejde mellem regeringen og kommunerne i hvert enkelt tilfælde skabes klarhed over konsekvenser ved manglende målopfyldelse.

Der er enighed om, at den nationale målstyring skal baseres på en række få overordnede mål, mens kommunerne selv fastsætter mere konkrete mål. I nogle tilfælde er det ikke muligt eller hensigtsmæssigt at opstille nationale mål. Staten vil her alternativt kunne kræve, at kommunerne selv fastsætter de konkrete mål og følger op på dem – men at kommunerne har frihedsgrader til at udforme, hvordan målene skal se ud.

Efter at de fælles visioner for den fremadrettede styring af kommunerne således er skitseret i kapitel 1, gives i kapitel 2 en status for den hidtidige udvikling i omfanget og karakteren af statens juridiske regulering af kommunerne. Der identificeres i kapitlet en tendens til, at statens regulering af kommunerne over tid i stigende grad indeholder regulering af de administrative processer i kommunerne. Der er behov for at vende denne udvikling, hvis kommunalreformens vision om mere mål- og rammestyring og mindre detailstyring skal føres ud i livet.

I kapitlet 2 præsenteres endvidere en nyudviklet metode til **Vurdering af Administrative Konsekvenser for Kommunerne ved ny Statslig regulering (VAKKS)**. I forbindelse med aftalen om kommunernes økonomi for 2007 var der enighed om at igangsætte en testfase af VAKKS. På baggrund af erfaringerne skal metoden evalueres, og der skal tages endelig stilling til, hvordan lovforslag/lovområder fremover udvælges til VAKKS-målinger.

Det konkluderes i kapitlet, at der – udover arbejdet med VAKKS-metoden – fremadrettet vil være behov for at følge regeludstedelsens øvrige konsekvenser – fx i forhold til behov for metodefrihed, lokal tilrettelæggelse af arbejdsgange og innovation.

Når der med kommunalreformen samles flere opgaver i kommunerne, åbnes der mulighed for et styrket lokalt demokrati og dermed også et selvstyre med mere indhold. Kapitel 3 indeholder en karakteristik af det lokale demokrati ved overgangen til den nye struktur. På baggrund af en række indikatorer for borgernes demokratiske deltagelse, demokratisk repræsentativitet, politiske interesse og kendskab samt tilknytning til kommunen søges borgernes engagement og deltagelse i det kommunale demokrati afdækket.

Det konkluderes, at det lokale demokrati i kommunerne generelt er velfungerende. Således er der en høj politisk deltagelse i blandt andet kommunalvalgene, en stor

politisk interesse for og et godt kendskab til kommunale forhold samt en høj grad af tilknytning til kommunen.

I kapitel 4 redegøres for den hidtidige udvikling i kommunernes økonomiske handlerum, der kan ses som et billede på, i hvor høj grad kommunerne kan prioritere deres økonomiske midler i valg af serviceniveau og skatteprocent.

Der redegøres indledningsvist for, hvorledes den kommunale økonomi udspiller sig som en samlet størrelse indenfor de rammer, der årligt fastlægges imellem regeringen og KL for kommunernes økonomi under ét.

Dernæst gives en status for kommunernes handlerum for så vidt angår økonomiske prioriteringer indenfor de overordnede økonomiske rammer. Der fokuseres på flere områder: Indledningsvist ses der på, hvor stor en del af kommunernes midler, der anvendes til serviceudgifter, og dermed kan indgå i kommunernes tværgående prioritering mellem serviceområderne. Der fokuseres her desuden på forholdet mellem de midler, der anvendes til service henholdsvis administration. Det konkluderes, at andelen af kommunernes serviceudgifter, der anvendes til administration ligger nogenlunde stabilt i perioden 2000 til 2006. Det ses endvidere, at andelen af kommunens samlede nettodriftsudgifter, der anvendes til serviceudgifter er faldet i perioden 2000 til 2006. Dette skyldes dog ikke fald i serviceudgifterne, men en relativt større stigning i de øvrige udgifter.

Endvidere ses der på udviklingen i incitamentsstyringen af kommunerne ved brug af refusionssatser. Hensigten hermed er at kigge på det samlede rum for økonomisk prioritering i kommunerne. Det kan konkluderes, at der i perioden 2000 til 2006 primært er sket ændringer i refusionsprocenterne for de arbejdsmarkedsrelaterede ydelser med henblik på at øge kommunernes incitament til en aktiv beskæftigelsesindsats.

Med henblik på at opnå en indikation af udnyttelsen af det rum for prioritering, som kommunerne har, analyseres graden af variation imellem kommunernes serviceudgifter og skattefastsættelse. Analyserne viser, at der er variation imellem kommunernes udgifter på de tre udvalgte serviceområder. Hermed peger analysen på, at der er rum for en lokal vægtning af disse serviceydelser, og at kommunerne anvender dette rum.

For så vidt angår skattefastsættelse viser analysen af kommunernes adfærd, at variationen i kommunernes skatteniveauer er relativt stabil over tid, men samtidig ses det, at spektret imellem den højeste og laveste skatteprocent potentielt tillader variation mellem kommunerne.

Den faglige bæredygtighed i kommunerne har betydning for kommunernes opgavevaretagelse og dermed for, hvorledes selvstyret kan udfolde sig. Kvalitet i den kommunale opgavevaretagelse har betydning for borgernes tilfredshed med den kommunale opgavevaretagelse og dermed også for kommunernes legitimitet som producent af centrale velfærdsydelser.

Publikationens femte og sidste kapitel indeholder en beskrivelse af fire indikatorer for den faglige bæredygtighed og kvalitet i kommunernes opgavevaretagelse:

For det første belyses fastsættelsen af mål i den kommunale opgavevaretagelse, samt målopfølgning, herunder dokumentationsindsatsen i kommuner m.fl. For det andet belyses faglig bæredygtighed samt mulighederne for en styrkelse heraf med udgangspunkt i undersøgelser af kommunale chefers holdninger til begrebet faglig bæredygtighed. For det tredje belyses det kommunale administrative personales sammensætning samt indsatsen for læring og uddannelse af personalet i kommunerne. Og for det fjerde belyses kvaliteten i den kommunale opgavevaretagelse med udgangspunkt i undersøgelser af brugernes tilfredshed med kommunale kerneydelser.

Der fremgår af kapitlet, at mål- og rammestyring i stigende grad bliver anvendt i kommunerne, og at der ligeledes er iværksat en række initiativer fra kommunernes og statens side vedrørende den kommunale opgavevaretagelse.

Det konkluderes endvidere, at der blandt kommunale chefer generelt er en forventning om at større kommuner vil øge det faglige niveau i forvaltningerne og gøre det lettere at rekruttere den ønskede arbejdskraft.

For så vidt angår det administrative personales sammensætning identificeres en tendens til, at særligt andelen af akademiske medarbejdere og ledende personale har været stigende de senere år.

Endelig fremgår det for så vidt angår brugertilfredsheden, at der generelt er en meget stor tilfredshed med de kommunale kerneydelser blandt brugernes af serviceydelser på dagpasnings-, skole- og ældreområdet.

Opmærksomheden skal henledes på, at KL og Indenrigs- og Sundhedsministeriet samtidig med nærværende publikation udgiver publikationen "Kommunalreformens gennemførelse – en status", der ligeledes har sit udspring i drøftelserne i regi af dialogprojektet. Endvidere udgiver Indenrigs- og Sundhedsministeriet publikationen "Kommunalreformen – de politiske aftaler", der indeholder de centrale politiske aftaler om ændret opgavefordeling, ændret geografisk inddeling og om en kommunal finansieringsreform i forbindelse med kommunalreformen.

1. Det kommunale selvstyre efter kommunalreformen

Etableringen af de nye kommuner med nye opgaver 1. januar 2007 markerer overgangen til en ny offentlig struktur, hvor kommunerne varetager langt de fleste borgernære velfærdsopgaver.

Regeringen og KL er enige om, at etableringen af større og mere bæredygtige kommuner bør føre til større frihedsgrader i tilrettelæggelsen af de kommunale opgaver betinget af en større gennemsigthed om resultater og opfyldelse af aftalte målsætninger.

Fokus skal derfor i højere grad rettes mod opstilling af mål og økonomiske rammer frem for regulering af processerne i opgaveløsningen. I økonomiaftalerne for 2006 og 2007 blev regeringen og KL på den baggrund enige om en række hovedprincipper for den fremtidige dialog, herunder mere mål- og rammestyring.

I kapitlet beskrives kommunalreformens potentiale i forhold til styrkelse af det kommunale selvstyre (afsnit 1.1) Endvidere skitseres de økonomiske rammevilkår for selvstyret (afsnit 1.2) samt de principper for statens fremtidige styring af kommunerne, KL og regeringen er blevet enige om i forbindelse med økonomiaftalerne for 2006 og 2007 samt i forbindelse med dialogprojektet (afsnit 1.3 og 1.4). Endelig skitseres en række forudsætningerne for en styrket målstyring af kommunerne (afsnit 1.5).

1.1 Kommunalreformen styrker det decentrale Danmark

I den danske offentlige sektor ligger ansvaret for to tredjedele af udgifterne decentralt. Udbygningen af den offentlige velfærdsservice siden 1960'erne er således i høj grad sket ved udvikling af et stærkt kommunestyre, der leverer størstedelen af den nære service til borgerne.

Med kommunalreformen styrkes og fremtidssikres den decentrale danske model. Kommunalreformen giver kommunestyret et stærkt afsæt for i det 21. århundrede at styrke dets vigtige rolle i det danske samfund. Kommunerne konsolideres i større og mere bæredygtige enheder og får dermed et solidt fundament for at kunne løfte flere opgaver i en fortsat glidende decentralisering. Samtidig får kommunerne med reformen et større og mere sammenhængende ansvar for de borgernære offentlige opgaver, eksempelvis på social-, beskæftigelses- og miljøområdet.

Decentraliseringen sikrer, at kommunerne lokalt kan tilpasse servicen til borgernes ønsker og behov. Samtidig giver det mulighed for en effektiv og smidig serviceproduktion, der med et begrænset bureaukrati kan tilpasses de lokale betingelser og muligheder.

Boks 1.1 Kommunalreformens formål

"Målet med reformen er at fastholde og videreudvikle en demokratisk styret offentlig sektor, hvor der er etableret et solidt fundament for en fortsat udvikling af det danske velfærdssamfund.

Vi skal derfor fremtidssikre den decentrale offentlige sektor, som er et særkende for Danmark, ved at skabe bæredygtige enheder med et klart ansvar for at levere velfærdsydelser af høj kvalitet til danskerne.

Fremtidens større kommuner giver muligheder for en bedre opgaveløsning, hvor flere velfærdsopgaver kan løses i kommunerne. Med flere opgaver placeret lokalt skal demokratiet styrkes, idet flere politiske beslutninger træffes lokalt."

Kilde: Aftale om Strukturreform, juni 2004, Indenrigs- og Sundhedsministeriet.

Regeringen og KL er enige om, at decentraliseringens fordele skal udnyttes bedst muligt. Det er afgørende for at få det optimale udbytte af kommunalreformen og nå de fælles successmål om en mere enkel og effektiv offentlig sektor, der leverer en sammenhængende service af høj kvalitet til borgerne.

Decentraliseringen bør derfor ikke begrænses til at samle et større opgaveansvar i kommunerne. Med de nye økonomisk og fagligt mere bæredygtige og homogene kommunale enheder er det samtidig forventningen, at kommunerne kan sikres en større frihed i tilrettelæggelsen af de kommunale opgaver betinget af en større gennemsigtighed om resultater og opfyldelsen af nationalt fastsatte mål.

En sådan større handlefrihed for kommunerne kan opnås ved, at der i de forskellige styringsrelationer mellem staten og kommunerne i højere grad fokuseres på styring ved opstilling af mål og økonomiske rammer frem for regulering af processerne i opgaveløsningen.

Med de senere års voksende procesregulering på visse serviceområder er det en udfordring, som skal have stor opmærksomhed i de kommende år.

Folketinget er som lovgivende magt det sted, hvor rammerne for det kommunale selvstyre bliver fastlagt. I lyset af kommunalreformen blev indenrigs- og sundhedsministeren i foråret 2006 indkaldt til en forespørgselsdebat¹ om kommunestyrets udvikling. Her blev principperne fra økonomaftalen for 2006 om mere mål- og rammestyring og vigtigheden af kommunalt selvstyre i opgaveløsningen bekræftet af et flertal i Folketinget. Som opfølgning pålagde Folketinget samtidig regeringen i efteråret 2006 at redegøre for det kommunale selvstyres vilkår og at give en status for kommunalreformens gennemførelse.

1.2 Økonomiske rammevilkår

Regeringen har i sit regeringsgrundlag fra februar 2005 annonceret, at den vil fremlægge en ny økonomisk flerårsplan, der skal række frem til mindst 2015. Planen vil lægge hovedsporet for den overordnede økonomiske politik de næste mange år, herunder også de økonomiske rammevilkår for kommunerne.

¹ *Forespørgsel til indenrigs- og sundhedsministeren om det kommunale selvstyre (F28), debatteret i Folketinget den 20. april 2006.*

Af økonomiaftalen for 2007 fremgår det, at regeringen vil drøfte KLs synspunkter om de langsigtede økonomiske udfordringer for kommunerne. Regeringen og KL er enige om, at det er væsentligt, at de økonomiske rammevilkår tilrettelægges på en sådan måde, at det understøtter kommunernes tværgående økonomiske prioritering og fremmer hensigtsmæssige og fleksible styringsmekanismer. Regeringen og KL har i den forbindelse i flere tilfælde opnået enighed om en fordeling af puljemidler efter generelle fordelingsnøgler.

De økonomiske rammevilkår, der fastlægges af Folketinget, påvirker kommunernes muligheder for at fastlægge serviceniveauet over for borgerne. Regeringen og KL er i den forbindelse enige om, at der skal være klar sammenhæng mellem de målsætninger, der opstilles for velfærdsservicen, og de midler, som tages i brug for at nå målene.

1.3 Kommuneaftalerne for 2006 og 2007

I aftalen om kommunernes økonomi for 2006 er der enighed mellem regeringen og KL om, at dannelsen af fagligt og økonomisk mere bæredygtige kommuner skal udnyttes til at sikre et stærkere kommunestyre med større handlerum og ansvar. Det kan ske ved, at kommunerne får større metodefrihed i opgaveløsningen, og at kommunerne på deres side bruger kommunalreformens muligheder for dels at skabe rum for nye prioriteringer, dels at styrke opgavevaretagelsen og betjeningen af borgerne.

Regeringen og KL var i forbindelse med aftalen endvidere enige om syv hovedprincipper, som skal udgøre grundlaget for den fremtidige dialog og samarbejde. Som det fremgår af boks 1.2 var der enighed om at sigte mod et fremtidigt samarbejde med øget mål- og rammestyring og aftaleoverholdelse som omdrejningspunkter.

Boks 1.2 Hovedprincipper for den fremtidige dialog

1. Fastholdelse af en tæt løbende dialog mellem regeringen og KL, herunder at den statslige styring af kommunernes økonomi tager afsæt i princippet om, at de økonomiske rammer aftales for kommunerne under ét.
2. Aftaler om den kommunale skatteudskrivning skal overholdes.
3. Overholdelse af de udgiftspolitiske målsætninger og aftaler.
4. Den offentlige sektor har en forpligtelse til løbende at sikre den bedst mulige ressourceudnyttelse og dokumentere opgaveløsningens effekt, kvalitet og ressourceforbrug.
5. Den statslige styring af kommunerne skal baseres på mål- og rammestyring og fastholdelse af kommunalbestyrelsens ansvar for prioritering og opgaveløsning.
6. Der skal være metodefrihed til at finde lokale løsninger, hvor hensyn til den enkelte eller væsentlige samfundsinteresser ikke taler imod.
7. Der skal være overensstemmelse mellem de aftalte udgiftsrammer og regeringens og kommunernes tilkendegivelser om den kommunale service.

Kilde: Økonomiaftalen for 2006.

Der blev endvidere aftalt en række centrale principper for styringen af den kommunale opgavevaretagelse. Overordnet er der enighed om at sigte mod, at den fremtidige styring er båret af mere mål- og rammestyring kombineret med øget dokumentation og mere systematisk evaluering af den kommunale opgaveløsning. For at understøtte den tværgående koordination af de kommende års udvikling af dokumentation er der derfor etableret et flerårigt samarbejde om udviklingen af den nationale dokumentation.

I økonomiaftalen for 2007 er det bekræftet, at regeringen og KL er enige om, at etableringen af større og mere bæredygtige kommuner skal føre til større frihed i tilrettelæggelsen af de kommunale opgaver betinget af en større gennemsigtighed om resultater og opfyldelse af aftalte målsætninger. Der vil derfor i de kommende år være fokus på mulighederne for at reducere omfanget af statslig detailstyring.

Samtidig er der enighed om, at det vil være hensigtsmæssigt at følge udviklingen i kommunestyret i resten af indeværende valgperiode, herunder udviklingen i samspillet mellem staten og kommunerne og kommunernes udnyttelse af de nye muligheder i opgaveløsningen. Begge parter finder det således vigtigt at have en fortsat tæt dialog om rammerne for og udviklingen i vilkårene for det kommunale selvstyre i lyset af reformen.

Herudover vil det Kommunale og Regionale EValueringsInstitut (KREVI) spille en rolle i forbindelse med den nye kommunale struktur. KREVI skal dels følge den kommunale og regionale opgavevaretagelse og dels følge de statslige rammebetingelser for opgavevaretagelsen. KREVI's analyser vil bidrage til at tegne et billede af, hvordan kommunestyret udvikler sig.

Boks 1.3 KREVI

KREVI blev oprettet ved lov nr. 548 af 24. juni 2005. I februar 2006 blev bestyrelsen nedsat med Lisbeth Binderup som formand, og i sommeren 2006 blev Tim Jeppesen ansat som direktør. Institutet bemannes med medarbejdere fra slutningen af 2006.

KREVI har til formål ved analyser at evaluere den kommunale og regionale opgavevaretagelse og dermed understøtte indsatsen i kommuner og regioner for at fremme effektivitet og bedre ressourceudnyttelse, kvalitetsudvikling og økonomistyring. Det er endvidere et klart formål for KREVI at anvende forskellige metoder og indfaldsvinkler i evalueringerne af den kommunale og regionale opgavevaretagelse.

Et andet væsentligt element i evalueringerne er de statslige rammebetingelser for den kommunale og regionale drift. Der skal sættes fokus på styringsrelationen mellem regeringen/Folketinget og kommuner/regioner.

1.4 Procesfrihed fremmer fleksibilitet, innovation og effektivitet

I regi af de politiske dialogmøder mellem KL og indenrigs- og sundhedsministeren har der været enighed om at sigte mod at give kommunerne en udstrakt frihed til at

vælge de bedst egnede metoder i samspil med borgerne. Derved høstes fordelene ved decentralisering af beslutningskompetence, herunder væsentligst:

- Demokratisk nærhed
- Fleksibilitet og mulighed for tilpasning til lokale forhold
- Mulighed for at kunne prioritere på tværs af opgaver
- Mulighed for mere effektive arbejdsgange ved at sammentænke løsningen af flere opgaver
- Mere innovation gennem plads til forskellighed

I kapitel 2 gennemgås omvendt fordele og ulemper ved en høj grad af processtyring. Det kræver, at der sættes fokus på problemstillingen, hvis de senere års udvikling skal ændres. En metode er udviklingen og institutionalisering af VAKKS², der skal måle de administrative konsekvenser ved ny regulering.

1.5 Forudsætninger for en styrket målstyring

For at sikre at kommunalreformen også i praksis medfører en ændret styringsrelation med større kommunal handlefrihed, er det vigtigt, at der er opmærksomhed på en række centrale betingelser og forudsætninger for mere og bedre mål- og ramkestyring.

De væsentligste betingelser og forudsætninger kan sammenfattes under overskrifterne:

- Ændret styringskultur med fokus på målfastsættelse
- Øget brug af aftaler til fastsættelse af mål på delområder
- Større træfsikkerhed i aftalerne
- Mulighed for aftaler med flerårigt sigte for den endelige målopfyldelse
- Dokumentation skal være dækkende, meningsfuld og let at indsamle
- Afklaring af ansvar og konsekvenser ved manglende målopfyldelse

Listen er blevet til i enighed i regi af de politiske dialogmøder mellem KL og indenrigs- og sundhedsministeren.

² VAKKS er en nyudviklet metode til Vurdering af Administrative Konsekvenser for Kommunerne ved ny Statslig regulering. Metoden beskrives nærmere i kapitel 2.

Enigheden bygger på, at den statslige målstyring baseres på en række få overordnede mål, mens kommunerne selv fastsætter mere konkrete mål. I nogle tilfælde er det ikke muligt eller hensigtsmæssigt at opstille nationale mål. Staten vil her alternativt kunne kræve, at kommunerne selv fastsætter de konkrete mål og følger op på dem – men at kommunerne har frihedsgrader til at udforme, hvordan målene skal se ud. Eksempler på den sidste type målstyring er fx de kommunale service-redegørelser samt kvalitetsstandarder på ældreområdet. Se også afsnit 5.1.2. om brugen af mål- og rammestyring internt i kommunerne.

1.5.1 En ændret styringskultur med fokus på mål og opfølgning

På en række politiske områder er der traditionelt en højere grad af input/ressourcestyring og procesregulering af kommunerne. Det vil navnlig på disse områder være væsentligt, at der også sker ændringer i styringskulturen, således at styring baseret på mål og opfølgning i højere grad accepteres som et relevant og effektivt værktøj.

Det indgår i økonomaftalen for 2007, at regeringen og KL er enige om, at decentraliseringens fordele skal udnyttes bedst muligt, herunder ved at sikre kommunerne en større frihed i tilrettelæggelsen af de kommunale opgaver betinget af en større gennemsigtighed om resultater og opfyldelse af nationalt fastsatte mål.

Regeringen og KL er endvidere enige om vigtigheden af, at ny statslig regulering gennemføres med mindst mulig administrativ belastning af kommunerne, så ressourcerne kan bruges på service frem for bureaukrati.

En højere grad af målstyring med procesfrihed skal dog i alle tilfælde afvejes mod de hensyn til at sikre ensartethed i sagsbehandling og service til borgerne, som typisk ligger bag procesregulerende forskrifter.

1.5.2 Øget brug af aftaler til fastsættelse af mål på delområder

Brugen af aftaler som reguleringsmekanisme har først og fremmest været anvendt i forhold til de årlige økonomaftaler mellem regeringen og KL.

En udvidet anvendelse af aftaler på konkrete delområder eller afgrænsede opgaver kan bidrage til at styrke mål- og rammestyringen i kommunerne. Aftalerne kan som styringsinstrument lettere end lovgivningen give kommunerne en højere grad af metodefrihed til at indfri de politiske mål, som prioriteres fra centralt hold. De giver også større smidighed i tilrettelæggelsen af arbejds gange og organisation.

Sammenlignet med regelstyringen kan aftaler samtidig være bedre egnet til at fremme en tværgående helhedstænkning i kommunerne ved at opstille mål, der går på tværs af sektorer. Omvendt kan aftalerne ikke anvendes til at sikre større ensartethed i sagsbehandlingen eller forpligte samtlige kommuner enkeltvis på opfyldelsen af mål.

1.5.3 Større træfsikkerhed i aftalerne

Med kommunalreformen får kommunerne et endnu større ansvar for de offentlige velfærdsopgaver, end det er tilfældet i dag. De nye kommuner får – med enkelte undtagelser, jf. beskæftigelses- og aktiveringsområdet – således et samlet ansvar for de fleste borgernære velfærdsopgaver. Regeringen og Folketinget har samtidig et overordnet ansvar for kommunernes opgaver og velfærdsydelse til borgerne – det gælder såvel formelt som politisk reelt.

For at sikre at kommunernes større opgaveansvar også kan kombineres med mere mål- og rammestyring, der giver kommunerne en større frihed i tilrettelæggelsen af opgaverne, er det således afgørende, at der sikres den fornødne tillid til, at indgåede aftaler kan opfyldes.

Det er derfor nødvendigt at styrke de mekanismer, der sikrer overensstemmelse mellem aftalerne og den faktiske udvikling.

1.5.4 Mulighed for aftaler med flerårigt sigte for den endelige målopfyldelse

Hvis de centrale styringsinitiativer skal hvile på fastsættelse af effektmål, rammer og resultatkrav, er det vigtigt, at mål- og rammestyringen kan baseres på aftaler med flerårige sigt for målopfyldelse. Det skal sikre, at evalueringen af kommunernes aktiviteter og resultater kan foretages på et realistisk grundlag, ligesom det er afgørende for, at der kan opstilles relevante effektmål.

Udfordringen er at sikre fokus på de langsigtede mål fra centralt hold, så kommunerne kan opnå den fornødne stabilitet og metodefrihed til at indfri målene. I den forbindelse er det især vigtigt, at der ved indgåelse af aftaler tages hensyn til at resultat- og dokumentationskrav indrettes, så der løbende kan følges op på udviklingen frem mod de overordnede mål.

