



3 STRUKTURKOMMISSIONENS BETÆNKNING

Bilag Sektorkapitler

JANUAR 2004



Strukturkommissionens betænkning

Bind III

Bilag – Sektorkapitler

**Betænkning nr. 1434
Strukturkommissionen
Januar 2004**

Strukturkommissionens betænkning, nr. 1434, januar 2004

Publikationen kan bestilles hos:

Danmark.dk

Tlf.: 1881

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

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

Henvendelse om publikationen kan i øvrigt ske til:

Indenrigs- og Sundhedsministeriet

1. økonomiske kontor

Slotsholmsgade 10-12

1216 København K

Tlf. 33923360

Omslag: b:graphic

Tryk: Nordsjællands Trykcenter

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

Bind I: 87-601-9928-8

Bind II: 87-601-9925-3

Bind III: 87-601-9926-1

Sammenfatning: 87-601-9929-6

Elektronisk udgave: 87-601-9931-8

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

Sammenfatningen i 6000 eksemplarer.

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

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

Sammenfatningen er gratis.

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

Indholdsfortegnelse

| | |
|---|-----|
| Kapitel 31 – Sundhed..... | 9 |
| 31.1. Indledning og sammenfatning..... | 9 |
| 31.2. Opgaver..... | 13 |
| 31.3. Hovedtræk i udviklingen fra 1970 | 22 |
| 31.4. Borgerkontakt, brugerinddragelse og borgernes valgmuligheder..... | 33 |
| 31.5. Faglig kvalitet og bæredygtighed..... | 36 |
| 31.6. Effektivitet..... | 53 |
| 31.7. Udviklingstendenser og fremtidige udfordringer..... | 62 |
| 31.8. Styrker og svagheder ved den nuværende struktur | 70 |
| Appendiks 31.1. Produktivitetsanalyser på sundhedsområdet | 75 |
| | |
| Kapitel 32 – Psykiatri | 83 |
| 32.1. Sammenfatning | 83 |
| 32.2. Beskrivelse af opgaver på psykiatriområdet..... | 85 |
| 32.3. Hovedtræk i udviklingen fra 1970 | 93 |
| 32.4. Borgerkontakt, brugerinddragelse og borgerne valg- muligheder | 98 |
| 32.5. Faglig kvalitet og bæredygtighed..... | 100 |
| 32.6. Effektivitet..... | 105 |
| 32.7. Særlige problemstillinger og forventede udviklings- tendenser..... | 106 |
| 32.8. Styrker og svagheder ved den nuværende struktur | 109 |
| | |
| Kapitel 33 – Grupper med særlige behov | 111 |
| 33.1. Sammenfatning | 111 |
| 33.2. Beskrivelse af opgaverne i forhold til grupper med særlige behov | 115 |
| 33.3. Hovedtræk i udviklingen fra 1970 | 121 |
| 33.4. Borgerkontakt, brugerinddragelse og borgernes valg- muligheder | 126 |
| 33.5. Faglig kvalitet og bæredygtighed..... | 130 |
| 33.6. Effektivitet..... | 134 |
| 33.7. Særlige problemstillinger og forventede udfordringer | 135 |
| 33.8. Styrker og svagheder ved den nuværende struktur | 137 |
| | |
| Kapitel 34 – Børn og ungeområdet..... | 141 |
| 34.1. Sammenfatning | 141 |
| 34.2. Beskrivelse af opgaverne på børne- og ungeområdet | 144 |
| 34.3. Hovedtræk i udviklingen fra 1970 | 150 |

| | |
|---|------------|
| 34.4. Borgerkontakt, brugerinddragelse og borgernes valgmuligheder | 155 |
| 34.5. Faglig kvalitet og bæredygtighed | 158 |
| 34.6. Effektivitet | 164 |
| 34.7. Særlige problemstillinger og forventede udviklingstendenser | 167 |
| 34.8. Styrker og svagheder ved den nuværende model for organisering | 171 |
| Kapitel 35 – Ældreområdet | 175 |
| 35.1. Sammenfatning | 175 |
| 35.2. Beskrivelse af opgaverne på ældreområdet | 177 |
| 35.3. Hovedtræk i udviklingen fra 1970 | 180 |
| 35.4. Borgerkontakt, brugerinddragelse og valgmuligheder for borgerne | 185 |
| 35.5. Faglig kvalitet og bæredygtighed | 188 |
| 35.6. Effektivitet | 189 |
| 35.7. Særlige problemstillinger og forventede udviklingstendenser | 189 |
| 35.8. Styrker og svagheder ved den nuværende model for organisering | 193 |
| Kapitel 36 – Beskæftigelsesområdet | 195 |
| 36.1. Sammenfatning | 195 |
| 36.2. Beskrivelse af opgaver på beskæftigelsesområdet indsatsen | 199 |
| 36.3. Den centrale styring og organisering | 212 |
| 36.4. Hovedtræk i udviklingen fra 1970 | 216 |
| 36.5. Borgerkontakt, brugerinddragelse og borgernes valgmuligheder | 220 |
| 36.6. Faglig kvalitet og bæredygtighed | 222 |
| 36.7. Effektivitet | 235 |
| 36.8. Særlige problemstillinger og forventede udviklingstendenser | 236 |
| 36.9. Styrker og svagheder ved den nuværende struktur | 238 |
| Kapitel 37 – Natur og miljø | 243 |
| 37.1. Sammenfatning | 243 |
| 37.2. Beskrivelse af opgaverne på natur- og miljøområdet | 247 |
| 37.3. Hovedtræk i udviklingen fra 1970 | 252 |
| 37.4. Borgerkontakt, brugerinddragelse og valgmuligheder for borgerne | 258 |

| | |
|--|------------|
| 37.5. Faglig kvalitet og bæredygtighed | 259 |
| 37.6. Effektivitet..... | 267 |
| 37.7. Særlige problemstillinger og forventede udviklings- tendenser..... | 271 |
| 37.8. Styrker og svagheder ved den nuværende struktur | 271 |
| Kapitel 38 – Fysisk planlægning | 273 |
| 38.1. Sammenfatning | 273 |
| 38.2. Beskrivelse af opgaverne på planområdet..... | 274 |
| 38.3. Hovedtræk i udviklingen fra 1970 | 278 |
| 38.4. Borgerkontakt, brugerinddragelse og valgmuligheder for borgerne..... | 282 |
| 38.5. Faglig kvalitet og bæredygtighed | 283 |
| 38.6. Effektivitet..... | 291 |
| 38.7. Særlige problemstillinger og forventede udviklings- tendenser..... | 292 |
| 38.8. Styrker og svagheder ved den nuværende struktur | 293 |
| Kapitel 39 – Folkeskolen | 295 |
| 39.1. Sammenfatning | 295 |
| 39.2. Beskrivelse af opgaver på folkeskoleområdet | 296 |
| 39.3. Hovedtræk i udviklingen fra 1970 | 300 |
| 39.4. Borgerkontakt, brugerinddragelse og valgmuligheder for borgerne | 305 |
| 39.5. Faglig kvalitet og bæredygtighed | 309 |
| 39.6. Effektivitet..... | 318 |
| 39.7. Særlige problemstillinger og forventede udviklings- tendenser..... | 321 |
| 39.8. Styrker og svagheder ved den nuværende struktur | 324 |
| Kapitel 40 – Ungdomsuddannelsesområdet..... | 327 |
| 40.1. Sammenfatning | 327 |
| 40.2. Beskrivelse af opgaver på ungdomsuddannelsesområdet... | 329 |
| 40.3. Hovedtræk i udviklingen fra 1970 | 333 |
| 40.4. Borgerkontakt, brugerinddragelse og valgmuligheder for borgerne | 339 |
| 40.5. Faglig kvalitet og bæredygtighed | 344 |
| 40.6. Effektivitet..... | 348 |
| 40.7. Særlige problemstillinger og forventede udviklings- tendenser..... | 350 |
| 40.8. Styrker og svagheder ved den nuværende struktur | 356 |

| | |
|---|---------|
| Kapitel 41 – Skatte- og afgiftsforvaltningen | 359 |
| 41.1. Sammenfatning | 359 |
| 41.2. Beskrivelse af opgaver på skatte- og afgiftsområdet | 360 |
| 41.3. Hovedtræk i udviklingen fra 1970 | 362 |
| 41.4. Borgerkontakt, brugerinddragelse & valgmuligheder for borgerne | 368 |
| 41.5. Faglig kvalitet og bæredygtighed | 371 |
| 41.6. Effektivitet..... | 380 |
| 41.7. Særlige problemstillinger og forventede udviklings- tendenser..... | 387 |
| 41.8. Styrker og svagheder ved den eksisterende struktur | 389 |
| Kapitel 42 – Trafik..... | 393 |
| 42.1. Sammenfatning | 393 |
| 42.2. Beskrivelse af opgaverne på trafikområdet..... | 395 |
| 42.3. Hovedtræk i udviklingen fra 1970 | 400 |
| 42.4. Borgerkontakt, brugerinddragelse og borgernes valg- muligheder..... | 403 |
| 42.5. Faglig kvalitet og bæredygtighed..... | 407 |
| 42.6. Effektivitet..... | 412 |
| 42.7. Særlige problemstillinger og forventede udviklings- tendenser..... | 414 |
| 42.8. Styrker og svagheder ved den nuværende struktur | 417 |
| Kapitel 43 – Erhvervsfremme | 421 |
| 43.1. Sammenfatning | 421 |
| 43.2. Opgaver på erhvervsfremmeområdet..... | 423 |
| 43.3. Hovedtræk i udviklingen fra 1970 | 429 |
| 43.4. Borgerkontakt, brugerinddragelse og frit valg | 434 |
| 43.5. Faglig bæredygtighed | 435 |
| 43.6. Effektivitet..... | 437 |
| 43.7. Udviklingstendenser og særlige problemstillinger | 438 |
| 43.8. Styrker og svagheder ved den nuværende organisering..... | 442 |
| Kapitel 44 – Integrationsområdet | 445 |
| 44.1. Sammenfatning | 445 |
| 44.2. Opgaver på integrationsområdet, herunder udførelsen af driftsopgaver | 446 |
| 44.3. Hovedtræk i udviklingen fra 1970 | 453 |
| 44.4. Borgerkontakt, brugerinddragelse og borgernes valg- muligheder..... | 457 |
| 44.5. Faglig kvalitet og bæredygtighed..... | 459 |

| | |
|---|-----|
| 44.6. Effektivitet..... | 463 |
| 44.7. Særlige problemstillinger og forventede udviklings- tendenser..... | 463 |
| 44.8. Styrker og svagheder ved den nuværende struktur | 466 |
| | |
| Kapitel 45 – Øvrige udvalgte opgaver | 469 |
| 45.1. Indledning og sammenfatning..... | 469 |
| 45.2. Statsamterne | 470 |
| 45.3. Kundeserviceopgaver på Justitsministeriets område | 476 |
| 45.4. Kriminalforsorgen | 481 |
| 45.5. Arbejdstilsynet..... | 483 |
| 45.6. Fødevarerkontrollen..... | 485 |
| 45.7. Jordbrugskommissionerne | 488 |
| 45.8. Redningsberedskabet og ambulanceberedskabet..... | 490 |
| 45.9. Kystbeskyttelse og diger | 495 |
| 45.10. Naturområder..... | 500 |
| 45.11. Kulturområdet..... | 504 |
| 45.12. Korte videregående uddannelser | 509 |
| 45.13. Mellemlange videregående uddannelser | 512 |
| 45.14. Voksenuddannelsessystemet..... | 517 |

31

Sundhed

31.1. Indledning og sammenfatning

Kapitlet belyser sundhedsområdet ekskl. psykiatri, dvs. sygehusvæsenet og den primære sundhedssektor, herunder såvel de kommunale som amtskommunale sundhedsordninger, jf. *afsnit 31.2*.

De offentlige udgifter til sundhedsvæsenet udgjorde i 2002 knap 75 mia.kr. Langt hovedparten af sundhedsudgifterne afholdes af amterne, og sundhedsvæsenet lægger beslag på knap to tredjedele af amternes samlede udgifter.

Udgifterne til sundhedsområdet er realt øget med i gennemsnit 3,2 pct. årligt over de seneste ti år. Den største vækst har været på sygehusområdet og til sygesikringens udgifter til medicin, jf. *afsnit 31.3*.

Aktiviteten er ligeledes øget i sundhedsvæsenet. På sygehusene er antallet af patienter øget med 2,3 pct. årligt siden 1996 og i 2002 blev 1,9 millioner patienter behandlet på landets sygehuse.

I almen praksis er det årlige antal kontakter steget med 13 pct. fra 1996 til 2002 og udgjorde i 2002 knap 34 millioner. 4,6 millioner mennesker var i 2002 i kontakt med den praktiserende læge.

De seneste ti års udvikling i sygehusvæsenet viser dels en øget omlægning til ambulans behandling, dels en øget aktivitet på det medicinske område, hvor antallet af udskrivelser er øget med knap 30 pct. i perioden.

Over de seneste ti år har der været en øget grad af central regulering via økonomiaftaler, finanslovaftaler mv., herunder initiativer som frit sygehusvalg, nationale målsætninger for kvalitet og service mv.

Godt 10 pct. af de ikke-akutte patienter på basisniveau blev i 2002 behandlet uden for hjemamtet. Andelen, der benytter det frie sygehusvalg, har været stigende i de senere år og forventes fortsat at stige. Dette sker som følge af blandt andet den generelt stigende mobilitet i befolkningen, mere synlighed omkring valg- og behandlingsmuligheder, herunder udviklingen af indikatorer for behandlingskvaliteten. Det er især de yngre aldersgrupper, der benytter det frie sygehusvalg, og det er især de mindre amter, der oplever en nettoafgang af patienter til de større amter, jf. *afsnit 31.4*.

Ifølge en landsdækkende patienttilfredshedsundersøgelse var 90 pct. af patienterne i 2002 tilfredse med deres sygehusindlæggelse. 28,8 pct. af patienterne i undersøgelsen oplevede, at deres egen læge var dårligt informeret om indlæggelse og udskrivning, og 17,4 pct. af patienterne oplevede, at samarbejdet med kommunen om udskrivningen var dårligt.

Sygehusenes befolkningsunderlag for de almindelige kirurgiske og medicinske specialer bør, ifølge Sundhedsstyrelsen, som udgangspunkt udgøre minimum 200-250.000 indbyggere, hvilket stiller krav til en yderligere samling af især de akutte funktioner i sygehusvæsenet.

Det er overvejende – men ikke udelukkende – de mindre amter, der har et lavere patientunderlag end anbefalet, hvilket dog også skal ses i lyset af geografiske forhold mv.

En dyrere og mere specialiseret behandlingsteknologi, der ofte vil have en kort levetid, øger yderligere kravet til den lægelige specialisering og til en høj kapacitetsudnyttelse. Det betyder, at det optimale befolkningsunderlag for varetagelse af en række specialfunktioner, herunder akutte funktioner på sygehusene fortsat vil være stigende, jf. *afsnit 31.5*.

Det øgede specialiseringskrav til varetagelse af sygehusfunktionerne påvirker den hensigtsmæssige størrelse for det myndigheds-

niveau, der har ansvaret for den overordnede planlægning og drift af sygehusene, i opadgående retning.

De højt specialiserede funktioner kræver et stort patientunderlag og skal kun varetages få steder i landet. Funktionerne varetages derfor primært af de fire største amter og Hovedstadens Sygehusfællesskab (H:S).¹ De højt specialiserede funktioner lægger beslag på en stigende andel af de samlede sygehusudgifter og udgjorde i 2002 knap 15 pct. af sygehusudgifterne.

De fleste mindre amter afgiver samtidig i stigende omfang patienter til de større amter på basisniveau, svarende til, at disse amters sygehuse får et faldende patientunderlag. Dette har medvirket til, at de mindre amter på et stigende antal områder – isoleret set – har vanskeligt ved at oppebære et tilstrækkeligt patientunderlag til at sikre den faglige kvalitet og en hensigtsmæssig ressourceudnyttelse. Derfor samarbejder amterne i stadig større udstrækning om specialeplanlægningen med henblik på at sikre et tilstrækkeligt patientunderlag.

Stigende krav til patientunderlag indebærer et mindre politisk råderum til at træffe beslutninger om specialeplanlægningen. Dels i de tilfælde hvor beslutningen om fordeling af specialer skal træffes i samarbejde med andre myndigheder, dels i de amter, hvor der kun er grundlag for at opretholde én specialefunktion i amtet.

Tilstedeværelsen af et stort antal akutte beredskaber med en relativ begrænset aktivitet – særligt i de mindre amter – indikerer et potentiale for at samle de akutte beredskaber på færre enheder. Dette kan medføre en samlet bedre udnyttelse af personaleresourcerne og en bedre produktivitet i sygehusvæsenet, jf. *afsnit 31.6*. Potentialet skal dog ses i lyset af, at der skal være personale tilknyttet de afdelinger, der har patienter indlagt, samt geografiske hensyn mv. Samtidig er der fortsat et potentiale for at sammenlægge parallelle akutte beredskaber i hovedstadsområdet.

¹ Hvis ikke andet er anført, refererer ”store amter” til de fire største amter og H:S, mens ”mindre amter” refererer til de øvrige ni amter og Bornholms Regionskommune.

En stigende ældreandel, flere kronisk syge samt udviklingen af nye behandlingsmetoder forventes at øge efterspørgslen efter sundhedsydelse. Kombineret med de forudsatte snævre økonomiske rammer samt begrænsede personaleressourcer stiller det krav til en mere effektiv ressourceudnyttelse. Det stigende antal ældre og personer med kroniske sygdomme vil desuden øge behovet for koordinering mellem de forskellige sektorer i sundhedsvæsenet og i forhold til blandt andet de kommunale plejeopgaver, jf. *afsnit 31.7*.

Samtidig vil en kombination af fortsat færre specialiserede og akutte sygehuse, og en udvikling i retning af flere ældre og kronisk syge, øge kravet til sammenhængende genoptrænings- og plejetilbud. Endvidere vil den organisatoriske og teknologiske udvikling i sundhedsvæsenet muliggøre, at flere opgaver kan løses i det primære sundhedsvæsen.

Der vil fremover være stigende krav til dokumentation af aktiviteten og kvaliteten i sundhedsvæsenet såvel på centralt som decentralt myndighedsniveau, herunder til at kunne implementere ensartede standarder for it, kommunikation og kvalitet i sundhedsvæsenet.

En styrke ved den nuværende struktur er, at amterne har det samlede ansvar for borgernes sygehus- og sygesikringstilbud og finansieringen af disse, således at der er et principielt sammenfald mellem det politiske, økonomiske og driftsmæssige ansvar, jf. *afsnit 31.8*.

Omvendt indebærer opsplitning af myndighedsansvaret i forhold til opgaver på sundhedsområdet og det sociale område mellem amter og kommuner en risiko for ”gråzoner”, hvor det kan være uklart, hvem der har opgaveansvaret, f.eks. på forebyggelses- og træningsområdet. F.eks. kan det i praksis være vanskeligt at afgøre, om en indsats hører under den amtslige genoptræning, som led i sygehusbehandlingen, eller om der er tale om vedligeholdelsestræning i primærkommunalt regi.

Endvidere kan et manglende sammenfald mellem beslutningskompetence og finansieringsansvar give en risiko for kassetænkning og ufinansieret opgaveglidning. Opgaveløsningen på sundhedsområdet – f.eks. ventetider i sundhedsvæsenet og den prakti-

serende læges indsats – har således indflydelse på kommunernes udgifter til sygedagpenge og plejeområdet, hvor amterne ikke har noget finansieringsansvar, ligesom kommunernes løsning af opgaverne på f.eks. forebyggelses-, pleje- og hjemmesygeplejeområdet påvirker amternes udgifter til sygehusene, hvor kommunerne ikke har noget finansieringsansvar.

31.2. Opgaver

Sektoranalysen omhandler sundhedsområdet ekskl. psykiatri, jf. *boks 31.1*.

Boks 31.1. Opgaveområder som indgår i sektoranalysen

Den primære sundhedssektor:

- De privatpraktiserende sundhedspersoner under den offentlige sygesikring (alment praktiserende læger, praktiserende speciallæger, fysioterapeuter mfl.)
- De kommunale sundhedsordninger: hjemmesygeplejen, den kommunale tandpleje og de forebyggende sundhedsordninger

Den sekundære sundhedssektor:²

- Sygehusvæsenet.

Amterne har ansvaret for sygehusvæsenet og de privatpraktiserende sundhedspersoner. Amterne finansierer gennem sygesikringen den vederlagsfri behandling ved praktiserende læger og speciallæger, tilskud til behandling ved andre praktiserende sundhedspersoner, f.eks. fysioterapeuter og tandlæger, samt tilskud til medicin, ernæringspræparater mv.

Udgifterne til det amtslige sundhedsvæsen udgjorde i 2002 knap 70 mia.kr., og sundhedsvæsenet lægger beslag på ca. to tredjedele af amternes samlede udgifter, jf. *boks 31.2*.

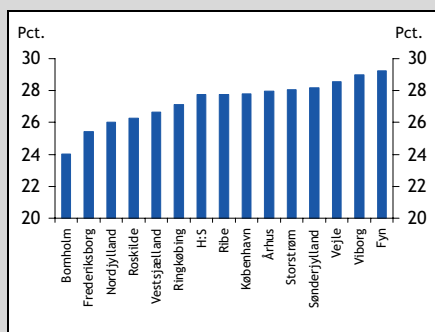
² Ovenstående afgrænsning er organisatorisk. Ud fra en funktionel afgrænsning vil de ydelser hos de praktiserende speciallæger, der sker efter henvisning, høre til den sekundære sundhedssektor.

Boks 31.2. Opgaver og udgifter for det amtslige sundhedsvæsen

Ca. 4,6 mio. borgere, svarende til 86 pct. af befolkningen, er årligt i kontakt med den praktiserende læge, mens knap 30 pct. af befolkningen modtager behandling på landets sygehuse (opgjort ekskl. skadestuepatienter), jf. *figur 31.1a*.

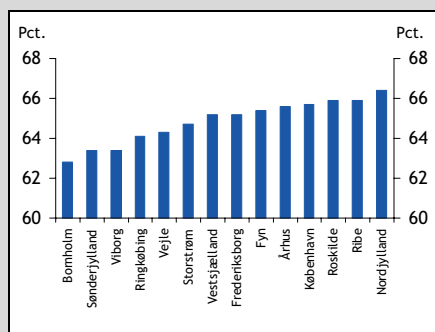
Sundhedsvæsenet udgør en væsentlig andel af amternes opgaver. Sundhedsudgifterne – ukorrigeret for blandt andet demografiske og sociale faktorer, der indgår i udligningsgrundlaget – udgør mellem 62 og 67 pct. af amternes samlede udgifter, jf. *figur 31.1b*.

Figur 31.1a. Andel af befolkning der har modtaget somatisk sygehusbehandling, 2002



Kilde: Landspatientregistret.

Figur 31.1b. Sundhedsvæsenets andel af amternes udgifter, 2002



Kilde: Budget- og regnskabssystem for kommuner og amtskommuner.

Kommunerne har ansvaret for hjemmesygeplejerskeordningen og har desuden pligt til at tilbyde kommunal, vederlagsfri børnetandpleje til skolebørn og personer, der på grund af nedsat førlighed eller vidtgående fysisk eller psykisk handicap ikke kan benytte den almindelige voksentandpleje. Endvidere har kommunerne pligt til at have forebyggende sundhedsordninger for børn og unge.

Herudover har kommunerne ansvaret for en række opgaver med et sundhedsmæssigt formål efter den sociale lovgivning, særligt på handicap- og ældreområdet, f.eks. træningsopgaver, jf. *boks 31.3*.

Boks 31.3. Opgaver og udgifter for det kommunale sundhedsvæsen

Kommunerne varetager ansvaret for hjemmesygeplejen samt en række opgaver på sundhedsområdet særligt med et forebyggelses- og sundhedsfremmesigte.

Det drejer sig om en række lovbundne opgaver på forebyggelsesområdet (tandpleje, forebyggende sundhedsordninger for børn og unge) samt lovbundne opgaver på det sociale område, hvis formål ligger tæt op ad egentlig sundhedsfremme og sygdomsforebyggelse, og som kræver en koordinering med indsatsen på sundhedsområdet. Det gælder f.eks. indsatsen på børneområdet, især over for børn med særlige behov, indsatsen i forhold til stofmisbrugere, indsatsen på handicap- og psykiatriområdet og indsatsen på ældreområdet.

Et andet område, hvor sammenhæng mellem den sociale og sundhedsmæssige indsats er vigtig, er beskæftigelsesområdet, jf. *boks 31.9*. Kommunerne har i relation til deres forpligtelser i forhold til arbejdsfastholdelse, sygedagpenge og pensioner en interesse i, at sygemeldte ikke fastholdes unødigt på sygedagpenge. Forlængelse af sygedagpengesager kan blandt andet skyldes ventetider i sundhedsvæsenet (undersøgelser fra 1990'erne har vist, at mellem 5 og 15 pct. af de lange sygedagpengesager skyldes ventetid på behandling mv.), men også et manglende samarbejde mellem borgerens egen læge, kommunen og arbejdsplads om at fastholde den enkelte tilknytning til arbejdsmarkedet. Kommunerne har mulighed for at rette henvendelse til den praktiserende læge angående disse spørgsmål.

I 2002 brugte kommunerne 1,6 mia.kr. på tandpleje, knap 0,7 mia.kr. på den kommunale sundhedstjeneste (forebyggende sundhedsordninger) og 3,4 mia.kr. på alkohol- og narkobehandling. Endvidere anvender kommunerne knap 2 mia.kr. på hjemmesygeplejen.¹⁾

Et stigende antal patienter behandles og plejes uden for sygehusvæsenet – blandt andet med ydelser fra den kommunale hjemmesygepleje. Det skyldes dels udviklingen i behandlingsteknologien og i sygehusvæsenets struktur, dels den socialpolitiske målsætning om, at de ældre skal blive længst muligt i eget hjem. Der findes på nuværende tidspunkt ikke opdaterede statistiske opgørelser for aktiviteten i hjemmesygeplejen, men Sundhedsstyrelsen er ved i 2003 at opdatere statistikken på området.

Note:

1) Det kommunale budget- og regnskabssystem.

Myndighedsopgaven på sundhedsområdet er som udgangspunkt at fastlægge det konkrete kvalitets- og serviceniveau, overordnet kapacitetsplanlægning, finansierings- og afregningsprincipper mv., mens løbende kapacitetstilpasninger vedrørende antal senge, ambulatorier mv. er en driftsopgave, jf. *boks 31.4*.

Boks 31.4. Væsentligste myndighedsopgaver

Sundhedsplaner

Lov om offentlig sygesikring pålægger amter og kommuner at samarbejde om og planlægge indsatsen i sundhedsvæsenet. Sundhedsplanlægningen er den overordnede ramme for kapacitetsplaner for sygehusene, planer for praksissektoren mv.

Specialeplanlægning

Ifølge lov om sygehusvæsenet skal amterne indgå aftaler om benyttelse af lands- og landsdelsafdelinger på udenamtslige sygehuse. Grundlaget for disse aftaler er en specialevejledning, som udarbejdes af Sundhedsstyrelsen efter drøftelse med amterne, H:S og de lægevidenskabelige selskaber. Specialevejledningen indeholder blandt andet retningslinjer for, hvor mange steder i landet en højt specialiseret behandling bør varetages.

Akutberedskab

Amterne er ansvarlige for det akutte beredskab og dermed for lægebetjening uden dagarbejdstid. For de praktiserende læger skal tilrettelæggelsen ifølge overenskomsten ske samordnet med det øvrige sundhedsmæssige beredskab (sygehusene) og i fornødent omfang samordnet med andre amter.

Kapacitetsplanlægning

På sygesikringsområdet fastlægges rammerne for kapaciteten ved overenskomst mellem Sygesikringens Forhandlingsudvalg og de faglige organisationer for de private behandlere. Planlægning af almen praksis foregår i dag i de amtslige samarbejdsudvalg. Praksisplanerne udarbejdes med henblik på at sikre en rimelig lægedækning, herunder at praksissektoren udvikles under hensyntagen til andre sociale og sundhedsmæssige foranstaltninger, herunder sygehusvæsenet. Amter og kommuner foretager den konkrete planlægning af, hvor sundhedsydelser skal produceres. Opgaven omfatter blandt andet beslutning om placering af sygehuse og andre funktioner.

Uddannelse

Amterne dimensionerer kapaciteten med hensyn til uddannelse af sundhedspersonale som f.eks. sygeplejersker og videreuddannelse af læger.

Aftaler med leverandører af sundhedsydelser

Amterne og kommunerne fastlægger niveauet for aktivitet, kvalitet og service og forestår den overordnede økonomistyring.

Fastsættelse af takster

Staten fastsætter takster for afregning af fritvalgspatienter på basisniveau samt overordnede principper for fastsættelse af takster på lands- og landsdelsniveau. Amterne fastsætter afregningsprincipper og takster på sygehusområdet på baggrund af politiske prioriteringer, omkostningsstrukturer, principper fastlagt i økonomiaftaler mv. På sygesikringsområdet er takster for ydelserne fastlagt via overenskomster mellem Sygesikringens Forhandlingsudvalg og de relevante faglige organisationer.

Patientinformation

Fra 1. november 2003 skal amter, Hovedstadens Sygehusfællesskab og Bornholms Regionskommune oprette patientkontorer. Formålet er at skabe en mere enkel og overskuelig adgang til klage- og erstatningssystemet. Patientkontorerne skal herudover løse de opgaver vedrørende patientinformation, som patientvejlederne løser i dag.

Tilsyn

Sundhedsstyrelsen fører tilsyn med den sundhedsfaglige virksomhed, der udføres af personer inden for sundhedsvæsenet.

Klagesystem

Klager over serviceniveau og tildeling af ydelser sker henholdsvis til de sociale nævn (i forhold til primærkommunale ydelser) og til amtet (sygesikrings- og sygehusydelser). På alle sygesikringsområder er der etableret amtslige samarbejdsudvalg, som blandt andet varetager behandlingen af klager over praktiserende sundhedspersoner. Patientklagenævnet træffer afgørelser i forbindelse med klager over sundhedspersonalets faglige virksomhed, jf. lov om sundhedsvæsenets centralstyrelse, dog med undtagelse af forhold vedrørende praktiserende tandlægers faglige virksomhed, der afgøres i de amtslige tandlægenævn med anken mulighed i landstandlægenævnet.

Visitation til behandling uden for amtet og i udlandet

Visitation til behandling i udlandet er en myndighedsopgave, der varetages af amterne, for så vidt angår behandlinger på basisniveau, mens Sundhedsstyrelsen visiterer til højt specialiseret behandling i udlandet.

Driftsopgaverne omfatter den løbende produktion af sundhedsydelser i overensstemmelse med de overordnede krav, der politisk er stillet til omfang, kvalitet, service mv., jf. *boks 31.5*.

Boks 31.5. Væsentligste driftsopgaver*Produktion af sundhedsydelser*

Frembringelse af sundhedsydelser i form af undersøgelser, behandlinger, genoptræning, ordination og henvisning mv.

Administration

Administration i form af planlægning af drift, ansættelse af personale, lønftaler mv. Rammerne for disse opgaver fastsættes af myndighederne, og institutionernes beslutninger kræver i visse tilfælde godkendelse af myndighederne.

It og medikoteknik

Amterne varetager implementering af it og medikoteknik til brug for produktion af sundhedsydelser, administration, forskning mv.

Uddannelse og forskning

De sundhedsfaglige uddannelser varetages dels af statslige uddannelsesinstitu-

tioner, dels af sygehuse, praksissektoren og kommunale sundhedsordninger. Amterne varetager den lægefaglige videreuddannelse for sygehusspecialerne og i samspil med almen praksis, for så vidt angår uddannelsen til speciallæge i almen medicin.

Forskningen indgår typisk som et integreret element i behandlingen og er således en del af sundhedsvæsenets drift. Der er desuden forskning i privat regi, især på lægemiddelområdet.

På sygesikringsområdet omfatter overenskomsterne aftaler om finansiering af forskning og efteruddannelse. Inden for samtlige overenskomstområder, bortset fra fodterapi og psykologhjælp, er der etableret fonde, der har til formål at understøtte forsknings-, efteruddannelses- og kvalitetsudviklingsprojekter.

Kvalitetssikring og kvalitetsudvikling

Kvalitetssikring og kvalitetsudvikling varetages af institutionerne i samarbejde med myndighederne. Der skal udvikles en kvalitetsmodel, der på sigt skal omfatte det samlede patientforløb. Modellen skal blandt andet omfatte sammenlignelige kvalitetsindikatorer. Den rutinemæssige kvalitetskontrol vil være en driftsopgave, som f.eks. kan foretages i samarbejde med en internationalt anerkendt akkrediteringsorganisation.

For praksissektoren indgås aftaler om kvalitetsudvikling i overenskomsterne på sygesikringsområdet. Der er f.eks. efter overenskomsten for almen praksis etableret landsdækkende og amtslige kvalitetsudviklingsudvalg for almen praksis. Udvalgene har til opgave at tilskynde til og iværksætte kvalitetsudviklingsprojekter inden for almen praksis. Dette indebærer f.eks. implementering af kliniske vejledninger, diverse aktiviteter inden for efteruddannelse, forebyggelse mv. På lægemiddelområdet kan amtslige lægemiddelkonsulenter understøtte tiltag som løbende efteruddannelse vedrørende lægemiddelanvendelse, opfølgende konsulentbesøg og udarbejdelse af amtslige rekommendationslister.

Statistik

Indsamling af oplysninger om befolkningens sundhed, sygelighed og brug af sundhedsvæsenet samt oplysninger om ressourceforbrug er en driftsopgave. I praksis varetages opgaven i høj grad af myndighederne (amterne, kommunerne, Sundhedsstyrelsen), mens indberetningen varetages af sygehuse, praktiserende læger mv.

Amterne foretager f.eks. i henhold til overenskomsten med de praktiserende læger en løbende kontrol af udgifterne til almen praksis på baggrund af nøgletal for medicinordinationer, gennemsnitlige antal konsultationer, sygebesøg mv. for de enkelte praksis. Også på de øvrige områder udarbejder amterne kontrolstatistikker med henblik på at afdække afvigende behandlingsmønstre. På baggrund af disse ydelses- og udgiftsopgørelser skal de amtslige samarbejdsudvalg vurdere væsentlige afvigelser mellem lægerne (tandlæger osv.). Hvis en læges indtægt ligger væsentlig over gennemsnittet, har samarbejdsudvalget mulighed for at fastsætte en højeste grænse vedrørende én eller flere ydelser.

Der kan ikke på hele sundhedsområdet foretages en skarp sondring mellem myndighedsopgaver og driftsopgaver. F.eks. er kapacitetsplanlægning både en myndigheds- og en driftsopgave. På de områder i sundhedsvæsenet, hvor udfører- og bestillerfunktionen er adskilt som på sygesikringsområdet, er det således en myndighedsopgave at udstikke rammerne for kapaciteten for blandt andet at sikre en passende geografisk dækning mv., mens den præcise placering af de forskellige udbydere ikke er en myndighedsopgave.

På områder hvor henholdsvis bestiller- og udføreropgaven er integreret som på sygehusområdet, er det en myndighedsopgave at fastlægge den overordnede kapacitet, herunder placering af sygehuse og funktioner på sygehuse, mens løbende kapacitetstilpasninger vedrørende antal senge, ambulatorier mv. som udgangspunkt er at betragte som en driftsopgave.

Sygehusloven giver allerede vide muligheder for at inddrage private aktører. Knap 3 pct. af aktiviteten i henhold til sygehuslovgivningen fandt i 2002 sted på private sygehuse og klinikker.

I den primære sundhedssektor udfører private udbydere under sygesikringen en betydelig del af opgaverne. Alment praktiserende læger, praktiserende speciallæger, praktiserende fysioterapeuter mv. er således private erhvervsdrivende, der honoreres efter centralt forhandlede overenskomster af amterne for varetagelse af en væsentlig del af det amtslige sundhedstilbud.

De centralt aftalte overenskomster giver – ud over konkrete, administrative opgaver som f.eks. honorarafregning – amterne en række decentrale ansvarsområder særligt inden for kvalitetsudvikling og planlægning. I forhold til almen lægepraksis reguleres antallet af ydernumre via overenskomsten dels på baggrund af befolkningsudviklingen, dels efter beslutning i amterne. På alle de øvrige overenskomstområder – bortset fra tandlægeområdet, hvor der er fri nedsættelsesret – har amterne adgang til at regulere på antallet af ydernumre.

Kommunerne har hidtil selv varetaget driften vedrørende de fleste af deres lovbundne opgaver på sundhedsområdet. Dog står private tandlægepraksisser for driften af den kommunale børnetandpleje i ca. 70 kommuner. Med nylige lovændringer er der givet mulighed

for, at kommunerne også kan lade private firmaer og privatpraktiserende sundhedspersoner udføre opgaverne vedrørende henholdsvis hjemmesygepleje og forebyggende sundhedsordninger for børn og unge (sundhedspleje og kommunelæge).

Forebyggelse og sundhedsfremme varetages både af amter og kommuner. Ud over en række konkrete, forebyggende ordninger, som amter og kommuner er pålagt efter lovgivningen, udfører amter og kommuner en række indsatser og aktiviteter med forebyggende og sundhedsfremmende sigte. Også i praksis sektoren har en del af ydelserne forebyggende og sundhedsfremmende karakter (særligt læger og tandlæger). De praktiserende læger vurderede selv i 2001 at bruge ca. 27 pct. af deres tid på forebyggelse, heraf primært på forebyggelse på graviditets- og børneområdet.

På genoptræningsområdet blev der i 2001 indført bestemmelser i lovgivningen om, at sygehuset skal tilbyde borgeren en genoptræningsplan ved udskrivning fra sygehus, såfremt der efter lægelig vurdering er behov for fortsat genoptræning. Endvidere blev der indført bestemmelser om, at kommunen skal sørge for tilbud om genoptræning til afhjælpning af fysisk funktionsnedsættelse forårsaget af sygdom, der ikke behandles i tilknytning til en sygehusindlæggelse.

For så vidt angår den sundhedsvidenskabelige forskning foregår en stor del på universitetshospitalerne, der endvidere varetager uddannelsesopgaver i relation til medicinstudiet, jf. *boks 31.6*. Betegnelsen universitetshospital dækker over et tæt samarbejde mellem de sundhedsvidenskabelige fakulteter og sygehusene i amtet, H:S eller regionen.³

³ Universitetshospitalerne omfatter det organisatoriske samarbejde, der er aftalt om uddannelse og forskning mellem de tre sundhedsvidenskabelige fakulteter og en nærmere angiven kreds af sygehuse. Universitetshospitalet består altså som minimum af et fakultet og et hospital.

Boks 31.6. Sundhedsvidenskabelig forskning og udvikling

Den offentlige sundhedsvidenskabelige forskning og udvikling udgjorde i 2001 2,3 mia.kr.

Den offentlige forskningsindsats finansierede i 2001: statslige midler (35 pct.), amts(kommuner) (21 pct.), organisationer og fonde (21 pct.), forskningsråd (10 pct.), virksomheder (7 pct.), EU (2 pct.), andet (5 pct.).

Forskningsstatistikken for 2001 viser desuden, at universitetshospitalerne og landets øvrige sygehuse forbrugte 50 pct. (ca. 1,1 mia.kr.) af de samlede offentlige sundhedsforskningsudgifter på 2,3 mia.kr. Den resterende del af forbruget fordelte sig med ca. en tredjedel på universiteterne, 8 pct. på sektorforskningsinstitutioner og 8 pct. på øvrige institutioner.

Ud over finansieringen af forskningen på universitetshospitalerne finansierer amterne/H:S via Forskningsfonden blandt andet de tre forskningsenheder i almen medicin. Endvidere er der etableret en Fond for Almen Praksis ved universiteterne med det formål at medvirke til sikring af uddannelse af læger til virke i almen praksis og forskning med udgangspunkt i almen praksis. Yderligere samarbejder amterne/H:S i de tre regionale forskningsfora. Amterne/H:S og staten har siden 2000 anvendt hver 40 mio.kr. til regionale sundhedsvidenskabelige forskningsprojekter i amterne.

Kilde: Analyseinstituttet for Forskning, *Forskning og udviklingsarbejde i sundhedssektoren – Forskningsstatistik*, 2001.

31.2.1. Sammenhæng mellem beslutningskompetence og finansieringsansvar

Amterne har ansvaret for at tilbyde og finansiere al sygehusbehandling og behandling i praksissektoren.

Amternes muligheder for at påvirke sundhedsudgifternes udvikling søges sikret – dels gennem den praktiserende læges ”gatekeeper”-funktion, dels via beslutninger om dimensionering af kapacitet, personale mv. Den overordnede udgiftsstyring vanskeliggøres af blandt andet frit sygehusvalg, hvor amterne afholder den fulde finansiering af borgernes behandling på tværs af amter og i visse tilfælde til udenlandske og private sygehuse.

Der er på blandt andet genoptrænings- og forebyggelsesområdet mulighed for substitution mellem kommunale og amtslige sundheds/plejetilbud, og der er afgrænsningsproblemer i forhold til indsatsen, jf. *afsnit 31.8*.

På disse områder kan det manglende sammenfald mellem beslutningskompetence og finansieringsansvar give risiko for kasse-tænkning og ufinansieret opgaveglidning, f.eks. ved at kommunerne underprioriterer forebyggelsesindsatsen, eller ved at amterne udskriver patienterne uden den fornødne genoptræning.

Opgaveløsningen på sundhedsområdet – f.eks. ventetider i sundhedsvæsenet og den praktiserende læges indsats – har indflydelse på kommunernes udgifter til sygedagpenge og plejeområdet, hvor amterne ikke har noget finansieringsansvar. Ligeledes påvirker kommunernes løsning af opgaverne på f.eks. pleje- og hjemmesygeplejeområdet amternes udgifter til sygehusene, hvor kommunerne ikke har noget finansieringsansvar.

31.3. Hovedtræk i udviklingen fra 1970

Hovedtrækkene i udviklingen fra 1970 i sundhedssektoren fremgår af *boks 31.6*.

Boks 31.6. Ændringer i de overordnede styringsmæssige rammer på sundhedsområdet

1970: Kommunalreformen: 14 nye amter og Frederiksberg og Københavns kommuner får ansvaret for sygehusvæsenet.

1970-1980: Ansvaret for de stats- og statsfinansierede sygehuse overdrages til amterne (med undtagelse af Rigshospitalet).

1972: Kommunerne får pligt til at tilbyde vederlagsfri børnetandpleje. Pligten udvides i 1994 til at omfatte svage ældre, handicappede mfl.

1973: Amter og kommuner får ansvaret for administrationen af den offentlige sygesikring.

1976: Ansvaret for de statslige psykiatriske sygehuse overdrages til amterne.

1980: Årlige økonomiforhandlinger mellem staten og amterne og staten og kommunerne begynder.

1985: Amternes sygehusplaner skal ikke længere godkendes, men kun forelægges Sundhedsstyrelsen.

1989: Det første sammenhængende forebyggelsesprogram udarbejdes i samarbejde med alle relevante sektorer.

1993: Det frie sygehusvalg lovfæstes og kommer til at omfatte alle amter. Det frie sygehusvalg er derefter gradvist blevet udvidet og styrket, senest med det udvidede frie sygehusvalg, jf. *boks 31.12*.

1994: Amter og kommuner får pligt til i et samarbejde at planlægge indsatsen på sundhedsområdet.

1995: Hovedstadens Sygehusfællesskab dannes og overtager sygehusopgaverne fra Frederiksberg og Københavns kommuner samt overtager Rigshospitalet fra staten.

1990'erne og frem: Økonomiaftaler mellem regering og amter omfatter stadig flere målsætninger og krav vedrørende blandt andet kapacitetsudbygning, service mv.

2003: Aftale om takststyring på sygehusene fra 2004.

Ved kommunalreformen i 1970 fik de 14 nye amter og Frederiksberg og Københavns kommuner ansvaret for sygehusvæsenet. Før reformen lå ansvaret for sygehusene hos 22 amter samt 86 købstadskommuner.

Da de nye amtsgrænser blev udstukket, var det afgørende, at amterne blev store nok til at bære ansvaret for planlægning og drift af et sygehusvæsen, som kunne varetage alle basissygehusopgaver. Det krævede ifølge datidens vurdering et befolkningsunderlag på 200-250.000. Dette blev da også minimumsstørrelsen for de nye amter med undtagelse af Bornholms Amt og Frederiksberg Kommune.

I 1971 fik amter og kommuner ved lov ansvaret for administrationen af den offentlige sygesikring. Loven trådte i kraft 1. april 1973. De medlemsbaserede sygekasser blev dermed nedlagt og erstattet af sygesikringen.

I 1995 blev Hovedstadens Sygehusfællesskab (H:S) oprettet. H:S overtog ansvaret for sygehusbetjeningen fra Københavns og Frederiksberg kommuner. H:S overtog samtidig Rigshospitalet fra staten. H:S ledes af en bestyrelse bestående af repræsentanter for de to kommuner samt repræsentanter udpeget af staten. Ledelsen udpeger en direktion, der har relativt store frihedsgrader i forhold til sygehusdriften. F.eks. er sygehusenes personaleforhold underlagt direktionens ansvar.

Udviklingen på sygehusområdet fra 1970 til i dag har været præget af to modsatrettede tendenser. På planlægningsområdet har amterne fået større råderum, mens staten har intensiveret styringen på det økonomiske område op igennem 1980'erne og på det indholdsmæssige område i 1990'erne, blandt andet via de årlige økonomiforhandlinger med amterne.

Lovgivningen på sundhedsområdet giver amterne og H:S betydelige frihedsgrader med hensyn til organiseringen og sygehusplanlægningen på basisniveau. Sundhedsstyrelsen udarbejder en vejledning vedrørende specialeplanlægning og lands- og landsdelsfunktioner i sygehusvæsenet. Vejledningen udgør det faglige grundlag for amternes sygehusplaner og specialeplanlægningen, som er et led i den samlede sundhedsplanlægning. Tidligere var der krav om, at amternes sygehusplaner skulle godkendes og kommenteres i Sundhedsstyrelsen, men fra 1985 har Sundhedsstyrelsen alene planerne til udtalelse.

Amterne er forpligtet til at indgå aftaler om benyttelse af lands- og landsdelsafdelinger på sygehuse uden for amtet. Sådanne aftaler skal indsendes til ministeren (i praksis Sundhedsstyrelsen), ligesom ministeren kan træffe afgørelse, dersom der ikke kan opnås enighed om indholdet i aftalerne.

Endvidere kan ministeren efter forhandling med amtsrådene, i tilfælde hvor kvalitets- eller ressourcemæssige hensyn taler for en samling af visse behandlingsformer på ét eller få sygehuse, fastsætte regler for visitation af patienter samt betaling for behandling.

Det rådgivende sundhedsudvalg anbefalede en styrkelse af de centrale planlægningsbeføjelser.⁴ Formålet er at styrke forudsætningerne for den faglige bæredygtighed for sygehusfunktionerne, herunder en hensigtsmæssig fordeling af de højt specialiserede funktioner og samling af akutfunktioner, større national ensartethed med hensyn til kvalitet, fælles it-strategi, afstemt indførelse af nye behandlinger mv.

Sygehusstrukturen var for få år siden primært baseret på matrikler, hvor sygehusene tog sig af såvel kirurgisk som medicinsk akutte og elektive behandlinger på basisniveau. Siden 1990'erne er der gennemført omfattende strukturændringer i sygehusvæsenet i retning af specialisering og samling af funktioner, men også etablering af tværgående enheder. Ledelsesmæssigt og organisatorisk er sygehusene i høj grad lagt sammen på tværs af matrikler. De betydelige strukturtilpasninger på sygehusområdet i de senere år er sket som følge af blandt andet et faldende behov for sengepladser og stigende krav til patientunderlag. Således er antallet af somatiske sygehuse (matrikler) faldet fra 97 i 1990 til 77 i 2003.⁵

⁴ Indenrigs- og sundhedsministerens rådgivende udvalg, Sundhedsvæsenets organisering, januar 2003.

⁵ Sygehusbegrebet er ikke et entydigt begreb. En række af de små sygehuse indgår i funktionsbærende enheder, der på tværs af den fysiske placering er underlagt en fælles ledelse. En opgørelse fra Amtsrådsforeningen i 2003 viser, at der ifølge sygehusklassifikationen er 45 amtskommunale sygehuse. Sygehusene er fysisk fordelt på 77 matrikler, mens der set ud fra en organisatorisk betragtning kun er 31 sygehusledelser. Dvs. alt afhængig af hvordan "et sygehus" defineres, er der henholdsvis 45, 77 eller 31 amtskommunale sygehuse.

De årlige økonomiaftaler mellem regeringen og Amtsrådsforeningen henholdsvis Københavns og Frederiksberg kommuner var oprindeligt alene et udtryk for et ønske om at styrke styringen af den samlede offentlige økonomi.

I takt med at sundhedsvæsenet fik øgede økonomiske rammer fra først i 1990'erne, blev det koblet sammen med en række målsætninger og krav til f.eks. kapacitetsudvidelser på særlige områder, ventetidsmålsætninger mv.

En række af de aftalte målsætninger om f.eks. serviceforbedringer bygger på initiativer, der oprindeligt blev initieret i de enkelte amter og som efterfølgende er gjort landsdækkende.

En del af målsætningerne og kravene i aftalerne vedrører endvidere den konkrete udmøntning af nationalt besluttede initiativer, f.eks. som led i finanslovaftaler. Et eksempel er puljerne til meraktivitet på sygehusene, som første gang blev afsat på finansloven for 2002. Kriterierne for udmøntning af puljen er blevet fastlagt efter forhandling mellem regeringen og Amtsrådsforeningen samt Københavns og Frederiksberg kommuner.

Et andet eksempel er det udvidede frie sygehusvalg. Som led i udmøntning af regeringsgrundlaget er der indført et udvidet frit sygehusvalg for patienter, der ikke kan tilbydes behandling på et offentligt sygehus inden for to måneder efter henvisning. Det udvidede frie sygehusvalg giver borgerne ret til behandling på et privat sygehus eller en klinik eller på offentlige eller private sygehuse i udlandet, der er indgået aftale med. Det udvidede frie valg har samtidig øget presset på de offentlige sygehuse til at tilbyde behandling inden for to måneder. Initiativerne kan blandt andet ses som et udtryk for, at det ikke hidtil var lykkedes at reducere ventetiderne i sygehusvæsenet på trods af en løbende udvidelse af behandlingsaktiviteten.

Herudover har der været en række fælles amtslige samt nationalt forankrede tiltag i de senere år, som vil få stor betydning for sundhedsvæsenets udvikling i de kommende år. Det drejer sig f.eks. om udviklingen af et dansk DRG-system, aftale om en fælles kvalitetsmodel, aftale om en fælles struktur for elektroniske patientjournaler, aftale om reform af den lægelige videreuddannelse mv.

Og senest er der fra 2004 indgået aftale med amterne om at implementere takststyring af sygehusene, hvorefter minimum 20 pct. af sygehusenes bevillinger direkte afregnes på baggrund af den præsterede aktivitet.

Styringsrelationerne mellem staten og de kommunale parter på sundhedsområdet er beskrevet i *boks 31.7*.

Boks 31.7. Styringsrelationer mellem stat og de kommunale parter

Sygehusloven giver amterne og H:S betydelige frihedsgrader med hensyn til organiseringen og driften af sygehusene. Loven fastlægger nogle meget overordnede bestemmelser vedrørende blandt andet amternes løsning af sygehusopgaverne og specialeplanlægning.

Sundhedsstyrelsen udarbejder i samarbejde med amterne en specialevejledning, som danner grundlag for amternes planlægning af sygehusopgaverne, herunder aftaler med andre amter om lands- og landsdelsfunktioner. Amternes sygehusplaner indsendes til Sundhedsstyrelsens udtalelse.

Desuden fastlægges rammerne for udviklingen i udgifterne på sundhedsområdet via de årlige aftaler mellem regeringen og henholdsvis amterne og kommunerne. I de seneste ti år er der i den forbindelse desuden opstillet en række målsætninger og krav vedrørende blandt andet kapacitetsudbygning, ventetidsmålsætninger, kvalitetsudvikling mv. Disse målsætninger og krav har samtidig med frit sygehusvalg ændret vilkårene for en selvstændig fastlæggelse af serviceniveaet.

Amternes samt Københavns og Frederiksberg kommuners ansvar i forhold til sygesikringsområdet er reguleret i sygesikringsloven. Sygesikringsloven fastlægger blandt andet størrelsen af de offentlige tilskud, som amterne er forpligtet til at give til borgernes brug af forskellige sygesikringsydelser.

Vilkårene for leveringen af ydelser er fastsat i overenskomster mellem Sygesikringens Forhandlingsudvalg (SFU) og de faglige organisationer. SFU er sammensat af medlemmer udpeget af amterne og Københavns og Frederiksberg kommuner samt af repræsentanter fra Kommunernes Landsforening og staten (observatør). Sygesikringens overenskomster skal godkendes af indenrigs- og sundhedsministeren.

Rammerne for de kommunale sundhedsopgaver og de kommunale opgaver med relation til sundhedsområdet, jf. *boks 31.3*, er primært fastlagt i lovgivningen – dels i sundhedslovgivning om kommunale ordninger, dels i den sociale lovgivning.

Sammenfattende har styringsrelationen mellem stat og amter i de seneste ti år – særligt på sygehusområdet – været præget af en stigende involvering af regering og Folketing. Det har ført til en mere

detaljeret regulering via økonomiaftaler samt centrale initiativer, som f.eks. frit valg.

De amtslige sundhedsudgifter (inkl. H:S) er realt øget med i gennemsnit 3,2 pct. årligt over de seneste ti år. Den største vækst har været på sygehusområdet og til sygesikringens udgifter til medicin, jf. *boks 31.8*.

Boks 31.8. Udvikling i udgifter, brugere og produktivitet (amterne og H:S)

Fra 1992 til 2002 er sundhedsudgifterne steget med 18,7 mia.kr., svarende til en gennemsnitlig årlig realvækst på 3,2 pct. Alene i sygehusvæsenet er udgifterne øget 13,4 mia.kr., svarende til en gennemsnitlig årlig realvækst på 3,0 pct.

I samme periode er de offentlige udgifter til medicin mere end fordoblet. I løbet af ti-års-perioden er de steget med 3,5 mia.kr., hvilket svarer til en gennemsnitlig årlig stigning på 9,8 pct. Udgifterne til offentlig sygesikring ekskl. medicin er steget med ca. 1,8 mia.kr. på de ti år, hvilket svarer til en stigning på 1,9 pct. årligt, jf. *tabel 31.1*.

Tabel 31.1. Udgiftsudviklingen, 1992-2002

| 2003-priser i mio.kr. | 1992 | 1995 | 2000 | 2002 |
|---|--------|--------|--------|--------|
| Sygehuse | 39.277 | 42.278 | 48.082 | 52.721 |
| Sygesikringens udgifter til medicin..... | 2.250 | 2.951 | 4.226 | 5.719 |
| Offentlig sygesikring (ekskl. medicin) | 8.244 | 8.644 | 9.519 | 9.997 |
| Offentlige udgifter i alt..... | 49.771 | 53.873 | 61.828 | 68.437 |

Anm.: Drifts- og anlægsudgifter. Alle opgørelser er inkl. moms samt korrigeret for tjenestemandspension, statens tilskud til H:S og meraktivitet.

Kilde: Budget- og regnskabssystem for kommuner og amtskommuner.

I 2002 blev godt 240.000 flere behandlet ved sygehusene end i 1996, svarende til en gennemsnitlig årlig vækst på 2,3 pct., jf. *tabel 31.2*.

Tabel 31.2. Antal behandlede borgere ved sygehusene, 1996-2002

| | 1996 | 1998 | 2000 | 2002 |
|--------------------------------|-----------|-----------|-----------|-----------|
| Antal behandlede borgere | 1.643.457 | 1.709.834 | 1.774.135 | 1.882.000 |

Anm.: Borgere refererer til forskellige CPR-numre.

Kilde: Landspatientregisteret.

Der er en, om end meget usikker, tendens til en stigende produktivitet i sygehusvæsenet i perioden 1998-2001. Opgøres produktiviteten på basis af produktionsværdien pr. omkostningsenhed, stiger produktiviteten med 1,5 pct. årligt, jf. *tabel 31.3*.

Tabel 31.3. Produktivitetens udviklingen siden 1998, indeks 1998=100.

| | 1998 | 1999 | 2000 | 2001 | Årlig stigning, pct. |
|--|------|------|------|------|----------------------|
| Ved produktionsværdi pr. omkostningsenhed..... | 100 | 100 | 103 | 104 | 1,5 |

Anm.: Data er ekskl. private og foreningsejede sygehuse. Aktivitetssiden er ekskl. røntgen på grund af valgfri registrering i 2001.

Der findes ikke tilsvarende opgørelser over produktivitetsudviklingen mv. på sundhedsdelen af det kommunale område. Den overordnede udgiftsudvikling for de kommunale pleje- og sundhedsudgifter mv. findes i *boks 31.9*.

Boks 31.9. Udvikling i de kommunale sundhedsudgifter

Fra 1995 til 2002 er kommunale pleje- og sundhedsudgifter mv. steget med 5,9 mia.kr., svarende til en gennemsnitlig årlig realvækst på 2,6 pct. Institutioner og plejeordninger udgør den største andel heraf, hvor udgifterne er øget med 5,3 mia.kr. svarende til en gennemsnitlig årlig realvækst på 2,7 pct.

I samme periode er de kommunale sundhedsudgifter steget. I løbet af syv-årsperioden er de steget med 0,2 mia.kr., hvilket svarer til en gennemsnitlig årlig stigning på 0,7 pct. Udgifterne til offentlig alkohol- og narkobehandling er steget med ca. 0,4 mia.kr. på de syv år, hvilket svarer til en stigning på 12,4 pct. årligt, jf. *tabel 31.4*.

Af *tabel 31.4* fremgår også kommunernes udgifter til sygedagpenge. Disse er steget med 2,6 mia.kr. fra 1995 til 2002, og den gennemsnitlige årlige vækst har været på 12,8 pct., hvilket dog i overvejende grad skyldes omlægning af kommunernes refusion samt en række andre regelændringer på området.

Tabel 31.4. Udvikling i de kommunale udgifter med relation til sundhedsområdet, 1995-2002

| 2002-priser i mio.kr | 1995 | 2000 | 2002 |
|---|---------------|---------------|---------------|
| Kommunale sundhedsudgifter..... | 3.099 | 3.160 | 3.252 |
| Institutioner og plejeordninger | 26.022 | 30.262 | 31.311 |
| - heraf hjemmesygepleje..... | - | 1.907 | 1.898 |
| Alkohol- og narkobehandling | 330 | 748 | 748 |
| <i>Pleje- og sundhedsudgifter mv. i alt</i> | <i>29.452</i> | <i>34.170</i> | <i>35.312</i> |
| Sygedagpenge | 1.992 | 3.370 | 4.635 |
| Statslig refusion..... | 1.773 | 1.824 | 3.013 |
| <i>Sygedagpenge i alt</i> | <i>3.765</i> | <i>5.194</i> | <i>7.648</i> |

Anm.: Alle opgørelser er inkl. moms. Kommunale sundhedsudgifter dækker over kommunale sundhedsordninger og tandpleje, særlige sygesikringsordninger, hospiceophold og medicintilskud. Institutioner og plejeordninger dækker over integrerede plejeordninger for ældre og handicappede (herunder hjemmesygepleje) samt plejehjem og beskyttede boliger. Af sociale udgifter, som ligger i gråzonen til sundhed, kan nævnes: hjælp til tabt arbejdsfortjeneste ved forsørgelse af børn med nedsat funktionsevne, botilbud til udviklingshæmmede, fysisk handicappede mv., hjælpemidler, forbrugsgoder, befordring mv. og sygedagpenge.

Kilde: Budget- og regnskabssystem for kommuner og amtskommuner.

85 pct. af befolkningen konsulterer hvert år de praktiserende læger, jf. *boks 31.10*.

Boks 31.10. Udvikling i aktiviteten i almen praksis

4,6 mio. patienter konsulterede i gennemsnit den praktiserende læge syv gange i 2002. Antallet af kontakter i almen praksis er vokset fra knap 30 mio. i 1996 til knap 34 mio. i 2002. Dette svarer til en stigning på 13 pct., jf. *tabel 31.5*.

Andelen, der viderehenvises, er stort set uændret i perioden 1996 til 2002. Samlet henvistes i 2002 over en tredjedel af de patienter, der konsulterede almen praksis til behandling eller udredning andre steder (sygehus, speciallæge, fysioterapi mv.), heraf 14 pct. til sygehusbehandling, jf. *tabel 31.5*.

Tabel 31.5 Aktivitet i almen praksis, 1996 til 2002

| | 1996 | 1998 | 2000 | 2002 | Stigning fra 96-02, pct. |
|---|--------|--------|--------|--------|--------------------------|
| <i>Udgifter i mio.kr., (2002-priser, inkl. moms)</i> | | | | | |
| Sygesikringens udgifter til almen praksis..... | 4.852 | 5.075 | 5.178 | 5.411 | 11,5 |
| <i>Besøg, 1.000 stk.</i> | | | | | |
| Antal kontakter..... | 29.899 | 31.707 | 32.439 | 33.824 | 13,1 |
| Antal patienter behandlet i almen praksis..... | 4.310 | 4.518 | 4.671 | 4.634 | 7,5 |
| Socialmedicinske ydelser ¹⁾ | 181 | 207 | 247 | 251 | 38,3 |
| Forebyggelseskonsultationer ²⁾ .. | 7 | 12 | 17 | 18 | 174,3 |
| Samtaleterapi..... | 30 | 61 | 84 | 117 | 288,1 |
| <i>Procentdel til viderehenvielse</i> | | | | | |
| Pct.-del kontakter, behandlet i almen praksis, der førte til henvisning til sygehus..... | 14,2 | 14,5 | 13,2 | 14,0 | -1,4 |
| Pct.-del patienter behandlet i almen praksis, der førte til viderehenvielse ³⁾ | 36,4 | 36,4 | 35,7 | 36,7 | 0,8 |

Anm.:

- 1) Ydelser, hvor kommunernes social- og sundhedsforvaltninger retter henvendelse til lægen, deltager i møder hos lægen, hvor lægen deltager i møder i social- og sundhedsforvaltningen eller på den sikredes arbejdsplads. Ydelsen sigter blandt andet mod at fastholde borgerens tilknytning til arbejdsmarkedet, men kan også vedrøre andre socialmedicinske kontakter mellem kommunen og almen praksis.
- 2) Dækker dels den "almindelige" forebyggelseskonsultation, som lægerne siden 1995 kan tilbyde patienten, når han i forbindelse med et sygebesøg eller en konsultation bliver opmærksom på forhold, der gør forebyggelse

i form af rådgivning og samtaler relevant, dels over den udvidede forebyggelseskonsultation vedrørende iskæmisk hjertesygdom, der kom ind i overenskomsten i 1999.

- 3) Henvises til sygehus, praktiserende speciallæge eller anden praktiserende sundhedsperson med sygesikringstilskud (fysioterapeut, psykolog mv.)

Kilde: Sygesikringsregisteret og Landspatientregisteret.

Som det fremgår af tabel 31.5. er der ligeledes sket en stigning i nye ydelser, der ikke er decideret behandlende, f.eks. forebyggelseskonsultationer, samtaleterapi og socialmedicinske ydelser. Disse ydelser udgør dog stadig kun en beskedent andel af den samlede aktivitet.

De praktiserende lægers rolle som visitator til den mere specialiserede behandling er således vigtig, i forhold til at borgerne får den rette behandling og i forhold til at fastholde effektivitetsprincippet om behandling på laveste specialiseringsniveau.

De praktiserende lægers faglige kontakt til sygehuslægerne – specialisterne – er vigtig i forhold til at sikre en kvalificeret visitation fra almen praksis og sikre kvalitet i behandlingen, og som det f.eks. sker med praksiskonsulentordninger.⁶ Samtidig er lægernes kontakt til kommunerne vigtig i forhold til at sikre koordinering og opfølgning på de forløb, der tillige fordrer en kommunal indsats.

Der er endvidere i nogle kommuner og enkelte amter etableret sundhedscentre, forstået som en fysisk eller organisatorisk ramme for et tværfagligt, lokalt samarbejde om (ikke-specialiserede) sundhedsrelaterede tilbud. Sundhedscentrene eksisterer i forskellige udformninger, herunder som fælles initiativer mellem amt og kommune og private sundhedsydere, jf. *afsnit 31.7*.

⁶ Praksiskonsulentordningen er en ordning, som har koordination og faglig udvikling om patientforløb som formål, og som indebærer, at en praktiserende læge nogle timer ugentligt eller månedligt er tilknyttet en sygehusafdeling. Konsulenten fungerer på denne måde som bindeled mellem praksis og sygehusafdelingen, f.eks. i forbindelse med udskrivningsprocedurer.

31.4. Borgerkontakt, brugerinddragelse og borgernes valgmuligheder

Brugerinddragelsen i sundhedssektoren sker primært i forbindelse med den enkelte patients og pårørendes involvering i behandlingsforløbet, samt via det frie valg, jf. *boks 31.11*.

Boks 31.11. Borger/brugerinddragelse

- Patienter og pårørendes stillingtagen til behandling.
- Patientforeninger.
- Ad hoc-foreninger (f.eks. med henblik på bevarelse af lokalt sygehus).
- Enkelte brugerråd på sygehuse.
- Tilfredshedsundersøgelser.
- Frit valg.

Borgernes indflydelse sker primært via de kommunalpolitiske valg, mens de kun i begrænset omfang inddrages i spørgsmål om den overordnede planlægning eller planlægningen på institutionsniveau via f.eks. bestyrelser og lignende.

Brugerne/borgerne søger dog også indflydelse gennem blandt andet patientforeninger, der har til opgave at fremme et specifikt behandlingsområde samt ad hoc-foreninger, som dannes til aktuelle formål, herunder i forbindelse med større omstruktureringer, sygehuslukninger mv. Hertil kommer en stigende anvendelse af bruger- og borgertilfredshedsundersøgelser.

I 2000 og 2002 er der f.eks. gennemført landsdækkende patienttilfredshedsundersøgelser, hvor ca. 90 pct. af patienterne giver udtryk for tilfredshed med deres sygehusindlæggelse. Af den seneste undersøgelse fra 2002, hvor der særligt var fokus på behandlingsforløb, fremgår det, at 28,8 pct. af patienterne oplevede, at egen læge var dårligt informeret om indlæggelse og udskrivning. Endvidere oplevede 17,4 pct. af patienterne, at samarbejdet med den kommunale pleje/hjemmesygepleje om udskrivningen var dårligt.

Endelig har brugerne mulighed for at give deres præferencer til kende via det frie valg af sygehus og praktiserende læger og andre praktiserende sundhedspersoner, jf. *boks 31.12*.

Boks 31.12. Frit valg på sundhedsområdet

Praktiserende læger

På sygesikringsområdet kan borgere, der har valgt at være gruppe et-sikrede (98,5 pct.), vælge frit, hvilken praktiserende læge de vil tilmeldes. Lægen kan dog sige nej til patienter, der bor længere væk end 15 km. Efter henvisning fra egen læge kan gruppe et-sikrede frit vælge mellem speciallæger. For ydelser hos tandlæger og kiropraktorer kan borgeren frit vælge også uden henvisning fra egen læge.

For gruppe to-sikrede er der helt fri adgang til praktiserende læge og til at søge praktiserende speciallæge uden henvisning fra en alment praktiserende læge. Gruppe to-sikrede modtager samme tilskud fra den offentlige sygesikring som gruppe et-sikrede, men betaler selv yderens honorar.

Sygehuse

Der har siden 1993 været frit valg mellem offentlige sygehuse i hele landet. Fra 1. juli 2002 er der desuden frit valg til private sygehuse og udenlandske offentlige sygehuse, hvis ventetid til behandling i hjemamtet overstiger to måneder.

Frit sygehusvalg finder primært sted på basisniveau. Samlet set er andelen af ikke-akutte patienter på basisniveau, der behandles uden for eget amt, steget fra 5,5 pct. i 1997 til 10,9 pct. i 2002.

Væksten i det frie valg er desuden steget til private sygehuse efter den 1. juli 2002, hvor det udvidede frie valg trådte i kraft. Amtsrådsforeningen har i den forbindelse indgået aftaler med ca. 140 private sygehuse og klinikker her i landet og i udlandet. Ca. 15.000 patienter har anvendt ordningen i løbet af det første år.

Frit sygehusvalg kan alene opgøres som patientvandringer på tværs af myndighedsgrænser. Mange patienter vælger endvidere behandling på et sygehus i bopælsamtet. Det er ikke muligt at opgøre denne andel.

En del af patientvandringerne er ikke nødvendigvis et udtryk for patientens eget valg (om end patienten har accepteret behandlingstilbuddet), men kan f.eks. skyldes et tværamtsligt samarbejde om specialeplanlægningen.

Andelen af ikke-akutte patienter på basisniveau, der behandles uden for eget amt, er steget fra 8,0 pct. i 1997 til 10,5 pct. i 2002, jf. *boks 31.13*.

Boks 31.13. Udviklingen i udenamtsbehandlingen på basisniveau

I 2002 var godt 1,9 mio. patienter (ekskl. skadestue) i kontakt med sygehusvæsenet, hvoraf godt 1,3 mio. af de behandlede borgere modtog en ikke-akut basisbehandling. Heraf modtog 131.000 patienter mindst en gang behandling i et andet amt svarende til en andel på 10,5 pct.

Andelen af ikke-akutte patienter på basisniveau, der behandles uden for eget amt, er steget fra 8,0 pct. i 1997 til 10,5 pct. i 2002 svarende til en stigning på 2,4 pct. enheder på fem år.

Stigningen været størst i hovedstaden og i en række af de mindre amter, jf. *tabel 31.6*.

Tabel 31.6. Andelen af ikke-akutte basispatienter, der behandles uden for deres hjemamt, 1997-2002

| Amt | Pct. | | | | | | Vækst 1997-2002 | |
|--------------------|------------|------------|------------|------------|------------|-------------|----------------------|-------------|
| | 1997 | 1998 | 1999 | 2000 | 2001 | 2002 | Pct- en- heder | Pct. |
| H:S..... | 8,6 | 8,0 | 9,6 | 10,8 | 13,3 | 14,3 | 5,7 | 66,9 |
| København | 11,7 | 13,0 | 13,6 | 14,5 | 13,7 | 14,7 | 2,9 | 25,1 |
| Frederiksborg... | 8,0 | 7,5 | 8,8 | 9,5 | 10,2 | 12,2 | 4,2 | 52,5 |
| Roskilde..... | 9,6 | 10,4 | 11,5 | 12,1 | 13,0 | 12,7 | 3,1 | 32,8 |
| Vestsjælland..... | 14,1 | 15,5 | 17,0 | 18,5 | 19,0 | 19,5 | 5,4 | 38,3 |
| Storstrøm | 10,9 | 10,5 | 11,4 | 12,5 | 12,6 | 14,3 | 3,4 | 31,0 |
| Bornholm..... | 6,2 | 6,4 | 7,2 | 10,2 | 8,9 | 10,3 | 4,1 | 66,7 |
| Fyn..... | 3,9 | 3,7 | 3,6 | 3,7 | 3,7 | 3,7 | -0,1 | -3,4 |
| Sønderjylland... | 8,9 | 9,5 | 9,7 | 10,1 | 10,6 | 11,8 | 2,9 | 32,3 |
| Ribe..... | 12,1 | 12,6 | 12,8 | 12,5 | 13,7 | 15,4 | 3,2 | 26,7 |
| Vejle..... | 6,6 | 6,8 | 7,1 | 7,7 | 7,9 | 8,1 | 1,5 | 22,9 |
| Ringkøbing | 10,5 | 10,7 | 11,0 | 11,4 | 12,1 | 12,3 | 1,8 | 17,4 |
| Århus..... | 3,1 | 3,8 | 3,6 | 3,3 | 3,0 | 3,5 | 0,4 | 12,9 |
| Viborg | 8,6 | 8,9 | 9,0 | 9,3 | 10,6 | 10,5 | 1,8 | 21,2 |
| Nordjylland | 5,4 | 5,2 | 5,5 | 5,7 | 6,5 | 6,8 | 1,4 | 26,3 |
| <i>Total</i> | <i>8,0</i> | <i>8,3</i> | <i>8,8</i> | <i>9,3</i> | <i>9,8</i> | <i>10,5</i> | <i>2,4</i> | <i>30,4</i> |

Anm.: Patienter fra Københavns Amt behandlet på Amager Hospital opgøres som indenamtspatienter.

Opgjort uvægtet (dvs. ukorrigeret for tyngde) inkl. såvel ambulante som indlagte patienter.

Kilde: Landspatientregistret.

Fritvalgsordningen har svækket amternes muligheder for at fastlægge eget udgifts- og serviceniveau på sygehusområdet, idet bopælsamtet er forpligtet til fuldt ud at finansiere behandling i et

andet amt. De enkelte amter koordinerer derfor i stigende grad indførelsen af nye behandlingsmetoder mv. for blandt andet at undgå en konkurrencespiral på behandlingstilbud.

Informationsgrundlaget har indflydelse på valg af behandlingssted, og grundlaget for at vælge vil blive styrket med offentliggørelse af indikatorer for kvaliteten mv.⁷

Den øgede digitalisering muliggør endvidere større gennemsigtighed og giver dermed den enkelte borger bedre mulighed for at kunne sammenligne servicetilbud og kvalitet.

Mulighederne for dialog med behandlere og forvaltning forbedres desuden i takt med de forbedrede it-muligheder, som desuden i et vist omfang kan gøre nogle sundhedsydelser lettere tilgængelige, f.eks. via den offentlige sundhedsportal, elektronisk booking og e-mail-konsultationer hos den praktiserende læge.

Endvidere er der f.eks. i dag adgang til amtsrådenes (og ofte også udvalgenes) politiske dagsordener og beslutningsprotokoller på amternes hjemmesider.

31.5. Faglig kvalitet og bæredygtighed

Indledningsvis belyses bæredygtighed i forhold til faglighed og kvalitet på sygehus/funktionsniveau, dernæst i forhold til planlægningsenheder for sygehusene, og endelig diskuteres bæredygtighed for primærsektoren.

Overvejelserne vedrørende faglig kvalitet og bæredygtighed omfatter primært sygehusene og i et mindre omfang primærsektoren, idet der har været færre faglige overvejelser og analyser vedr. bæredygtighed på praksisområdet, jf. *boks 31.14*.

⁷ Med udviklingen af den danske kvalitetsmodel vil det være muligt for borgerne at sammenligne sygehusene på en række standardiserede indikatorer for service og kvalitet.

Boks 31.14. Analyser mv. vedrørende faglig bæredygtighed og kvalitet på sygehusområdet

Der kan ikke konkluderes en generel sammenhæng mellem volumen og kvalitet. Sammenhængen må analyseres for hver enkelt diagnose eller procedure.