1.5.5 Dokumentation skal være dækkende, meningsfuld og let at indsamle

En forudsætning for mål- og rammestyring er, at målene kan operationaliseres, og at der efterfølgende kan følges op og vurderes på målopfyldelsen. Det eksisterende datagrundlag for måling af kommunernes aktiviteter og særligt resultater er imidlertid begrænset og uensartet opgjort. Dette skaber i praksis aktuelt betydelige udfordringer i forhold til at kunne sikre et enkelt og entydigt billede af de relevante borgerrettede mål for kommunernes service.

Der skal derfor i samarbejdet mellem regeringen og kommunerne søges at opnå enighed om valg af metoder til dokumentation, ligesom der også skal opnås en fælles forståelse for, hvad dokumentationen i de enkelte konkrete tilfælde kan henholdsvis ikke kan belyse.

Dokumentationskravene bør i alle tilfælde stå i et rimeligt forhold til den indsats, der skal ydes for at nå målene.

1.5.6 Afklaring af ansvar og konsekvenser ved manglende målopfyldelse

Af hensyn til mål- og rammestyringskonceptets troværdighed er det vigtigt, at både regeringen og kommunerne forpligtiger sig på de aftalte mål og rammer, og at det gennem dokumentation og opfølgning kan vurderes, om målene er blevet indfriet. Derudover er det også vigtigt, at der i samarbejde mellem regeringen og kommunerne i hvert enkelt tilfælde skabes klarhed over og i videst muligt omfang enighed om konsekvenser ved manglende målopfyldelse.

I boks 1.4 nedenfor er sammenfattet de væsentligste principper for god mål- og rammestyring af de nye kommuner.

Boks 1.4 Principper for god mål- og rammestyring

- Styringen skal have fokus på klare mål, som sikrer kommunerne den fornødne metodefrihed.
- De opstillede mål skal være karakteriseret ved, at de er
 - relevante for borgerne
 - målbare og operationaliserbare
 - fokuseret på resultater og effekter
 - entydige og uden unødig kompleksitet
- Der kan anvendes aftaler til fastsættelse af mål på delområder, evt. som opfølgning på overordnede mål i den årlige økonomiaftale eller i lovgivning.
- Styringen af kommunerne kan på delområder baseres på aftaler med flerårigt sigte for endelig målopfyldelse.
- Aftaler, der vedrører mål med et flerårigt sigte, bør indeholde delmål, således at målopfyldelsen løbende kan vurderes.
- Dokumentationsindsatsen indrettes, så der løbende kan følges op på udviklingen frem mod indfrielse af de fastsatte mål.
- Metoder til dokumentation skal være entydige og sikre mulighed for at sammenligne målopfyldelse på tværs samt vurdere samlet målopfyldelse for kommunerne under ét.
- Der skal være enighed og troværdighed om opfølgning på mål og konsekvenser ved manglende målopfyldelse.

Kilde: Notat om mål- og rammestyring – samspillet mellem staten og kommunerne efter kommunalreformen, februar 2006, udarbejdet i regi af dialogprojektet mellem Indenrigs- og Sundhedsministeriet og KL.

2. Regelstyring

Omfanget og karakteren af statens regulering af kommunerne har stor betydning for det kommunale selvstyres vilkår. Temaet har derfor naturligt været rejst flere gange i forbindelse med de årlige forhandlinger om kommunernes økonomi, og der er foretaget flere undersøgelser af regelstyringens karakter, omfang og konsekvenser.

Formålet med dette kapitel er at give en status for omfanget og karakteren af statens juridiske regulering af kommunerne med henblik på, at der senere kan foretages opfølgende undersøgelser af udviklingen i regelstyringen.

På baggrund af tidligere undersøgelser belyses udviklingen i statens forskriftsstyring og procesregulering af kommunerne (afsnit 2.1 og 2.2). Endvidere beskrives ministeriernes vurdering af udviklingen i udarbejdelse af love af væsentlig betydning for den kommunale drift og myndighedsudøvelse (afsnit 2.3). I afsnit 2.4 præsenteres en nyudviklet metode til Vurdering af Administrative Konsekvenser for Kommunerne ved ny Statslig regulering (VAKKS). I kapitlet peges endvidere på et fremtidigt behov for at følge regeludstedelsens konsekvenser (afsnit 2.5).

I kapitlet konstateres, at statens regulering af kommunerne i stigende grad indeholder regulering af de administrative processer i kommunerne. På baggrund af tidligere undersøgelser af kommunale chefers holdning til den statslige regulering konkluderes, at der i kommunerne er forståelse for, at regering og Folketing formulerer krav til de administrative processer i kommunerne, samt at det er opfattelsen, at disse krav på nogle områder styrker kvaliteten i kommunernes opgavevaretagelse. Samtidig peges der i kommunerne på, at de statslige regler på en række områder bliver for specifikke og dermed udgør en barriere for effektivitet og kvalitet i den kommunale opgavevaretagelse.

Der har de senere år været fokus på statens regulering af kommunerne, herunder særligt regulering af tilrettelæggelsen af administrative processer i kommunerne – en regulering der er blevet kendt under betegnelsen procesregulering. Procesreguleringen kan tage mange former - fx handleplaner, visitations- og metodekrav, opfølgingskrav, kvalitetsstandarder, brugerinddragelse mv.

Der er flere grunde til at indføre procesregler. En af de væsentligste positive konsekvenser af procesregulering er, at den kan medføre en styrkelse af borgerens retsstilling. Borgerens retsstilling omhandler blandt andet klare rettigheder, dokumentation af sagsbehandlingsforløbet og inddragelse af borgeren i sagsbehandlingen.

Tilsvarende kan det styrke borgerens retsstilling, at procesreguleringen fremmer ensartethed i sagsbehandlingsprocedurerne. Ensartethed i sagsbehandlingen kan medvirke til ligebehandling af borgerne uanset sagsbehandler og uanset bopæl, og kan også medvirke til, at procedurer bliver gennemskuelige.

Endelig kan procesregler bidrage til at styrke systematikken i sagsbehandlingen. Reglerne kan medføre, at sagsbehandleren bliver ledt igennem en række overvejelser, der skal sikre, at alle relevante aspekter af en sag bliver afdækket. Det skal her understreges, at procesregler ikke behøver at blive fastsat af staten. De kan også fastsættes af kommunen selv.

Der er imidlertid også en række negative konsekvenser ved procesregulering. For det første kan procesreguleringen begrænse kommunernes muligheder for at tilrettelægge opgaveløsningen efter de lokale forhold og afstemme indsatsen efter de konkrete sager. Detaljerede procesregler forhindrer, at kommunerne fleksibelt kan tilpasse værktøjer og processer efter borgernes situation og forudsætninger og efter sagens omfang og kompleksitet.

For det andet kan procesreguleringen begrænse mulighederne for at prioritere anvendelsen af ressourcer. Meget detaljerede administrative procedurer tager tid, og hvis de skal gennemføres på et stort antal "lette sager", tager de ressourcer fra de "tungere" sager og kan gøre det vanskeligere at foretage en effektiv prioritering af ressourcerne.

For det tredje kan procesregler flytte fokus fra indhold til procedure. Det er uhenigtsmæssigt for kommunernes opgavetilrettelæggelse, hvis det formmæssige er

så styrende for opgaveløsningen, at der ikke er rum for, at der kan tages udgangspunkt i borgernes individuelle situation.

I boks 2.1. opsummeres procesregulerings negative og positive konsekvenser.

Boks 2.1 Procesregulerings mulige konsekvenser

Mulige positive konsekvenser

- Procesregulering kan styrke borgernes retsstilling
- Procesregulering kan styrke ensartetheden i sagsbehandlingen
- Procesregulering kan styrke systematikken i sagsbehandlingen

Mulige negative konsekvenser

- Procesregulering kan begrænse mulighederne for at tilrettelægge opgaveløsningen efter forholdene
- Procesregulering kan begrænse mulighederne for at prioritere anvendelsen af ressourcer
- Procesregulering kan flytte fokus fra indhold til procedurer

Kilde: Procesregulering af amter og kommuner – Rapport fra arbejdsgruppen vedr. forenkling af procesregulering af kommuner og amter”, juni 2005, Finansministeriet.

2.1 Undersøgelse af forskrifter rettet mod primærkommunerne i 2000

I forbindelse med forhandlingerne om kommunernes økonomi og service 2000-2002 blev det aftalt at nedsætte en arbejdsgruppe, der skulle undersøge reguleringen af de kommunale aktiviteter. Arbejdsgruppen skulle kortlægge samtlige forskrifter rettet mod primærkommunerne, der blev udstedt i 1998³. Undersøgelsen var en delvis gentagelse af en lignende undersøgelse gennemført i Finansministeriet 1980-82.

³ Det vil sige bekendtgørelser, cirkulærer, principielle afgørelser, anvisninger, periodica, meddelelser vejledninger mv. Love var ikke omfattet af kortlægningen.

Undersøgelsen viste, at det i 1998 var tre ud af fire forskrifter, der indeholdt regler for, hvordan kommunerne skal producere ydelserne, mens det i 1980 var hver anden forskrift, der indeholdt procedureregler.

I forbindelse med undersøgelsen angav de kommunale chefer generelt at have forståelse for, at staten regulerer kommunernes virksomhed. Den konkrete udformning af reguleringen mødte dog betydelig kritik. For det første blev omfanget af de statslige forskrifter oplevet som et problem i forhold til at bevare overblik over gældende ret. For det andet var oplevelsen, at procesregulering generelt udgør en barriere for effektivitet og kvalitet i den kommunale opgavevaretagelse. Procesregulering møntet på at styrke borgernes retssikkerhed blev derimod generelt anset som værende positiv.

Undersøgelsen viste, at der i kommunerne fra område til område var forskel på, i hvilket omfang forskriftsstyringen blev opfattet som velfungerende. Endvidere var konklusionen, at de større kommuner typisk havde lettere ved at overskue strømmen af forskrifter end de mindre kommuner.⁴

2.2 Undersøgelse af procesregulering i 2005

I forbindelse med forhandlingerne om kommunernes og amtskommunernes økonomi for 2005 blev det aftalt at nedsætte en arbejdsgruppe, der skulle undersøge mulighederne for forenkling af reguleringen af kommunernes og amtskommunernes administrative processer. Arbejdsgruppen kom med rapporten "Procesregulering af amter og kommuner" i juni 2005.

Det var arbejdsgruppens vurdering, at procesregulering i en helt ren form, dvs. regulering der udelukkende regulerer administrative processer i kommunerne, uden at dette har konsekvenser for det materielle indhold i borgernes ydelser eller retsstilling sjældent forekommer. Ligeledes indeholder den materielle lovgivning ofte elementer af procesregulering. Det er således vanskeligt at opstille en klar sondring mellem det processuelle og det materielle, og man kan snarere tale om, at reglerne kan placeres på et kontinuum fra det rent materielle til det rent processuelle.⁵

⁴ *Statens forskriftsstyring af kommunerne, juni 2000, KL, Indenrigsministeriet og Finansministeriet.*

⁵ *Procesregulering af amter og kommuner – Rapport fra arbejdsgruppen vedr. forenkling af procesregulering af kommuner og amter", juni 2005, Finansministeriet.*

Arbejdsgruppens gennemgang af fem udvalgte sektorområder viser, at omfanget af procesregler generelt er steget gennem 1990'erne og frem til i dag, hvilket også var oplevelsen hos kommunerne i en undersøgelse foretaget af arbejdsgruppen.

På samme vis, som det var tilfældet i undersøgelsen fra 2000, udtrykte de kommunale chefer i undersøgelsen fra 2005 forståelse for, at regering og Folketing formulerer krav til de administrative processer i kommunerne. Kommunerne tilkendegav således ikke ønsker om, at procesreglerne generelt afskaffes. Der peges imidlertid på, at der er en tendens til, at de statslige regler bliver for specifikke og opleves som ude af trit med virkeligheden.

I forlængelse heraf viste undersøgelsen, at der er flere forvaltningschefer, der oplever, at procesreglerne styrker kvaliteten i kommunernes opgaveløsning end forvaltningschefer, der oplever, at det modsatte gør sig gældende. Således angav 44 procent af forvaltningscheferne, at de oplever, at kvaliteten enten styrkes eller styrkes meget som følge af procesregulering, mens kun 19 procent oplever, at kvaliteten hæmmes som følge af reglerne. Som det også var tilfældet i undersøgelsen fra 2000 er der relativt store forskelle på holdningen alt efter hvilket opgaveområde, der er tale om, jf. tabel 2.1.

Tabel 2.1 Holdning til, hvordan procesregler påvirker kvaliteten i kommunernes opgaveløsning, andel i pct.

	Beskæftigelse	Handicap	Sundhed	Udsatte børn og unge	Ældre	I alt
Hæmmer meget	1	0	0	0	1	0
Hæmmer	32	8	23	11	21	19
Hverken eller	30	39	54	24	36	37
Styrker	36	48	23	60	41	42
Styrker meget	1	3	0	4	1	2
Ikke anført	0	1	0	2	0	1
I alt	100	100	100	100	100	100

Kilde: "Procesregulering af amter og kommuner – Rapport fra arbejdsgruppen vedr. forenkling af procesregulering af kommuner og amter", juni 2005, Finansministeriet.

2.3 Ministeriernes vurdering af regeludstedelsen i 2006

I august 2006 foretog Indenrigs- og Sundhedsministeriet en rundspørge vedr. regulering af kommunerne til de ministerier, der lovgivningsmæssigt har været involveret

ret i kommunalreformen⁶. Ministerierne blev anmodet om for hvert år fra 2000 til 2006 at angive, hvor mange af de vedtagne love inden for ministeriets ressortområde, der vurderes at have væsentlig betydning for den kommunale drift og myndighedsudøvelse.

Det skal bemærkes, at der i modsætning til undersøgelserne fra 2000 og 2005 her udelukkende er tale om en kvantitativ optælling af love, hvilket dels indebærer, at det ikke fremgår af optællingen, om det er en eller flere bestemmelser i den enkelte lov, der vurderes at have væsentlig betydning for den kommunale administration, dels at udmøntning af ministerbemyndigelser mv. i bekendtgørelsesform ikke indgår i opgørelsen. Det skal endvidere bemærkes, at der med optællingen kun er fokuseret på *tilgangen* af love med væsentlig betydning for kommunernes administration. Det er således ikke opgjort, hvor mange love med væsentlig betydning for kommunernes administration, der i perioden er *ophævet* eller erstattet. Endelig fremgår det ikke i opgørelsen om lovene har medført udvidelse eller forenkling af kravene til den kommunale administration.

Det fremgår af tabel 2.2, at andelen af love, der vurderes at have væsentlig betydning for den kommunale drift og myndighedsudøvelse, er stigende igennem perioden. Således vurderede ministerierne under ét, at 9 procent af de vedtagne love i 2000 havde væsentlig betydning for den kommunale drift og myndighedsudøvelse, mens vurderingen i 2005 var, at der var tale om 20 procent af de vedtagne love og i 2006, at 17 procent af de vedtagne love havde væsentlig betydning for den kommunale drift og myndighedsudøvelse, jf. tabel 2.2.

⁶ Det drejer sig om Beskæftigelsesministeriet, Finansministeriet, Forsvarsministeriet, Indenrigs- og Sundhedsministeriet, Justitsministeriet, Kulturministeriet, Miljøministeriet, Ministeriet for Familie- og Forbrugeranliggender, Ministeriet for Fødevarer, Landbrug og Fiskeri, Skatteministeriet, Socialministeriet, Undervisningsministeriet, Transport- og Energiministeriet og Økonomi- og Erhvervsministeriet.

Tabel 2.2 Ministerierne vurdering af hvor stor en andel af de love, der er udarbejdet i perioden 2000-2006, der har væsentlig betydning for den kommunale drift og myndighedsudøvelse

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Andel af vedtagne love, der vurderes at have væsentlig betydning for den kommunale drift og myndighedsudøvelse	9 %	13 %	9 %	13 %	15 %	20 %	17 %

Kilde: Oplysninger fra ministerierne indsamlet af Indenrigs- og Sundhedsministeriet.

En del af stigningen i andelen af vedtagne love, der vurderes at have væsentlig betydning for den kommunale drift og myndighedsudøvelse, kan givetvis tilskrives det lovkompleks, der i 2005 og 2006 er vedtaget til udmøntning af kommunalreformen, herunder vedrørende flytning af opgaver til kommunerne. Imidlertid er niveauet allerede i 2004 højere end de foregående år, hvilket ikke kan tilskrives love til udmøntning af kommunalreformen.

2.4 En ny metode til vurdering af administrative konsekvenser – VAKKS

I forbindelse med kommuneaftalen for 2006 blev det aftalt, at der skal udvikles en metode til vurdering af administrative konsekvenser og konsekvenser i bredere forstand ved ny statslig regulering – en metode, der kan anvendes såvel før som efter, at reguleringen er vedtaget i Folketinget, såvel som før og efter ikrafttrædelsen.

Der blev nedsat en arbejdsgruppe under Finansministeriet med deltagelse af KL og Indenrigs- og Sundhedsministeriet, mens konsulentfirmaet Epinion har bistået arbejdsgruppen med at forestå metodeudvikling og gennemføre pilottests. Arbejdet resulterede i den såkaldte VAKKS-metode: **V**urdering af **A**dministrative **K**onsekvenser for **K**ommunerne ved ny **S**tatslig regulering (VAKKS).⁷

⁷ Metoden omfatter alle regelændringer i form af ny eller ændret lovgivning og bekendtgørelse. Vejledninger, cirkulærer mv. er ikke omfattet.

Boks 2.2 VAKKS-metoden

VAKKS-metoden afgrænser **administrative konsekvenser** til at være "De øgede eller mindskede administrative aktiviteter, som kommuner må udføre for at leve op til krav, som de pålægges via offentlig regulering". I forlængelse heraf defineres **administrative aktiviteter** som "de proceduremæssige, it-mæssige, personalemæssige og organisatoriske tilpasninger og aktiviteter, som det er nødvendigt for kommunerne at implementere for at kunne efterleve reguleringen".

Kilde: Metode til Vurdering af Administrative Konsekvenser for Kommunerne ved ny Statslig regulering (VAKKS), maj 2006, Epinion.

Processen i metoden er bygget op på følgende måde:

1. vurdering af om der er administrative konsekvenser ved ny lovgivning
2. en nærmere kategorisering af afledte aktiviteter i kommunerne
3. en detaljeret vurdering af de administrative konsekvenser

Metoden giver en værdifastsættelse af, hvor mange ressourcer kommunerne bruger på at efterkomme en specifik ny regel eller regelændring i lovgivning eller bekendtgørelser.

De administrative aktiviteter værdifastsættes gennem strukturerede interviews med typiske kommuner indenfor forskellige strata af kommuner med egenskaber, der har betydning for de administrative konsekvenser i det konkrete tilfælde. På baggrund heraf fastsættes derefter konsekvenser for "den normalt effektive kommune" ved de forskellige administrative aktiviteter, som skal gennemføres for at efterleve reguleringen. Konsekvenserne opskrives herefter til nationalt plan.

Vurdering af konkrete forskrifters betydning for det kommunalpolitiske råderum for tilrettelæggelse af administration og service indgår som en del af VAKKS-metoden i sammenhæng med vurderingen af forskrifternes administrative konsekvenser.

2.5 Fremtidig opfølgning på udviklingen af regelstyringen

Med VAKKS foreligger der en metode, der gør det muligt at vurdere de administrative konsekvenser for kommunerne for udvalgte lovforslag. Metoden kan dermed være med til at sikre, at lovforslag udformes mest hensigtsmæssigt og med færrest mulige administrative konsekvenser for kommunerne.

I forbindelse med kommuneaftalen for 2007 var der enighed om at igangsætte en testfase af VAKKS. Metoden forankres hos KREVI. Der udvælges lovforslag, hvor der skal gennemføres en VAKKS-måling. På baggrund af erfaringerne skal metoden evalueres, og der skal tages endelig stilling til, hvordan lovforslag/lovområder fremover udvælges til VAKKS-målinger, og hvordan målingerne fremover skal finansieres. Der vil herudover være behov for at følge regeludstedelsens øvrige konsekvenser – fx i forhold til behov for metodefrihed, lokal tilrettelæggelse af arbejds gange og innovation.

Endvidere vil der være behov for at få et samlet perspektiv på udviklingen i regelstyringen – et overblik, som VAKKS, der kun ser på nettoeffekten af udvalgte love – ikke kan give.

3. Det lokale demokrati

Undersøgelser viser, at det lokale demokrati har det godt – både det repræsentative lokaldemokrati og det lokale demokrati i form af mobilisering af borgerne i opgaver, ideudvikling mv. Kommunalreformen, hvor færre større kommuner får et større og mere samlet ansvar for de borgernære opgaver, er imidlertid en anledning til at gennemtænke samspillet mellem kommunalbestyrelse, borgere og civilsamfund.

Et af perspektiverne i kommunalreformen er, at der samles flere opgaver i kommunerne, hvilket åbner mulighed for et styrket lokalt demokrati og dermed også et selvstyre med mere indhold.

Dette kapitel indeholder en karakteristik af det lokale demokrati på tærsklen til den nye struktur med udgangspunkt i en række indikatorer for borgernes demokratiske deltagelse, demokratisk repræsentativitet (afsnit 3.1 og 3.2), politiske interesse (afsnit 3.3) og borgernes kendskab samt tilknytning til kommunen (afsnit 3.4 og 3.5).

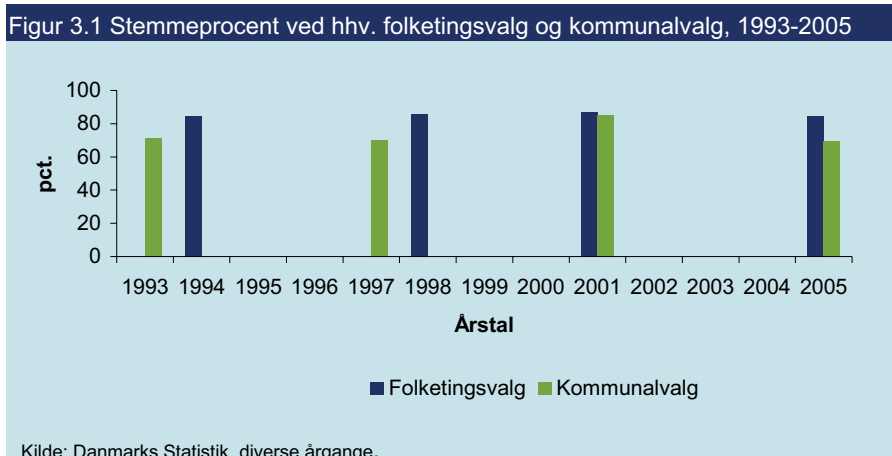
Det konkluderes, at det lokale demokrati i kommunerne generelt er velfungerende. Denne vurdering bygger på den høje politiske deltagelse i blandt andet kommunalvalgene, en stor politisk interesse for og et godt kendskab til kommunale forhold samt en høj grad af tilknytning til kommunen. Hertil kommer, at kommunalreformen har skabt forudsætningerne for et endnu stærkere lokalt demokrati med mere indhold og større demokratisk repræsentativitet.

3.1 Valgdeltagelse og politisk repræsentation

3.1.1 Generelt er der en høj deltagelse ved kommunalvalgene

Hvert fjerde år afholdes der valg til kommunalbestyrelserne. Gennem valgdeltagelsen kan borgerne holde politikerne ansvarlige for deres handlinger og beslutninger. Valghandlingen er kernen i det repræsentative demokrati, og undersøgelser peger

på, at borgerne betragter valget af repræsentanter – også på det lokale niveau – som helt centralt.⁸ Figur 3.1 viser deltagelsen i henholdsvis kommunal- og folketingsvalg i perioden 1993-2005.



I Danmark ligger deltagelsen ved kommunalvalgene i perioden 1993-2005 forholdsvist stabilt på ca. 70 procent, jf. figur 3.1. Den højere valgdeltagelse ved valget i 2001 må henføres til, at valget blev afholdt samtidig med folketingsvalget. Som figuren også viser, har folketingsvalgene – med en stemmepercent på omkring 85 procent – således generelt en højere valgdeltagelse end kommunalvalg.

I europæisk sammenhæng er valgdeltagelsen til kommunalvalgene imidlertid ganske høj. Til sammenligning har lande som Frankrig, Norge, Holland og Portugal en valgdeltagelse til lokalvalgene omkring 60 procent, mens Schweiz, Irland og Storbritannien ligger i den laveste ende omkring 50-40 procent. Den højeste valgdeltagelse på omkring 80 procent findes i Østrig, Italien, Finland, Belgien og Sverige.⁹ Det skal i denne forbindelse bemærkes, at kommunalvalg i Sverige afholdes samtidig med valg til Rigsdagen, hvilket kan være medvirkende til den relativt høje stemmepercent.

⁸ Kurt Houllberg, 2003: *Hvad er et godt kommunestyre?*, i Ulrik Kjær og Poul Erik Mouritzen, *Kommunestyrelse og lokalt demokrati*.

⁹ Gaarsted Frandsen, Annie (2002): "Size and electoral participation in local elections", i *Environment and Planning C: Government and Policy*, vol. 20, s.853-869.

Det er endvidere værd at bemærke, at deltagelsen ved kommunalvalgene i Danmark ligger på et relativt stabilt niveau, mens man eksempelvis i Norge har oplevet en faldende deltagelse ved de lokale og regionale valg i 1980'erne og 1990'erne.¹⁰

Vurderet på valgdeltagelsen er der en stor og stabil opbakning til det lokale demokrati i Danmark. Den høje valgdeltagelse indikerer således, at det lokale demokratiske system er solidt forankret.

3.1.2 Den politiske repræsentativitet ved kommunalvalget forbedres med kommunalreformen

En forudsætning for et velfungerende lokalt demokrati er imidlertid, at der lokalt kan identificeres en vis politisk repræsentativitet. For det første skal der derfor være et højt udbud af kandidater pr. mandat, således at der er en vis konkurrence om pladserne i kommunalbestyrelsen. Tabel 3.1 viser udviklingen i antal kandidater og mandater ved kommunalvalgene fra 1993-2005.

År	Antal kandidater	Antal mandater	Kandidater pr. mandat
1993	17.699	4.703	3,8
1997	17.373	4.685	3,7
2001	16.914	4.647	3,6
2005	11.407	2.522	4,5

Kilde: Diverse publikationer fra Danmarks Statistik.

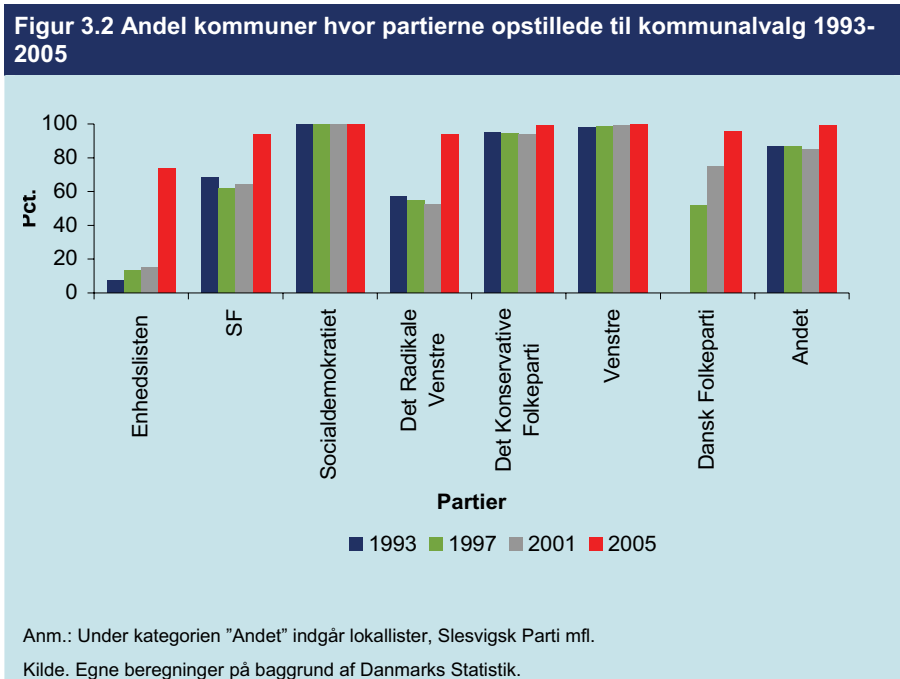
Ved kommunalvalgene i henholdsvis 1993, 1997 og 2001 ligger antallet af kandidater og mandater til kommunalbestyrelserne forholdsvist stabilt. I 2005 sker der imidlertid et markant fald i både antallet af kandidater og ikke mindst i antallet af mandater, jf. tabel 3.1.

Baggrunden for dette fald er, at valget i november 2005 var det første valg til kommunerne, som de kommer til at se ud pr. 1. januar 2007. Hvor der tidligere skulle vælges 275 kommunalbestyrelser, skulle der i 2005 alene vælges 98 nye kommunalbestyrelser med 9-31 medlemmer (Københavns Kommune dog 55 medlemmer). Kommunalreformen har således betydet en større konkurrence om pladserne i

¹⁰ Norges Offentlige Utredninger, NOU 2001:3, Statens forvaltningstjeneste Informasjonsforvaltning, Oslo, gengivet på det norske Kommunal- og Regionaldepartements hjemmeside.

kommunalbestyrelsen med en stigning i antallet af kandidater pr. mandat på ca. et procentpoint.

For det andet er det afgørende for politisk repræsentativitet, at vælgerne har mulighed for at stemme på et parti, der afspejler deres holdninger. Dette forudsætter, at det partipolitiske spektrum repræsenteres bredt i kommunen. Figur 3.2 viser i hvor stor en andel af kommunerne, partierne stillede op til kommunalvalgene fra 1993-2005.



Ved kommunalvalgene i 1993, 1997 og 2001 er Socialdemokratiet, Venstre og til dels Det Konservative Folkeparti og lokallisterne opstillet i stort set alle kommuner. Derimod stiller Det Radikale Venstre, SF og Dansk Folkeparti alene op i mellem halvdelen og tre fjerdedele af kommunerne, mens Enhedslisten er opstillet i højst 15 procent af kommunerne.

Dette billede ændrer sig ved valget i 2005. Alle partier med undtagelse af Enhedslisten stiller op i (stort set) alle kommuner, mens Enhedslisten er opstillet i ca. 75 procent af kommunerne, jf. figur 3.2.

Denne udvikling må tilskrives, at der med kommunalreformen er kommet markant større kommuner. Udviklingen med et bredere partipolitisk spektrum i flere kommuner betyder, at der ved valget i 2005 er større chance for match mellem vælger og parti end tidligere, og dermed for at færre vælgere er "hjemløse" ved kommunalvalget.

Da flere partier stiller op i en større andel af kommunerne – og dermed bedre dækker det politiske spektrum – kunne man forvente, at dette samtidig ville betyde færre lokallister. Dette er imidlertid ikke tilfældet.

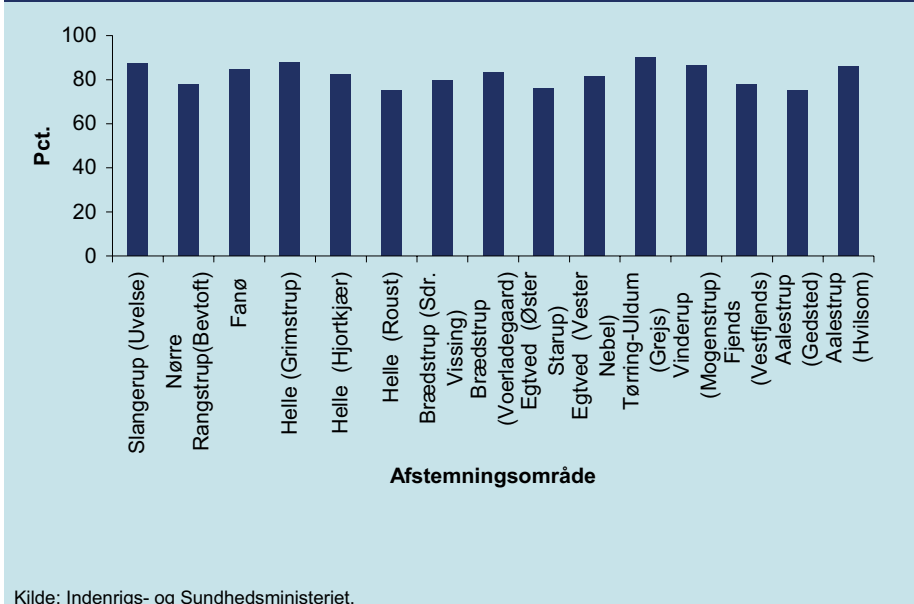
Med kommunalreformen er den politiske repræsentativitet øget. Den større konkurrence om mandaterne ved kommunalvalgene og det bredere partipolitiske spektrum i kommunerne er således med til at understøtte – og styrke – et velfungerende repræsentativt lokaldemokrati.

3.2 Folkeafstemningerne om lokalt tilhørsforhold i 2005

I forbindelse med forhandlingerne om det nye kommunale landkort i marts 2005 besluttede partierne bag aftalen om den kommunale inddeling pr. 1. januar 2007 (inddelingsaftalen), at der i en række af de "gamle" kommuner – på baggrund af stærke borgerønsker herom – skulle afholdes lokale afstemninger (primært på sogneniveau) om kommunetilhørsforholdet efter 1. januar 2007, før den kommune-dannelse, som kommunen indgik i, kunne godkendes.

Stemmeprocenten ved de lokale afstemninger, der blev afholdt på baggrund af inddelingsaftalen, fremgår af figur 3.3.

Figur 3.3 Stemmepercent ved lokale afstemning marts-april 2005 pba. inddelingsaftalen

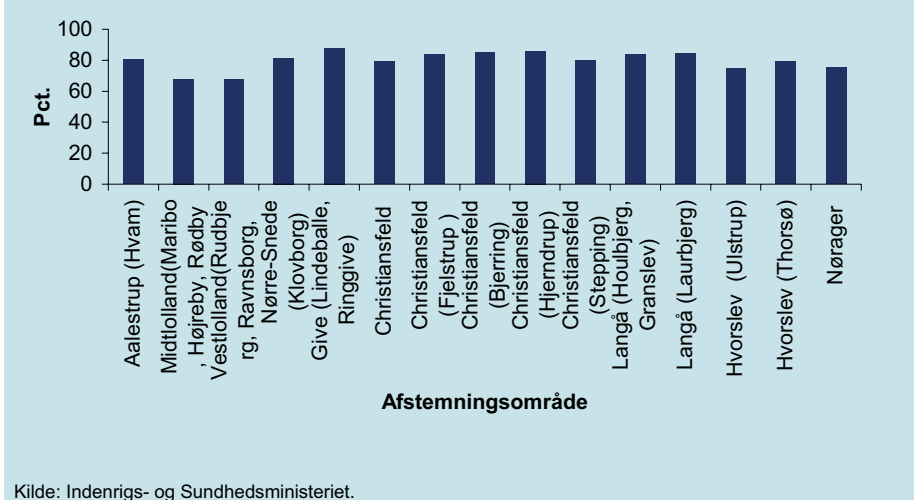


Kilde: Indenrigs- og Sundhedsministeriet.

De lokale afstemninger, der blev afholdt i marts og april 2005 på baggrund af inddelingsaftalen afspejler en høj grad af politisk deltagelse for så vidt angår spørgsmålet om det fremtidige kommunetilhørsforhold. Stemmeprocenten lå således på mellem 75,1 procent (i Roust afstemningsområde, Helle Kommune) og 90 procent (i Grejs Sogn, Tørring-Uldum Kommune), jf. figur 3.3.

Foruden de lokale afstemninger, som blev bestemt med inddelingsaftalen, bad partierne tidligere indenrigsminister Thorkild Simonsen om at tage til Hvorslev og Langå, Aalestrup, Christiansfeld, Ikast, Brande og Nørre-Snede, Nørager, Fredensborg-Humlebæk og Give kommuner samt kommunerne på Lolland som opmand. Opmandens opgave var at undersøge de omstændigheder, der lå til grund for kommunalbestyrelsernes tilbagemeldinger i de pågældende kommuner, herunder om den løsning som kommunalbestyrelsen ønskede, havde lokal opbakning. Opmandens undersøgelser resulterede i lokale afstemninger i yderligere en række "gamle" kommuner. Stemmeprocenten ved disse lokale afstemninger fremgår af figur 3.4.

Figur 3.4 Stemmeprocent ved lokale afstemninger april-juni 2005 pba. opmandsindstilling



Kilde: Indenrigs- og Sundhedsministeriet.

Også de lokale afstemninger, som blev iværksat af partierne bag inddelingsaftalen på baggrund af opmandens indstillinger, havde stor politisk deltagelse. Stemmeprocenten varierede således mellem 67,5 (kommunerne der indgår i Vestlolland) og 88,1 (Lindeballe og Ringgive i Give Kommune), jf. figur 3.4.

Afstemningerne om det kommunale tilhørsforhold pr. 1. januar 2007 vidner således om en høj grad af politisk deltagelse og opbakning til det lokale demokrati og kan endvidere ses som udtryk for en høj grad af lokal tilknytning, jf. afsnit 3.5. Det er samtidig interessant, at stemmeprocenten ved de lokale afstemninger var højere end den gennemsnitlige valgdeltagelse ved kommunalvalg. Det meget store engagement fra borgerne indikerer således, at spørgsmålet om, hvilken kommune, man tilhører, er af væsentlig betydning for vælgerne.

3.3 Borgerne interesserer sig for kommunen og kommunalpolitik¹¹

Aktiv politisk deltagelse gennem valghandlingen er én måde at undersøge det lokale demokratis forankring på. En anden vinkel er borgernes interesse for og kendskab til "kommunen" og kommunalpolitik, da dette fx er en forudsætning for, at bor-

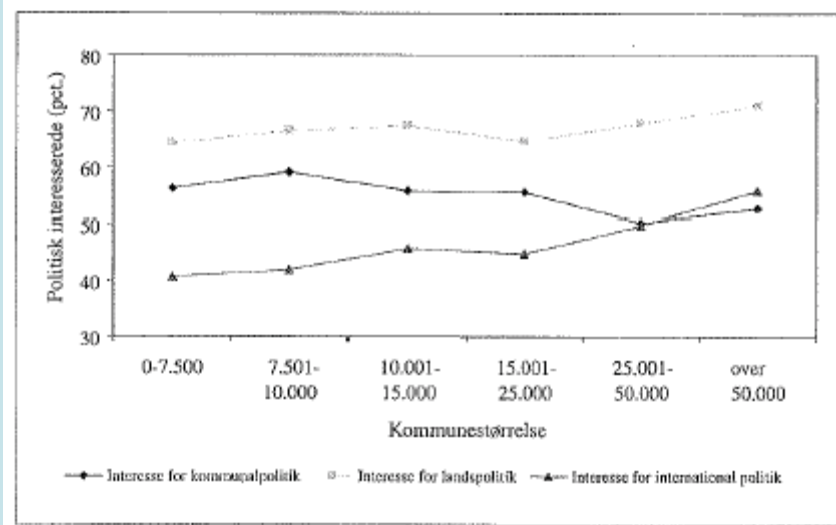
¹¹ Afsnittet bygger på Klaus Levinsen, "Interessen for lokalpolitik" (2003), i Ulrik Kjær og Poul Erik Mouritzen, Kommunestørrelse og lokalt demokrati.

gerne på valgdagen kan "straffe og belønne" de rigtige politikere for deres beslutninger og handlinger.

Kendskab til kommunen behandles i afsnit 3.4, mens dette afsnit ser på borgernes selvoplyste interesse for kommunalpolitik. Afsnittet forventes at indfange samme tendenser, som valgdeltagelsen er udtryk for – men kan give en supplerende pejling uden for valgdagen. En række undersøgelser viser således, at der er en nær sammenhæng mellem politisk interesse og forskellige former for politisk deltagelse.

I figur 3.5 gengives en undersøgelse af borgernes selvoplevede interesse for lokalpolitik.

Figur 3.5 Interesse for kommunal-, national og international politik, andel interesserede



Note: Til Interesserede er henregnet "meget interesserede" og "noget interesserede" (andre svarmuligheder er "kun lidt interesserede" og "slet ikke interesserede"). n= ca. 2750 respondenter.

Kilde: Klaus Levinsen "Interessen for lokalpolitik" (2003), i Ulrik Kjær og Poul Erik Mouritzen, *Kommunestørrelse og lokalt demokrati*.

En andel på mellem 50 procent og 60 procent af de spurgte borgere har en interesse for lokalpolitik. Samtidig ligger andelen med interesse for landspolitik på mellem 64 procent og 70 procent jf. figur 3.5.

Både den landspolitiske og den lokalpolitiske interesse ligger ca. 10 procentpoint lavere end selve deltagelsen ved henholdsvis folketings- og kommunalvalg. At inte-

ressen for (lokal)politik er lavere end interessen for at deltage ved valgene er ikke nødvendigvis udtryk for problemer for kommunestyrets demokratiske forankring. Det kan også være udtryk for, at mange borgere er interesserede i at påvirke sammensætningen af kommunalbestyrelsen, men i øvrigt er så tilfredse med kommunens ydelser mv., at de ikke har fundet anledning til at engagere sig i det løbende politiske arbejde.

Selvom figuren viser en svag tendens til, at interessen for lokalpolitik er faldende med kommunestørrelse understreges det i undersøgelsen, at individuelle baggrunds faktorer så som alder, uddannelse, indkomst samt borgernes lokale tilhørsforhold (fx brug af kommunale serviceydelser) kan forklare variationen i borgernes lokalpolitiske interesse.

Undersøgelsen af den politiske interesse indikerer, at det lokale demokrati har relevans for størstedelen af borgerne i deres hverdag. Dette er afgørende for et levende lokaldemokrati – også mellem kommunalvalgene.

3.4 Borgernes viden om og kendskab til kommunen og kommunalpolitik¹²

Flere demokratiforskere peger på, at et vist politisk kendskab er en forudsætning for borgernes mulighed for aktivt at deltage i den kommunalpolitiske debat og demokratiske proces.

Dette afsnit behandler derfor borgernes kendskab til kommunalpolitiske spørgsmål og centrale aktører. Konkret undersøges borgernes reelle viden om dels kommunespecifikke forhold, dels generelle kommunale forhold. Politisk viden om begge typer spørgsmål kan ses som vigtige for at kunne henholdsvis belønne og straffe de ansvarlige politikere på valgdagen.

De kommunespecifikke spørgsmål vedrører borgerens kendskab til kommunalbestyrelsen og borgmesteren, jf. tabel 3.2.

¹² Afsnittet bygger på Carsten Strømbæk Pedersen, *Viden om kommunalpolitik (2003)*, i Ulrik Kjær og Poul Erik Mouritzen, *Kommunestørrelse og lokalt demokrati*.

Tabel 3.2 Kendskabet til kommunalbestyrelserne, pct.

	Korrekt svar	Forkert svar	Ved ikke	Total
Navn på borgmesteren i kommunen	75	3	22	100
Borgmesterens parti	82	7	11	100
Parti, der for tiden har flest medlemmer i kommunalbestyrelsen	62	7	31	100

Anm.: N=2763
Kilde: Pedersen, Carsten Strømbæk (2003): "Viden om kommunalpolitik", i Ulrik Kjær og Poul Erik Mouritzen, *Kommunestørrelse og lokalt demokrati*.

Borgerne har generelt et godt kendskab til kommunalbestyrelsernes sammensætning. Et stort flertal af borgerne ved, hvem der er borgmester i bopælskommunen, og hvilket parti borgmesteren repræsenterer. To tredjedele ved også, hvilket parti der har flest medlemmer af kommunalbestyrelsen, jf. tabel 3.2.

Spørgsmålene om generel viden om kommunale forhold vedrører, hvem der har ansvaret for tre udvalgte opgaveområder, jf. tabel 3.3.

Tabel 3.3 Kendskab til ansvar for udvalgte opgaver

Ansvar for:	Korrekt svar	Forkert svar	Ved ikke	Total
Folkepensionens størrelse	85	5	10	100
Behandle byggetilladelser	81	12	7	100
Sørge for hjemmehjælp og plejehjem til de ældre	87	10	3	100

Anm.: N=2763. Survey undersøgelsen indeholder kun de nævnte områder.
Kilde: Pedersen, Carsten Strømbæk (2003): "Viden om kommunalpolitik", i Ulrik Kjær og Poul Erik Mouritzen, *Kommunestørrelse og lokalt demokrati*.

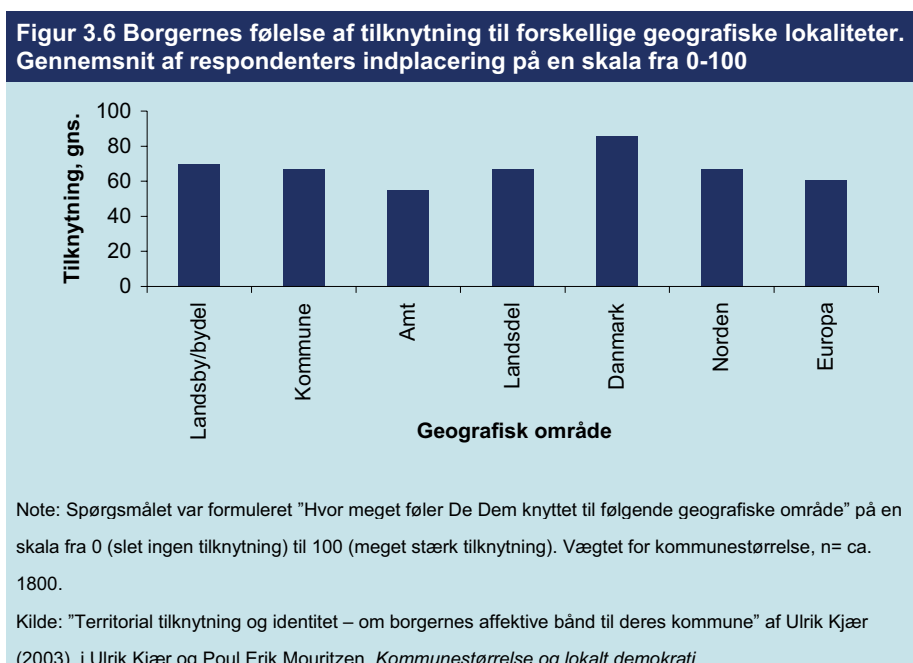
Kendskabet til ansvarsfordelingen på de tre opgaveområder indikerer, at borgerne også har et godt overblik over, hvem der har ansvar for opgaverne, jf. tabel 3.3.

Borgerne har en smule mere kommunespecifik viden end generel kommuneviden, men generelt er vidensniveauet på begge typer spørgsmål højt. Dette indikerer, at borgerne interesserer sig for det lokale demokrati, og at det har en vis betydning for borgerne.

3.5 Borgernes tilknytning til kommunen¹³

En væsentlig forudsætning for et stærkt politisk fællesskab inden for kommunen er, at borgerne har en vis følelse af affektiv tilknytning til kommunen, det vil sige at de i en vis udstrækning identificerer sig med kommunen og føler en vis sammenhørighed med de andre beboere i kommunen.

Figur 3.6 gengiver resultaterne af en undersøgelse, der viser, i hvor høj grad borgerne føler sig knyttet til forskellige geografiske områder, herunder kommunen.



Figuren viser, at borgerne på en skala fra 0-100 i gennemsnit ligger på 67 på spørgsmålet om tilknytningen til kommunen. Til sammenligning føler borgerne sig mere knyttet til Landsby/bydel (70) og Danmark (86) og mindre tilknytning til Amt (55) og Europa (61). (Spørgsmålet er stillet for hvert af de geografiske områder, og der er således ikke tale om en rangordning).

¹³ Afsnittet bygger på artiklen "Territorial tilknytning og identitet – om borgernes affektive bånd til deres kommune" af Ulrik Kjær (2003, i Ulrik Kjær og Poul Erik Mouritzen, *Kommunestørrelse og lokalt demokrati*).

Danskerne føler således en ret høj grad af tilknytning til deres kommune forstået som geografisk enhed, ligesom de også generelt føler en høj grad af tilknytning til andre geografiske territorier. Denne konklusion støttes af konklusionerne i afsnit 3.2, der viste, at deltagelsen i afstemninger om lokale områders kommunetilhørsforhold var endog meget høj. Det betyder således noget for borgerne, hvilken kommune de hører til, fordi de enten har eller forventer at få en følelse af tilknytning til kommunen/den nye kommune, de kommer til at bo i.

Analyser af resultaterne i figur 3.5 viser, at der ikke kan påvises en sammenhæng mellem kommunistørrelse og borgernes tilknytning til kommunen. Som følge af kommunalreformen, hvor kommunerne bliver større, vil det dog være relevant at følge, i hvilken udstrækning det viser sig muligt for de nye kommuner at fastholde, at kommunen udgør en væsentlig geografisk referenceramme for borgerne.

4. Økonomisk handlerum

Kommunernes økonomiske handlerum kan ses som et billede på, i hvor høj grad kommunerne kan prioritere deres økonomiske midler i valg af service-niveau og skatteprocent. Analyserne i dette kapitel kan således ses som en pendant til kapitel 2, der handler om handlerum i forhold til tilrettelæggelsen af løsningen af kommunernes opgaver.

Den kommunale økonomi udspiller sig som en samlet størrelse indenfor de rammer, der årligt fastlægges imellem regeringen og KL for kommunernes økonomi under ét.

Økonomaftalerne forhandles under hensyntagen til de samlede økonomiske rammer for udviklingen i det offentlige forbrug (serviceudgifter), som regeringen har lagt til grund for den økonomiske politik i Danmark, og som er gengivet i regeringens målsætninger for økonomien frem til 2010.