Analyser har på specifikke behandlingsområder påvist en sammenhæng, dels mellem antal patienter pr. læge og kvalitet, dels mellem antal patienter pr. sygehus/afdeling og kvalitet.⁸

Det er Sundhedsstyrelsens vurdering, at det hensigtsmæssige befolkningsunderlag for en funktionsbærende enhed med døgnfunktion er på ca. 200-250.000 indbyggere. Det er desuden Sundhedsstyrelsens vurdering, at det vil være mest hensigtsmæssigt, hvis en funktionsbærende enhed med akut funktion og grenspecialiseret lægedækning også inden for de medicinske specialer har et befolkningsunderlag på mindst 200-250.000 indbyggere, hvilket Sundhedsstyrelsen har præciseret i forbindelse med Strukturkommissionens arbejde.⁹

Den teknologiske udvikling og stigende krav til lægelig specialisering indebærer, at det optimale befolkningsgrundlag for en række specialfunktioner er stigende. Det gælder f.eks. akut behandling af akut blodprop i hjertet, jf. den såkaldte ”Danimi II-undersøgelse”.¹⁰

31.5.1. Faglig bæredygtighed og kvalitet - funktioner/institutioner

En faglig bæredygtig enhed defineres som en enhed, der personalemæssigt, teknologisk, organisatorisk og ledelsesmæssigt har forudsætninger for at løse opgaverne med en høj grad af målopfyldelse.

I det følgende fokuseres på den faglige kvalitet set i forhold til patientunderlag for sygehusene og planlægningsmyndigheden.

Ifølge princippet om at ”øvelse gør mester”, vil et større patientunderlag medvirke til at forbedre den faglige kvalitet på et behandlingsområde. Rationalet er blandt andet, at et større patientunderlag giver mulighed for at samle ansvaret for de enkelte behand-

⁸ SMM-rapport, *Patientvolum og behandlingskvalitet. Metodevurdering basert på egen og internasjonal litteraturgranskning*. -nr. 2/2001. Norge, og Ethan A. Halm et. al., *Is Volume Related to Outcome in Health Care? A Systematic Review and Methodologic Critique of the Literature*, Ann. Inter. Med. 2002, 137:511-520.

⁹ Sundhedsstyrelsen, *Debatoplæg. Kvalitet i sygehusvæsenet*, marts 1998. Kommunikation med Sundhedsstyrelsen, 2003.

¹⁰ N. Engl., *A Comparison of Coronary Angioplasty with fibrinolytic therapy in acute myocardial infarction*, J. Med. 2003, 349:8, s. 733-742.

lingsformer på færre afdelinger og hos færre læger, som derved opnår større rutine til gavn for kvaliteten.

Det er således afgørende for den faglige kvalitet, at et tilstrækkeligt patientunderlag på organisatorisk niveau understøttes af, at personalet opbygger og udvikler en specialiseret kompetence inden for de relevante funktioner, f.eks. at lægen opererer et vist antal patienter om året.

Et bæredygtigt patientunderlag forbedrer samtidig de organisatoriske muligheder for at opnå en hensigtsmæssig arbejdstilrettelæggelse, der er nødvendig for at sikre en høj faglig kvalitet, f.eks. i form af tilgængelighed af andre understøttende funktioner, herunder mulighed for en effektiv anvendelse af bag/tilkaldevagter.

Der bliver i stigende grad produceret dokumentation for, at der også i praksis er en sammenhæng mellem patientunderlag og kvalitet, jf. *boks 31.14*.

Sammenhængen mellem den faglige kvalitet og patientunderlag er således rimeligt veldokumenteret for visse sjældnere tilstande, højrisikoprocedurer og specielt teknologikrævende funktioner. Analyserne har påvist en sammenhæng dels mellem antal patienter pr. læge og kvalitet, dels mellem antal patienter pr. sygehus/afdeling og kvalitet.

Den positive sammenhæng mellem volumen og kvalitet kan ikke generaliseres til alle behandlingsområder. F.eks. foreligger der et stort antal undersøgelser af skadebehandling, uden at der er påvist nogen generel sammenhæng mellem volumen og dødelighed.

En oversigtsanalyse fra 2002¹¹ over tilgængelige undersøgelser af sammenhængen mellem volumen og kvalitet har fundet en signifikant og positiv sammenhæng mellem volumen og resultater i 71 pct. af analyserne vedrørende sygehusvolumen og i 69 pct. af analyserne vedrørende lægevolumen. Analyserne vedrører specifikke

¹¹ Ethan A. Halm et. al., *Is Volume Related to Outcome in Health Care? A Systematic Review and Methodologic Critique of the Literature*. Ann. Inter. Med. 2002, 137:511-520.

operationstyper, f.eks. bypassoperationer, lunge- og brystkræftkirurgi, aids-behandling.

Ingen af studierne i oversigten viste en negativ sammenhæng. Forfatterne til oversigtsanalysen har konkluderet følgende:

Høj volumen er forbundet med bedre resultater på tværs af en lang række procedurer og sygdomme, men graden af sammenhængen varierer meget. Den kliniske og strategiske betydning af disse resultater er kompliceret af metodologiske svagheder i mange undersøgelser. Forskelle i casemix og behandlingsprocedurer kan muligvis forklare en del af den observerede forskel mellem volumen og resultater.¹²

Stigende krav til faglig bæredygtighed har med hensyn til opgaver på basisniveau ført til introduktionen af begrebet ”funktionsbærende enhed”, som er en basisenhed, der inden for et grundspeciale varetager behandlingen af alle almindeligt forekommende sygdomme, jf. *boks 31.15*.

¹² I artiklen oplyses endvidere, at: ”Ingen af studierne har dokumenteret en statistisk signifikant sammenhæng mellem højere volumen og dårligere resultater. Vi er overbeviste om, at den generelle sammenhæng mellem sygehusvolumen og resultater er robust. Studier, der udførte en mere metodisk sofistikeret form for risikojustering ved hjælp af kliniske data, var mindre tilbøjelige til at rapportere en positiv sammenhæng mellem hospitalsvolumen og resultater end studier, som ikke justerede for risiko eller justerede ved hjælp af administrative data. Det er derfor muligt, at små forskelle i sygdomstygde eller andre sygdomme hos samme patienter delvist kan forklare sammenhængen mellem sygehusvolumen og resultater. Vi fandt ikke noget mønster i form af mindre imponerende resultater i høj kvalitetsstudier i den mindre omfangsrige litteratur, der har undersøgt sammenhængen mellem læge volumen og resultater.” Ethan A. Halm et. al., *Is Volume Related to Outcome in Health Care? A Systematic Review and Methodologic Critique of the Literature*, Ann. Inter. Med. 2002, side 514.

Boks 31.15. Den funktionsbærende enhed

Dansk Medicinsk Selskab har defineret en funktionsbærende enhed som:

”en faglig organisatorisk enhed, som med en høj professionel standard kan varetage hovedparten af et grundspeciales opgaver vedrørende diagnostik, behandling, pleje, lægelig videre- og efteruddannelse, samt den til disse opgaver hørende forskning, faglig udvikling, kvalitetsudvikling og -sikring, idet der ses bort fra opgaver, der kun bør varetages få steder i landet”[...]”Det er vigtigt at understrege, at den funktionsbærende enhed ikke er en fysisk enhed, men alene en organisatorisk enhed [...]”.

Ifølge Sundhedsstyrelsen forudsættes den funktionsbærende enhed at kunne medvirke til:

- at patienten ydes relevant lægelig specialistbehandling i såvel den akutte som den elektive behandling, idet der er mulighed for døgndækning med speciallæger
- at muligheden for kvalitet i patientbehandlingen forbedres, blandt andet fordi speciallægerne i de såkaldte behandlerteam kan vedligeholde rutiner og færdigheder
- at fortløbende kvalitetssikring og udvikling i patientbehandlingen tilgodeses, fordi der er mulighed for at etablere de nødvendige faglige miljøer
- at den fremtidige kvalitet i patientbehandlingen understøttes gennem forbedrede muligheder for speciallægeuddannelsen, der vil kunne få basis i den funktionsbærende enhed.

Kilde: Dansk Medicinsk Selskab, *Lægefaglig basis for sygehusvæsenets struktur*, 1998. Sundhedsstyrelsen, *Debatoplæg. Kvalitet i Sygehusvæsenet*, 1998.

Den funktionsbærende enhed er ofte fordelt på forskellige fysiske enheder, men med samme faglige ledelse og samme læger, som udfører behandlingerne på de forskellige matrikler.

Etableringen af en funktionsbærende enhed vil dog ifølge Sundhedsstyrelsens debatoplæg om kvalitet i sygehusvæsenet indebære, at der i optageområdet kun vil være ét sygehus med mulighed for akut modtagelse og akut behandling inden for det pågældende grundspeciale, mens elektiv behandling, ambulante kontrolfunktioner og visse undersøgelsesfaciliteter kan være placeret på flere sygehuse, som sammenlagt udgør enheden.

En funktionsbærende enhed kan etableres i et samarbejde mellem flere amter, jf. *boks 31.16*.

Boks 31.16. Eksempler på funktionsbærende enheder

I Nordjyllands Amt er der tre amtsdækkende funktionsbærende enheder inden for henholdsvis anæstesi, ortopædkirurgi og billeddiagnostik. Opgaverne inden for de tre funktioner varetages på syv matrikler, men med en samlet ledelse for hver funktion. På hvert sygehus er der desuden en daglig leder, som referer til ledelsen af den funktionsbærende enhed.

En anden typisk form for organisering af en funktionsbærende enhed er netværksaftaler inden for de enkelte amter, som det f.eks. anvendes i Århus Amt. Her er der blandt andet netværksaftaler mellem de tre centralsygehuse inden for gynækologi, obstetrik, ortopædkirurgi og organkirurgi. Netværksaftalerne indebærer et forpligtende samarbejde om f.eks. opgavefordeling og specialiserede lægeteam.

Et eksempel på tværamtsligt samarbejde om funktionsbærende enheder ses i Vejle og Ribe amter, som har etableret fælles funktionsbærende enheder for henholdsvis karkirurgi og onkologi. Den onkologiske enhed er placeret i Vejle mens den karkirurgiske enhed er placeret i Kolding. Lægerne fra de to enheder har udetjeneste i Esbjerg.

Roskilde Amt, Storstrøms Amt og Vestsjællands Amt har et fast samarbejde, som blandt andet indebærer, at visse specialiserede funktioner kun udføres ét sted i de tre amter. Det drejer sig blandt andet karkirurgi, plastikkirurgi, IVF-behandling, tand-, mund- og kæbekirurgi.

Kilde: Lars Tegl Rasmussen og Lars Engberg, *Med Strømmen. En kortlægning af arbejdet med funktionsbærende enheder i Danmark*, DSI 2002.

Der er på en række områder lavet ekspertvurderinger af, hvad der udgør det nødvendige patientunderlag for en funktion, mens man på andre områder foreløbigt alene må bygge på eksperteres vurderinger og erfaringer.

Af Sundhedsstyrelsens debatoplæg fremgår det:

Det er Sundhedsstyrelsens opfattelse, at det hensigtsmæssige befolkningsunderlag for en funktionsbærende enhed med døgnfunktion – set i lyset af de modtagne vurderinger fra de lægelige specialeselskaber – må formodes at ligge i nærheden af 200.000-250.000 indbyggere.

Tilsvarende vurderer Sundhedsstyrelsen, at der for den højt specialiserede behandling, omfattende ca. 10 pct. af såvel akut som elektiv behandling, kræves et udvidet befolkningsunderlag på 0,5-5 mio. indbyggere, afhængig af specialiseringsgraden.¹³

¹³ Sundhedsstyrelsen, *Debatoplæg. Kvalitet i Sygehusvæsenet*, 1998.

Hvad angår intern medicin har de lægelige selskaber i 1998 vurderet, at befolkningsunderlaget bør være mellem 50.000-130.000.

Det er imidlertid Sundhedsstyrelsens vurdering, at kravene til kompetence og handlemuligheder blandt andet i forbindelse med akutfunktioner er stigende, og at der samtidig på en række områder, som f.eks. kardiologi, er behov for mere specialiseret kompetence.

Det er Sundhedsstyrelsens vurdering, at det vil være mest hensigtsmæssigt, hvis en funktionsbærende enhed med akutfunktion og ”grenspecialiseret” lægedækning også inden for de medicinske specialer har et befolkningsunderlag på mindst 200-250.000 indbyggere, hvilket Sundhedsstyrelsen har præciseret til brug for Strukturkommissionens arbejde, jf. *tabel 31.7*.¹⁴

I tabel 31.7. er H:S/amternes faktiske befolkningsunderlag i 2002 sat i forhold til de enkelte sygehusmatrikler, der har sygehusspecialer (afdelinger) med *akut* aktivitet. Der er alene medtaget grundspecialer.

Det gennemsnitlige befolkningsunderlag for fem ud af otte specialer er mindre end det anbefalede. F.eks. har ortopædisk kirurgi et gennemsnitligt patientunderlag på 125.000 indbyggere mod anbefalet 250.000.

¹⁴ Udmeldingen fra Dansk Medicinsk Selskab har været, at befolkningsunderlaget for intern medicin skulle være 50-130.000, hvilket blandt andet har dannet grundlag for amternes sygehusplanlægning.

Tabel 31.7. Anbefalet og faktisk befolkningsunderlag for sygespecialer med akut aktivitet

| Speciale | Antal sygematrikler med specialet | Anbefalet befolkningsunderlag – 1.000 indbyg. ¹⁾ | Faktisk 1000 indbygger pr. sygematrikel |
|--|-----------------------------------|---|---|
| Kirurgi | - | 250 | - |
| Anæstesiologi (narkose) | - | 250 | - |
| Ortopædisk kirurgi | 43 | 250 | 124 |
| Gynækologi og obstetrik | 34 | 250 | 146 |
| Oto-, rhino-, laryngologi (øre -, næse- og halssygdomme) | 19 | 250 | 280 |
| Oftalmologi (øjensygdomme) | 16 | 500 | 333 |
| Hospitalsodontologi (tand-, mund- og kæbekirurgi) | 8 | 500 | 454 |
| Pædiatri (børnesygdomme) | 20 | 250 | 266 |
| Onkologi (kræftsygdomme) | 7 | 200-500 | 525 |
| Neurologi | 22 | 250-500 | 242 |
| Intern medicin | - | 200-250 | - |

Anm.: Afgrænsning og opgørelse af aktivitet er sket på beregning af Landspatientsregistret 2002.

Note: Antallet af specialer er opgjort på matrikler med akut aktivitet med mere end fem udskrivninger pr. år på afdelingen.

1) Specialerne intern medicin, kirurgi og anæstesiologi er ikke medtaget som følge af afgrænsningsproblemer, subspecialisering mv.

Kilde: Sundhedsstyrelsen og Dansk Medicinsk Selskab.

Omvendt lever patientunderlaget på blandt andet kræftområdet samlet set op til det anbefalede.

Det landsgennemsnitlige befolkningsunderlag for de enkelte specialer dækker imidlertid over variationer på tværs af amterne/H:S.

I boks 31.17. undersøges derfor patientunderlaget for specialerne fordelt på amterne/H:S. Gennemgangen viser, at de fleste amter/H:S har et lavere patientunderlag end anbefalet for specialerne.

Det er overvejende – men ikke udelukkende – de mindre amter, der har et lavere patientunderlag end anbefalet for de udvalgte ot-

te specialer. Dette skal dog også ses i lyset af geografiske forhold mv., jf. *boks 31.17*.

Boks 31.17. Befolkningsunderlag for sygehusspecialer med akut aktivitet opgjort på amter/H:S

Generelt set er både store og små amters befolkningsunderlag under det anbefalede.

De store amter opfylder dog i højere grad det anbefalede patientunderlag end de mindre amter. De store amter lever op til det anbefalede patientunderlag i 49 pct. af de udvalgte tilfælde, mens de mindre amter lever op til anbefalingerne i 27 pct. af tilfældene, jf. *tabel 31.8*.

Tabel 31.8. Fordeling af amter i forhold til befolkningsgrundlaget

| Speciale | Mindre amter ¹⁾ | | Store amter | |
|---------------------------------|----------------------------|---------|-------------|---------|
| | Antal amter | | | |
| | Ej opfyldt | Opfyldt | Ej opfyldt | Opfyldt |
| Gynækologi og obstetrik | 8 | 0 | 5 | 0 |
| Hospitalsodontologi | 4 | 0 | 1 | 3 |
| Neurologi | 5 | 4 | 1 | 4 |
| Oftalmologi | 9 | 0 | 3 | 2 |
| Onkologi | 0 | 2 | 0 | 5 |
| Ortopædisk kirurgi | 9 | 0 | 5 | 0 |
| Oto-, rhino-, laryngologi | 4 | 5 | 3 | 2 |
| Pædiatri | 4 | 5 | 2 | 3 |
| I alt | 43 | 16 | 20 | 19 |
| Gennemsnit, pct. | 73 | 27 | 51 | 49 |

Anm.: Opgjort ekskl. Bornholm.

Inden for onkologi indgår Vejle og Ribe amter med samlet indbyggertal.

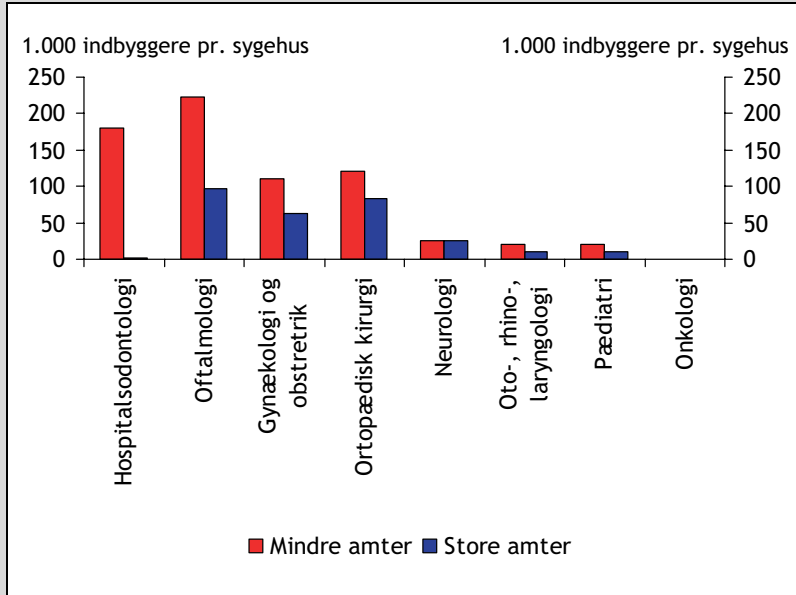
Note: Hvor anbefaling om patientunderlag ligger inden for et interval, da benyttes minimum af interval.

Kilde: Landpatientregistret og Danmarks Statistik.

Fordelingen viser alene, om amterne har opfyldt det anbefalede underlag eller ej. I *figur 31.2* vises ”opfyldelsesgraden” – opgjort som afstanden til det anbefalede patientunderlag – for henholdsvis store og små amter.

For seks ud af de udvalgte otte specialer er det manglende befolkningsunderlag størst i de mindre amter. I et tilfælde (neurologi) er der i både mindre og store amter en mindre afvigelse fra det anbefalede patientunderlag, mens alle amter opfylder det anbefalede befolkningsunderlag for onkologi.

Figur 31.2. Gennemsnitligt manglende befolkningsgrundlag i mindre henholdsvis store amter



Anm.: Amter, der opfylder befolkningsgrundlag, bidrager med et nul i beregningen af afstanden til det anbefalede befolkningsunderlag. Hvis befolkningsgrundlaget ligger inden for et interval, da beregnes afstand fra minimum af interval.

Note: Specialerne intern medicin, kirurgi og anæstesiologi er ikke medtaget som følge af afgrænsningsproblemer, subspecialisering mv.

Kilde: Landspatientregistret og Danmarks Statistik.

Det bemærkes, at udviklingen med at samle specialer og akutte funktioner fortsætter i amterne. Amtsrådsforeningen har oplyst, at der i 2003 forventes lukket yderligere 25 akutte beredskaber – svarende til 6 pct. af det samlede antal akutte beredskaber – inden for grundspecialerne, heraf 17 beredskaber i de mindre amter. Endvidere er det i forbindelse med budgetterne for 2004 besluttet at lukke såvel akutte beredskaber som sygehuse.

Udviklingen i opgavefordelingen mellem og inden for basisniveau og landsdelsniveau er dynamisk, ligesom opgavefordelingen mellem praksissektoren og basissygehusvæsenet. Udvikling af mere specialiseret og avanceret teknologi og behandling, herunder blandt andet større krav til færdigheder, viden og kompetence, vil

medføre en tendens til at flytte behandlinger til et højere specialiseringsniveau. Samtidig kan udvikling af mere enkle og skånsomme behandlingsteknologier og behandlingsregimer medføre, at patientgrupper/behandlinger flyttes til et mindre specialiseret niveau, efterhånden som teknologien udbredes, og såfremt der er det fornødne og tilstrækkelige patientunderlag.

Det er Sundhedsstyrelsens vurdering, at den dominerende tendens som følge af den teknologiske udvikling og stigende krav til lægelig specialisering indebærer, at det optimale befolkningsunderlag for en række specialfunktioner er stigende. Som eksempler kan nævnes behandling af blodprop i hjertet, kirurgisk behandling af ovariecancer samt visse gastroenterologiske funktioner. Det er især kravet om tilstedeværelse af kvalificeret (mere specialiseret) personale, en mere kompliceret teknologi samt ressourcehensyn, der begrundet et stigende patientunderlag.

Det er også tilfældet på det akutte område, hvor både hensynet til den faglige kvalitet og ikke mindst ressourceudnyttelsen kræver samordning og samling af de akutte beredskaber.

Et konkret eksempel på, hvordan forbedret teknologi og ny faglig viden kan føre til overvejelser om ændret kapacitet og struktur, er den akutte behandling af patienter med akut blodprop i hjertet. Her har en undersøgelse vist, at akut ballonbehandling af patienter med en stor blodprop i hjertet er mere effektiv end behandling med blodpropopløsende medicin (trombolyse), hvad angår risiko for død og risikoen for at få en ny blodprop i hjertet, selv ved transport af patienten over afstande op til 150 km – forudsat høj teknisk faglig kvalitet i udførelsen og den rette organisation, herunder en veludbygget præhospital indsats.¹⁵

31.5.2. Bæredygtighed for planlægningsenheder for sygehuse

I det følgende beskrives en række forudsætninger for bæredygtighed for en myndighed med ansvar for specialeplanlægning og sygehusenes overordnede drift.

¹⁵ Se beskrivelse af DANAMI-II-undersøgelse, jf. *boks 31.14*.

Patientunderlaget bør være tilstrækkeligt stort til at sikre såvel den faglige kvalitet, som en høj kapacitetsudnyttelse.

Det øgede specialiseringskrav til varetagelse af sygehusfunktionerne påvirker den hensigtsmæssige størrelse for det myndighedsniveau, der har ansvaret for den overordnede planlægning og drift af sygehusene, i opadgående retning.

Det rådgivende udvalg anbefaler som minimum 400.000-700.000 indbyggere som befolkningsunderlag for en planlægningsenhed ud fra en række forskellige hensyn, herunder hensynet til en fortsat decentral forankring af sundhedsvæsenet. Det er endvidere udvalgets vurdering, at 400.000-700.000 indbyggere i den nuværende situation vil sikre et bæredygtigt sygehusvæsen på basisniveau.

Udgangspunktet for størrelsen af de nuværende amter var, at amterne kunne tilbyde borgerne et dækkende sygehustilbud på basisniveau på amtets egne sygehuse.

I *boks 31.18.* er forbruget af sygehusydelse på tværs af nuværende amtsgrænser undersøgt.

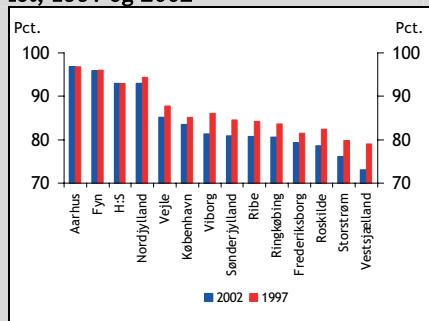
Stort set alle amter varetager som minimum 90 pct. af borgernes forbrug af sygehusydelse på basisniveau på egne sygehuse. Ses på det samlede sygehusforbrug (inkl. det højt specialiserede område, der primært varetages i de store amter) varierer "egenproduktionsandelen" fra knap 97 pct. i Århus Amt til 73 pct. i Vestsjællands Amt.

Udviklingen fra 1997 til 2002 viser, at den andel af amtets borgeres samlede sygehusforbrug, som varetages på amtets egne sygehuse, er faldende, særligt i de mindre amter. Egenproduktionsandelen blandt de ti mindste amter er i gennemsnit faldet med knap 4 pct. enheder, mens den har været næsten konstant i de fem største amter i løbet af de seneste fem år, jf. *boks 31.18.*

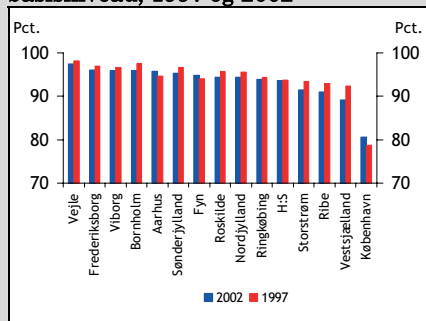
Boks 31.18. Amternes og H:S' forsyning af sygehusydelse

Andelen af amtets borgeres sygehusforbrug, som varetages på amtets egne sygehuse – egenproduktionsandelen – udgør i Århus, Nordjyllands og Fyns amter samt H:S mellem 93 og 97 pct., mens andelen i de mindre amter udgør mellem 73 og 85 pct., hertil kommer Københavns Amt med en andel på 83 pct., jf. figur 31.3a.

Figur 31.3a. Amternes/H:S' egenproduktion af sygehusydelse, samlet, 1997 og 2002



Figur 31.3b. Amternes/H:S' egenproduktion af sygehusydelse på basisniveau, 1997 og 2002



Anm.: Produktionsværdien er opgjort ekskl. røntgen grundet valgfriregistrering af røntgenpatienter. Endvidere er værdien af deldøgnspatienter i 1997 korrigeret. Korrektionen skyldes, at deldøgnbegrebet blev afskaffet i 2002. Patienter fra København behandlet på Amager Hospital indgår under Københavns Amt.

Kilde: Landspatientregistret grupperet efter NordDRG00 og DkDRG02.

Andelen af borgernes sygehusforbrug, der varetages på egne sygehuse, er blandt de ti mindste amter i gennemsnit faldet med knap 4 pct. enheder, mens den har været næsten konstant i de fem største amter i løbet af de seneste fem år.

Lands- og landsdelsfunktioner tilbydes kun i få (normalt op til fem steder i landet, og de amter, som ikke tilbyder lands- og landsdelsfunktioner, vil alt andet lige have en lavere selvforsyningsgrad end amter med lands- og landsdelsfunktioner).

Alle amter – bortset fra Københavns Amt – har en egenproduktion af basisydelser på minimum 89 pct., jf. figur 31.3b.

Figuren viser endvidere, at andelen af borgernes basissygehusforbrug, der varetages på egne sygehuse, falder med 0,8 pct enheder fra 1997 til 2002. Det største fald sker i de mindre amter samt Nordjyllands Amt.

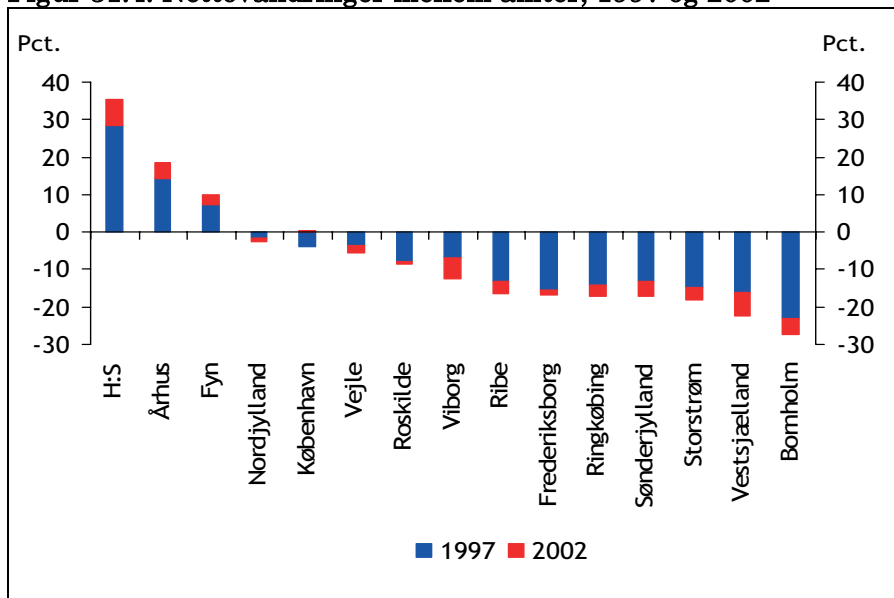
Den stigende spredning i ”egenproduktionsandelen” mellem de store og små amter skyldes dels, at forbruget af højt specialiserede ydelser, der primært varetages på sygehusene i de store amter, er stigende, jf. *figur 31.4.*, dels at en stigende andel af basispatienterne i en række af de mindre amter behandles uden for eget amt.

En faldende egenproduktion på basisniveau kan skyldes bruttovandringer mellem amterne, f.eks. som følge af et øget tværamtsligt samarbejde om patientbehandlingen.

I *figur 31.4.* er derfor vist opgørelser over nettovandringen mellem amterne, dvs. forskellen mellem patientvandringer ind i amtet og patientvandringer ud af amtet set i forhold til amtets sygehusforbrug.

Af *figur 31.4.* ses, at amter med et højt specialiseret sygehusvæsen har en nettotilgang af patienter. H:S har således i 2002 en nettotilgang af patienter på 35 pct., mens nettoafgangen af patienter i Vestsjællands Amt eksempelvis udgør 22 pct. af det samlede sygehusforbrug.

Figur 31.4. Nettovandringer mellem amter, 1997 og 2002



Anm.: Patienter fra København behandlet på Amager Hospital indgår under Københavns Amt.

Kilde: Landspatientregistret.

Figur 31.4. viser endvidere, at patienterne i perioden 1997 til 2002 i stigende grad vandrer fra de mindre til de større amter.

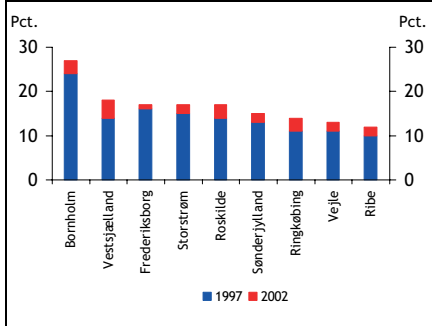
Stigningen i nettovandringer fra de mindre amter skyldes både et øget forbrug af landsdelsfunktioner, jf. figur 31.5a. samt en stigende nettovandring inden for basisbehandlinger, jf. figur 31.5b.

Af figur 31.5a. fremgår det, at efterspørgslen efter højt-specialiserede behandlinger er steget fra 1997 til 2002 i samtlige af de amter, der ikke har et højt-specialiseret sygehusvæsen.¹⁶

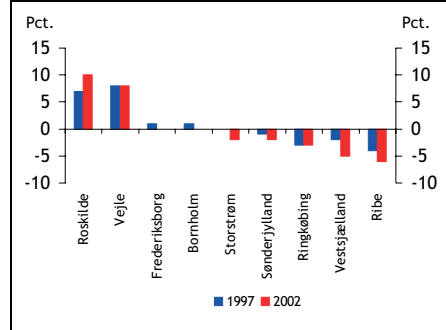
Ses bort fra Bornholm, er forbruget af landsdelsbehandlinger – opgjort som andel af det samlede sygehusforbrug – i de mindre amter vokset fra at udgøre 13 pct. i 1997 til i gennemsnit at udgøre godt 15 pct. af de samlede sygehusudgifter i 2002, jf. figur 31.5a.

¹⁶ Samme udvikling forventes at have fundet sted i de store amter, men det er ikke muligt at udskille forbruget af landsdelsfunktioner i amter, der har disse funktioner.

Figur 31.5a. Forbrug af landsdelsbehandlinger i de mindre amter, 1997 og 2002.



Figur 31.5b. Nettovandringer af basisbehandlinger mellem amter, 1997 og 2002.



Anm.: Nettovandringer er kun angivet for amter uden landsdelsfunktioner på grund af overlap ved registrering af basis og landsdelspatienter.

Kilde: Landspatientregistret.

Tilsvarende viser figur 31.5b. nettovandringen af patienter på basisniveau for de samme amter i henholdsvis 1997 og 2002. Bortset fra Roskilde Amt har alle amter haft enten en uændret eller stigende nettoafgang af patienter i perioden. I Ribe Amt er nettoafgangen eksempelvis steget fra 4 pct. i 1997 til 6 pct. i 2002 svarende til, at patientunderlaget reelt er 6 pct. lavere end amtets befolkningsunderlag.

En stigende nettoafgang af patienter kan have betydning for amtets økonomi i det omfang, amtet ikke har mulighed for at tilpasse sygehusenes kapacitet herefter,¹⁷ samt for den faglige kvalitet i det omfang, der ikke sikres et tilstrækkeligt patientunderlag.

På et stigende antal områder samarbejder amterne om specialeplanlægning, idet de mindre amter i stigende omfang – isoleret set – har vanskeligt ved at oppebære et tilstrækkeligt patientunderlag til at sikre den faglige kvalitet.

¹⁷ Et udsving på 1 pct. i forbruget af basisydelser svarer således til et udsving i udskrivningsgrundlaget på 0,04 pct.

Stigende krav til patientunderlag indebærer endvidere et mindre politisk råderum til at træffe beslutninger om specialeplanlægningen. Dels hvor beslutningen om fordeling af specialer skal træffes i samarbejde med andre myndigheder, dels i de amter, hvor der kun er grundlag for at opretholde én specialefunktion i amtet.

31.5.3. Bæredygtighed i primærsektoren

Den primære sundhedssektor (kommunale sundhedsordninger og praksissektoren) har ikke på samme måde som sygehussektoren været underlagt analyser vedrørende faglig bæredygtighed og effektivitet.

Undersøgelser tyder på, at de mindre kommuner kan have problemer med at rekruttere personale og dermed løse opgaven kvalificeret og effektivt, jf. *boks 31.19*.

En problematik, der kan forværres, i takt med at der bliver en voksende gruppe med kroniske sygdomme og et mere sammensat behov for specialiseret rehabilitering og pleje.

Boks 31.19. Undersøgelser af primærkommunal opgaveløsning

På træningsområdet foretog DSI – Institut for Sundhedsvæsen – i to rapporter i 2000 en kortlægning af træningsindsatsen for borgere over 67 år i kommunerne.¹⁸

Resultatet viste blandt andet, at især de mindre kommuner havde svært ved at tilbyde relevante tilbud, f.eks. på træningsområdet.

Sundhedsministeriet udarbejdede i 1999 en status for kommuners og amters indsats vedrørende implementeringen af lov om forebyggende sundhedsordninger for børn og unge. Det fremgik, at der var meget stor variation i kommunernes tilrettelæggelse af ordningen, f.eks. at der var meget stor variation i antallet af normerede læge- og sundhedsplejersketimer. Især i mindre kommuner var der problemer med at rekruttere sundhedspersonale.

Socialministeriet (2000) har udarbejdet en produktivitetsanalyse af den kommunale ældrepleje, der viser en betydelig spredning i produktiviteten, jf. sektorkapitel på ældreområdet.

¹⁸ DSI, *Genoptræning af ældre i kommunerne – baseret på interviews*, 2000; DSI, *Kortlægning af ressourceforbruget på kommunalt niveau til træning af ældre*, 2000.

I praksissektoren har faglig bæredygtighed heller ikke været et eksplicit udgangspunkt for tilrettelæggelsen af behandlingen eller behandlingsskapaciteten. På almenlægeområdet – hvor patienterne som det eneste overenskomstområde er tilmeldt en læge – fastsætter landsoverenskomsten et normtal på 1.600 patienter pr. læge.

Herudover er der i alle overenskomster (bortset fra tandlægeområdet, hvor der er fri nedsættelsesret) bestemmelser om praksisplanlægning og dermed om grundlaget for amternes kapacitetsplanlægning. Kvalitetssikring af ydelserne på sygesikringsområdet er på samme måde som praksisplanlægningen forankret i overenskomsterne.

Der er ikke foretaget egentlige analyser af effektiviteten i praksissektoren, ligesom der ikke foreligger systematiske undersøgelser af forskelle i henvisningspraksis mv. på tværs af de praktiserende læger. Indenrigs- og Sundhedsministeriet har blandt andet på den baggrund igangsat et arbejde med henblik på blandt andet en kortlægning af henvisningspraksis.

31.6. Effektivitet

Der er ikke undersøgelser, der dokumenterer sammenhængen mellem den politisk-administrative organisering – f.eks. amternes størrelse – og effektiviteten i sundheds/sygehusvæsenet.

I dette afsnit er fokus på sammenhængen mellem amternes/sygehusenes størrelse og produktiviteten.

Sammenligninger af produktiviteten mellem de danske amter viser, at der ikke kan påvises en systematisk forskel på produktiviteten mellem små og store amter.

For så vidt angår sammenhængen mellem sygehusstørrelse og produktiviteten viser internationale studier, at en fornuftig driftsstørrelse formentlig ligger i intervallet 200-600 sengepladser. Danske produktivitetsmålninger viser ligeledes, at de helt store sygehuse herhjemme hører til blandt de mindst produktive, jf. *boks 31.20*.

Boks 31.20. Undersøgelser af produktivitet på sygehusområdet

Sammenligninger af produktiviteten på amtsniveau peger på, at store enheder er mindst lige så produktive som mindre enheder. Blandt andet fremstår landets største amt som en af de mest produktive planlægningsenheder.¹⁹

Der synes at være en tendens til, at Danmark – målt ved antallet af sengepladser – har flere både relativt store sygehuse med mere end 800 senge og relativt små sygehuse med under 200 senge og færre mellemstore sygehuse end for eksempel sygehusstrukturen i Holland, Tyskland og Frankrig.²⁰

Danske erfaringer med sammenligninger på sygehusniveau viser typisk, at de allerstørste sygehuse har en mindre produktivitet. Hvorvidt dette kan henføres til stordriftsulemper eller manglende korrektion af systematiske forskelle mellem casemix i store og mindre sygehuse, findes der ikke evidente evalueringer af.²¹

Internationale studier peger på, at en optimal sygehusstørrelse er på mellem 200 og 600 senge.²²

Gennemsnitsstørrelsen på et dansk sygehus er knap 300 sengepladser, og sygehusstrukturen er karakteriseret ved en stor andel små sygehuse (opgjort som matrikler). Således har 41 sygehuse svarende til 53 pct. af landets sygehuse færre end 200 sengepladser.

I det følgende gennemgås sygehusenes produktivitet fordelt på amter og H:S.

Amtets produktivitet fremkommer som et vægtet gennemsnit af produktiviteten på amtets sygehuse, jf. *boks 31.21*.²³

¹⁹ Indenrigs- og Sundhedsministeriets bidrag til Strukturkommissionen, *Effektivitet og stordriftsfordele i kommuner og amter*, 2003

²⁰ Central Bureau voor de Statistiek, *Statistics Netherlands International Comparison of Health Care Data*, 1996.

²¹ Sundhedsministeriet, *Rekruttering, fastholdelse og faggrænser i sundhedssektoren*, 2001, og Sundhedsministeriet, *DRG-analyser for danske sygehuse* 1993, 1996.

²² Aletras V., *The relationship between volume and the scope of activity and hospital costs*, 1997.

²³ For amternes vedkommende gennemføres analyser af amternes produktivitet som leverandører af sygehusedydelser. Fokus for analyserne er således, om amternes egne sygehuse er produktive. Det indebærer, at amternes rolle som køber af sundhedsydelser ikke er belyst, f.eks. om amterne køber ydelser billigt hos private

Metodisk er der problemer i det nuværende DRG-system, der udgør grundlaget for produktivitetsanalysen, med at sammenligne produktiviteten mellem lands- og landsdelssygehuse og de øvrige sygehuse, idet produktiviteten på sygehuse med lands- og landsdelsfunktioner formentlig bliver systematisk undervurderet. Denne undervurdering skyldes blandt andet, at udgifter til forskning mv., der især finder sted på de højt specialiserede sygehuse, ikke fuldt ud honoreres af DRG-systemet, samt at de højt specialiserede sygehuse reelt behandler tungere patienter, end det fremkommer, når produktionsværdien beregnes som et gennemsnit af samtlige sygehuses behandlingsudgifter inden for den enkelte DRG-gruppe.²⁴

Derfor er der i det følgende gennemført en produktivitetsanalyse, hvor der tages højde for, at lands- og landdelssygehuse ikke umiddelbart kan sammenlignes med central- og lokalsygehuse. Den anvendte metode er nærmere beskrevet i *kapitlets appendiks*.

Hvis der ikke blev foretaget en sådan metodisk afgrænsning, ville de højt specialiserede sygehuse systematisk fremstå som mindre produktive end andre sygehuse, hvilket ligeledes vil have konsekvenser for sammenligningen af produktiviteten mellem amter. Konklusionen er, at der er en vis usikkerhed forbundet med sammenligninger af produktiviteten mellem store og små amter.

Den gennemførte analyse viser en spredning i den beregnede produktivitet fra 1,00 i Århus og Vejle amter til 0,87 i Sønderjyllands Amt, der i analysen fremstår som det mindst produktive amt, hvis der ses bort fra Bornholm.

leverandører eller i andre amter som følge af samarbejde om patientbehandlingen.

²⁴ DRG-gruppens takst udregnes som et gennemsnit af en række behandlinger, der er tilstræbt ressourcehomogene, på såvel lands- og landsdelsafdelinger som på basisafdelinger. I praksis vil de højt specialiserede sygehuse formentlig som gennemsnit behandle de tungeste patienter/ylde en mere specialiseret behandling inden for en DRG-gruppe. I givet fald vil de højt specialiserede afdelinger i ”almindelige” produktivitetsanalyser ikke fuldt ud kompenseres for det faktiske ressourcetræk og vil dermed fremstå som mindre produktive, end de reelt er.

Boks 31.21. Sammenhæng mellem befolkningsstørrelse og produktiviteten

I *tabel 31.9* er amternes produktivitet rangeret dels i forhold til den beregnede produktivitet, dels i forhold til amternes størrelse. Opgjort ved DEA-metoden betyder det, at jo tættere på én i produktivitetsscore, jo mere produktivitet er et amt.

Tabel 31.9. Amternes/H:S' produktivitet – rangeret efter score og efter befolkningsstørrelse, 2001

| Rangeret efter score | | | Rangeret efter størrelse | | |
|----------------------|--------------|---------------------|--------------------------|--------------|---------------------|
| | Indbyggertal | Produktivitetsscore | | Indbyggertal | Produktivitetsscore |
| Århus | 640.637 | 1,00 | Århus | 640.637 | 1,00 |
| Vejle | 349.186 | 1,00 | København | 615.115 | 0,97 |
| Ringkøbing | 273.517 | 0,98 | H:S | 590.224 | 0,92 |
| Roskilde | 233.212 | 0,97 | Nordjylland | 494.833 | 0,94 |
| København | 615.115 | 0,97 | Fyn | 472.064 | 0,90 |
| Frederiksborg | 368.116 | | Frederiksborg | 368.116 | |
| | | 0,97 | | | 0,97 |
| Vestsjælland | 296.875 | 0,95 | Vejle | 349.186 | 1,00 |
| Nordjylland | 494.833 | 0,94 | Vestsjælland | 296.875 | 0,95 |
| Storstrøm | 259.691 | 0,94 | Ringkøbing | 273.517 | 0,98 |
| H:S | 590.224 | 0,92 | Storstrøm | 259.691 | 0,94 |
| | 224.446 | | Sønderjylland | 253.249 | |
| Ribe | | 0,91 | | | 0,87 |
| Fyn | 472.064 | 0,90 | Viborg | 233.921 | 0,88 |
| Viborg | 233.921 | 0,88 | Roskilde | 233.212 | 0,97 |
| Sønderjylland | 253.249 | | | 224.446 | |
| | | 0,87 | Ribe | | 0,91 |
| Bornholm | 44.126 | 0,77 | Bornholm | 44.126 | 0,77 |
| Landsgnst. | | 0,94 | Landsgnst. | | 0,94 |

Anm.: Et amts produktivitet fremkommer ved en (vægtet) sammenvejning af produktiviteten på amtets sygehuse. Som følge af metodiske problemer med at sammenligne produktiviteten på lokal/centralsygehuse med lands- og landsdelssygehuse er DEA-analysen foretaget ved:

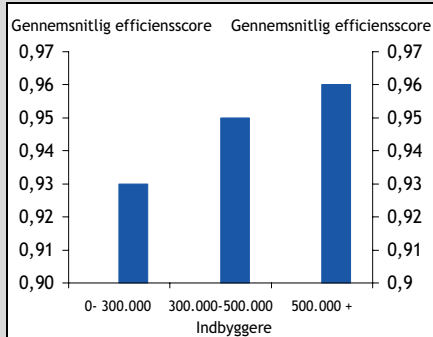
- 1) at gruppere sygehusafdelingerne som henholdsvis lands- og landsdelsafdelinger eller basisafdelinger.
at foretage en DEA-analyse, hvor sygehusets score beregnes som afstanden til en kombination af de mest produktive sygehuse i grupperne.
- 2) at beregne amtets produktivitetsscore med anvendelse af et simpelt gennemsnit for amtets sygehuse. Bornholms Amt er udeladt af beregningerne. Der henvises i øvrigt til *kapitlets appendiks*.

I *figur 31.6a.* og *figur 31.6b.* er sammenhængen mellem befolkningsstørrelsen i amterne og produktiviteten illustreret.

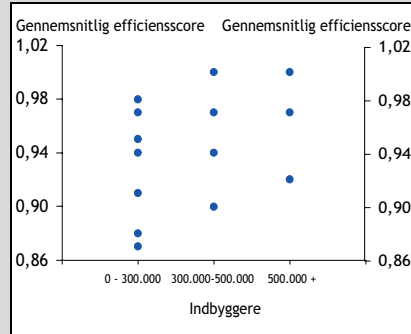
Af *figur 31.6a.* fremgår, at de store amter i gennemsnit har en score på 0,96 og de mindste amter en score på 0,93.

Den store spredning inden for hver gruppering af amterne (og H:S) betyder dog, at der ikke kan fastslås en statistisk signifikant sammenhæng mellem størrelse og produktivitet, jf. *figur 31.6b.*

Figur 31.6a. Amtsstørrelse og produktivitet



Figur 31.6b. Spredning i produktiviteten



Kilde: DRG-systemet og egne beregninger.

En regressionsanalyse med en kontinuert forklarende variabel giver da heller ingen sammenhæng mellem amtsstørrelse og produktivitet, når Bornholm (som ekstrem observation) rettelig udelades af analysen.

Spredningen i produktiviteten blandt amter med henholdsvis under 300.000 indbyggere, mellem 300.000-500.000 og over 500.000 indbyggere er omtrent lige stor. Analysen viser, at de største amter med over 500.000 indbyggere i gennemsnit har en produktivitetsscore på 0,96 og at de mindste amter med under 300.000 indbyggere har en score på 0,93. Det er vigtigt at understrege, at betragtningerne om sammenhængen mellem produktivitet og amtsstørrelse bygger på gennemsnitsberegninger, og der er således nogle af de små amter, som er mere produktive end nogle af de store amter.

Det er dog generelt set problematisk at drage konklusioner på baggrund af kun 15 observationer.

Gennemsnitsberegninger bliver mere valide, når antallet af observationer stiger. Derfor vil det begrænsede antal amter altid sætte

en naturlig barriere for, hvor sikre konklusioner der kan drages på baggrund af en analyse af produktivitet i amterne.

En del af forskellene mellem amterne kan lige så vel skyldes geografiske og socioøkonomiske forskelle. Tages det begrænsede antal amter i betragtning, kan det således samlet set ikke entydigt konkluderes, at der er en sammenhæng mellem produktivitet og amtsstørrelse.

Sygehusvæsenet udgør ca. 73 pct. af de samlede offentlige sundhedsudgifter. Lønudgifterne i sygehusvæsenet udgør ca. 70 pct. af de samlede sygehusudgifter. Der er især i ydre amterne problemer med at rekruttere sundhedsfaglig arbejdskraft. Manglen på kvalificeret arbejdskraft inden for afgrænsede personalegrupper forventes at stige, når sektoren vil opleve en betydelig aldersbetinget afgang i de kommende år.

En effektiv anvendelse af arbejdskraften forudsætter såvel en hensigtsmæssig anvendelse af arbejdskraften på tværs af myndigheder og sektorer som en effektiv arbejdstilrettelæggelse på institutionsniveau, herunder en hensigtsmæssig arbejdsdeling mellem de enkelte faggrupper.

Internationalt set har Danmark mange små sygehuse, og 65 ud af 77 sygehuse har akut aktivitet uden for tidsrummet fra kl. 8-16.²⁵

En stor del af personaleressourcerne i sygehusvæsenet er bundet op på vagtberedskaber, især på de mindre sygehuse. Organisering af vagtberedskaber er derfor en væsentlig faktor for sektorens samlede produktivitetsniveau, og ændringer i brugen af arbejdskraft til akut vagtberedskab kan derfor være af væsentlig betydning for sektorens produktivitetsudvikling, jf. *boks 31.22.* og *boks 31.23.*

De større amter har relativt færre akutte sygehuse pr. indbygger, end de mindre amter, mens det ukorrigerede forbrug af akutte sygehusydelse er størst i hovedstadsområdet, jf. *boks 31.22.*

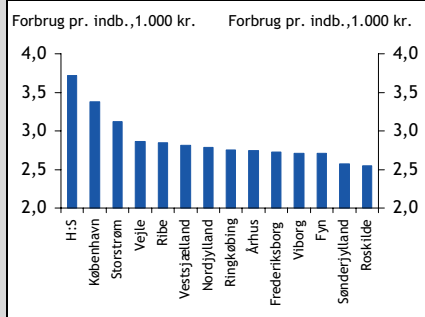
²⁵ Ifølge oplysninger indhentet fra amterne planlægger en række amter at nedlægge en række akutte afdelinger.

Boks 31.22. Amters/H:S' forbrug af akutte ydelser og patientunderlag for de akutte sygehuse, 2002

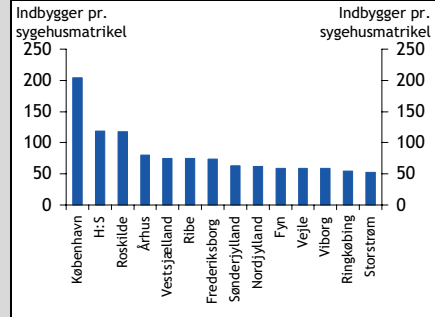
Forbruget af akutte sygehuseydelse pr. indbygger er 3.720 kr. og 3.380 kr. pr. indbygger i henholdsvis H:S og København Amt, mens gennemsnittet for de øvrige amter er 2.760 kr. pr. indbygger, jf. figur 31.7a.

Hovedstadens sygehuse har således et forbrug, der er 28 pct. større end de resterende amter. Forbruget er opgjort på bopælsamt ukorrigeret for forskelle i befolkningssammensætning mv., jf. anmærkning til figur 31.7a. og 31.7b.

Figur 31.7a. Akut aktivitet pr. indbygger, 1.000 kr., 2002



Figur 31.7b. Antal indbyggere pr. akut sygehus (1.000), 2002



Anm.: Aktiviteten er opgjort på bopælsamt. Det indebærer, at amter med positiv nettotilvanding (store amter) fremtræder med en lavere aktivitet end den faktisk producerede og omvendt for amter med negativ nettotilvanding. Forskellen mellem store og små amter vil således undervurderes. Alternativt kan aktiviteten opgøres ved produktionsamt, men dette er yderligere problematisk på grund af både det frie sygehusvalg samt samarbejde omkring landsdelspatienter.

Endvidere har de større amter relativt færre akutte sygehuse pr. indbygger end de mindre amter, jf. figur 31.7b.

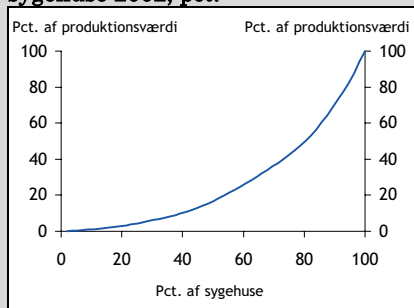
Af figur 31.7b. ses eksempelvis, at det gennemsnitlige befolkningsunderlag for et akut sygehus i Storstrøms Amt er på 50.000 indbygger, mens Københavns Amt har et befolkningsunderlag for et akut sygehus på 200.000 indbyggere, hvilket også skal ses i lyset af geografiske forhold.

Den akutte aktivitet er spredt ud på mange sygehuse med stor forskel i aktivitetsniveau. Således udfører 30 pct. af sygehuse med den mindste aktivitet kun ca. 6 pct. af den samlede akutte aktivitet. Endvidere er det de små amter, der har flest akutte beredskaber med en beskedne aktivitet, jf. boks 31.23.

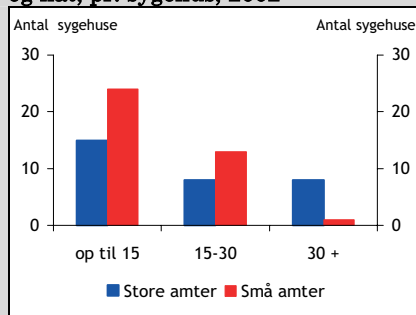
Boks 31.23. Produktivitet og akut aktivitet.

Den akutte aktivitet er spredt ud på mange sygehuse med stor forskel i aktivitetsniveau. Således udfører 30 pct. af sygehusene med den mindste aktivitet kun ca. 6 pct. af den samlede akutte aktivitet, jf. figur 31.8a.

Figur 31.8a. Akkumuleret fordeling af den akutte produktionsværdi på sygehuse 2002, pct.



Figur 31.8b. Fordeling af sygehuse efter antallet af indlæggelser pr. aften og nat, pr. sygehus, 2002



Anm.: Opgjort inkl. ambulans aktivitet, herunder skadestueaktiviteten.

Sygehuse, som er inaktive i en eller flere måneder i året, indgår ikke i analysen.

Note: Ginikoefficienten er beregnet til 0,46.

Kilde: DRG-systemet, samt Indenrigs- og Sundhedsministeriets egne beregninger.

Anm.: Antallet af akutte indlæggelser mellem kl. 16-8 i gennemsnit pr. døgn pr. sygehus i 2002.

De store amter udgøres af Århus, København, Nordjylland, Fyn samt H:S med i alt 31 sygehusematrikler. I de øvrige amter indgår 38 sygehusematrikler i opgørelsen.

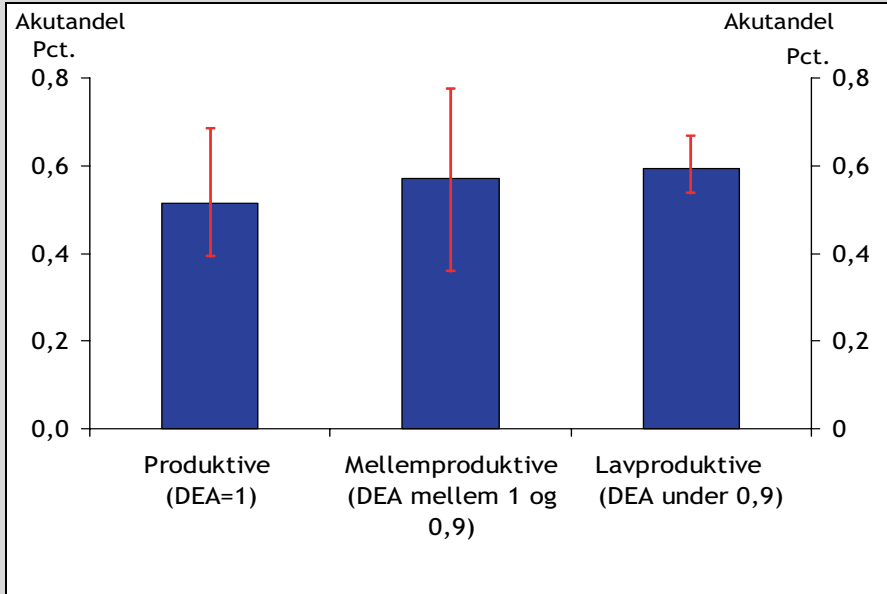
Kilde: Landspatientregisteret.

Udviklingen fra 1996 til 2002 viser ikke tegn på en større koncentration af den akutte aktivitet, idet 60 pct. af de akutte afdelinger med den laveste aktivitet i 1996 stod for knap 31 pct. af aktiviteten, mens den tilsvarende andel i 2002 var faldet til 28 pct.

Af figur 31.8b. fremgår det, at 24 ud af 38 sygehuse i de mindre amter modtager under 15 patienter uden for dagarbejdstiden, mens 14 sygehuse – svarende til godt en tredjedel – modtager mere end 15 patienter uden for dagarbejdstiden. Tilsvarende modtager ca. halvdelen af sygehusene (16 ud af 31 sygehuse) i de store amter mere end 15 patienter uden for dagarbejdstiden.

En indikator for sygehusenes anvendelse af vagtberedskaber er andelen af behandlinger, der udføres akut. Sammenholdes sygehusenes produktivitet med andelen af aktiviteten, der udføres akut, har de produktive sygehuse den laveste akutandel, jf. figur 31.9.

Figur 31.9. Akutandelen fordelt på produktivitetsscore, 2001



Anm.: Akutandelen er vægtet sammen med sygehusstørrelsen opgjort ved tilrettede driftsudgifter.

Kilde: DRG-systemet

Aftalen om sundhedsområdet 2000-2002 indeholder en målsætning om sammenlægning af akutte beredskaber. Antallet af akutte afdelinger er vokset fra 411 til 440 i perioden 1996 til 2002,²⁶ svarende til en stigning på 7 pct. I samme periode er det samlede antal afdelinger øget med ca. 5 pct.

Der er således sket en øget "polarisering" af den akutte aktivitet, således at større sygehuse udfører en stadigt større del af den akutte aktivitet, mens de mindre sygehuse, der som hovedregel bevarer den akutte dækning, tilsvarende udfører en stadigt mindre del af den akutte aktivitet.

Tilstedeværelsen af et stort antal akutte døgnberedskaber – særligt i de mindre amter – med en relativt begrænset aktivitet indikerer, at personalet, herunder de uddannelsessøgende læger, opnår

²⁶ Opgjort som antallet af afdelinger, der har modtaget akutte patienter inden for hele døgnet samt hele året, jf. Landspatientregistret.

for lidt rutine, samt et potentiale for at samle de akutte beredskaber på færre enheder.

Samling af de akutte beredskaber på færre enheder kan medføre en samlet bedre udnyttelse af personaleressourcerne og en bedre produktivitet i sygehusvæsenet. Potentialet skal dog ses i lyset af, at der skal være personale tilknyttet de afdelinger, der har patienter indlagt. Endvidere kan der f.eks. være geografiske hensyn, der taler for en relativt større dækning af akutte beredskaber i de tyndtbefolkede områder. Samtidig er der fortsat et potentiale for at sammenlægge parallelle akutte beredskaber i hovedstadsområdet.

31.7. Udviklingstendenser og fremtidige udfordringer

De økonomiske rammer, den demografiske udvikling, udviklingen i sygdomsmønsteret og den teknologiske udvikling udgør tilsammen den væsentligste del af de vilkår, der vil sætte rammerne for fremtidens opgaveløsning i sundhedsvæsenet.

Hertil kommer, at udviklingen i arbejdsudbuddet kan betyde stigende problemer med at rekruttere kvalificeret arbejdskraft på sundhedsområdet.

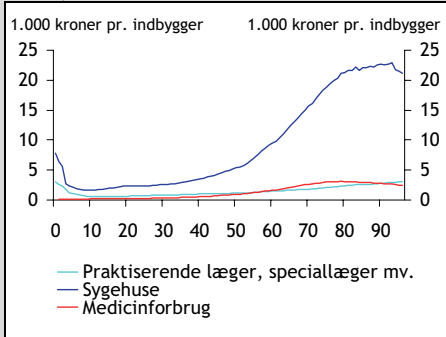
Samtidig forventes en fortsat stigning i efterspørgslen efter sundhedsydelser i både sygehus- og primærsektoren som følge af blandt andet udviklingen i sygdomsmønsteret og den demografiske udvikling, som indebærer en stigende ældreandel.

Forbruget af sundhedsydelser stiger med alderen. Stigningen er særligt markant efter 50-års-alderen, jf. *boks 31.24*.

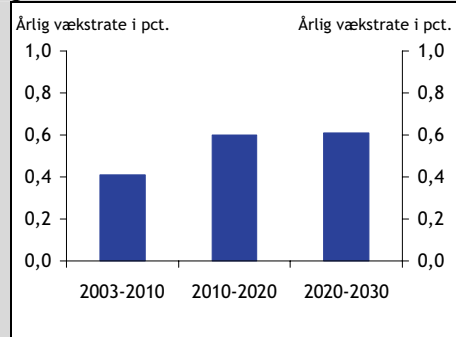
Boks 31.24. Demografi og sundhedsudgifter

Forbruget af sundhedsudgifter vokser fra 7400 kr. i 50-års-alderen til 20.000 kr. i 75-års-alderen, jf. figur 31.10a.

Figur 31.10a. Gennemsnitligt forbrug af offentlige sundhedsudgifter fordelt efter alder, 2001



Figur 31.10b. Fremskrivning af det demografiske udgiftspres på sygehudsudgifter



Anm.: Løbende 5-års-gennemsnit.

Kilde: DRG-systemet, lægemiddelregisteret og sygesikringsregisteret. .

Kilde: Landspatientregisteret, Danmarks Statistik samt Indenrigs- og Sundhedsministeriets egne beregninger.

Det ”demografiske træk” forventes at udgøre ca. 0,4 pct. årligt inden for sygehusområdet frem til 2010 og 0,6 pct. fra 2010 til 2030, jf. figur 31.10b.

Den demografiske udvikling har i de seneste ti år haft en begrænset effekt på sundhedsudgifterne. Det skyldes, at fordelingen mellem ”dyre” og ”billige” aldersgrupper har været nogenlunde uændret i perioden. De stigende sundhedsudgifter i perioden kan således primært henføres til et ”standardløft”.

Den kraftige stigning i antallet af ældre vil især ske efter 2010, og et samtidig fald i antallet af personer i den erhvervsaktive alder indebærer, at befolkningsaldringen vil udgøre en større udfordring efter 2010.²⁷

²⁷ Omvendt viser den seneste SUSY-undersøgelse, at flere forhold tillige peger i retning af en positiv udvikling i danskernes livskvalitet i løbet af de senere år. Forbedringen er især sket for de ældste aldersgruppers vedkommende. Således er der sket en stigning i andelen af ældre, der vurderer eget helbred som værende virkelig godt eller godt.

Endvidere vil udviklingen i sygdomsmønstret påvirke såvel efterspørgslen efter sundhedsydelse som kravene til den konkrete organisering af sundhedsvæsenet.

Der sker i disse år en kraftig stigning i forekomsten af langvarige, kroniske sygdomme forårsaget af en usund livsstil, f.eks. stofskifte, hjertekar- samt muskel- og skeletsygdomme, jf. *boks 31.25*.

Med en fremskrivning af den nuværende stigningstakt vil presset fra de kroniske sygdomme formentlig overstige den øgede efterspørgsel, der forventes som følge af den demografiske effekt. Fælles for de kroniske sygdomme er samtidig, at de kræver en langvarig, mangesidet og koordineret indsats omkring forebyggelse og behandling i sundhedsvæsenet.

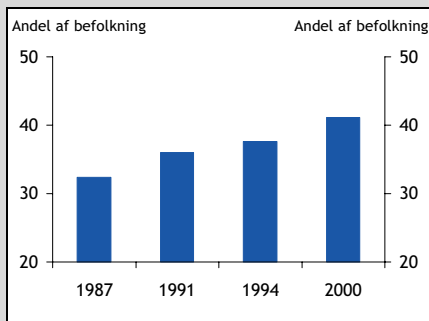
Udviklingen kan øge behovet for alternative organisationsformer, der sikrer såvel en bedre kontakt og opfølgning i hjemmet, f.eks. i form af udgående pleje- og behandlerteam som en øget koordinering af de basale sundhedstilbud. Dette kan f.eks. ske i et sundhedscenter med samling af relevante faggrupper.

Boks 31.25. Fremtidens sygdomsbillede og sundhedstilstanden

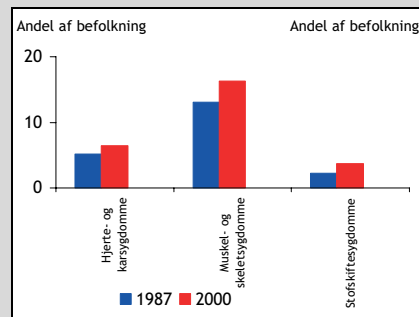
Efterspørgslen efter sundhedsydelse indikeres blandt andet ved forekomsten af langvarige, kroniske sygdomme – dvs. nogle af de mest hyppige og på det lange sigt behandlingskrævende og omkostningstunge sygdomme.

Landsdækkende og repræsentative undersøgelser – SUSY-undersøgelserne – har kortlagt udbredelsen af langvarige sygdomme hos den voksne del af befolkningen fra 1987 til 2000. Andelen af befolkningen, der har en langvarig sygdom, er vokset fra 32,4 pct. i 1987 til 41,1 pct. i 2000, jf. *figur 31.11a*.

Figur 31.11a. Andel af befolkningen med en langvarig sygdom, 1987-2000.



Figur 31.11b. Udviklingen i forekomsten af udvalgte sygdomme, 1987-2000



Anm.: Statens Institut for Folkesundhed (SIF) udsendte i 2002 den såkaldte SUSY-rapport om sundheds- og sygelighedsundersøgelser i den voksne danske befolkning. Rapporten beskriver status og udvikling i befolkningens sundheds- og sygelighedstilstand og de faktorer, der er af betydning for sundhedstilstanden: Sundhedsadfærd og sundhedsvaner, livsstil, helbredsrisici i arbejde og miljø, sundhedsmæssige ressourcer m.m. I undersøgelserne måles blandt andet forekomsten af langvarige sygdomme – dvs. sygdom eller lidelse af seks måneders varighed eller mere. 80 pct. af de langvarige sygdomme er diagnosticeret af en læge.

Undersøgelserne viser en betydelig stigning i forekomsten af enkelte langvarige sygdomme (livsstilssygdomme). Forekomsten af hjertekarsygdomme er fra 1987 til 2000 steget fra 5,2 pct. til at udgøre 6,5 pct. af befolkningen, andelen med muskel- og skeletsygdomme er i samme periode steget fra 13 pct. til 16,25 pct., mens forekomsten af stofskiftesygdomme er steget fra 3,4 pct. til at udgøre 5 pct. af befolkningen.

De seneste ti års udvikling i sygehusvæsenet viser dels en øget omlægning til ambulante behandling, dels en øget aktivitet på det medicinske område.

Generelt muliggør den behandlingsteknologiske udvikling omlægning til ambulante behandling, mere medicinsk frem for kirurgisk behandling og kortere indlæggelser (accelererede patientforløb). Det er en tendens, der forventes at fortsætte, og som skal understøttes af en øget koordinering og samarbejde mellem sundhedsvæsenets sektorer.

Antallet af patienter, som indlægges på en medicinsk afdeling, er øget med 20 pct. i perioden 1991-2002, mens antallet af udskrivinger fra de medicinske afdelinger er øget med knap 30 pct. i perioden, jf. *tabel 31.10*.

Tabel 31.10. Medicinske patienter fordelt på antal udskrivinger, 1991 og 2002

| Antal udskrivinger | 1991 | | 2002 | |
|--|----------------|--------------------|----------------|--------------------|
| | Antal personer | Antal udskrivinger | Antal personer | Antal udskrivinger |
| 1..... | 146.083 | 146.083 | 161.944 | 161.944 |
| 2..... | 37.662 | 75.324 | 48.061 | 96.122 |
| 3 eller flere..... | 27.169 | 120.989 | 42.947 | 192.348 |
| <i>Samlet antal personer/udskrivinger.....</i> | <i>210.914</i> | <i>342.396</i> | <i>252.952</i> | <i>450.414</i> |

Kilde: Landspatientregisteret.

I 2002 blev 43.000 patienter indlagt tre eller flere gange på en medicinsk afdeling, hvilket er en stigning på knap 58 pct. i forhold til 1991. Genindlæggelser kan ske som led i et planlagt forløb. Generelt vil det stigende antal genindlæggelser øge behovet for koordinering mellem sektorerne.

I forhold til kirurgiske patienter er den medicinske patient typisk karakteriseret ved en højere kompleksitet i sygdomsbilledet. Mange medicinske patienter indlægges med flere samtidige lidelser (f.eks. hjertesvigt, fejlernæring og kroniske lungesygdomme), hvoraf måske to eller flere er akut behandlingskrævende i forhold til den aktuelle indlæggelse.

Dette stiller alt andet lige højere krav til en præcis diagnosticering og visitation ved indlæggelsen samt til et koordineret og velstruk-

tureret behandlingsforløb under selve sygehusopholdet, men også i forbindelse med udskrivningen.

Af en rapport om den ældre medicinske patient udarbejdet i 2001 fremgår det blandt andet, at

sammenholdt med de senere års omlægning af pleje- og behandlingsindsatsen – med kortere og mere intensive behandlingsforløb kombineret med en øget pleje og efterbehandling i kommunalt regi – giver [det et] generelt behov for en både bedre og hurtigere koordination og et tættere samarbejde mellem sygehusvæsen og primærsektor om de ældre patienter end tidligere.²⁸

Stigningen i antallet af ældre, stigningen i antallet af mennesker, der lever længere med kronisk sygdom, udviklingen i behandlingsteknologien med mulighed for behandlings- og plejemæssig opfølgning uden for sygehusvæsenet samt en forventet udvikling i retning af færre sygehusenheder, øger behovet for koordinering på tværs af sektorer, og behovet for genoptrænings- og plejetilbud i lokalområdet.

De beskrevne udviklingstendenser indebærer et skærpet behov for at styrke LEON-princippet i sundhedsvæsenet, herunder sikre tilstedeværelse af effektive tilbud på et mindre specialiseret niveau uden for sygehusvæsenet. Dette kan eksempelvis ske ved at styrke den faglige bæredygtighed i primærsektoren via lægehuse mv., samt i form af sundhedscentre, jf. *boks 31.26*.

²⁸ Amtrådsforeningen, KL, Sundhedsministeriet mfl., *Rapport om den ældre medicinske patient*, 2001, s. 4.

Boks 31.26. Sundhedscentre

Et sundhedscenter kan defineres som en fysisk eller organisatorisk ramme for et tværfagligt samarbejde om (ikke-specialiserede) sundhedsrelaterede tilbud, der typisk er fysisk forankret samme sted. De ansatte personalegrupper i sundhedscentret er ikke nødvendigvis underlagt en fælles ledelse, endstige underlagt den samme myndighed. Endvidere kan et sundhedscenter også omfatte private ydere, herunder de fra den offentlige sygesikring kendte ydergrupper.

Formålet med at samle flere tværgående tilbud i sundhedscentre er blandt andet at tage organisatorisk udgangspunkt i patientforløbet, hvor patienten kan have et behov for kontakt med forskellige faggrupper. Sundhedscentre sigter særligt mod at forbedre den horisontale koordination i sundhedsvæsenet. Samtidig ligger der en mulighed for at styrke det faglige miljø ved, at forskellige personalegrupper arbejder sammen inden for en fælles organisatorisk ramme. Sigtet med sundhedscentre er således også at skabe større faglighed og højere kvalitet i tilbuddene.

Sundhedscentre anvendes såvel i Danmark som i udlandet.

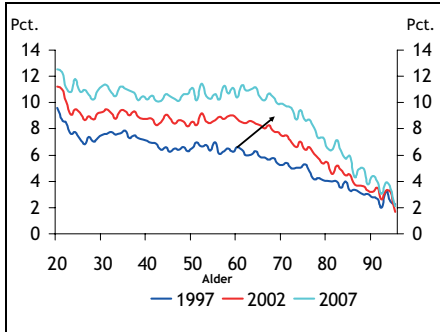
Der er ikke entydige erfaringer med, hvordan sundhedscentre påvirker kvaliteten og effektiviteten, hverken i Danmark eller udlandet.

Hvor sundhedscentre sigter mod at forbedre den horisontale koordinering i sundhedsvæsenet, vil en styrkelse af den vertikale koordinering kunne ske ved at tildele en større rolle til udgående team fra sygehusene, f.eks. via sygeplejersker, palliative team, demens-team etc.

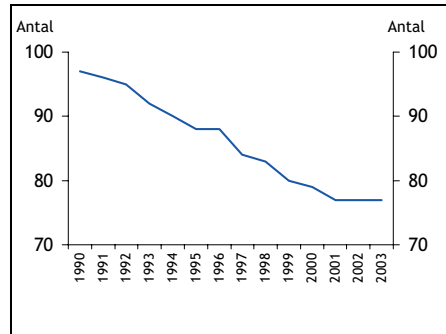
En stigende andel af patienterne forventes fremover at benytte det frie valg som følge af bedre information om behandlingsmuligheder og kvalitet, en generelt stigende mobilitet i samfundet, jf. *afsnit 31.4.*, samt en større specialisering i sygehusvæsenet. Det forventes, at de senere års udvikling – hvor antallet af somatiske sygehuse er faldet fra 97 i 1990 til 77 i 2003, jf. *figur 31.12b.* – vil fortsætte.

Udviklingen i perioden 1997 til 2002 viser to tendenser: Unge benytter sig i højere grad end ældre af det frie sygehusvalg, jf. at andelen, der benytter det frie sygehusvalg på tværs af amtsgrænser, aftager med stigende alder. Men det ses samtidig, at kurven i *figur 31.12a.* i perioden 1997 til 2002 er blevet forskudt mod nordøst, hvilket tyder på, at patienterne i stigende udstrækning forbliver mobile med alderen.

Figur 31.12a. Fordeling af fritvalgspatienter på aldersgrupper, 1997, 2002 samt fremskrevet 2007



Figur 31.12b. Udvikling i antal somatiske sygehuse, 1990 til 2003



Anm.: Fritvalgspatienter er opgjort som andel af ikke-akutte basispatienter, der behandles uden for eget hjemamt. Korrigeret for bevægelser ml. H:S og København.

Kilde: Landspatientregistret.

Anm.: Opgjort på sygehusematrikler.
Kilde: Sundhedsstyrelsen.

Endvidere vil en fortsat hurtigere udvikling af nye effektive behandlingsmetoder kræve hurtigere opdatering af faglige kompetencer, hyppigere udskiftning af det medicinske udstyr mv. Denne kortere levetid for "produktionsfaktorerne" vil generelt set kræve et stigende patientunderlag/højere kapacitetsudnyttelse for at forrente nyinvesteringer i behandlingsforbedrende teknologi, og for at sikre den nødvendige lægelige specialisering og rutine. Samtidig vil det være vigtigt at sikre en god sammenhæng i sundhedsvæsenet mellem den højt specialiserede indsats og basisbehandlingen, samt den behandling, der foretages i praksissektoren, og udviklingen i demografi og sygdomsmønster øger betydningen af, at der sker en løbende udlægning af opgaver til laveste, effektive niveau.