I de årlige aftaler udstikkes de overordnede økonomiske rammer for den kommunale økonomi for det følgende år. Kommuneaftalerne gælder for kommunerne under ét og tillader dermed kommunerne samlet at tilpasse niveauet for serviceudgifterne til lokale præferencer og behov.

Som en hovedbestanddel indgår der i aftalerne et niveau for kommunernes serviceudgifter i det følgende år, og en beregning af det statslige bloktilskud, der skal tilgå kommunerne i det følgende år for at sikre fuld finansiering til det aftalte serviceniveau. Kommunernes prioritering af serviceudgifterne skal således ske indenfor den overordnede ramme, der årligt aftales. Det statslige bloktilskud lovfæstes ved hjælp af et såkaldt aktstykke til finansloven i juni måned og efterfølgende i forbindelse med vedtagelsen af det pågældende års finanslov.

Systemet er unikt i forhold til mange andre lande, og er som sådan udtryk for en udstrakt grad af tillid imellem de to parter, og der er fra begge sider en in-

teresse i at overholde aftalerne fra år til år. Aftalerne er ikke juridisk bindende for parterne, men aftalesystemet og budgetsamarbejdet bygger på, at begge parter lever op til sin del af indholdet i aftalen.

Det aftalebaserede grundlag er hermed et alternativ til en model, hvor der eksempelvis ensidigt fra statens side tages stilling til størrelsen af det statslige tilskud til kommunerne, eller hvor der i højere grad anvendes specifikke refusioner mv. til at styre udgifterne på de enkelte serviceområder.

I dette kapitel ses der nærmere på handlerummet for økonomiske prioriteringer for kommunerne indenfor de overordnede økonomiske rammer.

I analysen indgår der ikke en nærmere vurdering af brugen af statslige puljer i styringen af kommunerne. Brugen af puljer har betydning for kommunernes mulighed for at prioritere. Dette tema har været centralt i økonomiforhandlingerne, og regeringen og KL har i den forbindelse i flere tilfælde opnået enighed om en fordeling af puljemidler efter generelle fordelingsnøgler.

Kapitlet fokuserer på flere områder. I kapitlets første dele fokuseres der på, hvor stor en del af kommunernes midler, der anvendes til serviceudgifter, og dermed kan indgå i kommunernes tværgående prioritering mellem serviceområderne. Der fokuseres her desuden på forholdet mellem de midler, der anvendes til service henholdsvis administration (afsnit 4.1.). Endvidere ses der på udviklingen i incitamentsstyringen af kommunerne ved brug af refusionssatser (afsnit 4.2). Hensigten hermed er at kigge på det samlede rum for økonomisk prioritering i kommunerne.

Andelen af kommunernes samlede nettodriftsudgifter, der anvendes til serviceudgifter er faldet i perioden 2000 til 2006. Den faldende andel skyldes dog ikke fald i serviceudgifterne, men en relativt større stigning i de øvrige udgifter.

Andelen af kommunernes serviceudgifter, der anvendes til administration ligger nogenlunde stabilt i perioden 2000 til 2006.

I perioden 2000 til 2006 er der primært sket ændringer i refusionsprocenterne for de arbejdsmarkedsrelaterede ydelser med henblik på at øge kommunernes incitament til en aktiv beskæftigelsesindsats.

Efterfølgende ses der i afsnittene 4.3. og 4.4 på graden af variation imellem kommunernes serviceudgifter og skattefastsættelse. Herved opnås der en indikation af udnyttelsen af det rum for prioritering kommunerne har.

Analyserne viser, at der er variation imellem kommunernes udgifter på de tre udvalgte serviceområder (dagtilbud, folkeskolen og ældreområdet). Hermed peger analysen på, at der er rum for en lokal vægtning af disse serviceydelser, og at kommunerne anvender dette rum. Variationen ses tillige i den undersøgte periode at være blevet større på folkeskole- og ældreområdet, mens den er blevet mere ensartet for dagpasningsområdet.

Skattestoppet gælder for kommunerne samlet set. I forhold til kommunernes muligheder for at fastsætte skatterne har det derfor i forbindelse med de seneste års økonomiaftaler været aftalt, at kommunerne under ét ikke hæver skatterne.

Det har indebåret, at kommunerne inden for rammerne af økonomiaftalen frit har kunnet fastsætte udskrivningsprocenter og grundskyldspromiller. Forudsætningen for dette har dog været, at der rent provenumæssigt er balance mellem de kommuner, som har sat skatten op, og de kommuner, der har sænket skatten.

Siden 2002 er det stort set lykkedes for kommunerne under ét at overholde de aftalte skattemålsætninger. Det skal dog bemærkes, at kommunernes udskrivningsprocenter i 2006 og 2007 har været omfattet af særlige lovgivningsmæssige bindinger som følge af opgave- og finansieringsreformen. Det fremgår imidlertid af økonomiaftalen for 2007, at kommunerne i 2008 igen vil have deres egen ret til at udskrive skatter. Det er aftalt, at regeringen og KL i efteråret 2006 skal drøfte, hvordan der fremover sikres aftaleoverholdelse af den kommunale skatteudskrivning. Regeringens grundlag for drøftelserne med kommunerne er, at skattestoppet fortsat vil være gældende for kommunerne under ét i 2008.

Analysen af kommunernes adfærd viser, at variationen i kommunernes skattniveauer er relativt stabil over tid, men samtidig ses det, at spektret imellem den højeste og laveste skatteprocent potentielt tillader variation mellem

kommunerne. En stor del af kommunerne placerer sig imidlertid omkring gennemsnittet.

Der fokuseres i analyserne på udviklingen i udgifter i perioden 2000 til 2006. Det bemærkes, at tallene for 2006 skal fortolkes med varsomhed, idet budget 2006 er blevet revideret efterfølgende. Det er imidlertid vurderingen, at tallene uanset dette forhold kan bidrage til at vise den seneste udvikling i spredningen på de nævnte serviceområder.

4.1 Udviklingen i bindingerne på de kommunale midler

Formålet i dette afsnit er at belyse udviklingen i, hvor stor en andel af kommunernes midler, der bruges på serviceudgifter og dermed kan indgå i kommunernes tværgående prioritering mellem serviceområderne.

Desuden fokuseres der i afsnittet på, hvor stor en andel disse midler, kommunerne anvender til administration, og hvorvidt der er sket en udvikling i kommunernes forbrugsratio til service henholdsvis administration. Dette gøres for at give et billede af det tilbageværende forbrug til konkrete servicetilbud.

4.1.1 Udviklingen i serviceudgifterne

Et grundlag for at kunne foretage en vurdering af bindingen på de kommunale midler er at tage udgangspunkt i kommunernes samlede udgifter og derefter se på, hvor stor en andel af disse udgifter, der indgår i kommunernes tværgående prioritering mellem serviceområderne og anvendes til eksempelvis drift af daginstitutioner, skoler og ældrepleje.

Opgørelsen af, hvor stor en andel af kommunernes udgifter, der anvendes på serviceområdet, tager udgangspunkt i den afgrænsning, der anvendes i aftaleregiet. De tre hovedkategorier, der anvendes i denne sammenhæng, er følgende:

- Serviceudgifter (udgifter til dagtilbud, folkeskolen, ældre mv.)
- Udgifter til de brugerfinansierede områder (vand, spildevand, renovation mv.)
- Overførselsudgifter (kontanthjælp/aktivering, førtidspension, sygedagpenge mv.)

Serviceudgifterne fremkommer ved, at der fra de samlede nettodriftsudgifter trækkes de brugerfinansierede områder samt overførselsudgifterne.

De brugerfinansierede områder trækkes fra, da forsyningsvirksomhederne opererer efter det såkaldte hvile-i-sig-selv-princip, der betyder, at deres indtægter og udgifter skal balancere set over en årrække.

Overførslerne er karakteriseret ved at være ydelser, som er lovbundne. Der er primært tale om udgifter, der er omfattet af budgetgarantien eksempelvis førtidspension og kontanthjælp. Udgifter til personlige tillæg, sygedagpenge og boligstøtte, der ikke er omfattet af budgetgarantien, indgår også.

Nedenstående tabel viser udviklingen i serviceudgifterne som andel af kommunernes samlede nettodriftsudgifter i perioden 2000 til 2006. Udgifterne er opgjort i løbende priser

Tabel 4.1 Udvikling i serviceudgifternes andel af kommunernes nettodriftsudgifter							
Mia.kr.	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Nettodriftsudgifter	126,7	135,7	147,6	153,1	160,2	168,2	174,5
Serviceudgifter	109,6	117,0	127,3	130,7	136,1	141,6	145,6
Andel i procent	87	86	86	85	85	84	83
<p>Anm. Serviceudgifterne er fremkommet ved, at der fra de samlede nettodriftsudgifter på HK 0-6 er trukket forsyningsvirksomhed (HK 1) og en række overførsler (3.45, 5.01, 5.04, 5.05, 5.41, 5.60, 5.61, 5.65, 5.67, 5.68, 5.69, 5.71, 5.91, 5.92, 5.98 samt 3.77 dranst 1 gr. 1, 5.40 dranst 2 gr. 1 og 5.40 dranst 1 gr. 2+7.). I 2000 er fratrukket de af udgifterne på hovedkonto 0 og 1, som vedrører forsyning, da udgifterne vedrørende forsyningsvirksomhed i 2000 ikke var samlet på hovedkonto 1.</p> <p>Anm: Tallene er ekskl. HUR, Københavns og Frederiksberg Kommuner, samt Bornholms Regionskommune (før 2003 ekskl. de kommuner, som fra 2003 indgik i Bornholms Regionskommune).</p> <p>Kilde: Danmarks Statistik.</p>							

Af tabellen fremgår det, at serviceudgifterne udgør langt den største andel af kommunernes nettodriftsudgifter. Andelen ligger i perioden mellem 87 procent og 83 procent.

Det fremgår desuden, at serviceudgifternes andel af de samlede nettodriftsudgifter er faldet i perioden 2000 til 2006 fra 87 procent i 2000 til 83 procent i 2006.

Det skal dog bemærkes, at serviceudgifterne i hele perioden er steget år for år. Serviceudgifternes faldende andel af de samlede nettodriftsudgifter i perioden

2000 til 2006 skyldes således ikke fald i kommunernes serviceudgifter, men derimod en relativt større stigning i de øvrige udgifter blandt andet som følge af ændrede refusionssatser på overførselsområdet.

4.1.2 Udviklingen i kommunernes forbrug til service henholdsvis administration

Det kan udover de samlede serviceudgifter være interessant at se på udviklingen i, hvor stor en andel af serviceudgifterne kommunerne anvender til administration. Kommunernes udgifter til administration er en del af serviceudgifterne, idet de indgår i den tværgående prioritering mellem områderne i kommunen. Det betyder også, at en effektivisering af administrationen vil betyde flere midler til konkrete servicetilbud. At se på administrationsudgifterne som andel af de samlede serviceudgifter, vil således give et billede af, hvor stor en andel af serviceudgifterne, der anvendes til administration henholdsvis konkrete servicetilbud, og i hvilket omfang, der er sket ændringer i den andel, der anvendes til administration.

Nedenstående tabel viser udviklingen i kommunernes nettodriftsudgifter til administration som andel af serviceudgifterne i perioden 2000 til 2006.

Tabel 4.2 Udviklingen i administrationsudgifternes andel af serviceudgifter							
Mia.kr.	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Serviceudgifter	109,6	117,0	127,3	130,7	136,1	141,6	145,6
Administrationsudgifter	17,0	18,1	18,9	19,7	20,9	21,6	20,9
Andel i procent	15,51	15,46	14,82	15,05	15,34	15,27	14,35
Anm. Serviceudgifterne er opgjort som i tabellen ovenfor.							
Anm. Administrationsudgifterne er opgjort som nettodriftsudgifterne på hovedkonto 6 (Administration mv.) ekskl. funktion 6.70 (Lønpuljer). Administrationsudgifterne er ligesom serviceudgifterne opgjort ekskl. HUR, Københavns og Frederiksberg Kommuner, samt Bornholms Regionskommune (før 2003 ekskl. de kommuner, som fra 2003 indgik i Bornholms Regionskommune).							
Kilde: Danmarks Statistik.							

Det fremgår af tabellen, at både de samlede serviceudgifter og administrationsudgifter er steget i perioden 2000 til 2005.

Det fremgår endvidere af tabellen, at udvikling i serviceudgifter og administrationsudgifter følges ad, og at administrationsudgifternes andel af de samlede serviceudgifter i perioden ligger mellem 15,51 procent og 14,35 procent.

I 2006 er der dog et fald i administrationsudgifterne, mens der fortsat er en stigning i de samlede serviceudgifter. Der er således i 2006 en – om end lille – tendens til et fald i administrationsudgifternes andel af kommunernes samlede serviceudgifter. Faldet i kommunernes administrationsudgifter i 2006 skal dog ses i sammenhæng med samlingen af skatteopgaven i staten 1. november 2005.

Administrationsudgifterne i dette afsnit er opgjort som nettodriftsudgifterne på hovedkonto 6¹⁴ i det kommunale budget- og regnskabssystem. Det bemærkes, at der på hovedkonto 6 registreres udgifter og indtægter vedrørende den centrale administration i kommunerne, mens udgifter og indtægter vedrørende administration, der foregår på og vedrører den enkelte institution i kommunen, registreres under institutionen. Det betyder, at der på grundlag af budget- og regnskabsoplysninger alene kan opgøres de centrale administrationsudgifter.

Et supplement til at opgøre administrationsudgifterne med udgangspunkt i det kommunale budget- og regnskabssystem kan være at opgøre det administrative personale i kommunerne som andel af det samlede personale. Herved kan decentralt placeret administrativt personale inkluderes. Der henvises i den forbindelse til afsnit 5.2 i denne publikation, hvor der fokuseres på det administrative personales sammensætning i kommunerne, herunder på andelen af administrative årsværk i forhold til kommunernes samlede antal årsværk.

4.1.3 Sammenfatning

Serviceudgifterne udgør langt størstedelen af de kommunale nettodriftsudgifter. I perioden 2000 til 2006 er andelen mellem 87 procent og 83 procent. Andelen er faldet i perioden 2000 til 2006. Den faldende andel i perioden 2000 til 2006 skyldes dog ikke fald i serviceudgifterne, men en relativt større stigning i de øvrige udgifter.

Den andel af kommunernes serviceudgifter, der anvendes til administration ligger nogenlunde stabil i perioden 2000 til 2006 mellem 14,35 procent og 15,51 procent.

¹⁴ Ekskl. funktion 6.70, der benyttes til budgettering af udgifterne vedrørende særlige overenskomstmæssige lønpuljer, som ikke kan fordeles ved budgettets vedtagelse. Udgifterne overføres til de respektive funktioner, når puljerne fordeles.

4.2 Udvikling i incitamentsstyringen af kommunerne

Formålet med dette afsnit er at give et indblik i incitamentsstyringen af kommunerne på overførselsområdet ved at se på udviklingen i anvendelsen af refusionssatser som styringsinstrument. En del af kommunernes udgifter, primært udgifter til overførselsindkomster som eksempelvis førtidspension og kontanthjælp, finansieres delvist af statslige refusioner. Satserne for de statslige refusioner har i betydeligt omfang og efter indførelsen af budgetgarantien og kommunal medfinansiering af førtidspensionerne i begyndelsen af 1990'erne været anvendt i sammenhæng med incitamentsovervejelser for kommunerne.

I dette afsnit fokuseres særligt på udviklingen i refusionssatserne vedrørende overførsler i perioden 2000 til 2006, idet denne periode dog skal ses i lyset af den udvikling på området, der går forud.

4.2.1 Baggrund

Overvejelser om refusionssatsernes incitamentsvirkninger overfor kommunerne er interessante i forbindelse med overførsler, hvor kommunerne gennem visitationspraksis, forebyggelse eller på anden måde har indflydelse på udgifterne til de pågældende overførsler. I disse tilfælde vil fastsættelse af refusionssatsen være en afvejning imellem følgende:

- Kompetence og økonomisk ansvar bør være placeret samme sted.
- Beslægtede ydelser bør placeres hos samme myndighed, som bør bære lige andele af det økonomiske ansvar for de beslægtede ydelser.
- Det skal tages i betragtning, at udgifterne til overførsler er ulige fordelt mellem kommunerne.

Der er sket en række ændringer i refusionssatserne for overførsler i årene frem til perioden 2000 til 2006, fx som et led i indførelsen af kommunal medfinansiering af førtidspensionen. Den overordnede tendens er en sænkning af refusionssatserne, samtidig med at kommunerne har fået øget tilkendelseskompetence. Der har således været lagt vægt på princippet om, at kompetence og økonomisk ansvar bør følges ad.

I 1992 blev refusionen for førtidspensionen for nytilkendte pensioner sænket fra 100 procent til 50 procent for modtagere under 60 år, og fra 1998 til 50 procent for alle modtagere. Kommunerne fik dermed del i det økonomiske ansvar for ydelsen. Ændringen skete samtidig med en væsentlig omlægning af tilkendelseskompeten-

cen med øget kompetence til kommunerne. I 1992 indførtes også budgetgarantien, som indebærer, at bloktilskuddet til kommunerne hvert år reguleres med udviklingen i de kommunale udgifter til overførselsindkomster på en række områder.

I 1999 blev refusionen for førtidspensionen sænket fra 50 procent til 35 procent – denne gang ud fra et ønske om at introducere et skel mellem midlertidig og varig forsørgelse. Herved skulle kommunerne gives et (også kortsigtet) incitament til at vælge midlertidig forsørgelse, hvor der var mulighed for, at modtageren ville kunne opnå tilknytning til arbejdsmarkedet igen.

Det skal bemærkes, at udgifterne til overførselsindkomster, herunder førtidspension, er kendetegnet ved en forholdsvis stor spredning mellem kommunerne. Sænkningen af refusionssatserne har derfor haft større betydning for nogle kommuner end for andre. Dette forhold er søgt imødegået ved løbende justeringer i udligningssystemet.

4.2.2 Udvikling i perioden 2000-2006

I tabel 4.3 vises de gældende refusionssatser for en række overførsler for hvert år i perioden 2000 til 2006. Det fremgår således af tabellen i hvilket omfang, der har været ændringer i refusionssatser i perioden.

Tabellen giver ikke et udtømmende billede af statsrefusioner til kommunerne. Der er således her udelukkende fokuseret på overførsler, som er det væsentligste område, hvor der findes statsrefusion. Desuden er der af hensyn til overskueligheden udvalgt de væsentligste ydelser indenfor Beskæftigelsesministeriets, Integrationsministeriets og Socialministeriets områder.

Det skal desuden bemærkes, at der ved ændringer i refusionssatserne kan være forskel på, om den nye refusionssats er gældende for alle udgifter til den pågældende ydelse umiddelbart efter ændringen, om den nye refusionssats kun gælder nytilkendelser eller om der eksempelvis er en overgangsperiode for ydelser tilkendt før ændringen af refusionssatsen. I de tilfælde, hvor ændringen af refusionssatsen ikke umiddelbart gælder alle aktuelle udgifter til den pågældende ydelse, er det den refusionssats, der gælder for nytilkendelser, som fremgår af skemaet. Dette gælder eksempelvis førtidspensionen, hvor kommunerne stadig får 50 procent refusion af udgifter til førtidspension tilkendt før 1. januar 1999, selvom refusionssatsen for nytilkendelser efter denne dato er 35 procent.

Tabel 4.3 Udviklingen i refusionssatserne for udvalgte ydelser i perioden 2000-2006

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Sygedagpenge*	100/50/0	100/50/0	100/50/0	100/50/0	100/50/0	100/50/0	100/50/0
Fleksjob	100	100/65	65	65	65	65	65
Ledighedsydelse**	0/50	0/50	35/50	35/50	35/50	35/50	35/50
Kontanthjælp***	50	50	50	50	50	50	50/35/65
Førtidspension	35	35	35	35	35	35	35
Revalidering****	50	50	50/65	50/65	50/65	50/65	50/65
Introduktionsydelse	100	100	100/75	75	75	75	75
Boligyldelse	75	75	75	75	75	75	75
Boligsikring	50	50	50	50	50	50	50
Varmetillæg	75	75	75	75	75	75	75
Personlige tillæg	50	50	50	50	50	50	50
Sygebehandling, medicin mv.	50	50	50	50	50	50	50
Flytning og hjælp i enkelttilfælde	50	50	50	50	50	50	50
Merudgifter til forsørgelse i hjemmet af børn under 18 år med nedsat fysisk eller psykisk funktion	50	50	50	50	50	50	50

Kilde: Beskæftigelsesministeriet, Socialministeriet og Integrationsministeriet.

*For sygedagpenge gælder refusionssatserne periodevis. Der er ikke i perioden sket ændringer i de mulige refusionssatser henholdsvis 100 procent, 50 procent og ingen refusion, men der er i 2001 sket en ændring af perioderne. Således var der i 2000 100 procent refusion de første otte uger, 50 procent frem til 52. uge og herefter ingen refusion. Fra 2001 blev perioden med 100 procent refusion sat ned til fire uger.

** For ledighedsydelse er der forskel på, om der er tale om ledighedsydelse ved ferie eller ej. I 2000 og 2001 er der 50 procent refusion ved ferie og eller ingen refusion. Fra 2002 er der 50 procent refusion ved ferie og 35 procent refusion i øvrigt.

*** Fra 1. juli 2006 gælder to refusionssatser for kontanthjælp: 35 procent for passive kontanthjælpsmodtagere, og 65 procent for aktive kontanthjælpsmodtagere.

**** Fra 1. januar 2002 frem til 1. juli 2006 gælder to refusionssatser for revalidering: 50 procent refusion for revalideringsydelse i erhvervsrettede aktiviteter, samt for revalidering (kontanthjælp), og 65 procent refusion for modtagere af revalideringsydelse i virksomhedsrettet revalidering (virksomhedspraktik). Fra 1. juli 2006 er der 65 procent refusion på alle revalideringsydelser.

Af tabel 4.3 fremgår det, at der ikke i perioden har været ændringer af refusions-satserne for de ydelser, som ikke er arbejdsmarkedsrelaterede (eksempelvis boligstøtte), mens der for de arbejdsmarkedsrelaterede ydelser er sket ændringer både midt i og i slutningen af perioden. For disse ændringer gælder, at der ikke overordnet set kan konstateres en entydig tendens til stigninger eller fald i refusions-satserne i perioden.

Således fremgår det af tabellen, at der fra 2002 ændres i refusions-satserne for fleksjob, ledighedsydelse og revalidering.

I 2000 og 2001 refunderede staten 100 procent af kommunernes udgifter til løntilskud til fleksjob, hvorimod der ikke var refusion af kommunernes udgifter til ledighedsydelse, som udbetaltes efter visitationen eller mellem fleksjob. Kommunerne modtog dog en refusion fra staten på 50 procent af udgifterne til ledighedsydelse, som udbetaltes under ferie. Revalidering refunderes i 2000 og 2001 med 50 procent.

Fra 2002 sænkes refusionssatsen for fleksjob fra 100 procent til 65 procent, mens refusionssatsen for den virksomhedsrettede revalidering sættes op fra 50 procent til 65 procent. Samtidig sættes refusionen for ledighedsydelse op fra 0 til 35 procent (50 procent refusion ved ferie bibeholdes).

Disse ændringer skyldtes et ønske om, at skabe en bedre sammenhæng mellem – og mere målrettet anvendelse af – de tilbud og muligheder, der kan træde i stedet for fleksjob. Ændringen skal ses i sammenhæng med præciseringen af kravene til visitation til fleksjob, da der gennem en kommunal medfinansiering vil være et incitament til, at kommunerne foretager den nødvendige forebyggende indsats i form af aktivering og revalidering.

Endvidere havde indførelsen af 35 procent refusion af kommunernes udgifter til ledighedsydelse til formål at øge incitamentet til at undersøge mulighederne for opnåelse eller fastholdelse af tilknytning til arbejdsmarkedet gennem fleksjob, frem for at indlede en sag om førtidspension, hvor refusionssatsen var 35 procent.

I midten af 2006 ændres refusionssatserne for forsørgelsesudgifter, således at udgifter i aktive perioder – eksempelvis kontanthjælp under aktivering og revalideringsydelse – refunderes med 65 procent, og udgifter i passive perioder refunderes med 35 procent mod tidligere som hovedregel 50 procent både i aktive og passive

perioder. Ændringerne har til formål, at kommunerne skal belønnes for en aktiv indsats.

Denne ændring betyder, at refusionssatsen for kontanthjælp fra 1. juli 2006 deles i to med 35 procent for passive kontanthjælpsmodtagere og 65 procent for aktive kontanthjælpsmodtagere. Desuden betyder det, at alle typer af revalidering – ikke kun den virksomhedsrettede – fra 1. juli 2006 refunderes med 65 procent.

Refusionssatserne for førtidspension, ledighedsydelse og fleksjob ændres ikke ved denne lejlighed, da de i forvejen er på henholdsvis 35 procent og 65 procent.

Hvor det primære skel i forhold til refusion af de arbejdsmarkedsrelaterede ydelser tidligere var, om der var tale om midlertidige eller permanente ydelser, er den afgørende forskel efter ændringerne i midten af 2006 nu, om der er tale om aktive eller passive ydelser.

4.2.3 Sammenfatning

Refusionssatserne for overførsler har siden starten af 1990'erne i stigende grad været anvendt i sammenhæng med overvejelser omkring refusionssatsernes incitamentsvirkninger overfor kommunerne. I de seneste år har den væsentligste af disse bestræbelser været at introducere et skel i refusionssatserne imellem midlertidig og langvarig forsørgelse. Dette er sket med henblik på at give kommunerne incitament til så vidt muligt at vælge midlertidig forsørgelse og dermed fastholde muligheden for tilbagevenden til arbejdsmarkedet.

Med ændringerne i 2006 er denne bestræbelse blevet udbygget ved introduktionen af et skel mellem aktiv og passiv forsørgelse også for de midlertidige ydelser.

4.3 Kommunernes forbrug på dagtilbuds-, folkeskole- og ældreområdet

Kommunernes serviceopgaver omhandler langt overvejende de opgaver, der vedrører de direkte borgerrettede ydelser. Det vil sige opgaver som drift af skoler, daginstitutioner og ældrepleje mv. Den samlede kommunale service kan således ses som udtryk for, hvad den enkelte kommune tilbyder borgerne i bytte for deres skattebetaling. Samtidig kan en kommunes valg af serviceniveau indenfor de enkelte ydelser sige noget om kommunens politiske vægtning af de forskellige områder,

om end den demografiske sammensætning af kommunens borgere naturligvis også vil afspejle sig i efterspørgslen efter de forskellige ydelser.

Et kig på udviklingen i de kommunale serviceudgifter kan vise, hvorvidt kommunerne aktivt bruger dette redskab til at variere i deres serviceprofil, og dermed om kommunerne udnytter det kommunale selvstyre. I en centraliseret situation vil der forventeligt være lille variation i serviceudgifterne pr. bruger på tværs af kommunerne, mens der i en situation uden nationale standarder vil være rum til forskelle kommunerne imellem, som afspejler forskellene i kommunernes behov og præferencer.

En vurdering af variationen imellem kommunernes udgifter på udvalgte serviceområder anvendes således som en indikator for, i hvor høj grad kommunerne anvender deres selvbestemmelse på disse områder.

Det skal dog bemærkes, at der er lovgivningsmæssige rammer, der gør, at der er grænser for den kommunale variation. Som eksempler herpå kan nævnes den obligatoriske pasningsgaranti og minimumskrav til det ugentlige antal undervisningstimer i folkeskolen. Samtidig skal det bemærkes, at kvaliteten af den leverede service ikke nødvendigvis afspejles i udgifterne. Høje udgifter pr. bruger kan således også være udtryk for ineffektivitet. Ineffektivitet kan skyldes tilrettelæggelsen af arbejdet, men vil også kunne skyldes særlige demografiske sammensætninger, der gør det svært at producere til lave omkostninger pr. bruger. Det kunne eksempelvis være tilfælde, hvor kommuner er forpligtet til at opretholde særlige tilbud uanset, at kun en meget lille gruppe af kommunens borgere anvender denne service. Dette forhold vil dog forventeligt spille mindre ind på de her valgte serviceydelser, som er forholdsvis universale.

Sluttelig vil generelle mindstestandarder, den demografiske sammensætning i de enkelte kommuner og politiske henstillinger kunne have betydning for det spænd, der kan varieres indenfor.

I det følgende ses der nærmere på variationen imellem kommunernes udgiftsniveauer på tre serviceområder. De områder, der er udvalgt er dagpasning, folkeskole og ældreområdet. Med disse tre serviceydelser indfanges nogle af de kommunale kerneopgaver, hvor det må forventes, at den enkelte kommunalbestyrelse har en klar holdning til, hvordan opgaven skal løses, og hvor højt den skal prioriteres.

Det bemærkes, at udgifterne på alle områderne er opgjort pr. bruger i den aldersgruppe, der har ret til den givne ydelse. På ældreområdet, er det pensionsalderen, der er afgørende for antallet af potentielle brugere. Dette indebærer, at der er et skift i 2004, hvor pensionsalderen blev sænket til 65 år. Hensigten med denne analyse er at vise varians i den borgeroplevede service, hvorfor det er vurderet mest korrekt at holde udgifterne op imod antallet af potentielle brugere. Det bør dog bemærkes, at der ikke i øvrigt er søgt korrigeret for forskelle i udgiftsbehov.

4.3.1 Variation i serviceniveauer kommunerne imellem

Indledningsvist ses der på variationen i serviceniveauer på de udvalgte områder mellem kommunerne. Hermed kan det vurderes, hvor spredt kommunerne ligger, og om spredningen har udviklet sig over tid. Til brug for beregningerne er der set på udgifter pr. indbygger i målgruppen for den enkelte ydelse. Hermed korrigeres der for kommunernes størrelse og for den demografiske profil i de enkelte kommuner.

Differentiering i udgifter til dagtilbud

For så vidt angår kommunernes udgifter til dagtilbud ses det, at der er en forskel imellem udgifterne pr. 0-10-årig i størrelsesordenen 24.000 - knap 30.000 kr. over årene. Heroverfor står, at det gennemsnitlige forbrug ligger i intervallet knap 22.000 - godt 25.000 kr. pr. 0-10-årig i perioden, jf. tabel 4.4 nedenfor.

Tabel 4.4 Variation i pasningsudgifter 2000-2006, KL-kommuner ekskl. Bornholm							
Kr./år	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Højeste	39.280	37.885	38.075	37.638	39.187	39.116	39.583
Laveste	9.875	11.418	12.775	13.589	13.262	14.092	13.975
Difference	29.405	26.467	25.300	24.049	25.925	25.024	25.608
Standardafvigelse	4.337	4.439	4.344	4.335	4.310	4.280	4.231
Indeks for standardafvigelse	100	102	100	100	99	99	98
Gennemsnit	21.712	22.251	22.381	22.885	23.660	24.403	25.712

Kilde: Kommunale nøgletal, Indenrigs- og Sundhedsministeriet samt egne beregninger.

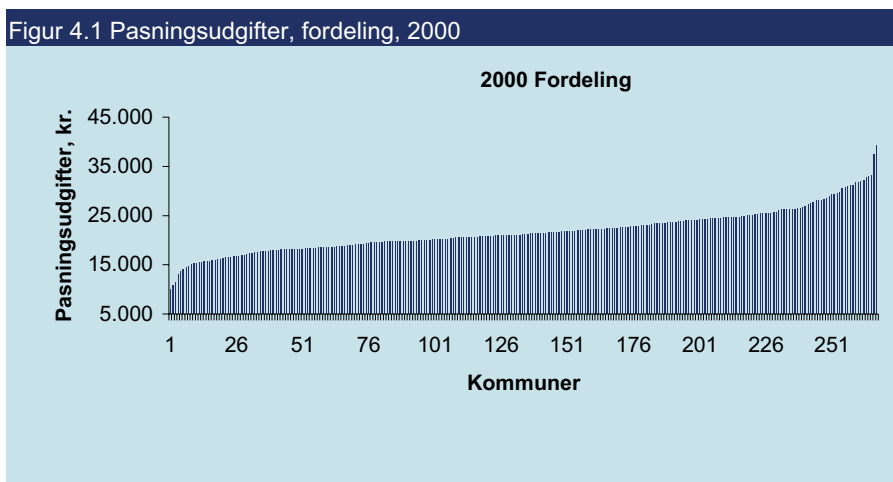
Anm.: Marstal og Ærøskøbing Kommuner er tildelt Ærø Kommunes niveauer i 2006. 2000-2005 er regnskabsstal, 2006 budgettal.

Anm.: Udgifterne er opgjort som nettoudgifter pr. 0-10-årig på flg. konti 3.05, ekskl. grp. 02 og 03, 3.10 grp. 04, 5.10 grp. 11-15 og 18-20, 5.11-5.15 og 5.19 ekskl. grp. 01.

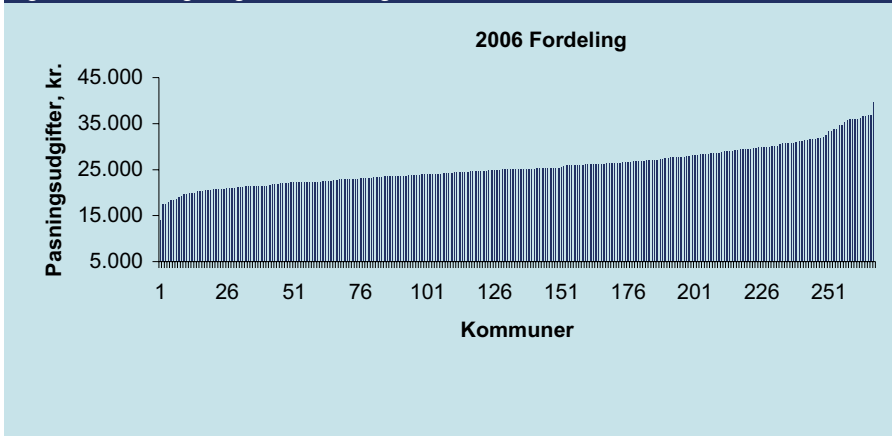
Der ses at være et forholdsvist stort rum for individuel tilpasning af niveauet for udgifterne på dette område. Hen over årene ses det således, at de kommuner, der har flest udgifter pr. 0-10-årig har tre til fire gange så høje udgifter, som kommunerne med de laveste udgifter. Hvis der af beregningen udelades kommunerne med henholdsvis det højeste og det laveste niveau, fås der en forskel i størrelsesordenen på udgiftsniveauerne på to til tre en halv gange, hvilket fastholder billedet af, at der på dette område er rum for væsentlige forskelle i tilrettelæggelsen af denne serviceydelse, også selvom en del af variationen kan skyldes forskelle i udgiftsbehov. Baggrunden for de store forskelle imellem kommunerne kan herudover blandt andet være kommunernes valg af dækningsgrad og serviceniveau i øvrigt.

Standardafvigelsen viser, at spredningen ligger relativt stabilt henover perioden med en mindre forøgelse i 2001 i forhold til 2000, og med en lidt mindre spredning i de seneste tre år i tabellen i forhold til spredningen i udgangsåret. Som det også fremgår af nedenstående figur 4.1 og 4.2, er der således en stor del af kommunerne, som samler sig omkring gennemsnittet, henholdsvis knap 22.000 kr. i 2000 og knap 26.000 kr. i 2006.

Figur 4.1 Pasningsudgifter, fordeling, 2000



Figur 4.2 Pasningsudgifter, fordeling, 2006



Samlet set ses der dog at være en jævn fordeling indenfor intervallerne. Ca. 1/5 af kommunerne ligger således indenfor udgifter i størrelsesordenen +/- 1.000 kr. i forhold til gennemsnitsværdien i de to år, mens de resterende kommuner altså spredt sig uden for gennemsnittet. Andelen af kommuner, der ligger i kategorien +/- 1.000 kr. i forhold til gennemsnittet, er forøget en anelse i 2006 i forhold til 2000.

Samlet set tegner der sig således et billede af, at kommunerne differentierer i udgifterne til pasning, og at omfanget af denne varians ikke har ændret sig betydeligt i årene siden 2000.

Øget spredning af udgifterne til undervisning over tid

For så vidt angår udgifterne til undervisning, kan der peges på en forøget spredning over tid. Således er standardafgivelsen steget med 19 procent i 2006 i forhold til indeks 100 i år 2000, jf. tabel 4.5. nedenfor.

Tabel 4.5 Variation i udgifter til undervisning 2000-2006, KL-kommuner ekskl. Bornholm

Kr./år	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Højeste	58.471	64.109	64.324	63.704	64.660	67.852	69.637
Laveste	34.634	36.582	39.587	41.287	41.521	42.826	44.007
Difference	23.837	27.527	24.737	22.417	23.139	25.026	25.630
Standardafvigelse.	3.854	4.219	4.321	4.276	4.318	4.536	4.571
Indeks for standardafvigelse	100	109	112	111	112	118	119
Gennemsnit	44.312	47.193	48.157	49.444	51.156	52.585	53.832

Kilde: Kommunale nøgletal, Indenrigs- og Sundhedsministeriet samt egne beregninger.

Anm.: Marstal og Ærøskøbing Kommuner er tildelt Ærø Kommunes niveauer i 2006. 2000-2005 er regnskabsstal, 2006 budgettal.

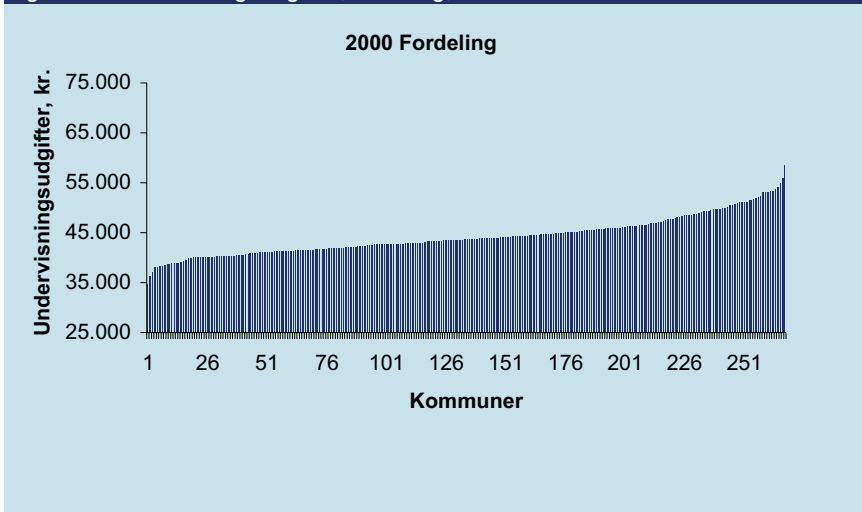
Anm.: Udgifterne er opgjort som nettoudgifter pr. 7-16-årig på flg. Konti: 2000-2001: 3.01-3.04, 3.06-3.09, 3.10 ekskl. grp. 04 og 3.12, 2002-2006: 3.01-3.04, 3.06-3.08, 3.10 ekskl. grp. 04 og 3.12.

Samtidig ses det, at differencen mellem det højeste og laveste udgiftsniveau pr. 7-16-årig er steget fra knap 24.000 kr. til knap 26.000 kr. over perioden. Der er således indikationer af, at spredningen på dette udgiftsområde har været stigende henover perioden.

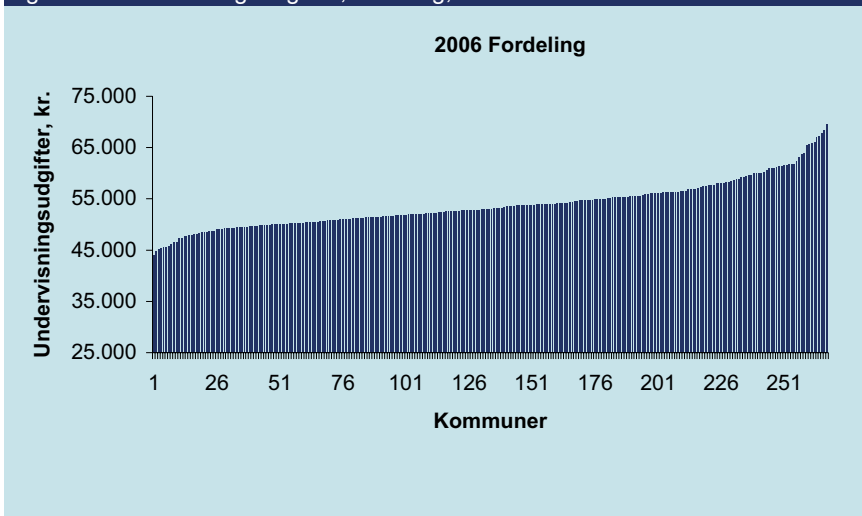
Allerede i de første år, der er gengivet i tabellen ses der at være rum for lokale prioriteringer på området, og som det illustreres nedenfor, er kommunernes udnyttelse af det samlede udgiftsinterval blevet større i år 2006 i forhold til udgangsåret.

I figur 4.3 og 4.4 gengives fordelingen i årene 2000 og 2006, idet kommunerne er rangordnet efter udgiftsniveau.

Figur 4.3 Undervisningsudgifter, fordeling, 2000



Figur 4.4 Undervisningsudgifter, fordeling, 2006



Som det fremgår af figurerne, er der i 2006 en noget stejlere hældning på kurven, end det er tilfældet i 2000, hvilket skyldes den større spredning. I 2000 ses knap 20 procent af kommunerne således at have udgifter på 7-16-årig, der ligger indenfor +/- 1.000 kr. i forhold til gennemsnittet, mens dette alene er tilfældet for godt 16 procent af kommunerne i år 2006. Den større spredning ses især at skyldes en øget varians indenfor de kommuner, der afholder de største udgifter til undervisning pr. 7-16-årig. Således har 35 procent af kommunerne udgifter pr. 7-16-årig,

der ligger på mere end 1.000 kr. over gennemsnittet i 2006, mens tallet for denne gruppe ligger på 32 procent i 2000.

Der ses dog også i begge år en tendens til konvergerende udgifter omkring gennemsnittet for en stor gruppe kommuner. Gruppen af kommuner med udgifter i størrelsesordenen over 1.000 kr. mindre end gennemsnittet er således på ca. 48 procent i begge år. Dette fænomen kan tilskrives en tendens til, at kommunerne sammenligner sig med hinanden for at undgå fraflytning som følge af ringere standard end i øvrige kommuner. Endvidere kan minimumsstandarder mv. have betydning for, hvor på skalaen størstedelen af kommunerne befinder sig.

Stigende variation i udgifter til ældreområdet

Sluttelig ses der for udgifterne på ældreområdet at være en udvikling lignende udviklingen for udgifterne til undervisning, jf. tabel 4.6, nedenfor.

Tabel 4.6 Variation i udgifter på ældreområdet 2000-2006, KL-kommuner ekskl. Bornholm*							
Kr./år	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Højeste	45.477	46.531	52.342	58.467	55.694	56.938	57.334
Laveste	23.316	23.895	27.882	28.997	21.469	25.148	25.079
Difference	22.161	22.636	24.460	29.470	34.225	31.790	32.255
Standardafvigelse.	3.880	3.959	4.477	4.613	4.331	4.588	4.586
Indeks for standardafvigelse	100	102	115	119	112	118	118
Gennemsnit	34.007	35.663	39.225	40.501	36.458	37.666	37.525

Kilde: Kommunale nøgletal, Indenrigs- og Sundhedsministeriet samt egne beregninger.

Anm.: Marstal og Ærøskøbing Kommuner er tildelt Ærø Kommunes niveauer i 2006. 2000-2005 er regnskabsstal, 2006 budgettal.

Anm.: Udgifterne er opgjort som nettoudgifter, 2000-2003: pr. 67+ årig, 2004-2006 pr. 65+årig, på flg. konti: 5.30-5-34 (5.30 er ekskl. gr. 02 og 03), 5.53, grp 01, 5.54, grp. 01-07 og 91 og 93

Anm.: Der forefindes ikke oplysninger for Ryslinge Kommune for 2002.

Der tegner sig også på dette område et billede af en stigende grad af variation indenfor perioden. Differencen mellem de højeste og laveste udgifter er således steget fra godt 22.000 kr. i 2000 til knap 30.000 kr. i 2006. Opgøres differencen ekskl. kommunerne med henholdsvis den højeste og den laveste udgift pr. henholdsvis 67+ og 65+-årig, er der tale om en stigning fra knap 21.000 kr. til knap 29.000 kr. Samtidig viser indekset for standardafvigelsen en stigning på 18 procent fra 2000 til 2006.

Igen er der allerede i udgangspunktet tale om et rum for lokale prioriteringer, som må anses for betydeligt, og anvendelsen af dette rum er forøget i perioden frem til 2006. Spredningen på ældreområdet ses også at have udviklet sig fra, at knap 24 procent af kommunerne i 2000 havde udgifter i størrelsesordenen +/- 1.000 kr. pr. 67+/65+-årig til, at denne midtergruppe alene udgøres af knap 20 procent i 2006. Det ses derimod, at andelen af kommuner med udgifter på mere end 1.000 kr. over gennemsnittet er forøget fra knap 36 procent til knap 41 procent fra 2000 til 2006. Gruppen af kommuner, der har udgifter i størrelsesordenen under 1.000 kr. pr. 67+/65+-årig, er samtidig stort set stabil omkring 40 procent.

Fordelingerne viser, at kommunernes udgiftsniveauer alt andet lige er mere spredte, end det ses at være tilfældet for så vidt angår beskatningen, jf. afsnit 4.4 og 4.5, hvor flere kommuner ses at befinde sig lige omkring gennemsnittet. Endvidere ses det, at der for ingen af de undersøgte områder er sket et fald i spredningen i perioden siden 2000.

Samlet set tegner der sig på denne baggrund et billede af stigende variation i kommunernes serviceudgifter på to af hovedområderne, undervisning og ældrepleje, mens der, for så vidt angår udgifterne til pasning, ses en stort set konstant variation med tendenser mod et fald i de seneste år. Baggrunden herfor kan muligvis være den pasningsgaranti, som blev vedtaget i 2004 og indført med et krav om pasningsgaranti senest 1. juli 2006. Kommunerne er således forpligtede til at etablere tilbud til alle potentielle brugere i kommunen, hvorved der vil kunne forventes en mindre spredning, idet en spredning på udgifterne således kan afspejle variationer i service eller forøget effektivitet i forhold til de andre kommuner, mens der ikke vil være mulighed for, at nogle kommuner vælger en senere pasningsgaranti, eller udbyder færre pladser end de lovpligtige.

4.3.2. Variation i serviceniveauer over tid

I det foranstående er spredningen i niveauer imellem kommunerne beskrevet – og kommunernes mulighed for frit at vælge niveau er belyst ad denne vej. En anden måde at vurdere i hvor stort omfang, kommunerne benytter sig af mulighed for at tilpasse serviceniveauet til en omskiftelig virkelighed, er ved at se på variationen i serviceniveauer over i tid i de enkelte kommuner.

Herved kan det belyses, om kommunerne benytter sig af muligheden for at tilpasse serviceniveauerne til borgernes efterspørgsel eller til skiftende lokale politiske præ-

ferencer. Samtidig vil udviklingen dog også afspejle nationale prioriteringer og udviklingen i de overordnede mindstestandarder over tid. Hertil kommer, at i det omfang opgaver flyttes, eller nye opgaver kommer til, vil det have betydning for serviceudgifterne. Sammenlignes en opgaves udgifter over tid for kommunerne under ét, er det muligt at korrigere for opgaveflytninger, således at der alene vises reelle ændringer i serviceniveauerne og ikke generelle løft eller lignende. Det er ikke muligt at foretage en sådan korrektion på enkeltkommuneniveau, hvorfor de beregninger, der ligger til grund for tallene i dette afsnit, ikke er korrigerede herfor.

I det omfang, der har fundet væsentlige opgaveflytninger sted på de enkelte serviceområder, vil der blive taget forbehold herfor ved behandlingen af tallene nedenfor.

I og med at tallene er opgjort pr. indbygger i den relevante målgruppe, er der imidlertid korrigeret for ændringer i den demografiske sammensætning af befolkningen over tid.

Ses der indledningsvist på ændringerne imellem 2000 og 2006, fremgår det, jf. tabel 4.7, at den største ændring i udgiftsudviklingen imellem de to år er ældreområdet, hvor der konstateres en forskel imellem den kommune med den højeste stigning fra 2000 til 2006 og kommunen med det største fald på knap 25.000 kr. pr. indbygger i den relevante aldersgruppe. Herpå følger undervisningsområdet, mens pasningsområdet ses at have den mest stabile udgiftsprofil imellem de to år, om end der også her er en forskel. Dette mønster fastholdes, hvis ændringen opgøres ekskl. henholdsvis den kommune med den højeste stigning og kommunen med det største fald.

Forskellen imellem den største stigning og det største fald svarer til niveauet for kommunerne med de laveste udgifter pr. indbygger i den relevante målgruppe for ældreområdet og væsentligt mere end det laveste niveau for pasningsudgifter, hvilket må siges at være et væsentligt rum for tilpasning. For undervisningsområdet er denne indikator mindre tydelig, men også her er en ændring over tid i størrelsesordenen 17.000-20.000 ikke ubetydelig. Der ses således på dette parameter at være indikationer af et rum for prioritering over tid for den enkelte kommune.

Tabel 4.7 Kommunale ændringer af serviceniveauer over perioden 2000-2006, KL-kommuner ekskl. Bornholm

	Højeste stigning	Højeste fald
Pasning	14.870	-3.074
Undervisning	18.819	-1.739
Ældreområdet	15.289	-9.647

Kilde: Kommunale nøgletal, Indenrigs- og Sundhedsministeriet samt egne beregninger.