Udviklingen inden for it på sundhedsområdet (EPJ, sundhedsportal mv.) samt udvikling af nationale standarder for kvalitet mv. vil endvidere øge kravene til den administrative kompetence hos såvel de centrale som decentrale myndigheder i form af bedre dokumen-

tation af aktiviteten og kvaliteten i sundhedsvæsenet mv., jf. *boks 31.27*.

Boks 31.27. Udviklingstendenser og udfordringer på sundhedsområdet

De forventede udviklingstendenser på sundhedsområdet er blandt andet:

- flere ældre og kronisk syge
- mere medicinsk behandling og flere ambulante forløb
- færre specialiserede og akutte sygehuse
- dyrere og mere specialiseret behandlingsteknologi og kortere levetid for ”produktionsfaktorerne”
- teknologisk mulighed for at løse flere af de mindre specialiserede ydelser tættere på borgerne
- stigende mobilitet og anvendelse af frit valg
- begrænsede personaleressourcer.

Disse udviklingstendenser indebærer blandt andet:

- Behov for at fastholde LEON-princippet – behandling på laveste, effektive niveau
- Stigende behov for koordinering og sammenhæng
- Stigende krav til at dokumentere kvalitet og aktivitet i sundhedsvæsenet såvel centralt som decentralt
- Krav til større ensartethed i kvaliteten, men mere individualiseret service
- Bedre mulighed for at benchmarke og sammenligne sundhedsvæsenets ydelser
- Krav til mere effektiv og standardiseret kommunikation, f.eks. implementering af elektroniske patientjournaler
- Udviklingen af it-løsninger, kvalitetsstandarder mv. skal rette sig mod hele det behandelende sundhedsvæsen og plejeområdet.

31.8. Styrker og svagheder ved den nuværende struktur

En styrke ved den nuværende struktur er, at amterne har det samlede ansvar for borgernes sygehus- og sygesikringstilbud og finansieringen af disse, således at der er et principielt sammenfald mellem det politiske, økonomiske og driftsmæssige ansvar.

Direkte valg sikrer, at politikerne kan stilles til regnskab over for borgerne, såfremt de ikke lever op til borgernes forventninger om sundhedsvæsenets service og kvalitet og sammenhængen til udgiftsniveauet mv.

På især sygehusområdet kan de politisk valgte amtsråd imidlertid i mindre omfang end tidligere træffe politiske beslutninger, der varierer på tværs af regioner på grund af det frie sygehusvalg og tendensen til en øget national målfastsættelse i sundhedspolitikken.

Der har endvidere været en stigende tendens til en mere direkte statslig involvering i principperne for finansiering på sundhedsområdet, som det f.eks. er set med de statslige puljer til meraktivitet på sygehusområdet. Af aftalen om amternes økonomi for 2004 fremgår det, at når amterne har indført en model for takststyring af sygehusene, vil der være basis for at udfase de statslige aktivitetsafhængige puljer.

Amternes muligheder for at påvirke sundhedsudgifternes udvikling søges især sikret via rammestyring, herunder beslutninger om dimensionering af kapacitet, personale mv. Udgiftsstyringen kan dog vanskeliggøres af blandt andet fritvalgsordninger, hvor amterne afholder den fulde finansiering af borgernes behandling på tværs af amter og i visse tilfælde til udenlandske og private sygehuse.

En fordel ved den nuværende opgavefordeling er endvidere, at den samme myndighed har ansvaret for sygehusene, samt ansvaret for den overordnede planlægning, der vedrører de alment praktiserende læger og de praktiserende speciallæger.

De praktiserende læger er selvstændigt erhvervsdrivende, som amterne ikke har direkte instruktionsbeføjelser over for. Udviklingen på området reguleres primært gennem landsdækkende overenskomster mellem amterne og lægerne. Forankringen af praksissektoren i amtsligt regi giver principielt amterne adgang til at påvirke mængden af patienter, der visiteres til sygehusbehandling. Amterne anvender dog i begrænset omfang direkte styringsinstrumenter i form af kontraktstyring, økonomiske incitamenter i styringen af henvisningspraksis mv.

I hvert amt er der nedsat et samarbejdsudvalg med repræsentanter for henholdsvis amtsrådet og et antal medlemmer udpeget af det lokale praksisudvalg. Samarbejdsudvalgene varetager en række opgaver vedrørende blandt andet praksisplanlægning og fastsættelse af lægedækningen, klagesagsbehandling, kontrol af læ-

gemiddeludgifter, kontrol af sygesikringsudgifter. Samarbejdsudvalgene har blandt andet adgang til at tildele advarsler eller udtale misbilligelse ved en læges misligholdelse eller overtrædelse af overenskomsten.

En af grundpillerne i organiseringen af sundhedsvæsenet er den lægefaglige visitation. Den praktiserende læges rolle som gatekeeper og visitator vil fortsat være central i de kommende år, blandt andet som følge af de øgede valgmuligheder på sundhedsområdet og et ændret sygdomsmønster mv. Et sammenhængende patientforløb, som er fagligt koordineret, forudsætter et tæt samarbejde mellem praksissektoren og det øvrige sundhedsvæsen.

Den nuværende organisering giver et godt grundlag for en ”vertikal” koordinering af patientforløbene inden for den amtslige sundhedssektor.

Omvendt kan den nuværende struktur indebære en svaghed i forhold til den ”horisontale” koordinering på tværs af nuværende myndighedsgrænser.

Opsplitning af myndighedsansvaret for opgaver på sundhedsområdet samt mellem social- og sundhedsområdet indebærer en risiko for manglende koordinering af forløb, der går på tværs af eksisterende myndighedsgrænser, f.eks. på trænings- og forebyggelsesområdet og i forhold til patientgrupper, der typisk har et behov for koordinering på tværs af sektorer, f.eks. de ældre, medicinske patienter og kronisk syge.

Kommunerne har ligeledes ansvaret for indsatsen for f.eks. børn med særlige sociale eller sundhedsmæssige behov, for revalidering og forsørgelse af borgere, der af helbredsmæssige årsager ikke fungerer i f.eks. arbejdslivet.

Opsplitningen af ansvaret for disse patientgrupper mellem amt og kommune kan give en risiko for ”gråzoner”, hvor det er uklart, hvem der har opgaveansvaret. En todelt politisk og administrativ ledelse vil alt andet lige stille større krav til koordinering og samarbejde som forudsætninger for at planlægge et sammenhængende patientforløb og f.eks. yde en effektiv indsats i forhold til mennesker med både sociale og sundhedsrelaterede problemer.

Endvidere er der på f.eks. trænings- og forebyggelsesområdet mulighed for substitution mellem kommunale og amtslige sundheds/plejetilbud, og der er afgrænsningsproblemer, i forhold til hvem der har ansvaret for indsatsen. F.eks. om en indsats hører under den amtslige genoptræning som led i sygehusbehandlingen, eller om der er tale om vedligeholdelsestræning i primærkommunalt regi.

Der kan være et manglende incitament til at tilrettelægge tilbudene mest effektivt i de tilfælde, hvor beslutningskompetence og finansieringsansvar ikke er sammenfaldende.

Et manglende sammenfald mellem beslutningskompetence og finansieringsansvar kan give risiko for kassetænkning og ufinansieret opgaveglidning, f.eks. ved at kommunerne underprioriterer forebyggelsesindsatsen, eller ved at amterne udskrifer patienterne uden den fornødne genoptræning. Omvendt kan det medføre afledte merudgifter i sygehusvæsenet, såfremt udskrivningen fra sygehuset forsinkes, fordi der mangler et relevant kommunalt genoptræningstilbud.

Opgaveløsningen på sundhedsområdet – f.eks. ventetider i sundhedsvæsenet og den praktiserende læges indsats – påvirker kommunernes udgifter til sygedagpenge og plejeområdet, hvor amterne ikke har noget finansieringsansvar. Ligeledes påvirker kommunernes løsning af opgaverne på f.eks. pleje- og hjemmesygeplejeområdet amternes udgifter til sygehusene, hvor kommunerne ikke har noget finansieringsansvar.

Prioriteringen af en helhedsindsats og investeringer i det samlede patientforløb kan hæmmes i de tilfælde, hvor gevinsten kommer andre myndigheder til gode. F.eks. hvor en hensigtsmæssig tilrettelæggelse af udskrivningsforløb og en effektiv trænings- og rehabiliteringsindsats i kommunalt regi kan føre til færre sygehus(gen)indlæggelser.

Blandt andet i lyset af stigende udgifter til sygedagpenge har kommunerne en stor interesse i at styrke samarbejdet med især de praktiserende læger om at fastholde borgerne på arbejdsmarkedet. Overenskomsten mellem amterne og de praktiserende læger inde-

holder mulighed for et samarbejde mellem lægerne og kommunerne om borgere med særlig socialmedicinske problemer. Ikke alle kommuner er gået aktivt ind i at få etableret et socialmedicinsk samarbejde, og ikke alle læger prioriterer det socialmedicinske samarbejde med kommunen. Der er dog tale om en ydelse i almen praksis i vækst, jf. *boks 31.10*.

Det er vigtigt at understrege, at lægernes indsats på det sociale område bør tilrettelægges i en tæt dialog med relevante aktører på det sociale område. Det må tilstræbes, at indsatsen på det sociale område og den behandlingsmæssige indsats understøtter hinanden, således at indsatsen ikke sker på bekostning af den lægelige kerneopgave.

Endelig er det en svaghed ved den nuværende struktur, at en række af de nuværende amter isoleret set er for små til at varetage en optimal sygehusplanlægning i forhold til at sikre et tilstrækkeligt patientunderlag for de enkelte specialer og akutte funktioner, jf. *afsnit 31.6*. Derfor samarbejder amterne om specialeplanlægningen med henblik på at sikre et tilstrækkeligt patientunderlag. Samtidig er der fortsat et rationaliseringspotentiale ved at sammenlægge funktioner i hovedstadsområdet.

Appendiks 31.A1. Produktivitetsanalyser på sundhedsområdet

Traditionelle produktivitetsanalyser baseret på DRG-metoden kan have en tendens til at give ”skæve” resultater, hvor sygehuse med lands- og landsdelsspecialer systematisk fremstår som mindre produktive, jf. *boks 31.A1*.

Boks 31.A1. Traditionelle DRG-baserede produktivitetsanalyser på sygehusområdet

Produktivitetsanalyser opgjort på traditionel vis – ved DRG-point pr. omkostningsenhed på sygehusniveau – viser, at sygehuse med lands- og landsdelsspecialer systematisk fremstår som mindre produktive.

Diskussionen har efterfølgende gået på, om dette var et udtryk for reelt manglende produktivitet ved de store sygehuse, eller om de anvendte metoder til opgørelse af aktiviteten ikke i tilstrækkelig grad kompenserer for udgifter til forskning samt forskelle i patienttyngde inden for samme DRG-gruppe.

På grund af asymmetrisk behandling af de forskellige typer sygehuse, herunder forskellige opgaver (forskning mv.), er det den almindelige antagelse, at det nuværende danske DRG-system ikke i sig selv giver et fuldstændigt retvisende sammenligningsgrundlag af produktiviteten mellem sygehusene på forskelligt niveau.

DRG-gruppens takst udregnes som et gennemsnit af en række behandlinger, der er tilstræbt ressourcehomogene, på såvel lands- og landsdelsafdelinger som på basisafdelinger. I praksis vil de højt specialiserede sygehuse formentlig som gennemsnit give de tungeste patienter/ylde en mere specialiseret behandling inden for en DRG-gruppe. I givet fald vil de højt specialiserede afdelinger i ”almindelige” produktivitetsanalyser ikke fuldt ud kompenseres for det faktiske ressourcetræk og vil dermed fremstå som mindre produktive, end de reelt er.

Den geografiske placering af lands- og landsdelssygehuse i de største amter indebærer samtidig, at resultatet af sammenligninger af produktiviteten mellem store og små amter vil afhænge af den anvendte metode. Den traditionelle DRG-metode vil derfor som udgangspunkt stille de store amter dårligere.

Derfor gennemføres en produktivitetsanalyse, hvor der søges taget højde for, at lands- og landsdelssygehusene ikke umiddelbart kan sammenlignes med central- og de større lokalsygehuse, jf. *boks 31.A2*. Analysen gennemføres på data fra 2001 ved hjælp af DEA-metoden.

DEA-analysen er derfor foretaget ved:

- Gruppering af sygehusene på baggrund af sygehusets aktivitet på henholdsvis lands- og landsdelsafdelinger eller basisafdelinger. Desuden opgøres for hver afdeling henholdsvis den ambulante og stationære produktionsværdi.
- En DEA-analyse, hvor sygehusets score beregnes som afstanden til en kombination af de mest produktive sygehuse i grupperne.
- Beregning amtets produktivitetsscore ved anvendelse af et simpelt (vægtet) gennemsnit for amtets sygehuse.

Boks 31.A2. Den anvendte DEA-metode til produktivitsanalyse på sygehusområdet

DEA-metoden kan anvendes i forbindelse med benchmarking til produktivitsvurdering af organisatoriske enheder (institutioner), som producerer de samme typer ydelser ved anvendelse af de samme ressource typer, f.eks. biblioteker, sygehuse, skoler, politikredse, kommuner, arbejdsformidlinger og apoteker.

DEA er baseret på en vurdering af den relative performance, herunder f.eks. relativ produktivitet eller relativ effektivitet. Institutionernes faktiske præstationer sammenlignes indbyrdes i forhold til hinanden og ikke i forhold til en idealnorm for, hvor god performance burde være. Dette indebærer f.eks., at selv de relativt bedste institutioner i analysen kan have potentiale for yderligere produktivitsforbedringer.

Metoden giver i den forstand et forsigtigt skøn for potentialet for f.eks. produktivitsforbedringer i de enkelte institutioner. Det reelle potentiale for effektivitsforbedringer kan meget vel være større end det potentiale, som DEA-metoden anviser.

Metoden er baseret på, at der med udgangspunkt i institutionernes faktiske ressourceforbrug og faktiske præstation af ydelser mv. beregnes en norm, som alle institutioner i analysen kan vurderes i forhold til. Normen bestemmes alene med udgangspunkt i de institutioner, der klarer sig bedst, dvs. best practice-institutionerne.

Det grundlæggende princip bag DEA-analysen kan illustreres ved hjælp af et eksempel. Antag således, at der er tre sygehuse (A, B og C), som producerer sundhedsydelser til borgerne. Ydelserne antages at bestå af to komponenter, f.eks. "behandling på højt specialiseret niveau", der i det efterfølgende angives y_1 , og "behandling på basisniveau", y_2 . Input, x_1 , opgøres nominelt i udgifter. Det antages endvidere, at sygehusene har det samme omkostningsniveau, men at sygehusenes ydelsesniveau varierer. Endvidere antages følgende produktionsforhold at

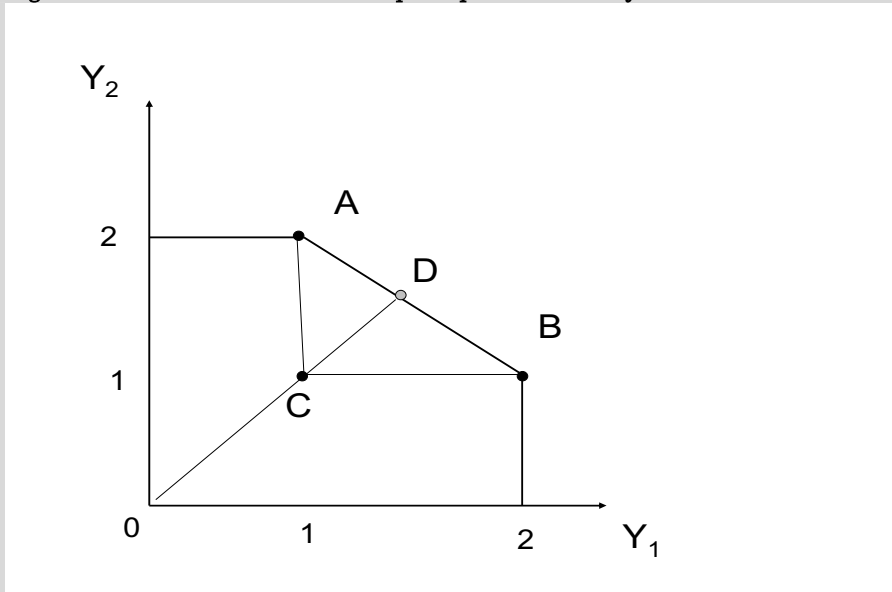
gælde på de tre sygehuse.

Tabel 31.A1. DEA-analyse – et taleksempel

| Sygehus | Input | Lands- og landsdelsniveau | Basisniveau |
|---------|-------|------------------------------|-------------|
| A | 1 | 2 | 1 |
| B | 1 | 1 | 2 |
| C | 1 | 1 | 1 |

DEA-teknikken er illustreret i *figur 31.A1*.

Figur 31.A1. Grafisk illustration af princip for DEA-analyse.



Idet alle sygehuse har det samme omkostningsniveau, vil et givet sygehus være uproduktivt, såfremt der findes et sygehus, som har et højere ydelsesniveau på mindst ét af de to output. Sygehus C er således ineffektivt i forhold til både sygehus A og B, idet sygehus B har mere aktivitet på højt specialiseret niveau, mens sygehus A har flere behandlinger på basisniveau i forhold til sygehus C. Ved at sammenfatte (indhylle) data for de sygehuse, som er produktive i forhold til de uproduktive sygehuse, fås det, der kan kaldes en produktionsmulighedskurve. Sygehuse, der ligger på denne kurve, er således pr. definition produktive, mens sygehuse, der ligger inden for produktionsmulighedskurven, er uproduktive.

Produktiviteten måles ved en opgørelse af, hvor langt fra produktionsmulighedskurven det pågældende sygehus er placeret. Produktiviteten kan for sygehus C således opgøres ved at dividere linjestykket OC med OD. Eksemplet viser også, at alle produktive sygehuse har et produktivitetsmål på én, mens alle uproduktive sygehuse har et produktivitetsmål på mindre end én.

DEA-metoden er meget følsom med hensyn til ekstreme observationer, dvs. observationer som opfører sig atypisk i forhold til det datasæt, der analyseres. Specielt skal man være opmærksom på, hvis der er meget få observationer, der er produktive, idet disse er at betragte som ekstreme observationer.

I nærværende analyse af sygehusenes/amternes produktivitet er der gennemført følsomhedsanalyser for at identificere de ekstreme observationer (der er 17 sygehuse, der fremstår som meget produktive), og efterfølgende er DEA-analysen gennemført uden disse ekstreme observationer. De udeladte sygehuse indgår således ikke i afgrænsningen af produktivitetens mulighedskurven. De udeladte observationer (sygehuse) indgår dog efterfølgende i analysen af amternes produktivitet med den maksimale produktivitetsscore én.

Det er herudover i relation til produktivitetens mulighedskurven antaget, at analyserne udføres under konstant skalaafkast.

Kilde: For yderlig uddybning af metoden se eventuelt, Finansministeriet, *Benchmarking i den offentlige sektor – nogle metoder og erfaringer, 2000.*

I DEA-analysen opsplittes den samlede produktionsværdi i en ambulans og en stationær produktionsværdi. Det indebærer, at det enkelte sygehus kun vil blive sammenlignet med de produktive sygehuse (eller kombinationer af sygehuse), der har en tilsvarende sammensætning af ambulante og stationære behandlinger og/eller inden for sygehusgrupperingen på henholdsvis basisniveau og lands- og landsdelsniveau.

En analyse af produktiviteten på sygehusene bør ideelt set tage hensyn til såvel de strukturelle forandringer, der pågår i det danske sygehusvæsen, herunder især omlægningen til ambulans behandling, således at behandlinger, der foretages ambulans, opnår samme produktionsværdi som tilsvarende behandlinger, der sker via indlæggelse. Problemet er, at DRG-systemet p.t. favoriserer de sygehuse, der gennemfører behandlinger stationært.

Analysen er således ”venlig” over for sygehuse med en lav gennemførelsesgrad af den ambulante omstilling, hvilket især vil være de mindre sygehuse.

Omvendt vil opdelingen på basis- og lands- og landsdelsniveauet risikere at stille de mindre sygehuse dårligere, idet metoden automatisk sætter et lands/landssygehus til at være blandt de mest produktive – og dermed de facto øger produktiviteten i de større amter. Herunder skal det bemærkes, at lands- og landsdelsafdelin-

ger også yder patientbehandling af patienter på et mindre kompliceret niveau (basisniveau). Graden af basisaktivitet har forskelligt omfang fra afdeling til afdeling, men det er ikke muligt at udskille basisaktivitet på lands- og landsdelsafdelingerne, hvorfor al aktivitet på disse afdelinger klassificeres som lands/landsdelsaktivitet.

Omkostningsproduktivitet

Omkostningsproduktiviteten beregnes med de tilrettede driftsudgifter som omkostningsmål. Dette kan give produktivitetsforskelle alene på baggrund af forskelle i priserne på produktionsfaktorerne. Dette er uproblematisk såfremt forskellene skyldes en ineffektiv indkøbspolitik, lønforhandling mv. Derimod kan det enkelte sygehus næppe påvirke generelle geografiske forskelle i lønniveau. Omvendt ville en analyse med udgangspunkt i faktorproduktiviteten heller ikke være fuldt dækkende, da denne analyse ikke vil afdekke manglende omkostningsbevidsthed.

På baggrund af de kommunale regnskaber beregnes de tilrettede driftsudgifter. De tilrettede driftsudgifter er driftsudgifter fra somatiske sygehuse korrigeret for uens regnskabspraksis mellem amterne samt korrektion for udvalgte udgiftsposter, jf. *boks 31.A3*.

Boks 31.A3. Tilrettede driftsudgifter

De tilrettede driftsudgifter har den egenskab, at de udtrykker den medgående udgift for den patientrelaterede aktivitet på sygehusniveau. Udeladte udgiftsposter omfatter psykiatrisk behandling, leasing, huslejudgifter, konsulent, røntgen og laboratoriydelser i praksissektoren samt interne forskningsudgifter.

Der er korrigeret for ovennævnte udgiftsposter for at sikre en ensartet vurdering af udgifterne mellem sygehuse. Alle udgifter til apparatur og anlæg, der forbruges over en længere periode udelades. Dette skyldes, at det i sygehussektoren er praksis at straksafskrive, hvilket ved større anlægsinvesteringer giver store spring i anlægsudgifterne. Anlæg udelades derfor for at sikre en jævn og sammenlignelig tidsserie. Endvidere er leasing fratrukket for at ligestille sygehuse, der ikke leaser apparatur, med sygehuse, der leaser. Der korrigeres også for konsulentbistand, idet store sygehuse i nogle amter assisterer mindre sygehuse, og derved "tæller med" to gange. Af samme årsag frasorteres røntgen og laboratoriydelser.

Som produktionsmål i DEA-analysen anvendes produktionsværdien opgjort ved DRG-systemet samt de ambulante takster, *jf. boks 31.A4*. Det vil sige, at den ambulante produktionsværdi opgøres som summen af de ambulante takster ved et givet sygehus. Ligeledes opgøres den stationære som summen af de stationære takster.

Boks 31.A4. Produktionsværdien opgjort ved DRG

DRG – Diagnose Relaterede Grupper – er et casemix-system. Det anvendes til at systematisere beskrivelsen af de mange forskellige sygdomstilfælde, der karakteriserer sygehusenes patienter. Casemix er betegnelsen for sammensætningen af patienterne, og de metoder, som patienterne grupperes efter, udgør det samlede casemix-system.

Grupperne i et casemix-system skal være klinisk meningsfulde. Det betyder, at patienterne i den samme casemix-gruppe i videst muligt omfang skal have ensartede sygdoms- og behandlingsmønstre, således at det er meningsfuldt at betragte dem under ét ud fra et medicinsk synspunkt.

Hertil kommer, at grupperne skal være ressourcehomogene. Dvs. at patienter i samme gruppe forventes at påføre sygehusene nogenlunde samme økonomiske belastning i form af udgifter til pleje, medicin, operative indgreb, laboratorieprøver, røntgenydelser mv.

I praksis håndteres et casemix-system som DRG ved at gruppere patienterne på grundlag af oplysninger om blandt andet de diagnoser og eventuelle operationer, som er knyttet til beskrivelsen af behandlingen af den enkelte patient. Dermed dannes den kliniske beskrivelse af patienterne.

Efterfølgende foretages en beregning af de samlede omkostninger, der er forbundet med behandlingen af patienterne i de enkelte grupper for at få en vurdering af patienternes ressourcetræk. Dette træk anvendes som udtryk for patienternes relative tyngde. Summen af en sygehusenheds samlede relative tyngde udgør derfor et meget nuanceret mål for aktiviteten ved sygehuset.

Produktionsværdien er i denne analyse opgjort ekskl. røntgen grundet valgfri registrering af røntgenpatienter i 2001. Heldøgnspatienterne er grupperet efter NordDRG00.

Boks 31.A5. Produktivitetsanalyse uden opdeling af sygehusene på specialiseringsgrad

Der er gennemført en produktivitetsanalyse ved hjælp af DEA-metoden, hvor der kun anvendes to output, der opgøres ved at fordele den samlede produktionsværdi på henholdsvis en ambulant og en stationær produktionsværdi.

En oversigt over amternes produktivitet kan i givet fald opstilles på følgende måde, jf. *tabel 31.A2*.

Tabel 31.A2. Sygehusamternes produktivitet, ambulant og stationær produktionsværdi, 2001

| Amterne | Indbyggertal | Produktivitetsscore |
|-------------------------|--------------|---------------------|
| Vejle Amt..... | 349.186 | 1,00 |
| Ringkøbing Amt | 273.517 | 0,98 |
| Roskilde Amt | 233.212 | 0,97 |
| Frederiksborg Amt..... | 368.116 | 0,97 |
| Københavns Amt..... | 615.115 | 0,96 |
| Århus Amt | 640.637 | 0,95 |
| Vestsjællands Amt | 296.875 | 0,95 |
| Storstrøms Amt..... | 259.691 | 0,94 |
| Ribe Amt..... | 224.446 | 0,91 |
| Viborg Amt | 233.921 | 0,88 |
| Sønderjyllands Amt..... | 253.249 | 0,87 |
| Nordjyllands Amt..... | 494.833 | 0,87 |
| H:S | 590.224 | 0,86 |
| Fyns Amt | 472.064 | 0,82 |
| Bornholms Amt | 44.126 | 0,77 |
| Landsgennemsnit..... | | 0,91 |

Anm.: Alle sygehuse indgår i analysen, herunder også sygehuse, der ikke indgår i DEA-analysen. Alle sygehuse, der er ekskluderet af DEA-analysen antages at være produktive (DEA score = 1).

32

Psykiatri

32.1. Sammenfatning

Kapitlet omhandler behandlingstilbud i sundhedsvæsenet samt sociale tilbud til sindslidende.

Mennesker med sindslidelser dækker over en bred målgruppe, som i varierende omfang har behov for henholdsvis sundhedsvæsenets ydelser og socialpsykiatriske støtte- og hjælpeforanstaltninger.

Amterne har ansvaret for de sundhedsmæssige ydelser til sindslidende, mens opgavevaretagelsen på det socialpsykiatriske område er delt mellem amter og kommuner, således at amterne alene varetager mere specialiserede ydelser.

Historisk har psykiatrien udviklet sig fra langvarige indlæggelser på sygehus mod kortere indlæggelser og ambulante behandling i blandt andet distriktskykiatrien kombineret med sociale støtteforanstaltninger. Der er i denne forbindelse etableret en række socialpsykiatriske tilbud, særligt i 1990'erne og frem. Målet er at give den sindslidende mulighed for et liv så nær det normale som muligt. Der tilstræbes sammenhæng i tilbuddene og i den enkelte sindslidendes forløb.

Ifølge lovgivningen har amter, kommuner og H:S betydelige frihedsgrader på psykiatriområdet med hensyn til organisering og drift. Staten har dog via økonomiaftaler og psykiatriaftaler øvet stadig større indflydelse på den amtslige og kommunale styring af området.

Der lægges stor vægt på borger- og brugerinddragelse i både behandlingspsykiatrien og socialpsykiatrien, idet et positivt samspil med den sindslidende og pårørende eller andet netværk øger effekten af den samlede indsats. Behandlingstilbud i sygehuspsykiatrien er principielt omfattet af det frie sygehusvalg, og der er frit valg af varige socialpsykiatriske botilbud.

Det må antages, at der inden for sygehus- og distriktspsykiatrien – ligesom på det somatiske område – er en sammenhæng mellem patientunderlag og kvalitet, om end der ikke foreligger dokumentation herfor.

Der er i sygehus- og distriktspsykiatrien ligesom inden for det somatiske område en bevægelse mod øget specialisering. Det medfører et behov for at øge befolkningsunderlaget for at sikre den faglige bæredygtighed. Dog er behovet for et større befolkningsunderlag generelt mindre i psykiatrien end på det somatiske område.

Inden for de socialpsykiatriske botilbud er der lagt vægt på kontinuitet i viften af tilbud gående fra borgerens eget hjem over bofællesskaber til mindre institutioner. Den øvrige amtslige og kommunale støtte er udviklet inden for individuelle tilbud om støtte- og kontaktperson, aktivitets- og samværstilbud mv.

For så vidt angår de socialpsykiatriske tilbud har den faglige og organisatoriske udvikling for nogle af de mere specialiserede tilbud betydet nye og større krav til en bæredygtig varetagelse af opgaverne. Endvidere kan det konstateres, at nogle af de specialiserede socialpsykiatriske botilbud driftsmæssigt forudsætter et stort befolkningsunderlag for at sikre et tilstrækkeligt antal pladser til, at der kan oparbejdes og vedligeholdes et tilstrækkeligt vidensniveau og en økonomisk effektiv drift.

Det skal fremhæves, at den myndighed, der har forsyningsansvaret, ikke nødvendigvis varetager leverandørørogaven.

Der foreligger ikke større evidensbaserede undersøgelser af sammenhængen mellem effektivitet og myndighedsstørrelse henholdsvis afdelings- og institutionsstørrelse for hverken behandlingspsykiatrien eller socialpsykiatrien. Dette gælder navnlig i forhold til effekterne af de forskellige indsatser.

Sygehus- og distriktpsychiatriens tilknytning til det somatiske sygehusvæsen har medvirket til at sikre den faglige udvikling inden for behandlingspsykiatrien samt rekrutteringen af læger til de psykiatriske specialer.

Der kan konstateres en svagt stigende tendens til forekomst af psykiske lidelser, hvilket forventes af afføde en stigende efterspørgsel i forhold til såvel den behandlingsmæssige som socialpsykiatriske indsats.

Den nuværende struktur på psykiatriområdet, hvor amterne har ansvaret for de sundhedsmæssige ydelser til sindslidende, mens opgavevaretagelsen på det socialpsykiatriske område er delt mellem amter og kommuner, fordrer en høj grad af samarbejde mellem amter og kommuner. Det er blandt andet i forbindelse med dette samarbejde, at der kan opstå problemer i forhold til at skabe helhed og sammenhæng i tilbuddene til sindslidende.

Nogle af de socialpsykiatriske ydelser, som tilbydes af henholdsvis amter og kommuner, er delvist substituerbare, hvilket kan vanskeliggøre en effektiv sammenhæng mellem beslutningskompetence og finansieringsansvar. Der er dog ved finansieringsreformen (grundtakstmodellen) pr. 1. januar 2002 skabt en større sammenhæng end tidligere mellem beslutningskompetence og finansieringsansvar og i det hele taget søgt tilvejebragt hensigtsmæssige økonomiske incitamenter.

32.2. Beskrivelse af opgaver på psykiatriområdet

Mennesker med sindslidelser har meget forskellige behov for hjælp. I den ene ende af spektret har mange alene brug for sundhedsvæsenets ydelser. En del har samtidig behov for målrettede socialpsykiatriske støtte- og hjælpeforanstaltninger. I den anden ende af spektret har nogle behov for kompenserende økonomiske, sociale, aktivitets-, beskæftigelses- og samværstilbud.

Som eksempler på mål- og patientgrupper i psykiatrien kan nævnes børne- og ungdomspsykiatri, ikke-psykotiske sindslidelser, skizofreni, maniodepressivpsykose, gerontopsykiatri, retspsykiatri,

særlige grupper, herunder blandt andet dobbeltdiagnosepatienter som sindslidende misbrugere eller sindslidende udviklingshæmmede.

Sektoranalysen omhandler det samlede psykiatriområde, jf. *boks 32.1*.

Boks 32.1. Opgaveområder som indgår i sektoranalyse

- Sygehuspsykiatri, herunder distriktskykiatri.
- Den primære sundhedssektor, herunder de privatpraktiserende sundhedspersoner under den offentlige sygesikring (praktiserende læger, psykiatere, psykologer mfl.).
- Socialpsykiatri.

Kapitlet omhandler kun i begrænset omfang den primære sundhedssektor, dvs. de privatpraktiserende sundhedspersoner under den offentlige sygesikring og de kommunale sundhedsordninger. Den primære sundhedssektor er nærmere behandlet i kapitel 31.

Det offentlige tilbud til sindslidende varetages i sundheds- og socialsektoren. Ansvar for opgaveløsningen er fordelt således, at amterne varetager de sundhedsmæssige ydelser, mens ansvaret for de socialpsykiatriske ydelser er fordelt mellem amter og kommuner.

Amternes opgaver på det socialpsykiatriske område vedrører primært den specialiserede indsats over for sindslidende med længevarende og særlige behov for støtte. Kommunerne varetager alle de øvrige socialpsykiatriske opgaver.

Hovedstaden skiller sig ud i forhold til dette billede. Her er opgaverne fordelt sådan, at Hovedstadens Sygehusfællesskab tager sig af de sygehus- og distriktskykiatriske tilbud, mens Københavns og Frederiksberg Kommuner har det samlede ansvar for de socialpsykiatriske tilbud.

Behandlingspsykiatrien omfatter alle de sundhedsmæssige ydelser til sindslidende, mens socialpsykiatrien omfatter de sociale tilbud, som er målrettet sindslidende.

Nedenfor er de amtslige opgaver kategoriseret efter, om de hører under behandlingspsykiatrien eller under socialpsykiatrien, jf. *boks 32.2.*

Boks 32.2. De amtslige opgaver i behandlingspsykiatrien og socialpsykiatrien

Behandlingspsykiatri

- Sygehuspsykiatri:
 - åbne/lukkede sengeafdelinger samt afdelinger med mulighed for skærmning
 - dagafsnit
 - sygehusambulatorier
 - psykiatriske skadestuer, udrykningstjenester mv.
- Distriktspsykiatri.
- Privatpraktiserende psykiatere og psykologer.
- Rådgivningsfunktioner i forbindelse med sociale og undervisningsmæssige tilbud i kommuner og amter.

Socialpsykiatri

- Dagtilbud, både børn og voksne, herunder være- og aktivitetssteder, beskyttet beskæftigelse mv.
- Midlertidige og varige botilbud samt bostøtte.
- Døgntilbud til børn.
- Rådgivningsfunktion over for borgere og kommuner.

Endvidere andre amtslige tilbud og ydelser, f.eks. somatisk sundhedsindsats, vidtgående specialundervisning, narkobehandling mv.

Kommunernes opgaver inden for socialpsykiatrien er gengivet i *boks 32.3.*

Boks 32.3. Kommunernes opgaver inden for socialpsykiatrien

- Dagtilbud, herunder være- og aktivitetssteder, beskyttet beskæftigelse mv.
- Botilbud og bostøtte.
- Støtte- og kontaktpersoner.
- Dagtilbud til børn og unge.

Endvidere supplerende støtteforanstaltninger i form af andre kommunale tilbud og ydelser. Eksempelvis i form af støttet beskæftigelse, revalidering, uddannelse, fritidsaktiviteter, hjemmesygepleje, økonomiske ydelser (kontant hjælp, sygedagpenge, førtidspension).

Myndighedsopgaven i behandlingspsykiatrien er – ligesom på det somatiske sygehusområde – at fastlægge det konkrete kvalitets- og

serviceniveau, overordnet kapacitetsplanlægning, finansierings- og afregningsprincipper mv., jf. *boks 32.4*.

Boks 32.4. Myndighedsopgaver i behandlingspsykiatrien (statslige og amtslige opgaver)

Generelle myndighedsopgaver

- Sundhedsplaner.
- Specialeplanlægning.
- Kapacitetsplanlægning.
- Uddannelse.
- Fastsættelse af takster.
- Tilsyn.
- Klagesystem.
- Visitation til behandling uden for amter og i udlandet.

Særlige myndighedsopgaver i behandlingspsykiatrien:

Beslutninger om udøvelse af tvang og gennemførelse af behandlingsdomme for retspsykiatriske patienter.

Det beror på en lægefaglig beslutning i behandlingspsykiatrien, hvorvidt der skal anvendes tvang, og hvordan behandlingsdomme for retspsykiatriske patienter skal gennemføres.

Udarbejdelse af behandlingsplaner samt for visse patienter udskrivningsaftaler eller koordinationsplaner.

Overlægen har ansvaret for, at der opstilles en behandlingsplan for enhver, der indlægges på psykiatrisk afdeling. Overlægen har endvidere ansvaret for, at der for patienter, som efter udskrivning må antages ikke selv at ville søge den behandling eller de sociale tilbud, der er nødvendige for patientens helbred, indgås en udskrivningsaftale mellem patienten og den psykiatriske afdeling samt de relevante myndigheder, privatpraktiserende sundhedspersoner mfl. Såfremt en patient ikke selv vil medvirke til indgåelse af en udskrivningsaftale, har overlægen ansvaret for, at den psykiatriske afdeling i samarbejde med relevante myndigheder, privatpraktiserende sundhedspersoner mfl. udarbejder en koordinationsplan for de behandlingsmæssige og sociale tilbud til patienten.

Anm.: De generelle myndighedsopgaver er nærmere beskrevet i *kapitel 31*.

Driftsopgaverne i behandlingspsykiatrien omfatter den løbende produktion af psykiatriske ydelser i overensstemmelse med de overordnede krav, der politisk er stillet til omfang, kvalitet, service mv. Endvidere er løbende kapacitetstilpasninger vedrørende antal senge, distriktspsykiatriske enheder mv. en driftsopgave, jf. *boks 32.5*.

Boks 32.5. Driftsopgaver i behandlingspsykiatrien (amtslige opgaver)

Generelle driftsopgaver

- Produktion af sundhedsydelser.
- Administration.
- It og medikoteknik.
- Uddannelse og forskning.
- Kvalitetssikring og kvalitetsudvikling.
- Statistik.

Særlige driftsopgaver i behandlingspsykiatrien:

Rådgivningsfunktioner i forbindelse med sociale og undervisningsmæssige tilbud i kommuner og amter.

Anm.: De generelle driftsopgaver er nærmere beskrevet i *kapitel 31*.

Myndighedsopgaverne på det socialpsykiatriske område varetages af henholdsvis amter og kommuner efter de overordnede principper i de sociale love. Det ligger inden for amternes og kommunernes myndighedsudøvelse at sørge for, at forsyningsforpligtelserne efter serviceloven bliver opfyldt.

Af *boks 32.6* fremgår myndighedsopgaverne i socialpsykiatrien, herunder den eller de ansvarlige myndigheder.

Boks 32.6. Myndighedsopgaver i socialpsykiatrien (amtslige og kommunale opgaver)

| <i>Myndighedsopgaver</i> | <i>Ansvar</i> |
|--|---------------|
| Beslutninger/afgørelse om, hvorvidt en person har ret til en bestemt hjælp (visitere), eller om der skal ske ændringer i en bevilget hjælp. | Kommune/Amt |
| Sørge for at forsyningsforpligtelsen bliver opfyldt inden for de områder, hvor serviceloven pålægger amter/kommuner en forsyningsforpligtelse over for den enkelte borger. | Kommune/Amt |
| Føre tilsyn med de kommunale/amtslige opgaver. | Kommune/Amt |
| Fastlægge serviceniveauet inden for lovgivningens rammer. | Kommune/Amt |
| Godkendelse af og tilsyn med privat etablerede opholdssteder og botilbud til sindslidende (til både børn og voksne). | Amt |
| Udarbejdelse af handleplaner for de forskellige brugere. | Kommune/Amt |
| Koordinering af indsatsen i forhold til øvrige offentlige tilbud. | Kommune/Amt |

Af *boks 32.7.* fremgår driftsopgaverne i socialpsykiatrien, herunder den eller de ansvarlige myndigheder.

Boks 32.7. Driftsopgaver i socialpsykiatrien (amtslige og kommunale opgaver)

| <i>Driftsopgaver</i> | <i>Ansvar</i> |
|---|---------------|
| Kommunal rådgivning og opsøgende arbejde. | Kommune |
| Amtslig specialrådgivning over for brugere og rådgivning og vejledning over for kommuner. | Amt |
| Tilbud om støtte- og kontaktpersoner. | Kommune |
| Tilbud med socialpædagogisk støtte. | Kommune/Amt |
| Beskyttet og anden beskæftigelse samt aktivitets- og samværstilbud. | Kommune/Amt |
| Stille botilbud med tilhørende serviceydelser til rådighed. | Kommune/Amt |

Både kommuner og amter har myndigheds- og driftsopgaver i relation til psykisk svage børn og unge. Herom henvises til sektorkapitel om børne- og ungeområdet, jf. *kapitel 34*.

Med hensyn til driftsopgaverne kan amter og kommuner vælge selv at stå for driften af de pågældende opgaver. I henhold til retssikkerhedsloven kan amter og kommuner også vælge at betale godkendte private eller andre amter/kommuner for at få udført opgaver efter den sociale lovgivning.

32.2.1. Beslutningskompetence og finansieringsansvar

Der er sammenhæng mellem kompetencen til at træffe beslutning om psykiatriske behandlingstilbud og finansieringsansvaret i behandlingspsykiatrien. Amterne har således ansvaret for at tilbyde og finansiere al behandling i sygehus- og distriktskykiatrien og i praksissektoren, jf. *kapitel 31*.

Amternes muligheder for at påvirke sundhedsudgifternes udvikling søges sikret – dels gennem den praktiserende læges ”gatekeeper”-funktion, dels via beslutninger om dimensionering af kapacitet, personale mv.

Den socialpsykiatriske indsats for sindslidende er karakteriseret ved, at der delvist er muligheder for substitution mellem kommunale og amtslige tilbud. Eksempelvis kan det for bestemte persongrupper være relevant både at tilbyde ophold på amtslig døgninstitution og i kommunale tilbud.

Substitutionsmulighederne kan gøre det vanskeligt at etablere en fuldt effektiv sammenhæng mellem beslutningskompetence og finansieringsansvar. Der er dog ved finansieringsreformen (grundtakstmodellen) pr. 1. januar 2002 skabt en større sammenhæng end tidligere mellem beslutningskompetence og finansieringsansvar og i det hele taget søgt tilvejebragt hensigtsmæssige økonomiske incitamenter.

De socialpsykiatriske tilbud er underlagt grundtakstmodellen, dvs. at kommunerne som udgangspunkt selv finansierer og visiterer til de socialpsykiatriske tilbud, som hører under kommunerne. Kommunerne betaler en grundtakst ved visitation til amtslige tilbud,

hvorefter amterne betaler resten. Amterne kan indgå aftale med kommunerne om at betale udgifter over grundtakst også ved kommunale tilbud, hvis disse aflaster amternes forsyningsforpligtelse. Der er indgået en lang række sådanne medfinansieringsaftaler.

Både i amter og kommuner og inden for såvel behandlingspsykiatrien som socialpsykiatrien er det ikke muligt præcist at udskille udgifterne til det psykiatriske område i de kommunale regnskaber. Der foreligger imidlertid følgende opgørelser, som fremgår af *boks 32.8*.

Boks 32.8. Nøgletal på psykiatriområdet

Økonomi

De samlede udgifter til sygehus- og distriktspsykiatri udgjorde 4,6 mia.kr. i 2002.

Endvidere udgjorde udgifterne til den amtslige socialpsykiatri 1,9 mia.kr. i 2002.

Endelig har Amtsrådsforeningen estimeret, at amterne afholdt udgifter på samlet ca. 200 mio.kr. til privatpraktiserende psykiatere og psykologer i 2002.

Udgifter til den kommunale støtte- og kontaktpersonordning var på 158 mio.kr. i 2001.

Der blev i alt afholdt udgifter på 1,8 mia.kr. i 2001 til kommunale botilbud efter servicelovens § 91 (pladserne til sindslidende udgør skønsmæssigt ca. 30 pct. af det samlede antal pladser).

Senge/aktivitet/pladser

Antallet af normerede senge i sygehus- og distriktspsykiatrien var 3.894 i 2002, hvoraf de 3.671 var til voksne og de 223 til børn.

Der var i alt 92.573 personer, som modtog behandling i sygehus- og distriktspsykiatrien i 2002. Heraf var de 82.625 voksne, mens 9.048 var børn.

Det samlede antal ambulante ydelser i sygehus- og distriktspsykiatrien udgjorde 738.749 i 2002. Ydelserne fordelte sig med 666.230 til voksne og 75.519 til børn.

De amtslige socialpsykiatriske botilbud bestod af i alt 3.588 normerede hel-døgnspadser i 2002 med et forbrug på 3.256 pladser. Endvidere havde amterne 2.084 dagtilbud i 2002 med et forbrug på 2.160 pladser.

I alt 4.979 personer var i 2001 omfattet af kommunernes støtte- og kontaktperson-

sonordning.

Der var i alt 6.729 pladser i kommunerne efter servicelovens § 91 i 2001. Heraf skønnes ca. 1.980 af pladserne at være til sindslidende, dvs. ca. 30 pct.

Den socialpædagogiske støtte i dagligdagen til personer uden for de sociale boformer, som kommunerne yder, er i 2001 givet til 3.428 personer (socialpædagogiske tilbud gives til en større målgruppe end sindslidende, som har betydelig nedsat fysisk eller psykisk funktionsevne eller særlige sociale problemer).

Anm.: Den amtslige socialpsykiatri finansieres af såvel amter som kommuner efter grundtaksmodellen i 2002. Udgiften er bruttoudgiften, der udtrykker den samlede udgift på området. Udgiftstallet for den amtslige socialpsykiatri er inkl. Københavns Kommune, men ekskl. Frederiksberg Kommune.

Kilder: Amtsrådsforeningen, *En sammenligning af amternes/H:S' aktiviteter på psykiatriområdet*, 2003; Socialministeriet og Indenrigs- og Sundhedsministeriet, *Regeringens statusrapport om tilbudene til sindslidende, 2001*, marts 2003.

32.3. Hovedtræk i udviklingen fra 1970

Historisk har udviklingen inden for psykiatrien bevæget sig fra længerevarende indlæggelse på psykiatriske afdelinger til kortere indlæggelser og mere ambulante og distriktspsykiatriske behandling kombineret med socialpsykiatriske dag- og botilbud. Udviklingen har således både medført en markant ændring i indsatsen og en markant udbygning af såvel amtslige som kommunale tilbud.

Langt den overvejende del af de socialpsykiatriske tilbud består i dag af en kombination af forskellige tilbud, hvor flere elementer inddrages. Der kan eksempelvis være tale om et individuelt tilrettelagt tilbud, der både er rettet mod at få borgerens hverdag til at fungere i egen bolig samtidig med en indsats i forhold til en tilbagevenden til arbejdsmarkedet. Nogle vigtige principper i denne indsats er således individuelle tilbud, nærhedsprincippet og rummelighed i lokalsamfundet og normalsystemet.

Målsætningen for indsatsen er så vidt muligt at integrere de sindslidende i samfundet og sikre, at sindslidende kan leve et liv på egne præmisser – så nær det normale som muligt – og hvor den offentlige indsats i videst muligt omfang ydes i den sindslidendes nærmiljø. I forhold til de mest vanskeligt stillede sindslidende er

dette vanskeligt, og til denne gruppe er der opbygget specialiserede tilbud, der ofte er baseret på et døgnophold i et offentligt tilbud.

Boks 32.9. Væsentlige udviklingstræk fra 1970

- Omstilling fra statslig til amtslig drift af behandlingspsykiatrien.
- Omfattende nedlæggelse af psykiatriske sengepladser.
- Nye behandlingsmetoder, herunder ny og mere effektiv medicin (psykofarmaka).
- Nye metoder i socialpsykiatrien.
- Etablering og udbygning af distriktspsykiatri og socialpsykiatriske tilbud.
- Udbygning af kommunale tilbud med fokus på integration med normalsystemet og nærmiljøet.
- Større bruger- og pårørendeinddragelse.
- Flere faggrupper inddrages i såvel behandlings- som socialpsykiatrien.
- Fokus på de svageste grupper af sindslidende.
- Fokus på helheden i tilbuddene til sindslidende på tværs af sektorer.
- Betydelig udvikling af børne- og ungdomspsykiatrien.
- Organisatorisk samling af amternes psykiatri.
- Nye organisationsmodeller, f.eks. OP-team og Opus-team, hvor den sundhedsmæssige og sociale indsats integreres.

Forenklet kan udviklingen i psykiatrien anskues i tre faser som følger de seneste tre årtier:

- *1970'erne* var præget af omstilling fra statshospitaler til amtslig psykiatri. Både staten og amterne afsatte penge til om- og udbygninger.
- *1980'erne* var på mange måder mere afventende blandt andet affødt af et begrænset økonomisk råderum. Der blev nedlagt en del sengepladser, som ikke blev fulgt op af en tilsvarende udbygning af distrikts- og socialpsykiatrien.
- *1990'erne* bar præg af, at regering og Folketing i samarbejde med de kommunale parter gjorde indsatsen for mennesker med sindslidelse til et højt prioritet område. Det kom blandt andet til udtryk i en række folketingsdagsordener, finanslovsbevillinger og aftaler mellem staten og de kommunale parter, jf. psykiatriaftalerne fra henholdsvis 1997, 1999 og senest 2003. Vægt på udbygning af socialpsykiatriske tilbud, herunder ikke mindst flere botilbud og bedre fysiske rammer i sygehuspsykiatrien.

Organisatorisk er det væsentligst år 1976, hvor statshospitalerne for sindslidende blev overført fra staten til amterne. Integrationen af den sygehusbaserede psykiatri i det almindelige sygehusvæsen blev dermed fremmet og forudsætningerne skabt for udvikling af behandlingstilbud til mennesker med sindslidelse organiseret efter distriktpsychiatriske principper.

Ændringen af tilrettelæggelsen i den psykiatriske indsats med opbygning af distriktpsychiatri og forskellige socialpsykiatriske foranstaltninger slog for alvor igennem i 1990'erne. En omlægning der ikke forløb uden problemer. Blandt andet betød den gradvise afvikling af totalinstitutionerne og etableringen af distriktpsychiatrien og de nye sociale støttetilbud i amter og kommuner, at flere instanser fik ansvar for delopgaver i forhold til sindslidende. Koordination og sikring af sammenhæng i tilbuddene til den enkelte var dermed ikke længere forankret organisatorisk ét sted.

Amterne har foretaget en række organisatoriske ændringer med henblik på at sikre koordination af og sammenhæng mellem tilbuddene i behandlingspsykiatrien og den amtslige socialpsykiatri. Tolv amter har samlet deres psykiatri på tværs af sektorer i ét politisk udvalg.

Den seneste udvikling inden for psykiatrien har endvidere været præget af etableringen af nye organisationsformer med udadgående og tværfaglige team til sindslidende i eget hjem/boformer mv. Opsøgende psykoseteam (OP-team) og opsøgende team for unge skizofrene (OPUS-team) er eksempler på sådanne nye organisationsformer, der er målrettet de tungere grupper af sindslidende, og hvor der arbejdes med at skabe et samlet og sammenhængende tilbud, der kan omfatte behandling, diverse socialpsykiatriske tilbud, undervisningstilbud mv.

I *tabel 32.1* er angivet nøgletal for udviklingen inden for behandlingspsykiatrien og den amtslige socialpsykiatri.

Tabel 32.1. Udviklingen inden for behandlingspsykiatrien og den amtslige socialpsykiatri

| <i>Sygehus/distriktspsykiatri</i> | 1998 | 1999 | 2000 | 2001 | 2002 |
|--|---------|---------|---------|---------|---------|
| Antal borgere i behandling i alt | - | - | - | 90.024 | 92.573 |
| Ambulante ydelser i alt | 682.854 | 733.652 | 751.109 | 714.515 | 738.749 |
| Normerede senge i alt..... | 4.170 | 4.221 | 4.094 | 4.034 | 3.894 |
| Udgifter (mia.kr.)..... | 3,9 | 4,1 | 4,3 | 4,6 | 4,6 |
| <i>Socialpsykiatri</i> | | | | | |
| Botilbud efter §§ 92 og 93 (normerede pladser)..... | - | - | 3.656 | 3.318 | 3.588 |
| - pladsforbrug..... | - | - | 3.152 | 3.260 | 3.256 |
| Dagtilbud efter §§ 87 og 88 (normerede pladser)..... | - | - | 1.875 | 1.759 | 2.084 |
| - pladsforbrug..... | - | - | 2.431 | 2.476 | 2.160 |
| Udgifter (mia.kr.)..... | - | - | 1,6 | 1,8 | 1,9 |

Anm.: Den amtslige socialpsykiatri finansieres af såvel amter som kommuner efter grundtaksmodellen i 2002 og ved delt finansiering før 2002. Udgiften er bruttoudgiften, der udtrykker den samlede udgift på området. Udgiftstallet for den amtslige socialpsykiatri er inkl. Købehavns Kommune, men ekskl. Frederiksberg Kommune. Amternes pladsforbrug er inkl. køb af pladser.

Kilder: Amdsrådsforeningen, *En sammenligning af amternes/H.S' aktiviteter på psykiatriområdet*, 2003.

Tilsvarende er i *tabel 32.2.* anført nøgletal for udviklingen i kommunernes indsats inden for socialpsykiatrien.

Tabel 32.2. Udviklingen inden for kommunernes socialpsykiatri

| | 1997 | 1998 | 1999 | 2000 | 2001 |
|---|-------|-------|-------|-------|-------|
| Botilbud efter § 91..... | - | - | 5.544 | 6.725 | 6.729 |
| - heraf til sindslidende (ca. 30 pct.)..... | - | - | 1.797 | 1.917 | 1.980 |
| Samlede udgifter til § 91 (mia.kr.)..... | - | - | 1,6 | 1,6 | 1,8 |
| Brugere af støtte/kon- taktpersonordning efter § 80 | 1.847 | 3.471 | 4.067 | 4.729 | 4.979 |
| Udgifter til § 80 (mio.kr.)..... | 45,6 | 92,3 | 146,0 | 161,1 | 158,2 |
| Sindslidende modtagere af ydelser efter § 73..... | - | - | - | 2.876 | 3.428 |

Anm.: Kommunernes socialpsykiatriske tilbud finansieres i den periode (1997-2001), som tabellen dækker, af såvel amter som kommuner ved delt finansiering. Udgiften er bruttoudgiften, der udtrykker den samlede udgift på området. Modtagere af ydelser efter servicelovens § 73 omfatter kun personer uden for de sociale boformer.

Kilde: Socialministeriet og Indenrigs- og Sundhedsministeriet, *Regeringens statusrapport om tilbudene til sindslidende 2001, 2003.*

32.3.1. Den statslige styring på psykiatriområdet

Lovgivningen giver principielt amter, kommuner og H:S betydelige frihedsgrader med hensyn til organisering og drift af sygehusene, botilbud mv. Ud over de love og bekendtgørelser, der i øvrigt gælder for behandling på sygehuse, er behandlingen på psykiatriske afdelinger reguleret af psykiatriloven om frihedsberøvelse og anden tvang i psykiatrien. Det fremgår af denne lov, at det påhviler sygehusmyndigheden at tilbyde sygehusophold, behandling og pleje, som svarer til god psykiatrisk sygehusstandard, herunder med hensyn til de bygningsmæssige forhold, senge- og personalenormering, mulighed for udendørs ophold samt beskæftigelses-, uddannelses- og andre aktivitetstilbud. Den socialpsykiatriske indsats reguleres i serviceloven og retssikkerhedsloven.

Ud over lovgivningen på området har staten via økonomiaftalerne mellem staten og de kommunale parter øvet indflydelse på den kommunale styring. Endelig har udbygningen af tilbuddene til sindslidende i en årrække været understøttet i de særlige psykiatriaftaler, der er indgået mellem staten og de kommunale parter i henholdsvis 1997, 1999 og senest i 2003 samt af Socialministeriets botilbudspulje fra 1996.

Et af de styringsinstrumenter, der anvendes i den statslige polycystyring, er at sætte sig mål for, hvad der f.eks. er god faglig kvalitet i indsatsen. Eksempelvis fremlagde Sundhedsstyrelsen i efteråret 2002 et oplæg til, hvordan den faglige kvalitet i behandlingen af sindslidende i sundhedssektoren kan fremmes yderligere.¹ Sundhedsstyrelsen har ligeledes udarbejdet målsætningsrapporter vedrørende kvalitet for de enkelte dele af behandlingspsykiatrien.² På det socialpsykiatriske område har Videnscenter for Socialpsykiatri lavet en tilsvarende målsætningsrapport.³

32.4. Borgerkontakt, brugerinddragelse og borgerne valgmuligheder

32.4.1. Borgerkontakt og brugerinddragelse

Den fysiske nærhed og lette tilgængelighed til ydelser er især væsentlig, når der er tale om behov for hyppig kontakt i forbindelse med ambulans behandling i distriktspsykiatrien og stort træk på de socialpsykiatriske ydelser.

Hvad angår sygehuspsykiatrien skal fordelene ved geografisk nærhed afvejes med kvaliteten af behandlingen og ressourceudnyttelsen. Stigende krav om blandt andet specialisering har medført samling af flere funktioner på færre geografiske enheder og dermed større afstand for mange borgere til de pågældende funktioner. Det er blandt andet udviklingen af nye og bedre behandlingsmetoder, som fører til den øgede specialisering.

Sociallovgivningen og de hertil knyttede vejledninger rummer en lang række bestemmelser og formuleringer, der skal sikre, at hjælpen tilpasses brugerens individuelle behov, og at brugeren i videst muligt omfang inddrages i behandlingen af egen sag, herunder i udarbejdelse af handleplaner og valg af såvel hjælpetyper

¹ Sundhedsstyrelsen, *Forslag til initiativer med henblik på faglig udvikling af den psykiatriske behandling – oplæg til handleplan*, 2002.

² Sundhedsstyrelsen, *Målsætninger for kvalitet i voksenpsykiatrien*, 1995; Sundhedsstyrelsen, *Målsætninger for kvalitet i børne- og ungdomspsykiatrien*, 1998; Sundhedsstyrelsen, *Målsætninger for kvalitet i distriktspsykiatrien*, 1998.

³ Videnscenter for Socialpsykiatri, *Kvalitet i socialpsykiatrien*, 2000.

som konkrete leverandører. Den sociale lovgivning indeholder endvidere en række bestemmelser om brugerindflydelse mere generelt i form af brugerråd eller i form af repræsentation i bestyrelser mv. tilknyttet de enkelte institutioner, boformer eller dagtilbud.

I sygehuspsykiatrien lægges der vægt på, at patienterne i videst muligt omfang inddrages i tilrettelæggelsen af behandlingen. Det sker blandt andet i forbindelse med udarbejdelse af behandlingsplaner for indlagte psykiatriske patienter og i forbindelse med udskrivningsaftaler for de svageste sindslidende.

32.4.2. Borgernes valgmuligheder

Der er generelt få erfaringer med frit sygehusvalg for psykiatriske patienter. Langt størstedelen af indlæggelserne på de psykiatriske afdelinger foregår akut. Det medfører, at de fleste psykiatriske patienter indlægges og behandles på sygehuse og distriktspsykiatriske centre i eget amt. Samtidig kan retten til frit sygehusvalg begrænses for psykiatriske patienter, hvis hensynet til den enkelte patient taler herfor. Dette beror på en lægefaglig vurdering.

Et reelt frit sygehusvalg forudsætter blandt andet, at patienten har kendskab til, at der findes forskellige tilbud. Dernæst skal patienten have en vis indsigt i, hvad de forskellige tilbud konkret indeholder, og i hvilket omfang de er relevante i forhold til den pågældendes lidelser. Dette er forudsætninger, det kan være vanskeligere at opfylde for psykiatriske end for somatiske patienter. Endelig kan den geografiske nærhed være afgørende i forhold til ambulant dagbehandling, især ved længerevarende sygdomsforløb, fordi psykisk syge med behov for sådanne tilbud ofte er relativt lidt mobile.

De økonomiske konsekvenser af en fritvalgsordning afhænger blandt andet af den afregningsform, der benyttes for fritvalgspatienter. På det psykiatriske område er der ikke Diagnose Relaterede Grupper (DRG). Hovedprincippet for afregning af psykiatriske patienter er fortsat sengedagstakster og ambulante takster. Sundhedsstyrelsen har i samarbejde med Dansk Psykiatrisk Selskab taget de indledende skridt til en udarbejdelse af DRG-takster for psykiatriske patienter.

Med hensyn til de privatpraktiserende sundhedspersoner under den offentlige sygesikring, herunder privatpraktiserende psykologer og privatpraktiserende speciallæger i psykiatri, er der som udgangspunkt frit valg. Valg af privatpraktiserende psykolog eller psykiater sker efter visitation via egen læge.

Fra juli 2002 har personer, der er visiteret til et længerevarende amtsligt botilbud efter servicelovens § 92, fået mulighed for frit at vælge botilbud inden for og på tværs af amtsgrænserne. Det er en forudsætning, at personen opfylder betingelserne for at blive optaget både i fraflytningsamt og i tilflytningsamt, dvs. opfylder visitationskriterierne begge steder.

Efter lov om leje af almene boliger er der frit valg til såvel kommunale som amtslige botilbud.

32.5. Faglig kvalitet og bæredygtighed

En faglig bæredygtig enhed defineres som en enhed, der personalemæssigt, teknologisk, organisatorisk og ledelsesmæssigt har forudsætninger for at løse opgaverne med en høj grad af målopfyldelse. Faglig bæredygtighed handler således om at sikre tilstedeværelsen af ydelser med faglig kvalitet i behandlingspsykiatrien og i socialpsykiatrien.

I dette afsnit vil faglig kvalitet og bæredygtighed blive belyst særskilt i relation til ydelserne i behandlingspsykiatrien og i socialpsykiatrien. Det er imidlertid også afgørende, at sammenhængen i det samlede tilbud til sindslidende på tværs af sektorer sikres, både generelt og i relation til den enkelte sindslidendes forløb.

32.5.1. Faglig kvalitet og bæredygtighed i behandlingspsykiatrien

Faglig bæredygtighed i behandlingspsykiatrien vil blive vurderet i forhold til faglighed og kvalitet på sygehus/funktionsniveau, dernæst i forhold til planlægningsenheder for sygehus- og distriktspsykiatrien. Vurderingen vil dog være summarisk, da kravene i form af blandt andet patientunderlag til sikring af kvaliteten af de sundhedsmæssige ydelser er mindre i behandlingspsykiatrien end på det somatiske område. Endvidere er kravene til en bæredygtig

planlægningsenhed mindre i behandlingspsykiatrien end på det somatiske område.

Faglighed og kvalitet på sygehus/funktionsniveau

Ligesom på det somatiske område skal de enkelte funktioner inden for sygehus- og distriktpspsykiatrien have et tilstrækkeligt patientunderlag for at sikre en høj kvalitet. Det er i denne sammenhæng blandt andet nødvendigt at tage hensyn til følgende særlige forhold inden for psykiatrien:

- Organisationen (den psykiatriske afdeling, det distriktpspsykiatriske center) skal have den nødvendige størrelse til at håndtere områdets kompleksitet og koordinere med andre områder, ikke mindst socialpsykiatrien.
- Der skal tages særlige hensyn til geografiske forhold og forsyningssikkerhed, dvs. sikring af en vis geografisk dækning og nærhed af de psykiatriske tilbud.

Rationalet bag et større patientunderlag er, at det giver mulighed for at samle ansvaret for de enkelte behandlingsformer på færre afdelinger og hos færre læger, som derved opnår større rutine til gavn for kvaliteten. Samtidig forbedres de organisatoriske muligheder for at opnå en hensigtsmæssig arbejdstilrettelæggelse, som yderligere kan medvirke til at forbedre kvaliteten, f.eks. gennem en mere effektiv anvendelse af bag/tilkaldevagter.

Der foreligger ikke undersøgelser inden for sygehus- og distriktpspsykiatrien, der nærmere dokumenterer sammenhængen mellem patientunderlag og kvalitet i sygehus- og distriktpspsykiatrien. Det må imidlertid antages, at der også inden for sygehus- og distriktpspsykiatrien er en sammenhæng mellem patientunderlag og kvalitet. Det gælder særligt for den specialiserede del af behandlingspsykiatrien, og hvor der anvendes meget teknologikrævende funktioner.

Faglighed og kvalitet i forhold til planlægningsenheder for sygehus- og distriktpspsykiatrien

Ifølge Det rådgivende udvalg indebærer de stigende krav til og ønske om specialisering, at det optimale befolkningsunderlag for en række lægelige specialer/funktioner udvikler sig i opadgående ret-

ning.⁴ Et forhold Sundhedsstyrelsen skønner også gør sig gældende for psykiatrien. Dog vil kravene til et bæredygtigt befolkningsunderlag for en planlægningsenhed være mindre i sygehus- og distriktpspsykiatrien end på det somatiske område.

At kravene til et bæredygtigt befolkningsunderlag for sygehus- og distriktpspsykiatrien udvikler sig i opadgående retning er især en konsekvens af den stigende specialisering. Udviklingen af nye og mere specialiserede behandlingstilbud medvirker således til at forstærke kravene til befolkningsunderlaget.

Ifølge Sundhedsstyrelsen er der på en række områder behov for yderligere udvikling og etablering af nye eller særlige psykiatriske tilbud til grupper med specielle problemer, eller hvor der foreligger mulighed for særlige behandlingsmetoder, jf. *boks 32.10*.

⁴ Indenrigs- og sundhedsministerens rådgivende udvalg, *Sundhedsvæsenets organisering – sygehuse, incitament, amter og alternativer*, 2003.

Boks 32.10. Behov for nye eller særlige psykiatriske tilbud

Områder inden for hvilke Sundhedsstyrelsen peger på, at der er behov for udvikling og etablering af nye eller særlige psykiatriske tilbud:

- retspsykiatriske patienter
- personer med spiseforstyrrelser
- patienter med debuterende psykose
- misbrugsområdet
- psykotiske patienter med stofmisbrug (dobbeltdiagnose)
- patienter med demens
- ikke-psykotiske personer, der har forsøgt selvmord eller er selvdestruktive
- patienter med OCD og ikke-psykotiske angsttilstande
- patienter med svære sexologiske lidelser
- udviklingshæmmede med psykiske lidelser
- patienter fra fremmede kulturer, hvor psykiatriske lidelser manifesterer sig med andre symptomer.

Kilde: Sundhedsstyrelsen, *Specialeplanlægning og lands- og landsdelsfunktioner i sygehusvæsenet*, 2001.

32.5.2. Faglig kvalitet og bæredygtighed i socialpsykiatrien

Faglig bæredygtighed i relation til socialpsykiatrien handler på myndighedsniveau om, hvilket befolkningsgrundlag og sagsvolumen der skal til for at sikre en tilstrækkelig viden, ekspertise og rutine i forvaltningen i forhold til de mange og meget forskellige grupper af sindslidende og i forhold til eventuelle misbrugsproblemer, hjemløsevilkår, psykisk udviklingshæmning og andre socialfaglige problemstillinger. Der skal sikres en kvalificeret udredning af behov og løsningsmuligheder. Det forudsætter viden og overblik om både behandlings- og socialpsykiatriens tilbud samt kendskab til normalsystemets tilbud, undervisningsmæssige og somatiske sundhedstilbud og andre sektorer, f.eks. retssektoeren (retspsykiatriske patienter mv.).

Tilsvarende er det vigtigt at sikre en tilstrækkelig bæredygtighed i forhold til den del af myndighedsopgaven, der vedrører forsyningsansvaret. Opgaven med at sikre tilbud, der svarer til de specialiserede behov, stiller ligeledes krav om et vist befolkningsgrundlag, blandt andet fordi antallet af de specialiserede ydelser pr. 10.000 indbyggere er relativt begrænset.

Der foreligger ikke analyser af sammenhængen mellem faglig bæredygtighed på myndighedsniveau henholdsvis faglig kvalitet og myndighedsstørrelse på det socialpsykiatriske område. Der er dog næppe tvivl om, at den faglige og organisatoriske udvikling gennem de senere år har betydet nye og større krav til varetagelsen af opgaverne.

Det hidtidige institutionsbegreb på voksenområdet blev ved serviceloven pr. 1. juli 1998 ophævet, med henblik på at kommuner og amter skal kunne tilrettelægge serviceforpligtelsen over for den enkelte sindslidende uafhængig af boform. Hjælpen skal ydes til borgeren på dennes opholdssted, der derved betragtes som borgers eget hjem. Denne ændring i sociallovgivningen stiller nye krav til medarbejdernes faglige og personlige kompetencer. Relationen mellem medarbejdere, brugere og pårørende ændres til et samarbejde, hvor brugeren og de pårørende har indflydelse på udviklingen af tilbuddet til den enkelte. Dette stiller krav til såvel sagsbehandlingen (visitationen) som det udførende led.

Medarbejderen, såvel i forvaltningen som i boformerne og i øvrige tilbud, indgår i stigende grad i tværfaglige samarbejdsrelationer, og medarbejderen skal derfor være i stand til at udnytte tværfagligheden i opgaveløsningen.

Nogle af de specialiserede socialpsykiatriske botilbud forudsætter et stort befolkningsunderlag for at sikre et tilstrækkeligt antal pladser til, at der kan oparbejdes og vedligeholdes et tilstrækkeligt vidensniveau. Hertil kommer, at nogle målgrupper, eksempelvis udviklingshæmmede med psykiske lidelser, forudsætter specialviden, ofte hentet fra flere fagområder.

På udførerniveau handler faglig bæredygtighed om, hvor stort et antal brugere med sammenlignelige behov hver leverandør skal betjene for at kunne sikre en faglig kvalitet i tilbuddene.

Opretholdelsen af faglig bæredygtighed handler i høj grad også om at sikre og understøtte eksistensen af faglige miljøer samt stimulere netværksdannelse og vidensopsamling, -dokumentation og videndeling både på tværs af udførerenheder og myndighedsgrænser. Det er en del af myndighedsansvaret at sikre og tilse, at udfø-

rerleddet har og bibeholder denne kompetence. I denne opgave indgår også personaleuddannelse og initiering af nye tiltag.

Leverandøropgaven er ikke nødvendigvis knyttet til bestiller-niveauet og fordrer ikke i samme grad som myndighedsopgaven et bestemt befolkningsgrundlag. Leverandøropgaven kan således – som det da også sker i praksis – varetages af en række forskellige typer aktører spændende fra amtslige og kommunale tilbud, over tværkommunale samarbejder til godkendte private tilbud.

Anvendelsen af private tilbud er dog begrænset inden for socialpsykiatrien. De private tilbud leverer typisk ikke de mere specialiserede ydelser. En øget brug af markedsløsninger forudsætter, at der findes en flerhed af kvalificerede leverandører inden for et afgrænset geografisk område, der konkurrerer på et marked med gennemskuelighed om forholdet mellem pris og kvalitet hos de enkelte leverandører. Disse forudsætninger kan ikke siges at være opfyldt i dag.

32.6. Effektivitet

I behandlingspsykiatrien er der en omfattende dokumentation for den kliniske effekt af en række behandlingsformer. Der foreligger imidlertid ikke egentlige større evidensbaserede undersøgelser af sammenhængen mellem effektivitet og myndighedsstørrelse henholdsvis afdelings- eller institutionsstørrelse hverken inden for sygehus- og distriktskykiatrien eller i socialpsykiatrien.

Dette gælder navnlig i forhold til effekterne af de forskellige indsatser, hvilket blandt andet hænger sammen med, at det generelt er vanskeligt at foretage egentlige opgørelser af den kvalitative effekt af indsatsen, dvs. om indsatsen hjælper de pågældende mennesker til et bedre liv.

Der kan konstateres forskelle i enhedsomkostningerne til forskellige typer af delvist substituerbare bo- og dagtilbud til sindslidende. Men det skyldes formentlig i vidt omfang forskelle i sammensætningen af modtagergrupperne og tilbuddenes organisering mv. Det kan dog også være en mulig indikation af, at opgaverne ikke nødvendigvis i dag løses lige effektivt.

Ud fra et mere snævert økonomisk effektivitetsbegreb må der endvidere forventes at være en vis sammenhæng mellem effektivitet og myndighedstørrelse henholdsvis institutionsstørrelse dels som følge af stordriftsfordele i relation til fællesfunktioner og tværgående administrative funktioner mv., dels som følge af at det kræver en vis institutionsstørrelse at sikre effektive personalenormeringer, vagtplaner mv.

Sammenfattende er der imidlertid ikke umiddelbart et tilstrækkeligt systematisk analytisk grundlag til at kunne udlede entydige konklusioner om eventuelle sammenhænge mellem myndighedstørrelse respektive afdelings- og institutionsstørrelse og effektivitet.

32.7. Særlige problemstillinger og forventede udviklingstendenser

Der arbejdes og vil i de kommende år blive arbejdet med en lang række særlige problemstillinger inden for den samlede indsats for sindslidende. Nogle af de vigtigste er:

- Sikring af sammenhæng, så de svageste ikke ”falder ud” til skade for sig selv og samfundet.
- Imødekommenhed overfor presset på de børne- og ungdomspsykiatriske tilbud.
- Indsats i forhold til dobbeltdiagnosepatienter.
- Indsats i forhold til skæringsfladen inden for retspsykiatri.
- Fortsat udbygning af bo- og dagtilbud.
- Øget udbud og rummelighed af normalsystemets tilbud.

32.7.1. Behandlingspsykiatrien og det somatiske sygehusvæsen

Sygehus- og distriktspsykiatriens tilknytning til det somatiske sygehusvæsen er med til at sikre udviklingen af de behandlingsmæssige tilbud til sindslidende. Det er ligeledes vurderingen, at sygehus- og distriktspsykiatriens tilknytning til det somatiske sygehusvæsen bidrager til at tiltrække læger til de psykiatriske specialer.

Psykisk sygdom betragtes i behandlingspsykiatrien som hjerne-sygdomme. De psykiatriske specialer samarbejder med blandt andet de neurologiske specialer om at vise generens betydning for hjernens udvikling og for flere af de psykiske sygdomme. Metoder og genstandsfelt i behandlingspsykiatrien er delvist sammenfaldende med en række andre specialer inden for somatikken.

For så vidt angår forskning er der i dag en række samarbejder mellem sygehus- og distriktskykiatrien og de somatiske specialer, eksempelvis er der oprettet en række fælles forskningsfora.

Endelig samarbejder sygehus- og distriktskykiatrien med de somatiske afdelinger om at uddanne sundhedspersonalet.

32.7.2. Forventede udviklingstendenser

Fremskrivninger viser, at udviklingen i forbruget af sygehusbase-rede psykiatrydelser vil vokse svagt. I nedenstående *tabel 32.3* er der foretaget en lineær fremskrivning af langvarige psykiske lidelser. Fremskrivningen er baseret på landsdækkende og repræsentative undersøgelser foretaget hos den voksne del af befolkningen fra 1987 til 2000. Som det fremgår af tabellen, ses der en svag stigning i forekomsten af psykiske lidelser frem mod 2020.

Tabel 32.3. Forekomst af langvarige psykiske lidelser blandt voksne danskere, 1987-2020

| | Målte forekomster (pct.) | | | | Fremskrevne forekomster (pct.) | | | |
|------------------------|--------------------------|------|------|------|--------------------------------|------|------|------|
| | 1987 | 1991 | 1994 | 2000 | 2005 | 2010 | 2015 | 2020 |
| Psykiske lidelser..... | 1,7 | 1,1 | 1,6 | 1,7 | 1,7 | 1,7 | 1,8 | 1,8 |

Anm.: Langvarig psykisk lidelse defineres som lidelse af seks måneders varighed eller mere.

Kilde: Indenrigs- og Sundhedsministeriet.

Der kan altså konstateres en svagt stigende tendens til forekomst af psykiske lidelser. Der venter således en udfordring for den samlede psykiatri, idet prognosen om stigende forekomst af langvarige psykiske lidelser blandt voksne danskere forventes at få en afsmitende effekt i forhold til den behandlingsmæssige og socialpsykiatriske indsats.

Det skal her endelig nævnes, at antallet af psykiatere forventes at falde over de kommende år.⁵ Dette indebærer i sig selv en væsentlig udfordring, men hvor udviklingen af nye og bedre behandlingsmetoder ved en reduktion af antal indlagte og/eller antal senge dage pr. indlagt patient kan medvirke til at reducere problemets omfang.

32.7.3. Udviklingen på det sociale område

Udviklingen på det sociale område følger de målsætninger for indsatsen for sindslidende, som har været gældende siden midten af 1990'erne. Det er vigtigt, at der er kvalitet i behandlingspsykiatrien, men tendensen har været, at ophold på sygehus bliver kortere og kortere, og at der skal ydes en væsentlig indsats i borgerens eget hjem.

Det er vigtigt at kunne blive i eget hjem, og der skal her tilstræbes ligeværdighed mellem fagperson og borger. Det tilstræbes, at man som borger hører til og indgår i det lokale almindelige miljø. De tilbud, der etableres, skal være individuelt tilpassede, hvor borgeren, f.eks. gennem handleplaner, har indflydelse på situationen og målet med indsatsen. Nøgleordene for den sociale indsats er fortsat, at den skal være præget af individualitet, brugerindflydelse, nærhedsprincippet og rummelighed i lokalsamfundet og normalsystemet.

Den praktiske og økonomiske udfordring bliver at kunne etablere de nødvendige og kvalitetsmæssige tilbud inden for boliger og bostøtte, væresteder mv. samt at kunne rekruttere og fastholde tilstrækkeligt kvalificeret personale.

Med afinstitutionaliseringen er også lagt en målsætning om, at indsatsen især skal forbedre de pågældende borgeres sociale og personlige funktionsniveau og deres muligheder for livsudfoldelse. Dette gælder også for den mindre gruppe af særligt vanskeligt stillede sindslidende, men disse har typisk behov for et specialiseret tilbud.

⁵ Jf. Sundhedsstyrelsen, *Lægeprognose – udbuddet af læger 2000-2025*, 2003.

32.8. Styrker og svagheder ved den nuværende struktur

Den nuværende struktur har sin styrke i, at behandlingspsykiatrien organisatorisk er samlet hos én myndighed og i tilknytning til det somatiske sygehusvæsen. Den socialpsykiatriske indsats er på den anden side organiseret i både amtsligt og kommunalt regi, hvilket skaber en mere uklar ansvarsplacering.

Den nuværende struktur har endvidere sin styrke i, at den fremmer sammenhængen i indsatsen over for gruppen af svært sindslidende, da amterne er ansvarlige for både behandlingspsykiatrien og for de socialpsykiatriske tilbud til denne gruppe.

En styrke ved den nuværende organisering af dele af socialpsykiatrien i kommunerne er, at den fremmer sammenhæng og integration i forhold til kommunernes øvrige sociale tilbud mv.

For øvrige grupper af sindslidende fordrer den nuværende organisering en høj grad af samarbejde mellem amter og kommuner. Det er blandt andet i forbindelse med dette samarbejde, at der kan opstå problemer i forhold til at skabe helhed og sammenhæng i tilbuddene til sindslidende.

Nogle af de socialpsykiatriske ydelser, som tilbydes af henholdsvis amter og kommuner er ligeledes delvist substituerbare, hvilket vanskeliggør en effektiv sammenhæng mellem beslutningskompetence og finansieringsansvar. Imidlertid er der ved finansieringsreformen (grundtakstmodellen) pr. 1. januar 2002 skabt en større sammenhæng end tidligere mellem beslutningskompetence og finansieringsansvar og i det hele søgt tilvejebragt hensigtsmæssige økonomiske incitament.

Styrker og svagheder ved den nuværende struktur er sammenfattet i *boks 32.11*.

Boks 32.11. Styrker og svagheder ved den nuværende struktur

Styrker:

- Politisk, økonomisk og finansiell sammenhæng i behandlingspsykiatrien, herunder i relation til de socialpsykiatriske tilbud for den svageste gruppe af sindslidende.
- De specialiserede opgaver i behandlingspsykiatrien og den amtslige socialpsykiatri er forankret på et myndighedsniveau, som er fuldt fagligt bæredygtigt.
- Politisk, økonomisk og finansiell sammenhæng mellem kommunernes socialpsykiatriske tilbud og øvrige sociale støtteforanstaltninger.

Svagheder:

- Risiko for opgaveglidninger på grund af deling af substituerbare tilbud mellem to administrative niveauer. Dog modvirkes denne risiko af grundtakstreformen.
- Delingen af myndighedsansvaret kan skabe uklarheder i forhold til borgerne og manglende sammenhæng i indsatsen.

33

Grupper med særlige behov

33.1. Sammenfatning

Kapitlet behandler de væsentligste kommunale og amtslige sociale opgaver i relation til grupper med særlige behov. Kapitlet behandler ikke sundhedsopgaver, undervisningsmæssige eller arbejdsmarkedsrelaterede opgaver. Undtaget er endvidere opgaverne på psykiatriområdet, der behandles i *kapitel 32*.

Grupper med særlige behov udgøres af:

- Fysisk og/eller psykisk handicappede, hvad enten den nedsatte funktionsevne skyldes medfødte eller erhvervede handicap, sygdomsfølger eller ulykker. Der er tale om et meget bredt spekter af målgrupper – fra relativt enkle problemer til tunge og meget komplekse behov.
- Udsatte grupper, som omfatter personer med væsentlige sociale, personlige og sundhedsmæssige problemer i forbindelse med f.eks. hjemløshed eller stof- eller alkoholmisbrug.

På handicapområdet er der i betydeligt omfang sket en udflytning fra større til mindre institutioner eller bofællesskaber og til selvstændige boliger. Grænserne for, hvem der flytter til den private boform, er blevet flyttet ganske betydeligt siden særforsogets udlægning i 1980. De antalmæssige store flytninger fandt sted i 1980'erne og første halvdel af 1990'erne. Både finansieringsmodeller og lovgivning i øvrigt har støttet denne proces.

Både for handicappede og udsatte grupper er udviklingen i de senere år gået i retning af en øget brugerinddragelse og styrket bor-

gerkontakt. Mens handicapområdet er karakteriseret ved en række velorganiserede organisationer, som har eksisteret i en længere årrække, er organisationerne på udsatteområdet i de fleste tilfælde først blevet oprettet i de seneste år.

Kommuner og amter har i mange år arbejdet med at give brugerne indflydelse og, om muligt, valg mellem flere boligtilbud mv. I relation til handicappede er retten til frit valg mellem tilsvarende boligtilbud inden for og på tværs af kommune- og amtsgrænser nu lov hjemlet. Også udsatte grupper har en række muligheder for frit valg, f.eks. i relation til døgnbehandling for stofmisbrug og gennem selvmøderprincippet på forsorghjem mv. Både for handicappede og udsatte gælder, at de reelle muligheder for frit valg ofte er relativt begrænsede blandt andet på grund af begrænset kapacitet, og fordi geografisk nærhed ønskes eller er påkrævet.

Udgifterne til handicappede og udsatte grupper er steget betydeligt over de seneste år. Realvækstraterne har udgjort ca. 7 pct. årligt på handicapområdet i perioden 1999-2001¹ og ca. 2,5 pct. årligt på udsatteområdet over de seneste ti år.

Det har været en mangeårig målsætning at sikre handicappede og udsatte grupper et værdigt liv på egne præmisser med muligheder så tæt på "det normale" som muligt og uden unødige indskrænkninger i udfoldelsesmuligheder. Med dette udgangspunkt er der to markante udviklingstendenser. Den ene er en øget sammenhæng og integration med normalsystemets tilbud, herunder navnlig på den kommunale del af området.

Den anden er en tendens til stigende specialisering, som blandt andet bygger på stærkt øget viden samt kunnen og forventninger hos brugere og deres familie om, at den bedste viden finder anvendelse. Det gælder såvel i relation til meget handicappede som i relation til lettere målgrupper, hvor en specialiseret ydelse kan være en forudsætning for hel eller delvis integration i normalsystemet.

¹ Socialministeriet mfl., *Rapport om kortlægning af støtten til handicappede*, juni 2003. For så vidt angår udgifterne til voksne handicappede udgjorde den gennemsnitlige vækst i perioden ca. 4 pct. Fra 2001 til 2002 udgjorde væksten på voksenområdet ca. 4,9 pct.

Hverken på handicap- eller udsatteområdet foreligger der egentlige større evidensbaserede undersøgelser af sammenhængen mellem på den ene side myndighedsstørrelse og på den anden side faglig bæredygtighed henholdsvis faglig kvalitet.

På *myndighedsniveau* forudsætter faglig bæredygtighed dog et betydeligt befolkningsgrundlag og sagsvolumen for at sikre tilstrækkelig viden og rutine i forvaltningen i forhold til udredningsarbejdet og tilbudsmatchning for de mange og meget forskellige målgrupper. De fleste amtslige sociale ydelser forekommer således sjældent målt f.eks. i forhold til 10.000 indbyggere. Tilsvarende fordrer opgaven med at sikre tilbud, der svarer til de specialiserede behov (forsyningsansvaret) et betydeligt befolkningsgrundlag. Tendensen til stigende specialisering trækker alt andet lige i retning af større befolkningsgrundlag for at sikre faglig bæredygtighed på myndighedsniveauet.

På *leverandørniveau* varetages opgaverne i praksis af en række forskellige aktører spændende fra (amts)kommunale tilbud over tværkommunale og regionale samarbejder til private tilbud. Der er dog ikke tale om et frit leverandørmarked, idet amterne blandt andet har pligt til at godkende og føre tilsyn med de private tilbuds generelle egnethed. Endvidere betyder graden af specialisering i tilbuddene, at der kun er plads til relativt få leverandører, hvilket hæmmer muligheden for fri prisdannelse og vanskeliggør myndighedernes arbejde med at sikre de nødvendige tilbud (varetagelsen af forsyningsansvaret).

Der er ikke nødvendigvis nogen entydig sammenhæng mellem på den ene side faglig bæredygtighed i leverandørleddet og på den anden side enhedsstørrelse. Således løses en række, navnlig mindre specialiserede opgaver, på fagligt bæredygtig vis af mindre enheder som f.eks. bofællesskaber med relativt få beboere. For de mere specialiserede tilbud gælder det dog, at der er behov for et betydeligt befolkningsgrundlag for at sikre en effektiv drift og kapacitetsudnyttelse. Tilsvarende forudsætter en bæredygtig varetagelse af forsyningsansvaret med en høj selvforsyningsgrad et betydeligt befolkningsgrundlag.

Der foreligger ikke egentlige større evidensbaserede undersøgelser af sammenhængen mellem effektivitet og myndighedsstørrelse

henholdsvis institutionsstørrelse på hverken handicap- eller udsatteområdet. Dette gælder navnlig i forhold til effekterne af de forskellige indsatser.

De betydelige forskelle i enhedsomkostningerne til forskellige typer af delvist substituerbare døgntilbud til handicappede kan dog udgøre en mulig indikation af, at der er et vist rum for forbedret ressourceanvendelse.

Endelig må der forventes at være en vis sammenhæng mellem effektivitet og henholdsvis myndighedsstørrelse og institutionsstørrelse dels som følge af stordriftsfordele i relation til tværgående administrative funktioner mv., dels som følge af at det formentlig kræver en vis institutionsstørrelse at sikre effektiv personalenormering, vagtplaner mv.

En styrke ved den nuværende organisering er, at de specialiserede opgaver er forankret på et forvaltningsniveau, som er fuldt fagligt og økonomisk bæredygtigt, samt at kommunerne kan trække på specialiseret rådgivning og konsulentfunktion i amterne.

En svaghed ved det nuværende system er, at myndighedsansvaret er spredt i forhold til den enkelte borger. Dette gør sig gældende inden for de egentlige socialfaglige serviceydelser, hvor en borger med sammensatte sociale problemer og behov kan være underlagt den kommunale og amtskommunale myndighedsudøvelse. Der vil dog altid være borgere, der vil have sammensatte problemer, som skal løses af henholdsvis social-, sundheds-, undervisnings- og boligsektorerne i fællesskab.

Endvidere kan forskelle i serviceniveau på de to myndighedsniveauer samt eventuelle uenigheder mellem myndighederne om valg af indsats indebære ulemper, herunder i form af skabelse af forventningspres, som kun vanskeligt kan indfries, samt i form af længere sagsbehandlingstid.

33.2. Beskrivelse af opgaverne i forhold til grupper med særlige behov

Grupper med særlige behov udgøres af to forskellige hovedgrupper henholdsvis personer med fysiske og/eller psykiske handicap og udsatte grupper. Personer med fysiske og psykiske handicap spænder over meget forskellige målgrupper med meget forskellige behov. Eksempelvis fra velfungerende udviklingshæmmede til udadreagerende hjerneskadede og fra hørehæmmede børn til multihandicappede uden sprog. Nogle har brug for en afgrænset og måske også tidsbegrænset hjælp. Andre har et livslangt behov for omfattende og specialiseret hjælp, der periodevis involverer flere faggrupper.

Udsatte grupper omfatter personer med væsentlige sociale, personlige og sundhedsmæssige problemer, f.eks. hjemløshed, stof- eller alkoholmisbrug mv.

Hovedopgaverne på området for grupper med særlige behov, der behandles i kapitlet, er sammenfattet i *boks 33.1*. Det bemærkes, at kapitlet ikke behandler psykiatriopgaverne, idet disse er behandlet i kapitel 32.

Boks 33.1. Hovedopgaver på området for grupper med særlige behov

Handicapområdet

- Kommunernes opgaver vedrører især rådgivning og levering af sociale ydelser og hjælpemidler samt midlertidige botilbud (jf. servicelovens § 91).
- Amterne varetager specialrådgivning af borgere og kommuner, levering af specialiserede hjælpemidler og drift af specialiserede bo- og dagtilbud og de hertil knyttede sociale serviceydelser.

Udsatte grupper (ekskl. psykiatri)

- Kommunerne varetager husly til husvilde, rådgivning og opsøgende arbejde, tilbud om personlig hjælp, omsorg og pleje mv. og midlertidige botilbud.
- Amterne står for specialrådgivning af borgere og kommuner, dag- og døgnbehandling af stof- og alkoholmisbrugere, beskyttet beskæftigelse og aktivitets- og samværstilbud, længerevarende og midlertidige ophold i boformer og boformer til hjemløse og de hertil knyttede sociale serviceydelser.

Efter serviceloven skal der ydes en særlig indsats til voksne med nedsat fysisk eller psykisk funktionsevne eller med særlige sociale problemer – de udsatte grupper. Formålet med denne hjælp er blandt andet ydelse af en helhedsorienteret indsats afpasset efter de enkeltes særlige behov.

Den særlige indsats ydes af henholdsvis amterne eller kommunerne efter de overordnede principper i de sociale love. Det er primært kommunen, der skal løse opgaverne over for de udsatte grupper. Dog har amterne ansvaret for de sociale tilbud og ydelser, der forudsætter et større befolkningsgrundlag for at sikre en bæredygtighed i opgaveløsningen. Drifts- og myndighedsopgavernes fordeling er opført i *boks 33.2*. Der er tale om en lang række ydelsestyper mv., der for overskuelighedens skyld er behandlet samlet.

Boks 33.2. Myndigheds- og driftsopgaver på området for grupper med særlige behov

Handicapområdet

De kommunale myndighedsopgaver omfatter:

- Beslutninger, afgørelser og indstillinger om, hvorvidt en person har ret til en bestemt hjælp (visitation), eller om der skal ske ændringer i en bevilget hjælp, f.eks. at hjælpen skal reduceres, øges eller ophøre.
- Opfyldelse af forsyningsforpligtelsen inden for de områder, hvor serviceloven pålægger kommuner en forsyningsforpligtelse over for den enkelte borger.
- Tilsyn med hvordan de kommunale opgaver løses.
- Fastlæggelse af serviceniveauet inden for lovgivningens rammer.

De amtslige myndighedsopgaver omfatter:

- Beslutninger og afgørelser om, hvorvidt en person har ret til en bestemt hjælp på det amtslige område (visitation), eller om der skal ske ændringer i en bevilget hjælp, f.eks. at hjælpen skal reduceres, øges eller ophører.
- Opfyldelse af forsyningsforpligtelsen inden for de områder, hvor serviceloven pålægger amterne en forsyningsforpligtelse over for den enkelte borger.
- Tilsyn med hvordan de amtslige opgaver løses.
- Fastlæggelse af serviceniveauet inden for lovgivningens rammer.
- Godkendelse af og tilsyn med privat etablerede botilbud.

De kommunale driftsopgaver omfatter:

- Rådgivning for borgerne.
- Udbetaling af tildelte økonomiske ydelser.
- Drift af serviceydelser (f.eks. pleje) til borgere i eget hjem.
- Levering af hjælpemidler (bortset fra de amtslige).

- Boligændringer.
- Drift af midlertidige botilbud.
- Drift af dagtilbud.

De amtslige driftsopgaver omfatter:

- Specialrådgivning for kommunerne og borgerne.
- Levering af særlige handicapkompenserende hjælpemidler.
- Drift af midlertidige og længerevarende botilbud og de hertil knyttede serviceydelser (f.eks. socialpædagogisk bistand).
- Drift af dagtilbud.

Udsatte grupper

De kommunale myndighedsopgaver omfatter:

- Beslutninger/afgørelse om, hvorvidt en person har ret til en bestemt hjælp (visitere), eller om der skal ske ændringer i en bevilget hjælp, f.eks., at hjælpen skal reduceres, øges eller ophøre.
- Opfyldelse af forsyningsforpligtelsen inden for de områder, hvor serviceloven pålægger kommuner en forsyningsforpligtelse over for den enkelte borger.
- Tilsyn med hvordan de kommunale opgaver løses.
- Fastlæggelse af serviceniveauet inden for lovgivningens ramme.

De amtslige myndighedsopgaver omfatter:

- Beslutninger/afgørelse om, hvorvidt en person har ret til en bestemt hjælp (visitere), eller om der skal ske ændringer i en bevilget hjælp, f.eks. at hjælpen skal reduceres, øges eller ophøre.
- Opfyldelse af forsyningsforpligtelsen inden for de områder, hvor serviceloven pålægger amter en forsyningsforpligtelse over for den enkelte borger.
- Tilsyn med hvordan de amtslige opgaver løses.
- Fastlæggelse af serviceniveauet inden for lovgivningens rammer.
- Godkendelse af og tilsyn med privat etablerede botilbud og døgnbehandlingstilbud for stofmisbrugere.

De kommunale driftsopgaver omfatter:

- Husly til husvilde.
- Rådgivning og opsøgende arbejde.
- Tilbud om personlig hjælp, omsorg og pleje mv.
- Støtte- og kontaktpersoner til personer med sindslidelser.
- Behandling i øvrigt, herunder tilbud efter servicelovens § 86.
- Åbne, uvisiterede aktivitets- og samværstilbud.
- Midlertidige botilbud og de dertil knyttede servicetilbud.

De amtslige driftsopgaver omfatter:

- Specialrådgivning for borgere og kommuner.
- Dag- og døgnbehandling af stof- og alkoholmisbrugere.
- Beskyttet beskæftigelse og aktivitets- og samværstilbud.
- Længerevarende og midlertidige botilbud og de dertil knyttede servicetilbud.

- Boformer og dagtilbud til hjemløse.

33.2.1. Beslutningskompetence og finansieringsansvar

Indsatsen for grupper med særlige behov er karakteriseret ved, at der potentielt er relativt store muligheder for substitution mellem kommunale og amtslige tilbud. Eksempelvis kan det for bestemte persongrupper være relevant både at tilbyde ophold på en amtslig døgninstitution og i kommunale tilbud.

Substitutionsmulighederne gør det vanskeligt at etablere en fuldt effektiv sammenhæng mellem beslutningskompetence og finansieringsansvar.

Med indførslen af grundtakstmodellen 1. januar 2002 er der imidlertid tilstræbt en så høj grad af sammenhæng mellem beslutningskompetence og finansieringsansvar som muligt, givet at både amter og kommuner løser substituerbare opgaver på det sociale område.

Udgangspunktet for grundtakstmodellen er, at amter og kommuner finansierer egne ydelser 100 pct. Kommunen betaler en grundtakst, dog højst de faktiske udgifter, når den benytter et amtsligt tilbud, eller visse nærmere definerede kommunale eller private tilbud (handicaphjælpere, tilskud til boligindretning mv. eller plejehjem fra før 1. januar 1988), som kunne være et alternativ til et amtsligt tilbud. For øvrige kommunale eller private løsninger gælder, at amtet kan aftale at medfinansiere udgifterne over grundtakstniveau, hvis den amtslige forpligtelse på et grundtakstområde aflastes.²

Serviceovens visitationsbestemmelser er udformet under en anden finansieringsmodel (den fælles finansiering) og giver derfor ikke klart svar på, om det er kommunen eller amtet, der har forsyningspligten i forhold til døgntilbud til en gruppe voksne med betydeligt nedsat funktionsevne. Det er aftalt mellem KL og ARF, at

² En oversigt over grundtaksternes niveau i 2003 findes i bekendtgørelse nr. 615 af 26. juni 2003 om grundtakster i 2004 efter §§ 131 a og 131 c i lov om social service.

det for den pågældende målgruppe påhviler amterne at finansiere hele udgiften over 300.000 kr., når den samlede årlige omkostning er beregnet til at overstige 600.000 kr., jf. *boks 33.3*.

Boks 33.3. Sammenhæng mellem beslutningskompetence og finansieringsansvar

Grundtakstmodellen bygger på følgende hovedelementer:

- Kommuner og amter finansierer som udgangspunkt egne tilbud 100 pct. Herved tilstræbes størst mulig sammenhæng mellem beslutningskompetence og finansieringsansvar.
- Kommuner, der vælger at bruge en amtslig ydelse, betaler en grundtakst herfor, dog højest de faktiske udgifter. Dette princip gælder også for visse nærmere definerede kommunale eller private ydelser, der kan træde i stedet for en amtslig ydelse.
- Der anvendes en visitationsmodel på det grundtakstbelagte område, som forudsætter enighed, hvis amtet skal medfinansiere.
- Det er muligt at aftale mellem amtet og kommunen, at amtet medfinansierer en kommunal opgaveløsning, der ligger ud over den generelle kommunale forpligtelse, og som aflaster den amtslige forpligtelse på et grundtakstområde.
- Amter og kommuner kan fortsat aftale at løse opgaver for hinanden.

Amters og kommuners mulighed for at aftale at løse opgaver for hinanden er bevaret og bruges fortsat.

De offentlige udgifter til handicappede udgjorde i 2002 knap 12 mia.kr.,³ mens udgifterne til udsatte grupper i 2002 udgjorde i størrelsesordenen 2 mia.kr., jf. *boks 33.4*.

³ De offentlige udgifter til service til handicappede er vanskelige at opgøre, blandt andet fordi udgifterne til handicappede ikke kan afgrænses på en entydig måde i forhold til f.eks. børne- og ungeområdet og ældreområdet. Udgiftsniveauet kan således variere en del afhængig af den konkrete afgrænsning.

Boks 33.4. Nøgletal for grupper med særlige behov

Handicapområdet

De samlede udgifter til handicapområdet udgjorde på landsplan knap 12 mia.kr. i 2002.

I 2002 var der 7.785 pladser i amtslige botilbud (§ 92- og 93-tilbud) inkl. København. Gennemsnitsudgiften pr. plads udgjorde 590.000 kr. (2002-PL). Gennemsnitsudgiften dækker skønmæssigt over en spredning fra 150.000 kr. til 1.600.000 kr. pr. plads.

Hertil kommer en række meget dyre særforanstaltninger for svært selvskadende eller udadreagerende udviklingshæmmede. Taksterne herfor varierer mellem 579.000 kr. pr. år og 4,2 mio.kr. pr. år.

I alt 1.070 personer modtog hjælp via handicaphjælperordninger. For de knap 700 personer, der modtog hjælp af et omfang, der ligger ud over den kommunale grundtakst, skønnes gennemsnitsudgiften at udgøre 755.000 kr.

Ca. 2.700 personer modtog hjælp i eget hjem via en kommunal løsning. For 616 af disse var tilbuddene forbundet med udgifter på mere end 600.000 kr. Gennemsnitsudgiften for alle modtagere skønnes at være i størrelsesordenen ½ mio.kr. Udgifterne pr. person skønnes at variere fra ca. 200.000 kr. til 4 mio.kr. årligt.

I 2002 var der i alt 12.450 pladser i dagtilbud til fysisk og psykisk handicappede (§ 87- og § 88-tilbud) med en skønnet gennemsnitsudgift på ca. 120.000 kr., hvilket dækker over en spredning i udgifterne pr. plads på mellem 88.000 kr. og 713.000 kr. årligt. Hertil kommer de mange kommunale åbne, uvisiterede aktivitets- og samværstilbud, hvor borgere uregistreret kan deltage.

Udgifterne til hjælpemidler (ekskl. boligændringer og invalidebiler) til personer under 67 år udgjorde i 2002 ca. 0,9 mia.kr. Udgifterne til boligændringer udgjorde i 2002 ca. 0,1 mia.kr. Udgifterne (inkl. tilbagebetalinger) til invalidebiler udgjorde ca. 0,4 mia.kr. i 2002. I 1999 blev der bevilget 2.624 invalidebiler.

På landsplan var der 496 institutioner til fysisk og psykisk handicappede i 2002. Hovedparten af disse (311) institutioner drives og ejes af amterne. De øvrige er fortrinsvis selvejende institutioner med driftsoverenskomst med amterne.

Udsatte grupper

De offentlige udgifter til foranstaltninger for udsatte grupper udgjorde i 2002 ca. 1,6 mia.kr. (ekskl. sindslidende). Hertil kommer, at der var afsat 0,7 mia.kr. til tværgående formål for udsatte grupper (inkl. sindslidende).

Antallet af dag-/ambulante behandlingstilbud var i 2001 1.379. I 2001 var i alt 8.200 stofmisbrugere i behandling, fordelt med ca. 900 i døgnbehandling og ca. 7.300 i dag-/ambulant behandling.

I 2000 modtog ca. 750 personer døgnbehandling for alkoholmisbrug. I samme år

blev 17.000 behandlet ambulant. Antal behandlede personer omfatter ligeledes Københavns og Frederiksberg kommuner, hvor opgaven er organiseret under H:S.

I 2002 var der 2.286 pladser i § 94-boformer, hvoraf 75 pct. var beregnet til døgnophold.

33.3. Hovedtræk i udviklingen fra 1970

33.3.1. Regelændringer og opgaveflytninger

I forlængelse af forvaltningsreformen i 1973 skete der en række omlægninger af finansieringen samt flytninger og ændringer af opgaverne på det sociale område. Et centralt træk har været decentraliseringen, som har betydet, at et stigende antal opgaver i forhold til både handicappede og udsatte grupper løses i borgernes nærmiljø. Finansieringen er samtidig omlagt i flere omgange.

I 1976 gennemførtes en finansieringsreform, som indebar, at kommunerne som hovedregel fik refunderet 50 pct. af alle ydelser eller foranstaltninger i henhold til bilstandsloven. Derudover skulle kommunerne betale 50 pct. af udgifterne for deres borgeres ophold på amtslige institutioner, mens de resterende 50 pct. skulle afholdes af amtet. Finansieringsreformen indebar dermed det første skridt i retning af delt finansiering mellem amter og kommuner.

I 1980 blev særfor sorgen ("åndssvagefor sorgen" og de øvrige særfor sorgsområder) lagt ud fra staten til amter og kommuner.

På handicapområdet er indsatsen blevet tilrettelagt ud fra et hensyn om at sikre en stadig større grad af nærhed og afinstitutionisering, individualisering og integration af handicappede i det øvrige samfund. Samtidig er ny viden indvundet og anvendt gennem etablering af specialiserede og målrettede tilbud. Netop den specialiserede viden og kunnen muliggør i en række tilfælde anvendelse af mindre indgribende løsninger.

Et væsentligt skridt blev taget i 1985, hvor kommunerne fik adgang til at etablere bofællesskaber, dvs. boformer i kommunalt regi, som et alternativ til institutionstilbud. I de år, hvor de store udflytninger fra gamle institutioner fandt sted, blev bofællesska-

berne ofte etableret og drevet af amter for kommuner, der så senere (en del først i forbindelse med grundtakstreformen pr. 1. januar 2002) har overtaget driften.

I 1987 gennemførtes en finansieringsreform, som indebar, at opgaver, som amterne havde ansvaret for, finansieredes med 50 pct. af amtet og 50 pct. af kommunen. Undtagelser herfra var foranstaltninger for personer over 67 år (100 pct. kommunal finansiering), specialrådgivning, vejledning/konsulentstøtte og rådgivningscentre (100 pct. amtslig finansiering) og forsorgshjem, herberger mv. (25 pct. amtslig og 75 pct. statslig finansiering).

”Lotz III-udvalget”, nedsat i 1988, foreslog, at kommunerne fuldt ud skulle overtage de amtslige opgaver på det sociale område med henblik på at gennemføre fuld lokal ansvarlighed. Udvalget pegede samtidig selv på behovet for en bred debat. Efter en sådan debat blev resultatet, at Folketinget var uenig i udlægningen og nedsatte ”Landsudvalget vedrørende den sociale opgavefordeling”. Dette udvalg konkluderede, at der ikke på daværende tidspunkt var grundlag for at overdrage amternes ansvarsområder til kommunerne, og anbefalede i stedet en fortsat glidende udvikling på området. Opgavekommissionen pegede efterfølgende på grundtakstmodellen som en måde at opnå størst mulig lokal ansvarlighed på inden for den eksisterende struktur.

I 1995 fik kommunerne mulighed for, uden aftale med amtet, men efter tilladelse fra socialministeren, at drive foranstaltninger, som henhører under det amtslige forsyningsansvar under forudsætning af, at de vurderedes fagligt og økonomisk bæredygtige inden for både vedkommende lokalområde og i amtet. Denne mulighed er endnu ikke blevet brugt. Derimod er der på frivillig basis i betydeligt omfang indgået aftaler mellem amter og kommuner om fælles løsninger og amtslig medfinansiering af kommunalt organiserede tilbud.

I 1996 samledes ansvaret for behandlingen af stofmisbrugere i amterne med henblik på at forbedre sammenhængene i behandlingstilbuddene. Udgifterne deltes ligeligt mellem amter og kommuner.

I 1997 gennemførtes sociallovsreformen med virkning fra medio 1998. Bistandsloven var på det tidspunkt blevet ændret 140 gange,

og blandt andet derfor var der fokus på behovet for en reform. Reformen indebar, at amterne fik pligt til at godkende og føre tilsyn med private botilbud for voksne og døgnbehandlingssteder for stofmisbrugere. Amterne fik forsyningsansvaret og hovedkompetencen vedrørende væresteder. Samtidig blev bevillingen af visse hjælpemidler (informationsteknologiske hjælpemidler, optiske synshjælpemidler, arm- og benproteser og høreapparater) overflyttet fra kommuner til amter. Endvidere blev amternes specialrådgivningsforpligtigelse understreget og de statslige specialkonsulenter og videnscentre blev i lighed med den kommunale bevilling af invalidebiler udlagt fra henholdsvis staten og kommunerne til amterne.

Den 1. januar 2002 erstattede grundtakstmodellen den hidtidige delte finansiering af udgifter i lov om social service. Grundtakstmodellen, der var blevet anbefalet af Opgavekommissionen i 1998, bygger på et princip om, at hver myndighed selv afholder omkostningerne til de tilbud, som de sætter i gang, jf. *boks 33.5*.

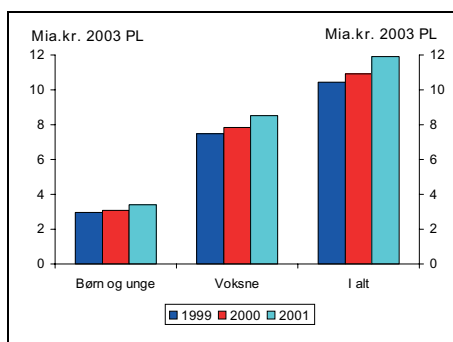
Boks 33.5. Hovedtræk i udviklingen siden 1970 vedrørende grupper med særlige behov

- I 1976 indførtes bistsandsloven, og der gennemførtes en finansieringsreform, som blandt andet indebar, at udgifterne til ophold på amtslige institutioner deltes ligeligt mellem amtet og kommunen.
- I 1980 blev særfor sorgen udlagt fra staten til amter og kommuner.
- I 1985 fik kommunerne adgang til at etablere bofællesskaber som alternativ til institutionstilbud.
- I 1987 indførtes den fælles finansiering, hvorefter udgifterne til såvel kommunale som amtslige ydelser til personer under 67 år med enkelte undtagelser deltes ligeligt mellem amter og kommuner.
- I 1995 fik kommunerne mulighed for efter tilladelse fra socialministeren at drive foranstaltninger, som henhører under det amtslige forsyningsansvar uden aftale med amtet.
- I 1996 fik amterne det fulde ansvar for behandlingen af stofmisbrugere.
- I 1998 overførtes en række opgaver på hjælpemiddelområdet samt ansvaret for væresteder fra amter til kommuner. Endvidere overflyttedes en række tilbageværende statslige specialrådgivningsfunktioner samt den kommunale bevilling af invalidebiler til amterne. Endelig fik amterne ansvaret for at godkende og føre tilsyn med private botilbud for voksne og døgnbehandlingstilbud for narkomaner.
- I 2002 erstattede grundtakstmodellen den hidtidige delte finansiering.

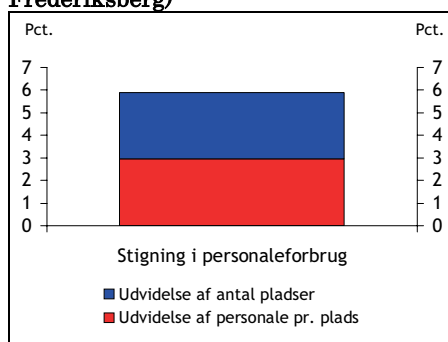
Med grundtakstfinansieringen præciseres det således, at amterne har ansvaret for de specialiserede ydelser og tilbud som døgninstitutioner til handicappede og lignende.

Udgifterne til *handicapområdet* har gennem de seneste ti år udvist en realvækst på ca. 7 pct. årligt i perioden 1999-2001,⁴ jf. *figurer 33.1a.* og *33.1b.*

Figur 33.1a. Udvikling i udgifterne på handicapområdet, 1999-2001



Figur 33.1b. Gennemsnitlig årlig vækst i personaleforbruget ved botilbud for handicappede (ekskl. København og Frederiksberg)



Kilde: Socialministeriet m.fl., *Rapport om kortlægning af støtten til handicappede*, juni 2003. Rapporten findes på www.sm.dk.

Kilde: Egne beregninger på baggrund af data fra www.arf.dk.

En væsentlig del af forklaringen på de stigende udgifter er, at personaleforbruget ved botilbuddene for handicappede mv. er øget med i alt 49 pct. over perioden 1993-2000 svarende til en gennemsnitlig årlig vækst på knap 6 pct. Væksten forklares i lige stort omfang af en vækst i antal pladser og et øget personaleforbrug pr. plads. Andre vigtige forklaringer på udgiftsvæksten er, at indsatsen for handicappede i egen bolig er øget, og at handicappede generelt har fået flere rettigheder, jf. *boks 33.6.*

⁴ Socialministeriet m.fl., *Rapport om kortlægning af støtten til handicappede*, juni 2003. For så vidt angår udgifterne til voksne handicappede udgjorde den gennemsnitlige vækst i perioden ca. 4 pct. Fra 2001 til 2002 udgjorde væksten på voksenområdet ca. 4,9 pct.

Boks 33.6. Udbygning af rettigheder for handicappede i de senere år

”...Serviceloven og senere ændringer heri har haft til hensigt at styrke den individuelt tilpassede støtte (f.eks. ledsageordningen, afløsning eller aflastning til personer, der i hjemmet passer et menneske med handicap og handleplaner) og friere valgmuligheder (f.eks. at handicappede, der har behov for mere end 20 timers hjemmehjælp om ugen, kan vælge at få udbetalt et kontant tilskud til hjælpen, frit valg af personlig og praktisk hjælp, frit valg af botilbud inden for og på tværs af kommunegrænser og forbedring af regler om pasning af børn med handicap).”

Kilde: Socialministeriet m.fl., *Rapport om kortlægning af støtten til handicappede*, juni 2003. Rapporten findes på www.sm.dk

De budgetterede udgifter til *udsatte grupper* i 2002 udgjorde 1,6 mia.kr. Hertil kommer godt 0,7 mia.kr. til foranstaltninger på tværs af målgrupperne (inkluderer dog også sindslidende). Siden 1993 er udgifterne således forøget med godt 80 pct. realt svarende til en årlig realvækst på ca. 7 pct., jf. *tabel 33.1*.

Tabel 33.1. Udviklingen i udgifterne til udsatte grupper, 1993-2002

| Mio.kr., 2002-PL | Regnskab | | | | 2001 | Bud- get 2002 | Gnst. vækst ¹⁾ |
|--|----------|--------|--------|--------|--------|---------------------|------------------------------|
| | 1993 | 1995 | 1997 | 1999 | | | |
| Hjemløse | 506,4 | 496,2 | 573,7 | 603,0 | 649,4 | 709,3 | 3,8 |
| Stofmisbrugere | 295,5 | 331,6 | 579,9 | 649,9 | 732,1 | 716,7 | 10,3 |
| Alkoholmisbrugere | 90,8 | 120,8 | 125,5 | 152,2 | 201,3 | 199,9 | 6,2 |
| Prostituerede | 0,0 | 0,0 | 3,8 | 4,5 | 3,8 | 6,2 | - |
| I alt, mio.kr. | 892,7 | 948,6 | 1282,9 | 1409,6 | 1586,6 | 1632,1 | 6,9 |
| Udgifter på tværs af målgrupper | 220,9 | 381,9 | 521,4 | 490,2 | 575,2 | 738,2 | 14,3 |
| I alt, inkl. udgifter på tværs af mål- grupper | 1113,6 | 1330,5 | 1804,3 | 1899,8 | 2161,8 | 2370,3 | 8,8 |

Anm.: Udgifter på tværs af målgrupper omfatter også udgifter til sindslidende, hvorfor summen af udgifter inkl. udgifter på tværs af målgrupper vil overvurdere de samlede udgifter til de ovennævnte målgrupper. Fra 1993- 2001 indgår hvert andet år i tabellen.

Note:

1) Gnst. realvækst 1993-2002, pct. p.a.

Kilde: Socialministeriets sektoranalyse.

Såvel udgifterne til tværgående formål som udgifter målrettet mod de enkelte grupper af udsatte, herunder navnlig stof- og alkoholmisbrugere, er steget kraftigt i perioden. Der foreligger ikke oplys-

ninger, der muliggør beregninger af udviklingen i enhedsomkostningerne.

33.4. Borgerkontakt, brugerinddragelse og borgernes valgmuligheder

33.4.1. Borgerkontakt og brugerinddragelse

Handicapområdet

Med socialreformen, samt ændringer af retssikkerhedsloven, fik kommuner og amter fra 1998 pligt til at sikre brugerne af de sociale tilbud indflydelse på tilrettelæggelsen af de enkelte tilbud. Kommuner og amter blev tillige pålagt at sikre, at borgeren inddrages i behandlingen af sin egen sag. Derved formaliseredes en allerede udbredt praksis.

Det er desuden pålagt kommuner og amter at *tilbyde* personer med funktionsnedsættelser udarbejdelsen af en handleplan (§ 111), der skal tage udgangspunkt i borgerens ønsker og mål. Amterne har pligt til at nedsætte amtslige brugerråd, der rådgiver i sociale anliggender. Endelig er der i både amter og kommuner en række frivilligt etablerede samarbejds- og medindflydelsesorganer.

Handicapområdet er generelt karakteriseret ved et meget stort antal brugerorganisationer, hvoraf 29 af de større – ofte paraplyorganisationer – er samlet under paraplyorganisationen De Samvirkende Invalideorganisationer (DSI). Der er på det lokale, regionale og centrale niveau en lang tradition for at inddrage handicaporganisationerne i forberedelsen af initiativer med betydning for handicapområdet, jf. *boks 33.7*.

Boks 33.7. Hovedtræk vedrørende borgerkontakt og brugerinddragelse på handicapområdet

- Kommuner og amter skal inddrage brugerne ved tilrettelæggelse af de konkrete tilbud.
- Kommuner og amter skal inddrage den enkelte borger i behandlingen af sin egen sag.
- Personer med nedsat funktionsevne skal tilbydes en individuel handleplan.
- Handicappedes interesser varetages af et stort antal organisationer, som der er en lang tradition for at inddrage i forberedelsen af initiativer med betydning for handicapområdet.

Udsatte grupper

Der er i serviceloven en generel hjemmel til, at kommunerne eller amtet hver især eller i fællesskab kan nedsætte ét eller flere råd, der rådgiver kommunen eller amtet vedrørende tilrettelæggelsen af den sociale serviceindsats. Disse råd er mulige fora for inddragelse af bruger- og pårørendeorganisationerne på området.

Der er især i de senere år dannet en række bruger- og pårørendeorganisationer, der taler de udsattes sag. Der er dog ikke tale om en samlet gruppering, hvor organisationerne f.eks. er samlet under en paraplyorganisation.

På hjemløseområdet er der på initiativ af nuværende og forhenværende hjemløse etableret en landssammenslutning af nærudvalg i Danmark (SAND). På stofmisbrugsområdet er der taget forskellige initiativer i de seneste år. "Brugerforeningen", en forening for aktive stofmisbrugere, blev stiftet i 1993. Endvidere har værestederne dannet en landsforening "Landsforeningen af Væresteder for Stofafhængige og Tidligere Stofafhængige" (LVS), jf. *boks 33.8*.

Boks 33.8. Hovedtræk vedrørende borgerkontakt og brugerinddragelse på udsatteområdet

- Kommuner og amter kan, men er ikke forpligtet til at nedsætte råd, der rådgiver kommunen henholdsvis amtet om tilrettelæggelsen af indsatsen.
- Der er især i de senere år dannet en række bruger- og pårørendeorganisationer på området.

33.4.2. Borgernes valgmuligheder

Handicapområdet

Målgruppens bredde, graden af specialisering mv. lægger som udgangspunkt visse begrænsninger på, hvilke valgmuligheder der kan tilbydes de enkelte handicappede. Der er til mange af de tungere målgrupper et meget begrænset antal pladser og relativt få mulige leverandører. Da tilbuddene endvidere er meget udgiftstunge, er den ekstra kapacitet, som er en forudsætning for frit valg, ofte ikke til stede. Dette gælder dog ikke i forhold til dagtilbudsområdet, hvor en relativt stor kapacitet i mange amter har skabt mulighed for et velfungerende frit valg.

Det frie valg på handicapområdet omfatter blandt andet frit valg mellem tilsvarende botilbud efter serviceloven inden for og på tværs af amts- og kommunegrænser under forudsætning af, at personen opfylder betingelserne for optagelse i et botilbud i både fraflytnings- og tilflytningsamtet/kommunen. Personen, der gør brug af det frie valg, har ret til en bolig, som er egnet til to personer, hvis brugeren ønsker, at ægtefælle, samlever eller registreret partner fortsat skal indgå i husstanden.

Der er tillige frit valg med hensyn til handicaphjælper, idet den handicappede selv ansætter handicaphjælperen. Endvidere er der også en vis grad af frit valg inden for hjælpemiddelområdet og invalidebiler inden for de givne rammer. En bruger kan f.eks. i visse situationer vælge en anden kørestol, end den kommunen tilbyder, mod selv at afholde en eventuel merudgift, jf. *boks 33.9*.

Boks 33.9. Frit valg på handicapområdet

- Frit valg mellem tilsvarende botilbud inden for og på tværs af amts- og kommunegrænser.
- Frit valg med hensyn til handicaphjælper.
- Frit valg af leverandør af personlig pleje og praktisk bistand.
- En vis grad af frit valg med hensyn til hjælpemidler og invalidebiler.

Med reglerne om frit leverandørvalg i hjemmeplejen, der trådte i kraft 1. januar 2003, er de kommunale myndigheder blevet forpligtet til at lukke op for kvalificerede private leverandører af personlig og praktisk hjælp. Reglerne skal dels skabe valgfrihed for borgere og dels skabe konkurrence om levering af ydelserne, blandt

andet ved en øget gennemsigtighed i de krav, der i den enkelte kommune stilles til kvalitet og pris i hjemmehjælpen.

Hertil kommer, at serviceloven giver mulighed for at udbetale et kontant tilskud til personer, der har behov for personlig og praktisk bistand i hjemmet. Tilskuddet anvendes til hjælp, som den pågældende selv antager.

Efter serviceloven kan amterne medfinansiere løsninger i kommunalt regi. Amterne medfinansierede i 2002 knap 2.700 kommunale løsninger. Løsningerne omfatter både kommunale beskæftigelses-, aktivitets- og samværstilbud samt kommunale døgntilbud i bofællesskaber eller eget hjem.

I en række tilfælde har den med grundtakstfinansieringen indførte visitationsproces vist, at en ikke ubetydelig gruppe svært funktionshæmmede mennesker tilbydes hjælp i eget hjem gennem udmåling af massiv praktisk bistand mv. Disse personer opfylder ikke kravene om aktivitetsniveau mv., der kan udløse en hjælperordning. For disse mennesker vil ophold i amtslig eller kommunal boform være et relevant alternativ, men personerne har dog mulighed for at vælge at blive boende i eget hjem. 616 af disse foranstaltninger havde en årlig pris på mere end 600.000 kr. – heraf 132 over 1 mio.kr. Med udgangspunkt i gennemsnitstaksten for et amtsligt botilbud på 590.000 kr. (2002) kan det konstateres, at disse kommunale ”hjemme hos”-løsninger har relativt høje enhedsomkostninger.

Der foreligger ikke systematiske opsamlings af erfaringerne med frit valg på handicapområdet.

Udsatte grupper

For udsatte grupper kan der være særlige problemer med konkret at omsætte en målsætning om størst mulig indflydelse i praksis. Iværksættelsen af foranstaltningerne kan eksempelvis være en konsekvens af, at den pågældende ikke er i stand til at tage vare på sig selv og næppe heller i stand til at træffe rationelle valg.

Der er ofte kun et eller få tilbud at vælge imellem inden for et givet geografisk område. De socialt udsatte udgør kun en beskeden del

af befolkningen – omkring 1 pct. Samtidig er gruppen splittet op i meget forskellige grupper, som hver for sig kræver en særlig indsats. Derfor er der i dag kun i de allerstørste byer flere tilbud at vælge imellem.

Den geografiske nærhed vil samtidig ofte være afgørende i forhold til dagbehandlingstilbud. For længerevarende døgnbehandlingstilbud er den geografiske nærhed derimod af mindre betydning.

Regelsættet på området åbner følgende muligheder for frit valg:

- Stofmisbrugere har ret til at vælge mellem offentlige og private godkendte behandlingstilbud af tilsvarende karakter som det tilbud, amtet har visiteret til.
- Optagelse i midlertidige boformer for hjemløse og krisecentre kan ske ved direkte personlig henvendelse (selvmøderprincippet).

Der foreligger ikke en systematisk erfaringsopsamling med hensyn til udsatte gruppers anvendelse af det frie valg, jf. *boks 33.10*.

Boks 33.10. Hovedtræk vedrørende frit valg på udsatteområdet

- Stofmisbrugere har frit valg mellem behandlingstilbud, der svarer til det tilbud, som den pågældende er visiteret til.
- Selvmøderprincippet i relation til midlertidige boformer.

33.5. Faglig kvalitet og bæredygtighed

Faglig bæredygtighed handler om at sikre den faglige kvalitet i de sociale ydelser med henblik på at opnå en høj grad af målopfyldelse. Ved en faglig bæredygtig enhed forstås således en enhed, der personalemæssigt, teknologisk, organisatorisk og ledelsesmæssigt har forudsætninger for at løse opgaverne med en høj grad af målopfyldelse.

Faglig bæredygtighed i relation til handicappede og udsatte grupper handler på *myndighedsniveau* om, hvilket befolkningsgrundlag der skal til for at sikre en tilstrækkelig sagsvolumen som grundlag for opbygning af viden, ekspertise og rutine i forvaltningen i forhold til de mange og meget forskellige typer handicap og i forhold

til misbrugsproblemer, hjemløsevilkår og andre socialfaglige problemstillinger. Der skal sikres en kvalificeret udredning af behov og løsningsmuligheder. Det forudsætter viden om både normalsystemets tilbud og muligheder, om specialiserede sociale tilbud og ofte også om undervisningsmæssige og sundhedstilbud og andre sektorer, f.eks. retssektoeren (kriminelle udviklingshæmmede, nar-komaner mv.).

Det er en del af myndighedsopgaven at sikre, at der er tilbud, der svarer til de specialiserede behov. Denne del af myndighedsopgaven stiller krav om et betydeligt befolkningsgrundlag. Dette er dog ikke ensbetydende med, at bestillerfunktionen og leverandørfunktionen skal ligge samme sted.

På *leverandørniveau* handler faglig bæredygtighed om, hvor stort et antal brugere med sammenlignelige behov hver leverandør skal betjene for at kunne sikre kvalitet i tilbuddene.

Opretholdelsen af faglig bæredygtighed handler i høj grad også om at sikre og understøtte eksistensen af faglige miljøer samt stimulere netværksdannelse og videndeling – både på tværs af leverandørenheder og myndighedsgrænser. Det er en del af myndighedsansvaret at sikre og tilse, at leverandørleddet har og bibeholder denne kompetence.

Leverandøropgaven varetages i praksis af en række forskellige typer aktører spændende fra (amts)kommunale tilbud over tværkommunale og regionale samarbejder til private tilbud.

Der er dog ikke tale om et frit leverandørmarked. Blandt andet har amterne pligt til at godkende og føre tilsyn med de private tilbuds generelle egnethed.

En øget brug af markedsløsninger forudsætter, at der findes en flerhed af kvalificerede leverandører inden for et afgrænset geografisk område, der konkurrerer på et marked med betydelig gennemskuelighed om forholdet mellem pris og kvalitet hos de enkelte leverandører. Disse forudsætninger kan ikke siges at være opfyldt i dag. Graden af specialisering i tilbuddene betyder blandt andet, at der kun er plads til ganske få leverandører, hvilket hæmmer muligheden for en fri prisdannelse.

Dermed vanskeliggøres myndighedernes arbejde med at sikre de nødvendige tilbud (varetagelsen af forsyningsansvaret).

Hverken på handicap- eller udsatteområdet foreligger der større officielle analyser af sammenhængen mellem på den ene side myndighedsstørrelse og på den anden side faglig bæredygtighed på myndighedsniveau eller faglig kvalitet.

På baggrund af foreliggende statistikker kan det dog konstateres, at de fleste amtslige sociale ydelser forekommer relativt sjældent målt f.eks. i forhold til 10.000 indbyggere. Det forudsætter derfor et betydeligt befolkningsunderlag at komme til at visitere og behandle én type handicappede så ofte, at der kan oparbejdes og vedligeholdes et tilstrækkeligt vidensniveau. Hertil kommer, at nogle målgrupper, eksempelvis psykisk udviklingshæmmede, dækker over et antal meget specialiserede målgrupper med ganske særlige problemer, der forudsætter specialviden, ofte hentet fra flere fagområder, f.eks. i relation til sprogløs kommunikation, voldelig adfærd mv.

33.5.1. Handicapområdet

Handicapområdet præges af flere delvist modsatrettede tendenser. Navnlig på den kommunale del af handicapområdet afspejler den politiske målsætning om afinstitutionisering og integration af handicappede i normalsamfundet sig f.eks. i en tendens til øget brug af løsninger i borgerens nærmiljø og øget integration med normalsystemets tilbud og muligheder.

Samtidig præges navnlig den amtslige del af området af en modsatrettet udviklingstendens i retning af en stigende specialisering og individualisering af behandlingstilbuddene for de mest handicappede. Dette modsvares af udviklingen i amternes målgrupper, der gradvist udvides, i takt med at nye diagnoser opstår og nye behandlingsformer udvikles.

I relation til de handicappede, der har behov for meget specialiseret bistand, kræves et stort befolkningsgrundlag for at sikre en faglig bæredygtig varetagelse af myndighedsopgaven, herunder navnlig i relation til udredningsarbejdet og tilbudsmatchningen.

Tendensen til øget specialisering i tilbuddene øger kravene til befolkningsgrundlagets størrelse i forhold til opgavevaretagelsen på myndighedsniveauet.

På leverandørniveauet er der ikke nødvendigvis nogen snæver sammenhæng mellem på den ene side faglig bæredygtighed og på den anden side enhedsstørrelse. Således løses en række, navnlig mindre specialiserede opgaver, på fagligt bæredygtig vis af mindre enheder som f.eks. bofællesskaber med relativt få beboere. For de mere specialiserede tilbud gælder det dog, at der er behov for et betydeligt befolkningsgrundlag for at sikre en effektiv drift og kapacitetsudnyttelse. Tilsvarende forudsætter en bæredygtig varetagelse af forsyningsansvaret med en høj selvforsyningsgrad et betydeligt befolkningsgrundlag, jf. ovenfor om mulighederne for øget brug af markedsløsninger.

33.5.2. Udsatte grupper

Udviklingen i retning af løsninger, der i højere grad tager udgangspunkt i borgerens nærmiljø og i tilknytning til normalsystemets tilbud er særlig udtalt i forhold til udsatte grupper. Undersøgelser⁵ har vist, at stofmisbrugerens succes med den egentlige stofmisbrugsbehandling i høj grad er betinget af, at der i umiddelbar forlængelse af eller som integration i det sociale tilbud er skabt rammer for en normal boligsituation, netværksdannelser inden for almindelige samfundsmæssige omgangskredse og almindelige arbejdsmæssige vilkår.

For hjemløse eller hjemløsetruede er manglen på ordentlige boligforhold den væsentligste udløsende faktor for borgerens problemer eller reintegration i samfundet. Det er derfor væsentligt, at myndigheden kan kombinere viden om hjemløseforhold med normalsystemets tilbud og muligheder for boliganvisning, beskæftigelsesmæssige forhold og netværksdannelser.

⁵ Anette Storgaard, Center for Rusmiddelforskning, *Behandling i stedet for fængselsstraf*, 1999, s. 11.

Boks 33.11. Opsummering vedrørende faglig bæredygtighed

Faglig bæredygtighed handler om at sikre den faglige kvalitet i de sociale ydelser:

- På *myndighedsniveau* forudsætter faglig bæredygtighed et betydeligt befolkningsgrundlag og sagsvolumen for at sikre tilstrækkelig viden og rutine i forvaltningen i forhold til udredningsarbejdet og tilbudsmatching for de mange og meget forskellige målgrupper.
- Tilsvarende fordrer *leverandøropgaven* et betydeligt befolkningsgrundlag. De fleste amtslige sociale ydelser forekommer relativt sjældent målt f.eks. i forhold til 10.000 indbyggere. Tendenser til øget specialisering trækker i retning af større krav til faglig bæredygtighed på både myndigheds- og leverandørniveau.
- Leverandøropgaven er ikke nødvendigvis knyttet til bestillerrollen og kan varetages af en række forskellige typer aktører spændende fra kommunale tilbud over tværkommunale og regionale samarbejder til private tilbud. Forudsætningerne for et leverandørmarked for de mere specialiserede tilbud kan dog ikke siges at være opfyldt i dag.

33.6. Effektivitet

Der foreligger ikke egentlige større evidensbaserede undersøgelser af sammenhængen mellem effektivitet og myndighedsstørrelse henholdsvis institutionsstørrelse på hverken handicap- eller udsatteområdet.

Dette gælder navnlig i forhold til effekterne af de forskellige indsats, hvilket blandt andet hænger sammen med, at det generelt er vanskeligt at foretage egentlige opgørelser af den kvalitative effekt af indsatsen (dvs. at det således kan være vanskeligt at dokumentere, om indsatsen hjælper de pågældende mennesker til et bedre liv).

De betydelige forskelle i enhedsomkostningerne til forskellige typer af delvist substituerbare døgntilbud til handicappede, herunder navnlig på den amtslige del af handicapområdet, skyldes formentlig i vidt omfang forskelle i sammensætningen af modtagergrupperne og tilbuddenes organisering mv. Det kan dog også være en mulig indikation af, at opgaverne ikke nødvendigvis i dag løses lige effektivt.

Ud fra et mere snævert økonomisk effektivitetsbegreb må der endvidere forventes at være en vis sammenhæng mellem effektivitet og myndighedsstørrelse henholdsvis institutionsstørrelse *dels* som følge af stordriftsfordele i relation til fællesfunktioner og tværgående administrative funktioner mv., *dels* som følge af at det formentlig kræver en vis institutionsstørrelse for at sikre effektive personalenormeringer, vagtplaner mv.

Sammenfattende er der imidlertid ikke umiddelbart et tilstrækkeligt systematisk analytisk grundlag til at kunne udlede entydige konklusioner om eventuelle sammenhænge mellem myndighedsstørrelse, respektive institutionsstørrelse og effektivitet.

33.7. Særlige problemstillinger og forventede udfordringer

33.7.1. Handicapområdet

Der har gennem mange år været en udvikling på handicapområdet, hvor der dels har været fokuseret på nærhedsindsats og afinstitutionisering, individualisering og integration af handicappede i det øvrige samfund, dels har været lagt stor vægt på kvalitetsudvikling gennem specialiserede og målrettede løsninger, der sikrer, at den nyeste viden kommer den enkelte til gode.

Det må forventes, at et stigende antal handicappede fremover vil vælge at udnytte retten til at forblive i eget hjem frem for at få ophold på en institution. Da tilbuddene til handicappede i eget hjem i en række tilfælde er dyrere end institutionsophold, kan en sådan udvikling trække i retning af stigende udgifter.

Grænserne for, hvem der flytter til den private boform, er blevet flyttet ganske betydeligt gennem de seneste mange år. Personer, som man tidligere ikke kunne forestille sig bo under mere private former, bor i dag i selvstændig bolig af mere eller mindre beskyttet karakter, hvortil der er tilknyttet personlig støtte samt etableret mere formaliserede former for samvær.

Med ikrafttrædelsen af serviceloven 1. juli 1998 ophævedes institutionsbegrebet for voksne. Det betyder, at også boliger for handi-

cappede, der er organiseret med fællesfaciliteter, opfattes som børnenes eget hjem.

De stigende udgifter på området i de senere år er blandt andet en konsekvens af omstillingsprocessen. Jo mere plejkrævende handicappede, der udflyttes til eller udnytter retten til at forblive i selvstændige boliger, jo større sandsynlighed vil der være for, at udflytningerne er ressourcemæssigt mere krævende end institutionspladser, fordi det vil være vanskeligere at sikre en effektiv udnyttelse af arbejdskraften. Samtidig vil en fortsat øget individualisering af indsatsen samt specialisering af indsatsen for de mest handicappede kunne trække i retning af større krav til den faglige bæredygtighed, mens en øget brug af normalsystemets muligheder og tilbud kan reducere kravene til den faglige bæredygtighed.

Udgiftsvæksten er sket i forlængelse af klare politiske ønsker om at forbedre vilkårene for handicappede. Den manglende viden om effekterne af de forskellige indsatser har imidlertid vanskeliggjort de politiske prioriteringer inden for området såvel som i forhold til andre sektorområder. En fremtidig opbygning af en større viden om såvel de samfundsøkonomiske og velfærdsmæssige virkninger af indsatserne kan således forventes at åbne muligheder for en mere målrettet ressourceanvendelse. Omvendt kan en øget faglighed skabe pres for tilførsel af flere ressourcer.

Udgiftsudviklingen på *udsatteområdet* i det seneste årti med reale vækstprocenter på ca. 7 pct. årligt har været en konsekvens af en ekstraordinær opprioritering af området.

Fremadrettet må der således forudses et mere afdæmpet udgiftsforløb end i de seneste ti år. Udbygningen af indsatsen er sket i fravær af en nærmere viden om effekterne heraf. Dette har vanskeliggjort en præcis målretning af de tilførte ressourcer, hvorfor der kan være grundlag for en bedre ressourceudnyttelse.

Et større kendskab til effekterne af forskellige indsatser i forhold til forskellige målgrupper må samtidig formodes at ville gøre det lettere at tilpasse indsatserne til ændringer i målgruppernes størrelse og sammensætning, herunder f.eks. et voksende ”weekendmisbrug” af stoffer hos de unge.

Som på de øvrige dele af socialområdet må der forventes en fortsat udvikling i retning af, at sikring af individets rettigheder mv. sættes i fokus, hvilket kan skabe pres for yderligere ressource-tilførsler, jf. *boks 33.12*.

Boks 33.12. Hovedtræk vedrørende udviklingstendenser og udfordringer på handicap- og udsatteområderne

Handicapområdet

- Fortsatte krav om individualisering og specialisering af indsatsen vil skabe pres for øgede ressource-tilførsler.

Udsatte grupper

- Øget anvendelse af effektmålinger kan muliggøre en bedre ressource-udnyttelse.
- Øget fokus på individets rettigheder kan skabe pres for yderligere ressource-tilførsler.

33.8. Styrker og svagheder ved den nuværende struktur

En fordel ved den nuværende organisering er, at de specialiserede opgaver er forankret på et forvaltningsniveau med en høj grad af faglig og økonomisk bæredygtighed.

Placeringen af de specialiserede opgaver på amtsligt niveau kan give fordele i forhold til misbrugs- og handicapområderne, hvor der kan være behov for samarbejde med blandt andet sundhedssektoren, da det giver et bedre grundlag for at sikre et sammenhængende behandlingsforløb. Modsvarende kan der også være behov for samarbejde med det kommunale undervisnings-, arbejdsmarkeds- og boligområde samt det sociale område i øvrigt.

Det er endvidere en fordel, at kommunerne kan trække på specialiseret rådgivning og konsulentfunktion i amterne, hvorved mulighederne for kvalitetsløsninger i normalsamfundet udvides.

Opdelingen af opgaverne på to administrative niveauer indebærer imidlertid en vis uklarhed med hensyn til ansvarsfordelingen. Det kan give risiko for utilsigtede opgaveglidninger mellem de to niveauer med deraf følgende risiko for en u hensigtsmæssig opgaveløsning. Grundtastmodellen har dog bidraget til at afhjælpe pro-

blematikken ved at skabe mere hensigtsmæssige incitamenter på institutionsområderne mv., jf. *afsnit 33.2.* og *33.3.*

Kommuner, der løser opgaver selv, undgår betaling til amtet og kan i en række tilfælde opnå amtslig medfinansiering. Amterne får selv typisk den fulde gevinst ved at billiggøre de amtslige løsninger og bærer selv tompladsrisikoen og har derfor incitament til løbende kapacitetstilpasning.

Delingen af myndighedsansvaret kan skabe uklarheder i forhold til borgerne, f.eks. om, hvem der er den sagsbehandlende myndighed, og hvem borgeren skal klage til.

Det kan endvidere være et problem, hvis to myndigheder opererer med et forskelligt serviceniveau, herunder navnlig i forhold til tilbud, der kan løses i både kommunalt og amtsligt regi. Dette kan skabe et forventningspres, som kun vanskeligt kan indfries.

Endelig kan eventuel uenighed mellem myndighederne om valg af indsats medføre, at borgerne i visse tilfælde oplever længere sagsbehandlingstid.

Der har derudover i praksis vist sig afgrænsningsproblemer i forhold til områder, hvor der er et kommunalt henholdsvis amtsligt forsyningsansvar, idet finansieringen i disse tilfælde er forskellig.

Manglende faglig bæredygtighed i mindre kommuner kan endvidere indebære en risiko for, at flere eller færre end nødvendigt omfattes af specialsystemet, jf. *boks 33.13.*

Boks 33.13. Styrker og svagheder ved den nuværende organisering på handicap- henholdsvis udsatteområderne

Styrker:

- Specialiserede opgaver er forankret på et forvaltningsniveau, som er fuldt fagligt og økonomisk bæredygtigt.
- I forhold til handicap- og misbrugsområdet kan placeringen af opgaverne på samme niveau som blandt andet sundhedssektoren indebære bedre muligheder for tilrettelæggelse af sammenhængende forløb.
- Kommunerne kan trække på specialiseret rådgivning og konsulentfunktion i amterne, hvorved mulighederne for kvalitetsløsninger i normalsamfundet udvides.

Svagheder:

- Risiko for opgaveglidninger på grund af deling af substituerbare tilbud mellem to administrative niveauer. Dog modvirker grundtakstreformen risikoen.
- Delingen af myndighedsansvaret kan skabe uklarheder i forhold til borgerne, ligesom opgaveplaceringen kan svække sammenhængen med de øvrige sociale tilbud.
- Forskelligt serviceniveau på de to myndighedsniveauer kan skabe et forventningspres, som kun vanskeligt kan indfries. Ligeledes kan eventuel uenighed mellem myndighederne om valg af indsats i visse tilfælde medføre længere sagsbehandlingstid.
- Manglende faglig bæredygtighed i mindre kommuner kan føre til, at flere eller færre end nødvendigt omfattes af specialsystemerne.

34

Børne- og ungeområdet

34.1. Sammenfatning

Området børn og unge med behov for særlig støtte omfatter dels børn og unge med sociale og adfærdsmæssige problemer, dels børn og unge med medfødte eller erhvervede handicap. Kapitlet behandler primært hjælpeforanstaltningsområdet, herunder kommunernes forebyggende foranstaltninger for børn og familier med sociale vanskeligheder, anbringelser af børn uden for hjemmet og de særlige amtslige dag- og klubtilbud til børn med handicap. Herudover berøres amternes specialrådgivning over for børn og unge og kommuner samt amternes undersøgelses- og behandlingstilbud.

I de senere år har området været karakteriseret ved en betydeligt større udgiftsvækst end de øvrige offentlige serviceområder. Siden 1995 har den gennemsnitlige årlige realvækst udgjort ca. 7 pct. En vækst af denne størrelsesorden vil ikke være realistisk fremover, og en mere effektiv udgiftsstyring af området vil derfor være en central udfordring i de kommende år. Det første trin i bestræbelserne på at få udgiftsvæksten under kontrol er grundtakstreformen, som trådte i kraft den 1. januar 2002. På nuværende tidspunkt er det ikke muligt at vurdere reformens fulde effekt, men en vis opbremsning i udgiftsvæksten synes indtruffet. Udgiftsstyringen indebærer dog fortsat væsentlige udfordringer.

Der kan identificeres to markante udviklingstendenser på området. Den ene er udviklingen mod øget sammenhæng og integration med normalsystemets tilbud, der bygger på ønsket om en tidlig og forebyggende indsats. Denne udviklingstendens trækker i retning

af mindre krav til det nødvendige befolkningsunderlag for at sikre en faglig bæredygtighed.

Den anden er en stigende specialisering i indsatsen, der er hjulpet på vej af ny viden samt bruges og pårørendes berettigede forventninger om, at denne viden kommer til anvendelse i den samlede tilbudsvifte. Det gælder såvel i relation til svært skadede eller handicappede børn og de lettere målgrupper, hvor et specialiseret tilbud kan være en forudsætning for hel eller delvis integration i normalsystemet. Denne udviklingstendens trækker alt andet lige i retning af større krav til befolkningsunderlaget for at sikre faglig bæredygtighed.

Der foreligger i dag ingen analyser af effektiviteten i eller effekterne af indsatsen på området. Prisudviklingen med kraftigt stigende enhedsomkostninger blandt andet som følge af øget anvendelse af dyrere løsninger indikerer dog, at der er et effektivitetsproblem på området. Endvidere indikerer variationer i udgifterne pr. plads i de amtslige døgntilbud et potentiale for forbedret ressourceanvendelse, om end talmaterialet ikke giver grundlag for entydige konklusioner om årsagerne til variationerne i udgifterne pr. plads.

I forhold til den kommunale varetagelse af opgaverne på hjælpeforanstaltningsområdet viser undersøgelser foretaget af KL og SFI, at kommunernes visitationspraksis varierer meget. Undersøgelserne viser imidlertid ikke, om variationerne skyldes problemer, der optræder oftere i mindre kommuner end i større. Et arbejdsnotat fra SFI viser dog, at de store kommuner i langt højere grad end de små og mellemstore kommuner systematisk gennemfører lovgivningskravet om en såkaldt grundig undersøgelse af, om barnet trænger til særlig støtte (§ 38-undersøgelse).

Socialministeriet vurderer, at en stor del af de nuværende mindre kommuner ikke vil være fagligt bæredygtige i forhold til myndighedsopgaven, blandt andet som følge af at de har en for lille sagsvolumen til fremover at klare opgaverne alene.

For en række specialiserede målgrupper skal der et meget betydeligt befolkningsunderlag til at sikre bæredygtige løsninger i forhold til varetagelsen af *myndighedsopgaven*, herunder sikringen af forsyningsansvaret (dvs. at der er de nødvendige tilbud til de forskel-

lige målgrupper). På baggrund af eksisterende statistikker kan det konstateres, at de fleste af de specialiserede ydelser i amterne forekommer relativt sjældent, målt f.eks. i forhold til sammenlignelige ydelser pr. 10.000 indbyggere.

I forhold til varetagelsen af *leverandøropgaven* er der ikke nødvendigvis nogen entydig sammenhæng mellem på den ene side faglig bæredygtighed og på den anden side enhedsstørrelse. Således løses navnlig en række mindre specialiserede opgaver på fagligt bæredygtig vis af mindre enheder. For de mere specialiserede tilbud gælder det dog, at der er behov for et betydeligt befolkningsgrundlag for at sikre en effektiv drift og kapacitetsudnyttelse. Tilsvarende forudsætter en bæredygtig varetagelse af forsyningsansvaret med en høj selvforsyningsgrad et betydeligt befolkningsgrundlag.

Den nuværende struktur sikrer, at de mere specialiserede opgaver, for så vidt angår leverandør/forsyningsopgaven varetages på et niveau med en høj grad af faglig og økonomisk bæredygtighed, samt at kommunerne kan trække på specialiseret rådgivning og konsulentfunktion i amterne, hvorved mulighederne for kvalitetsløsninger i normalsystemet udvides.

Organiseringen indebærer dog samtidig, at kommune og amt ved omkostningstunge foranstaltninger skal være enige om foranstaltningen og prisen herfor. Det kan indebære en risiko for uenighed mellem de to myndigheder.

Der er et stort behov for at få faglighed og økonomi til at spille bedre sammen og et øget krav til økonomisk styring. Ligeledes er der brug for et øget og bedre samspil med normalsystemerne i forhold til den forebyggende og mindre specialiserede indsats for at modvirke den generelle tendens i retning af øget brug af specialtilbud. Dette vanskeliggøres af den nuværende adskillelse af beslutningskompetence og forsyningsansvar på henholdsvis kommunalt og amtskommunalt niveau samt af den todelte finansiering.

Grundtakstreformen har dog skabt økonomiske incitamenter for kommunerne til at fokusere på og udvikle alternative løsninger til de højt specialiserede tilbud, ligesom reformen har givet amterne økonomiske incitamenter til at sikre en mere optimal økonomisk styring af det specialiserede område. Det er endnu uvist, om

grundtakstreformen indeholder tilstrækkelige økonomiske incitamenter til at sikre den ønskelige økonomiske styring.

34.2. Beskrivelse af opgaverne på børne- og ungeområdet

Kommuner og amter arbejder på dette område med et meget bredt spektrum af børn, unge og familier med meget forskellige behov og muligheder. Det rækker fra generelt velfungerende og ressourcestærke familier, hvor der opstår et akut og afgrænset problem til familier, der i generationer har været i nærkontakt med socialforvaltningen, og hvor der er behov for en mangefacetteret støtte under hele opvæksten, herunder muligvis tvangsfjernelse af et eller flere børn. Det rækker også fra forældre, der får et multihandicappet barn, hvor der livslangt vil være behov for og ønske om specialiseret og kompleks støtte fra mange faggrupper, til indvandrerfamilier med stigende marginaliserings- og til sidst alvorlige kriminalitets- og misbrugsproblemer hos et eller flere børn.

Opgaverne på området omfatter først og fremmest anbringelser uden for hjemmet samt en række andre hjælpeforanstaltninger, de særlige amtslige dag- og klubtilbud, amternes specialrådgivning, undersøgelse og behandling af børn og unge og konsulentbistand og vejledning til kommuner, jf. *boks 34.1*.

Boks 34.1. Hovedopgaver på børne- og ungeområdet

- Hjælpeforanstaltninger, herunder
 - kommunernes behandling af børnesager, f.eks. anbringelser uden for hjemmet samt forebyggende foranstaltninger
 - amtsligt forsyningsansvar i forhold til døgninstitutioner og ambulans behandling, f.eks. aflastningsophold, familiebehandling og varetægtssurrogat samt strafafsoning i såvel sikrede som åbne pladser.
- Amtslig rådgivning og konsulentstøtte til kommunerne og amternes rådgivning, undersøgelse og behandling af børn og unge samt deres familier.
- De særlige amtslige dag- og klubtilbud til børn, rettet mod børn, som på grund af betydeligt og varigt nedsat fysisk eller psykisk funktionsevne har et særligt behov for støtte.
- Amternes godkendelse af og tilsyn med de private opholdssteder.

Kommunerne skal som myndighed foretage undersøgelser og på den baggrund træffe beslutning om valg af foranstaltning samt foretage løbende tilsyn og opfølgning i forhold til børn og unge med et eventuelt behov for særlig støtte.

Amterne skal sørge for, at der er det nødvendige antal pladser i særlige dag- og klubtilbud. Amtet træffer afgørelse om optagelse i særlige dag- og klubtilbud efter indstilling fra opholdskommunen.