Anm.: Marstal og Ærøskøbing Kommuner er tildelt Ærø Kommunes niveauer i 2006. 2000-2005 er regnskabsstal, 2006 budgettal.

Anm.: Udgifter til pasning er opgjort som nettoudgifter pr. 0-10 årig på flg. konti 3.05, ekskl. Grp. 02 og 03, 3.10 grp. 04, 5.10 grp. 11-15 og 18-20, 5.11-5.15 og 5.19 ekskl. grp. 01. Udgifter til undervisning er opgjort som nettoudgifter pr. 7-16-årig på flg. konti: 2000-2001: 3.01-3.04, 3.06-3.09, 3.10 ekskl. grp. 04 og 3.12, 2002-2006: 3.01-3.04, 3.06-3.08, 3.10 ekskl. grp. 04 og 3.12. Udgifter til ældreområdet er opgjort som nettoudgifter, 2000-2003: pr. 67+ årig, 2004-2006 pr. 65+årig, på flg. konti: 5.30-5-34 (5.30 er ekskl. gr. 02 og 03), 5.53, grp 01, 5.54, grp. 01-07 og 91 og 93.

Anm.: Der forefindes ikke oplysninger for Ryslinge Kommune for 2002.

Ændringen fra 2000 til 2006 fortæller om den niveaumæssige forskydning og dermed om den tilpasning, der er sket i forhold til krav og forventninger fra borgere, samt den politiske prioritering, der har været lagt for dagen lokalt og nationalt.

Som et udtryk for muligheden for, at sådanne prioriteter kan komme til udtryk igennem en ændring i serviceniveauet, er der nedenfor i tabelform gengivet antallet af ændringer i serviceniveau indenfor de tre undersøgte områder i de enkelte år. Ændringerne er forstået i forhold til året før, det år der rapporteres data fra. Hermed ses der ikke, hvor stor en ændring, der er tale om, men det ses, hvorvidt der er sket ændringer.

Da det kan konstateres, at stort set alle kommuner hvert år foretager ændringer i udgifterne til de her undersøgte serviceområder, er der i tabellen fastsat mindstegrænser for de ændringer, der er medtaget. Der er således alene rapporteret ændringer på over 2.000 kr. pr. indbygger i den relevante målgruppe.

Tabel 4.8 Antal kommuner, der har foretaget ændringer 2000-2006 opgjort i forhold til året før, KL-kommuner ekskl. Bornholm

	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Pasning	26	5	18	31	29	75
Undervisning	194	62	82	117	93	87
Ældreområdet	109	199	88	1	73	30

Kilde: Kommunale nøgletal, Indenrigs- og Sundhedsministeriet samt egne beregninger.

Anm.: Marstal og Ærøskøbing Kommuner er tildelt Ærø Kommunes niveauer i 2006. 2000-2005 er regnskabsstal, 2006 budgettal.

Anm.: Udgifter til pasning er opgjort som nettoudgifter pr. 0-10 årig på flg. konti 3.05, ekskl. Grp. 02 og 03, 3.10 grp. 04, 5.10 grp. 11-15 og 18-20, 5.11-5.15 og 5.19 ekskl. grp. 01. Udgifter til undervisning er opgjort som nettoudgifter pr. 7-16-årig på flg. konti: 2000-2001: 3.01-3.04, 3.06-3.09, 3.10 ekskl. grp. 04 og 3.12, 2002-2006: 3.01-3.04, 3.06-3.08, 3.10 ekskl. grp. 04 og 3.12. Udgifter til ældreområdet er opgjort som nettoudgifter, 2000-2003: pr. 67+ årig, 2004-2006 pr. 65+årig, på flg. konti: 5.30-5-34 (5.30 er ekskl. gr. 02 og 03), 5.53, grp 01, 5.54, grp. 01-07 og 91 og 93.

Anm. Ændringer er alene opgjort hvis der er tale om en forskel på mere end 2.000 kr. fra året før.

Som det fremgår af tallene, er pasningsudgifterne rent statistisk det mest stabile af de tre udgiftsområder, jf. tabel 4.8 ovenfor. Det bemærkes dog, at såfremt mindstegrænsen for, hvornår en ændring tælles med, fastsættes til 1.000 kr., ses det, at 79 kommuner har foretaget ændringer i pasningsudgifterne fra 2000 til 2001 og 166 kommuner har foretaget ændringer fra 2005 til 2006. For de øvrige udgiftsområder vil en opgørelse baseret på mindst 1.000 kr. til forskel indebære, at 144 kommuner har foretaget ændringer på undervisningsområdet i 2006, mens 69 kommuner har ændret udgiftsniveauet på ældreområdet.

I tabel 4.8 ovenfor ses der en tendens til, at færre kommuner foretager ændringer i udgiftsniveauerne vedrørende undervisning og ældrepleje, mens flere kommuner ændrer i pasningsudgifterne. Sammenholdt med oplysningerne ovenfor omkring variansen må dette billede indebære, at de kommuner, der foretager ændringer i udgifterne til pasning nærmer sig de gennemsnitlige niveauer, mens de kommuner, der foretager ændringer på de øvrige områder bevæger sig væk fra de gennemsnitlige niveauer. Dette forhold kan muligvis tilskrives pasningsgarantien, som blev indført i år 2004 med virkning fra senest 1. juli 2006, og som betyder, at alle kommuner skal tilbyde pasning efter en vis alder. Kommunerne har således ikke selv mulighed for at påvirke, hvor stor en gruppe af de 0-7-årige, der skal have ret til pasning, jf. ovenfor.

Det bemærkes endvidere, at der på ældreområdet har været målrettet 500 mio.kr. årligt igennem de seneste år, hvilket kan have været medvirkende til, at nogle kommuner har forøget serviceudgifterne på dette område.

Antallet af ændringer viser ikke i hvilken retning, der er ændret, hvilket der dog gives indikationer af ovenfor i tabel 4.7. Tallene viser heller ikke, hvorvidt en ændring skyldes en lokal prioritering eller generelle aftaler om niveauløft mv. Ikke desto mindre viser ændringerne de ændringer, der reelt er kommet til udtryk i den enkelte kommune, og som dermed er følt af borgerne i disse kommuner i de undersøgte år.

Sammenfattende tegner der sig et billede af, at kommunerne har mulighed for at fastlægge udgiftsniveauer på disse tre serviceområder, som afviger relativt meget fra hinanden. Pasningsudgifterne ses generelt at være mere stabile over tid end de øvrige udgifter, men også på dette område ses der at være plads til lokale prioriteringer.

Undersøgelsen siger, som tidligere nævnt ikke noget om baggrunden for de forskelle i udgifter til de enkelte serviceydelser, som rapporteres ovenfor, men viser, at der generelt set er mulighed for, at den enkelte kommune kan fastlægge udgiftsniveauerne under hensyntagen til lokale forhold og ønsker. Ligeledes skal udgiftsforskelle i kommunerne generelt ses i lyset af, at kommunerne ikke har ens finansieringsvilkår.

4.4 Skatteudskrivningen i perioden siden 2001

Regeringen har lagt stor fokus på beskatningen lige siden dens tiltræden i 2001. Dette kommer ikke mindst til udtryk ved det skattestop, som blev indført umiddelbart efter regeringens tiltræden, og som fortsat er gældende. I forhold til kommunerne har det indgået i de årlige aftaler mellem regeringen og kommunerne, at kommunerne under ét ikke hæver skatten.

I det nedenstående gives der først en kort gennemgang af den regulering af beskatningen, der har været iværksat i perioden siden regeringens tiltræden i 2001. Dernæst ses der på variationen i kommunernes beskatning i samme periode.

4.4.1 Rammer for fastsættelsen af de kommunale skatter

I regeringens første regeringsgrundlag fra 2001 indgår de overordnede principper for *skattestoppet*. Skattestoppet indebærer for den kommunale udskrivningsprocent og grundskyldspromille helt overordnet den begrænsning, at skatten under ét ikke må stige. Det udelukker ikke, at den enkelte kommune fortsat har mulighed for at foretage nødvendige tilpasninger i den samlede økonomi, herunder justere skattesatserne i både opadgående og nedadgående retning. Men de gennemsnitlige (vægtede) udskrivningsprocenter og grundskyldspromiller for kommunerne under ét må ikke stige.

Kommunernes overholdelse af skattestoppet beror således på det kollektive aftale-system.

I 2006 og 2007 har der været fastsat helt særlige begrænsninger på den kommunale skattefastsættelse som følge af overgangen til en ny finansieringsstruktur og opgavefordeling.

I 2006 gjaldt det således, at amtskommuner og kommuner, der ikke skulle sammenlægges, højst måtte udskrive skat svarende til skatten i 2005. For kommuner, der skulle sammenlægges, var der tale om en fastfrysning af skatten på 2005-niveau. Disse kommuner kunne dog, efter ansøgning, få tilladelse til at fravige skatniveauerne fra 2005, såfremt det samlede provenu af den enkelte skat i den pågældende kommunesammenlægning svarede til provenuet ved uændrede skatniveauer. Med andre ord kunne der påbegyndes en harmonisering af skattesatserne inden for den nye kommune. Begrænsningerne var gældende for hver skatteart for sig. Endvidere var der i forhold til budgetlægningen den begrænsning, at amtskommunerne var forpligtet til at anvende det af indenrigs- og sundhedsministeren udmeldte skøn over udskrivningsgrundlag og skøn over ejendomsværdiskat.

Kun to kommunesammenlægninger udnyttede muligheden for at påbegynde en harmonisering af skatteprocenterne i 2006.

For så vidt angår 2007 er der fastsat øvre grænser for henholdsvis udskrivningsprocent og grundskyldspromille for hver af de nye kommuner. Endvidere kan provenuet af dækningsafgift af forskelsværdi af forretningsejendomme højst svare til provenuet i 2006 reguleret for ejendomsværdistigninger i den givne kommunale enhed. Der har dog været mulighed for efter ansøgning at undlade at opkræve

dækningsafgift og overflytte provenuet til andre skattearter i kommunesammenlægninger, hvor ikke alle kommuner har opkrævet dækningsafgift i 2006.

Disse særlige begrænsninger vil naturligt nok lede til en forventelig meget lav grad af variation i de kommunale skatteprocenter imellem årene 2005-2007.

Fra og med 2008 vil kommunerne igen have egen ret til at udskrive skatter. Hertil kommer, at de nye kommuner ved budgetlægningen for 2008 vil have draget de første erfaringer med de nye kommunale strukturer og med det nye finansierings-system, hvorfor der må forventes en vis tilpasning i skatteniveauerne i dette år. Regeringen har tilkendegivet, at skattestoppet fortsat vil være gældende i 2008, hvorfor kommunerne i deres tilpasning vil skulle være opmærksomme på, at beskatningen ikke må stige under ét.

4.5 Variationer i kommunernes skatteudskrivning

En kommunes valg af skatteniveau afhænger af en lang række faktorer, hvoraf blandt andet befolkningssammensætningen i kommunen, udligningssystemet og de generelle økonomiske forhold spiller en stor rolle. En analyse af mønstrene i kommunernes skatteudskrivning vil således ikke alene afspejle de muligheder, lovgivningen rummer for kommunal selvbestemmelse, men også være en afspejling af mange andre forhold. For imidlertid at give et billede af, i hvor høj grad kommunerne, alt andet lige, har benyttet sig af muligheden for at tilpasse beskatningen til lokale forhold, ses der nedenfor på nogle mål for variationen imellem den kommunale beskatning, dels kommunerne imellem og dels over tid.

Ved analyserne er der blandt andet set på standardafvigelse som et mål for spredning. Beregningerne er foretaget på de uvægtede skatteniveauer, hvorved der ikke er korrigeret for de enkelte kommuners udskrivningsgrundlag. Traditionelt foretages der en sådan vægtning, således at kommuner med særligt høje eller lave udskrivningsgrundlag og deraf følgende særligt lave eller høje skatteprocenter ikke skævvrider gennemsnittet. I det nærværende ses der dog alene på den beskatningsmæssige adfærd i kommunerne, hvorfor der er lagt et simpelt gennemsnit til grund for beregningerne.

Beregningerne skal således tages med forbehold for dette forhold, ligesom der må tages forbehold for, at graden af variation eller mangel på samme også må tilskrives andre faktorer end dem, der er nævnt i afsnit 4.4.

4.5.1 Variationer i beskatningen kommunerne imellem

Forskellen imellem kommunernes skatteudskrivning kan ses som en indikator for hvor høj en grad af frihed, kommunerne har til selv at vælge det skat/service forhold, der matcher borgernes behov og forventninger i den enkelte kommune. En høj grad af variation imellem kommuners beskatningsniveau kan således indikere en høj grad af frihed. Som ovenfor nævnt vil skatten dog i høj grad også afspejle de behov, der er i den enkelte kommune som følge af den befolkningsmæssige tilgang og den generelle økonomiske situation i kommunen og landet som helhed. En del af forskellen i beskatningen imellem kommuner vil endvidere kunne skyldes, at der ikke er 100 procent udligning i Danmark. Dertil kommer, at lovgivningen på de enkelte sektorområder kan være styrende for, i hvilket omfang, der skal ydes den samme service i hele landet – hvilket vil trække i retning af et mere ensartet skattniveau, alt afhængig af den lokale befolkningssammensætning og efterspørgslen efter de konkrete ydelser. Endelig kan kommunerne også frivilligt have valgt et ensartet beskatningsniveau.

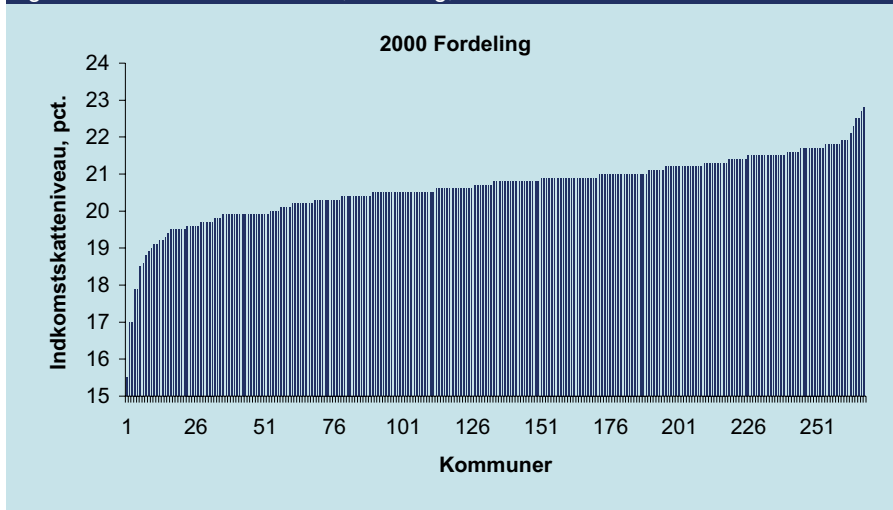
For at vise variationen imellem kommunernes skatteudskrivning under de nævnte forudsætninger, er nedenfor vist spændet imellem den højeste og laveste skatteprocent, tillige med standardafvigelser imellem kommunerne for årene 2000-2006. Standardafvigelserne er endvidere indekseret i forhold til udgangsåret for at se på udviklingen over tid.

Tabel 4.9 Variation i indkomstskatteudskrivningen 2000-2006							
KL-kommuner, ekskl. Bornholm*							
	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Højeste	22,8	23,2	23,2	23,2	23,2	23,2	23,2
Laveste	15,5	15,5	17	17	16,5	15,5	15,5
Difference (skattepoint)	7,3	7,7	6,2	6,2	6,7	7,7	7,7
Standardafvigelse	0,89	0,93	0,92	0,93	0,94	0,92	0,91
Indeks for stdafv.	100,00	104,72	103,41	104,97	106,35	103,29	102,92
Simpelt gennemsnit	20,64	20,86	20,96	20,99	21,01	21,07	21,07
*Marstal og Ærøskøbing Kommuner er tildelt Ærø Kommunes samlede skatteprocent i 2006.							
Anm.: Der er tale om et simpelt gennemsnit, som ikke kan anvendes til vurdering af skattniveauet på landsplan.							
Kilde: Kommunal skatteudskrivning, indkomstskat, Indenrigs- og Sundhedsministeriet.							

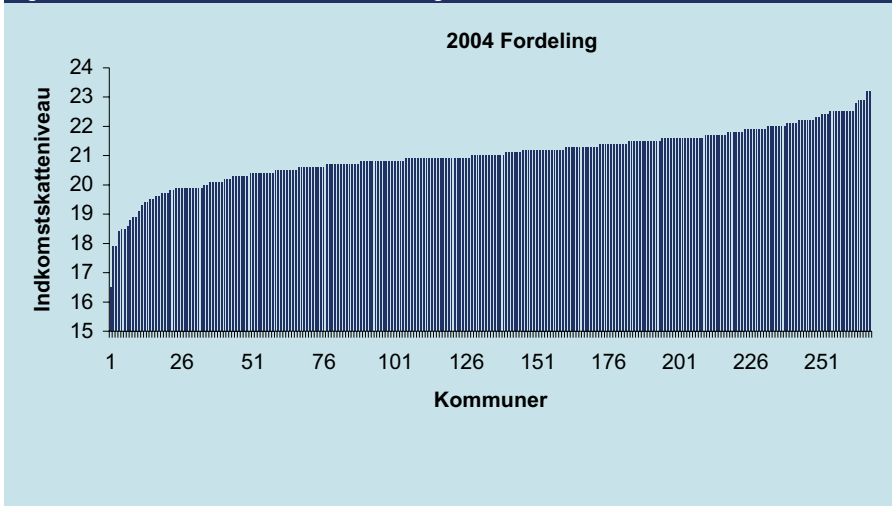
Som det fremgår af tabel 4.9, ligger spredningen på et relativt ensartet niveau i alle årene. Der ses således ikke en markant forskel imellem de år, der ligger forud for skattestoppets implementering (2000-2002), og årene efter (2003-2006), hvilket indikerer, at skattestoppet ikke har haft en betydelig effekt i forhold til graden af spredning af indkomstkattenniveauerne. Den højeste standardafvigelse i de undersøgte år ses således i år 2004, og dermed efter skattestoppets indførelse. Kommunerne kan muligvis, i forlængelse af reguleringen af det amtslige bud på skattestoppet i 2003, ved budgetlægningen af skatteforholdene i 2004, have haft et øget incitament til at udligne hinandens skattebevægelser, hvorved der fremkommer en øget spredning. Spredningen snævrer derefter ind i 2005 og ligger på niveau med de tidligere år, hvis der måles på standardafvigelsen. Ses der alene på differencen imellem højeste og laveste skatteprocent, ses det dog, at niveauet ligger forholdsvis højt både i 2005 og 2006.

Fordelingen af indkomstbeskatningen illustreres nedenfor i figur 4.5 og 4.6 for to udvalgte år, henholdsvis året med den laveste og året med den højeste standardafvigelse. Kommunerne er rangeret fra laveste til højeste indkomstskat.

Figur 4.5 Indkomstkattenniveau, fordeling, 2000



Figur 4.6 Indkomstkatteniveau, fordeling, 2004



Illustrationerne viser, at fordelingerne ikke afviger væsentligt fra hinanden, om end det ses, at fordelingen i 2004 er svagt mere spredt end fordelingen i 2000.

Ses der på spredningen i valg af grundskyldspromille, tegner der sig et billede, der er relativt lig situationen for indkomstbeskatningen for så vidt angår forskellen imellem spredningen i de enkelte år. Igen ses der ikke nogen markant forskel imellem årene før og efter skattestoppet, og årene umiddelbart efter skattestoppets implementering udviser en højere standardafvigelse end årene umiddelbart før, hvorefter spredningen stagnerer i de to seneste år i tabellen. Der er dog en noget større difference imellem niveauerne for grundskyld, hvorved spredning kommunerne imellem ligger på et højere niveau, jf. tabel 4.10 nedenfor.

Tabel 4.10 Variation i kommuners grundskyld 2000-2006**KL-kommuner, ekskl. Bornholm***

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Højeste	24	24	24	24	24	24	24
Laveste	6	6	6	6	6	6	6
Difference	18	18	18	18	18	18	18
Standardafvigelse	5,13	5,08	5,06	5,14	5,09	5,06	5,05
Indeks for standardafvigelse	100,00	99,06	98,75	100,24	99,30	98,73	98,57
Simpelt gennemsnit	12,54	12,92	12,96	13,15	13,22	13,41	13,42

*Marstal og Ærøskøbing Kommuner er tildelt Ærøes samlede skatteprocent i 2006.

Anm.: Der er tale om et simpelt gennemsnit, som ikke kan anvendes til vurdering af skatteniveauet på landsplan.

Kilde: Kommunal skatteudskrivning, grundskyld, Indenrigs- og Sundhedsministeriet.

Ses der i stedet på den samlede beskatning, dvs. indkomstskat, grundskyld og ejendomsværdiskat som et udtryk for det skattetryk, den enkelte borger oplever, ses der, jf. tabel 4.11 nedenfor, en lidt større variation end der ses på indkomstskatten, men en mindre variation end der ses i forhold til grundskylden. Forskellene kan skyldes forskelle i, hvornår ændringer i forskellige skattearter opvejer hinanden ved gennemførelse i tidsmæssig sammenhæng. Derudover indgår der i det samlede beskatningsniveau også ejendomsværdiskat, som ikke er gengivet separat ovenfor.

Tabel 4.11 Variation i det samlede beskatningsniveau, 2000-2006 KL-kommuner, ekskl. Bornholm

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Højeste	23,19	23,72	23,91	23,92	23,94	23,95	23,94
Laveste	16,61	16,61	17,66	17,63	17,65	17,65	17,67
Difference	6,58	7,12	6,25	6,29	6,29	6,30	6,27
Standardafvigelse	0,97	1,02	1,03	1,05	1,05	1,05	1,03
Indeks for standardafvigelse	100,00	104,50	105,61	108,07	107,35	107,91	106,07
Simpelt gennemsnit	20,54	20,77	20,87	20,91	20,92	20,94	21,02

Samlet beskatningsniveau, indkomstskat, grundskyld samt ejendomsværdiskat. Det samlede beskatningsniveau er beregnet på baggrund af det forventede provenu fra indkomstskat, grundskyld og ejendomsværdiskat ift. kommunens budgetterede beskatningsgrundlag.

Anm.: Der er tale om et simpelt gennemsnit, som ikke kan anvendes til vurdering af skattniveauet på landsplan.

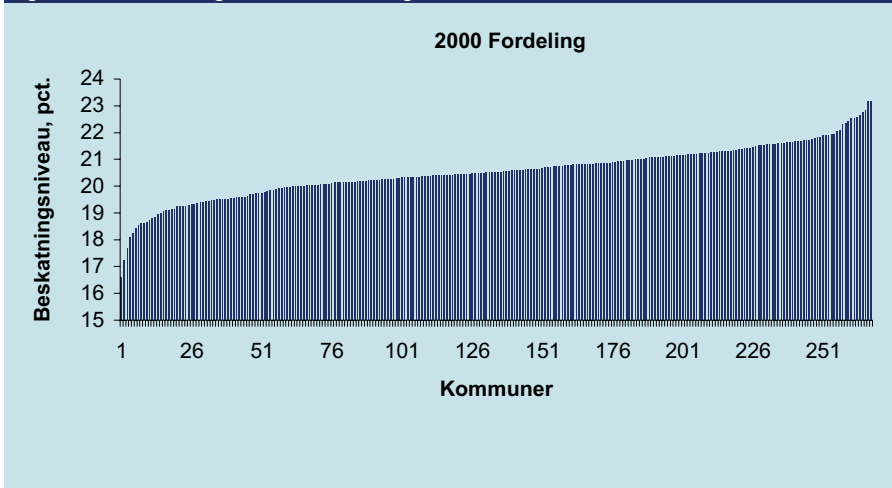
Ekskl. Københavns, Frederiksberg og Bornholms Kommuner, inkl. Marstal og Ærøskøbing i 2006.

Kilde: Indenrigs- og Sundhedsministeriet udligning og tilskud 2003-2007, for 2000-2003 endelige beregninger, for 2004-2006 foreløbige (baseret på statsgaranti).