Amterne har endvidere pligt til at sørge for det nødvendige antal pladser på institutioner for børn og unge og har ansvar for at godkende og føre tilsyn med opholdssteder. Plejefamilier godkendes derimod af kommunen. Amterne har forsyningspligten i relation til såvel døgntilbud som ambulante behandlingstilbud.

Serviceoven pålægger således amter og kommuner en række myndigheds- og driftsopgaver, jf. *boks 34.2*.

Boks 34.2. Oversigt over amtslige og kommunale myndigheds- og driftsopgaver

Myndighedsopgaver

Særlige dag- og klubtilbud:

Kommunernes myndighedsopgaver:

- Beslutninger om serviceniveauet inden for lovgivningens rammer.
- I de konkrete sager udreder kommunen sagen, og i tilfælde af at barnet ønskes optaget i et særlig dagtilbud, indstilles beslutningen til amtet.

Amtslige myndighedsopgaver:

- Beslutninger om serviceniveauet inden for lovgivningens rammer.
- Afgørelser om optagelse i specialdag- eller klubtilbud til handicappede børn efter indstilling fra kommunen.
- Tilsyn med det særlige dag- og klubtilbud.
- Sikring af det nødvendige antal pladser i særlige dag- og klubtilbud til handicappede børn.

Hjælpeforanstaltninger:

Kommunernes myndighedsopgaver:

- Undersøgelser af børn, der evt. har behov for særlig støtte.
- Beslutninger om hvilke foranstaltninger der evt. skal iværksættes, evt. i samarbejde med amtet (ved foranstaltninger over grundtakstniveau).
- Tilsyn med børns forhold under anbringelse og godkende tilsyn med plejefamiliers forhold.

- Fastlæggelse af serviceniveauet inden for lovgivningens rammer.

Amtslige myndighedsopgaver:

- Godkendelse og tilsyn med opholdssteder og døgninstitutioner.
- Sammen med kommunen beslutte om børn og unge skal tilbydes døgnophold over grundtakstniveau.
- Sikring af det nødvendige antal pladser i døgnophold og ambulante behandling (forsyningsansvaret).
- Fastlæggelse af serviceniveau og indhold inden for lovgivningens rammer i døgnophold og ambulante behandling samt i forhold til rådgivning, undersøgelse og behandling af børn og unge og deres familier og rådgivning og konsulentstøtte til kommuner.

Driftsopgaver:

Kommunale driftsopgaver:

- Rådgivning til børn, unge og deres familier.
- Efter aftale med amtet kan kommunen drive en døgninstitution.
- Forebyggende foranstaltninger.

Amtslige driftsopgaver:

- Drift af særlige daginstitutioner eller indgåelse af aftale med selvejende institutioner og kommuner om, at de varetager driften.
- Specialrådgivning af børn, unge og deres familier samt rådgivning og konsulentstøtte til kommuner. Rådgivning og konsulentstøtte gives fra særlige amtslige eller lands- og landsdelsdækkende rådgivningsinstitutioner, fra forvaltningerne og fra de amtslige institutioner i øvrigt.
- Drift af døgninstitutioner og institutioner til ambulante behandling eller indgåelse af aftale med selvejende institutioner og kommuner om, at de varetager driften.

Grundtakstreformen fra 1. januar 2002 ændrede ikke opgavefordelingen mellem amter og kommuner i relation til børn og unge. Der kom dog en særlig regel om, at amtets finansieringsansvar forudsætter, at amtet er enig i visitationen, også til døgntilbud, hvor kommunerne formelt har visitationsansvaret alene.

Udgangspunktet i grundtakstmodellen er, at kommuner og amter selv afholder udgifter ved de foranstaltninger, de selv iværksætter. I praksis gælder dette fortrinsvis de forebyggende foranstaltninger og de billigere anbringelser.

Hvis kommunen vurderer, at der må iværksættes en større foranstaltning, hvor udgifterne vil overskride grundtakstniveauet på 308.900 kr. årligt (2004) for særlige dagtilbud og 425.800 kr. årligt (2004) for døgnophold, skal amtet inddrages. I sådanne sager sker

visitationen i samarbejde mellem amtet og kommunen, og de to myndigheder må blive enige om, hvilken foranstaltning der skal iværksættes, og prisen herfor. Kommunen betaler grundtaksten (dog højest de faktiske udgifter), og amtet afholder alle udgifterne herover.

Modellen indebærer, at amterne afholder alle marginale udgiftsændringer over grundtaksterne. Amterne bærer således alle eventuelle merudgifter ved uudnyttet pladskapacitet eller ineffektiv drift af døgninstitutioner. Samtidig har kommunerne det fulde finansieringsansvar for de billigere foranstaltninger. Modellen indebærer dermed, at beslutningskompetence og finansieringsansvar i højere grad følges ad.

Udgifterne til børne- og ungeområdet udgjorde i 2002 ca. 9,6 mia.kr. svarende til godt 3,5 pct. af kommuners og amters samlede serviceudgifter, jf. *boks 34.3*.

Boks 34.3. Nøgletal på børne- og ungeområdet

- I 2002 udgjorde udgifterne til anbringelser uden for hjemmet ca. 7,1 mia. kr. (2003-PL).
- Udgifterne er i 2003 budgetteret til at udgøre ca. 9,1 mia.kr. Heraf forventes ca. 72 pct. afholdt i KL-kommunerne, 15 pct. i amterne og 12 pct. i København og Frederiksberg kommuner. Udgifterne svarer til godt 3,4 pct. af kommuners og amters samlede serviceudgifter.
- I løbet af 2001 var ca. 15.000 børn og unge under 18 år anbragt uden for hjemmet. Det svarer til godt 1 pct. af alle børn og unge.
- Ved udgangen af 2001 var i alt 6.492 børn anbragt i familiepleje. 3.371 børn og unge var anbragt på en døgninstitution og 2.200 havde ophold i socialpædagogiske opholdssteder. Det tilsvarende antal for 2002 udgør if. foreløbige opgørelser hhv. 6.560, 3.350 og 2.460.
- Gennemsnitsudgiften for ophold i døgnpleje er godt 350.000 kr. årligt, mens gennemsnitsudgiften for døgninstitutionsoophold er godt 800.000 kr. årligt (2003-PL).
- Antallet af børn og unge, der modtager en eller flere former for forebyggende foranstaltninger udgjorde pr. 31.12.2001 ca. 13.000 årligt. Udgifterne til forebyggende foranstaltninger udgjorde i 2001 ca. 2,3 mia.kr. (2003-PL). Antallet af børn og unge, der modtager en eller flere former for forebyggende foranstaltninger, udgjorde i 2002 if. en foreløbig opgørelse ca. 14.000.
- Udgifterne til forebyggende foranstaltninger udgjorde i 2002 ca. 2,5 mia.kr. (2003-PL).
- I 2002 var omkring 750 anbragt på sikrede pladser (inkl. ungdomssanktionsophold af typisk to måneders varighed). Amtsrådsforeningen har opgjort antallet af sikrede pladser til 85 i 2002. En sikret plads koster på årsbasis gennemsnitligt godt 1,4 mio.kr. og er dermed i gennemsnit den dyreste foranstaltning på børne- og ungeområdet.

I marts 2002 var der i alt:

- 1.702 indskrevne i særlige dag- og klubtilbud.
- 227 døgninstitutioner for børn og unge. Disse var for størstepartens vedkommende (67 pct.) amtsinstitutioner, mens resten, 29 pct. privat/selvejende institutioner og 3 pct. kommunalt ejede institutioner, blev drevet efter aftale med amtet.
- 86 særlige dag- og klubtilbud. Den helt overvejende del af disse var ejet af amterne, nemlig 80 pct., mens 16 pct. var kommunalt ejet, og 4 pct. private og blev drevet efter aftale med amtet.
- 1.201 børn og unge med nedsat fysisk eller psykisk funktionsevne og 2.224 med sociale adfærdsproblemer indskrevet til rådgivning i amterne.

Anm.: Udgifterne i Bornholms Regionskommune er medregnet som udgifter i KL-kommunerne.

Kilde: Den sociale ressourceopgørelse 2001 og 2002, kommunale regnskaber, samt Amtsrådsforeningen: *Nøgletal på Børn og unge-området*, 2002.

Anbringelsessagerne udgør langt størstedelen af udgifterne på børne- og ungeområdet. I 2002 udgjorde udgifterne til anbringelser således godt 7,1 mia.kr. (2003-PL). I 2002 var gennemsnitsprisen for døgnpleje (socialpædagogiske opholdssteder, familiepleje, kost- og efterskoleophold, eget værelse mv.) godt 350.000 kr. årligt, mens døgninstitutionsoophold i gennemsnit kostede godt 800.000 kr. årligt (2003-PL).

De amtslige døgninstitutioner henvender sig dels til børn og unge med adfærdsvanskeligheder, dels til børn og unge med handicap. Omfanget af amtslige døgn tilbud udgjorde i alt ca. 3.500 pladser, jf. *boks 34.4*.

Boks 34.4. Amtslige specialtilbud på børne- og ungeområdet

Amternes samlede pladsforbrug udgjorde 3.587 i 2002, heraf 2.506 pladser i døgninstitutioner for adfærdsvanskelige og 1.081 pladser i døgninstitutioner for handicappede.

De amtslige døgntilbuds specialiseringsgrad kan illustreres med antallet af pladser pr. 10.000 indbyggere. Således er der i gennemsnit seks pladser i døgntilbud til adfærdsvanskelige børn og unge pr. 10.000 indbyggere, mens det tilsvarende antal pladser i døgntilbud til handicappede børn er tre.

Døgntilbuddene til børn og unge med adfærdsvanskeligheder kan opdeles i følgende hovedtyper:

- Områdeinstitutioner (ca. 15 pct. af pladserne).
- Småbørns- og familieinstitutioner (ca. 15 pct. af pladserne).
- Behandlingsinstitutioner til børn i skolealderen (ca. 45 pct. af pladserne).
- Døgninstitutioner for unge (ca. 25 pct. af pladserne).

Døgntilbuddene til børn og unge med handicap kan opdeles i følgende hovedtyper:

- Institutioner for børn og unge med nedsat psykisk/fysisk funktionsevne
- Institutioner for børn og unge med stærkt nedsat psykisk/fysisk funktionsevne og plejehov.
- Institutioner for børn og unge med autisme/udviklingsforstyrrelser.
- Aflastningstilbud.

En række af specialtilbuddene tilbyder pladser på landsdels- og landsniveau, idet tilbuddene er så stærkt specialiserede, at amterne ikke hver for sig har den nødvendige størrelse til en bæredygtig opgaveløsning. Årligt modtager ca. 850 personer et dag- eller botilbud af kortere eller længere varighed fra et af de lands- og landsdelsdækkende institutioner/funktioner, hvor beliggenhedsamtet er driftsamt, og de øvrige amter betaler efter brug eller objektive kriterier.

Hertil kommer antallet af personer, der modtager tilbud fra institutioner, der er etableret for at betjene et større geografisk område, og institutioner, der de facto gør det. I 2002 havde i alt 750 børn og unge ophold i en af de sikrede døgninstitutioner.

Anm.: Pladsforbrug i Københavns og Frederiksberg kommuner er ikke medtaget.

Kilde: Amtsrådsforeningens statistikdatabase samt Amtsrådsforeningen: *Nøgletal på Børn og unge-området*, 2002.

34.3. Hovedtræk i udviklingen fra 1970

Ved socialreformen i 1970'erne fik kommunerne det primære ansvar over for borgeren, ligesom kommunerne fik adgang til at træffe de fleste individuelle afgørelser. Kommunerne havde endvidere

ansvaret for de brede, almene tilbud inden for dagtilbud for børn og unge, f.eks. de mindre specialiserede døgntilbud som familiepleje.

Amterne fik ansvaret for større og mere specialiserede opgaver, der krævede et større befolkningsunderlag. På børne- og ungeområdet drejede det sig om særlige daginstitutioner, specialrådgivning af børn og unge og kommuner samt driften af døgninstitutioner og ambulante behandlingstilbud for børn og unge.

Finansieringen af de sociale udgifter blev med indførslen af bistandsloven omlagt således, at kommunerne gennem refusion og bloktilskud fik dækket en lige så stor del af deres udgifter til sociale formål som under den indtil 1976 gældende ordning. Kommunerne oppebar under denne ordning meget forskellige tilskud og refusioner for de ydelser, der indgik i bistandsloven. I gennemsnit for hele området udgjorde disse statstilskud mv. ca. 67 pct. Med bistandsloven fik kommunerne refunderet 50 pct. af deres udgifter og fik generelle tilskud svarende til de 17 pct.

I 1985 gennemførtes en delt finansiering mellem kommuner og amter af alle døgnophold og særlige dag- og klubtilbud for børn og unge, jf. *boks 34.5*.

Boks 34.5. Hovedtræk i udviklingen på børne- og ungeområdet siden 1970

- I 1976 omlagdes finansieringen af kommunernes tilbud til en kombination af refusioner og bloktilskud.
- I 1985 gennemførtes delt finansiering, således at amt og kommune hver skulle afholde 50 pct. af udgifterne til døgnophold og særlige dag- og klubtilbud for børn og unge.
- I 1993 overtog kommunerne opgaven med at godkende og føre tilsyn med opholdssteder for mere end fire børn og unge.
- I 1993 overtog amterne statens finansieringsandel på 50 pct. af udgifterne til forebyggende foranstaltninger for børn og unge.
- Med sociallovsreformen i 1998 blev opgaven med at godkende og føre tilsyn med opholdssteder flyttet tilbage fra kommunerne til amterne. Amterne fik godkendelses- og tilsynspligten i forhold til alle opholdssteder uanset størrelse samt kost- og efterskolerne.
- I 2002 erstattede grundtaksmodellen den hidtidige delte finansiering.

Den delte finansiering åbnede for kombinationer og glidninger i opgaveudførelsen mellem kommunale og amtslige tilbud uden hindringer i finansieringssystemet. Den delte finansiering stillede derfor særlige krav om en samordnet udvikling af tilbud og indsats.

”Lotz III-udvalget”, nedsat i 1988, foreslog, at kommunerne fuldt ud overtog de amtslige opgaver på det sociale område med henblik på at gennemføre fuld lokal ansvarlighed. Udvalget pegede samtidig selv på behovet for en bred debat. Efter en sådan blev resultatet, at Folketinget var uenig i udlægningen og nedsatte ”Landsudvalget vedrørende den sociale opgavefordeling”, som konkluderede, at der ikke på daværende tidspunkt var grundlag for at overdrage amternes ansvarsområder til kommunerne. Udvalget anbefalede i stedet en fortsat glidende udvikling, så brugere, hvis behov på et tidspunkt forudsatte en amtslig løsning, kunne overgå til kommunal løsning, efterhånden som mulighederne herfor opstod.

Den 1. januar 1993 overtog kommunerne opgaven med at godkende og føre tilsyn med opholdssteder for mere end fire børn og unge fra amterne. Samtidig overtog amterne statens hidtidige finansieringsandel (50 pct.) af forebyggende foranstaltninger for børn og unge.

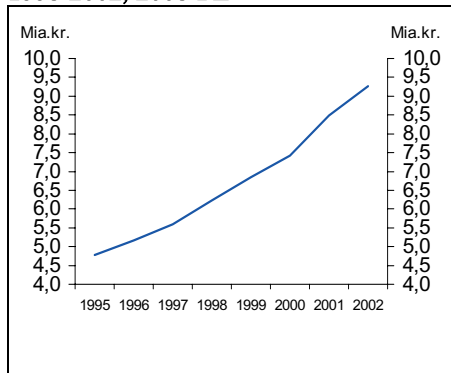
I 1997 gennemførtes sociallovsreformen med virkning fra medio 1998. Bistandsloven var på det tidspunkt blevet ændret 140 gange, og blandt andet derfor var der fokus på behovet for en reform. Reformen indebar eksempelvis, at ansvaret for godkendelse af opholdssteder for børn og unge, som modtager flere end fire personer, blev flyttet tilbage til amterne. Amterne fik dermed ansvar for godkendelse og tilsyn af alle opholdssteder uanset størrelse samt kost- og efterskoler.

Den 1. januar 2002 erstattede grundtakstmodellen den hidtidige delte finansiering af udgifter i lov om social service. Grundtakstmodellen bygger på et princip om, at hver myndighed selv afholder omkostningerne til de tilbud, som den sætter i gang. På børne- og ungeområdet indebar reformen f.eks., at kommunernes udgifter til forebyggende foranstaltninger for børn og unge afholdes fuldt ud af kommunen, hvor udgifterne før blev delt med amtet.

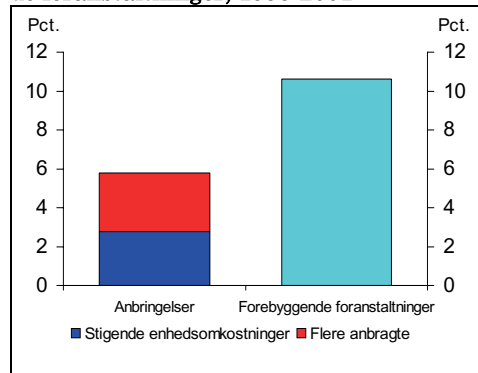
For at opnå økonomisk neutralitet indgår det i grundtakstmodellen, at kommunen skal betale en grundtakst. Dog højst de faktiske udgifter, når den benytter et amtsligt tilbud eller et privat eller kommunalt døgntilbud. Muligheden for at indgå aftale amt og kommune imellem blev dog bevaret. Amt og kommune kan således aftale, at amtet finansierer udgifter over grundtakstniveau til private eller kommunale tilbud, der aflaster den amtslige forpligtelse på et grundtakstdækket område. Grundtakstfinansieringen ændrer således ikke ved, at amterne fortsat har pligt til at sørge for de mere specialiserede tilbud som døgninstitutioner til børn, der skal anbringes uden for hjemmet.

Indførslen af grundtakstmodellen var blandt andet foranlediget af, at udgifterne på børne- og ungeområdet i en årrække var vokset betydeligt kraftigere end på øvrige serviceområder. Fra regnskab 1995 til regnskab 2002 har den årlige realvækst i gennemsnit udgjort knap 7 pct. årligt. Udgifterne til forebyggende foranstaltninger var med en realvækst på knap 10 pct. særlig kraftig, jf. *figurer 34.1a. og 34.1b.*

Figur 34.1a. Udviklingen i nettodriftsudgifter på børne- og ungeområdet, 1993-2002, 2003-PL



Figur 34.1b. Gennemsnitlig årlig vækst i udgifterne til anbringelser og forebyggende foranstaltninger, 1995-2001



Kilde: Kommunale budgetter og regnskaber. Konti 5.20, 5.21, 5.23 og 5.24 (Sikrede institutioner: ny funktion for regnskab 2002 og frem).

Anm.: Enhedsomkostninger er ikke beregnet for de forebyggende foranstaltninger, da en opgørelse af disse vil variere med optællingsmetode.

Kilde: Kulegravning I. DST. Kommunale budgetter og regnskaber samt *Bistand til børn og unge*.

Stigende enhedsomkostninger udgør én væsentlig forklaring på væksten i udgifterne på børne- og ungeområdet, jf. *tabel 34.1*. De reale enhedsomkostninger er således øget med ca. 4,5 pct. årligt. Stigningen i enhedsomkostningerne har været størst på de socialpædagogiske opholdssteder. De stigende enhedsomkostninger må blandt andet ses i lyset af, at der i perioder har været mangel på pladser¹ samt stigende efterspørgsel efter pladser i familiepleje og opholdssteder.

Tabel 34.1. Enhedsomkostninger i 1000 kr., opgjort som de samlede nettodriftsudgifter pr. helårsanbragt

| 1000-kr. (2003-PL) | 1995 | 1996 | 1997 | 1998 | 1999 | 2000 | 2001 | 2002 ¹⁾ | Ændring 1995-2002 | Ændring 1995- 2002, p.a. |
|-------------------------------------|------|------|------|------|------|------|------|--------------------|----------------------|--------------------------------|
| Døgninstitutioner | 708 | 727 | 774 | 819 | 889 | 873 | 895 | 897 | 26,7 pct. | 3,4 pct. |
| Familiepleje, opholdssteder mv..... | 278 | 298 | 325 | 340 | 341 | 346 | 363 | 376 | 35,3 pct. | 4,4 pct. |

Anm.: Det er ikke muligt at underopdele udgifter til anbringelse i familiepleje, opholdssteder, kost- og efterskoler samt eget værelse, og enhedsudgifterne for disse foranstaltninger opgøres derfor under et. Der er korrigeret, for at udgifter til vidtgående specialundervisning på døgninstitutionerne fra og med 1. august 1998 skulle udskilles fra selve anbringelsen. Da det erfaringsmæssigt kan tage tid, før sådanne ændringer indarbejdes i konteringspraksis, er det faktiske beløb, som lå til grund for DUT-sagen (189,4 mio.kr. i 97-p/l), indfaset i beregningen af enhedsomkostninger med 50 pct. i 1999 og 100 pct. i 2000. Helårsanbragte er beregnet som antal anbragte den 31.12 i året og året før.

1) Antallet af anbragte i 2002 er foreløbige tal fra Danmarks Statistik.

Kilde: Finansministeriet mfl., 2002.

En anden væsentlig forklaring er, at stadig flere børn og unge omfattes af tilbuddene. Eksempelvis er andelen af børn, der anbringes uden for hjemmet øget fra ca. 0,9 pct. i 1993 til knap 1,1 pct. i 2000, og antallet af børn og unge, der modtager en eller flere for-

¹ Finansministeriet mfl., *Udfordringer og muligheder - den kommunale økonomi frem mod 2010*, 2002.

mer for forebyggende foranstaltninger, er i samme tidsrum steget fra knap 5.500 til 11.500.² Yderligere forklaringer kan være en stigning i antallet af behandlingskrævende børn samt en styrket forebyggende indsats, øget opsporing af støttekrævende børn mv.

34.4. Borgerkontakt, brugerinddragelse og borgernes valgmuligheder

På *hjælpeforanstaltningsområdet* er brugerinddragelsen i høj grad reguleret i loven ved traditionelle retssikkerhedsgarantier. Herudover er form og indhold af borgerens inddragelse i høj grad op til den enkelte sagsbehandler.

De seneste årtier har været præget af en øget brugerinddragelse, øget valgfrihed og øget samarbejde mellem borger og myndighed. Det har været målet, at begyndende problemer hos et barn eller en ung i vid udstrækning skal løses i hjemmet og dermed i barnets eller den unges ”nære miljø” i samarbejde med familien og med bistand fra søskende, bedsteforældre og andre, som er i kontakt med barnet eller den unge. Det er dog hidtil ikke lykkedes at nedbringe antallet af anbringelser, jf. *afsnit 34.3*.

For så vidt angår indsatsen for handicappede børn, er området præget af relativt mange forældre- og brugerorganisationer, der navnlig er aktive i forhold til forebyggende tiltag, dagtilbud og anbringelse. Derimod er der relativt få organisationer med fokus på indsatsen over for børn og unge fra socialt udsatte familier. Denne del af målgruppen og deres familier tilhører – i modsætning til handicappede børn – således ofte en svag gruppe i samfundet, som typisk ikke organiserer sig.

Den sociale lovgivning på børne- og ungeområdet forudsætter, at den enkelte borger inddrages i et samarbejde med myndighederne omkring tilrettelæggelsen af et forebyggende forløb eller ved en anbringelse, jf. *boks 34.6*.

² Finansministeriet mfl., *Udfordringer og muligheder - den kommunale økonomi frem mod 2010*, 2002.

Boks 34.6. Eksempler på servicelovens krav til brugerinddragelse i forhold til hjælpeforanstaltninger

Det fremgår blandt andet af lovgivningen:

- at alle børn og unge altid skal høres i sager om foranstaltninger efter servicelovens kap. 8, og inden der træffes afgørelse om ophør af en anbringelse, medmindre barnets modenhed efter en konkret vurdering taler imod det
- at kommunen ved udarbejdelse af handleplan for barnet eller den unge skal inddrage denne samt forældrene med henblik på at afdække det samlede behov for fremtidige foranstaltninger
- at kommunen ved tvangsmæssige undersøgelser af børn og unge, tvangsmæssige anbringelse og andre tvangsmæssige foranstaltninger skal tilbyde forældremyndighedens indehaver gratis advokatbistand, således at forældremyndighedens indehaver får en reel mulighed for at gøre indvendinger. Hermed sikres borgerens ret til at få rådgivning og til at blive hørt.

Udgangspunktet for at yde støtte til børn og unge er at sikre, at barnet eller den unge får bedst mulige vilkår. Forældrene skal inddrages i dette samarbejde med de sociale myndigheder, men barnets behov går forud for forældrenes eventuelle ønsker og behov.

Foranstaltningerne er kendetegnet ved at være forskellige tilbud (en såkaldt tilbudsvifte), der retter sig mod forskellige typer problemstillinger. Det betyder, at der ikke er tale om frit valg i forhold til foranstaltninger, idet disse skal stå mål med og være proportionelle i forhold til problemets reelle omfang. Til gengæld skal brugerens ønsker i høj grad imødekommes, i forhold til hvordan servicen tilrettelægges inden for det enkelte tilbud. Eksempelvis kan brugeren få indflydelse på, hvilken person der skal være kontaktperson mv.

Hjælpeforanstaltningerne skal oftest imødekomme nogle meget specifikke behov, og tilbuddene er derfor ofte meget specialiserede. Det sætter en naturlig grænse for det frie valg. Men hvis der er to tilbud, som begge har en ledig plads, og som kan tilbyde den samme behandling, skal barnets og forældrenes ønsker i videst muligt omfang imødekommes, jf. *boks 34.7.*

Boks 34.7. Hjælpeforanstaltninger - borgerkontakt, brugerinddragelse og borgernes valgmuligheder

- Brugerinddragelse er primært sikret via retsgarantier i lovgivningen.
- Der er relativt mange og aktive brugerorganisationer på området for så vidt angår handicappede børn, hvorimod der kun er meget få organisationer for så vidt angår børn og unge fra socialt udsatte familier.
- Begrænsede muligheder for frit valg som følge af specifikke behov og specialiserede tilbud.

De særlige amtslige dag- og klubtilbud er karakteriseret ved en høj grad af brugerinddragelse, og forældrene inddrages allerede ved visitationen. Ved alle specialdagtilbud oprettes en forældrebestyrelse med et flertal af valgte forældre. Forældrebestyrelsen fastsætter principper for daginstitutionens arbejde og for anvendelse af en budgetramme for hver enkelt institution inden for de af amterne fastsatte retningslinjer. Ud over det formelle forældresamarbejde indgår et løbende samarbejde med forældrene i dagtilbudenes virksomhed. Under hensyn til behandlingen af det enkelte barn er det vigtigt med et meget tæt forældresamarbejde omkring behandlingsforløbet, hvor forældrene inddrages i tilrettelæggelsen af behandlingen.

For særlige klubtilbud er der dog ikke regler om forældrebestyrelse, idet tilbuddet retter sig mod større børn og unge.

Der er forholdsvis mange brugerorganisationer på det særlige dag- og klubtilbudsområde for psykisk svage og børn og unge med handicap. Der er ikke et egentligt frit valg på det særlige dagtilbudsområde, fordi børnene og de unge ofte har meget specialiserede behov. Afgørelse om optagelse må ske i nært samarbejde med forældrene og f.eks. specialafdelinger inden for behandlingssystemet samt andre med ekspertise vedrørende den pågældende type handicap. Ved den konkrete anvisning af plads til barnet bør der i vid udstrækning tages hensyn til forældrenes ønske om dagtilbud og til den geografiske beliggenhed. Amterne har dog den endelige afgørelse.

Hyppigheden i forekomsten af barnets handicap sætter samtidig grænser for det frie valg, fordi sammensætningen af børnegruppen i specialbørnehaver fordrer en vis ensartethed, jf. *boks 34.8*.

Boks 34.8. Særlige amtslige dag- og klubtilbud - borgerkontakt, brugerinddragelse og borgernes valgmuligheder

- Høj grad af brugerinddragelse i forhold til specialbørnehaver via lovkrav om forældrebestyrelser og løbende inddragelse af de enkelte forældre omkring tilrettelæggelsen af behandlingen.
- I forhold til klubtilbud indeholder reglerne ikke krav om oprettelse af forældrebestyrelser.
- Der er forholdsvis mange brugerorganisationer på specialbørnehaveområdet.
- Begrænsede muligheder for frit valg som følge af specifikke behov og specialiserede tilbud.

34.5. Faglig kvalitet og bæredygtighed

Faglig bæredygtighed handler om at sikre den faglige kvalitet i de sociale ydelser med henblik på at opnå en høj grad af målopfyldelse. Ved en faglig bæredygtig enhed forstås således en enhed, der personalemæssigt, teknologisk, organisatorisk og ledelsesmæssigt har forudsætninger for at løse opgaverne med en høj grad af målopfyldelse.

Det drejer sig om, hvilket befolkningsunderlag der skal til for at sikre en tilstrækkelig sagsvolumen som grundlag for opbygning og fastholdelse af viden, ekspertise og rutine på et meget bredt felt. Faglig bæredygtighed på myndighedsniveauet inden for børneområdet forudsætter kendskab til børn og unges normale opvækst og til et bredt spekter af problemer, sygdomme og afvigelser, til normalsystemets tilbud og muligheder, til specialiserede sociale tilbud, til undervisnings- og sundhedsmæssige tilbud, til politi og retsvæsen mv.

Faglig bæredygtighed i relation til de særlige dag- og klubtilbud og til hjælpeforanstaltningsområdet handler på myndighedsniveau om, hvilket befolkningsunderlag og sagsvolumen der skal til for at sikre en tilstrækkelig viden, ekspertise og rutine i sagsbehandlingen til at opnå den fornødne faglige kvalitet. Der er tale om områder med mange specialiserede og komplicerede problemstillinger, som stiller store krav til sagsbehandlerleddets problemudredning og tilbudsmatching samt kravspecificering over for udførerleddet

i tilknytning til de administrative sagsbehandlingsregler. Det er derfor vigtigt, at der er en vis volumen i sagsbehandlingen.

Også med hensyn til forsyningsansvaret er det vigtigt at sikre en tilstrækkelig bæredygtighed. Der ligger en myndighedsopgave i at sikre, at der er tilbud, der svarer til de specialiserede behov. Selve leverandøropgaven kan uafhængigt af myndighedsansvaret imidlertid ligge flere steder – herunder i (amts)kommunen, i tværkommunale eller regionale samarbejder, hos private mfl. Brugen af private tilbud er blevet en fast del af indsatsen på den mindre tunge del af det sociale område, jf. også udgiftsvæksten på denne del af området. De private leverer dog typisk ikke de stærkt specialiserede, dyre og økonomisk uattraktive tilbud.

Der er dog ikke tale om et frit leverandørmarked. Blandt andet har amterne pligt til at godkende og føre tilsyn med de private tilbuds generelle egnethed.

En øget brug af markedsløsninger i relation til de mere specialiserede tilbud forudsætter, at der findes en flerhed af kvalificerede leverandører inden for et afgrænset geografisk område, som konkurrerer på et marked med betydelig gennemskuelighed om forholdet mellem pris og kvalitet hos de enkelte leverandører. Disse forudsætninger kan ikke siges at være opfyldt i dag. Graden af specialisering i tilbuddene betyder blandt andet, at der kun er plads til ganske få leverandører, hvilket hæmmer muligheden for en fri prisdannelse. Disse forhold gør, at markedet i dag i sig selv ikke kan sikre en sikkerhed i forsyningen af egnede tilbud.

For at opretholde en faglig bæredygtighed i udførerleddet er det vigtigt, at der eksisterer faglige miljøer/vidensmiljøer, som kan bidrage til netværksdannelse og videndeling. Det er en del af myndighedsansvaret at sikre og tilse, at udførerleddet har og bibeholder denne kompetence.

Der er ikke nogen entydig sammenhæng mellem på den ene side faglig bæredygtighed og på den anden side enhedsstørrelse. Således løses en række navnlig mindre specialiserede opgaver på fagligt bæredygtig vis af mindre enheder. Selve leverandøropgaven fordrer ikke i samme grad som myndighedsopgaven et bestemt befolkningsunderlag. For de mere specialiserede tilbud gælder det

dog, at der er behov for et større befolkningsgrundlag for at sikre en effektiv drift og kapacitetsudnyttelse. Tilsvarende forudsætter en bæredygtig varetagelse af forsyningsansvaret med en høj selvforsyningsgrad et betydeligt befolkningsgrundlag, jf. ovenfor om mulighederne for øget brug af markedsløsninger.

34.5.1. Hjælpeforanstaltninger

Hjælpeforanstaltningsområdet er præget af to markante udviklingstendenser. Den ene er udviklingen mod øget sammenhæng og integration med normalsystemets tilbud, der er hjulpet på vej af ønsket om en tidlig og forebyggende indsats. Det mindsker alt andet lige kravene til det nødvendige befolkningsunderlag for at sikre faglig bæredygtighed.

Den anden er en stigende specialisering, der bygger på øget viden og kunnen, og deraf følgende forventninger hos brugere, pårørende og offentligheden om, at den bedste viden kommer til udtryk i den tilbudsvifte, der udbydes. Denne udviklingstendens trækker alt andet lige i retning af større krav til befolkningsunderlaget for at sikre faglig bæredygtighed.

Myndighedsopgaverne i relation til hjælpeforanstaltningsområdet er ofte meget problemfyldte og komplekse og stiller krav til en vis sagshyppighed for at opretholde den faglige bæredygtighed. Der skal sikres en kvalificeret udredning af behov og løsningsmuligheder. Det kræver stort overblik og viden. Der er tale om komplicerede regelsæt og procedurer, og der skal samarbejdes med børn, unge og forældre i ofte meget vanskelige situationer.

Navnlig anbringelsesområdet er komplekst og stiller krav til forvaltningen i relation til udredning og sagsbehandling. Både SFI og KL har påvist betydelige forskelle i visitationspraksis på anbringelsesområdet både mellem og inden for kommuner, jf. *boks. 34.9*.

Boks 34.9. Undersøgelser af kommunernes visitation i anbringelsessager

I SFI's undersøgelse "Børnesager" konkluderes:

- at dokumentationen for børnesagerne ofte er mangelfuld
- at viften af foranstaltninger ikke udnyttes efter hensigten, da sagsbehandlerne har en tendens til at gøre, som de plejer
- at børnene langtfra inddrages i det omfang, som loven lægger op til.

I KL's undersøgelse indgår otte kommuner, som alle er blevet bedt om at vurdere de samme fem sager. På baggrund af fyldige beskrivelser af børnene og deres familier har de otte kommuner vurderet, hvilket tilbud barnet og dets familie i hver sag ville modtage i den pågældende kommune. Kommunerne har samtidig vurderet omkostningerne ved hvert tilbud. KL konkluderer blandt andet:

"Undersøgelsen viser, at der i de fleste af de fem sager er stor variation i visitationerne. Det giver sig også udslag i stor variation i omkostningerne. I den kommune, der samlet set har valgt de billigste tilbud, udgør omkostningerne kun 23 pct. af udgifterne i den dyreste kommune. For den næst- og tredjebilligste kommune drejer det sig om hhv. 59 og 68 pct."

Kilde: KL, *Budgetnyt nr. 1.*, februar 2003, SFI (Egelund, Tine og Thomsen, Signe André): *Tærskler for anbringelse – en vignetundersøgelse om socialforvaltningernes vurderinger i børnesager*, 2002.

Undersøgelserne fra SFI og KL giver ikke mulighed for at belyse betydningen af kommunestørrelse, da der kun indgår hhv. 11 og otte kommuner i disse.

Udredningen i en børnesag er det faktuelle grundlag for den samlede vurdering, der ligger til grund for en beslutning om tvangs-fjernelse eller aftale om anbringelse af et barn/en ung uden for eget hjem, jf. *boks 34.10.*

Boks 34.10. Beskrivelse af udredningen af børnesager

Udredningen i en børnesag er kommunens undersøgelse og beskrivelse af familiens og barnets/den unges forhold. En udredning skal ikke være mere omfattende, end formålet tilsiger. Den vil typisk omfatte en beskrivelse af baggrunden for undersøgelsen, af familiens sociale og helbredsmæssige forhold og af dens netværk, af forældrenes omsorgsevne og samspil, af barnets/den unges udviklingsmæssige status og problemstillinger samt af evt. tidligere indsatser og resultaterne deraf.

Endvidere skal udredningen beskrive familiens og barnets/den unges holdning til problemerne og deres forslag til løsning af dem.

Udredningen skal både beskrive familiens og barnets/den unges problemer, og hvilke ressourcer der kan bidrage til at afhjælpe problemerne.

Udredningen kan suppleres med specialisterklæringer, f.eks. lægeerklæringer eller psykologiske undersøgelser og/eller udtalelser fra andre med kendskab til familien/barnet/den unge, f.eks. sundhedsplejerske, daginstitution eller skole mfl.

Med baggrund i udredningen foretages en samlet vurdering af barnets/den unges forhold og en begrundet stillingtagen til, om der er grundlag for at iværksætte foranstaltninger samt i bekræftende fald af hvilken art.

Inden beslutning om anbringelse tages, skal der udarbejdes en plan for anbringelsen. Denne skal angive formålet, den forventede varighed samt de særlige forhold vedr. barnets/den unges pleje, behandling, uddannelse mv., der skal tilgodeses, og hvad der evt. skal iværksættes af støtte til familien under og i forlængelse af anbringelsen.

I tvangsanbringelsessager stilles af retsbeskyttelses- og retssikkerhedshensyn blandt andet særlige krav til beslutningsgrundlaget/sagsoplysningen og proceduren, ligesom særlige materielle kriterier skal være opfyldt.

Selvom tvangsanbringelser er de procesmæssigt mest komplicerede sager, udgør de kun en mindre del (ca. 9 pct.) af det samlede antal anbringelsessager (14.171 anbringelsessager i 2001) – dvs. en fordelingsfaktor på 1 til 10.

Som det fremgår af tabel 34.2, er der kommuner, som kun har én sag om tvangsanbringelse om året. Set i sammenhæng med at tvangsanbringelserne kun udgør ca. 1/10 af det samlede antal anbringelsessager, må det antages, at en del af de nuværende mindre kommuner har et meget lille sagsgrundlag. Disse kommuner vil

derfor kunne have vanskeligheder med fagligt bæredygtigt at varetage opgaverne alene.

Denne konklusion understøttes af en opgørelse af antallet af sager behandlet i børn- og ungeudvalgene i 2001, som efterfølgende blev ændret i Den Sociale Ankestyrelse. Både hvad angår sager vedrørende anbringelser uden for hjemmet uden samtykke og sager vedrørende overvåget samvær, afbrydelse af forbindelsen til forældrene og anonymisering af barnets opholdssted, er omgørelsesprocenten således størst for de meget små kommuner. Antallet af sager, der blev indbragt for børn- og ungeudvalgene i 2001, fordelt på kommunestørrelse, fremgår af *tabel 34.2*.

Tabel 34.2. Antal sager indbragt for børne- og ungeudvalgene i 2001 fordelt på kommunetyper.

| Kommunestørrelse (antal indbyggere) | Antal sager indbragt for børne- og ungeudvalgene | Antal sager indbragt for børne- og ungeudvalgene i gennemsnit pr. kommune inden for kommunetypen |
|--|---|---|
| Under 5.000..... | 18 | 1,1 |
| 5.000-9.999 | 200 | 1,8 |
| 10.000-14.999 | 154 | 2,9 |
| 15.000-24.999 | 187 | 4,7 |
| 25.000-49.999 | 349 | 12,9 |
| 50.000-99.999 | 223 | 17,2 |
| Over 100.000 | 323 | 80,8 |
| Hele landet | 1.454 | 5,5 |

Anm.: Inkl. godkendelse af midlertidige formandsafgørelser.

Kilde: Den Sociale Database, udtræk september 2002.

I praksis vil der være en række sager, som ikke fører til tvangs-fjernelse, hvorfor en vurdering, som alene er baseret på de faktisk rejste tvangsfjernelsessager, vil undervurdere hyppigheden af komplicerede sager.

34.5.2. Særlige dag- og klubtilbud

Langt de fleste handicappede børn modtages i almindelige dagtilbud med eller uden særlig støtte.

I de særlige dagtilbud ydes særlig støtte og behandling, observation, diagnosticering, aflastning og vejledning til forældre, kommuner og andre myndigheder. Disse dagtilbud forudsætter således en

medarbejdergruppe med særlig ekspertise og stor specialviden på handicapområdet. I dag indgår medarbejderne i de særlige dagtilbud typisk i samarbejde med den øvrige amtslige ekspertise på handicapområdet.

Boks 34.11. Faglig kvalitet og bæredygtighed

Sammenfattende kan det konkluderes:

- at for en række specialiserede målgrupper skal der et meget betydeligt befolkningsunderlag til at sikre bæredygtige løsninger
- at undersøgelser viser stor variation i kommunernes visitationspraksis
- at sagernes kompleksitet indebærer, at mindre kommuner kan have svært ved at få tilstrækkeligt sagsvolumen til at sikre en effektiv varetagelse af myndighedsopgaverne, herunder sagsbehandling og udredningsarbejde.

34.6. Effektivitet

Der foreligger ikke egentlige undersøgelser, der belyser effektiviteten af indsatsen på de dele af børne- og ungeområdet, som er beskrevet i nærværende kapitel.

Der er således ikke noget sammenhængende analytisk grundlag for at vurdere, om der måtte være signifikante sammenhænge mellem kommune/institutionsstørrelse og faglig eller omkostningsmæssig effektivitet. Dette gælder såvel i forhold til forvaltningsniveauet som i forhold til leverandørniveauet.

Der må dog forventes at være en vis sammenhæng mellem effektivitet og myndighedsstørrelse/institutionsstørrelse dels som følge af stordriftsfordele i forhold til de administrative funktioner, dels som følge af at det kræver en vis institutionsstørrelse at sikre effektive personalenormeringer, vagtplaner mv.

Der foreligger endvidere visse indikatorer for, at der er en sammenhæng mellem kommunestørrelse og effektivitet. Det gælder f.eks. oplysninger om kommunernes brug af § 38-undersøgelser og eksistensen af nedskrevne politikker over for børn med handicap.

Et vigtigt led i at styre udgifterne på hjælpeforanstaltningsområdet er, at kommunerne foretager en grundig undersøgelse af

forholdene, når der foreligger oplysninger om, at et barn har behov for særlig støtte. Kommunerne er forpligtet til dette i henhold til servicelovens § 38. Undersøgelser viser imidlertid, at kun godt en tredjedel af de små og mellemstore kommuner foretager en § 38-undersøgelse, hvorimod det sker i over halvdelen af de store kommuner.³

En klart formuleret politik har stor betydning for kvalitet i indsatsen og dermed alt andet lige også for effekten. En evalueringsundersøgelse af politikken over for børn med handicap viser, at eksistensen af en nedskrevet politik over for børn med handicap har direkte sammenhæng med kommunens indbyggertal. Således har kun 1/5 af kommuner med under 10.000 indbyggere over for ca. 1/3 af kommuner med mellem 10.000 og 25.000 indbyggere og ca. 2/3 af kommuner med over 25.000 indbyggere.

En anden indikator, der i et vist omfang kan medvirke til at belyse forskelle i effektivitet på tværs af enheder og institutioner, er enhedsomkostningerne, herunder f.eks. enhedsomkostningerne for de amtslige døgninstitutioner.

Således varierede udgifterne til døgninstitutioner for adfærdsvanskelige børn og unge i 2002 fra ca. 490.000 kr. pr. plads til ca. 830.000 kr. pr. plads med en gennemsnitspris på 610.000 kr. Prisen for pladser på døgninstitutioner for handicappede børn og unge udgjorde i 2002 i gennemsnit 770.000 kr. pr. plads, varierende fra ca. 440.000 kr. pr. plads i billigste amt til ca. 1.100.000 kr. pr. plads i dyreste amt.

Variationerne skal dog blandt andet ses i lyset af, at organiseringen af indsatsen varierer betydeligt fra amt til amt, og at enkelte amter f.eks. driver relativt få, men højt specialiserede pladser. Tilsvarende kan der både i og mellem de enkelte amter være stor forskel i den måde, hvorpå de enkelte tilbud sammensættes, herunder i forhold til målgrupper, ydelser, ”åbningstider” mv. Endelig kan de konkrete vilkår i samarbejdsaftaler mellem amt og institution

³ Arbejdsnotat af Mogens Nygaard Christoffersen, SFI: *om kommunestørrelse og administration af den forebyggende hjælp til børn og unge i henhold til Serviceloven*, 2002.

variere betydeligt med hensyn til institutionens forpligtelser (forsyningspligt, akutberedskab mv.).

Variationerne i udgifter pr. plads kan dog næppe alene forklares gennem forskelle i serviceniveau, organisationsform mv., men må tillige formodes at afspejle forskelle i effektivitet blandt andet som følge af forskelle i personalenormeringer og arbejdstilrettelæggelse mv.

En del af effektivitetsforskellene kan formentlig endvidere forklares ud fra forskelle i institutionsstørrelse. Således må en række administrative og tværgående funktioner som følge af stordriftsfordele antages at kunne varetages mere effektivt i større end i mindre institutioner.

En yderligere forklaring på forskelle i enhedsomkostningerne kan være kommunernes meget forskellige brug af de amtslige tilbud. Kommuner, der for størstedelens vedkommende benytter familiepleje og socialpædagogiske opholdssteder, vil have et mindre træk på de amtslige specialtilbud. Til gengæld vil de amtslige tilbud, der er behov for, være langt mere specialiserede. Det vil være med til at trække enhedsomkostninger op.

Det foreliggende talmateriale giver dog ikke umiddelbart grundlag for at fremdrage entydige konklusioner om årsagerne til variationerne i udgifterne pr. plads, herunder om i hvilket omfang forskellene skyldes effektivitetsforskelle betinget af institutionsstørrelse.

Det bemærkes, at grundtakstreformen alt andet lige indebærer en øget motivation for amterne til at effektivisere driften af døgninstitutionerne, idet driftsamtet bærer de fulde mer- eller mindreudgifter ved henholdsvis ineffektiv og effektiv drift.

Det må formodes, at vanskelighederne med at sikre en effektiv udgiftsstyring på området generelt har bidraget til en svagere effektivitetsudvikling, end det ellers havde været muligt. Efter indførelsen af grundtakstmodellen synes regnskabet for 2002 og kommuners og amters budgetter for 2003 dog at pege i retning af en afdæmpning af udgiftsvæksten på området. Der foreligger endnu ikke tilstrækkelige erfaringer med grundtakstmodellen til at kunne vurdere med nogenlunde sikkerhed, i hvilket omfang indførelsen

af denne har bidraget til en bedre styring af udgifterne, jf. *boks 34.12*.

Boks 34.12. Vurderinger af effektiviteten på børne- og ungeområdet

- Der foreligger ikke analyser af udviklingen i effektiviteten.
- Prisudviklingen med kraftigt stigende enhedsomkostninger, jf. *afsnit 34.3*, indikerer dog, at der kan være effektivitetsproblemer på området.
- Endvidere indikerer variationer i udgifterne pr. plads i de amtslige døgntilbud et potentiale for forbedret ressourceanvendelse, om end talmaterialet ikke giver grundlag for entydige konklusioner om årsagerne.
- Grundtakstmodellen har givet kommunerne økonomiske incitamenter til at fokusere på og udvikle alternative løsninger end højt specialiserede og for amterne til mere optimal økonomisk styring af det specialiserede område. Der er dog endnu for få erfaringer med grundtakstmodellen til mere præcist at vurdere virkninger på udgiftsstyring og effektivitet.

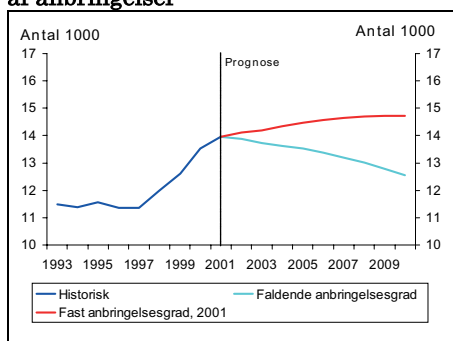
34.7. Særlige problemstillinger og forventede udviklingstendenser

Væsentlige hovedtræk i den hidtidige udvikling på børne- og ungeområdet har været, at en stigende andel af børn og unge anbringes uden for hjemmet, samtidig med at de forebyggende foranstaltninger er udbygget markant. Over halvdelen af de anbragte børn er anbragt i familiepleje, knap 30 pct. i døgninstitutioner og knap 20 pct. i socialpædagogiske opholdssteder. Både i forhold til anbringelserne og de forebyggende foranstaltninger har væksten i enhedsomkostningerne været betydelig. Disse forhold har tilsammen betydet, at der gennem flere år har været realvækstrater på 6-7 pct. En fortsættelse af denne udvikling vurderes ikke at være hensigtsmæssig og er heller ikke realistisk givet de overordnede udgiftspolitiske målsætninger.

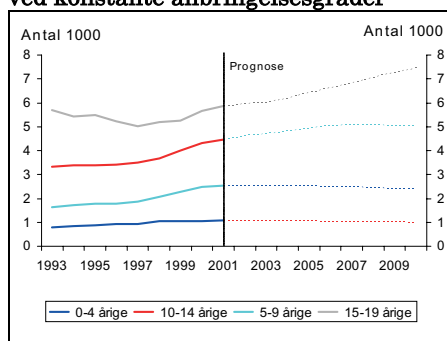
De kommende års demografiske udvikling vil imidlertid trække i retning af et stigende antal 15-19-årige, som er den aldersgruppe, hvor forholdsvis flest anbringes uden for hjemmet. Uændrede anbringelsesgrader for alle aldersgrupper vil således indebære en vækst i antallet af anbringelser på godt 5 pct. frem til 2010, jf. *figur 34.2a*. og *34.2b*. Dette vil med uændrede enhedsomkostninger

svare til en real merudgift på knap 1,1 mia.kr. Ved uændrede anbringelsesgrader vil det være nødvendigt med reale reduktioner af enhedsomkostningerne med godt 1 pct. årligt for at opveje udgiftsvirkningerne af de demografiske ændringer.

Figur 34.2a. Fremskrivning af antallet af anbringelser



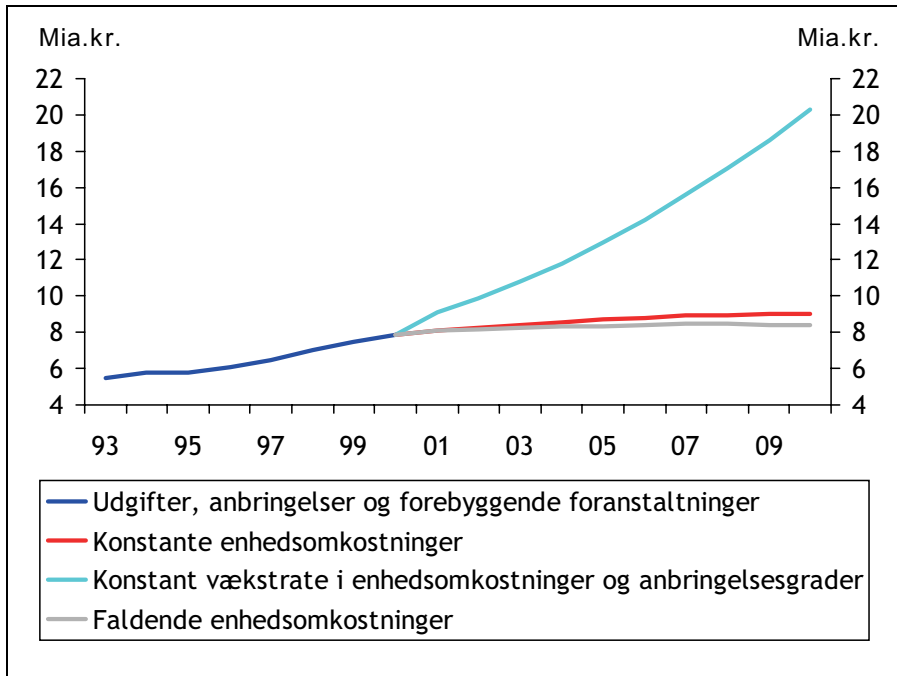
Figur 34.2b. Aldersfordelte anbringelser ved konstante anbringelsesgrader



Kilde: Finansministeriet, KL, Amsrådsforeningen, mfl., *Udfordringer og muligheder - den kommunale økonomi frem mod 2010, 2002.*

I forbindelse med 2010-rapporten blev der foretaget forskellige fremskrivninger af udgifterne på området med udgangspunkt i niveauet i 2000. Hvis anbringelsesgrader og enhedsomkostninger holdes konstante, vil den samlede udgiftsstigning til anbringelser fra 2000 til 2010 udgøre ca. 1,1 mia.kr. Antages det derimod, at enhedsomkostninger falder med 1,0 pct. årligt vil en fastholdelse af de nuværende anbringelsesgrader indebære merudgifter på i alt 0,4 mia.kr. Hertil kommer i begge fremskrivninger merudgifter til forebyggende foranstaltninger fra 2000 til 2010 på ca. 0,1 mia.kr.

Antages det derimod, at væksten i enhedsomkostninger og anbringelsesgrader fra 1998-2000 fortsætter uændret, vil de samlede udgifter til udsatte børn og unge stige til 20-25 mia.kr. i 2010 svarende til en vækst i forhold til 2000 på mere end 200 pct. Udgiftsfremskrivningerne er illustreret i *figur 34.3.*

Figur 34.3. Fremskrivning af udgifterne til anbringelser af børn og unge

Anm.: Vækstraten er beregnet som et gennemsnit af væksten i både anbringelsesgrader og enhedsomkostninger i perioden 1997-2000.

Kilde: DST, DREAM's befolkningsprognose og egne beregninger.

Fremskrivningerne tager udgangspunkt i niveauet i 2000. Det skal bemærkes, at udviklingen allerede fra 2000 til 2001 markant oversteg den udvikling, der blev lagt til grund for fremskrivningerne. Således er det forventede niveau for 2010 på 9,1 mia.kr. (2002-PL) i scenariet, der bygger på antagelser om fastfrysning af anbringelsesgrader og enhedsomkostninger, stort set nået allerede i regnskabet for 2001.

Ligeledes blev det i scenariet, som bygger på, at anbringelsesgraden gradvist nedbringes over hele perioden til et niveau, der svarer til niveauet i 1993-1997, forudsagt, at efterspørgslen efter pladser topper i 2006, hvor i størrelsesordenen 14.100 børn og unge ville have behov for en plads. Den 31. december 2001 var denne efterspørgsel større, idet 14.171 børn og unge var anbragt.

Fra 2001 til 2002 udgjorde væksten på børne- og ungeområdet ca. 5,3 pct., hvilket er en opbremsning i forhold til de seneste års gennemsnitlige realvækst på 7,9 pct. og en betydelig opbremsning set i forhold til væksten fra 2000 til 2001 på 10,2 pct.

Den dæmpede vækst på børneområdet skal ses i lyset af, at en af intentionerne bag grundtakstreformen, der trådte i kraft i 2002, netop var at dæmpe udgiftsvæksten ved at skabe klarere sammenhæng mellem visitationskompetence og økonomisk ansvar. Den fulde effekt af grundtakstreformen kan dog først forventes at slå igennem på både børneområdet og voksenområdet i 2004, når den midlertidige 40-pct.s refusion af kommunernes udgifter ophører. Der må derfor forventes at ville ske en yderligere opbremsning af udgiftsvæksten i 2004.

Til trods for afdæmpningen ligger væksten fortsat over væksten på de øvrige kommunale serviceområder. Udviklingen understreger dermed behovet for fortsat at fokusere på en øget udgiftsstyring af området.

Udfordringerne på børne- og ungeområdet forstærkes yderligere af et stigende antal børn og unge med anden etnisk baggrund i målgruppen for særlig støtte til børn og unge.

En generel udfordring vil derfor være at skabe et grundlag for at vurdere effekten af forskellige initiativer for at sikre en så målrettet indsats som muligt. Dette må forventes at kunne bidrage til at reducere væksten i de samlede udgifter på området, som i 2002 udgjorde ca. 9,6 mia.kr. Op igennem 1990'erne er der sket en kraftig udbygning af de såkaldte forebyggende foranstaltninger. Udbygningen har ikke sat sig synlige spor i form af et lavere antal anbringelser, jf. *boks 34.13*. Årsagen kan blandt andet være, at man gennem den større forebyggende indsats har fået øje på flere tilfælde af børn, som har behov for støtte. Desuden er det i forskellige sammenhænge blevet påpeget, at der ses en stigende tendens til mindre rummelighed i normalsystemerne.⁴

⁴ Socialministeriet mfl., *Rapport om kulegravning af særlig støtte til børn og unge*, 2003.

Boks 34.13. Udviklingstendenser og fremtidige udfordringer på børne- og ungeområdet

- En fortsættelse af den hidtidige udgiftsudvikling på området er ikke forenelig med de overordnede udgiftspolitiske målsætninger.
- Demografien vil i de kommende år trække i retning af flere anbringelser.
- Øget fokus på effektiviteten af de forskellige indsatser må forventes at kunne bidrage til en mere afdæmpet udgiftsudvikling.

34.8. Styrker og svagheder ved den nuværende model for organisering

Den nuværende organisering indebærer, at kommunen altid er ansvarlig for den konkrete sag uanset kompleksitet, men at forsyningsansvaret for de mere specialiserede opgaver, som kræver et større befolkningsunderlag, er placeret hos amterne. Det indebærer følgende fordele:

- Der er i sagsbehandlingsforløbet en høj grad af nærhed til borgerne, hvilket giver gode muligheder for brugerinddragelse.
- Kommunerne kan trække på specialiseret rådgivning og konsulentfunktion i amterne, hvorved mulighederne for kvalitetsløsninger i normalsystemet udvides.
- De mere specialiserede opgaver er forankret på et niveau med en høj grad af faglig og økonomisk bæredygtighed. For meget små målgrupper har amterne opbygget lands- og landsdelsdækkende funktioner.
- Der er gennem grundtakstreformen pr. 1. januar 2002 skabt en højere grad af sammenhæng mellem ansvar og økonomi end tidligere. Der er også skabt økonomiske incitamentter for kommunerne til at fokusere på og udvikle alternative løsninger end højt specialiserede og for amterne til en mere optimal økonomisk styring af det specialiserede område. Det er dog endnu uvist, om grundtakstreformen indeholder tilstrækkelige økonomiske incitamentter til at sikre den ønskelige økonomiske styring.

Organiseringen indebærer imidlertid også en række problemer:

- De mindste kommuner har problemer med at være tilstrækkeligt fagligt bæredygtige til alene at varetage komplicerede sager, herunder tvangsfjernelsessager.
- Delingen af opgaverne mellem to administrative niveauer indebærer risiko for manglende sammenhæng mellem finansieringsansvar og beslutningskompetence. Med to administrative niveauer er indsatsen ikke underlagt en samlet økonomisk prioritering, idet de enkelte myndigheder vil have en begrænset tilskyndelse til at prioritere og investere i en samlet indsats. Risikoen herfor er reduceret med indførelsen af grundtakstmodellen. Det er dog endnu uvist om grundtakstreformen indeholder tilstrækkelige økonomiske incitamentter til at modvirke dette.
- Adskillelsen af ansvaret for iværksættelse af hjælpeforanstaltninger/anbringelser og forsyningsansvaret på to administrative niveauer rummer risiko for øget specialisering/brug af specialtilbud frem for øget samspil med og brug af normalsystemet (dagtilbud, skole mv.). Det er endnu uvist om grundtakstreformen indeholder tilstrækkelige økonomiske incitamentter til at modvirke dette.
- Ved omkostningstunge foranstaltninger skal kommune og amt være enige om foranstaltning og pris. Inden grundtakstreformen formodede man, at der måske kunne være en mulighed for uenighed mellem de to myndigheder, om hvilken konkret foranstaltning der skal sættes i værk. De foreløbige erfaringer med grundtakstmodellen viser dog, at problemet er mindre udtalt end frygtet, jf. *boks 34.14*.

Boks 34.14. Styrker og svagheder ved den nuværende organisering på børne- og ungeområdet

Styrker:

- En høj grad af nærhed til borgerne i sagsbehandlingsforløbet giver gode muligheder for brugerinddragelse.
- Kommunerne kan trække på specialiseret rådgivning og konsulentfunktion i amterne, hvorved mulighederne for kvalitetsløsninger i normalsystemet udvides.
- De mere specialiserede opgaver er forankret på et niveau med en høj grad af faglig og økonomisk bæredygtighed. For meget små målgrupper har amterne opbygget lands- og landsdelsdækkende funktioner. Der er med grundtakstreformen skabt en højere grad af sammenhæng mellem ansvar og økonomi end tidligere samt øgede økonomiske incitamenter for kommunerne til at udvikle alternative løsninger til de højt specialiserede tilbud, ligesom reformen har givet amterne økonomiske incitamenter til at sikre en mere optimal økonomisk styring af det specialiserede område. Det er endnu uvist, om grundtakstreformen indeholder tilstrækkelige økonomiske incitamenter til at sikre den ønskede økonomiske styring.

Svagheder:

- Utilstrækkelig faglig bæredygtighed i de mindre kommuner til fremover alene at klare de komplicerede sager.
- Risiko for manglende sammenhæng mellem ansvar og kompetence og deraf følgende svag samlet økonomisk styring på grund af deling mellem to administrative niveauer. Det er dog endnu uvist, om grundtakstreformen indeholder tilstrækkelige økonomiske incitamenter til at sikre den tilsigtede styrkelse af den økonomiske styring.
- Risiko for øget brug af specialtilbud frem for øget samspil med normalsystemerne med to administrative niveauer.
- Risiko for uenighed om foranstaltning og pris mellem amter og kommuner.

35

Ældreområdet

35.1. Sammenfatning

Kapitlet behandler samtlige opgaver på ældreområdet, herunder drift af plejeboliger og plejehjem samt personlig og praktisk hjælp. Ansvar for hovedparten af opgaverne på ældreområdet ligger hos kommunerne. Amterne varetager dog visse støttefunktioner, der kræver et større befolkningsunderlag samt tilgrænsende opgaver inden for f.eks. sundhedsområdet.

Siden den sidste del af 1980'erne er der foregået en grundlæggende omstilling af indsatsen på området. Som led i omstillingen er en række hidtidige utidssvarende plejehjemspladser over perioden blevet ombygget til selvstændige ældreboliger og plejeboliger. Plejeboligerne er at betragte som ”moderne plejehjem”, idet der er tilknyttet servicefunktioner og personale til boligerne.

Omstillingen har indebåret en kraftig vækst i tilbuddene til ældre i eget hjem. Antallet af modtagere af varig hjemmehjælp er således øget med godt 2 pct. årligt over de seneste mange år. De sidste ti års vækst i antal modtagere forklares stort set udelukkende af øgede dækningsgrader, mens demografien kun har spillet en ganske beskedne rolle.

Ældreområdet er karakteriseret ved en betydelig grad af brugerinddragelse og borgerkontakt. Dette sker blandt andet ved, at brugere inddrages i forbindelse med visitationen til hjælp samt gennem *ældrerråd* henholdsvis *bruger- og pårørenderåd*. Der er desuden frit valg i forhold til en række tilbud, f.eks. frit valg af leverandør af hjemmehjælp og mulighed for at udpege sin egen hjæl-

per. Hertil kommer adgangen til at bytte sig til andre ydelser fra gang til gang efter reglerne om fleksibel hjemmehjælp. Disse valgmuligheder forudsætter inddragelse af brugerne.

Der foreligger ikke undersøgelser, der kan belyse en mulig sammenhæng mellem kommune/institutionsstørrelse og faglig bæredygtighed. De mulige problemer med faglig bæredygtighed på myndighedsniveauet knytter sig formentlig især til genoptræningsområdet, hvor der er direkte grænseflader mellem den kommunale og amtslige opgaveløsning, da indsatserne på disse områder ofte vil rette sig mod plejekrævende ældre med et mere sammensat behov for hjælp og mod borgere med kroniske sygdomme.

Der foreligger heller ikke analyser af en mulig sammenhæng mellem effektivitet og kommune/institutionsstørrelse. Produktivitetsanalyser foretaget af Socialministeriet har vist betydelige forskelle i produktiviteten, men der er ikke fundet entydige sammenhænge mellem kommunestørrelse og produktivitet.

En række faktorer vil indebære øgede krav til effektivisering og prioritering inden for sektoren, hvis udgiftsudviklingen på længere sigt skal være forenelig med sandsynlige rammer for væksten i det offentlige forbrug. Først og fremmest vil ældrebefolkningen vokse i de kommende år. Væksten i antallet af 80-årige og derover, som er særligt udgiftskrævende, vil dog først begynde omkring 2020. Faktorer som den almindelige velstandsudvikling og stadig mere ressourcestærke og krævende ældre må forventes at føre til nye krav til de offentlige tilbud. En fortsættelse af de senere års udvikling i retning af et bedre funktionsniveau blandt nye generationer af ældre kan dog afdæmpe presset.

En fordel ved den nuværende organisering er, at hovedparten af opgaverne løses i borgerens nærmiljø, hvilket blandt andet giver gode muligheder for inddragelse af brugerne og en individuelt tilpasset hjælp. En ulempe er, at delingen af myndighedsansvaret i forhold til f.eks. genoptræning kan vanskeliggøre en sammenhængende indsats og en samlet økonomisk prioritering. En anden ulempe er, at det delte myndighedsansvar indebærer, at der sker et brud i patientforløbet mellem den specialiserede indsats på sygehus og den generalistindsats, der ydes i den kommunale hjem-

mepleje. Denne problematik gør sig i særlig grad gældende for så vidt angår behandlingen af kronikere.

35.2. Beskrivelse af opgaverne på ældreområdet

Hovedopgaverne på ældreområdet består blandt andet i drift af plejeboliger og plejehjem samt personlig og praktisk hjælp, jf. *boks 35.1*.

Boks 35.1. Hovedopgaver på ældreområdet

Indsatsen på ældreområdet omfatter primært følgende opgaver:

- Drift af kommunale (f.eks. plejehjem) botilbud.
- Drift af aflastnings- og dagpladser.
- Drift af almene ældre/plejeboliger.
- Hjemmehjælp (praktisk bistand og personlig pleje).
- Indsatsen i forhold til demente.
- Genoptræning og vedligeholdelsestræning.
- Generelle tilbud med aktiverende og forebyggende sigte.

Hjemmesygepleje har i praksis tæt sammenhæng med de øvrige opgaver på ældreområdet og udgør set fra borgernes perspektiv en integreret del af ældreplejen. Hjemmesygeplejen hører dog formelt under sundhedslovgivningen og er derfor nærmere behandlet i *kapitel 31* om sundhed.

Ansvar for hovedparten af opgaverne på ældreområdet ligger hos primærkommunerne. Amternes vigtigste opgaver er blandt andet støttefunktioner over for kommunerne, i det omfang der er opgaver, der kræver et større befolkningsunderlag eller er mere specialiserede, end hvad der rimeligvis kan varetages i kommunalt regi, f.eks. amtslige botilbud til handicappede. Herudover varetager amterne enkelte individuelle afgørelser om visse hjælpemidler mv. Endvidere er det et amtsligt myndighedsansvar at sørge for, at alle patienter, der har behov for fortsat genoptræning efter sygehusbehandling (ud over den kommunale vedligeholdende træningsindsats), får den nødvendige genoptræning i et sammenhængende forløb, uanset om genoptræningen udføres i amtsligt regi eller i kommunalt regi.

Lovgivningen på området indeholder en række bestemmelser om, hvilke tilbud kommunerne skal stille til rådighed for borgerne. Lovgivningen placerer således myndighedsansvaret hos kommunalbestyrelserne. Dette ansvar omfatter blandt andet ansvaret for fastlæggelsen af det kommunale serviceniveau for alle ældre, jf. *boks 35.2*.

Boks 35.2. Oversigt over myndighedsopgaver på ældreområdet

Myndighedsansvaret indebærer primært følgende opgaver:

- Fastlæggelse af det kommunale serviceniveau for alle ældre (kvalitetsstandarder) samt opfølgning herpå.
- Fastlæggelse og tilpasning af de kommunale budgetter til ældreområdet.
- Ansvar for at ledelse og forvaltning fagligt og kvalificeret kan implementere de lovgivningsmæssige og kommunalpolitiske beslutninger.
- Ansvar for at der ydes den hjælp, der er nødvendig ud fra den enkelte modtagers behov.
- Levering den hjælp, der er truffet afgørelse om.
- Tilrettelæggelse af en helhedsorienteret indsats over for målgruppen indenfor lovgivningens rammer, herunder tilrettelæggelse af samarbejdet på tværs af sektorerne (typisk ”gråzone-samarbejde” med amterne). Forsyningsansvaret for nødvendig genoptræning efter endt sygehusbehandling ligger hos amterne, mens øvrig genoptræning er et kommunalt forsyningsansvar.
- Opfølgning på/tilsyn med, at indsatsen over for den enkelte sker/løses i overensstemmelse med lovgivningen og kommunalbestyrelsens beslutninger om de overordnede målsætninger for ældrepolitikken.

Driftsopgaver i ældreplejen er hovedsagligt levering af visiterede sociale ydelser (personlig og praktisk hjælp, træning, aflastning mv.). Kommunerne driver størstedelen af pleje- og daghjem samt ældre- og plejeboliger og leverer også størstedelen af den personlige og praktiske bistand. Kommunerne driver endvidere størstedelen af de særlige enheder til demente. Lovgivningen stiller dog ikke krav om, at kommunerne selv varetager driften/udførelsen af opgaverne, jf. *boks 35.3*.

Boks 35.3. Oversigt over driftsopgaver på ældreområdet

Kommunernes driftsopgaver:

- Drift af botilbud til ældre mv. efter service- eller almenboligloven.
- Levering af personlig og praktisk hjælp.
- Drift af aflastnings- og dagpladser.
- Levering af genoptræningsydelser, som ikke er led i behandlingsforløb på sygehuse.
- Drift af dagcentre samt øvrige aktiverende og forebyggende tilbud mv.
- Levering af ikke-specialiserede hjælpemidler.

Amternes driftsopgaver:

- Drift af specialiserede botilbud (under 67-år).
- Levering af specialiserede hjælpemidler.

Der er overordnet set en forholdsvis stærk sammenhæng mellem beslutningskompetence og finansieringsansvar på ældreområdet. Størstedelen af opgaverne på området er således et entydigt kommunalt ansvar og finansieres samtidig også fuldt ud af kommunerne selv.

Efter reglerne har amterne ansvaret for den genoptræning, der sker som led i en sygehusbehandling. I praksis kan det imidlertid være vanskeligt at fastslå, hvornår der er tale om endt sygehusbehandling og overgang til almindelig vedligeholdelsestræning, som kommunerne har ansvaret for. Gråzonen mellem det amtslige og kommunale ansvar indebærer en risiko for opgaveglidninger og en potentiel uklarhed mellem finansieringsansvar og beslutningskompetence, jf. *boks 35.4*.

Boks 35.4. Beslutningskompetence og finansieringsansvar

- Kommunerne træffer beslutning om serviceniveau, tildeling af ydelser mv.
- Kommunalt tildelte ydelser finansieres som altovervejende hovedregel fuldt ud af kommunerne selv.
- Den overordnede sammenhæng mellem beslutningskompetence og finansieringsansvar er forholdsvis stærk.
- For substituerbare amtsligt hhv. kommunalt finansierede tilbud, f.eks. på genoptræningsområdet, kan substitutionsmulighederne i praksis indebære en svækkelse af koblingen mellem finansieringsansvar og beslutningskompetence.

De samlede udgifter til ældreområdet udgjorde 29,7 mia.kr. i 2002. Det svarer til 13 pct. af amternes og kommunernes samlede serviceudgifter, jf. *boks 35.5*.

Boks 35.5. Nøgletal på ældreområdet

- Kommuners og amters serviceudgifter til ældreomsorgen udgjorde i regnskab 2002 29,7 mia.kr svarende til ca. 13 pct. af amternes og kommunernes samlede serviceudgifter.

I uge 10 i 2002 var der:

- 29.970 døgnpladser på plejehjem og i beskyttede boliger. Pladserne var fordelt på 831 plejehjem/beskyttede boliger, hvoraf der på 194 var tilknyttet daghjem. Derudover er der 40 selvstændige daghjem. Blandt de 831 plejehjem og beskyttede boliger er de 650 kommunalt ejet, (heraf 1 fælleskommunalt), 1 er amtskommunalt ejet, 169 er selvejende og 11 øvrige privatejede
- 39.631 almene ældre- og plejeboliger, hvoraf 39.560 var kommunale og 71 amtslige. Heraf skønnes i størrelsesordenen 12.000 boliger at være reelle plejeboliger målrettet de svageste borgere
- 173.370 hjemmehjælpsmodtagere på 67 år eller derover. Heraf modtog 156.855 personer hjælp fra en kommunal leverandør og 3.879 fra en privat leverandør. På tidspunktet for opgørelsen var reglerne om frit leverandørvalg endnu ikke trådt i kraft.

Kilde: Kommunal Budgetoversigt 2003 og Danmarks Statistik.

35.3. Hovedtræk i udviklingen fra 1970

Frem til midten af 1980'erne udbyggedes både institutionstilbudene og tilbuddene til ældre i eget hjem. I den sidste del af 1980'erne skete der en grundlæggende omstilling af indsatsen. Udbygningen af institutionstilbuddene ophørte til fordel for en fortsættelse af den kraftige vækst i tilbuddene til ældre i eget hjem.

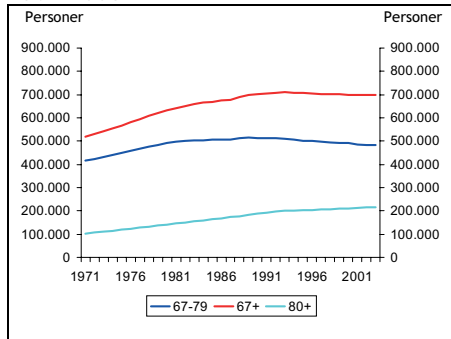
Omstillingen blev blandt andet båret på vej af ældreboligreformen, der indebærer, at byggeriet af plejehjem og lignende ophørte til fordel for bygning af ældre- og plejeboliger efter almenboliglovens regler, som betød, at ældre i ældre- og plejeboliger fik samme rettigheder og pligter som lejere. En betydelig del af de eksisterende plejehjemspladser er samtidig over perioden blevet ombygget til ældre- og plejeboliger. Der blev ikke med ældreboligreformen ændret på de service- og omsorgstilbud, der gives til beboerne, jf. *boks 35.6*.