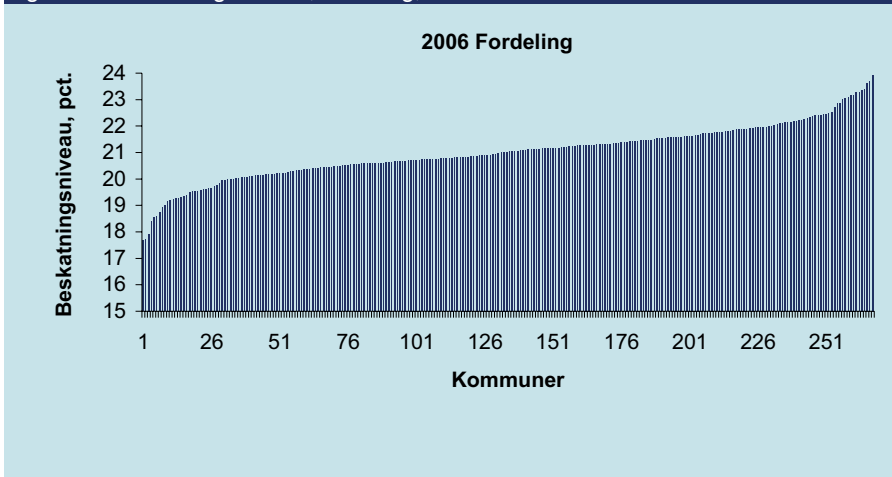
Spredningen kommunerne imellem ses at være relativt stabil omkring det samme niveau over tid, om end der dog, jf. også tabellerne ovenfor, er indikationer af en noget større spredning i årene efter regeringens tiltræden i forhold til tidligere. Ses der isoleret på differencen imellem kommunen med det højeste og kommunen med det laveste beskatningsniveau kan der dog peges på, at spændvidden imellem niveauerne er relativt stor. En difference på 6,27 som i 2006 svarer således til 26 procent af det højeste beskatningsniveau i det år (23,9 procent) eller 35 procent af det laveste niveau i samme år (17,6 procent). Set ud fra denne vinkel kan der således argumenteres for, at der er rum for relativt store lokale forskelle kommunerne imellem.

Spredningen imellem kommunernes samlede beskatningsniveau illustreres i figur 4.7 og 4.8 grafisk for henholdsvis det første og det sidste år, der indgår i tabellen.

Figur 4.7 Beskatningsniveau, fordeling, 2000



Figur 4.8 Beskatningsniveau, fordeling, 2006



Fordelingerne viser, at størstedelen af kommunerne befinder sig indenfor et relativt ens beskatningsniveau. Der ses dog en svagt større spredning i 2006 i forhold til 2000, hvilket også bekræftes af standardafvigelse i tabellen ovenfor.

En inddeling af kommunerne, sorteret efter stigende beskatningsniveau i 2006 i kvartiler viser endvidere, at det simple gennemsnit af skatteværdierne (som beregnes til 21,02) allerede nås omkring 1. kvartil (som skæres ved 20,43). Det vil sige, at gennemsnittet allerede nås omkring skillelinjen for en fjerdedel af de kommuner,

der indgår i talmaterialet. Hermed indikeres der en koncentration i skatten omkring gennemsnittet, idet flertallet af kommuner således ligger lige omkring dette gennemsnit, eller i hvert fald ikke ligger tilstrækkelig meget højere end gennemsnittet til at kunne trække det op.

Samlet set må det således konkluderes, at selvom der er en relativt stor difference imellem det højeste og det laveste beskatningsniveau, så synes der at være tendenser til, at størstedelen af kommunerne placerer sig omkring gennemsnittet, hvorved spredningen samlet set er mere begrænset.

En del af baggrunden for den begrænsede spredning kan være, at der er en vis træghed overfor nedsættelse af skatten iboende i systemet. Skattnedsættelser kan således opfattes som et signal om en forbedret økonomisk situation, som kommunerne muligvis vil være varsomme med at sende med mindre situationen vitterligt er forbedret.

Hertil kommer dog, at signalværdien i især indkomstskatten overfor borgerne, må vurderes at være stor, hvilket kan trække i retning af, at kommunerne kan være mindre tilbøjelige til at ændre på indkomstskatten. Nedenfor ses der nærmere på, hvor mange ændringer, der er foretaget i forhold til de enkelte skattearter over tid.

4.5.2 Variation i beskatningen over tid

Som et alternativ til at se på variationen imellem kommunerne, kan der kigges på variationen i skatten i de enkelte kommuner over tid. Herved kan der siges noget om mulighederne for og viljen til i de enkelte kommuner at tilpasse sig ændringer i befolkningssammensætningen mv.

Ses der isoleret på forskellen imellem år 2000 og 2006 konstateres det, at der har været en vis bevægelse fra det ene år til det andet, jf. tabel 4.12 nedenfor. Opgørelsen skal dog ses i lyset af en markant skattestigning i Farum Kommune i 2003, som præsterer den største stigning i perioden både på indkomstskat og grundskyld og dermed også på beskatningsniveauet. Samtidig er der i Gentofte Kommune gennemført en skattnedsættelse i 2005, som også er med til at gøre bevægelserne større for så vidt angår det samlede beskatningsniveau og indkomstskatten. Udelukkes kommunerne med det højeste fald og den største stigning, ses det, at forskellen i skattepoint, henholdsvis promille, imellem de øvrige kommuner reduceres en del.

Tabel 4.12 Kommunale ændringer i skattepoint over perioden 2000-2006

	Højeste stigning	Højeste fald	Forskel i skattepoint	Forskel ekskl. outliers
Besk. niveau	3,73	-1,12	4,85	3,1
Indkomstskat	2,9	-1	3,9	2,9
Grundskyld	12	-6	18	14,3

For så vidt angår Beskatningsniveau: indkomstskat, grundskyld samt ejendomsværdiskat.

Ekskl. Københavns, Frederiksberg og Bornholms Kommuner, for indkomstskat og grundskyld er Marstal og Ærøskøbing tildelt Ærø kommunes skat i 2006, for beskatningsniveau er Marstal og Ærøskøbing opgjort særskilt i 2006.

Kilde: Indenrigs- og Sundhedsministeriet udligning og tilskud 2003-2007, beskatningsniveau for 2000-2003 endelige beregninger, for 2004-2006 foreløbige (baseret på statsgaranti).

Som det fremgår, ses den største ændring imellem de to år på grundskyldspromillen, mens indkomstskatten niveaumæssigt ikke har forskubbet sig væsentligt imellem de to år. Dette forhold kan hænge sammen med, at markante ændringer i indkomstskatteniveauet ville kunne opfattes som et meget stærkt signal overfor borgerne, hvorfor der formentlig vil være en tendens til at søge en glidende udvikling hen imod et nyt indkomstskatteniveau. Grundskylden ændres heroverfor oftere i store spring, ligesom der generelt er større niveauforskelle imellem kommunernes grundskyldspromille, end det er tilfældet med skatteprocenten, jf. tabel 4.9 og 4.10 ovenfor (variation i indkomstskat henholdsvis grundskyld).

Af tabel 4.13 nedenfor, fremgår det, at på trods af at indkomstskatten niveaumæssigt ikke synes så forandret fra 2000 til 2006, så er der hvert år i den undersøgte periode flere kommuner, som har ændret på indkomstskatten i forhold til antallet af kommuner, som har ændret på grundskylden.

Tabel 4.13 Antal kommuner, der har foretaget ændringer i forhold til året før pr. år i årene 2000-2006

	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Indkomstskat	121	61	25	30	53	7
Grundskyld	63	34	18	17	25	4

Anm.: KL-kommuner, ekskl. Bornholm.

Anm.: Marstal og Ærøskøbing Kommuner er tildelt Ærøs samlede skatteprocent i 2006.

Kilde: Kommunal skatteudskrivning, indkomstskat, grundskyld, Indenrigs- og Sundhedsministeriet.

Generelt ses det, at der med undtagelse af år 2001 højst er tale om, at ca. en fjerdedel af kommunerne ændrer i henholdsvis indkomstskat eller grundskyld. Der er ikke korrigeret for, hvorvidt kommunerne ændrer i begge skattearter samme år, hvorfor tallene for de to skattearter ikke kan summeres til antal kommuner, der foretager ændringer. Tallene viser således alene antal *ændringer* uanset i hvilken kommune, ændringerne finder sted.

Som det fremgår af tabellen kan der konstateres et fald i antallet af ændringer i de enkelte skattearter fra de første år, 2001-2002 til de senere år i tabellen, 2003-2006. Denne ændring kan skyldes den træghed, der kan være iboende i systemet, og som er omtalt i afsnittet ovenfor. Der ses dog også indenfor den senere periode en stigning i antallet af ændringer i 2004 og 2005 i forhold til 2003, som markerer det laveste antal ændringer i indkomstskatten.

For 2006 har det lave antal ændringer i forhold til året før sammenhæng med den lovgivning, som netop omhandlede en begrænsning på skatten i 2006 i forhold til 2005.

Derudover bemærkes det, at tabellen ikke viser, hvor store ændringer der er tale om, ligesom der både indgår ændringer i opadgående og nedadgående retning, hvorfor tabellen ikke kan bruges som egentligt mål for spredningen, men alene viser aktiviteten i de enkelte år i forhold til året før.

4.5.3 Sammenfatning

Det billede, der overordnet set tegner sig, er en i forhold til yderpunkterne mere begrænset spredning i beskatningsniveauerne imellem kommunerne. Ændringerne i spredning imellem de enkelte år ses ikke umiddelbart at have et tydeligt sammenfald med ændringerne i de kollektive begrænsninger for skatteudskrivningen, som er beskrevet i afsnit 4.4. Der ses dog et fald i antallet af ændringer efter skattestoppets indførelse, om end der ikke herved kan konkluderes, at variationen generelt er blevet mindre.

De seneste års lovregulerede begrænsninger i ændringer i skatten og lofter over skatteudskrivningen, jf. afsnit 4.4, har i sagens natur en noget mere begrænsende effekt, og har således afstedkommet et fald i bevægelsen i skatterne imellem disse år.

Derudover må ændring af indkomstkatten generelt vurderes at være et tydeligt signal overfor borgerne, som kommunerne må antages at have en vis forsigtighed overfor at anvende. Hertil kommer, at udviklingen i den kommunale service og en indsnævring af forskellene heri imellem kommuner også vil afspejle sig i mindre forskelle i beskatningen.

En sådan udvikling illustreres i Finansieringsudvalgets betænkning 1437 om et nyt udligningssystem. Her vises det, at der i perioden 1980 til 2002 er sket en betydelig indsnævring af forskellene imellem grupper af kommuner i kommunernes netto-driftsudgifter, som kan betragtes som et overordnet mål for kommunernes samlede serviceudgifter.¹⁵ Variationen i de kommunale serviceudgifter i de seneste år beskrives tillige i afsnit 4.3 i nærværende udgivelse.

I Finansieringsudvalgets betænkning 1437 vises der også en vis indsnævring i beskatningen og det såkaldte skat/serviceniveau i perioden 1993-1999, hvorefter der konstateres en stagnering.

Indsnævringen i den kommunale beskatning synes således ikke alene at kunne forklares ud fra skattelovgivningen, men må også tilskrives generelle trends i den demografiske og økonomiske udvikling, som peger i retning af en harmonisering af udgifter i de enkelte kommuner.

¹⁵ *Betænkning 1437 s. 115-144.*

5. Kvalitet og faglig bæredygtighed

Den faglige bæredygtighed i kommunerne har betydning for kommunernes opgavevaretagelse og dermed for, hvorledes selvstyret kan udfolde sig.

Kvalitet i den kommunale opgavevaretagelse har betydning for borgernes tilfredshed med den kommunale opgavevaretagelse og dermed også for kommunernes legitimitet som producent af centrale velfærdsydelser.

Med dannelsen af fagligt og økonomisk mere bæredygtige enheder er der sket en organisatorisk tilpasning til fremtidens udfordringer. Den næste fase af arbejdet med at fremtidssikre velfærdssamfundet handler om indhold og kvalitet i den offentlige service. Regeringens kommende kvalitetsreform vil netop sætte fokus på, hvordan der opnås mest mulig kvalitet inden for de givne økonomiske rammer.

Såvel faglig bæredygtighed som kvalitet er begreber, det er vanskeligt at foretage en entydig måling af. I dette kapitel redegøres for en række udvalgte indikatorer for faglig bæredygtighed og kvalitet.

I kapitlet behandles fire indikatorer for kvalitet og faglig bæredygtighed i den kommunale opgavevaretagelse: Kommunernes anvendelse af målfastsættelse i den generelle styring, de kommunale chefers holdning til, hvorvidt det faglige niveau vil blive styrket ved større kommuner (afsnit 5.1), det administrative personales sammensætning (afsnit 5.2) samt brugernes tilfredshed med kommunale kerneydelser (afsnit 5.3).

Der konstateres i kapitlet, at mål- og rammestyring i stigende grad bliver anvendt i kommunerne, samt at der blandt kommunale chefer generelt er en

forventning om at større kommuner vil øge det faglige niveau i forvaltningerne og gøre det lettere at rekruttere den ønskede arbejdskraft.

For så vidt angår det administrative personales sammensætning identificeres en mindre tendens til, at andelen af akademiske medarbejdere og ledende personale har været stigende de senere år.

Endelig fremgår det af kapitlet, at der generelt er en meget stor tilfredshed med de kommunale kerneydelser blandt brugerne af serviceydelser på dagpasnings-, skole- og ældreområdet.

5.1 Fortsat udvikling i kommunernes faglige bæredygtighed

Begrebet faglig bæredygtighed i kommunerne omfatter en lang række aspekter i forhold til den kommunale opgavevaretagelse. Samlet set vil en faglig bæredygtighed i kommunerne være en væsentlig forudsætning for, at kommunerne kan præstere en høj service for borgere og virksomheder. I det følgende ses nærmere på den kommunale faglige bæredygtighed, som er under udvikling, blandt andet som følge af kommunalreformen. Kommunalreformen medfører blandt andet, at kommunerne samles i større enheder og får tilført nye opgaver. Nu er større enheder ikke i sig selv et udtryk for en større eller mindre grad af faglig bæredygtighed, men kan dog alligevel have betydning for den kommunale opgavevaretagelse. Kommunerne har således gennem en årrække indgået i forskellige former for samarbejde med henblik på at sikre de nødvendige kompetencer, fx gennem faglige miljøer mv.

Nærværende kapitel skal ses som en status på, hvor den faglige bæredygtighed står på tærsklen til kommunalreformens gennemførelse pr. 1. januar 2007. Hensigten er således at præsentere nogle af de målinger som indikerer niveauet i den faglige bæredygtighed i kommunerne med henblik på, at undersøgelserne om nogle år kan gentages, når de nye kommuner og kommunernes nye opgaver er kommet vel på plads.

5.1.1 Hvad er faglig bæredygtighed

Som nævnt indledningsvis kan faglig bæredygtighed i kommunerne være udtrykt ved og udtryk for en lang række aspekter og komponenter i den kommunale opgavevaretagelse. Forudsætninger for faglig bæredygtighed er blandt andet tilstedeværelsen af kvalificerede medarbejdere og faglige miljøer, at der anvendes moderne teknologi, og at den organisatoriske struktur og ledelse er hensigtsmæssigt op-

bygget. Faglig bæredygtighed er således ikke alene, at viden, teknologi mv. er tilgængelige på enkelte fagområder. Den faglige bæredygtighed kan også knytte sig til sammenhængen i opgaveløsningen, og en sammentænkning af opgaveløsningen på beslægtede områder vil fx kunne styrke den faglige bæredygtighed.

En styrkelse af den faglige bæredygtighed var et væsentligt parameter i Strukturkommissionens betænkning. I betænkningen defineres faglig bæredygtighed som:

*"En faglig bæredygtig enhed defineres som en enhed, der personalemæssigt, teknologisk, organisatorisk og ledelsesmæssigt kan løse opgaverne med en høj grad af målopfyldelse."*¹⁶

Det kan i den sammenhæng være meget vanskeligt at fastsætte og måle på hver enkelt af de opgaver, som kommunerne udøver og ikke mindst, at sammensætte dette til et mål for den faglige bæredygtighed. Strukturkommissionen bemærkede således i sin hovedbetænkning:

"Kommissionens vurdering af den faglige bæredygtighed i kommunernes og amtens opgaveløsning vanskeliggøres af, at der generelt er begrænset viden om kommuners og amters målopfyldelse. Derfor kan vurderingen af den faglige bæredygtighed kun ske på et begrænset antal opgaveområder, ligesom den i høj grad må baseres på indikationer af, om der er systematiske forskelle i indfrielsen af lovbestemte nationale målsætninger".¹⁷

5.1.2 Stigende grad af målfastsættelse

En væsentlig forudsætning for måling af faglig bæredygtighed er fastsættelsen af mål og opfølgning herpå.

I de danske kommuner ses i øjeblikket en udvikling, hvor der kommer øget fokus på resultater og effekter i opgavevaretagelsen. Mål- og rammestyring bliver således brugt i stadig større udstrækning i kommunerne, hvilket medvirker til en øget måludvikling og opfølgning på opnåede resultater.

¹⁶ Strukturkommissionens betænkning, Bind 1, Hovedbetænkning, s. 270, Betænkning nr. 1434, januar 2004.

¹⁷ Strukturkommissionens betænkning, Bind 1, Hovedbetænkning, s. 266, Betænkning nr. 1434, januar 2004.

På de fleste områder er der tale om, at kommunerne selv vælger at målstyre områderne. På visse områder er der imidlertid statslige krav om, at man i kommunen skal målstyre, men med kommunale frihedsgrader i forhold til, hvilke mål, der skal være, og hvordan der skal følges op på dem, se også afsnit 1.5.

Af en netop foretaget spørgeskemaundersøgelse gennemført af Indenrigs- og Sundhedsministeriet og KL¹⁸ i de nye kommuner, ses at hovedparten af kommunerne fra 1. januar 2007 forventer at arbejde med former for målfastsættelse i den generelle styring. Målfastsættelsen ses enten som fastsættelsen af mål, som kan dokumenteres kvantitativt, eller som mål, som er klare nok til, at der efterfølgende kan redegøres skriftligt herfor. Generelt er det indtrykket, at der arbejdes med målfastsættelse indenfor stort set alle sektorområder i den kommunale opgavevaretagelse. Det er ligeledes indtrykket, at der arbejdes med målfastsættelse både på forvaltningsniveau i kommunerne og i forhold til de enkelte institutioner.

Generelt er der en tendens til, at der i stigende grad formuleres dokumenterbare kvantitative mål på institutionsniveau, mens målene på forvaltningsniveau i højere grad afrapporteres gennem en skriftlig redegørelse. Den største forskel mellem målstyring på henholdsvis institutions- og forvaltningsniveau ses på ældreområdet.

Der er iværksat en række tiltag fra kommunernes og statens side for at styrke dataindsamlingen og dokumentationsindsatsen vedrørende den kommunale opgavevaretagelse. Dette ses blandt andet på ældre- og børne- og ungeområdet, hvor der arbejdes på at identificere, hvilke mål der lokalt og nationalt kan og bør følges op på. Igangsættelsen af dokumentation på ældre- og børne- og ungeområdet blev aftalt mellem regeringen og KL i forbindelse med aftalen om kommunernes økonomi for 2006.

Endvidere er Kommunernes og Regionernes Evalueringsinstitut, KREVI, oprettet med henblik på blandt andet at kunne rådgive kommunerne omkring udvikling af mål og dokumentation.

¹⁸KL og Indenrigs- og Sundhedsministeriet gennemførte i september 2006 en spørgeskemaundersøgelse i de 98 nye kommuner. Spørgeskemaet indeholdt spørgsmål om kommunernes forventning til fremtidig politisk og administrativ organisering, herunder styring, dokumentation og evaluering, organisering af borger-service mv. Spørgeskemaet blev udsendt elektronisk, stilet til kommunaldirektøren i de 98 nye kommuner. Spørgeskemaet blev besvaret af 80 af de 98 nye kommuner.

5.1.3 Vurderinger af kommunernes faglige bæredygtighed

En tidligere anvendt metode til vurdering af kommunernes faglige bæredygtighed har været at spørge om de kommunale chefers holdning til, hvorvidt det faglige niveau vil blive styrket ved større kommuner. I forbindelse med strukturkommissionens arbejde blev der foretaget en fokusgruppeundersøgelse med deltagelse af 18 ledere fra kommuner med mellem 4.000 og 14.000 indbyggere. Undersøgelsen er gengivet i Strukturkommissionens hovedbetænkning.

Generelt viser undersøgelsen et broget billede af de kommunale chefers holdninger til begrebet faglig bæredygtighed. Det konkluderes dog, at mindre kommuner kan være sårbare, jf. boks 5.1.

Boks 5.1 Vurdering af kommunal faglig bæredygtighed

Undersøgelsen konkluderede, at der er relativt store variationer i opfattelsen af, hvor stort et problem faglig bæredygtighed er. Samlet set gav de kommunale chefer i undersøgelsen udtryk for, at små og mindre kommuner:

- Er driftsmæssigt generelt velfungerende, især på kerneydelsen
- Ikke (på daværende tidspunkt) oplever rekrutteringsproblemer
- Ikke har problemer i forhold til anvendelsen af teknologi
- Kan have for få medarbejdere til at sikre et fagligt miljø
- Kan have for få medarbejdere til at opretholde ekspertise i sjældne sager
- Kan være sårbare som følge af sygdom, jobskifte, barsel mv.

Kilde: Peter Dahler-Larsen, Rapport til Strukturkommissionen vedrørende fokusgruppeundersøgelse af faglig bæredygtighed i små og mellemstore kommuner, 2003.

En anden undersøgelse, som ligeledes kan give et fingerpeg om kommunernes faglige bæredygtighed, er foretaget af Ugebrevet Mandag Morgen og er ligeledes gengivet i Strukturkommissionens hovedbetænkning.

Ugebrevet Mandag Morgens undersøgelse omfattede 208 kommunale topchefer og viser, at de kommunale topchefer forventer, at større kommuner vil øge det faglige niveau i forvaltningen, og at større kommuner vil gøre det nemmere at rekruttere den ønskede arbejdskraft, jf. tabel 5.1.

Tabel 5.1 Vurdering af kommunal faglig bæredygtighed

	Meget enig eller enig	Hverken eller	Meget uenig eller uenig	Ved ikke
Det faglige niveau vil blive styrket, hvis kommunerne bliver større	83	8	9	0
Større kommunale enheder vil gøre det nemmere at rekruttere medarbejdere med de ønskede kompetencer	73	13	13	0

Kilde: Ugebladet Mandag Morgen, Nr. 19, 2003.

I forhold til strukturkommissionens definition af faglig bæredygtighed er der i de nævnte undersøgelser alene fokuseret på den personalemæssige tilgang. Dette skyldes blandt andet, at det er meget vanskeligt at kvantificere mere generelle tendenser omkring den teknologiske udviklings betydning for den faglige bæredygtighed. Generelt må det dog konstateres, at den teknologiske udvikling kan være med til at øge den faglige bæredygtighed gennem øget videndeling.

Et andet aspekt i strukturkommissionens definition af faglig bæredygtighed er organisation og ledelse i kommunerne. Af kapitel 3.1 i publikationen "Kommunalreformens gennemførelse – en status", ses, at sammenlægningskommunerne i vid udstrækning har anvendt kommunalreformen som en anledning til grundlæggende at tilpasse kommunernes organisation til de ændrede og nye opgaver. Endvidere ses eksempler på, at kommuner, som ikke indgår i kommunesammenlægninger, har brugt reformen som anledning til mere grundlæggende organisationsændringer.

I forbindelse med sammenlægningen af de fem kommuner på Bornholm og Bornholms Amt til Bornholms Regionskommune er der foretaget en lang række undersøgelser, blandt andet har AKF iværksat en række forskningsprojekter med henblik på at opsamle erfaringer med sammenlægningen. Et af projekterne¹⁹ sætter fokus på sammenlægningens betydning for blandt andet den faglige udvikling i den nye kommune. Rapporten konkluderer, at under forudsætning af at kommunesammenlægningen til Bornholms Regionskommune også blev fulgt af nye styreformer og en ny organisation, har sammenlægningen vist, at der sker en øget professionalisering af kommunens opgavevaretagelse, jf. boks 5.2. Det er således både det for-

¹⁹ Henrik Christoffersen, Kurt Klaudi Klausen, Svend Lundtorp, "Kommunesammenlægning – professionalisering af politik og administration", AKF-forlaget, september 2005.

hold, at de kommunale administrationer blev lagt sammen, og at dette foregik i en ny organisatorisk ramme, som har haft betydning for udviklingen. Dette udmøntes blandt andet gennem stordriftsfordele i de enkelte bornholmske kommunale virksomheder og ved en udvikling af de enkelte medarbejderes kompetencer.

Boks 5.2 Kommunesammenlægningen på Bornholm

En undersøgelse foretaget af AKF viser, at 82 procent af de bornholmske virksomhedsledere (chefer for de kommunale virksomheder) er af den opfattelse, at kommunesammenlægningen har skabt potentiale for evnen til at levere bedre kvalitet og omkostningseffektivitet.