Boks 35.6. Oversigt over større ændringer på ældreområdet siden 1970

- Frem til midten af 1980'erne udbyggedes både institutionstilbuddene og tilbuddene til ældre i eget hjem.
- Med indførelsen af ældreboligloven i 1987 omstilledes indsatsen således, at udbygningen af institutioner ophørte, mens foranstaltninger for ældre i eget hjem udbyggedes betragteligt. Det har ikke siden 1988 været muligt at etablere plejehjem og beskyttede boliger som institutioner omfattet af den sociale lovgivning.
- Fra 1. januar 1995 fik institutionsbeboere ret til at få udbetalt social pension i stedet for lomme penge. Institutionsbeboerne skal herefter svare delvis betaling for opholdet på institutionen ud af pensionen.
- 1. juli 1996 fik kommunerne pligt til at tilbyde forebyggende hjemmebesøg til ældre over 80 år og fra 1. juli 1998 udvidedes ordningen til at gælde alle ældre over 75 år.
- I 1996 indførtes krav om skriftlige afgørelser ved visitation til hjemmehjælp.
- Siden 1997 har kommunerne haft pligt til at etablere ældre- og klageråd.
- 1. januar 1999 indførtes krav om udarbejdelse af kommunale kvalitetsstandarder for hjemmeplejen.
- I 2001 blev der indført bestemmelser om, at sygehuset skal tilbyde borgeren en genoptræningsplan ved udskrivning fra sygehus, såfremt der efter lægelig vurdering er behov for fortsat genoptræning. Endvidere blev der indført bestemmelser om, at kommunen skal sørge for tilbud om genoptræning til afhjælpning af fysisk funktionsnedsettelse forårsaget af sygdom, der ikke behandles i tilknytning til en sygehusindlæggelse.
- I 2001 blev indført fleksibel hjemmehjælp ved praktisk hjælp. I 2002 blev ordningen udvidet til at omfatte både praktisk og personlig hjælp.
- I 2002 styrkedes pligten til tilsyn med plejehjem og forpligtigelsen til at udarbejde plejeplaner.
- 1. juli 2002 indførtes frit valg af ældre- og plejebolig.
- 1. juli 2002 indførtes ret til erstatningshjælp.
- 1. januar 2003 indførtes frit leverandørvalg på hjemmehjælpsområdet.

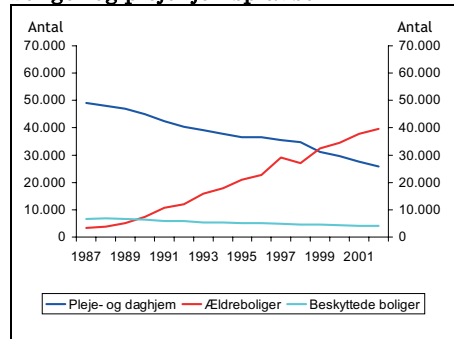
Antallet af plejehjemspladser var i 2002 med ca. 26.000 kun omtrent halvt så stort som i den første halvdel af 1980'erne. Faldet i antallet af plejehjemspladser opvejes imidlertid mere end fuldt ud af den samtidige stigning i antallet af ældre/plejeboliger. I 2002 var der knap 40.000 ældre- og plejeboliger mod kun 3.000-5.000 ældreboliger i årene frem til ældreboligreformen, jf. *figur 35.1b*.

Figur 35.1a. Udviklingen i antal ældre, 1971-2003



Kilde: DREAM'S befolkningsprognose.

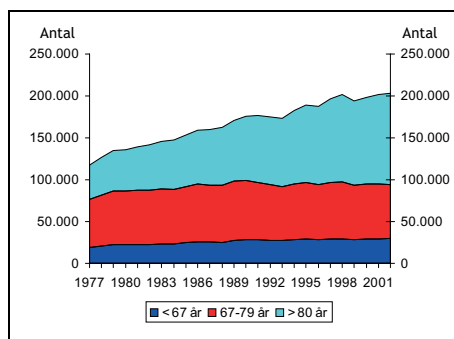
Figur 35.1b. Udviklingen i antal ældreboliger og plejehjemspladser



Kilde: *Den Sociale Ressourceopgørelse*, diverse årgange.

Udbygningen af indsatsen for personer i eget hjem afspejler sig blandt andet i, at antallet af modtagere af varig hjemmehjælp er øget fra knap 118.000 i 1977 til godt 203.000 i 2002 svarende til en vækst på godt 72 pct. over perioden eller 2,2 pct. p.a., jf. *figur 35.2a.* og *35.2b.*

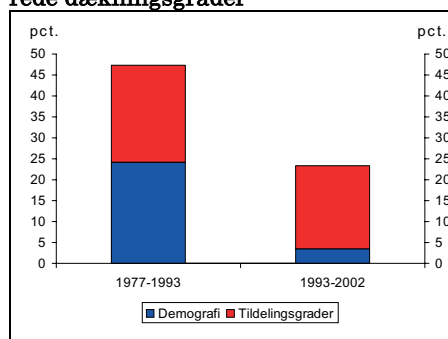
Figur 35.2a. Udviklingen i antal modtagere af varig hjemmehjælp, 1977-2002



Anm.: Værdien for 1992 er interpoleret, da der ikke foreligger data.

Kilde: Den Sociale Ressourceopgørelse, diverse årgange samt Finansministeriet, Socialministeriet mfl.: *"Budgetanalyse om hjemmehjælp"*, maj 1995.

Figur 35.2b. Vækst i antal modtagere som følge af ændret demografi og ændrede dækningsgrader



Anm.: Værdien for 1992 er interpoleret, da der ikke foreligger data.

Kilde: Den Sociale Ressourceopgørelse, diverse årgange samt Finansministeriet, Socialministeriet mfl.: *"Budgetanalyse om hjemmehjælp"*, maj 1995, samt egne beregninger.

Den demografiske udvikling kan forklare omkring halvdelen af væksten i antal modtagere frem til 1993, mens den øvrige del af væksten skyldes øgede dækningsgrader, dvs. forholdsvis flere modtagere af hjemmehjælp i de enkelte aldersgrupper. Stort set hele væksten siden 1993 skyldes øgede dækningsgrader.

Ud over ældreboligloven har også en række andre initiativer understøttet "afinstitutionaliseringen" på området. Det gælder f.eks. indførslen af pensionsudbetaling på institutioner fra 1995 og reglerne om forebyggende hjemmebesøg.

I de senere år er fokus i stadig højere grad blevet rettet mod at styrke ældres rettigheder og muligheder i forhold til den kommunale ældreservice. Det er blandt andet sket via krav til kommunerne om oprettelse af ældre- henholdsvis klageråd samt indførslen af fritvalgsordningerne på ældreområdet. Desuden har der siden 1999 været krav om, at kommunerne skal udarbejde kvalitetsstandarder. Endvidere blev kravene til tilsynet med plejehjem mv. skærpet i 2001, og i 2002 fik modtagere af hjemmehjælp krav på erstatningshjælp ved aflysninger.

Den øgede fokus på borgernes processuelle rettigheder binder i et vist omfang administrative ressourcer, blandt andet som følge af flere centrale forskrifter og større krav til dokumentation og begrundelser mv.

I 1987 gennemførtes en finansieringsreform, hvorved de kommunale og amtslige service- og institutionsområder overgik til fuld kommunal og amtlig finansiering. De sociale foranstaltninger, hvor kommunerne havde det fulde ansvar og kompetence, og hvor der ikke var samordningshensyn, finansieredes fuldt ud af kommunen. De foranstaltninger, som var henlagt under amtligt ansvar finansieredes derimod ved en lighedeling af udgifterne mellem kommuner og amter, jf. *boks. 35.7*.

Boks 35.7. Oversigt over større finansieringsomlægninger, som har berørt ældreområdet

- I 1987 gennemførtes en finansieringsreform, som indebærer, at amter og kommuner overtog det fulde finansieringsansvar for deres sociale institutioner. På områder, hvor der var samordning af indsatsen, deltes udgifterne dog ligeligt mellem kommuner og amter.
- I 2002 indførtes grundtakstmodellen på de serviceområder, hvor udgifterne hidtil var blevet delt ligeligt mellem amter og kommuner.

Undtagelser fra reglen om lighedeling af udgifter var blandt andet foranstaltninger for personer over 67 år, der finansieredes 100 pct. af kommunerne.

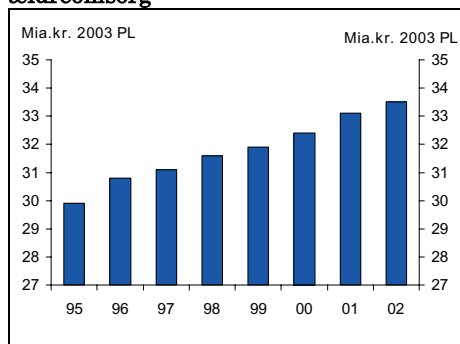
Princippet om lighedeling af udgifter mellem amter og kommuner blev afskaffet med indførelsen af grundtakstfinansieringsmodellen fra 1. januar 2002.

De samlede nettodriftsudgifter til ældreomsorg er i perioden 1995-2002 steget med 3,6 mia.kr., svarende til en gennemsnitlig årlig stigning på 1,6 pct. realt, jf. *figur 35.3a*. Udgifterne udgør nu godt 15 pct. af de samlede offentlige serviceudgifter.¹

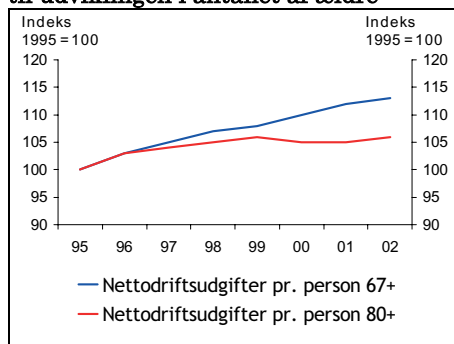
¹ Det bemærkes, at udgifterne til ældre og handicappede ikke umiddelbart lader sig adskille. Dette indebærer, at en del af den samlede realvækst på 12 pct. kan være båret af en stigning i udgifterne til voksne handicappede, hvorfor den faktiske vækst i udgifter til omsorg af ældre kan være mindre, end her angivet.

Udgiftsstigningen afspejler i et vist omfang en stigning i antallet af ældre. De gennemsnitlige nettodriftsudgifter set i forhold til antallet af personer over 67 år er steget fra 42.300 kr. i 1995 til 47.800 kr. i 2002. Set i forhold til antallet af personer over 80 år har de gennemsnitlige udgifter derimod i de senere år ligget nogenlunde konstant, jf. *figur 35.3b*.

Figur 35.3a. Udvikling i udgifter til ældreomsorg



Figur 35.3b. Udgiftsudvikling i forhold til udviklingen i antallet af ældre



Anm.: Der er anvendt en bredere afgrænsning end i publikationen *Udfordringer og muligheder – den kommunale økonomi frem mod 2010, 2002*.

Kilde: Kommunale regnskaber.

Kilde: DST, Kommunale regnskaber.

35.4. Borgerkontakt, brugerinddragelse og valgmuligheder for borgerne

35.4.1. Brugerinddragelse og borgerkontakt

Ældreområdet er karakteriseret ved en betydelig grad af brugerinddragelse og borgerkontakt. Dette sker blandt andet ved, at brugerne inddrages i forbindelse med visitationen til hjælp samt gennem *ældrerråd* henholdsvis *bruger- og pårørende råd*. Der er desuden frit valg i forhold til en række tilbud, f.eks. frit valg af leverandør af hjemmehjælp og mulighed for at udpege sin egen hjælper. Hertil kommer adgangen til at bytte sig til andre ydelser fra gang til gang efter reglerne om fleksibel hjemmehjælp, jf. *afsnit 35.4.2*.

Kommuner og amter er forpligtet til at inddrage de enkelte brugere i tilrettelæggelsen af og udnyttelsen af de konkrete tilbud. Kommunen eller amtet skal desuden fastsætte retningslinjer for brugerindflydelse.

Ældrerådene skal blandt andet rådgive kommunalbestyrelsen i ældrepolitiske spørgsmål og formidle synspunkter mellem borgerne og kommunalbestyrelsen om lokalpolitiske spørgsmål, der vedrører ældre. Kommunalbestyrelsen skal høre ældrerådet om alle forslag, der vedrører ældre, jf. *boks 35.8*.

Boks 35.8. Brugerinddragelse og borgerkontakt på ældreområdet

- *Brugerinddragelse ved tilrettelæggelse af de konkrete tilbud.* I henhold til serviceloven har amter og kommuner pligt til at inddrage brugeren i tilrettelæggelsen af det konkrete tilbud.
- *Ældrerådene* skal blandt andet rådgive kommunalbestyrelsen i ældrepolitiske spørgsmål.
- *Bruger- og pårørenderåd* oprettet i tilknytning til plejehjem og lignende. Rådene skal fungere som et forum for dialog mellem kommunen og brugerne samt de pårørende om tilrettelæggelsen af hverdagen for beboerne i plejehjem og lignende.
- *Inddragelse med hensyn til frit leverandørvalg og fleksibel hjemmehjælp samt mulighed for at udpege egen hjælper.*

Kommunerne har siden 1. januar 2002 været pålagt at oprette bruger- og pårørenderåd i tilknytning til plejehjem og lignende. Rådene skal fungere som et forum for dialog mellem kommunen og brugerne samt de pårørende om tilrettelæggelsen af hverdagen for beboerne i plejehjem og lignende. Rådene skal blandt andet:

- inddrages ved fastlæggelsen af retningslinjerne for det daglige liv i og omkring boligen, herunder fastlæggelse af retningslinjer for kostplaner, arbejdsrutiner, aktiviteter mv.
- høres om de tilsynsrapporter, der skal udarbejdes i forbindelse med det kommunale og sundhedsfaglige tilsynsbesøg.

35.4.2. Borgernes valgmuligheder

På ældreområdet er der i dag frit valg i forhold til en række tilbud. Der er således frit valg mellem leverandører af praktisk hjælp og personlig pleje og frit valg af plejehjem og pleje/ældrebolig inden for og på tværs af kommunegrænser. Herudover har hjemmehjælpsmodtagere en udstrakt grad af medindflydelse på, hvilken

hjælp der skal udføres fra gang til gang. Endelig er der mulighed for at udpege egen hjælper, jf. *boks 35.9*.

Boks 35.9. Frit valg på ældreområdet

Det frie valg på ældreområdet omfatter:

- Frit valg af leverandør af praktisk hjælp og personlige pleje.
- Frit valg af plejehjem og ældre- og plejebolig.
- Mulighed for at modtageren fra gang til gang kan vælge at få udført andre ydelser end de hjemmehjælpsydelser, der er visiteret hjælp til.
- Mulighed for at udpege egen hjælper.

Siden den 1. januar 2003, hvor reglerne om *frit leverandørvalg* trådte i kraft, har kommunerne haft pligt til at give brugerne frit valg mellem forskellige kvalificerede leverandører af personlig og praktisk hjælp. De private leverandører skal godkendes på baggrund af kommunalt fastsatte krav til kvalitet og pris for de forskellige ydelser.

Der foreligger endnu ikke oplysninger om anvendelsen af det frie leverandørvalg siden reglerne ikrafttræden den 1. januar 2003.

Til brug for blandt andet lovrevisionen i 2004/2005 forestår Den Sociale Ankestyrelse i samarbejde med Styrelsen for Social Service og 15 kommuner, som har erfaring med forskellige former for frit valg på hjemmehjælpsområdet også forud for lovens ikrafttræden en opfølgning på lovgivningen om frit leverandørvalg.²

Den 1. juli 2002 blev der indført *frit valg af plejehjem og plejebolig* inden for og på tværs af kommunegrænser for personer, der har fået anvist henholdsvis er visiteret til almene ældre/plejeboliger, plejehjemspadser eller beskyttede boliger, der anvendes af de kommunale myndigheder.

For at understøtte kommunernes mulighed for selvstændigt at kunne fastlægge deres serviceniveauer er det en forudsætning for

² Opfølgningen indeholder bl.a. en landsdækkende dataindsamling om kommunernes kvalitetsstandarder, leverandørkrav mv. Hertil kommer en status og analyse af de kommunale kvalitets- og priskrav samt oplysninger om leverandører, som kommunerne har pligt til at indberette til Socialministeriets fritvalgsdatabase.

at kunne vælge en bolig i en anden kommune, at borgeren skal opfylde både fraflytnings- og tilflytningskommunens betingelser for at få anvist henholdsvis blive visiteret til en bolig.

Der foreligger ikke oplysninger om udviklingen i antallet af flytninger i plejehjem mv. over kommunegrænserne.

35.5. Faglig kvalitet og bæredygtighed

Ved en faglig bæredygtig enhed forstås en enhed, der personalemæssigt, teknologisk, organisatorisk og ledelsesmæssigt har forudsætninger for at løse opgaverne med en høj grad af målopfyldelse.

Der foreligger ikke undersøgelser, der kan belyse en mulig sammenhæng mellem kommune/institutionsstørrelse og faglig bæredygtighed. Et svar på spørgsmålet om faglig bæredygtighed må derfor baseres på vurderinger og skøn.

Selv de mindste kommuner må som udgangspunkt vurderes at være fagligt bæredygtige *på myndighedsniveau* i forhold til de knap så komplicerede opgaver på ældreområdet, der løses af kommunen selv, f.eks. visitation til hjemmehjælp. Det skal blandt andet ses i sammenhæng med, at 4 pct. af befolkningen modtager hjemmehjælp, hvorfor selv de mindste kommuner løbende vil have mindst 100 modtagere af hjemmehjælp, og at der er udviklet specifikke værktøjer til støtte for den kommunale visitation (f.eks. Fælles Sprog).

De specifikke opgaver på ældreområdet stiller hver for sig ikke så store krav til den faglige bæredygtighed på myndighedsniveau. En række ældre har imidlertid behov for flere forskellige typer hjælp, som kan kræve samarbejde med flere forskellige andre myndigheder samt forskellige leverandører.

De mulige problemer med faglig bæredygtighed på myndighedsniveauet knytter sig derfor formentlig især til de områder, hvor der er direkte grænseflader mellem den kommunale og amtslige opgaveløsning, da indsatserne på disse områder ofte vil rette sig mod plejekrævende ældre med et mere sammensat behov for hjælp og mod borgere med kroniske sygdomme. Problemstillingen vedrør

rende faglig bæredygtighed synes dermed at have særlig relevans i forhold til genoptræningsområdet, hvor ansvaret er delt mellem amter og kommuner.

Det kan derudover ikke udelukkes, at de mindste kommuner også på forvaltningsniveau vil have relativt sværere ved at håndtere reglerne om frit valg end de større kommuner, jf. *kapitel 8 om borgernes valgmuligheder*.

35.6. Effektivitet

Der foreligger ikke egentlige effektivitetsanalyser på ældreområdet.

Der er gennemført enkelte produktivitetsanalyser, f.eks. af Socialministeriet³ og Finansministeriet.⁴ Disse analyser inddrager ikke eksplicit forskelle i kvalitet og service på tværs af kommuner.

Analyserne viser betydelige forskelle i produktiviteten på tværs af kommunerne. Finansministeriets analyse blev fulgt op af en spørgeskemaundersøgelse i 34 kommuner og en interviewundersøgelse i ti kommuner. Denne opfølgning pegede i retning af, at forskellene i produktivitet formentlig især kunne forklares af forskelle i kommunernes interne organisering og styring.

Hverken i Socialministeriets eller Finansministeriets analyser har der kunnet påvises entydige sammenhænge mellem kommune-størrelse og produktivitsniveauet.

35.7. Særlige problemstillinger og forventede udviklingstendenser

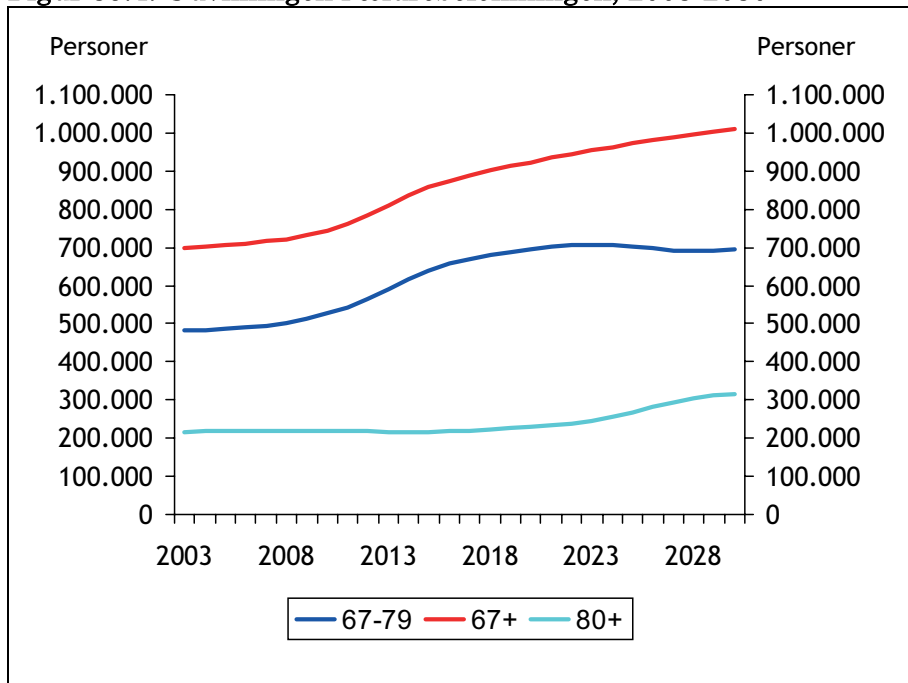
Frem mod 2010 forventes antallet af ældre at stige med knap 10 pct. Stigningen dækker over en større stigning i antallet af 67-79-årige. Antallet af 80-årige og derover, som generelt er væsentligt mere udgiftskrævende, vil derimod være stort set uændret. Den kraftige stigning i antallet af 67-79-årige forstærkes frem til 2020,

³ Socialministeriet, *DEA-analyse på ældreområdet*, 2002.

⁴ Finansministeriet, *Budgetredegørelse*, 1997.

hvorefter væksten i denne aldersgruppe afløses af en kraftig stigning i antallet af 80-årige og derover, jf. figur 35.4.

Figur 35.4. Udviklingen i ældrebefolkningen, 2003-2030



Kilde: DREAM's befolkningsprognose.

Ud over væksten i ældrebefolkningen i de kommende år vil også en række andre forhold indebære øgede krav til prioritering og effektivisering inden for sektoren, hvis udgiftsudviklingen på det lange sigt skal være forenelig med sandsynlige rammer for væksten i det offentlige forbrug.

For det første sætter ældrepolitikken i stigende grad fokus på de enkelte ældres muligheder og rettigheder. Særligt inden for det seneste halvandet års tid er der gennemført en række nye regler, der har til hensigt at give ældre større valgmuligheder. Det drejer sig blandt andet om frit bolig- og leverandørvalg, øget fleksibilitet i hjemmehjælpen og opfølgning på reglerne om forebyggende hjemmebesøg. Denne udvikling må forventes at fortsætte i de kommende år.

For det andet vil kommende generationer af ældre adskille sig væsentligt fra tidligere ældregenerationer på en række punkter, herunder f.eks.:

- Større forventninger til individuelt tilpassede ydelser, retssikkerhed mv.
- Bedre sundhedstilstand med mulighed for at være selvhjulpne i længere tid end i dag.
- Bedre økonomiske vilkår blandt andet som følge af udbygningen af arbejdsmarkedspensioner og øget privat pensionsopsparing.

Det stigende antal ældre og øgede forventninger til den offentlige service vil isoleret set trække i retning af et øget pres på de sociale og sundhedsmæssige udgifter. Omvendt må de senere års forbedringer af ældrebefolkningens funktionsniveau⁵ forventes at fortsætte og dermed afdæmpe dette pres.

Ændringerne i ældreprofilen kan også bevirke, at en række ældre i stigende omfang vil vælge selv at købe servicetilbud som supplement til den offentlige service.

For det tredje må kravene til tværsektorielt samarbejde på længere sigt forventes at blive øget yderligere blandt andet som følge af et stigende antal ældste ældre.

På sygehusområdet er udviklingen over en årrække gået i retning af flere og kortere indlæggelser. Denne udvikling må forventes at fortsætte fremover og vil blandt andet øge kravene til samarbejde og koordinering mellem ældre- og sundhedsområdet, jf. *boks 35.10*.

Boks 35.10. Uddrag af rapport om ældre medicinske patienter

”[.....]Sammenholdt med de senere års omlægning af pleje- og behandlingsindsatsen – med kortere og mere intensive behandlingsforløb kombineret med en øget pleje og efterbehandling i kommunalt regi – giver [det et] generelt behov for en både bedre og hurtigere koordination og et tættere samarbejde mellem sygehusvæsen og primærsektor om de ældre patienter end tidligere.”

Kilde: Sundhedsministeriet, Amtsrådsforeningen mfl.: *Rapport om den ældre medicinske patient*, s. 4, 2001.

⁵ Se f.eks. Statens Institut for Folkesundhed, *Sundhed og sygelighed*, 2002.

Det må forventes, at der samtidig med stigningen i antallet af ældre vil være en vækst i antallet af ældre med kroniske sygdomme. Dette vil sammen med den fortsatte udvikling af behandlingsteknologien med mulighed for behandlings- og plejemæssig opfølgning uden for sygehusvæsenet samt en forventet udvikling i retning af færre sygehusenheder øge behovet for koordinering på tværs af sektorer. Tillige må det forventes at øge behovet for genoptrænings- og plejetilbud i lokalområdet.

Udviklingen i retning af kortere og mere intensive behandlingsforløb må desuden vurderes at trække i retning af at øge de faglige krav til plejepersonalet på ældreområdet. Det kan vanskeliggøre rekrutteringen af plejepersonale i det omfang kommuner i højere grad end i dag vil efterspørge samme personalegrupper som sundhedsvæsenet, f.eks. sygeplejersker.

En bedre udnyttelse af digital kommunikation til udveksling af informationer mellem ældre- og sundhedssektoren vil have væsentlig betydning i forhold til at sikre bedre sammenhæng i behandlingsforløbene. Ved at etablere digitale kommunikationskanaler mellem kommuner, praktiserende læger, sygehuse mv. kan det sikres, at informationerne kan tilgås på tværs af sektorer, hvilket vil skabe et bedre grundlag for behandling og pleje på tværs af organisatoriske skel. Dette er især relevant i forbindelse med genoptræningsområdet og i forbindelse med længerevarende medicinsk behandling.

Boks 35.11. Opsummering vedrørende udviklingstendenser på ældreområdet

- Øget fokus på ældres muligheder og rettigheder.
- Ældreprofilen ændres. Den fremtidige ældrebefolkning har andre økonomiske, sociale og sundhedsmæssige forudsætninger end tidligere tiders ældre.
- Mere fokus på tværsektorielt samarbejde mellem blandt andet social- og sundhedssektoren.

35.8. Styrker og svagheder ved den nuværende model for organisering

En væsentlig styrke ved den nuværende organisering er, at hovedansvaret for området ligger på det forvaltningsniveau, som er tættest på brugerne. Det giver gode forudsætninger for en individuelt tilpasset indsats og inddragelse af brugerne. Eventuelle problemer i forhold til den faglige bæredygtighed over for ældre med kroniske sygdomme og mere sammensatte plejebehov vil dog kunne forringe muligheden for at yde en individuelt tilpasset, fagligt tilstrækkelig plejeindsats for denne gruppe.

Opgavedelingen mellem amter og kommuner på genoptræningsområdet indebærer en uklarhed om ansvaret. Det vanskeliggør planlægningen af sammenhængende forløb og indebærer, at genoptræningsindsatsen ikke er underlagt en samlet økonomisk prioritering.

Kommuner og amter har derfor begrænsede økonomiske tilskyndelser til at prioritere – og investere i – en samlet indsats, fordi gevinsterne herved helt eller delvist tilfalder en anden myndighed.

Ydermere vil der mellem kommuner og amter være en risiko for opgaveglidning, især fordi det kan være fagligt vanskeligt at fastlægge behovet for genoptræning. Det gælder blandt andet i forhold til genoptræningsområdet. En utilstrækkelig amtslig genoptræning af sygehuspatienter kan således øge kravene til den kommunale ældreomsorg. Omvendt kan en utilstrækkelig indsats i kommunalt regi med genoptræning og vedligeholdelsestræning resultere i flere sygehusindlæggelser, jf. *boks 35.12*.

Boks 35.12. Styrker og svagheder ved den nuværende organisering på ældreområdet

- Opgaverne løses i borgerens nærmiljø, hvilket giver gode muligheder for individuelt tilpasset indsats, brugerinddragelse mv.
- Den kommunale opgaveløsning giver mulighed for at integrere praktisk og personlig hjælp, hjemmesygepleje og træning, såvel genoptræning som vedligeholdelsestræning.
- Uklarhed om ansvar vedr. genoptræningsområdet vanskeliggør en effektiv planlægning og hensigtsmæssig prioritering af indsatsen.
- Væksten i antallet af ældre med kroniske sygdomme med behov for en specialiseret pleje- og omsorgsindsats skærper alt andet lige de faglige krav til kommunernes pleje og hjemmesygepleje. Eventuelle problemer i forhold til den faglige bæredygtighed over for ældre med kroniske sygdomme og mere sammensatte plejebehov vil kunne forringe muligheden for at yde en individuelt tilpasset, fagligt tilstrækkelig plejeindsats for denne gruppe.

36

Beskæftigelsesområdet

36.1. Sammenfatning

Formålet med den beskæftigelsespolitiske indsats er at bidrage til et velfungerende arbejdsmarked gennem en aktiv beskæftigelsesindsats rettet mod ledige og andre uden arbejde, private og offentlige arbejdsgivere samt uddannelsessøgende og beskæftigede.

Den beskæftigelsespolitiske indsats udføres primært af kommunerne og staten. Kommunerne varetager indsatsen over for kontant- og starthjælpsmodtagere, sygedagpengemodtagere, revaliderende samt skåne- og fleksjobmodtagere. Staten – organiseret i 14 AF-regioner – varetager indsatsen over for dagpengeberettigede ledige og beskæftigede. På visse områder varetager AF-regionerne endvidere en indsats over for ikke-forsikrede ledige, ligesom kommunerne på visse områder varetager en indsats for forsikrede ledige.

Endvidere varetager a-kasserne en række opgaver over for dagpengeberettigede, herunder udbetaling af dagpenge og andre ydelser, vurderinger af de lediges rådighed samt rådgivning af medlemmerne om rettigheder og pligter. A-kasserne er selvstændige private foreninger, der er under statsligt tilsyn af Arbejdsdirektoratet.

Opgaverne, som AF og kommunerne udfører, ligner på en række områder hinanden meget. Der sker således i begge systemer virksomhedskontakt, jobformidling og en aktiv indsats for personer, der ikke umiddelbart kan finde eller varetage et arbejde. Samtidig er der opgaver, som kun henholdsvis AF eller kommunerne vare-

tager. Det gælder særligt AF's regionale indsats med overvågning af balanceproblemer på arbejdsmarkedet mv. og kommunernes indsats over for personer, der har nedsat arbejdsevne eller problemer ud over ledighed og derfor som udgangspunkt har en længere vej tilbage til arbejdsmarkedet.

Den centrale styring af indsatsen i kommuner og AF er som følge af henholdsvis den kommunale og statslige forankring grundlæggende forskellig.

Kommunerne har som følge af deres medfinansiering af overførselsindkomster et økonomisk incitament til via en effektiv indsats at få ledige i beskæftigelse. Staten har principielt samme økonomiske incitament. Som følge af den praktiske organisering, hvor AF-regionerne ikke af deres budget afholder udgifter til ledige i de passive perioder (dagpenge), kan der dog i praksis være en forskel i henholdsvis kommunernes og AF's økonomiske incitamenter i indsatsen.

I AF-systemet er der i den landsdækkende opfølgning og styring et markant fokus på indsatsens effekter. Der gennemføres ikke en tilsvarende systematisk opfølgning på effekterne af den kommunale indsats.

Analyser viser, at kommunernes borgerrettede indsats og effekter på en række områder er præget af en betydelig variation. Det drejer sig om visitationspraksis, aktiveringsomfang og effekter af indsatsen. Bopæl i en kommune frem for nabokommunen kan således få betydning for den enkelte borgers jobchancer mv. Der kan ikke konstateres entydige sammenhænge mellem kommunernes indsats og effekter på den ene side og kommunestørrelse, urbaniseringsgrad eller rammevilkår i øvrigt på den anden side.

I forhold til den konstaterede store variation i kommunernes effekter skal dog bemærkes, at sammenligningen af effekter mellem kommuner med den anvendte metode skal foretages med forsigtighed som følge af mulige forskelle i målgruppernes sammensætning, tidspunktet for igangsat aktivering og andre metoderelaterede forhold.

Undersøgelser af sammenhængen mellem faglig bæredygtighed og kommunestørrelse i beskæftigelsesindsatsen viser en tendens til, at større kommuner på flere områder kan have lettere ved at opbygge en faglig bæredygtighed. Det gælder f.eks. i forhold til fremskaffelse af målrettede tilbud og mulighed for specialisering på sagsbehandler- og forvaltningsniveau. Tilsvarende er der en sammenhæng mellem kommunestørrelse og omgørelse af ankesager, hvor større kommuner får færre sager omgjort i de sociale nævn. Dog har mindre kommuner nogle fordele f.eks. med hensyn til kendskab til lokale virksomheder og i forhold til smidige og fleksible beslutningsstrukturer, hvilket kan bidrage til større faglig bæredygtighed.

Beskæftigelsesindsatsens resultater udgør en væsentlig forudsætning for en realisering af de generelle samfundsøkonomiske målsætninger. Den store udfordring i de kommende år bliver at øge erhvervsdeltagelsen for personer på langvarig offentlig forsørgelse, flygtninge og indvandrere, sygedagpengemodtagere og personer med varig begrænsning i arbejdsevnen. Hos disse grupper er erhvervsdeltagelsen relativt lav og potentialet for øget erhvervsdeltagelse derfor stort, men udfordringen er også stor, idet der ofte er tale om personer med relativt lang vej tilbage til arbejdsmarkedet.

De væsentligste styrker i den nuværende organisering af indsatsen er, at AF-regionernes varetagelse af arbejdsformidling og indsats for at forbedre arbejdsmarkedets strukturer sker i enheder af betydelig størrelse. Tilsvarende sikrer kommunernes varetagelse af en borger- og virksomhedsrettet indsats lokalkendskab og nærhed i opgavevaretagelsen, herunder sammenhæng til den øvrige borgerrettede opgavevaretagelse i kommunerne.

Det er en styrke i AF-systemet, at der i den landsdækkende opfølgning og styring af indsatsen er fokus på indsatsens resultater via kontrakter og løbende, landsdækkende benchmark.

Endvidere er det en styrke i organiseringen af beskæftigelsesindsatsen, at arbejdsmarkedets parter er sikret en formaliseret indflydelse blandt andet via repræsentationen i de regionale arbejdsmarkedsråd og de lokale koordinationsudvalg.

Den væsentligste svaghed i den nuværende organisering er, at indsatsen, på trods af et stort sammenfald i karakteren af de opgaver, der skal løses, i betydeligt omfang afhænger af den enkeltes ydelses- eller forsikringsstatus. Det betyder, at udgangspunktet ved mødet med den enkelte bliver, hvilken *ydelse* den enkelte er berettiget til og på den baggrund, hvilke tilbudsmuligheder mv. der er. Dette er u hensigtsmæssigt af flere grunde.

For det første kan det indebære en risiko for, at de finansieringsmæssige forskelle i sig selv kan få betydning for den konkrete indsats.

For det andet begrænser opdelingen en helhedsorienteret tilgang i indsatsen. Ideelt set bør den ydelse, som den enkelte er berettiget til, være underordnet, og fokus bør i stedet være på den enkeltes ressourcer og behov, hvor både sociale, uddannelsesmæssige og beskæftigelsesrettede tilbud kan koordineres med henblik på at hjælpe den enkelte i ordinær beskæftigelse. En sådan helhedsorienteret tilgang begrænses af opdelingen i to systemer med hver deres tilbudsvifte og hver deres ansvarsområde for personer på forskellige ydelser.

Et særligt problem i forhold til den ”ydelsesafhængige” indsats er, at borgeren kan være i kontakt med såvel kommunen, a-kassen og AF i forløb, der for borgeren opleves som sammenhængende, f.eks. når en dagpengemodtager bliver syg og derfor skal modtage sygedagpenge fra kommunen. Ud over at det for borgeren kan opleves besværligt og uigennemskueligt at skulle bære sin sag rundt mellem systemerne, er det ud fra et styringsmæssigt hensyn u hensigtsmæssigt med det relativt store antal bevægelser/ydelseskift mellem de to systemer.

Derudover tyder variationen i kommunernes indsats og resultater og det relativt lave rådighedsniveau blandt kontanthjælpsmodtagere på, at der på en række områder er et forbedringspotentiale i indsatsen.

Tilsvarende viser sammenlignende analyser af a-kassernes administrationsudgifter pr. medlem og transaktionspriser pr. transaktion en betydelig spredning. Dette kan kun delvist forklares med forskelle i antal afdelinger og antal ledighedsberørte i den enkelte

a-kasse, hvorfor analyserne tyder på, at der også på dette område er et effektiviseringspotentiale.

Endelig kan det være en svaghed ved den nuværende organisering, at såvel kommuner som AF – uden koordinering – henvender sig til de samme virksomheder vedrørende formidling, oprettelse af støttede job mv.

36.2. Beskrivelse af opgaver på beskæftigelsesområdet

AF og kommunerne er de centrale aktører i beskæftigelsesindsatsen, idet de har ansvaret for den aktive indsats over for virksomheder, ledige, ikke-arbejdsmarkedspårte og personer med nedsat arbejdsevne mv.

Derudover har amterne en rolle i forhold til at bistå kommunerne i deres revalideringsindsats ved at sørge for tilbud til personer med begrænsninger i arbejdsevnen, der ikke kan revalideres ved hjælp af kommunale tilbud. I tilknytning hertil yder amterne rådgivning.

A-kasserne varetager rådighedsvurdering og udbetaling af ydelser til forsikrede ledige, ligesom de yder information og vejledning og gennemfører kurser mv. for ledige medlemmer, jf. *boks 36.2*.

Derudover anvender AF og kommuner andre aktører i indsatsen for ledige ved gennemførelse af formidling, uddannelse, vejledning, kontaktforløb mv. Det drejer sig om aktører som a-kasser, uddannelsesinstitutioner og private formidlingsbureauer.

Endvidere er samarbejdet med arbejdsmarkedets parter en integreret del af beskæftigelsesindsatsen både på centralt og decentralt niveau.

Beskæftigelsesindsatsen skal bidrage til forbedring af arbejdsmarkedets strukturer via synliggørelse af arbejdsudbud og ledige job, effektiv jobformidling, flaskehalsbekæmpelse, målrettet aktiveindsats og opkvalificering af beskæftigede og ledige.

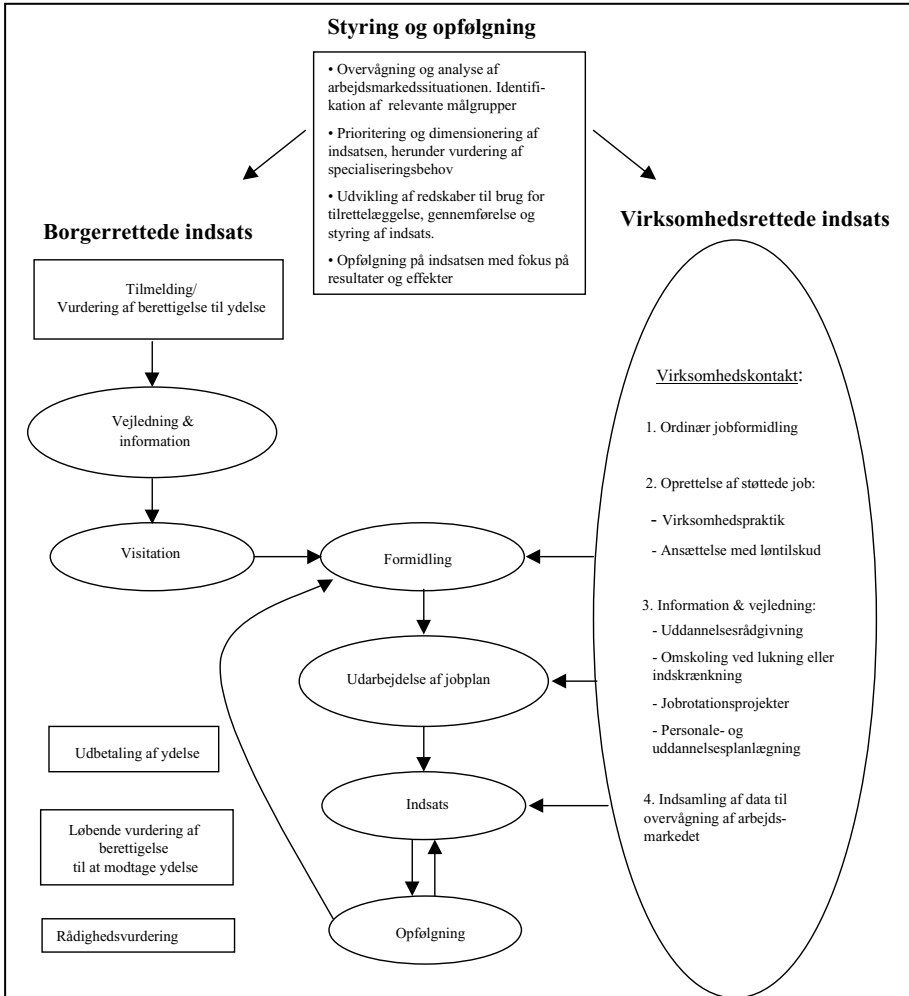
Endvidere skal beskæftigelsesindsatsen bidrage til at øge arbejdsmarkedsintegrationen, forebygge langtidsledighed og sikre udbredelsen af et mere rummeligt arbejdsmarked, jf. *boks 36.1*.

Boks 36.1. Hovedopgaver på beskæftigelsesområdet

- Forbedre strukturer på arbejdsmarkedet og sikre gennemsigthed – via flaskehalsbekæmpelse, effektiv jobformidling og målretning af aktiveringsindsatsen.
- Bistå ledige til hurtigt og effektivt at komme i job.
- Opfølgning og indsats i forhold til sygedagpengemodtagere.
- Indsats for personer med midlertidige eller varige begrænsninger i arbejdsevnen, herunder revalidering, blandt andet som led i forebyggelse af førtidspension og etablering af fleks- og skånejob.
- Øge arbejdsmarkedstilknytningen for personer, som har problemer ud over ledighed, og hvor det kortsigtede mål typisk ikke er et ordinært job.

AF's og kommunernes beskæftigelsespolitiske indsats kan beskrives ved tre overordnede opgaveområder – den borgerrettede indsats, den virksomhedsvendte indsats og styring og opfølgning på indsatsen, jf. *figur 36.1*.

Figur 36.1. Generelle opgaver i beskæftigelsesindsatsen



36.2.1. Den borgerrettede indsats

Den borgerrettede indsats i kommunerne og AF indeholder en række beslægtede handlinger/processer. Begge systemer varetager således opgaver i forbindelse med lediges tilmelding, vejledning og information, visitation, formidling til arbejde, udarbejdelse af jobplan, fastlæggelse af indsats og opfølgning herpå.

Kommunerne udbetaler forsørgelse til kontanthjælpsmodtagere, sygedagpengemodtagere mv. Kontanthjælpsmodtagere skal stå til

rådighed for arbejdsmarkedet for at kunne få udbetalt hjælp. Kommunerne varetager rådighedsvurderingen. Rådighedsforpligtelsen er forskellig for personer, der alene har ledighed som problem (de arbejdsmarkedssparate), og personer, der har problemer ud over ledighed. For forsikrede ledige varetages såvel udbetaling af ydelse og rådighedsvurdering af a-kasserne.

Udover gruppen af arbejdsmarkedssparate kontanthjælpsmodtagere – der i vid udstrækning vil ligne målgruppen for AF's indsats – omfatter den største del af målgruppen for den kommunale beskæftigelsesindsats personer, der har sociale og/ eller helbredsmæssige problemer ud over ledighed. For de langvarige modtagere af sygedagpenge eller kontanthjælp vil der ofte være tale om komplekse problemstillinger, som ud over en beskæftigelsesindsats kræver en bred social og/eller behandlingsmæssig indsats. For nogle af disse vil vejen til arbejdsmarkedet være ganske lang og kræve en betydelig indsats.

Kommunerne varetager indsatsen over for personer med midlertidigt eller varigt nedsat arbejdsevne, herunder revalidering (uddannelse eller virksomhedsrevalidering) og etablering af fleks- og skånejob. Fleksjob retter sig mod personer med varigt nedsat arbejdsevne, der ikke kan varetage et job på normale vilkår, mens skånejob kan tilbydes modtagere af førtidspension.

Varetagelsen af beskæftigelsesindsatsen generelt og over for personer med nedsat arbejdsevne specielt er endvidere et led i den forebyggende indsats i forbindelse med førtidspension. Kommunerne varetager såvel den forebyggende indsats forud for som selve tilkendelsen af førtidspension. Med førtidspensionsreformen fra 2003 skal den enkelte i videst muligt omfang hjælpes til en aktiv tilværelse på arbejdsmarkedet. Det betyder blandt andet, at kommunerne forud for tilkendelsen skal dokumentere, at arbejdsevnen ikke kan forbedres ved aktiverings-, revaliderings- og behandlingsmæssige tiltag eller ved andre foranstaltninger.

Godt 1,2 mio. personer (svarende til godt 400.000 helårspersoner) er hvert år i kortere eller længere tid i kontakt med dele af det beskæftigelsespolitiske system, jf. *tabel 36.1*.

Tabel 36.1. Antal berørte og helårspersoner i de forskellige målgrupper, 2001

| | <i>Berørte</i> | | <i>Helårspersoner</i> | |
|---|------------------|-------------------|-----------------------|-------------------|
| Arbejdsmarkedsparate ledige | | | | |
| - forsikrede ledige | 483.000 | (39 pct.) | 167.000 | (40 pct.) |
| - ikke-forsikrede ledige | 79.000 | (6 pct.) | 32.000 | (8 pct.) |
| Kontanthjælpsmodtagere med problemer ud over ledighed | 128.000 | (10 pct.) | 99.000 | (23 pct.) |
| Sygedagpenge | 447.000 | (36 pct.) | 69.000 | (16 pct.) |
| Revalidering | 73.000 | (6 pct.) | 36.000 | (9 pct.) |
| Personer med nedsat arbejdsevne | | | | |
| - fleksjob | 13.000 | | 13.000 | |
| - skånejob | 6.000 | (1 pct.) | 6.000 | (3 pct.) |
| - ledighedsydelse | 5.000 | (1 pct.) | 1.000 | (1 pct.) |
| Alle | 1.234.000 | (100 pct.) | 423.000 | (100 pct.) |

Kilde: Danmarks Statistik og udtræk fra DREAM (Beskæftigelsesministeriets forløbsdatabase).

Dertil kommer ca. 260.000 personer på førtidspension (januar 2002).

Både inden for og på tværs af grupperne er der forskel på den enkeltes afstand til arbejdsmarkedet og behovet for hjælp til at vende tilbage i job. For eksempel vender en meget stor andel af dem, der berøres af ledighed, hurtigt tilbage i job, hvilket også gør sig gældende for en stor andel af sygedagpengemodtagerne. Omvendt er der både blandt ledige og sygedagpengemodtagere personer, der gennem længere tid har modtaget offentlig forsørgelse.

Gruppen af langvarige modtagere af offentlig forsørgelse (defineret som personer, der har modtaget offentlig forsørgelse i mere end 80 pct. af tiden i løbet af de sidste tre år) udgjorde ved udgangen af 2001 ca. 167.000 personer. Heraf tilhørte ca. to tredjedele de kommunale målgrupper og ca. en tredjedel AF's målgrupper.

Via visitation skal kommunerne vurdere, hvorvidt den enkelte kontanthjælpsmodtager er arbejdsmarkedsparat eller ej. For forsikrede ledige er det en forudsætning, at man står til rådighed for arbejdsmarkedet og dermed er arbejdsmarkedsparat.

Der kan imidlertid være kontanthjælpsmodtagere, der ikke er tilmeldt AF, som i virkeligheden er arbejdsmarkedsparate – og om-

vendt. Tilsvarende vil der være personer i gruppen af forsikrede ledige, der har længere vej tilbage til arbejdsmarkedet.

A-kassernes opgaver i beskæftigelsesindsatsen

Af *boks 36.2* fremgår de danske a-kassers status, hovedopgaver og andre faktuelle oplysninger.

Boks 36.2. A-kassers hovedopgaver, status mv.

Status: A-kasserne i Danmark er selvstændige private foreninger under statsligt tilsyn af Arbejdsdirektoratet.

Hovedopgaver: Efter lov om arbejdsløshedsforsikring er det a-kassernes hovedopgave at administrere arbejdsløshedsforsikringen og efterlønsordningen. Dette omfatter udbetaling af dagpenge og andre ydelser, vurderinger af de lediges rådighed samt rådgivning og vejledning af medlemmerne om rettigheder og pligter. Endvidere er det kassernes opgave at administrere andre ordninger, som ifølge lovgivningen er henlagt til kasserne.

Antal: Pr. 25. september 2003 er der 33 a-kasser, heraf

- 12 fagligt afgrænsede for lønmodtagere
- 13 fagligt afgrænsede for lønmodtagere og selvstændige erhvervsdrivende
- 4 tværfaglige for lønmodtagere
- 3 tværfaglige for lønmodtagere og selvstændig erhvervsdrivende
- 1 tværfaglig for selvstændige erhvervsdrivende.

Antal medlemmer: Ved udgangen af 2002 var der 2.359.570 medlemmer i a-kasserne.

Antal ansatte: Ved udgangen af 2002 var der ansat 4.998 årsværk i a-kasserne.

Administrationsudgifter: A-kassernes samlede administrationsudgifter var på 3,3 mia.kr. i 2002. Den gennemsnitlige administrationsudgift udgjorde i 2002 1.450 kr. pr. medlem, varierende fra 586 kr. i den billigste til 2.780 kr. pr. medlem i den dyreste a-kasse.

Finansiering: A-kassernes administrationsudgifter dækkes alene via medlemmernes betaling af et administrationsbidrag. Kassen fastsætter selv størrelsen heraf. Godt 20 pct. af medlemmernes medlemsbidrag går således til dækning af a-kassernes administrationsudgifter, godt 40 pct. af medlemsbidraget går til medfinansiering af dagpengeudgifter og knap 40 pct. er efterlønsbidrag. Udgifter til dækning af udbetalte forsikringsydelser afholdes af staten. Medlemmets bidrag til arbejdsløshedsforsikringen er obligatorisk, mens bidrag til efterlønsordningen er frivilligt.

Antal transaktioner: I 2002 var der ca. 5,6 mio. ydelsestransaktioner.

Ydelser udbetalt: I 2002 udbetalte a-kasserne i alt 43,9 mia.kr. (arbejdsløshedsdagpenge samt efterløn).

Sanktionsmuligheder ved manglende overholdelse af rådighedsforpligtelsen

Sanktionsmulighederne ved manglende overholdelse af rådighedsforpligtelsen følger de samme overordnede principper for dagpen-

gemodtagere og kontanthjælpsmodtagere, dog under hensyntagen til, at dagpengesystemet er individbaseret, mens kontanthjælpssystemet er familiebaseret. En sanktion i kontanthjælpssystemet angår således også en eventuel ægtefælle.

Begge ydelser er bagudbetalte, og manglende rådighed indebærer i begge systemer, at der ikke kan udbetales henholdsvis dagpenge og kontanthjælp i perioder, hvor personen ikke står til rådighed.

For dagpengemodtagere og arbejdsmarkedssparate kontanthjælpsmodtagere, der eksempelvis bliver selvforskyldt ledige eller afviser tilbud – men står til rådighed i sanktionsperioden – er der indført harmoniserede 3 ugers og 20 ugers sanktioner i de to systemer. En dagpengemodtager kan ikke modtage sin forsikringsydelse i sanktionsperioden (men kan modtage kontanthjælp med tilbagebetalingspligt, hvis betingelserne er opfyldt). En kontanthjælpsmodtager kan modtage kontanthjælp med to tredjedele sats i sanktionsperioden, idet der er taget højde for, at kontanthjælpen udgør det grundlovssikrede nederste sociale sikkerhedsnet, så personer, der står til rådighed, ikke efterlades uden et forsørgelsesgrundlag. Af andre sanktionsmuligheder kan nævnes muligheden for at foretage forholdsmæssige fradrag i hjælpen ved kontanthjælpsmodtageres udeblivelser fra tilbud.

36.2.2. Den virksomhedsvendte indsats

Både AF og kommunerne har en virksomhedsvendt indsats, der omfatter blandt andet ordinær jobformidling, oprettelse af støttede job, målrettet opkvalificering, information og vejledning af virksomheder mv. Virksomhedskontakten – og den deraf følgende adgang til jobåbninger og aktiveringspladser – er samtidig forudsætningen for at kunne skabe effektive resultater i indsatsen for at få langvarigt ledige i job.

Derudover omfatter AF's virksomhedsvendte indsats en løbende overvågning af det regionale arbejdsmarked, som anvendes til at målrette den samlede indsats mod at forbedre strukturerne på arbejdsmarkedet, herunder imødegå flaskehalsproblemer.

Endvidere udfører kommunerne en virksomhedsvendt indsats i forhold til oprettelse af fleks- og skånejob, ligesom der gennemføres

en indsats, for at beskæftigede personer i størst muligt omfang fastholder deres arbejdsmarkedstilknytning under sygeforløb.

36.2.3. Myndigheds- og driftsopgaver

En væsentlig del af opgaverne i beskæftigelsesindsatsen kan betegnes som driftsopgaver. For en række opgaver gælder, at de kan omfatte både drifts- og myndighedsaspekter, jf. *tabel 36.2*.

Tabel 36.2. De væsentligste drifts- og myndighedsopgaver

| | Driftsopgaver | Myndighedsopgaver |
|--|---------------|-------------------|
| <i>Borgerrettede opgaver</i> | | |
| Vurdering af berettigelse til ydelse | | X |
| Information og vejledning..... | X | |
| Visitation | X | X |
| Formidling..... | X | |
| Udarbejdelse af jobplan | X | X |
| Udførelse af indsats | X | |
| Opfølgning | X | X |
| Rådighedsvurdering..... | | X |
| <i>Virksomhedsrettede opgaver</i> | | |
| Formidling..... | X | |
| Oprettelse af støttede job..... | X | |
| Overvågning af arbejdsmarkedet | X | |

Der er tale om myndighedsudøvelse, når der fastsættes pligter, hvis tilsidesættelse kan medføre sanktioner for den enkelte. Det gælder blandt andet, når der fastsættes pligter, hvis tilsidesættelse medfører, at a-kassen eller kommunen underrettes med henblik på at træffe afgørelse om konsekvenserne af hændelsen. Der kan være en pligt til at møde til en konkret samtale eller pligt til at tage imod et konkret tilbud. Der er endvidere tale om myndighedsudøvelse ved tilkendelse af ydelser (forsørgelse, særlige tilskud mv.).

Myndighedsopgaverne udføres som udgangspunkt af myndigheder. I nogle tilfælde er myndighedsopgaver dog ved lov uddelegeret til andre. Eksempelvis varetager a-kasserne i dag i vidt omfang myndighedsopgaver over for egne medlemmer, blandt andet ved pålæggelse af sanktioner over for medlemmer, der afslår formidlet arbejde.

Andre, ikke-offentlige aktører kan udføre alle driftsopgaver i beskæftigelsesindsatsen samt inddrages ved forberedelse af myndighedsopgaver. Andre, ikke-offentlige aktører kan f.eks. varetage hele kontaktforløbet med den ledige, herunder planlægning og fastlæggelse af mål for indsatsen, information og vejledning, etablering af kontakt mellem den ledige og virksomheder, gennemføre eller få andre til at gennemføre kurser, test, mv. Der er mulighed for at anvende resultatafhængig betaling af andre aktører.

Ved udlicitering til en anden aktør er det fortsat AF eller kommunen, der som myndighed har ansvaret for indsatsen og via udbudsproces mv. fastlægger de overordnede rammer for indsatsen, som den anden aktør herefter kan udfylde.

Der anvendes i varierende omfang andre aktører i beskæftigelsesindsatsen.

Kommunerne under ét bruger andre aktører svarende til 38 pct. af driftsudgifterne til aktivering mv. Der er ikke noget klart mønster i omfanget af anvendelsen af andre aktører set i forhold til kommunistørrelsen.

I AF anvendes stort set hele aktiveringsbevillingen (ekskl. udgifter til løntilskud og forsørgelse under aktivering) til køb af uddannelse og vejledning hos offentlige og private aktører. AF har hidtil kun i begrænset omfang – som følge af manglende hjemmel/begrænsede øremærkede midler til formålet – kunnet benytte andre aktører til udførelsen af ordinære driftsopgaver såsom jobformidling, kontaktforløb, udarbejdelse af jobplaner, etablering af jobtræningspladser, virksomhedsservice mv.

I forbindelse med arbejdsmarkedsreformen ”Flere i arbejde” i efteråret 2002 blev det besluttet, at andre aktører i højere grad skal inddrages i hele beskæftigelsesindsatsen i såvel kommuner som AF. Dette er en tendens, der også ses i en række andre lande. Senest har Holland og England gennemført omfattende omorganiseringer af beskæftigelsesindsatsen blandt andet med henblik på at øge andre aktørers rolle i indsatsen.

Udgangspunktet er, at de offentlige myndigheder ikke alene kan sikre fuld indsigt i et komplekst arbejdsmarked, der er præget af mange forskellige jobområder, faggrupper og uddannelsesniveauer. Inddragelsen af andre aktører med specialiseret viden om bestemte delarbejdsmarkeder og særlige grupper af ledige kan dermed forventes at øge effekterne af indsatsen.

36.2.4. Mellekommunalt samarbejde om beskæftigelsesindsatsen

En undersøgelse af den kommunale aktiveringsindsats fra 2001 viser, at der ikke synes at være et omfattende samarbejde om aktiveringsindsatsen. 17 pct. af kommunerne angiver, at de i høj eller meget høj grad samarbejder med andre kommuner om fælles aktiveringsforløb.¹

Kommunernes størrelse spiller imidlertid en afgørende rolle for omfanget af samarbejde. De små kommuner samarbejder i større omfang med andre kommuner om beskæftigelsesindsatsen end de store kommuner. Dette sker f.eks. for at kompensere for mangel på en tilstrækkelig bred tilbudsvifte. F.eks. køber nogle små kommuner pladser og tilbud på større kommuners projekter. I andre tilfælde går flere små kommuner sammen om fælles aktiveringsprojekter.

En del kommuner – typisk de mindre – har valgt at oprette fælles koordinationsudvalg. Koordinationsudvalgene er en del af den samlede indsats for et mere rummeligt arbejdsmarked og blandt andet arbejdsmarkedets parter, De Samvirkende Invalideorganisationer og Praktiserende Lægers Organisation er repræsenteret. I 2002 var der i alt 153 udvalg, heraf 99 enkeltkommunale og 54 fælleskommunale. De fælleskommunale koordinationsudvalg omfattede 176 kommuner.

36.2.5. Samarbejde mellem kommuner og AF

Som følge af at AF og kommunernes beskæftigelsesindsats udgør to (til dels) parallelle systemer, der er udviklet ved siden af hinan-

¹ Flemming Larsen mfl., *Kommunal aktivering – mellem disciplinering og integration*, CARMA 2001.

den, er der et koordinerings- og samarbejdsbehov systemerne imellem.

Et eksempel, hvor der er et samarbejdsbehov, er den situation, hvor en person går fra én ydelse hos den ene myndighed til en anden ydelse hos den anden myndighed.

Der er således i løbet af et år et betydeligt antal skift mellem forskellige offentlige ydelser (dagpenge, uddannelsesgodtgørelse, sygedagpenge, kontanthjælp, revalidering mv.) og beskæftigelse. Det samlede antal skift er i 2000 opgjort til ca. 3,5 mio. skift. Langt de fleste skift ligger mellem forskellige ydelser internt i henholdsvis dagpengesystemet og det kommunale system eller skift mellem en ydelse og ordinært arbejde. Men derudover viser *tabel 36.6.*, at der også er et væsentligt antal skift fra AF til det kommunale system og omvendt. I 2000 er der således opgjort godt 100.000 sådanne skift mellem AF og kommunerne, hvor de fleste skift sker på sygedagpengeområdet, jf. *tabel 36.3.*²

De mange skift på sygedagpengeområdet understreger behovet for tæt sammenhæng i arbejdsmarkedssystemet for alle de målgrupper, hvor arbejdsmarkedsperspektivet er relevant.

² Analyse udarbejdet af Beskæftigelsesministeriet til brug for Strukturkommissionen, 2003. Det skal bemærkes, at opgørelsen vedrører antallet af skift mellem to systemer, ikke antallet af personer, der skifter på et år. Den samme person kan således godt optræde flere gange i opgørelsen.

Tabel 36.3. Antal skift fra forskellige offentlige ydelser og beskæftigelse, 2000 (1.000 skift)

| Overgår til (1.000 skift) | Kommer fra (1.000 skift) | | | | | | | |
|-------------------------------|--------------------------|--|-------------------|------------------------|--------------|-------------------|-------------------|-------|
| | Dagpenge | Jobtræning/ uddannelses- godtgørelse (forsikrede) | Kontant- hjælp | Kommunal aktivering | Revalidering | Sygedag- penge | Arbejde/ andet | I alt |
| Dagpenge..... | - | 79 | 8 | 1 | 2 | 43 | 790 | 923 |
| Jobtræning /udd.godtg..... | 85 | 15 | 2 | 0 | 0 | 10 | 25 | 137 |
| Kontanthjælp .. | 6 | 1 | - | 57 | 12 | 3 | 128 | 207 |
| Kommunal aktivering | 0 | 0 | 70 | - | 3 | 0 | 22 | 95 |
| Revalidering | 0 | 0 | 12 | 3 | - | 4 | 12 | 31 |
| Sygedagpenge.. | 27 | 12 | 5 | 0 | 4 | - | 382 | 430 |
| Arbejde/andet.. | 728 | 49 | 113 | 31 | 12 | 379 | 370 | 1.682 |
| I alt | 846 | 156 | 210 | 92 | 33 | 439 | 1.729 | 3.505 |

Anm.: Analyse udarbejdet af Beskæftigelsesministeriet til brug for Strukturkommissionen, 2003. Det skal bemærkes, at opgørelsen vedrører antallet af skift mellem de to systemer, ikke antallet af personer, der skifter på et år. Den samme person kan således godt optræde flere gange i opgørelsen.

I de fleste AF-regioner er der udarbejdet en generel samarbejdsaftale med alle kommuner i amtet eller med kommuneforeningen. Indholdet i aftalerne varierer, ligesom det varierer, hvor vidtgående aftalerne er i praksis.

Kommunerne vurderer på en række områder samarbejdet som forholdsvist begrænset. Kun omkring 25 pct. af kommunerne vurderer, at der i høj eller meget høj grad er informationsudveksling og samarbejde om gruppen af forsikrede ledige, der står over for at overgå til kontanthjælpssystemet. Tilsvarende vurderer næsten halvdelen af kommunerne, at erfaringsudvekslingen mellem AF og kommunen om aktiveringsindsatsen er lille eller meget lille.³

Trods de mange ligheder og koordineringsbehov mellem AF's og kommunernes opgaver er den nuværende erfaringsudveksling mellem AF og kommuner relativt begrænset.

³ Flemming Larsen mfl., *Kommunal aktivering – mellem disciplinering og integration*, CARMA 2001.

Som led i reformen ”Flere i arbejde” er der sket en styrkelse af samarbejdet mellem kommuner og AF blandt andet i form af forsøg med fælles arbejdsmarkedscentre for at samtænke indsatsen mellem kommuner og AF.

36.2.6. Samarbejde mellem kommuner og amter om revalideringsindsatsen

Kommuner og amter samarbejder om revalideringsindsatsen. Kommunerne træffer afgørelse om revalidering, herunder hvilke foranstaltninger der skal indgå. Amternes opgave er at bistå kommunerne med tilbud og rådgivning inden for den specialiserede revalideringsindsats for personer med begrænsninger i arbejdssevnen og med særlige behov, der ikke kan dækkes via de kommunale tilbud. Amternes indsats er rettet mod tilbud og rådgivning, der kræver en mere specialiseret viden, end de enkelte kommuner råder over, og som kræver et større befolkningsunderlag og økonomi, end der typisk er i kommunerne. Et primært sigte med en stor del af revalideringsindsatsen er arbejdsprøvning. Udgifterne til revalideringsindsatsen er omfattet af reglerne om den delte finansiering, hvor kommunen og amtet hver afholder halvdelen af udgiften.

En undersøgelse af kommunernes samarbejde med amterne om revalideringsindsatsen viser, at kun meget få kommuner har indgået egentlige samarbejdsaftaler med amterne om revalideringstilbud – samarbejdet klares i stedet ad hoc fra sag til sag. Den overvejende del af kommunerne benytter de amtskommunale specialiserede revalideringstilbud, men nogle kommuner benytter slet ikke eller kun i begrænset omfang tilbuddene. Hovedparten af kommunerne har selv en række forskellige revalideringstilbud, og især de lidt større kommuner benytter tilbud fra andre aktører.⁴

36.3. Den centrale styring og organisering

AF og kommunernes beskæftigelsesindsats kan betragtes som to forvaltningssystemer, der er udviklet ved siden af hinanden.

Der er stor forskel på organiseringen af indsatsen. AF er organiseret i væsentligt større enheder end kommunerne med 14 AF-

⁴ Den Sociale Ankestyrelse, *Kommunens samarbejde med amtskommunen om revalideringsindsatsen*, juni 2002.

regioner, der er opdelt i 50 distriktskontorer. Dermed opererer AF som udgangspunkt i et større arbejdskraftsopland end kommunerne.

AF er statslig styret. Samtidig er AF-området præget af en høj inddragelse af arbejdsmarkedets parter. Samarbejdet med arbejdsmarkedets parter er i dag en integreret del af beskæftigelsespolitikken, herunder via Beskæftigelsesrådet, der rådgiver beskæftigelsesministeren om blandt andet mål og resultatkrav for AF's beskæftigelsesindsats. I den enkelte AF-region er det endvidere de regionale arbejdsmarkedsråd, der inden for de centralt fastlagte lovgivningsmæssige og økonomiske rammer prioriterer og dimensionerer indsatsen.

I kommunerne prioriteres og dimensioneres indsatsen – inden for rammerne af lovgivningen – af kommunalbestyrelsen. Selve behandlingen af hjælp til enkeltpersoner kan i henhold til retssikkerhedslovens § 17 ikke ske i kommunalbestyrelsen, men skal i stedet ske i et af kommunalbestyrelsen nedsat udvalg. I kommunalt regi skal der derudover oprettes sociale koordinationsudvalg med repræsentanter fra blandt andet arbejdsmarkedets parter, der rådgiver kommunen om indsatsen vedrørende det rummelige arbejdsmarked mv.

Styringsrelationen på beskæftigelsesområdet er som følge af henholdsvis den statslige og kommunale forankring grundlæggende opdelt i to forskellige systemer, der over tid har udviklet sig relativt uafhængigt af hinanden.

Med reformen ”Flere i arbejde” er der fastlagt ændringer, der på en lang række områder medfører harmonisering af indsatsen i AF og kommunerne – herunder krav til personlig kontakt, tidspunkt for indsatsens iværksættelse, visitation og forenklinger af redskabsviften.

Indsatsen i forhold til vurdering af berettigelse til ydelser mv. er forholdsvist detaljeret fastlagt ved lov – både i forhold til de konkrete kriterier, der skal være opfyldt, og i forhold til formkrav til vurderingen i forbindelse med vurdering af arbejdsevne mv. Tilsvarende er der fastlagt en række overordnede minimumskrav til aktiveringsomfang, kontaktforløb mv.

Finansiering og sammenhæng mellem beslutningskompetence og økonomisk ansvar

De økonomiske rammebetingelser og den økonomiske styring af indsatsen er forskellige, jf. *tabel 36.4*.

Tabel 36.4. Økonomiske rammebetingelser for beskæftigelsesindsatsen

| | Staten/Arbejdsformidlingen | Kommuner |
|---------------------------|--|--|
| Finansiering af indsats | Bevillinger til indsatsen og drift fastlægges på finansloven og fordeles efter blandt andet ledighed i den enkelte AF-region. | Delt finansiering mellem stat og kommune af kontanthjælp, aktivering, revalidering, førtidspension mv. |
| Finansiering af personale | Bevillingen til drift, personale, husleje mv. fastlægges på finansloven og fordeles efter objektive kriterier til AF-regionerne. | Fuld kommunal finansiering af personaleressourcer – niveau fastlægges i kommunen. |
| Økonomisk gevinst | Staten har økonomisk gevinst ved overførselsmodtageres afgang til beskæftigelse, men udgifter til dagpenge er ikke en del af AF-regionernes budgetter. | Økonomisk gevinst ved overførselsmodtageres afgang til beskæftigelse. |

AF's bevillinger til den beskæftigelsespolitiske indsats og til personale- og driftsressourcer mv. fastlægges på finansloven. Bevillingerne fordeles mellem AF-regionerne på baggrund af den regionale beskæftigelses- og ledighedssituation, hvilket giver et ensartet økonomisk grundlag for indsatsen i hele landet.

I kommunerne er finansieringen af indsatsen delt mellem stat og kommune, idet staten yder en refusion på typisk 50 pct. af udgifterne til indsatsen. Kommunerne finansierer selv de administrative udgifter (personaleressourcer mv.) til indsatsen.

Principielt er der i såvel staten som kommunerne samme økonomiske incitament til at så mange som muligt bliver selvforsørgende, hvorved udgifter til forsørgelse (dagpenge, kontanthjælp mv.) undgås.

Der er imidlertid en forskel i den praktiske organisering af indsatsen. AF-regionerne skal således ikke af deres budget afholde udgifter til forsikredes forsørgelse i passive perioder (dagpenge) – disse udgifter afholdes af en anden konto på finansloven. I kommunerne vil den samme forvaltning typisk have ansvaret for – og blive målt på – udgifterne til såvel aktivering som forsørgelse i både aktive og passive perioder, hvilket i praksis kan give et stærkere økonomisk incitament i kommunerne end i de enkelte AF-regioner til at få overførselsmodtagere tilbage i ustøttet beskæftigelse.

Til gengæld fokuseres der i den centrale og regionale administrative opfølgning på AF's aktiveringsindsats mv. i udstrakt grad på resultatkrav og effektmål. Regionernes resultater og effekter benchmarkes løbende blandt andet i forbindelse med resultatkontrakterne mellem AF-regionerne og Arbejdsmarkedsstyrelsen.

Der forekommer ikke på tilsvarende vis en ensartet systematisk opfølgning på kommunernes beskæftigelsesindsats.⁵ På en række områder er der således begrænset systematisk viden om beskæftigelsesindsatsens resultater og effekter.

Nøgletal på beskæftigelsesområdet

Udgifterne på beskæftigelsesområdet udgjorde i 2001 knap 60 mia.kr. Dertil kommer knap 30 mia.kr. til førtidspension i 2001. Der er i langt overvejende grad tale om indkomstoverførsler, jf. *tabel 36.5*.

⁵ Flemming Larsen mfl., *Kommunal aktivering – mellem disciplinering og integration*, CARMA 2001.

Tabel 36.5. Udgifter på beskæftigelsesområdet, 2001

| Udgiftsområde | Mio.kr., regnskab 2001 |
|--|---------------------------|
| Arbejdsløshedsdagpenge | 17.279 |
| Kontanthjælp | 8.528 |
| Aktivering, dagpengemodtagere, forsørgelse | 6.894 |
| Aktivering, kontanthjælpsmodtagere, forsørgelse | 4.404 |
| Aktivering, dagpengemodtagere, driftsudgifter mv. | 2.837 |
| Aktivering, kontanthjælpsmodtagere, driftsudgifter mv. ... | 1.696 |
| Revalidering mv., forsørgelse | 4.845 |
| Revalideringsinstitutioner mv., driftsudgifter | 730 |
| Sygedagpenge..... | 9.199 |
| Fleksjob, løntilskud | 1.427 |
| Ledighedsydelse..... | 145 |
| Skånejob, løntilskud | 170 |
| I alt..... | 58.155 |
| Førtidspension | 29.393 |

Anm.: Udgifter til efterløn, overgangsydelse mv., barseldagpenge og børnepasningsorlov er ikke medtaget. AF's udgifter til personale, it-udvikling og øvrig drift udgjorde 1.129 mio. kr. i 2001. Kommunernes udgifter til personale og øvrig drift på beskæftigelsesområdet er ikke medtaget – kan ikke opgøres særskilt.

Kilde: Danmarks Statistik, De kommunale regnskaber 2001, Finanslov for 2003, AF's virksomhedsregnskab 2001.

Der var i 2002 ansat ca. 2.100 årsværk i AF-systemet og ca. 5.000 årsværk i a-kasserne. Der foreligger ikke umiddelbart oplysninger om personaleforbruget i kommunerne på beskæftigelsesområdet.

36.4. Hovedtræk i udviklingen fra 1970

I starten af 1970'erne betød den solide økonomiske vækst og så godt som fulde beskæftigelse, at fokus i beskæftigelsesindsatsen var at sikre nok arbejdskraft og undgå kraftige lønstigninger. Det offentlige indsats bestod primært i at sikre forsørgelse af de ledige.

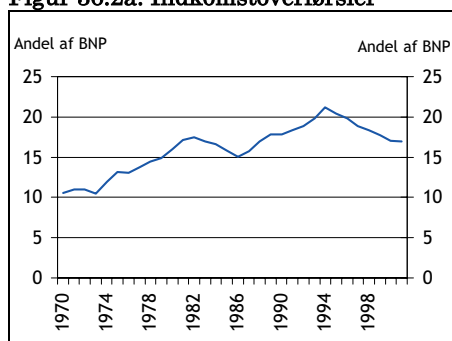
I slutningen af 1970'erne og i 1980'erne, der var præget af vedvarende høj ledighed, blev passive arbejdsmarkeds- og socialpolitiske foranstaltninger i stigende grad afløst af mere aktive foranstaltninger. Kommunerne gik foran med den aktive linje, i starten gennem såkaldte ungdomsgarantiordninger. Både AF og kommunerne benyttede efterhånden aktivering i højere omfang, og uddannelses-

aspektet i aktiveringsindsatsen blev opprioriteret. Der blev ligeledes indført stramninger i både kontanthjælpssystemet og dagpengesystemet i tildelingen af ydelser.

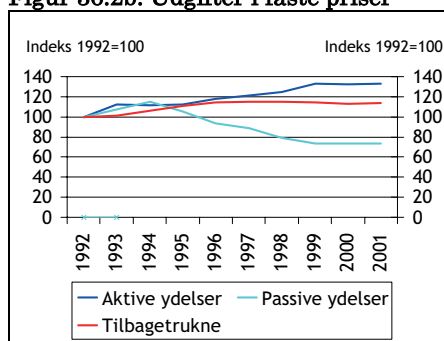
Arbejdsløsheden toppede i 1993-94 med knap 350.000 ledige. Herudover var 300.000 på samme tid enten i aktivering, på orlov, efterløn, overgangsydelse eller modtog kontanthjælp, og endnu knap 270.000 modtog førtidspension. Indkomstoverførslernes andel af BNP var i 1994 dobbelt så høje som i 1970, jf. *figur 36.2a*.