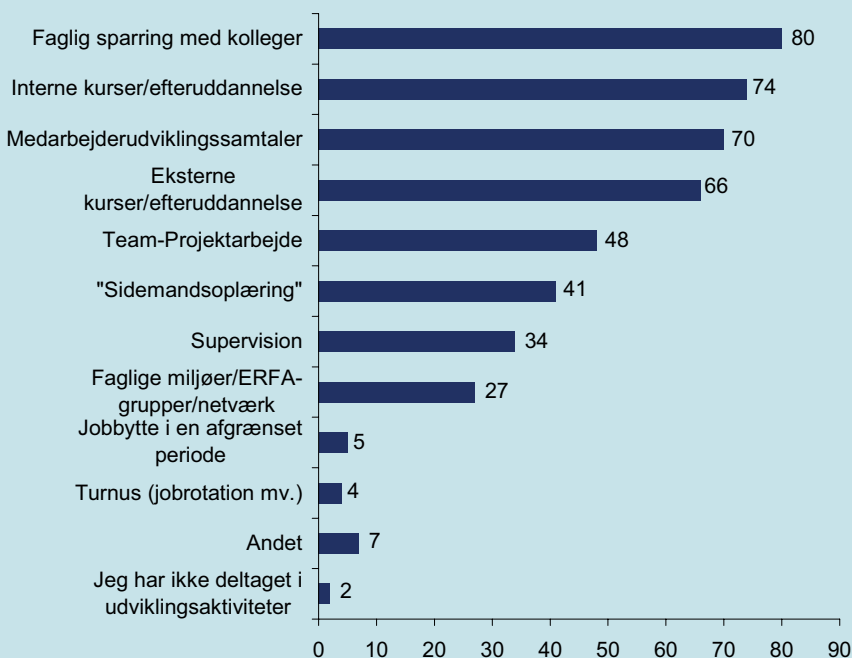
Det bemærkes ligeledes, at der er en sammenhæng mellem det vurderede potentiale og virksomhedens størrelse, ligesom det er en forudsætning, at kommunesammenlægningen på Bornholm blev fulgt af nye styreformer og en ny organisationsmodel (en virksomhedsmodel).

Kilde: Henrik Christoffersen, Kurt Klaudi Klausen, Svend Lundtorp, "Kommunesammenlægning – professionalisering af politik og administration", AKF-forlaget, september 2005.

Et væsentligt aspekt til opnåelse af faglig bæredygtighed er løbende opkvalificering af det kommunale personale. Dette sker blandt andet gennem opbygning af faglige miljøer, men også gennem en indsats for videre- og efteruddannelse af det kommunalt ansatte personale. Således viser en personalepolitisk undersøgelse foretaget af Gallup i 2006, at 59 procent af de kommunale medarbejdere har gode eller meget gode muligheder for relevant efteruddannelse.

Samme undersøgelse viser, at der i høj grad foregår en væsentlig indsats for læring og uddannelse af personalet i kommunerne, jf. figur 5.1, hvor kun 2 procent af de adspurgte medarbejdere gav udtryk for, at de ikke har deltaget i udviklingsaktiviteter indenfor de seneste to år.

Figur 5.1 "Hvilke af følgende aktiviteter har du inden for de seneste to år deltaget i?"



Kilde: Personalepolitisk undersøgelse 2006, Gallup. Det har været muligt at afgive flere svar. I alt svarede 2.856 kommunalt ansatte.

Note: "Sidemandsoplæring", altså at en kollega eller chef står for oplæring eller introduktion til nye opgaver.

5.2 Stigende professionalisering af de administrative funktioner

I dette afsnit ses nærmere på det administrative personales sammensætning i kommunerne. Det har generelt været indtrykket, at der i kommunerne de seneste år er sket en udvikling, hvor flere og flere administrative funktioner varetages af akademisk personale. Dette kan være et udtryk for en stigende professionalisering af den kommunale administration. Samtidig er det også værd at bemærke, at der synes at være en tendens hen mod en større professionalisering i den administrative opgavevaretagelse i de enkelte institutioner.

En opgørelse af det administrative personale i kommunerne kan foretages på mange måder, og definitionen af administrativt personale kan variere. I det følgen-

de er der lagt vægt på at identificere det administrative personale ud fra tre kategorier:

1. personale som varetager administrative funktioner og som i kommunernes kontoplan konteres som værende sekretariat og forvaltning (kt. 6.51). Der findes p.t. 268 stillingskategorier i denne gruppe. I alt var der i februar måned 2006 ansat 35.791 årsværk indenfor denne funktion. De største grupperinger er:
 - ledere og mellemledere indenfor kontor- og edb-personale (4.794 årsværk),
 - assistenter indenfor kontor- og edb (3.976 årsværk),
 - socialrådgivere (2.232 årsværk),
 - jurister og økonomer (1.374 årsværk).
2. personale indenfor de stillingskategorier, som åbenlyst varetager administrative funktioner, men som regnskabsteknisk konteres på andre konti²⁰ fx edb-personale. Her blev i februar 2006 registret 17.481 årsværk med en fordeling på de største grupperinger:
 - kontor- og edb-personale (10.938 personer),
 - akademikere (3.761 årsværk).
3. personale med decentral ledelse, fx skoleinspektører og institutionsledere. I denne kategori er der i februar 2006 ansat i alt 9.077 årsværk. Det drejer sig langt overvejende om forskellige typer af ledere, fx afdelingsledere i folkeskolen eller dagplejeledere. I den forbindelse kan det diskuteres, hvorvidt disse ledere alene varetager administrative funktioner. Dette gives der næppe noget entydigt svar på, men det er valgt her at medtage denne gruppering, da der ønskes givet et samlet billede af kommunernes administrative personalesammensætning.

Samlet set var der ud fra denne definition ansat i alt 62.349 administrative årsværk i kommunerne²¹ i februar 2006. Det samlede antal årsværk i de kommuner, der indgår i opgørelsen i februar måned 2006 udgjorde 339.649. Den administrative andel af personalet i kommunerne udgjorde således 18,4 procent.

²⁰ Omfatter edb-personale på alle konti m.fl.

²¹ Følgende kommuner indgår ikke i opgørelsen: Københavns og Frederiksberg kommuner, Bornholms Regionskommune, Marstal, Ærøskøbing, Tørring-Uldum, Hanstholm, Brovst, Nibe og Års kommuner.

En mere forenklet inddeling i forhold til det administrative personales funktion foretages i det følgende. Her anvendes fire kategorier:

1. Ledende medarbejdere, fx chefer, mellemledere, inspektører mv.
2. Akademisk personale m.fl., som ikke er i ledende stillinger, fx socialrådgivere, jurister og økonomer mv.
3. Øvrigt administrativt personale, fx kontor- og edb-personale mv.
4. Andet personale, fx økonomaer, pædagoger i administrative ikke ledende stillinger mv.

Denne opdeling viser, at hovedparten af det administrative personale udgøres af administrativt personale i øvrigt (kategori 3), men også at en lang række af de mere specialiserede stillingskategorier blandt de ovenfor nævnte 268 stillingskategorier udgør ca. 18 procent af det administrative personale. Det ledende personales andel udgør i februar 2006 godt en fjerdedel af det samlede administrative personale, jf. tabel 5.2.

Indenfor de skitserede kategorier er det særligt andelen af akademiske medarbejdere og ledende personale, som har været stigende siden februar 2001, mens andelen indenfor det administrative område har været faldende for det administrative personale i øvrigt samt kategorien andet, jf. tabel 5.2.

Tabel 5.2 Fordeling på funktion af kommunalt ansatte administrative årsværk, 2001 og 2006

	Årsværk 2001	Andel i pct., 2001	Årsværk 2006	Andel i pct. 2006
Ledende medarbejdere	13.094	20	15.814	26
Akademisk personale	6.631	10	8.684	14
Administrativt personale	32.058	48	26.712	42
Andet	14.343	22	11.139	18
I alt	66.126	100	62.349	100

Kilde: Det fælleskommunale løndatakontor.

Note: Følgende kommuner er ikke omfattet af opgørelsen: Københavns og Frederiksberg kommuner, Bornholms regionskommune, Marstal, Ærøskøbing, Tørring-Uldum, Hanstholm, Brevst, Nibe og Års kommuner. Sammenligningen mellem 2001 og 2006 hviler ikke på en fuldstændig ensartet metode i forhold til fx stillingskategorier, idet der kan være opgørelsesmæssige forskelle. Den samlede nedgang i medarbejderantallet kan angiveligt tilskrives etableringen af SKAT i 2005.

Den stigende andel af ledende medarbejdere samt stigningen i gruppen af akademisk personale, kan være udtryk for en stigende professionalisering af den kommunale opgavevaretagelse.

Det skal bemærkes, at der i tabel 5.2 ikke er taget højde for etableringen af SKAT i 2005, hvilket kan være medvirkende til forskellene mellem 2001 og 2006, herunder det samlede fald i antal ansatte. Overførslen af skatte- og inddrivelsesopgaven til staten indebar en samlet overførsel af 5.220 medarbejdere.

En kommende undersøgelse foretaget af AKF foranlediget af Undervisningsministeriet²² om anvendelse af uddannet arbejdskraft i den offentlige forvaltning viser, at der de seneste år har været en tendens til, at de decentrale institutioner (daginstitutioner, skoler mv.) i højere grad end tidligere ansætter personale med administrativ eller forvaltningsmæssig baggrund. Endvidere viser undersøgelsen, som er foretaget på baggrund af registertræk over samtlige beskæftigede personer og deres uddannelsesbaggrund, at antallet af beskæftigede i kommunerne med en lang videregående uddannelse er steget med ca. 10 procent i perioden fra 1996 til 2003. De akademiske ansættelser ses særligt i kommunernes centrale forvaltninger, mens denne tendens ikke ses i samme omfang i de decentrale institutioner. Undersøgelsen bekræfter således den foran beskrevne tendens mod en stigende professionalisering af den kommunale administration.

5.3 Brugertilfredshed

KL og Finansministeriet gennemførte i 2005 en landsdækkende undersøgelse af brugernes tilfredshed med serviceydelse på dagpasnings-, skole- og ældreområdet. Resultaterne kan findes i publikationen "Det mener brugerne!" fra juni 2005.

Undersøgelsen var baseret på KLs benchmarkingredskab – KL-Kompasset²³ – og på en række spørgsmål om brugernes holdninger til det frie valg. En tilsvarende undersøgelse blev gennemført i 2003.

²² "Anvendelse af uddannet arbejdskraft i dansk offentlig forvaltning", af Henrik Christoffersen, Anders Larsen, Morten Marott Larsen, Bjarne Madsen og Olaf Rieber, AKF-forlaget, september 2006. Kommende rapport fra AKF.

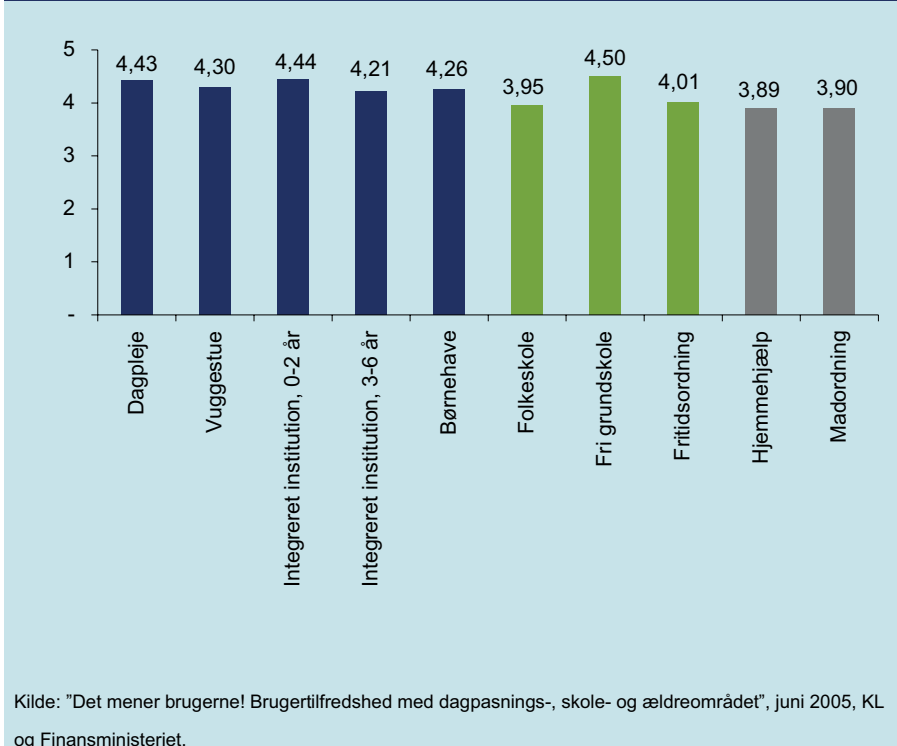
²³ Se www.kl.dk for mere information om KL-Kompasset.

I dette afsnit gennemgås de væsentligste konklusioner fra undersøgelsen.

5.3.1 Stor overordnet tilfredshed med den kommunale service

Landsundersøgelsen viser, at der er en meget stor tilfredshed blandt brugerne af serviceydelser på dagpasnings-, skole- og ældreområdet. Mindst fire ud af fem brugere er enten tilfredse eller meget tilfredse med serviceydelsernes kvalitet på de tre områder.

Figur 5.2 Samlet tilfredshed med servicen på dagpasnings-, skole- og ældreområdet



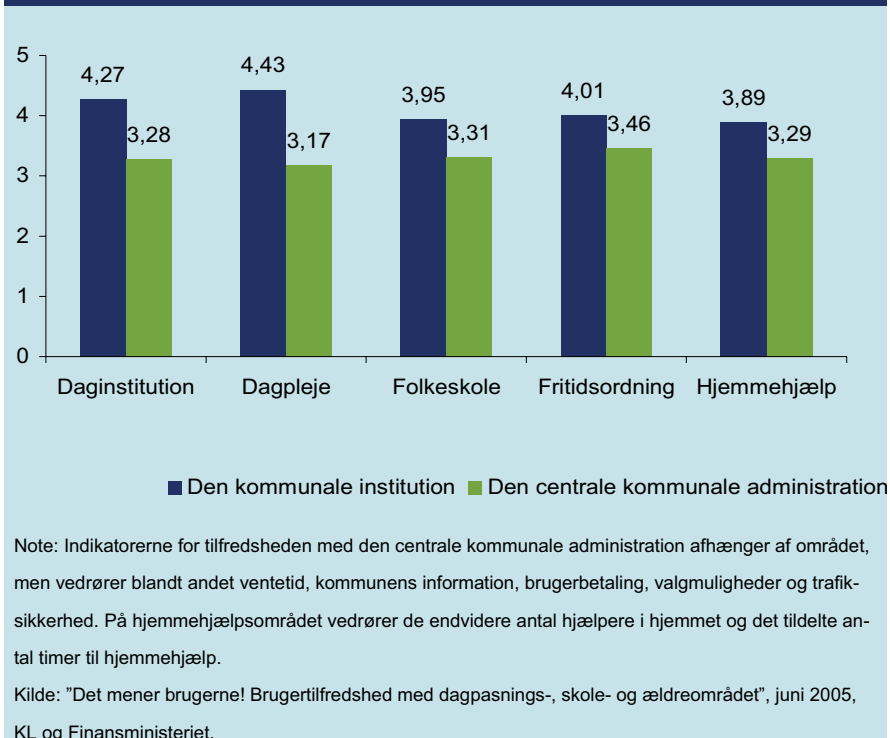
5.3.2 Tilfredsheden er størst, når der sættes ansigt på serviceydelser

For alle tre serviceområder gælder det, at der er størst tilfredshed med de kommunale serviceydelser, hvor brugeren kan sætte ansigt på ydelsen. Med andre ord skabes brugertilfredsheden i mødet mellem brugerne og medarbejderne.

Således er tilfredsheden med daginstitutionen, skolen eller hjemmehjælpen større end tilfredsheden med den service, som leveres af kommunens centrale admini-

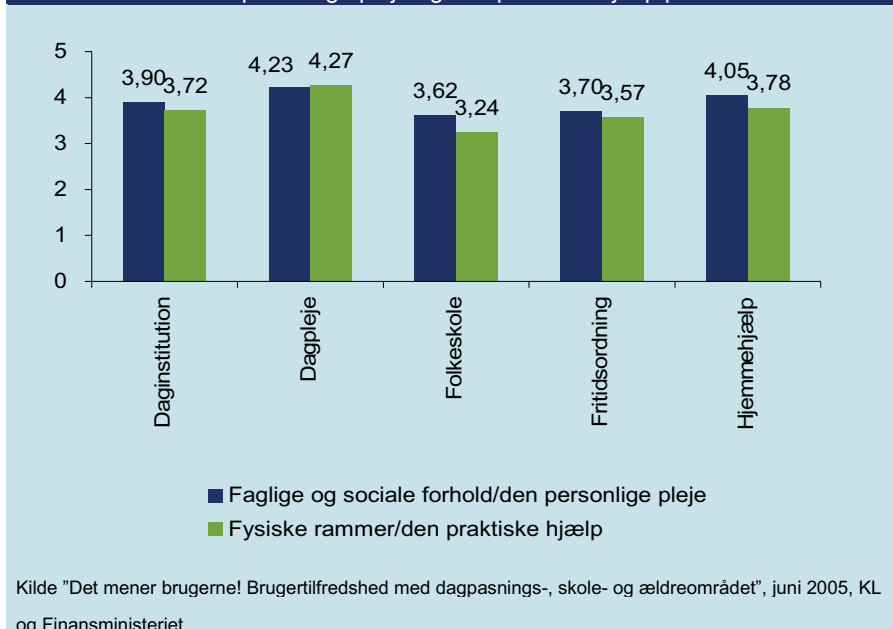
stration, så som kommunens information om ydelsen og muligheden for valg af forskellige tilbud, jf. figur 5.3.

Figur 5.3 Samlet tilfredshed med den kommunale institution og gennemsnitlig tilfredshed med kommunens centrale administration



Betydningen af den direkte kontakt med institutionernes personale viser sig også ved, at der er en større tilfredshed med den service, der leveres af det faglige personale i daginstitutionen og skolen, end med de fysiske rammer ude og inde. På ældreområdet er tilfredsheden ligeledes større med den personlige pleje end med den praktiske hjælp. Kun for dagplejen er tilfredsheden med de fysiske forhold størst, jf. figur 5.4.

Figur 5.4 Gennemsnitlig tilfredshed med henholdsvis de faglige og sociale forhold og de fysiske rammer på dagpasnings- og skoleområdet. Gennemsnitlig tilfredshed med henholdsvis den personlige pleje og den praktiske hjælp på ældreområdet



5.3.3 De faglige og sociale forhold vejer mest, når den samlede tilfredshed vurderes

De faglige og sociale forhold betyder mest, når brugerne vurderer den samlede tilfredshed med serviceydelsen. De fysiske rammer har derimod en noget mindre betydning. Det gælder for såvel dagpasnings-, skole- som ældreområdet.

Forældre til børn i daginstitutioner lægger eksempelvis langt større vægt på børnenes trivsel og personalets engagement end på lokaler og legetøj, når de vurderer den samlede tilfredshed med institutionen. Ligeledes vægter hjemmehjælpsmodtagere den personlige pleje (personlig hygiejne, påklædning mv.) højere end den praktiske hjælp (rengøring, tøjvask, indkøb mv.), når de skal vurdere deres samlede tilfredshed med deres hjemmehjælp.

5.3.4 Flere ressourcer betyder ikke nødvendigvis højere kvalitet

På hverken dagpasningsområdet eller skoleområdet er der nogen sammenhæng mellem brugernes tilfredshed og kommunens udgiftsniveau til serviceydelse, jf. tabel 5.3 og 5.4.

Tabel 5.3 Samlet tilfredshed med daginstitutionen opgjort efter udgiftsniveau

Bruttodriftsudgifter pr. indskreven 0-5-årig (kr.)	Gennemsnitlig tilfredshed	Andel af positive besvarelser (pct.)	Antal besvarelser
<49.999	4,27	88,1	428
50-59.999	4,23	88,9	379
60-69.999	4,27	87,9	667
70-79.999	4,26	86,7	285
80-89.999	4,31	93,2	176
90.000+	4,27	86,7	203

Kilde "Det mener brugerne! Brugertilfredshed med dagpasnings-, skole- og ældreområdet", juni 2005, KL og Finansministeriet.

Tabel 5.4 Samlet tilfredshed med folkeskolen opgjort efter udgiftsniveau

Nettodriftsudgift pr. folkeskoleelev (kr.)	Gennemsnitlig tilfredshed	Andel af positive	
		besvarelser (pct.)	Antal besvarelser
<49.999	4,00	83,7	98
50-53.999	3,86	79,9	188
54-57.999	3,95	80,8	239
58-61.999	4,03	81,4	198
62-65.999	3,97	82,3	79
66-69.999	3,79	71,7	39
70.000+	3,92	77,9	86

Kilde "Det mener brugerne! Brugertilfredshed med dagpasnings-, skole- og ældreområdet", juni 2005, KL og Finansministeriet.

Endvidere har normeringen²⁴ på daginstitutionsområdet ingen betydning for hverken den samlede tilfredshed med daginstitutionen eller for tilfredsheden med den tid, der er til det enkelte barn. På samme måde viser det sig, at antallet af elever pr. lærer hverken har betydning for den samlede tilfredshed med skolen eller med tilfredsheden med den tid, der er til det enkelte barn.

²⁴ Normering = personale per barn.

Samlet set er flere ressourcer således ikke en garanti for højere kvalitet. Som ovenfor nævnt er det derimod medarbejdernes faglige og sociale indsats, der er afgørende for brugernes oplevede kvalitet af serviceydelse.

5.3.5 Jo yngre børn desto mere tilfredse forældre

Både på dagpasnings- og skoleområdet er forældrene mest tilfredse med servicen, når deres børn er små. Forældre til børn i alderen 0-2 år er mere tilfredse med dagpasningen end forældre til børn i alderen 3-6 år. Tilsvarende er forældre med børn i skolernes små klasser (0.-4. klasse) mere tilfredse end forældre med børn i de store klasser (5.-10. klasse).

Der er flere mulige forklaringer på denne sammenhæng. For det første kan det skyldes, at forældrenes kontakt til pædagoger og lærere er større for de små børn end for de store børn. For daginstitutionerne er også normeringerne højere i vuggestuen end i børnehaven, hvilket alt andet lige giver mere tid til forældrekontakt.

For det andet kan det skyldes, at brugernes forventninger til serviceydelsen bliver større jo længere tid, de har været brugere. Et øget kendskab til serviceydelsen kvalificerer med andre ord brugerne til at forholde sig kritisk til ydelsen.

For det tredje kan det skyldes, at sandsynligheden for, at man har haft en dårlig oplevelse med institutionen stiger, jo længere tid ens barn har benyttet tilbudet.

5.3.6 Få sociale karakteristika har betydning for tilfredsheden

Brugernes tilfredshed med den kommunale service på daginstitutionsoområdet og ældreområdet har stort set ingen sammenhæng med brugernes sociale karakteristika – som for eksempel alder, uddannelse, indkomst og erhverv.

På ældreområdet har hverken uddannelse eller boligtype betydning for brugernes tilfredshed med hjemmehjælpen.

På daginstitutionsoområdet har hverken forældrenes alder, køn, indkomst eller uddannelse betydning for den samlede tilfredshed. Det viser sig dog, at forældre, der ikke taler dansk hjemme, generelt er mindre tilfredse end de forældre, der taler dansk i hjemmet.

På skoleområdet viser det sig, at samlevende og gifte personer generelt er mere tilfredse end enlige forældre. Endvidere viser det sig, at forældre med længere uddannelse er mere tilfredse end forældre med kortere uddannelse.

5.3.7 Stabil tilfredshed – samme tilfredshed som i 2003

Resultaterne for tilfredsheden på de tre serviceområder ligger meget tæt på resultaterne fra den tilsvarende undersøgelse fra 2003. Kun hjemmehjælpen har en gennemsnitlig score i 2005, der er en smule lavere end niveauet i 2003. Når der ses på de enkelte kvalitetsindikatorer for tilfredsheden, er der også stor overensstemmelse mellem de to sæt af resultater.

5.3.8 Variation i brugertilfredshed mellem institutionerne i den enkelte kommune

Selvom brugertilfredsheden med serviceydelserne generelt er stor på de tre områder, er der alligevel mulighed for forbedringer af servicen i de enkelte kommuner. Tilfredsheden med serviceydelserne kan meget vel variere fra institution til institution internt i kommunen.

Mange kommuner har gennemført brugerundersøgelser, der viser, at der ofte er stor variation i tilfredshedsniveauet mellem de enkelte daginstitutioner, skoler og ældredistrikter i kommunen.

5.4 Måling af faglig bæredygtighed fremover

I det ovenstående er kort skitseret nogle af de områder, som kan kendetegne kommunal faglig bæredygtighed.

En af hovedintentionerne med kommunalreformen er at fremtidssikre fagligt velfungerende kommuner som en hovedaktør i den offentlige opgavevaretagelse. I dette kapitel, samt i de foregående kapitler er foretaget en status for kommunestyret set i lyset af kommunalreformen her i efteråret 2006. Denne status – de ovenfor nævnte undersøgelser om den kommunale faglige bæredygtighed, samt opgørelserne i de foregående kapitler – kan derfor medvirke til, og danne grundlag for en måling af udviklingen i blandt andet den faglige bæredygtighed i kommunerne om nogle år, når de nye kommuner og kommunernes nye arbejdsopgaver for alvor er faldet på plads.