I 1990'ernes arbejdsmarkedsreformer gennemførtes en tidsbegrænsning af den samlede dagpenge- og aktiveringsperiode, og efterfølgende blev perioden afkortet fra syv til fire år. Endvidere indførtes "ret og pligt"-princippet i både AF's og kommunernes indsats. "Ret og pligt" betød, at ledige fik ret til et aktivt tilbud, men at denne ret fulgtes af en pligt til at deltage i de tilbudte foranstaltninger. Intentionen har overordnet været, via en aktiv indsats, hvor den enkelte opkvalificeres og motiveres, at nedbringe strukturledigheden og modvirke flaskehalse og ubalancer på arbejdsmarkedet. Udgifterne til aktive ydelser steg således fra 1992, mens udgifterne til passive ydelser er faldet siden 1994, jf. *figur 36.2b*.

Figur 36.2a. Indkomstoverførsler



Figur 36.2b. Udgifter i faste priser



Kilde: Analyse udarbejdet af Beskæftigelsesministeriet til brug for Strukturkommissionen, 2003.

Arbejdsmarkedets rummelighed blev sat på dagsordenen, hvorved AF's og kommunernes målgruppefokus blev betydeligt udvidet. Foruden unge og langtidsledige kom der nu fokus på indvandrere, ældre, syge og handicappede.

Det relativt lave ledighedstal samt prognoser for befolkningsudviklingen vendte i sen-1990'erne opmærksomheden mod en fremtidig mangel på arbejdskraft.

En række reformer, der sigtede specifikt på at øge arbejdsudbudet, blev gennemført. Overgangsydelsen blev afskaffet i 1996, efterlønspakken i 1999 tilskyndede til at udskyde tilbagetræknings-tidspunktet, og med førtidspensionsreformen fra 2003 skal den enkelte i videst muligt omfang hjælpes til en aktiv tilværelse på arbejdsmarkedet.

Op gennem 1980'erne og især i 1990'erne har udviklingen i beskæftigelsesindsatsen i såvel kommuner som AF været præget af ønsket om en mere aktiv linje med fokus på ret- og pligt til at op- og omkvalificere sig. Med reformer af blandt andet førtidspensions- og sygedagpengeområdet er der endvidere ændret på refusions-satserne med henblik på at forstærke incitamentet til at få personer tilbage i ustøttet beskæftigelse. Med reformen "Flere i arbejde" fra efteråret 2002 øges fokus på tilbud, der sikrer den hurtigste vej i job, herunder anvendelse af andre, ikke-offentlige aktører i indsatsen, og der er sket en styrkelse af incitamenterne til at arbejde. Med reformen er endvidere taget de første tiltag mod en større samtænkning af indsatsen i AF og det kommunale system.

Tabel 36.6. opsummerer de lovmæssige ændringer i perioden fra 1970 og betydning for fokus i indsatsen.

Tabel 36.6. De vigtigste arbejdsmarkedsrelaterede ændringer siden 1970

| | <i>Forsikrede ledige (AF)</i> | <i>Ikke-forsikrede ledige og personer med problemer ud over ledighed (kommuner)</i> |
|--|---|---|
| 1970 Høj økonomisk vækst | Fokus: formidle og overvåge arbejdsmarkedet | Fokus: forsørgelse og revalidering |
| 1973-79 Oliekriser, ledigheden stiger | Fokus: vejledning, administration | Fokus: beskæftigelsesindsats Målgruppe: unge og langtidsledige |
| 1976 | | Bistandsloven |
| 1978 | Arbejdstilbudsloven (ATB) | |
| 1979 | Efterlønsordning Øget adgang til dagpenge | |
| 1980'erne Vedvarende høj ledighed | Aktivering udbredt Uddannelse opprioriteret Dagpengeloft Strammet varighedsgrænse, personkreds, tildelingsregler | Aktivering udbredt Uddannelse opprioriteret, løntilskud under uddannelse Målgruppe: særligt udsatte |
| 1985 | ATB-loven omlægges med uddannelsesydelse og iværksætterydelse | |
| 1987 | | Delpension Opstramning og faste takster for kontanthjælp |
| 1989 | | Krav om beskæftigelsesfremmende foranstaltninger for at få kontanthjælp "yde for at nyde" |
| 1990 | | Ungepakken, ungdomsydelsesordningen Ret til at formidle ordinære job Bruttorevalideringsydelse |
| 1994 Ledighedsmaksimum | Arbejdsmarkedsreform: skærpede rådighedsregler, ydelsesperioden afkortes, handlingsplaner Lov om aktiv arbejdsmarkedspolitik | Lov om kommunal aktivering |
| 1995-2000 | Ret og pligt | Ret og pligt |

| | | |
|----------------------------------|--|---|
| Højkonjunktur, ledigheden falder | Ungeindsats Voksenlærlingeordningen Tidlig indsats Servicejob Arbejdsmarkedets rummelighed | Ungeindsats Refusionsprocenterne reguleres, så de tilskynder til aktiv linje Arbejdsmarkedets rummelighed |
| 1996 | Puljehold Overgangsydelse afskaffet | |
| 1998 | | Lov om aktiv socialpolitik Fleksjobordningen udvidet |
| 1999 | Efterlønsreform | |
| 2003 | Reformen ”Flere i arbejde” | Reformen ”Flere i arbejde” Førtidspensionsreform |

36.5. Borgerkontakt, brugerinddragelse og borgernes valgmuligheder

Beskæftigelsesindsatsen er kendetegnet ved en balance mellem rettigheder og pligter for den enkelte og hensynet til arbejdsmarkedets behov.

Aktivering er ikke alene et tilbud til ledige, men også en forpligtigelse, hvilket afspejler, at aktiveringen har både et rådighedsafprøvende og et opkvalificerende formål. Borgerinddragelse og frit valg kan således på den ene side understøtte indsatsens legitimitet hos den enkelte ledige – på den anden side er det en grundlæggende forudsætning i ”ret og pligt”-konceptet, at der stilles krav til den ledige om aktiv deltagelse på arbejdsmarkedet.

I forbindelse med afgivelse af tilbud skal der udarbejdes en jobplan (tidligere handlingsplan), der indeholder et uddannelses- eller beskæftigelsesmål. Jobplanen udarbejdes i et samarbejde mellem kommunen/AF og den ledige.

Der er ikke nødvendigvis sammenhæng mellem borgernes tilfredshed med f.eks. jobplanens udarbejdelse og indhold og resultatet af indsatsen. En hypotese er dog, at hvis den enkelte føler sig inddraget i udarbejdelsen af planen samt godt og værdigt behandlet, vil der opstå et ejerskab til planen, der gør, at den enkelte er mere

motiveret og dermed – alt andet lige – kan opnå et større udbytte af indsatsen.

Undersøgelser dokumenterer, at der er en klar sammenhæng mellem den lediges opfattelse af egen indflydelse på handlingsplanen og den lediges tilfredshed med handlingsplanen og den efterfølgende aktivering. I de tilfælde, hvor det opleves, at handlingsplanen er udarbejdet i samarbejde mellem AF/kommunen og den ledige, er tilfredsheden med handlingsplanen størst og oplevelsen af aktiveringsforløbet mest positivt.⁶ Undersøgelser viser endvidere, at flertallet af ledige og revalidender generelt er tilfredse med den udarbejdede jobplan, men at der samtidig er et potentiale både i forhold til at styrke kontakten og øge kvaliteten af mødet mellem systemet og den enkelte.⁷

Der foreligger ikke undersøgelser af sammenhængen mellem den lediges tilfredshed med handlingsplanen/aktiveringsforløbet og kommunestørrelse. Der er en klar tendens til, at store kommuner (over 25.000 indbyggere) hyppigere tilbyder valg mellem flere tilbud end små kommuner (under 10.000 indbyggere).⁸

Undersøgelserne viser således, at det er hensigtsmæssigt, at jobplanen i videst muligt omfang udarbejdes i et samarbejde mellem AF/kommunen og den ledige. Tilsvarende vil det være hensigtsmæssigt at give den ledige mulighed for at vælge mellem forskellige tilbud, i det omfang tilbuddene forventes at være lige effektive i forhold til de fastlagte jobmål i jobplanen.

Det indikerer, at det er væsentligt for den enkelte lediges motivation, hvis de beskæftigelsespolitiske myndigheder opleves som imødekommende, borgernære og tilbyder relevante valgmuligheder inden for rammerne af ret- og pligt.

⁶ Weise og Brogaard, *Aktivering af kontanthjælpsmodtagere: en evaluering af lov om kommunal aktivering*, 1997, s. 49.

⁷ F.eks. Weise og Brogaard, *Aktivering af kontanthjælpsmodtagere: en evaluering af lov om kommunal aktivering*, 1997, Storm, 2001, Langager, 1997, Caswell mfl. 2002.

⁸ Weise og Brogaard, *Aktivering af kontanthjælpsmodtagere: en evaluering af lov om kommunal aktivering*, 1997, s. 59.

36.6. Faglig kvalitet og bæredygtighed

En faglig bæredygtig enhed defineres som en enhed, der personalemæssigt, teknologisk, organisatorisk og ledelsesmæssigt har forudsætninger for at løse opgaverne med en høj grad af målopfyldelse.

Det er vanskeligt direkte at måle betydningen af de beskæftigelsespolitiske enheders størrelse for systemets faglige bæredygtighed.

Forskellige undersøgelser gennemført i kommunerne, hvor kommunestørrelse er inddraget som forklarende variabel, indikerer dog på en række områder en vis sammenhæng mellem enhedens størrelse og faglige bæredygtighed.⁹

Generelt synes der at være en tendens til, at større kommuner har lettere end mindre kommuner ved at opbygge og vedligeholde en faglig bæredygtighed i forhold til at sikre en effektiv beskæftigelsespolitisk indsats. Der er dog ikke tale om et entydigt billede, og på nogle områder har de mindre kommuner fordele i forhold til sikring af faglig bæredygtighed, jf. *boks 36.3.* og *36.4.*

⁹ Frank Esben og Kjeld Høgsbro, *Faglig bæredygtighed i det sociale arbejde i små kommuner*, AKF-rapport, oktober 2001. SFI, *Kommunernes aktiverings- og revalideringsindsats*, arbejdspapir, december 2000. KL, Finansministeriet mfl. *Udfordringer og muligheder – den kommunale økonomi frem mod 2010*, maj 2002. KL, *Kampen om arbejdskraften*, 1998. Den Sociale Ankestyrelse, *Kommunernes opfølgning på sygedagpengeområdet*, 2003. Flemming Larsen mfl., *Kommunal aktivering – mellem disciplinering og integration*, CARMA, 2001.

Boks 36.3. Levering af borgernære og relevante tilbud sammenholdt med kommunistørrelse

- Større kommuner har lettere ved at fremskaffe målrettede, individuelle tilbud og benytter en bredere tilbudsvifte i indsatsen. Antallet af benyttede typer aktivering stiger fra gennemsnitligt 3,5 i de mindste kommuner (under 5.000 indbyggere) til 6,5 i de største kommuner (over 100.000 indbyggere).¹⁰
- Større kommuner udvikler i højere grad nye tilbud til kontanthjælpsmodtagere med store problemer ud over ledighed. Således viser en spørgeskemaundersøgelse, at 90 pct. af kommuner med over 25.000 indbyggere har udviklet nye tilbud, mens det tilsvarende tal for kommuner under 25.000 indbyggere er 65-70 pct.¹¹
- De små kommuner samarbejder i større omfang med andre kommuner end de store kommuner. Det sker f.eks. ved køb af pladser/tilbud på større kommuners projekter, eller ved at små kommuner går sammen om fælles aktiveringsprojekter.¹²
- Mindre kommuner kan have en fordel i kraft af nærhed og kendskab til lokale virksomheder.¹³ Det kan f.eks. have betydning i forhold til samarbejdet i forbindelse med opfølgning i sygedagpengesager¹⁴ og i forhold til oprettelse af job på særlige vilkår.¹⁵
- Større kommuner anvender i højere grad en opdeling af kontanthjælpsmodtagere i forskellige målgrupper med henblik på bedre at kunne målrette indsatsen.¹⁶
- Kommunal formidling til ordinære job er lidt mere udbredt i større kommuner.¹⁷

¹⁰ Danmarks statistik 2001.

¹¹ SFI, *Kommunernes aktiverings- og revalideringsindsats*, spørgeskemaundersøgelse blandt landets kommuner, aArbejdsrapport, december 2000.

¹² Ifølge analyse udarbejdet af Beskæftigelsesministeriet til brug for Strukturkommissionen 2003, s. 157-160. Ses blandt andet ved, at mindre kommuner i langt højere grad har fælleskommunale koordinationsudvalg og formidlingsenheder end store kommuner.

¹³ Esben og Høgsbro, *Faglig bæredygtighed i det sociale arbejde i små kommuner*, oktober 2001.

¹⁴ Den Sociale Ankestyrelse, *Kommunernes opfølgning på sygedagpengeområdet*, 2003.

¹⁵ Jf. tal for job på særlige vilkår, Danmarks Statistik.

¹⁶ Flemming Larsen mfl., *Kommunal aktivering – mellem disciplinering og integration*, CARMA 2001.

¹⁷ SFI, *Kommunernes aktivering- og revalideringsindsats*, arbejdsrapport, dec. 2000.

Boks 36.4. Levering af smidig og effektiv sagsbehandling sammenholdt med kommunistørrelse

- Større kommuner har bedre muligheder for specialisering på sagsbehandler- og forvaltningsniveau og anvender i højere grad mål- og ramkestyring samt evalueringer af effekterne.¹⁸
- Mindre kommuner har på den anden side lettere ved at sikre en smidig beslutningsstruktur og dialog om indsatsen mellem medarbejdere, ledelse og politikere.¹⁹
- Omgørelsesprocenten i ankesager på beskæftigelsesområdet er relativt mindre i større kommuner. F.eks. er omgørelsesprocenten på kontanthjælps- og aktiveringsområdet 22-24 pct. for kommuner under 10.000 indbyggere, mens omgørelsesprocenten er 15 pct. for kommuner over 30.000 indbyggere.²⁰ Større kommuner har i kraft af et større antal sager lettere ved at sikre en højere grad af driftssikkerhed og effektivitet.²¹

Der er betydelige forskelle i kommunernes visitationspraksis vedrørende kontanthjælpsmodtageres arbejdsmarkedsparted. I 2001 var der således i gennemsnit 25 pct. af kontanthjælpsmodtagerne og de kommunalt aktiverede, der var tilmeldt AF og dermed vurderet arbejdsmarkedspartede, men andelen varierede fra 5 pct. til 60 pct. af samtlige kontanthjælpsmodtagere i kommunerne. Variationen er betydelig mellem nabokommuner inden for samme amt, jf. *figur 36.3a*. Endvidere er der stor variation i visitationspraksis blandt kommuner med samme størrelse og urbaniseringsgrad. Der kan således ikke påvises en sammenhæng mellem visitationspraksis og størrelse eller urbaniseringsgrad, jf. *figur 36.3b*.

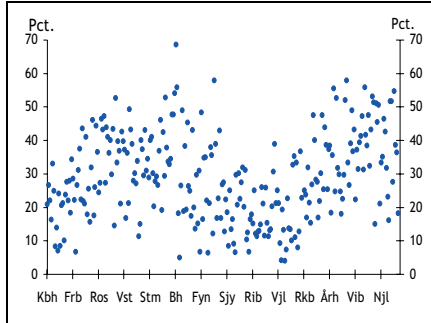
¹⁸ Flemming Larsen mfl., *Kommunal aktivering – mellem disciplinering og integration*, CARMA 2001.

¹⁹ Esben og Høgsbro, *Faglig bæredygtighed i det sociale arbejde*, FOKUS-nyt, marts 2002.

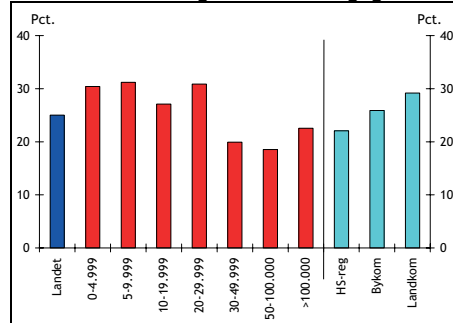
²⁰ Den Sociale Ankestyrelse: *Antal ankesager og omgørelser i sociale ankesager behandlet af sociale nævn 1999-2. kvartal 2002*, 2002.

²¹ Jf. analyse udarbejdet af Beskæftigelsesministeriet til brug for Strukturkommissionen, 2003, s. 105 og 143. Endvidere Flemming Larsen mfl., *Kommunal aktivering – mellem disciplinering og integration*, CARMA 2001.

Figur 36.3a. Andel AF-tilmeldte kontanthjælpsmodtagere i kommunerne, 2001



Figur 36.3b. Andel AF-tilmeldte kontanthjælpsmodtagere i kommunerne, 2001. Størrelse og urbaniseringsgrad



Kilde: Analyse udarbejdet af Beskæftigelsesministeriet til brug for Strukturkommissionen, 2003.

Variationen indebærer, at det kan være tilfældigheder, der afgør, om kontanthjælpsmodtagere er omfattet af AF's formidlingsindsats eller ej. I 2001 formidlede AF knap 7.500 AF-tilmeldte kontanthjælpsmodtagere til jobsamtaler, svarende til ca. 12 pct. af alle AF-tilmeldte i 2001.

En analyse fra SFI af den kommunale indsats i forbindelse med langvarige sygedagpengesager viser, at der ikke er nogen entydig sammenhæng mellem kommunestørrelse og hvor ofte langvarige sygedagpengemodtagere kommer i arbejde. Tilsvarende er der ingen sammenhæng mellem kommunernes evne til at koncentrere indsatsen om sager med størst behov og kommunestørrelse eller sammenhæng mellem de langvarige sygedagpengemodtageres vurdering af kommunens indsats og kommunestørrelse.

Derimod overholder små kommuner oftere end store kommuner kravet om opfølgningssamtaler med langvarige sygedagpengemodtagere inden for de første otte uger, mens store kommuner har en større andel sygedagpengesager, hvor der slet ikke afholdes opfølgningssamtaler. Til gengæld har store kommuner oftere end små kommuner en aktiv og udadvendt kontaktform over for virksomheder.²²

²² SFI, *Den kommunale indsats i forbindelse med langvarige sygedagpengesager*, marts 2003.

For en række af AF's opgaver i beskæftigelsesindsatsen – arbejdsmarkedsovervågning, flaskehalsindsats, jobformidling og matching mellem efterspørgsel og udbud af arbejdskraft – er store beskæftigelsespolitiske enheder en forudsætning for en hensigtsmæssig og fagligt bæredygtig indsats. Der er ikke umiddelbart tegn på, at AF-regionernes størrelse er en barriere for en fagligt bæredygtig indsats.

Dog kan der i både AF's og kommunernes beskæftigelsesindsats være behov for tværregional specialisering på områder med mindre grupper af ledige med særlige problemer i forhold til arbejdsmarkedet – f.eks. visse grupper af indvandrere/flygtninge, handicappede, seniorer, akademikere osv. Her vil inddragelse af andre aktører med speciale i de rigtige tilbud til særlige målgrupper være relevant i forhold til en målrettet indsats.

Indsatsens resultater

I forhold til målsætningen om at øge arbejdsudbuddet er det centralt, at der gennemføres en målrettet indsats for de grupper, hvor erhvervsdeltagelsen i dag er lavest og potentialet for højere erhvervsdeltagelse dermed størst. Samtidig er udfordringen stor, idet der i vidt omfang vil være tale om personer, der er relativt langt fra arbejdsmarkedet. Disse grupper omfatter både AF-regionernes og kommunernes målgrupper for beskæftigelsesindsatsen, jf. *boks 36.5*.

Boks 36.5. Centrale grupper med relativt lav erhvervsdeltagelse (både forsikrede og ikke-forsikrede)

- Personer med længerevarende ledighed/offentlig forsørgelse.
- Flygtninge og indvandrere.
- Sygedagpengemodtagere.
- Personer med varig begrænsning i arbejdsevnen.

Analysen af den kommunale beskæftigelsesindsats i 2001 viser:²³

- at 44.000 ikke-forsikrede personer med langvarig offentlig forsørgelse (svarende til 40 pct. af målgruppen²⁴) ikke har

²³ Afsnittet om indsatsens resultater er baseret på analyse foretaget af Beskæftigelsesministeriet til brug for Strukturkommissionen, 2003.

modtaget et aktiverings- eller revalideringstilbud inden for det seneste år

- at 20.000 indvandrere på kontanthjælp (svarende til 44 pct. af målgruppen) har været på offentlig forsørgelse uafbrudt i mindst et år uden at være i arbejde eller aktivering
- At varigheden af afsluttede sygedagpengesager varierer betydeligt fra kommune til kommune.

Tilsvarende analyser af AF's beskæftigelsesindsats i 2001 viser:

- at 17.000 forsikrede personer med langvarig offentlig forsørgelse (svarende til 30 pct. af målgruppen) ikke har været i aktivering inden for det seneste år
- at 5.500 indvandrere på dagpenge (svarende til 17 pct. af målgruppen) har været på offentlig forsørgelse uafbrudt i mindst et år uden at være i arbejde eller aktivering.

Tallene viser, at der i både AF og kommunerne er et potentiale for at øge den aktive beskæftigelsesindsats med henblik på at bringe flere længerevarende offentligt forsørgede i arbejde. Potentialet for en øget indsats er særligt stort i kommunerne. Det skyldes dels, at en stor del af de grupper, der har den laveste erhvervsdeltagelse, er omfattet af kommunernes indsats, og dels at en større andel af disse grupper i kommunerne ikke har modtaget tilbud inden for det seneste år. Samtidig tyder undersøgelser af rådighedsniveauet blandt kontanthjælpsmodtagere på, at der her er et forbedringspotentiale, jf. *boks 36.6*.

²⁴ Langvarig offentlig forsørgelse defineres som modtagelse af offentlig forsørgelse (forsørgelse under ledighed, aktivering, uddannelsesorlov, revalidering, kontanthjælp og sygedagpenge) i over 80 pct. af tiden de seneste tre år.

Boks 36.6. Rådighed blandt kontanthjælpsmodtagere

De kvartalsvise arbejdskraftundersøgelser fra Danmarks Statistik viser, at andelen, der står reelt til rådighed for arbejdsmarkedet i den arbejdsmarkedsparate gruppe af kontanthjælpsmodtagere, samlet set er markant lavere end blandt dagpengemodtagerne i AF-systemet. I 2. kvartal 2003 stod ca. 75 pct. af de forsikrede ledige reelt til rådighed, mens andelen blandt de arbejdsmarkedsparate kontanthjælpsmodtagere var godt 45 pct. Niveauforskellen har været forholdsvis konstant over de seneste tre år. Samme tendens er påvist i et arbejdspapir fra SFI.²⁵

SFI har endvidere i 2003 blandt andet undersøgt omfanget af jobsøgning blandt gruppen af unge indvandrere på kontanthjælp, og dermed hvorvidt de står aktivt til rådighed for arbejdsmarkedet. Ca. 25 pct. af alle unge indvandrere bor i Københavns kommune, og 30 pct. af dem er på kontanthjælp.²⁶

Kun 52 pct. af de mandlige indvandrere og kun 11 pct. af de kvindelige indvandrere har søgt job inden for den seneste måned. Tallene indikerer, at kun en begrænset del af unge indvandrere på kontanthjælp reelt står til rådighed for arbejdsmarkedet.

Der kan være mange årsager til dette, herunder at unge indvandrere på kontanthjælp kan tænkes for manges vedkommende at have problemer ud over ledighed. Det dokumenteres også i arbejdspapiret, at ”en konsekvensorienteret sagsbehandlingsstil” synes at have en statistisk signifikant effekt på de unges integration på arbejdsmarkedet eller i uddannelsessystemet. Sagsbehandlere, der ikke er konsekvensorienterede, kan således ifølge arbejdspapiret være med til at fastholde de unge indvandrere på kontanthjælp, idet der kan ske en klientgørelse af de unge, når der stilles for få krav til dem om at være jobsøgende.

Rapporten anbefaler konkret overvejelser om:

- at retningslinjerne for, hvornår man står til rådighed for arbejdsmarkedet ved at være aktiv jobsøgende, præciseres over for sagsbehandlerne
- at undersøge nærmere, om der er behov for mere konsekvensorientering i sagsbehandlingen.

Generelt skal bemærkes, at rådighedsniveauet blandt den undersøgte indvandrergroupe ikke adskiller sig fra resten af landet, og at rådighedsniveauet ikke er meget lavere end for øvrige kontanthjælpsmodtagere i samme aldersgruppe. Det skal endvidere bemærkes, at 50 pct. af gruppen er i beskæftigelsestilbud.

Undersøgelser viser desuden, at variationen i aktiveringsindsatsen kommunerne imellem er betydelig. Der kan imidlertid ikke konsta-

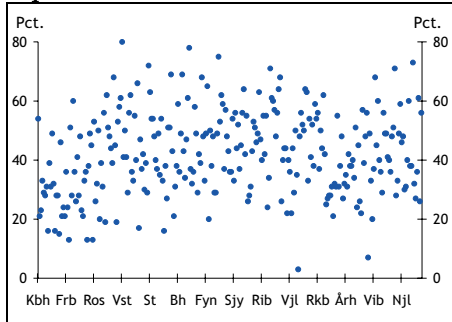
²⁵ SFI, *Kontanthjælpsmodtageres forhold – aktivering og arbejdsudbud*, 2001.

²⁶ SFI, *Unge indvandrere på kontanthjælp i Københavns kommune: Barrierer for uddannelse og arbejde*, arbejdspapir oktober 2003.

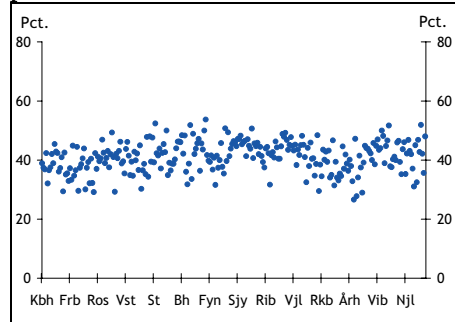
teres en sammenhæng mellem aktiveringsomfang og kommune-
størrelse, urbaniseringsgrad eller rammevilkår i øvrigt.²⁷

Der er tilsvarende stor variation i, hvor meget kommunerne aktiverer arbejdsmarkedsparete kontanthjælpsmodtagere, jf. *figur 36.4a*. Aktiveringsgraden varierer således i visse tilfælde fra 20 til 80 pct. blandt kommuner inden for samme amt. Aktiveringsgraden for dagpengemodtagere i aktivperioden er derimod mere homogen, jf. *figur 36.4b*.

36.4a. Kontanthjælpsmodtagere tilmeldt AF 2001. Aktiveringsgrad efter bopælskommune



36.4b. Dagpengemodtagere i aktivperioden 2001. Aktiveringsgrad efter bopælskommune



Kilde: Analyse foretaget af Beskæftigelsesministeriet til brug for Strukturkommissionen, 2003.

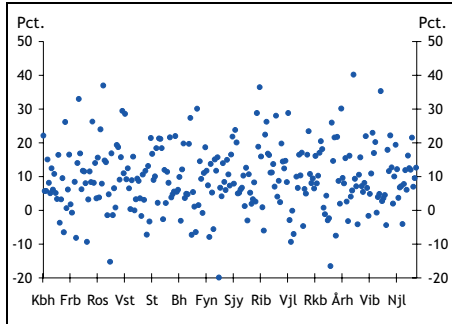
Effekterne af aktiveringsindsatsen i kommuner og AF er generelt positive, jf. *figur 36.5a* og *36.5b*. I gennemsnit forbedres selvforsørgelsesgraden efter endt aktivering for arbejdsmarkedsparete kontanthjælpsmodtagere med ca. 11 pct. enheder, hvilket er ud-

²⁷ I Beskæftigelsesministeriets sektoranalyse til Strukturkommissionen er undersøgt sammenhængen mellem indsatsens resultater på den ene side og kommune-
størrelse, urbaniseringsgrad og rammevilkår på den anden side. Opdelingen på
kommunestørrelse følger Danmarks Statistiks inddeling i syv kommunegrupper
efter antal indbyggere i alderen 16-66 år. Urbaniseringsgraden refererer til Dan-
marks Statistiks geokoder, henholdsvis hovedstadsregionen (fire underkategorier),
bykommuner (fire underkategorier) og landkommuner (fire underkategorier).
Opdelingen på rammevilkår er foretaget ved hjælp af en klyngeanalyse med ud-
gangspunkt i en række kriterievariable (indbyggertal, antal indvandrere mv.,
andel af enlige forsørgere, andel af arbejdsstyrken i alderen 25-44 år, andel med
erhvervsfaglig eller videregående uddannelse, andel af ledige og aktiverede, be-
skæftigede pr. arbejdssted, andel af beskæftigede uden uddannelse og andel af
selvstændige).

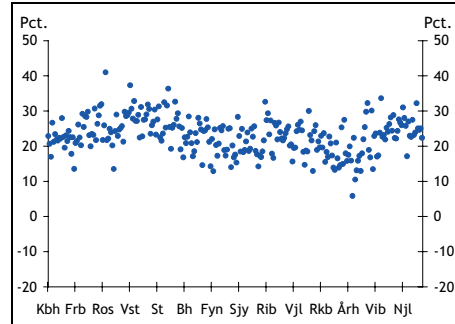
tryk for, at disse personer efter endt aktivering kan forsørge sig selv i 11 pct. mere af tiden sammenlignet med perioden før og under deltagelse i aktivering, jf. *figur 36.5a*.²⁸ Forbedringen blandt dagpengemodtagere er dobbelt så høj, jf. *figur 36.5b*. Det ses endvidere, at effekterne af indsatsen i AF-systemet er relativt ensartet på tværs af landet, mens effekterne af kommunernes indsats varierer betydeligt blandt nabokommuner. Det giver imidlertid ikke umiddelbar mening at sammenligne effekterne af den kommunale aktivering og AF's aktivering. Det følger dels af, at målgrupperne for de to former for aktivering er forskellige, dels at reglerne for aktivering på måletidspunktet er meget forskellige i de to systemer.

²⁸ Det anvendte effektmål måler, hvorvidt den enkelte i mindre omfang modtager overførsler efter at have deltaget i aktiveringstilbud end før. Den enkeltes modtagelse af overførselsindkomst i seks måneder efter afsluttet aktivering sammenlignes med den enkeltes modtagelse af overførselsindkomst to år før afslutningen af aktiveringen. Er modtagelsen af overførselsindkomst efter afsluttet aktivering lavere end i referenceperioden før afslutningen, har aktiveringen haft en positiv effekt. I kraft af at målemetoden omfatter en samlet periode på 2½ år, vil de målte effekter af aktivering være påvirket af konjunkturforløbet. Hvis ledigheden er aftagende i måleperioden, betyder det, at effekterne overvurderes og omvendt, hvis ledigheden er stigende i måleperioden. De viste effekter omfatter perioden 1999-2001, hvor ledigheden var aftagende. Der er således grund til at tro, at aktiveringseffekterne generelt er overvurderede. Fokus i analysen er imidlertid ikke niveauet for effekterne, men variationen på tværs i kommuner og AF. Der har naturligvis været en vis forskel i det regionale konjunkturforløb, men variationen heri udgør kun en mindre del af variationen i de målte effekter på tværs af kommuner.

Figur 36.5a. Effekt af aktivering for kontanthjælpsmodtagere tilmeldt AF, 2001



Figur 36.5b. Effekt af aktivering for dagpengemodtagere, 2001

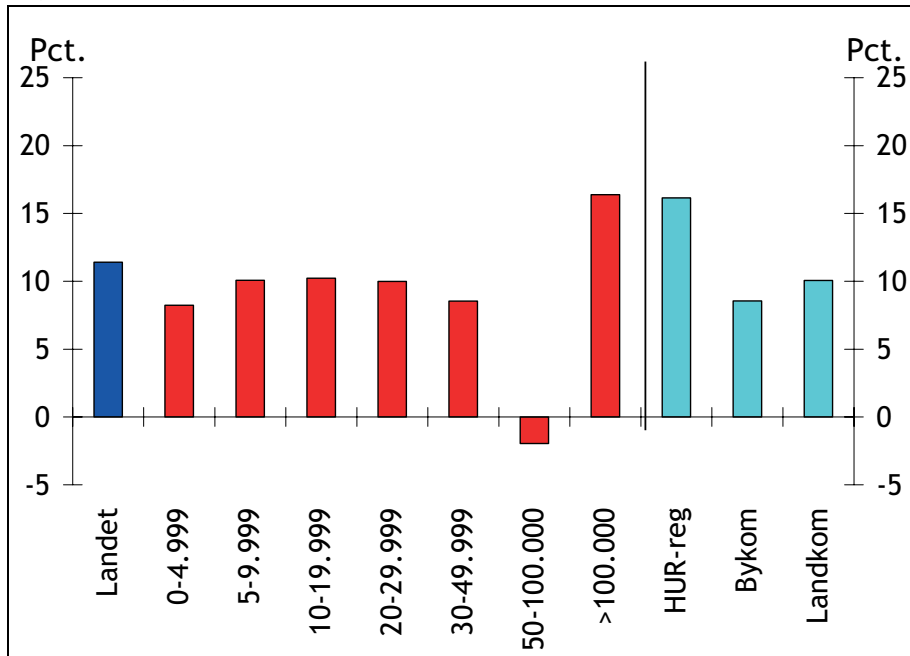


Anm.: Effekterne af den kommunale aktivering og AF's aktivering kan umiddelbart ikke sammenlignes. Dels er målgrupperne for de to former for aktivering forskellige, dels er reglerne for aktivering på måletidspunktet meget forskellige i de to systemer.

Kilde: Analyse foretaget af Beskæftigelsesministeriet til brug for Strukturkommissionen, 2003.

Der kan ikke konstateres en entydig sammenhæng mellem effekten af aktivering og kommunestørrelse eller urbaniseringsgrad, jf. *figur 36.6*.

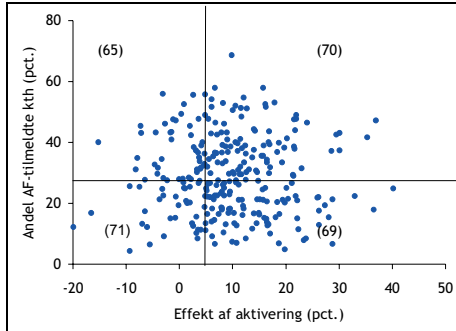
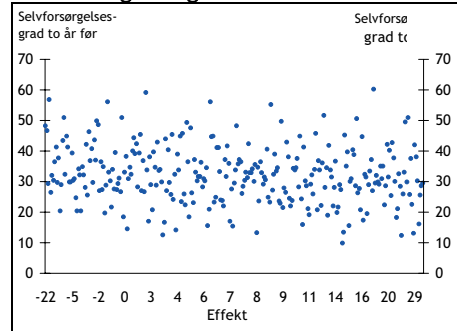
Figur 36.6. Effekt af aktivering for kontanthjælpsmodtagere tilmeldt AF 2001



Anm.: Kommunestørrelse er opgjort som antallet af 16-66-årige (antal i den erhvervsaktive alder) i kommunen.

Kilde: Analyse foretaget af Beskæftigelsesministeriet til brug for Strukturkommissionen, 2003.

Tilsvarende kan der ikke konstateres en entydig sammenhæng mellem kommunernes visitationspraksis (arbejdsmarkedsparat /tilmeldt AF eller ikke-arbejdsmarkedsparat) og effekterne af aktiveringsindsatsen, jf. *figur 36.7a*.

Figur 36.7a. Andel AF-tilmeldte i kommunerne**Figur 36.7b. Effekter og forudgående selvforsørgelsesgrad**

Kilde: Analyse udarbejdet af Beskæftigelsesministeriet til brug for Strukturkommissionen, 2003.

Der er imidlertid grund til at udvise forsigtighed ved fortolkningen af forskelle på tværs af kommunerne på baggrund af de målte effekter.

For det første vil der være en tendens til, at de kommuner, der i høj grad benytter sig af såkaldt ”straksaktivering”, alt andet lige vil falde dårligere ud i effektsammenligningen med den valgte målemetode.²⁹ I det omfang praksis i kommunerne varierer meget på dette område, kan det give sig udslag i en variation i effekterne, som skyldes variationen i praksis. På tværs af kommuner kan der imidlertid ikke konstateres en systematisk sammenhæng med de målte effekter og den forudgående selvforsørgelsesgrad, jf. *figur 36.7b.*, hvilket indikerer, at også andre forhold har betydning for den observerede variation.

For det andet kan det forhold, at anvendelsen af redskaberne privat og offentlig jobtræning med løntilskud i kommunerne ikke indgår i effektmålingen, føre til en skævhed i sammenligningen mel-

²⁹ Det anvendte effektmål angiver som nævnt forskellen mellem selvforsørgelsesgraden i en periode på et halvt år efter endt aktivering og selvforsørgelsesgraden i en periode på to år før endt aktivering. Da straksaktivering forkorter perioden med offentlig forsørgelse inden aktivering, bidrager den isoleret set til en højere selvforsørgelsesgrad i perioden før endt aktivering og dermed også til en lavere effekt.

lem kommuner, idet kommunerne anvender privat og offentlig jobtræning med løntilskud i forskelligt omfang.³⁰ Samlet set er der tale om en mindre del af den samlede aktiveringsindsats i kommunerne svarende til ca. 11 pct. i 2001.³¹ Det mest anvendte jobtræningsredskab i kommunerne, individuel jobtræning, som udgør 43 pct. af den samlede indsats i 2001, indgår således i analysen. Det kan ikke på forhånd afgøres, om inddragelsen af privat og offentlig jobtræning med løntilskud i målingen vil føre til en større eller mindre variation kommunerne imellem, men det vil kunne påvirke den enkelte kommunes placering.

For det tredje kan forskelle i målgruppens sammensætning kommunerne imellem have betydning for de målte forskelle i effekterne.³² F.eks. er variationen i kommunernes praksis med hensyn til henvisning af ikke-forsikrede ledige til AF betydelig. Der kan, som nævnt, imidlertid ikke konstateres en systematisk sammenhæng mellem effekter og andelen af kontanthjælpsmodtagere henvist til AF, jf. *figur 36.7a.*, hvilket indikerer, at også andre forhold har betydning for den observerede variation.

Resultaterne og effekterne af AF's og kommunernes indsats tyder samlet set på, at der er et forbedringspotentiale på en række områder i begge systemer. Den store spredning i visitationspraksis, aktiveringsomfang og effekterne af den kommunale indsats kan indikere, at forbedringspotentialet er særlig stort i en del af kommunerne.

Generelt kan der derimod ikke konstateres en entydig sammenhæng mellem på den ene side kommunernes indsats og effekter og på den anden side kommunestørrelse, urbaniseringsgrad eller rammevilkår i øvrigt. I det omfang, at der er en større faglig bæredygtighed i de større kommuner, kan det således ikke umiddelbart aflæses i de foretagne målinger af indsatsens omfang eller effekter.

³⁰ Andelen af kommunalt aktiverede i privat og offentlig jobtræning, hvor man ser bort fra få afvigende kommuner, varierer fra 1 til 30 pct., jf. Danmarks Statistik.

³¹ Beskæftigelsesministeriets sektorrapport.

³² De gennemsnitlige målte effekter af indsatsen kan være påvirket af forskelle i målgruppernes sammensætning på tværs af kommuner, i det omfang effektmålet systematisk varierer for forskellige målgrupper.

36.7. Effektivitet

Indledningsvis skal det bemærkes, at der på beskæftigelsesområdet, hvad angår kommunerne, ikke findes præcis viden om effektiviteten i indsatsen, forstået som forholdet mellem omkostningerne og resultaterne af indsatsen.

Ses overordnet på sammenhængen mellem udgifter til aktivering i den enkelte kommune og effekterne heraf, kan der ikke konstateres en tydelig sammenhæng. Blandt de kommuner, som har høje effekter af aktivering, er der således stort set lige mange kommuner med relativt høje og relativt lave udgifter til aktivering. Tilsvarende er der heller ikke blandt AF-regionerne en tydelig sammenhæng mellem udgifter og effekter.³³

Som følge af store forskelle i organiseringen af de kommunale forvaltninger mellem kommunerne er det ikke muligt at lave sammenlignelige statistiske opgørelser af antallet af ansatte på beskæftigelsesområdet. Produktiviteten i kommunerne kan derfor kun belyses på baggrund af forskellige undersøgelser af antallet af medarbejdere og tilnærmede opgørelser over antallet af sager.

Datagrundlaget er dermed usikkert, men det indikerer en vis sammenhæng mellem produktivitet og kommunestørrelse. F.eks. viser en undersøgelse inden for aktiveringsområdet, at antallet af medarbejdere (ekskl. ansatte på projekter) er relativt størst i de små kommuner, hvor der er 1,83 ansatte pr. 100 kontanthjælpsmodtagere, og mindst i de store kommuner, hvor der er 1,37 ansatte pr. 100 kontanthjælpsmodtagere.³⁴

Arbejdsdirektoratet har i 2003 gennemført en benchmarking af a-kasserne i Danmark, der blandt andet omfatter en sammenligning af a-kassernes administrationsudgifter og transaktionspriser,³⁵ jf. *boks 36.7*.

³³ Analyse af Beskæftigelsesministeriet til brug for Strukturkommissionen, 2003.

³⁴ Flemming Larsen mfl., *Kommunal aktivering – mellem disciplinering og integration*, CARMA 2001. Små kommuner defineres som under 10.000 indbyggere, store kommuner som over 25.000 indbyggere.

³⁵ Arbejdsdirektoratet, *Benchmarking af arbejdsløshedskasserne i Danmark*, 2003.

Boks 36.7. Benchmarking af a-kasserne

Arbejdsdirektoratet har i 2003 undersøgt, hvad det koster at drive de enkelte a-kasser.

En analyse med udgangspunkt i administrationsudgiften pr. medlem og prisen pr. transaktion har vist, at der er meget stor forskel på a-kasserne.

Den årlige administrationsudgift pr. medlem varierer således i 2002 fra 586 kr. i den billigste a-kasse til 2.780 kr. i den dyreste a-kasse.

En tilsvarende stor forskel gør sig gældende i forhold til transaktionsprisen, hvor den laveste pris pr. vægtet transaktion var 51 kr. og den højeste pris 137 kr. i 2002.³⁶

I analysen blev a-kasserne inddelt i fire grupper med udgangspunkt i administrationsudgiften og transaktionsprisen.

Analysen viste, at der er et vist mønster i a-kassernes placering. F.eks. har næsten alle de a-kasser, der har en administrationsudgift pr. medlem under gennemsnittet, et lavt antal vægtede transaktioner pr. medlem, dvs. en lav administrativ belastning, ligesom der typisk er tale om centralt administrerede a-kasser med relativt få afdelinger.

Men uanset at der er en række mulige forklaringer på udgifts- og prisforskellene mellem a-kasserne, er der tale om så markante forskelle, at a-kasserne ifølge Arbejdsdirektoratet burde overveje og bearbejde dette forhold nærmere.

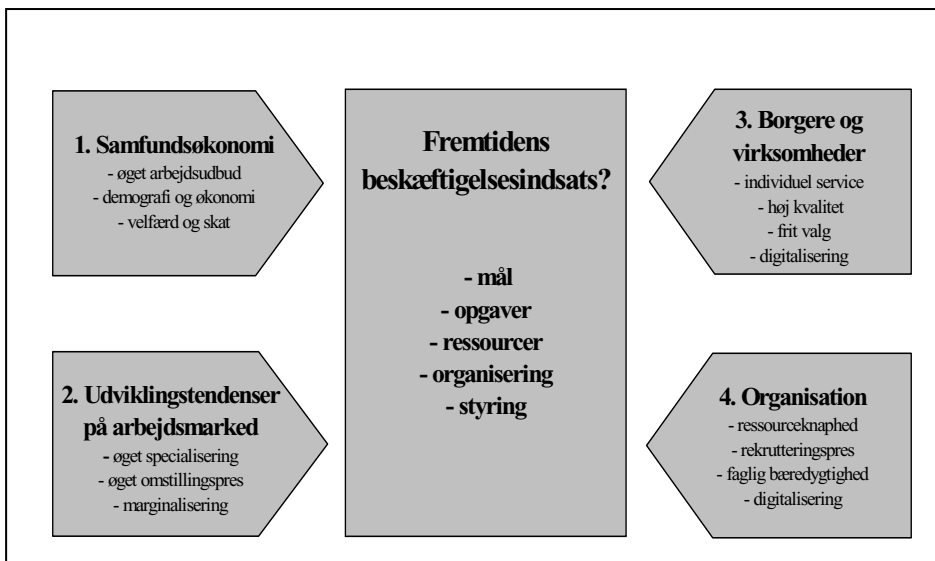
Som det fremgår af *boks 36.6.*, viser analysen en betydelig spredning i a-kassernes administrationsudgifter pr. medlem og priser pr. transaktion. Analysen viser endvidere, at der er et vist mønster i a-kassernes placering afhængigt af antallet af afdelinger og antal ledighedsberørte i a-kassen. Variationerne i priserne kan imidlertid ikke udelukkende forklares med sådanne forskelle, hvilket tyder på et effektiviseringspotentiale i nogle af a-kasserne.

36.8. Særlige problemstillinger og forventede udviklingstendenser

De fremtidige krav til beskæftigelsespolitikken skal ses i lyset af en række udviklingstendenser, som det danske samfund står over for i de kommende år, jf. *figur 36.8.*

³⁶ Prisen pr. transaktion er "fiktiv", da der er foretaget en vægtning af de enkelte transaktioner i forhold til hinanden.

Figur 36.8. Fremtidige udfordringer og rammebetingelser for beskæftigelsesindsatsen



Samfundsøkonomiske rammevilkår og målsætninger

Beskæftigelsesindsatsens resultater udgør en væsentlig forudsætning for en realisering af de generelle samfundsøkonomiske målsætninger, der er beskrevet nærmere i *kapitel 26*.

Udviklingstendenser på arbejdsmarkedet

Beskæftigelsesindsatsen skal både tilfredsstillende et individuelt hensyn i forhold til at bistå ledige til hurtigt og effektivt at komme i beskæftigelse og et strukturpolitisk hensyn, der skal sikre, at balanceproblemer (manglende match mellem udbud og efterspørgsel) på et regionalt arbejdsmarked imødegås.

I den fremtidige beskæftigelsesindsats vil der først og fremmest være behov for at få flere af de personer, som i dag modtager overførselsindkomst, i arbejde. Den store udfordring er at øge erhvervsdeltagelsen for personer på langvarig offentlig forsørgelse, flygtninge og indvandrere, sygedagpengemodtagere og personer med varig begrænsning i arbejdsevnen. Hos disse grupper er erhvervsdeltagelsen relativt lav og potentialet for øget erhvervsdel-

tagelse derfor stort, men udfordringen er også stor, da der ofte er tale om personer med relativt lang vej tilbage til arbejdsmarkedet.

Herudover er et effektivt match mellem udbud og efterspørgsel af arbejdskraft et centralt fokusområde – særligt i lyset af den øgede kompetenceefterspørgsel på de moderne arbejdsmarkeder.

Borgere og virksomheders krav til moderne offentlig service

Borgerne og virksomheder kræver i stigende omfang individuelle løsninger og frit valg. Dette stiller store krav til alle aktører i beskæftigelsesindsatsen. Indsatsen skal både kunne levere en lettilgængelig og individuel service, samtidig med at der vil være et vedvarende krav om effektiv ressourceudnyttelse.

Internettet skaber nye muligheder for kommunikation mellem det offentlige, borgerne og virksomhederne, og der er på det beskæftigelsespolitiske område rig mulighed for at øge den digitale forvaltning og tilbyde borgere og virksomheder flere digitale selvbetjeningsredskaber. Der er p.t. en række projekter i gang vedrørende blandt andet videreudvikling af AF's Job- og CV-bank, digital til- og afmelding hos AF, digitalisering af sygedagpengeadministration, digital visitationsmodel og arbejdsevnevurdering og digital anmeldelse af arbejdsskader.

Organisation

Generelt er den offentlige sektor underlagt en stram udgiftsudvikling og ressourceknaphed i de kommende år. Samtidig vil den generelle rekrutteringssituation i den offentlige sektor vanskeliggøre rekruttering af kvalificerede medarbejdere. Disse rammebetingelser kræver en tilpasning af måden at organisere beskæftigelsesindsatsen på. Det drejer sig om at sikre smidige interne forretningsgange og et hensigtsmæssigt samspil med andre aktører i beskæftigelsesindsatsen.

36.9. Styrker og svagheder ved den nuværende struktur

Baggrunden for den nuværende opdeling af indsatsen i henholdsvis AF-regioner og kommuner er blandt andet, at AF og kommunerne på visse områder varetager forskellige opgaver, herunder at

der ud over ligheder også er betydelige forskelle i AF's og kommunernes målgrupper.

Det virker således hensigtsmæssigt, at AF's varetagelse af arbejdsformidling og indsats rettet mod at forbedre arbejdsmarkedets strukturer sker i enheder af en betydelig størrelse. Arbejdstagerne og arbejdsgivernes pendlings- og rekrutteringsmønstre fordrer, at AF må anlægge en bred, strukturel tilgang og agere på et væsentligt større arbejdskraftoplend end det nære/lokale område.

Tilsvarende varetager kommunerne en borgerrettet og virksomhedsrettet indsats, der sikrer lokalkendskab og nærhed i opgavevaretagelsen, herunder sammenhæng til andre tilbud såsom sprogundervisning, behandlingstilbud mv. Lokalkendskabet kan medvirke til at bane vejen for, at lokale aktører i højere grad forpligter sig i opgaveløsningen, herunder i forhold til udbredelsen af et mere rummeligt arbejdsmarked.

Endvidere er det en styrke i organiseringen af kommunernes indsats, at der er overensstemmelse mellem beslutningskompetence og finansieringsansvar i forhold til de kommunale målgrupper. Kommunerne har således et meget direkte økonomisk incitament til via en effektiv indsats at få ledige (tilbage) i beskæftigelse.

Det er til gengæld en styrke i AF-systemet, at der i den landsdækkende opfølgning og styring af indsatsen er et fokus på indsatsens effekter og resultater via kontrakter og løbende benchmark. Det bidrager til et fælles fokus på og viden om indsatsens effektivitet.

Derudover er det en styrke i organiseringen af beskæftigelsesindsatsen, at arbejdsmarkedets parter er sikret en formaliseret indflydelse blandt andet via repræsentationen i de regionale arbejdsmarkedsråd og de lokale koordinationsudvalg.

Samtidig synes der at være en række svagheder i den nuværende organisering.

Det tostrengede system medfører, at indsatsen, på trods af et stort sammenfald i karakteren af de opgaver, der skal løses, i betydeligt omfang afhænger af den enkeltes ydelses- eller forsikringsstatus. Det betyder, at udgangspunktet ved mødet med den enkelte bliver,

hvilken *ydelse* den enkelte er berettiget til, og på den baggrund hvilke tilbudsmuligheder mv. der er. Dette er u hensigtsmæssigt af flere grunde.

For det første kan det indebære en risiko for, at de finansieringsmæssige forskelle i sig selv kan få betydning for den konkrete indsats.

For det andet begrænser opdelingen en helhedsorienteret tilgang i indsatsen. Ideelt set bør den ydelse, som den enkelte er berettiget til, være underordnet, og fokus bør i stedet være på den enkeltes ressourcer og behov, hvor både sociale, uddannelsesmæssige og beskæftigelsesrettede tilbud kan koordineres med henblik på at hjælpe den enkelte i ordinær beskæftigelse. En sådan helhedsorienteret tilgang begrænses af opdelingen i to systemer med hver deres tilbudsvifte og hver deres ansvarsområde for personer på forskellige ydelser.

Et særligt problem i forhold til den ”ydelsesafhængige” indsats er, at borgeren kan være i kontakt med såvel kommunen, a-kassen og AF i forløb, der for borgeren opleves som sammenhængende, f.eks. når en dagpengemodtager bliver syg og derfor skal modtage sygedagpenge fra kommunen. Ud over at det for borgeren kan opleves besværligt og uigennemskueligt at skulle bære sin sag rundt mellem systemerne, er det ud fra et styringsmæssigt hensyn u hensigtsmæssigt med det relativt store antal bevægelser/ydelseskift mellem de to systemer.

Samtidig betyder den dokumenterede store variation i kommunernes indsats – både med hensyn til visitationspraksis, indsatsens omfang og indsatsens effekter – at der er et stort forbedringspotentiale i indsatsen. I dag kan bopæl i den ene nabokommune frem for den anden således få betydning for den enkelte borgers jobchancer og marginaliseringsrisiko.

I og med at der ikke kan konstateres en entydig sammenhæng mellem effekterne af kommunernes indsats og kommunestørrelsens urbaniseringsgrad eller rammevilkår i øvrigt, tyder variationen på, at lokale forskelle i organisering og prioritering af indsatsen spiller en central rolle i forhold til indsatsens resultater.

Ud over kommunerne og AF udgør a-kasserne en central aktør på beskæftigelsesområdet som følge af deres opgaver i forbindelse med dagpengeberettigede. Analyser af a-kassernes administrationsudgifter pr. medlem og transaktionspriser pr. transaktion viser en betydelig spredning. Dette kan kun delvist forklares med forskelle i antal afdelinger og antal ledighedsberørte i den enkelte a-kasse, hvorfor analyserne tyder på, at der også på dette område er et effektiviseringspotentiale.

Endelig kan det være en svaghed ved den nuværende organisering, at såvel kommuner som AF-regionen – uden koordinering – henvender sig til de samme virksomheder vedrørende formidling, oprettelse af støttede job, mv. Undersøgelser i kommunerne omkring samarbejdet mellem AF og kommuner tyder på, at samarbejdet mellem de to systemer er relativt begrænset i forhold til de mange ligheder i opgaverne.

37

Natur og miljø

37.1. Sammenfatning

Kapitlet behandler natur- og miljøområdet.¹

Opgaverne på natur- og miljøområdet varetages af henholdsvis stat, amter og kommuner. Opgaverne vedrørende naturforvaltning mv. er primært placeret i statsligt og amtsligt regi, mens opgaverne på miljøområdet er delt mellem kommuner og amter. Endelig varetager staten opgaver på både natur- og miljøområdet vedrørende regeludstedelse, overvågning, klagesagsbehandling, dispensationer mv., samt enkelte egentlige faglige områder som kemikalieområdet, dele af naturbeskyttelsesområdet samt det internationale område.

Forvaltningen af miljøområdet blev med vedtagelsen af den første miljøbeskyttelseslov i 1973 udlagt til amter og kommuner. På naturområdet begyndte udlægningen af opgaver til amterne i 1979, hvor amterne overtog planlægningen af naturfredningen og en række andre opgaver fra de tidligere statslige såkaldte fredningsplanudvalg. Siden slutningen af 1970'erne er det i stigende grad EU-retsakter og internationale konventioner, der har fastsat rammerne for den danske miljøpolitik.

¹ I kapitlet behandles det samlede natur- og miljøområde, men i flere passager belyses de to områder særskilt. I disse tilfælde er det anført i teksten, hvorvidt teksten vedrører "naturområdet" eller "miljøområdet".

I takt med de stadig mere komplicerede miljøproblemer og stigende krav til regulering heraf, stiller opgaveløsningen på natur- og miljøområdet stadig stigende krav til tekniske og administrative kompetencer. Dette medvirker til at forstærke behovet for, at de ansvarlige myndigheder på området kan fastholde og tiltrække kvalificeret arbejdskraft.

Samtidig må stadig flere opgaver varetages på tværs af kommune- grænser og amtsgrænser. Et relevant eksempel vedrører implementeringen af EU's habitatsdirektiv og vandrammedirektiv. De udpegede internationale naturbeskyttelsesområder og vandområdedistrikter vil i de fleste tilfælde gå på tværs af både kommuner og amter, hvilket medfører et øget behov for koordinering på tværs af de administrative grænser, ligesom der rent fagligt lægges op til en større grad af helhedsforvaltning.

Det er Miljøministeriets vurdering, at en række opgaver på natur- og miljøområdet mest hensigtsmæssigt varetages af administrative enheder af en vis størrelse på grund af opgavernes tekniske, juridiske og økonomiske kompleksitet. Netop opgavernes kompleksitet har været et væsentligt kriterium for den nuværende opgavefordeling mellem kommunerne, amterne og staten.

Det er ligeledes Miljøministeriets vurdering, at det ved fastsættelse af myndighedernes geografiske kompetenceområde – eller de rammer under hvilke myndighedsopgaverne løses – er nødvendigt at tage hensyn til opgavernes geografiske rækkevidde, f.eks. i forbindelse med forvaltning af grundvand samt forslag om fredning af større områder. Også dette har været et væsentligt kriterium for den nuværende opgavefordeling mellem kommunerne, amterne og staten. Et sidste væsentligt kriterium for placering af opgaverne har været et ønske om at udføre opgaverne så tæt på borgerne som muligt (nærhedsprincippet).

For så vidt angår amternes opgavevaretagelse på natur- og miljøområdet, er det Miljøministeriets vurdering, at denne udøves på et fagligt bæredygtigt grundlag. Det skal dog bemærkes, at nogle af de amtslige opgaver i deres geografiske rækkevidde overskrider amtsgrænserne, og at der med fastholdelse af den nuværende struktur vil være et stigende behov for koordinering af nationale og regionale interesser.

De mindste kommuner har i dag vanskeligt ved selvstændigt at løfte en række af opgaverne på miljøområdet, da de ikke har tilstrækkelig teknisk-faglig viden til at håndtere en række miljøforhold. Det skyldes blandt andet et stadig mere kompliceret regelværk, som til dels er en følge af implementeringen af en række EU-retsakter og internationale konventioner på området. De mindre kommuner og kommunerne i udkantsområderne står også svagest i konkurrencen om at tiltrække kvalificeret arbejdskraft.

Etableringen af fælleskommunale miljøsamarbejder (selskaber og miljøcentre) har bidraget til at afbøde de mindste kommuners teknisk-faglige problemer på miljøområdet. De fælleskommunale samarbejder varetager først og fremmest en række driftsopgaver. Nogle af de fælleskommunale samarbejder varetager endvidere myndighedsopgaver for kommunerne.

Det er Miljøministeriets vurdering, at brugen af fælleskommunale miljøsamarbejder har givet visse rationaliseringsgevinster. Disse rationaliseringsgevinster er tydeligst i forbindelse med driftsopgaverne. Således synes der på både affaldsområdet og spildevandsområdet at være en tendens til, at større enheder giver en effektiviseringsgevinst i forhold til mindre enheder.

På trods af de fælleskommunale miljøsamarbejders stordriftsfordele er det ikke alle kommunale opgaver på miljøområdet, der forekommer lige egnet til at blive placeret i disse. Hvad angår myndighedsopgaverne, vil nogle af disse således vanskeligere kunne håndteres inden for disse miljøsamarbejder. Det skyldes dels, at det kan være sværere på forhånd at definere præcist for den kommunale forvaltning, hvilke myndighedsopgaver der kan lægges ud til samarbejderne, dels at disse opgaver ofte indgår som grundlag for den løbende politiske prioritering i kommunerne.

Den konkrete skelnen imellem myndighedsopgaver og driftsopgaver, som foretages på de forskellige myndighedsniveauer, kan være svær at opgøre præcist. Blandt andet af den grund er de eksisterende fællesskaber organiseret meget forskelligt. I mange samarbejder er det sikret, at den politiske kontrol fastholdes i kommunen.

Eftersom miljøsamarbejderne som oftest bestyres gennem indirekte repræsentation, kan en udlægning af opgaverne til disse principielt påvirke muligheden for at sikre den nødvendige demokratiske kontrol af myndighedsudøvelsen og dermed placere et klart ansvar for myndighedsudøvelsen.

Det direkte samarbejde, der finder sted i de fælleskommunale miljøsamarbejder, kan være med til at styrke de kommunale miljøadministrationers erfaringsgrundlag. I forhold til en formaliseret overdragelse af opgaver til fælleskommunale samarbejder kan det omvendt konstateres, at den viden, der opsamles i forbindelse med opgavevaretagelsen i de fælleskommunale miljøsamarbejder, ikke forankres direkte i de kommunale administrationer.

Den enkelte kommunale administration vil, afhængigt af den konkrete organisering af det fælleskommunale miljøsamarbejde, have adgang til at indhente viden om opgaverne på miljøområdet. For at denne viden skal kunne udnyttes i forbindelse med en helhedsorienteret kommunal opgaveløsning, må kommunen imidlertid også selv opretholde en vis kompetence på området. En vis kompetence i kommunens egen administration er også nødvendig for at sikre sig, at de fælleskommunale samarbejder udfører den ønskede opgave i den ønskede kvalitet.

I forhold til overførsel af driftsopgaver til fælleskommunale samarbejder vil det være muligt at håndtere forvaltningens fortsatte helhedsorientering, så længe kommunen opretholder en faglig ekspertise, der gør den i stand til at fungere som kompetent bestiller over for miljøsamarbejdet.

Det er vanskeligt entydigt at beskrive fordelene og ulemperne ved den nuværende struktur på natur- og miljøområdet. Den største fordel ved den nuværende struktur er, at den sikrer en decentral opgaveløsning. Det er desuden Miljøministeriets vurdering, at den nuværende struktur i det store og hele sikrer, at opgavevaretagelsen sker på et fagligt bæredygtigt grundlag.

Ulemperne består primært i, at de små kommuner i stigende grad har svært ved selvstændigt at opfylde kravene til faglig bæredygtighed, samt at de fælleskommunale samarbejder endnu ikke har

fundet en form, der er uproblematisk i forhold til idealer om demokratisk styring og sektorintegration.

37.2. Beskrivelse af opgaverne på natur- og miljøområdet

Kapitlet behandler natur- og miljøområdet, mens den fysiske planlægning er behandlet i et særskilt kapitel, jf. *kapitel 38*. Det skal i den forbindelse understreges, at der er et betydeligt samspil mellem de forskellige reguleringer på natur-, miljø- og planlægningsområdet. I forvaltningen af de tre forskellige områder sker der en afvejning af en række samfundsmæssige interesser. Planloven har i den forbindelse en koordinerende rolle i forhold til en stor del af arealanvendelseslovgivningen.

Opgavevaretagelsen på natur- og miljøområdet er kendetegnet ved, at hovedparten af de offentlige opgaver varetages af enten amterne eller kommunerne. Opgavefordelingen bygger i overvejende grad på principperne om nærhed og bæredygtighed. Det har resulteret i en overvejende decentral opgavevaretagelse. Nogle opgaver varetages på grund af deres karakter på statsligt niveau. Det gælder eksempelvis kemikalieområdet eller varetagelse af opgaver vedrørende nationale naturbeskyttelsesinteresser.

I *boks 37.1* er de væsentligste større opgaveområder på natur- og miljøområdet gengivet.

Boks 37.1. Opgaveområder på natur- og miljøområdet

- Overvågning af natur- og miljøtilstanden.
- Godkendelse/tilladelse og tilsyn vedr. industri, energifremstilling, affaldshåndtering, spildevandsanlæg mv.
- Naturbeskyttelse.
- Luftforurening, støj og miljøvenlige transportformer.
- Håndtering af affald.
- Spildevandsbehandling og bortskaffelse.
- Vandforsyning og grundvandsbeskyttelse.
- Råstofforvaltning.
- Jordforurening.
- Forvaltning af vandløb, søer og havet.

Myndighedsopgaverne på natur- og miljøområdet varetages enten af stat, amter eller kommuner, hvor staten og amterne varetager de fleste opgaver på naturområdet, og hvor opgaverne på miljøområdet er fordelt mellem amter og kommuner og med enkelte opgaver i staten. Nogle af områderne nævnt i *boks 37.2* varetages således primært af amterne, men på de fleste af områderne er opgaverne typisk fordelt på alle tre myndighedsniveauer. Varetagelsen af de samlede natur- og miljøhensyn forudsætter et tæt samarbejde mellem de forskellige myndighedsniveauer.

Med hensyn til placeringen af de enkelte opgaver på miljøområdet på de forskellige myndighedsniveauer er der situationer, hvor borgere og virksomheder kan opleve at møde forskellige miljømyndigheder. Ved placeringen af opgaver er det imidlertid tilstræbt netop at undgå delt myndighedskompetence på den samme opgave, f.eks. således at godkendelsen af en virksomhed og tilsynet med samme netop er placeret hos én myndighed – de mere forurenende virksomheder i amterne og øvrige virksomheder i kommunerne.

Når der findes opgaveområder, hvor både kommuner og amter har myndighedsopgaver, skyldes det som regel enten, at opgaven har en geografisk udstrækning eller en faglig kompleksitet, som tilsiger dette, eller at man har ønsket at forebygge interessekonflikter imellem kommunerne. Det kan også skyldes, at en opgave på én gang kræver nærhed og samtidig forudsætter natur- og miljøplanlægning med større geografisk råderum. Dette gælder affalds-, spildevands- og vandforsyningsområderne.

Forvaltning af vandløb er et eksempel på, at man blandt andet har ønsket at sikre en helhedsforvaltning af vandløbene. Derfor er amterne myndighed for de større vandløb, der gennemløber flere kommuner og/eller amter, og kommunerne er myndighed for de lokale vandløb. Fordelingen af ansvaret for godkendelse og tilsyn med forurenende virksomheder er et eksempel på, at man blandt andet har ønsket at sikre størst mulig faglig kompetence samt at sikre størst mulig uafhængighed i udøvelsen af opgaven i relation til de største og potentielt mest forurenende virksomheder.

Boks 37.2. Vigtigste myndighedsopgaver på natur- og miljøområdet

- Overvågning af natur- og miljøtilstanden.
- Godkendelser/tilladelser og tilsyn med forureningskilder.
- Administration af naturforvaltning og vådområdeindsats.
- Dispensation, tilsyn og håndhævelse på naturbeskyttelsesområdet.
- Beskyttelse af miljø og sundhed i trafikplanlægningen.
- Planlægning, regeludstedelse, tilladelser og tilsyn på affaldsområdet.
- Godkendelser/tilladelser og tilsyn vedr. spildevand.
- Godkendelse af indsatsplaner vedr. grundvand, vandforsyningsplanlægning, indvindingstilladelser samt tilsyn og godkendelser på vandforsynings- og grundvandsområdet.
- Kortlægning, udstedelse af tilladelser, godkendelse og tilsyn i råstofforvaltningen.
- Kortlægning, tilladelser og påbud i henhold til jordforureningsloven.
- Udstedelse af tilladelser og tilsyn vedr. vandløb, okkerlov mv.
- Klagesagsbehandling.

Driftsopgaverne på natur- og miljøområdet varetages af enten stat, amter eller kommuner, hvor staten og amterne varetager opgaverne på naturområdet, og hvor hovedparten af opgaverne på miljøområdet varetages af kommunerne, jf. *boks 37.3*.

Boks 37.3. Vigtigste driftsopgaver på natur- og miljøområdet

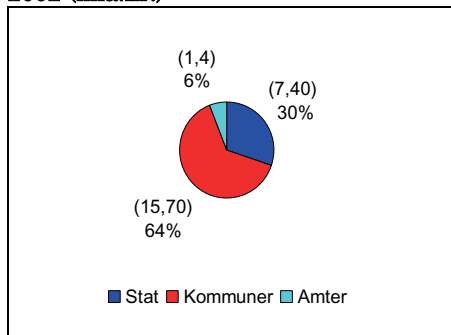
- Indsamling og transport, drift af behandlingsanlæg, genbrugspladser og containerstationer på affaldsområdet.
- Drift af renseanlæg, kloakker mv. på spildevandsområdet.
- Indvinding, behandling, distribution mv. vedr. drikkevand.
- Etablering, drift og vedligeholdelse af forureningsundersøgelser og oprensninger mv. på jordforureningsområdet.
- Vedligeholdelse og genopretning af offentlige vandløb, søer mv.
- Naturpleje, naturgenopretning, genopretning af vådområder og statslig skovrejsning.
- Gennemførelse af de regionale og nationale overvågningsprogrammer.
- Opgaver vedr. det landsdækkende luftkvalitetsmåleprogram (LKM).

De fleste opgaver på natur- og miljøområdet er myndighedsopgaver, enten generelle i form af regulativudstedelse, planlægning, mv. eller specifikke i form af tilsyn, tilladelser, håndhævelse mv. Men på en række delområder er der også typiske driftsopgaver. For eksempel udfører fælleskommunale affaldsselskaber og vandværker driftsopgaver for kommunerne. Naturpleje og skovrejsning samt vedligeholdelse af vandløb er andre eksempler på driftsopga-

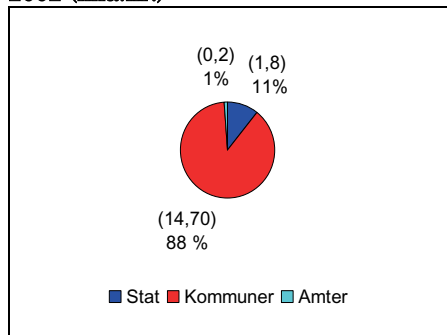
ver i henholdsvis stat, amter og kommuner. Det er samtidig kendetegnende, at der på en stor del af områderne inden for natur- og miljøområdet er sagsforberedende opgaver. Visse af disse opgaver kan karakteriseres som driftsopgaver, og de løses i et vist omfang af de kommunale fællesskaber eller med ekstern bistand.

Den offentlige sektors natur- og miljøudgifter er på i alt 24,4 mia.kr. i 2002. Heraf udgjorde kommunernes udgifter 15,7 mia.kr. og amterne udgifter 1,4 mia.kr., mens statens udgifter udgjorde 7,4 mia.kr., jf. *figur 37.1a*. for den procentvise fordeling af udgifterne mellem kommuner, amter og stat.

Figur 37.1a. Fordelingen af de samlede udgifter på natur- og miljøområdet, 2002 (mia.kr.)



Figur 37.1b. Fordelingen af de samlede indtægter på natur- og miljøområdet, 2002 (mia.kr.)



Anm.: Tallene er foreløbige. De statslige udgifter er inkl. 2 mia.kr. til international miljøbistand.
 Kilde: Danmarks Statistik, 2003:6, Miljø og Energi.

Anm.: Tallene er foreløbige.
 Kilde: Danmarks Statistik, 2003:6, Miljø og Energi.

Indtægterne på natur- og miljøområdet (uden miljøskatter) er på 16,7 mia.kr. i 2002, hvor kommunerne tegner sig for 14,7 mia.kr., amterne for 0,2 mia.kr. og staten for 1,8 mia.kr., jf. *figur 37.1b*.

Målt i ressourceforbrug og i opgavevolumen står kommunerne for den største del af den samlede opgavevaretagelse, jf. *boks 37.4*. Der findes ikke opgørelser, der belyser udgifterne til henholdsvis myndighedsopgaver og driftsopgaver på natur- og miljøområdet. Det skyldes blandt andet, at det på baggrund af særligt de kommunale regnskaber kan være vanskeligt at trække en klar skillelinje mel-

lem myndigheds- og driftsopgaver på natur- og miljøområdet. Som det fremgår af boks 37.4., kan der alene gives grove skøn for fordelingen af de amtslige natur- og miljøressourcer på formål og funktion.

Boks 37.4. Fordelingen af det amtslige og kommunale ressourceforbrug

De samlede offentlige udgifter på natur- og miljøområdet udgjorde i 2002 ca. 24 mia.kr. Heraf androg de kommunale udgifter 15,7 mia.kr., amternes udgifter 1,4 mia.kr. og statens udgifter 7,4 mia.kr. Det svarer til ca. 3,5 pct. af de samlede offentlige udgifter i 2002.

Kommunerne

Der findes ingen samlede opgørelser over ressourceforbruget på natur- og miljøområdet i de kommunale forvaltninger. Men til varetagelse af de kommunale opgaver er der i kommunernes miljøforvaltninger i alt ansat ca. 710 årsværk.

Desuden anvender kommunerne ca. 300 årsværk til opgaver i miljösamarbejder (2/3) og ved fremmede tjenesteydelser i øvrigt (1/3). Fordelingen mellem opgaverne er ca. 70 pct. på godkendelser/tilladelser og tilsyn og ca. 30 pct. på andre opgaver, herunder kortlægnings- og planlægningsopgaver.

På forsyningsområdet er de kommunale udgifter i KL-kommunerne ca. 12,3 mia.kr., der fordeler sig omtrentligt på følgende måde:

- 19 pct. på vandforsyningsområdet
- 33 pct. på spildevandsforsyning
- 48 pct. på affaldsområdet

Amterne

Amternes samlede ressourceforbrug på natur- og miljøområdet (inkl. planområdet) skønnes at fordele sig således:

- ca. 40 pct. anvendes på vandområdet
- ca. 20 pct. på jordforureningsområdet,
- ca. 15 pct. på naturbeskyttelsesområdet
- godt 10 pct. på planlægningsområdet
- godt 5 pct. til særligt forurenende virksomheder
- ca. 10 pct. på øvrige områder.

Kilde: Danmarks Statistik, 2003:6, ARF, *Amterne i tal*, 2002, Miljøstyrelsens tilsynsredegørelse 2001, Kommunernes budget- og regnskabssystem.

37.3. Hovedtræk i udviklingen fra 1970

De væsentligste love på natur- og miljøområdet er naturbeskyttelsesloven, miljøbeskyttelsesloven, vandforsyningsloven, kemikalieloven, jordforureningsloven, råstofloven, vandløbsloven og havmiljøloven. Disse lovområder administreres i væsentligt omfang af kommuner og amter. Dog administreres kemikalieloven, råstofforvaltningen på havet, opgaver af national naturbeskyttelsesinteresse samt delvis havmiljøloven i det væsentligste af staten. Grundlaget for den decentrale forvaltning blev skabt med kommunalreformen i 1970.

Forvaltningen af miljøområdet blev således med vedtagelsen af den første miljøbeskyttelseslov i 1973 udlagt til kommuner og amter.

Natur- og miljøbeskyttelseslovgivningen er i høj grad en ramme- og bemyndigelseslovgivning, som fastlægger målsætningerne og de retlige rammer for myndighedernes beslutningstagning. Den indeholder generelle regler, der ikke præcist angiver, under hvilke omstændigheder f.eks. generelle forbudsbestemmelser kan gennembrydes ved dispensation. *Boks 37.5* illustrerer, at der har været tale om en omfattende og, i historisk perspektiv, hastig opbygning af et offentligt reguleringsområde.

Boks 37.5. Større ændringer på natur- og miljøområdet siden 1970

- I 1972 kom lov om udnyttelse af sten, grus og andre naturforekomster i jorden og på søterritoriet.
- I 1973 bliver forvaltningen af miljøområdet med vedtagelsen af den første miljøbeskyttelseslov udlagt til kommuner og amter.
- I 1978 bliver amternes kompetence på råstofområdet på land lovfæstet, og der indføres offentlig råstofkortlægning og råstofvindingsplanlægning.
- I 1979 overtager amterne planlægningen af naturfredningen samt en række andre opgaver fra fredningsplanudvalgene.
- I 1987 etableres en omfattende regulering af udledning af spildevand med vedtagelsen af vandmiljøplan I. Der fastsættes blandt andet mål for landbrugets udledning af næringsstoffer, og der påbegyndes en regulering af landbrugets miljøforhold. Der etableres et landsdækkende overvågningsprogram for vandmiljøet.
- I 1989 fastlægges en første samlet regulering af erhvervs- og husholdningsaffald med affaldsbekendtgørelsen. Kompetencen henlægges til kommunerne.
- I 1989 kom naturforvaltningsloven (støtte til naturbevaring, naturgenopretning, statslig skovrejsning og friluftsliv).
- I 1990 og 1996 udlægges først enkelte oprydningssager og senere alle jordforureningssager til amterne med vedtagelsen og senere ændringen af affaldsdepotloven.
- I 1991 gennemføres en større reform på natur- og miljøområdet, hvor blandt andet antallet af godkendelsespligtige virksomheder reduceres kraftigt.
- I 1992 udvides den generelle beskyttelse af naturtyper med naturbeskyttelsesloven. Naturklagenævnet oprettes, og sager vedrørende bygge- og beskyttelseslinjer overføres til amter og kommuner. Endvidere indføres en pligt til naturovervågning.
- I 1996 indføres et nyt tilladelsessystem for råstofvindning på havet.
- I 1997 indføres en klagerreform på naturbeskyttelsesområdet, som indebærer, at en række klagesager overføres fra miljøministeren til Naturklagenævnet.
- I 1998 introduceres med vandmiljøplan II en række nye virkemidler til beskyttelse af grundvandet og overfladevandet, herunder i forhold til landbruget.
- I 2000 indføres med ændringen af affaldsdepotloven til jordforureningsloven en udvidet kortlægning af jordforureningen og pligt til anmeldelse til kommunen af flytning af jord fra kortlagte arealer.

Siden slutningen af 1970'erne har EU-retsakter samt en række internationale konventioner i stigende grad været med til at fastlægge rammerne for de danske miljøregler. På en række områder har dette været medvirkende til at gøre administrationen mere kompliceret blandt andet på grund af en øget specialiserings- og detaljeringsgrad i reguleringen, som stiller store krav til imple-

menteringen og administrationen af reglerne på de decentrale forvaltningsniveauer. Den aktuelle nationale implementering af vandrammedirektivet er et eksempel på, at denne udvikling fortsætter.

Den høje specialiserings- og detaljeringsgrad i EU-reguleringen har ligeledes indsnævret rammerne for opgavevaretagelsen i den danske natur- og miljøforvaltning, hvor den decentrale forvaltning hidtil har været baseret på kommunal selvbestemmelse inden for nationalt og regionalt fastsatte rammer. Endelig skal det også nævnes, at prioriteringen af midlerne i dag på natur- og miljøområdet i stor udstrækning er styret af kravet om implementering af EU-retsakter.

Boks 37.6. Eksempler på relevante EU-retsakter

- Drikkevandsdirektivet.
- Vandrammedirektivet.
- Habitatsdirektivet.
- Fuglebeskyttelsesdirektivet.
- Nitratdirektivet.
- Byspildevandsdirektivet.
- Badevandsdirektivet.
- IPPC-direktivet.
- VVM-direktivet.
- SMV-direktivet.
- Støjdirektivet.
- Luftkvalitetsdirektiverne.
- Affaldsrammedirektivet.
- Farligt affaldsdirektivet.
- Affaldsforbrændingsdirektivet.
- Affaldstransportforordningen.
- Affaldsdeponeringsdirektivet.
- Århus-direktiverne.

Anm.: Listen er ikke komplet. Der er kun medtaget de væsentligste retsakter, der knytter sig til den decentrale opgavevaretagelse på natur- og miljøområdet.

I takt med de voksende og de stadig mere komplicerede miljøproblemer er amternes og kommunernes teknik- og miljøforvaltninger vokset, samtidig med at de ansatte er blevet stadig mere specialiserede. I den forbindelse er det Miljøministeriets vurdering, at en række mindre kommuner har fået stadig vanskeligere ved at administrere lovgivningen på miljøområdet.

Som en følge af denne udvikling er der sket en gradvis opbygning af en række fælleskommunale miljøsamarbejder, som i forskelligt omfang har overtaget en del af kommunernes miljøopgaver. Kommunerne har primært valgt samarbejdsformen for at kunne opnå stordriftsfordele og for at kunne løse opgaverne på et fagligt bæredygtigt grundlag. Affaldsselskaber og miljøcentre er eksempler på sådanne miljøinstitutioner, som er vokset frem og ofte dækker flere kommuner.

Næsten alle kommuner lader i dag forskellige opgaver på miljøområdet løse af fælleskommunale miljøsamarbejder.

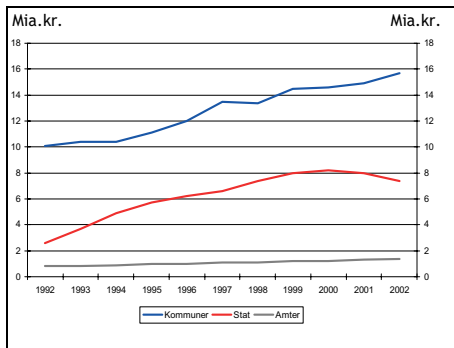
37.3.1. Udgifts- og indtægtsudviklingen

På natur- og miljøområdet er såvel udgifter som indtægter i stat, amter og kommuner steget i perioden 1992-2002.

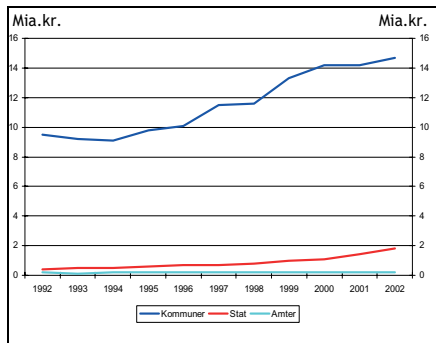
De samlede offentlige natur- og miljøudgifter er steget fra 13,4 mia.kr. i 1992 (2002-PL) til 24,4 mia.kr. i 2002. De kommunale udgifter på natur- og miljøområdet har været stigende gennem hele perioden 1992-2002, mens de statslige udgifter udviser en faldende tendens efter år 2000, jf. *figur 37.2a*.

Indtægterne på miljøområdet, ekskl. miljøskatter, var 10,0 mia.kr. i 1992 (2002-PL), og er siden steget til 16,7 mia.kr. i 2002, jf. *figur 37.2b*. Disse indtægter stammer primært fra gebyrer på affalds- og spildevandsområdet.

Figur 37.2a. Udviklingen i de samlede udgifter på natur- og miljøområdet, 1992-2002 (mia.kr.)



Figur 37.2b. Udviklingen i de samlede indtægter på natur- og miljøområdet, 1992-2002 (mia.kr.)



Anm.: Tallene for 2001-2002 er foreløbige. I de statslige udgifter indgår den internationale miljøbistand, som ikke vedrører den nationale natur- og miljøvaretagelse. Udgifterne hertil er vokset fra 0,2 mia.kr. i 1992 til 2,0 mia.kr. i 2002.

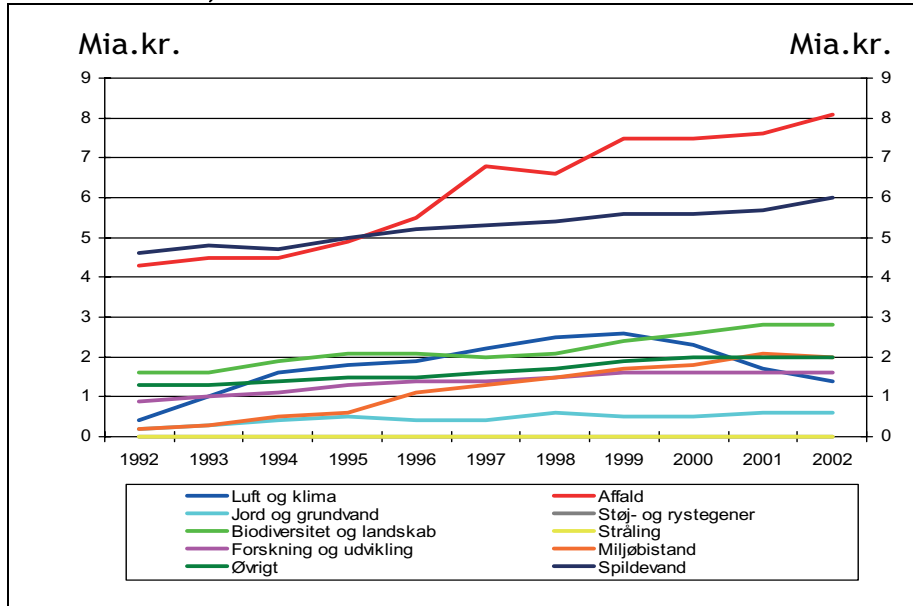
Kilde: Danmarks Statistik, 2003.6, Miljø og Energi.

Anm.: Tallene for 2001-2002 er foreløbige.

Kilde: Danmarks Statistik, 2003.6, Miljø og Energi.

Opdeles udgifterne på natur- og miljøområdet i enkeltområder, ses det, at der har været stigninger på de fleste områder i perioden 1992-2002. Der har i perioden været særligt store stigninger inden for affald og international miljøbistand. Den relative vækst i udgifterne til spildevand har været på niveau med den generelle vækst på natur- og miljøområdet, men området er i kraft af sin størrelse i stor udstrækning med til at tegne udgiftsudviklingen. Endelig ses det, at udgifterne til luft og klima udviser et fald i 2001 og 2002, og at der også er et mindre fald i udgifterne til international miljøbistand fra 2001 til 2002, jf. *figur 37.3*.

Figur 37.3. Udgiftsudviklingen på natur- og miljøområdet efter enkeltområder, 1992-2002 (mia.kr.)



Anm.: Udgifterne til "Støj- og rystegener" og til "Stråling" ligger gennem hele perioden på 0,0 mia.kr. afrundet.

Kilde: Danmarks Statistik, 2003:6, Miljø og Energi.

37.3.2. Den statslige styring

På natur- og miljøområdet er der, som tidligere nævnt, tale om en betydelig decentralisering af opgaverne på miljøområdet til både kommunerne og amterne og på naturområdet primært til amterne. De overordnede rammer for kommunernes og amternes opgavevaretagelse er typisk fastsat i lovgivningen og præciseret i bekendtgørelser, cirkulærer og vejledninger mv. Herudover er der fastlagt rammer for kommuners og amters opgavevaretagelse i den sammenfattende fysiske planlægning.

Den statslige klagesagsbehandling giver til dels mulighed for styring af den decentrale opgavevaretagelse, ligesom miljøministeren på flere områder er tillagt beføjelser til at overtage de decentrale myndigheders beføjelser i sager af større betydning. Dette sker dog yderst sjældent.

37.4. Borgerkontakt, brugerinddragelse og valgmuligheder for borgerne

37.4.1. Borgerkontakt og brugerinddragelse

Der findes en lang række formaliserede muligheder for borgerne for at gøre indsigelser, klage eller lignende i relation til beslutninger, som amter og kommuner træffer på natur- og miljøområdet. Endvidere sendes større planer – eksempelvis affaldsplaner, spildevandsplaner og vandforsyningsplaner – i høring, således at private personer, erhvervsvirksomheder mfl. kan få lejlighed til at komme med bemærkninger.

Boks 37.7. Eksempler på borgerinddragelse på natur- og miljøområdet

- Offentlig høring vedr. det nationale overvågningsprogram på natur- og miljøområdet.
- De amtslige ”grønne råd” med berørte interessenter, som rådgiver i spørgsmål vedr. administration af naturbeskyttelsesloven.
- Brugerråd for alle skovdistrikterne til sikring af brugerinddragelse.
- Amtslige koordinationsfora sikrer inddragelse af berørte interessenter i spørgsmål vedr. grundvandsbeskyttelse.
- Offentlig høring af de kommunale affaldsplaner.
- Offentlig høring af de kommunale spildevandsplaner.
- Offentlig høring af de kommunale vandforsyningsplaner.
- Annoncering og underretning af klageberettigede i forbindelse med miljøgodkendelser.
- Statslige høringer af statslige strategier mv.
- Offentlig annoncering af væsentlige afgørelser på naturbeskyttelsesområdet og underretning af interessegrupper.
- Offentlighed i større naturforvaltningsprojekter.

I overensstemmelse med principperne i den internationale aftale om borgernes miljørettigheder fra 1998, Århus-konventionen, sikrer de danske regler på natur- og miljøområdet dels borgere og miljøorganisationer adgang til information, dels mulighed for at deltage i visse beslutninger og endelig adgang til at klage, samt at rejse sager ved domstolene.

37.4.2. Valgmuligheder for borgerne

For så vidt angår myndighedsopgaverne på natur- og miljøområdet er spørgsmålet om valgmuligheder for borgerne ikke relevant. I forbindelse med driftsopgaverne er det forbundet med store udfor-

dringer at skabe valgmuligheder for borgerne. Det enkeltstående eksempel på en frit valg-ordning på natur- og miljøområdet er håndteringen af erhvervsaffald.

Det kan på miljøområdet overvejes, om det på visse områder er muligt og hensigtsmæssigt at indføre yderligere valgmuligheder for borgerne. Det gælder særligt i forhold til den offentlige forsyningsvirksomhed (affald, vand og spildevand), som i dag kun i begrænset omfang er konkurrenceudsat. Det skal dog understreges, at mulighederne og hensigtsmæssigheden af eventuelle valgmuligheder for borgerne ikke er blevet belyst.

Miljøministeren har i 2002 nedsat en arbejdsgruppe, der skal se nærmere på affaldssektorens organisering, herunder på fordele og ulemper ved en liberalisering af affaldsforbrænding og deponering. Herudover forventes gennemført en række økonomiske og organisatoriske analyser af vandsektoren. Disse undersøgelser skal efter planen afsluttes i 2004.

37.5. Faglig kvalitet og bæredygtighed

Der findes ikke undersøgelser på natur- og miljøområdet, der systematisk belyser den faglige bæredygtighed. Den følgende drøftelse om bæredygtighed på natur- og miljøområder tager derfor udgangspunkt i nogle generelle betragtninger, som kun undtagelsesvis kan belyses med dokumentation fra konkrete undersøgelser på området.

En faglig bæredygtig enhed defineres som en enhed, der personalemæssigt, teknologisk, organisatorisk og ledelsesmæssigt har forudsætninger for at løse opgaverne med en høj grad af målopfyldelse.

Vurderingen af den faglige bæredygtighed vil ske under følgende hovedoverskrifter:

- Personale/rekruttering.
- Geografisk råderum, koordination og sagstyper.
- Fælleskommunale samarbejder.
- Miljøgodkendelser og miljøtilsyn.

37.5.1. Personale/rekruttering

For nogle af de mindste kommuner er det i dag ikke økonomisk rationelt (endsige muligt) at ansætte visse typer specialister som f.eks. miljøeksperter eller at ansætte den bredde af fageksperter, der skal til for at sikre en tværfaglig eller helhedsorienteret opgaveløsning, fordi der ikke er sager nok til at udnytte deres arbejdskraft.

Det er herudover Miljøministeriets vurdering, at mulighederne for at rekruttere især højtspecialiserede faggrupper, ikke mindst for mindre kommuner og kommuner i udkantsområder, kan være begrænsede.

37.5.2. Geografisk råderum, koordination og sagstyper

På miljøområdet er opgaverne primært delt mellem kommunerne og amterne. Nærhedsprincippet med den lokale indflydelse på miljøbeslutningerne er væsentlig for at sikre en miljømæssig bæredygtig udvikling, hvilket senest er udtrykt i regeringens udsendte nationale strategi for bæredygtig udvikling.

Væsentlige opgaver på natur- og miljøområdet er henlagt til amterne og staten på grund af deres kompleksitet og på grund af opgavernes behov for at blive løst af en myndighed med et vist geografisk råderum. Det drejer sig især om miljøovervågningen, jordforurening, grundvandsbeskyttelse mv. samt en række opgaver på naturbeskyttelsesområdet.

Den naturbeskyttelsesmæssige viden og kompetence er i dag samlet hos amterne. Miljøministeriet vurderer, at amterne på alle områder, der vedrører naturbeskyttelse, herunder planlægning, kortlægning, overvågning, administration, vejledning og naturforvaltning, har mulighed for at inddrage den nødvendige faglige viden og ekspertise.

Visse typer opgaver på natur- og miljøområdet forekommer så sjældent, at det ikke kan forventes, at kommunerne oparbejder den tilstrækkelige erfaring til en forsvarlig varetagelse af området. Det gælder for eksempel på områder som forvaltning af naturressourcer og grundvandsområdet, hvor også hensynet til helhedsbetragt-

ninger taler for organisatorisk og geografisk større enheder. På kemikalieområdet og en række andre områder har de samme hensyn samt det forhold, at området er uegnet til en lokal/regional regeldannelse ført til en placering af opgavevaretagelsen hos staten.

Varetagelsen af opgaver på natur- og miljøområdet forudsætter ofte et tæt samarbejde mellem de forskellige myndighedsniveauer. Selvom det af hensyn til overskueligheden kunne være hensigtsmæssigt at samle miljøadministrationen på et område hos én myndighed, har afvejningen af de to principper - nærhed og faglig bæredygtighed, jf. eksemplet i *boks 37.8.* ført til, at varetagelsen af et område ofte er sket med placering af delopgaver hos f.eks. både kommuner og amter.

Boks 37.8. Opgavefordeling på affaldsområdet

Affaldsområdet er et eksempel på nødvendigheden af en klar opgavefordeling mellem myndigheder, idet store dele af affaldsplanlægningen – særligt inden for dagrenovation – er placeret i kommunerne, hvor man har den direkte kontakt med borgerne.

Ansvaret for lokalisering af affaldsbehandlingsanlæg er imidlertid placeret i amterne. Det skyldes, at beslutninger om lokalisering forudsætter, at der kan planlægges inden for et større geografisk område.

Det er af afgørende betydning for både fastholdelse og opbygning af den nødvendige faglige bæredygtighed, at opgaverne og/eller den forvaltningsmæssige enhed har en størrelse, der giver mulighed for vedligeholdelse og udvikling af den nødvendige ekspertise, som de forskelligartede opgaver på natur- og miljøområdet kræver. Det må endvidere forventes, at kravene til faglig bæredygtighed øges i takt med stigende krav til koordinering, helhedstænkning, omstilling til nye metoder og ny teknologi.

Udviklingen i sagstypernes kompleksitet gør det stadig vanskeligere for én person at have dækkende kvalifikationer til løsning af de mange forskellige typer af sager inden for natur- og miljøområdet.

37.5.3. Fælleskommunale samarbejder

De store bykommuner har bedre betingelser for at løse miljøopgaverne end de små kommuner, hvor ganske få medarbejdere skal have kendskab til det samlede miljøområde. Mange – især mindre kommuner – løser deres problemer med den manglende faglige bæredygtighed ved at arbejde sammen med andre kommuner i tværkommunale samarbejder. Disse samarbejder kan således i nogen udstrækning kompensere for de faglige begrænsninger, som knytter sig til kommunestørrelserne. Som konsekvens af de fælleskommunale samarbejder har flere kommuner oplevet stigende udfordringer med hensyn til at sikre den tværfaglige koordinering og helhedsbetragtningerne i den kommunale forvaltning.

De tværkommunale fællesskaber findes i dag i mange varianter – fra mere begrænsede samarbejder mellem nogle få kommuners miljøforvaltninger til større selvstændige selskaber, som har fået overdraget adskillige miljøopgaver fra mange kommuner, dækkende store geografiske områder.

Affaldsselskaber, fælles spildevandsanlæg og vandværker til forsyning af flere kommuner har eksempelvis eksisteret i en del år. Disse samarbejder har også deltagelse af store kommuner, fordi disse fælleskommunale forsyningsselskaber mere handler om oplande for forbrændingsanlæg, adgang til vandressourcer osv. Tendensen til samarbejde er dog ikke så stor på vandforsynings- og spildevandsområdet som på affaldsområdet. De fælleskommunale miljøcentre er derimod i deres nuværende form først oprettet efter 1. januar 2000 og er stadig under udvikling, jf. *boks 37.9*. Tidligere blev en række af miljøcentrenes opgaver udført af Miljø- og Levnedsmiddelkontrollenhederne.

Boks 37.9. Fakta om miljøcentrene

Miljøcentrene er videns- og informationscentre på miljøområdet, som yder ekspert- og konsulentbistand til kommunerne.

Der findes primo 2003 23 miljøcentre. Af disse er 15 organiseret, jf. den kommunale styrelseslov, som såkaldte § 60-samarbejder, og har fået overdraget visse af kommunernes kompetencer på miljøområdet. Disse miljøcentre omfatter i alt 218 kommuner. Det største center omfatter 58 kommuner, det mindste to kommuner. Herudover er 51 kommuner tilsluttet andre former for miljø-samarbejder (hvor der ikke er tale om myndighedsoverdragelse). Kun to kommuner har valgt ikke at være tilsluttet kommunale miljø-samarbejder.

Der er stor variation i, hvor mange opgaver de forskellige miljøcentre varetager på miljøområdet. Det skyldes centrenes meget forskellige størrelse, ligesom det er meget forskelligt, hvilke opgaver kommunerne lader miljøcentre løse. Dog fylder opgaverne vedrørende godkendelser/tilladelser og tilsyn mest.

De fleste miljøcentre har i forbindelse med det kommunale tilsyn fået overdraget håndhæveskompetencen, der drejer sig om henstilling, indskærpelse og politianmeldelse i tilknytning til det konkrete tilsyn. Enkelte af miljøcentrene har herudover fået overdraget godkendelseskompetencen og påbudskompetencen. Endelig har kommunerne i vidt omfang delegeret det sagsforberedende arbejde – på store dele af miljøområdet – til miljøcentrene og til de kommunale miljø-samarbejder i øvrigt.

Kilde: Miljøministeriet, på baggrund af oplysninger fra Kommunernes Landsforening.

Etableringen af fælleskommunale miljø-samarbejder (selskaber og miljøcentre) har bidraget til at afbøde de mindste kommuners teknisk faglige problemer på miljøområdet. Det er samtidig Miljøministeriets vurdering, at større enheder, herunder brugen af fælleskommunale miljø-samarbejder, har givet visse rationaliseringsgevinster.

På trods af de fælleskommunale miljø-samarbejders stordriftsfordele er det ikke alle kommunale opgaver på miljøområdet, der forekommer lige egnede til at blive placeret i disse. Nogle myndighedsopgaver vil således vanskeligere kunne håndteres inden for disse miljø-samarbejder, dels fordi de kan være svære på forhånd at definere præcist for den kommunale forvaltning, dels fordi disse opgaver indgår som grundlag for den løbende politiske prioritering i kommunerne.

Nogle fælleskommunale samarbejder varetager i dag myndighedsopgaver for kommunerne. Eftersom miljøsamarbejderne som oftest bestyres gennem indirekte repræsentation, kan det principielt være vanskeligt at sikre den nødvendige demokratiske kontrol af myndighedsudøvelsen og dermed placere et klart ansvar for myndighedsudøvelsen.

Det direkte samarbejde, der finder sted i de fælleskommunale miljøsamarbejder, kan være med til at styrke de kommunale miljøadministrationernes erfaringsgrundlag. I forhold til en formaliseret overdragelse af opgaver til fælleskommunale samarbejder kan det omvendt konstateres, at den viden, der opsamles i forbindelse med opgavevaretagelsen i de fælleskommunale miljøsamarbejder, ikke forankres direkte i de kommunale administrationer.

Den enkelte kommunale administration vil, afhængigt af den konkrete organisering af det fælleskommunale miljøsamarbejde, have adgang til at indhente viden om opgaverne på miljøområdet. For at denne viden skal kunne udnyttes i forbindelse med en helhedsorienteret kommunal opgaveløsning, må kommunen imidlertid også selv opretholde en vis kompetence på området. En vis kompetence i kommunens egen administration er også nødvendig for at sikre sig, at de fælleskommunale samarbejder udfører den ønskede opgave i den ønskede kvalitet.

I forhold til overførsel af driftsopgaver til fælleskommunale samarbejder vil det være muligt at håndtere forvaltningens fortsatte helhedsorientering, så længe kommunen opretholder en faglig ekspertise, der gør den i stand til at fungere som kompetent bestiller over for miljøsamarbejdet.

Den konkrete skelnen imellem myndighedsopgaver og driftsopgaver, som foretages på de forskellige myndighedsniveauer, kan være svær at opgøre præcist. Blandt andet af den grund er de eksisterende fællesskaber organiseret meget forskelligt. I mange samarbejder er det sikret, at den politiske kontrol fastholdes i kommunen.

Boks 37.10. Kommunale fællesskaber – ansatte

De seneste tal fra Miljøstyrelsens tilsynsredegørelser over ansatte i henholdsvis kommunerne og de tværkommunale fællesskaber viser, at der det seneste år har været en begrænset beskæftigelsestilbagegang i kommunernes miljøforvaltninger fra 725 ansatte i 1998 til 710 ansatte i 2001, mens antallet af ansatte i miljøcentre derimod er steget noget fra 166 ansatte i 1998 til 200 ansatte i 2001. Dette skal ses i sammenhæng med, at opgavemængden i kommunerne er vokset.

Kilde: Miljøstyrelsens tilsynsredegørelse 2003 (endnu ikke offentliggjort).

Det er Miljøministeriets vurdering, at der – uanset hvilken administrativ struktur der fastlægges – vil være behov for at samarbejde om forskellige miljøopgaver på tværs af kommunegrænser, ligesom delopgaver på miljøområdet nødvendigvis må udføres med brug af ekstern bistand.

Kommuner og amters anvendelse af ekstern bistand skal ses i sammenhæng med, at det på en række områder kan være hensigtsmæssigt at supplere forvaltningens egne kompetencer med spidskompetencer inden for forskellige miljøfaglige områder.

Med hensyn til *driftsopgaverne* på miljøområdet, f.eks. på affaldsområdet og i forbindelse med vandforsyning, er det Miljøministeriets vurdering, at tværkommunale fællesskaber – både ud fra et fagligt og effektivitetsmæssigt synspunkt – har mange fordele.

Boks 37.11. Fakta om fælleskommunale affaldsselskaber

Et udtræk fra Videncenter for Affalds kommunekatalog viser, at ud af 227 kommuner er kun én kommune ikke medlem af et affaldsselskab, 46 kommuner er medlem af et affaldsselskab, 131 er medlem af to selskaber, 41 er medlem af tre selskaber, mens otte kommuner er medlem af fire affaldsselskaber. Det er udbredt, at disse fælleskommunale selskaber ejer og driver behandlingsanlæg.

De fælleskommunale affaldsselskaber, jf. *boks 37.11.* varetager hovedsageligt driftsopgaver. Der er dog eksempler på, at kommuner har overdraget øvrige myndighedsopgaver til fælleskommunale affaldsselskaber.

37.5.4. Miljøgodkendelser og miljøtilsyn

Udarbejdelsen af miljøgodkendelser og miljøtilsynet med forurenende virksomheder er delt mellem kommuner og amter, jf. *boks 37.12*. Kommunerne er som udgangspunkt godkendelses- og tilsynsmyndighed for alle godkendelsespligtige virksomheder, men for de miljømæssigt mest tunge virksomheder ligger kompetencen hos amtet.

Boks 37.12. Kommunernes og amternes opgaver på godkendelses- og tilsynsområdet

Amterne er godkendelses- og tilsynsmyndighed i forhold til:

- de a-mærkede listevirksomheder, som typisk er de større godkendelsespligtige virksomheder (dvs. større virksomheder med et betydeligt forureningspotentiale; en del af de a-mærkede listevirksomheder er også i-mærkede, dvs. at de er godkendt med udgangspunkt i EU's godkendelsesordning)
- virksomheder med særskilt spildevandsudledning
- listevirksomheder med nedsivning og udledning af processpildevand til jorden, vandløb, søer eller havet
- kommunale virksomheder og anlæg
- renseanlæg
- den generelle miljøkvalitet i omgivelserne omfattende vandmiljøet, luft, støj og jorden.

Kommunerne er godkendelse- og tilsynsmyndighed i forhold til:

- ikke a-mærkede listevirksomheder
- virksomheder omfattet af anmelde- og branchebekendtgørelser (dvs. typisk mindre og mellemstore virksomheder med et vist forureningspotentiale)
- andre virksomheder og anlæg (typisk virksomheder med et mindre lokalt forureningspotentiale)
- landbruget, herunder også i-mærkede landbrug
- virksomhedernes afledning af spildevand til kloak
- amtslige virksomheder.

Kilde: AKF, *Fagligt bæredygtige miljøtilsyn*, 2003.

I forbindelse med Strukturkommissionens arbejde har AKF udarbejdet en analyse af den faglige bæredygtighed i det amtslige og kommunale miljøtilsyn, jf. *boks 37.13*.

AKF kan ikke på baggrund af analysen vurdere, om en kommune, et amt eller et miljøcenter er bedst til at varetage tilsynsopgaven.

Ifølge AKF's undersøgelse skal den forvaltning, der udfører tilsyn og godkendelser have en vis størrelse, for at den faglige kvalitet og mulighed for sparring kan opretholdes. Medarbejderne i de mindre kommuner savner i denne sammenhæng blandt andet muligheder for deltagelse i kurser og erfaringsgrupper. Desuden er det afgørende, at kommunen eller amtet har mulighed for at trække på ekstern viden og ekspertise.

Boks 37.13. AKF-rapport om fagligt bæredygtige miljøtilsyn

AKF har i rapporten *Fagligt bæredygtige miljøtilsyn – muligheder og barrierer for tilrettelæggelsen af et målrettet tilsyn* set på den del af miljøtilsynet, der drejer sig om den tilsynsførendes tilrettelæggelse af miljøtilsynet. Grundlaget for AKF's vurdering er dels en gennemgang af litteraturen på området, dels en interviewundersøgelse. Formålet med interviewundersøgelsen har været at få beskrevet den store variation i organiseringen af miljøtilsynet, samt at se hvilken indflydelse organiseringen har på tilrettelæggelsen af miljøtilsynet. Til det formål har AKF interviewet personer ansat i store og små kommuner og miljøcentre, i kommuner, i eller uden for et fælleskommunalt miljøsamarbejde samt i nogle amter. Interviewundersøgelsen har omfattet personer ansat i:

- fem miljøcentre
- fem kommuner, der er medlem af et miljøcenter (§ 60)
- tre kommuner, der er med i et miljøsamarbejde
- en kommune, der står uden for ethvert formaliseret samarbejde
- to kommuner, der har meldt sig ud af et miljøcenter
- to amter, samt i
- KL og Amtsrådsforeningen.

AKF kan ikke på baggrund af undersøgelsen vurdere om et amt, miljøcenter eller en kommune er bedst til at varetage tilsynsopgaven, eller om miljøtilsynet i dag foregår på et fagligt bæredygtigt grundlag.

37.6. Effektivitet

Der er i stigende grad fokus på miljøpolitikkenes omkostninger og effekter. Senest er dette kommet til udtryk i publikationen *Grøn markedsøkonomi – mere miljø for pengene*.² Der er udført enkelte undersøgelser vedrørende effektivitet på natur- og miljøområdet.

På naturområdet foreligger der ingen undersøgelser, som belyser effektiviteten på området.

² Regeringen, *Grøn markedsøkonomi – mere miljø for pengene*, 2003.

På miljøområdet er der ikke foretaget analyser af effektiviteten i relation til amternes og kommunernes godkendelses- og tilsynsvirksomhed. For så vidt angår den kommunale forsyningsvirksomhed kan det konstateres, at der er store prisforskelle i de kommunale udgifter til rensning af spildevand samt til vandproduktion, jf. *boks 37.13*.³

Boks 37.13. Den kommunale forsyningsvirksomhed

Den kommunale forsyningsvirksomhed omfatter en række opgaver på vand- og spildevandsområdet, samt etablering, drift og vedligeholdelse af rensningsanlæg, kloaknet og pumpestationer.

Der knytter sig endvidere en række opgaver på affaldsområdet til den kommunale forsyningsvirksomhed.

Anm.: Der knytter sig andre opgaver til den kommunale forsyningsvirksomhed (blandt andet varmforsyning, el og gas), som ikke er medtaget i boksen, da de ikke ligger inden for natur- og miljøområdet.

På to områder er der foretaget undersøgelser, som belyser effektiviteten på miljøområdet, nemlig inden for vandforsyning/spildevand og på affaldsområdet.

37.6.1. Vandforsyning/spildevand

Prisen på vand, der finansierer vandforsyningen, og som bygger på ”hvile i sig selv”-princippet, er meget varierende. Det kan indikere en varierende effektivitet og dermed muligheder for produktivitetsforbedringer. Produktionsprisen for vand er imidlertid afhængig af andre faktorer end effektiviteten, herunder især de naturgivne muligheder for at indvinde vand af god kvalitet og i tilstrækkelig mængde.⁴

De kommunale vandværkers forening (DANVA) har gennemført et pilotprojekt vedrørende benchmarking inden for vandforsynings-

³ Se blandt andet DANVA, *Driftsforhold og nøgletal for spildevandsrensning 2002*, 2002; samt DANVA's vandforsyningsstatistikker.

⁴ Størrelsen af faste omkostninger afledt af forskellige investeringer i rense- og udvindingsanlæg og forrentning heraf er selvsagt også afgørende for prisen. I forhold til effektiviteten må evnen til at optimere investerings- og finansieringsomkostninger i forhold til den billigst mulige produktion af den ønskede vandkvalitet til dels ses som et udtryk for effektivitet.

og spildevandsområdet. Endvidere har Konkurrencestyrelsen behandlet spørgsmålet i konkurrenceredegørelsen for 2003. Undersøgelserne viser betydelige forskelle i omkostningerne til vandforsyning og spildevandsbortskaffelse og dermed også i prisen på vand. Der peges i Konkurrencestyrelsens undersøgelse på et effektiviseringspotentiale inden for sektoren, jf. *boks 37.14*.

Boks 37.14. Konkurrencestyrelsens undersøgelse af vandmarkedet

Konkurrencestyrelsens benchmarkinganalyse viser, at vandsektoren ikke er tilstrækkelig effektiv.

Ifølge undersøgelsen vurderes det, at en omregulering af markedet med et forsigtigt skøn i løbet af en årrække vil kunne udløse effektiviseringsgevinster på sammenlagt ca. 1,3 mia.kr. Potentialet fordeler sig med ca. 450 mio.kr. på vandforsyningsområdet og ca. 850 mio.kr. for renseanlæggene.

Den utilstrækkelige effektivitet skyldes ifølge Konkurrencestyrelsen især, at vandmarkedet er meget reguleret og præget af manglende konkurrence. Der er således ikke tredjepartsadgang eller frit forbrugervalg.

Desuden er vandmarkedet stadig reguleret efter de samme reguleringsprincipper, som har været brugt inden for de fleste andre forsyningssektorer. Både vand- og spildevandsforsyningen er underlagt "hvile i sig selv"-princippet. Dette princip giver ifølge Konkurrencestyrelsen ikke incitament til at effektivisere produktionen.

Anm.: Analysen omfatter kun vandforsyningerne og renseanlæggene. Effektiviseringsmulighederne i kloaksystemet indgår dermed hverken i analysen eller i skønnet for besparelspotentialet. Som benchmarkingmetode er den såkaldte DEA-analyse blevet anvendt.

Kilde: Konkurrencestyrelsen, *Konkurrenceredegørelse 2003*, 2003.

37.6.2. Affaldsområdet

De kommunale affaldsordninger og behandlingsanlæg er underlagt "hvile i sig selv"-princippet. Det er tidligere fra blandt andet Konkurrencestyrelsen og Finansministeriet påpeget, at "hvile i sig selv"-princippet ikke nødvendigvis sikrer en omkostningseffektiv drift, fordi kommunerne med dette princip ikke har noget incitament til at effektivisere. På den baggrund fik Miljøstyrelsen i 2001 udarbejdet en rapport om mulige effektiviseringspotentialer på henholdsvis forbrændings- og deponeringsanlæg, jf. *boks 37.15*.

Boks 37.15. Miljøstyrelsens undersøgelse af forbrændingsanlæg og deponeringsanlæg

Miljøstyrelsens analyse viser, at det realiserbare effektiviseringspotentiale på forbrændingsområdet er på 135-155 mio.kr. i 2000, svarende til 8-10 pct. af de samlede omkostninger.

På deponeringsområdet er det realiserbare effektiviseringspotentiale på 55-90 mio.kr. årligt, svarende til i gennemsnit 25-40 pct. af de totale årlige omkostninger.

Anm.: Analysen inddrager dog ikke det effektiviseringspotentiale, der ligger i en eventuel ophævelse af ”hvile i sig selv” princippet. Det skal bemærkes, at de nævnte effektiviseringspotentialer for forbrændingsanlæggenes vedkommende er koncentreret på få anlæg.

Kilde: Miljøstyrelsen, *Effektiviseringspotentiale på forbrændingsanlæg og deponeringsanlæg i Danmark*, 2002.

I forlængelse af ovennævnte analyse har Miljøstyrelsen igangsat en analyse, der skal undersøge fordele og ulemper ved forskellige grader af liberalisering. Analysen er netop påbegyndt og resultatet ventes at foreligge medio 2004. Her bygges videre på ovenstående undersøgelser af effektiviseringspotentialer og analysen tager udgangspunkt i, hvorledes forbrændings- og deponeringsområdet er organiseret i dag.

37.6.3. Opsamling - effektivitet

Det kan ikke på baggrund af ovenstående analyser mv. direkte vurderes, hvor stor forskel der er på effektiviteten i opgaveløsningen i henholdsvis store og små kommuner, i amterne, i staten, i fælleskommunale miljøsamarbejder eller i privat regi.

For så vidt angår myndighedsspørgsmålet er det Miljøministeriets vurdering, at større enheder, herunder brugen af fælleskommunale miljøsamarbejder, kan give visse rationaliseringsgevinster. Dette gælder f.eks. opgaver, der forudsætter betydelig tværfaglighed eller afvejning af hensyn inden for et større geografisk område. Fælleskommunale samarbejder er dog begrænset i deres evne til at udnytte effektiviseringsgevinster ved tværfaglighed på grund af deres delvise afsondring fra de øvrige grene af den primærkommunale forvaltning.

I forbindelse med driftsopgaverne er rationaliseringsgevinsterne tydeligere. Således synes der på både affaldsområdet og spildevandsområdet at være en tendens til, at større enheder giver en effektiviseringsgevinst i forhold til mindre enheder.

37.7. Særlige problemstillinger og forventede udviklingstendenser

Den politiske opmærksomhed og opmærksomheden i befolkningen om natur- og miljøproblemerne er vokset siden 1970. Det har ført til en hastig forøgelse af reguleringen af området. Samfundsudviklingen er desuden gået i retning af øget erhvervsmæssig specialisering og kompleksitet blandt andet på baggrund af den teknologiske udvikling. Det har tilsvarende betydet, at natur- og miljøproblemerne er blevet stadig mere komplicerede. Dermed er også mulighederne for at løse disse problemer blevet mere og mere komplicerede – både teknisk, økonomisk og juridisk.

Det bliver således stadig vanskeligere på natur- og miljøområdet at leve op til at sikre nærhedsprincippet, samtidig med at den faglige bæredygtighed sikres. Mange mindre kommuner må derfor forventes at lade stadig flere opgaver på miljøområdet udføre gennem fælleskommunale miljøsamarbejder.

Amterne vil ligeledes stå over for et stadig stigende koordineringsbehov, blandt andet affødt af befolkningens stigende mobilitet, EU-harmonisering af retsgrundlaget og problemernes geografiske afgrænsning. Der er allerede i dag et koordineringsbehov ud over amternes geografiske afgrænsning. Dette løses ved samarbejder mellem de involverede amter, og ved at amterne arbejder på etablering af en Miljøportal, der skal sikre sømløs forvaltning ved koordineringsbehov.

37.8. Styrker og svagheder ved den nuværende struktur

Efter Miljøministeriets vurdering foregår kommunernes og amternes opgavevaretagelse på natur- og miljøområdet generelt på et bæredygtigt grundlag. De stadig voksende tekniske, økonomiske og juridiske krav til opgavevaretagelsen på natur- og miljøområdet –

blandt andet som følge af stigningen i de internationale krav og forpligtelser – indebærer imidlertid, at kravet om en faglig forsvarlig opgaveløsning bliver stadig vanskeligere at forene med ønsket om en decentral forvaltning inden for den nuværende kommunale struktur.

På naturområdet skønnes den nuværende organisering ikke at indebære væsentlige problemer i forhold til at sikre en fagligt bæredygtig varetagelse af opgaverne.

Det er et generelt billede på miljøområdet, at de meget varierende kommunistørrelser, som findes i dag, betyder, at visse af miljøopgaverne løses forskelligt fra kommune til kommune. Det er i den forbindelse Miljøministeriets vurdering, at små kommuner selvstændigt har vanskeligere ved at opfylde kravene til faglig bæredygtighed end større kommuner.

Med den nuværende organisering forsøger de mindre kommuner i en vis udstrækning at kompensere for den manglende bæredygtighed ved at indgå i forskellige typer af fælleskommunale miljøsamarbejder.

Den nuværende organisering på natur- og miljøområdet kan på denne baggrund siges at være under pres, da det er forbundet med problemer – for så vidt angår en helhedsorienteret politisk styring af miljøopgaverne og integration af sektorhensyn inden for forvaltningen – at en stigende mængde opgaver flyttes fra de kommunale forvaltninger til fælleskommunale miljøsamarbejder.

38

Fysisk planlægning

38.1. Sammenfatning

Kapitlet behandler den fysiske planlægning, som fastlægger rammerne for opførelse af bygninger, anvendelse af arealer, anlæg af veje mv.

Planlægningen foregår lokalt i kommunerne (kommune- og lokalplaner), regionalt i amterne og Hovedstadens Udviklingsråd (regionplaner) og endelig nationalt i staten (blandt andet landsplanredegørelser og landsplandirektiver).

Det danske plansystem har siden 1970'erne udviklet sig mod en stigende grad af decentralisering med udgangspunkt i, at planlægningen af arealanvendelsen skal ske så decentralt og tæt på borgerne som muligt. Statens interesser udmøntes primært indirekte gennem regionplanmyndighedernes og kommunernes planlægning.

Borgerinddragelse er en formaliseret og vigtig del af planlægningen på alle niveauer.

De forskellige opgaver på planområdet kræver en række kompetencer i form af teknisk og faglig viden om byplanfaglige forhold, natur- og miljøforhold og en række andre sektorspecifikke forhold.

Det er vurderingen, at amterne har den tilstrækkelige tekniske og faglige viden – et fagligt bæredygtigt team af medarbejdere – til at løse de regionale opgaver på planområdet. Endvidere har amterne en størrelse, der betyder, at de er i stand til at fastholde og til-

trække kvalificeret arbejdskraft til løsning af opgaverne på planområdet.

Det kan konstateres, at der er en række forhold, som tilsiger, at der – uanset størrelsen af kommunerne – vil være behov for en regional planlægning. Forholdene vedrører regionale opgaver, hvis løsning eller forvaltning har konsekvenser, der rækker ud over kommunegrænserne. Eksempler på sådanne opgaver kan være lokalisering af regionale funktioner som beliggenhed af virksomheder med særlige beliggenhedskrav, ferie- og fritidsanlæg samt større infrastrukturanlæg.

For så vidt angår kommunernes opgaver på planområdet kan det konstateres, at de små kommuner kan have vanskeligt ved at løfte de mere tekniske sider af den lokale planlægning. Det kompenserer de i et vist omfang for ved brug af ekstern bistand.

Større enheder på det regionale såvel som på kommuneniveau vil kunne give visse stordriftsfordele og dermed medføre en effektivisering af området. Planområdet er dog ressourcemæssigt ikke særlig tungt. Det må også forventes, at større enheder vil resultere i en mere ensartet sagsbehandling på området.

Udviklingen i retning af større oplande for arbejdskraft mv. stiller øgede krav til den geografiske udstrækning af den fysiske planlægning og dermed til størrelsen af planlægningsenhederne.

Det er vanskeligt at give en mere uddybende vurdering af styrker og svagheder ved den nuværende organisering på planområdet, da der ikke foreligger studier, som nærmere dokumenterer styrkerne og svaghederne ved det danske plansystem.

38.2. Beskrivelse af opgaverne på planområdet

Den fysiske planlægning fastlægger rammerne for opførelse af bygninger, anvendelse af arealer, anlæg af veje m.m. Blandt andet bevarelse af byernes kvaliteter, beskyttelse af landskaber og miljøhensyn indgår i stigende grad i den fysiske planlægning, som blandt andet bruges som et strategisk redskab i udarbejdelsen af regionale og lokale udviklingsstrategier. Den fysiske planlægning

skal sikre, at prioriteringer bidrager til fysisk og funktionelt bedre byer og landområder og samlet set fremmer den regionale udvikling, samtidig med at de lokale områder og kompetencer styrkes.

I Danmark foregår planlægningen på tre niveauer: Lokalt i kommunerne, regionalt i amterne og Hovedstadens Udviklingsråd (HUR) samt nationalt i staten. Arbejdsdelingen og ansvaret imellem disse myndigheder er reguleret i planloven. Det bærende princip i planlovgivningen er, at planlægningen for arealanvendelsen skal ske så decentralt og tæt på borgerne som muligt.

Boks 38.1. Opgaver på planområdet

- Landsplanlægning.
- Regionplanlægning.
- Kommune og lokalplanlægning, administration af landzoneregler og regler for sommerhusområder mv.
- Planlægning i hovedstadsregionen og på Bornholm.
- VVM-vurdering af virkninger på miljøet.

Plansystemet er udtryk for rammestyring gennem et planhierarki. Regionplanlægningen skal holde sig inden for statsligt udmeldte rammer, kommuneplanen inden for regionplanlægningen og lokalplaner inden for kommuneplanen. Regionplanmyndigheden og kommunerne skal desuden virke for planlægningens gennemførelse, herunder også ved administrationen af enkeltsager efter anden arealanvendelseslovgivning.

Da planlægning af arealanvendelsen er udtryk for et valg mellem flere mulige anvendelser og dermed ofte en afvejning af modsatrettede interesser, træffes beslutninger efter planloven af politiske organer (kommunalbestyrelser, amtsråd) på alle niveauer under inddragelse af offentligheden. Planlovens område er således planlægning af arealanvendelsen og konkrete afgørelser i tilknytning hertil.

Opgaverne efter planloven, jf. *boks 38.1.*, er derfor alle myndighedsopgaver. Der vurderes ikke at være driftsopgaver inden for planlovens område. Det skal dog bemærkes, at der i nogen udstrækning anvendes konsulenter til det sagsforberedende arbejde på planområdet.

Der findes ikke præcise opgørelser over det samlede forbrug af ressourcer på planområdet i den offentlige sektor. Der foreligger alene enkelte opgørelser og skøn, som kan give en indikation af ressourceforbruget, jf. *boks 38.2*.

Boks 38.2. Udgifter, ansatte og faggrupper

Staten

De samlede udgifter til planområdet udgjorde i 2001 ca. 33,5 mio.kr, og der blev anvendt ca. 45 årsværk til området.

Amterne

Undersøgelser fra 1997 og 2001 af amternes planlæggere og sagsbehandlere viser, at antallet af regionplanlæggere steg fra 97 til 176 i perioden fra 1977-97. Og de ansatte har ændret uddannelsesprofil fra civilingeniører, arkitekter og cand. polit.er til biologer, landinspektører og landskabsarkitekter.

Kommunerne

Antallet af kommunale planlæggere er øget med ca. 20 pct. i perioden fra 1979 til 1997 – fra 840 til 1000. Antallet af sagsbehandlere er ikke undersøgt. I samme periode har der kunnet konstateres en vækst i antallet af ”mellemteknikere” og arkitekter og et fald i antallet af civilingeniører.

En undersøgelse af 60 udvalgte kommuner viser, at der i langt de fleste kommuner i 2001 kun var én person, der arbejdede med kommuneplanlægning. Og denne ene bruger ofte under 10 pct. af tiden på kommuneplanlægning. Kun de store kommuner havde to personer eller flere, der arbejdede med kommuneplanlægning. Det er ikke undersøgt, i hvilket omfang der anvendes eksterne konsulenter. Lokalplanlægning og sagsbehandling er heller ikke undersøgt.

Planlæggerne brugte i 1997 mellem 20 og 30 pct. af tiden med planlægning efter planloven og 15-25 pct. af tiden på øvrige planlægningsopgaver. Det skal dog bemærkes, at planloven foreskriver udarbejdelse af kommuneplanstrategi inden for de to første år af valgperioden – hvilket vil sige i tidsrummet 2002-2003. Derfor er det næppe sandsynligt, at kommuneplanlægning har været et prioriteret område i kommunerne i 2001.

Undersøgelserne fra 1979, 1997 og 2001 om de kommunale planlæggere viser, at mange forskellige faggrupper arbejder med sammenfattende fysisk planlægning. Flest er arkitekter, civilingeniører, tekniske assistenter og ”mellemteknikere”. De små kommuner har forholdsvis mange civilingeniører, landinspektører, tekniske assistenter og ”mellemteknikere”, mens de store kommuner har forholdsvis mange arkitekter.

Kilder: Finansloven for 2003, virksomhedsoversigten. Ole Damsgård: *Kortlægning af planlæggere 1997*, Byplan 2-98. Finn Kjærdsdam: *Fysisk planlægning og anvendt videnskab*, Aalborg 1985. Henrik Hvidtfeldt og Lone Kornøv: *SMV og kommuneplanlægningen*, Byplan 03-02.

38.3. Hovedtræk i udviklingen fra 1970

Den væsentligste lov på planområdet er planloven. Grundlaget for planloven blev skabt med kommunalreformen i 1970.

Igennem 1970'erne blev der gennemført omfattende reformer af planområdet med udgangspunkt i kommunalreformens principper om opgavefordeling mellem stat, amter og kommuner. Reformene indebar samtidig en indførelse af offentlighedsregler for de forskellige planer.

Planreformen omfattede især by- og landzonenloven fra 1969, lov om lands- og regionplanlægning fra 1973, lov om regionplanlægning for hovedstadsområdet fra 1973 og den samtidige lov om Hovedstadsrådets etablering samt lov om kommuneplanlægning fra 1975, jf. boks 38.3. Denne samlede lovgivning blev konsolideret og udbygget i slutningen af 1970'erne og i begyndelsen af 1980'erne.

Fra midten af 1980'erne blev igangsat forskellige decentraliseringsinitiativer.

Arealudvalgets delbetænkning (september 1985) medførte, at en række sektorplaner ikke længere skulle godkendes af de statslige myndigheder, men alene i forbindelse med godkendelsen af regionplaner. Arealudvalget blev nedsat på baggrund af Finansministeriets planredegørelse 3 fra 1983. Udvalget fik til opgave at analysere den lovgivning, der knyttede sig til reguleringen af fast ejendom på Miljøministeriets område. I perioden blev der også vedtaget visse skærper af regionplanlovgivningen, blandt andet regler om detailhandelslokaliseringer i 1987 og om VVM-vurderinger (Vurdering af Virkninger på Miljøet) i 1989. Endelig skal også frikommuneforsøgene nævnes som et udtryk for decentraliseringsinitiativerne på området.

Boks 38.3. Større ændringer på planområdet, 1969-1990

- 1969: By- og landzoneloven; opdeling af landet i byzone, landzone og sommerhusområder.
- 1973: Lov om lands- og regionsplanlægning; igangsætning af en formel landsdækkende regionplanlægning.
- 1973: Lov om regionplanlægning for hovedstadsområdet og lov om Hovedstadsrådets etablering; dannelse af den formelle ramme for regionplanlægningen i hovedstadsregionen.
- 1975: Lov om kommuneplanlægning; erstatter den tidligere byplanlov og indfører den oversigtlige kommuneplan som formel plan til erstatning for de tidligere uformelle dispositionsplaner.
- 1985: Arealudvalgets delbetænkning; afmontering af de formelle krav til en lang række sektorplaner.
- 1985: Frikommuneforsøg; forsøg med blandt andet decentralisering af landzonekompetencen ved overførsel af kompetencen fra amtsråd til kommunalbestyrelse.
- 1987: Indførelse af regler om detailhandelslokaliseringer; indførelse af de første særregler for detailhandelslokalisering.
- 1989: Indførelse af VVM-vurderinger; den første implementering af EF-direktiv om vurdering af virkninger på miljøet.

Planloven blev fremsat i 1990 som led i en samlet miljølovsreform, der skulle modernisere og forenkle en række centrale miljø-, natur- og planlægningslove. Loven blev vedtaget i 1991 og trådte i kraft i 1992. Der er siden gennemført en række større og mindre ændringer af planloven, jf. *boks 38.4*.

Boks 38.4. Ændringer af planloven

- 1994: Ændring vedr. kystområder.
- 1997: Ændring vedr. detailhandelsplanlægning.
- 1999: Ændring vedr. regionplanlægning mv. i hovedstadsregionen på grund af etableringen af Hovedstadens Udviklingsråd.
- 2000: Ændring vedr. kommuneplanlægning og Lokal Agenda 21
- 2001: Ændring vedr. kolonihaver (inkl. selvstændig lov).
- 2002: Ændring vedr. dannelsen af Bornholms Regionskommune.
- 2002: Ændring vedr. landzoneadministration og detailhandelsplanlægning
- 2003: Ændring vedr. byomdannelse.

Planloven, som den ser ud i dag, er udtryk for en sammenskrivning, ajourføring og forenkling af den hidtidige lovgivning om den fysiske planlægning mv. Med loven fordeles ansvaret for den sammenfattende planlægning mellem miljøministeren, amtsrådene/HUR, Bornholms Regionskommune og kommunalbestyrelserne.

Lovens formål er at sikre, at planlægningen forener de samfundsmæssige interesser i arealanvendelsen og medvirker til at værne om landets natur og miljø, så samfundsudviklingen kan ske på et bæredygtigt grundlag i respekt for menneskets livsvilkår og for bevarelse af dyre- og planteliv.

Planloven fastholder, at planlægningen sker i form af regionplaner og kommune- og lokalplaner, der alle udarbejdes under inddragelse af offentligheden. Miljøministeren og andre statslige myndigheder er tillagt forskellige beføjelser. I modsætning til tidligere (før 1992) er der imidlertid ikke krav om statslig godkendelse af regionplaner, hvilket er udtryk for en yderligere decentralisering af planlægningen i forhold til tiden før 1992. Endvidere opretholder loven, at landet er opdelt i landzoner, byzoner og sommerhusområder.

Klager over amtsrådenes/HUR's, Bornholms Regionskommunes og kommunalbestyrelsernes afgørelser er efter loven henlagt til Naturklagenævnet.

Planlægningssystemet er over årene indarbejdet i et samarbejde mellem de tre niveauer (stat, amter, kommuner). De sammenfattende og tværsektorielle planer i amter/HUR, Bornholms Regionskommune og kommuner sikrer, at koordination og afvejning finder sted. Planerne giver samtidig de ansvarlige myndigheder lovmæssig baggrund til at fastlægge mulige ønskede prioriteringer og udviklingsforløb. Planerne giver også baggrund for stillingtagen til konkrete projekter og ansøgninger, der måtte fremkomme fra privat eller offentlig side. Zonebestemmelserne sikrer opdelingen mellem land og by, således at spredt og ukontrolleret bebyggelse mv. ikke finder sted i det åbne land.

38.3.1. Hovedstadsregionen

Særlige forhold gælder for hovedstadsregionen, hvor de nuværende administrative grænser går gennem sammenhængende bysamfund. Beslutninger om udviklingen i en del af denne region kan således få stor betydning for udviklingsmulighederne i andre dele af regionen eller for regionen som helhed.

Princippet om ét bysamfund – én kommune kan ikke praktiseres med de nuværende grænser. En hovedstadsregion med den nuværende struktur stiller derfor særlige krav til planlægning og administration. Det kræver en særlig indsats at understøtte og samordne private, statslige, regionale og kommunale initiativer, så der i hele regionen kan ske en velafbalanceret udvikling. Eksempelvis betragter investorer en betydelig del af hovedstadsregionen – og ikke den enkelte kommune – som én lokaliseringsmulighed.

Derfor er der fastsat særlige regler for regionplanlægningen i hovedstadsregionen, så det bliver muligt for de regionale myndigheder at øve indflydelse på, hvordan byudvikling, trafikafvikling, vandforsyning, vandafledning og affaldsdeponering kan ske i regionens forskellige dele, jf. *boks 38.5*. I 2000 blev HUR etableret til at søge at sikre en hensigtsmæssig udvikling og fordeling af byggeri i hovedstadsregionen og en balance mellem regionens forskellige dele. HUR er blandt andet regionplanmyndighed for hovedstadsregionen.

Før etableringen af HUR var regionplanopgaven for hovedstadsregionen i årene 1974-89 henlagt til det daværende Hovedstadsråd, der var tillagt videregående kompetencer i planlægningen end amterne i det øvrige land. I perioden 1990-99 var koordinering af regionens udvikling henlagt til et samarbejde mellem områdets fem regionplanmyndigheder, idet de i planlægningen skulle vurdere udviklingen i området som helhed, ligesom der kunne fastlægges enkelte yderligere retningslinjer end for det øvrige land.

Boks 38.5. Særlige regler i hovedstadsregionen

I hovedstadsregionen skal regionplanlægningen udføres på grundlag af en vurdering af udviklingen i området som helhed, og Hovedstadens Udviklingsråd skal yderligere fastsætte retningslinjer for:

- fordelingen af den fremtidige byggeaktivitet i byzone og rækkefølgen herfor
- vandforsyningen og spildevandsafledningen
- antallet af kolonihaver og deres placering,
- beliggenheden af de centrale byområder (detailhandel).

38.3.2. Den statslige styring

Den danske – stærkt decentraliserede – planmodel betyder, at statens interesser primært udmøntes gennem regionplanmyndighedernes og kommunernes planlægning. Regionplanlægningen skal således både varetage nationale interesser og forhold, der har regional betydning.

Regionplanlægningen danner ramme for – og koordinerer dermed – kommunernes planlægning. Kommunen udfylder og præciserer denne ramme, tilpasset de lokale forhold. Kommune- og lokalplanerne må som tidligere nævnt ikke stride imod regionplanen.

Der sker altså i dag ikke en direkte statslig styring af kommunernes planlægning. Styringen af kommunernes planlægning sker alene via de rammer, der – efter høring af kommunerne – fastlægges i amternes regionplaner.

Staten styrer dog fortsat indirekte på planområdet ved hjælp af landsplandirektiver og udmeldinger i landsplanredegørelserne og i *Overblik over statslige interesser i regionplanlægningen*. Desuden har miljøministeren beføjelse til at gøre indsigelse mod regionplanforslag på samtlige statslige myndigheders vegne, og ministeren kan i særlige tilfælde overtage de regionale og lokale myndigheders kompetencer efter loven. Statslige myndigheder kan gøre indsigelse imod lokalplanforslag, og hvis der ikke opnås enighed med den pågældende kommunalbestyrelse, vil uafklarede spørgsmål parterne imellem kunne indbringes til miljøministerens afgørelse. Det samme er tilfældet, hvis der er uenighed mellem et amt og en kommune.

38.4. Borgerkontakt, brugerinddragelse og valgmuligheder for borgerne

38.4.1. Borgerkontakt og brugerinddragelse

På planområdet er borgerinddragelse en vigtig del af planlægningen på alle niveauer. Borgerne skal have adgang til at se og kommentere forslag til planer. Planloven indeholder således regler om borgerinddragelse med krav om og minimumsfrister for offentliggørelse af planforslag, nabohøringer mv.

På det statslige område sker borgerinddragelsen blandt andet ved, at *Forslag til landsplanredegørelse* sendes i offentlig høring. Endvidere afholdes debatmøder rundt om i landet, og der er også fra statslig side iværksat en række dialogprojekter.

Med hensyn til den nærmere tilrettelæggelse af den kommunale borgerkontakt på planområdet er denne i høj grad op til amterne og kommunerne selv.

I kommunerne har der igennem de senere år været et stærkt stigende fokus på borgerinddragelsesprocesser. Praksis er, at borgerkontakten er langt bredere, end planloven foreskriver. Nye redskaber udvikles og afprøves løbende, f.eks. brug af hjemmesider som dialogværktøj, borgerpaneler og interview, nedsættelse af arbejdsgrupper mv. Der foreligger ikke relevante analyser til sammenligning af eventuelle forskelle i borgerinddragelsen i amterne og kommunerne.

Digitalisering indeholder muligheder for en bedre formidling af planstoffet. Det gælder både ved anvendelse af geografiske informationssystemer og ved visualiseringsteknikker, der har skabt mulighed for at illustrere strukturer og anlæg i planforslagene på en måde, som er nemmere at forstå for den ikke sagkyndige borger. Den øgede tilgængelighed af planforslag og planer på kommunernes og amternes hjemmesider gør det ligeledes lettere for borgerne at følge med i planerne.

38.4.2. Valgmuligheder for borgerne

Opgaverne på planområdet er først og fremmest myndighedsopgaver, og spørgsmålet om valgmuligheder for borgerne er derfor ikke relevant.

38.5. Faglig kvalitet og bæredygtighed

Der foreligger ikke undersøgelser, der belyser den faglige kvalitet og bæredygtighed på planområdet. En faglig bæredygtig enhed defineres som en enhed, der personalemæssigt, teknologisk, organisatorisk og ledelsesmæssigt har forudsætninger for at løse opga-

verne med en høj grad af målopfyldelse. På planområdet er den geografiske udstrækning af de forskellige plantyper direkte udtryk for det geografiske råderum, som de forskellige myndigheder råder over – regionplaner, kommune- og lokalplaner. Kvaliteten og den faglige bæredygtighed af opgavevaretagelsen er ud over at levere fagspecifik viden i høj grad også afhængig af koordinering og en tværgående tilgang til opgaveløsningen på planområdet.

I dette kapitel vurderes bæredygtigheden på planområdet i relation til:

- mulighederne for at tiltrække den nødvendige arbejdskraft/ekspertise til sikring af kvaliteten i opgaveløsningen
- det nødvendige befolkningsmæssige og geografiske råderum for løsningen af opgaverne på planområdet.

38.5.1. Arbejdskraft/ekspertise

Sammenfattende planlægning og sagsbehandling efter planloven kan forudsætte en række faglige kompetencer inden for f.eks. byplanlægning og arkitektur. I nogle tilfælde kræves tillige kendskab til miljø-, natur-, bygge- og anden lovgivning om arealanvendelse. Andre opgaver på planområdet fordrer viden om økonomi, analysemetoder, proces og kommunikation, miljø- og byggemodningsteknik, biologi samt tegning, kortlægning og GIS (Geografiske Informationssystemer).

Det er ikke alle opgaverne på planområdet, der fordrer, at planlæggere og sagsbehandlere besidder ovennævnte faglige kompetencer. De forskellige opgaver på planområdet efterspørger de ovennævnte generelle kompetencer med forskellig vægt, jf. *boks. 38.6.*

Boks 38.6. Opgaver på planområdet og hertil knyttede nødvendige kompetencer

- Der udarbejdes ca. 1200 *lokalplaner* pr. år. De indeholder regler om bebyggelse, anvendelse mv. i et område. En lokalplan bliver tinglyst på de berørte ejendomme. Bebyggelsesplanlægning kræver især byplanfaglige færdigheder, kendskab til byggemodning og kendskab til en række sektorlove.
- En *kommuneplan* (løbende proces) fastlægger en hovedstruktur for udvikling af kommunen, herunder udbygning med boliger og arbejdspladser, trafikbetjening, serviceforsyning og rekreative områder. Kommunalbestyrelserne skal hvert fjerde år offentliggøre en strategi for kommuneplanlægningen. Det skal ske i den første halvdel af valgperioden. Der er i høj grad tale om sektorkoordinering, og det kræver især et bredt kendskab til byplanlægning og sammenhæng til kommunens budget, serviceopgaver (skoler, børnehaver, kloak, veje, mv.) samt erhvervs- og kulturpolitik mv. Der ses efterhånden flere eksempler på, at kommuneplaner suppleres med strategier, der udarbejdes i et samarbejde mellem flere kommuner.
- En *regionplan* (revision hvert fjerde år samt tillæg løbende) fastlægger den regionale hovedstruktur og retningslinjer for udviklingen i det åbne land inden for natur, miljø, jordbrug, vandløbskvalitet, drikkevand, fritid og råstofindvinding. Det kræver specialviden inden for en række tekniske sektorområder i det åbne land. Regionplanerne er i stigende grad strategier for udviklingen i regionerne.
- *VVM-sager* (ca. 2700 screeningssager, hvoraf ca. 2500 er vedr. husdyrbrug og ca. 100 VVM-vurderinger, heraf lidt under halvdelen vedr. husdyrbrug) (tal fra 2001) er vurdering af miljøkonsekvenser af større projekter. En VVM-vurdering indebærer tilvejebringelse af et regionplantillæg med tilhørende VVM-redegørelse samt udstedelse af en VVM-tilladelse. VVM-tilladelsen gives på grundlag af det endeligt vedtagne regionplantillæg og VVM-redegørelsen samt resultatet af en offentlig høring.
- *Sagsbehandling* (byggesager, landzonesager, VVM-tilladelser og sager i det åbne land) kræver kendskab til en række sektorlove, forvaltningsloven mv.
- *Kortlægning og vidensopbygning* forudsætter viden om byplanlægning, registre, geografiske informationssystemer (GIS) og analysemetoder.

En undersøgelse af 60 udvalgte kommuner har vist, at der i langt de fleste kommuner i 2001 kun var én person, der arbejdede med kommuneplanlægning.¹ Og denne ene person brugte ofte under 10

¹ Hvidtfeldt, Henrik og Kørnov, Lone, *SMV og kommuneplanlægningen*, Byplan 03-02.

pct. af tiden på kommuneplanlægning. Kun de store kommuner havde to personer eller flere, der arbejdede med kommuneplanlægning. Det er ikke undersøgt, i hvilket omfang der anvendes eksterne konsulenter. Lokalplanlægning og sagsbehandling er heller ikke undersøgt. Antallet af medarbejdere, der beskæftiger sig med kommuneplanlægning er sandsynligvis større i perioder, hvor der efter planloven skal udarbejdes kommuneplanstrategi. Dette var ikke tilfældet i 2001.

Små kommuner kan således i dag have vanskeligt ved at løfte de mere tekniske sider af den lokale planlægning. Det er Miljøministeriets vurdering, at de større kommuner bedre selv kan dække den nødvendige kompetence og sikre en høj kvalitet i opgaveløsningen på planlægningsområdet.

En række planlægningsopgaver i byerne og i det åbne land kræver inddragelse af mange forskellige faglige kompetencer og forudsætter således et bredt sammensat team. Planlægningsopgaver og sagsbehandlingsopgaver vil også fremover forudsætte en faglig specialkompetence, hvor erfaringsopsamling fra en række lignende sager medvirker til at sikre en kvalificeret opgaveløsning. Det gælder især i forbindelse med lokalplansager og landzonesager.

Det er Miljøministeriets vurdering, at der ikke er lignende problemer for så vidt angår amternes opgaveløsning på planområdet, da disse har et større team af medarbejdere knyttet til løsningen af de regionale opgaver på planområdet.

38.5.2. Befolkningsmæssigt/geografisk råderum

Den nuværende struktur på planområdet sikrer en sammenhængende planlægning, hvor de overordnede retningslinjer meldes ud fra statsligt niveau. Amterne tilgodeser planlægningen på det regionale niveau og kommunerne det lokale niveau i planlægningen.

Regionplanerne, der revideres hvert fjerde år og i øvrigt kan ændres (ved tillæg) efter behov, fastlægger på grundlag af en sammenfattende planlægning af de forskellige arealinteresser rammer for amternes udvikling med hensyn til følgende hovedtemaer:

- byudviklingen

- den overordnede trafikstruktur
- beskyttelsen af areal- og naturressourcer
- rekreation og turisme
- placeringen af større anlæg og virksomheder
- retningslinjer for detailhandelslokaliseringer af regional betydning.

Regionplanlægningen påhviler ti amtsråd. For hovedstadsregionen er opgaven henlagt til HUR og for Bornholm til Bornholms Regionsråd. Regionplanerne udpeger blandt andet områder, hvori indgår særlige landskabs-, skovrejsnings-, naturbeskyttelses- og miljøbeskyttelsesinteresser. Disse områder indgår med betydelig vægt i forbindelse med de skønsmæssige vurderinger i enkeltsagsadministrationen.

Implementeringen af EU's direktiv om vurdering af større enkeltprojekters virkning på miljøet (VVM-vurderinger) er for så vidt angår anlæg på land, sket i planloven. VVM-vurderingerne er en integreret del af regionplanlægningen og følger procedurerne herfor (regionplantillæg). De gældende regler omfatter ændringen af direktivet fra 1997 og blev gennemført i 1999 ved ændring i planloven og dens tilhørende bekendtgørelse (samlebekendtgørelsen). Ligeledes er EF's direktiver om fuglebeskyttelsesområder og habitatsområder, samt Ramsarkonventionen til dels implementeret via planloven.

For at sikre sammenhængen mellem lands- og regionplanlægningen og den kommunale planlægning (kommune- og lokalplaner mv.) skal amterne påse, at de kommunale planer er i overensstemmelse med regionplanens retningslinjer. Regionplanmyndighederne er i den forbindelse tillagt beføjelse til i givet fald at gøre indsigelse over for kommunerne mod kommunale forslag til lokalplaner, kommuneplaner og ændringer til kommuneplaner. Indsigelsesadgangen er begrænset til forhold af lands- og regionplanmæssig betydning og vedrører således ikke forhold om kommunale planers indbyrdes overensstemmelse.

Regionplanmyndighederne har endvidere efter loven klageret i forbindelse med visse kommunale afgørelser, ligesom amterne som regional instans informerer og vejleder om planlægnings-spørgsmål.

Kommunerne overtog sagsbehandlingen af landzonesagerne i 2002. Dermed er der opnået tættere sammenhæng i sagsbehandlingen af landzone- og byggesag. Amterne er dog stadig involveret i en del af landzonesagerne.²

Alle kommuner og amter udarbejder en lokal Agenda 21-strategi i første halvdel af hver valgperiode.³

Karakteren af opgaverne på planområdet stiller krav om en helhedsorienteret og decentraliseret opgavevaretagelse. Det kommer blandt andet til udtryk i forbindelse med udarbejdelsen af kommuneplan og strategier samt ved løsning af opgaver, hvor regionplanen i dag bruges som instrument til at varetage og sikre nationale interesser, f.eks. om arealanvendelsen ved kysterne, samt natur- og landskabsbeskyttelsen, jf. også eksemplet i *boks 38.7*.

² Der er ikke foretaget opgørelser eller vurderinger af landzoneadministrationen efter kommunernes overtagelse i 2002.

³ Lokal Agenda 21 er et amts eller en kommunes bidrag til en bæredygtig udvikling i det 21. århundrede. Lokal Agenda-arbejdet indbefatter opstilling af mål og strategier og udførelse af konkrete projekter, der nedsætter forureningsniveauet og mindsker ressourceforbruget. Det er centralt, at der arbejdes på tværs af sektorerne, og at en bred offentlig deltagelse sikres.

Boks 38.7. Eksempel på ”grænseoverskridende” planlægning (afstrømningsområder)

Vandrammedirektivet, som EU vedtog i 2000, stiller krav om at beskytte vandmiljøet med udgangspunkt i vandets geografi og naturlige kredsløb. Implementeringen af vandrammedirektivet introducerer et nyt selvstændigt plandokument – vandområdeplan – i planhierarkiet (jf. *afsnit 38.2*). Vandområdeplanerne, der skal revideres hvert sjette år, vil få indflydelse på regionplaner, kommuneplaner og lokalplaner.

De centrale, geografiske enheder i vandforvaltningsmæssig sammenhæng skal være de såkaldte vandområdedistrikter. Et vandområdedistrikt defineres i direktivet som ”et land- og havområde bestående af et vandløbsopland eller flere tilstødende vandløbsoplande med det tilhørende grundvand og kystvand”. Medlemslandene i EU er nu i færd med at afklare, hvordan opdelingen i vandområdedistrikter på baggrund af direktivet skal se ud.

I Danmark har et udvalg i sommeren 2002 afgivet en redegørelse om vandområdedistrikter. Udvalgets anbefalinger tager udgangspunkt i afstrømningen af overfladevand, som er fordelt på 67 afstrømningsområder. Vandområdedistrikterne vil i alle tilfælde være både amtsgrænse- og kommunegrænseoverskridende. Udvalget har anbefalet ét hovedstadsvandområdedistrikt og 11 vandområdedistrikter i Danmark, jf. *kort 38.1*.

Kort 38.1. Vandområdedistrikterne i Danmark



Udvalgets anbefaling med hensyn til inddeling i vandområdedistrikter er fulgt i forslag til lov om miljømål mv. for vandområder og internationale naturbeskyttelsesområder, der har været i offentlig høring sommeren 2003.

Kilde: Miljøministeriet, *Landsplanredegørelse 2003*.

For kommuneplanlægning og regionplanlægning gælder, at økonomisk og ressourcemæssig formålstjenlig planlægning i høj grad

er afhængig af, at det geografiske område svarer til oplande for de funktioner, planlægningen skal regulere. Da forskellige planlægningsområder kan have forskellige oplande, kan det ikke lade sig gøre, at etablere enheder, der fuldstændigt og entydigt opfanger de mange funktioner, planlægningen skal håndtere. Koordinering og forpligtigende samarbejde vil derfor i mange sammenhænge være påkrævet.

Region- og kommuneplanlægningen udgør det geografiske grundlag for amters og kommuners beslutninger. Planlægningen kan have betydning for den regionale og lokale udvikling. Det gælder f.eks. den regionale og kommunale skolestruktur og placering af nye byvækstområder, der har betydning for såvel statslige, regionale og kommunale udgifter til overordnet infrastruktur, bygge- modning, offentlige byggerier og service mv. Det er derfor vigtigt, at planlægningsopgaverne løses på et kvalificeret niveau og med den overordnede sammenhæng for øje.

Den fysiske planlægning – og her især lokalplanernes bindende regulering af anvendelse og udformning af arealer mv. – har betydning for ejendomsværdier mv. i lokalområdet. Det bør blandt andet på denne baggrund sikres, at den fornødne faglige kompetence er til stede, og at planerne udarbejdes i overensstemmelse med planlovens bestemmelser.

Det kan konstateres, at der er en række forhold, som tilsiger, at der – uanset størrelsen af kommunerne – vil være behov for en regional planlægning. Forholdene vedrører regionale opgaver, hvis løsning eller forvaltning har konsekvenser, der rækker ud over kommunegrænserne. Eksempler på sådanne opgaver er lokalisering af regionale funktioner: større erhvervsområder, virksomheder med særlige beliggenhedskrav, større offentlige institutioner, ferie- og fritidsanlæg, større butikcentre, større infrastruktur anlæg som veje, andre trafik anlæg og transmissionsledninger. Andre eksempler er affald, grundvandsbeskyttelse, naturbeskyttelse, sikring af vandkvaliteten i større samlede åvandløb, søer, nære kystområder, udlæg af råstofvindingsområder og nye skovområder.

38.6. Effektivitet

Der findes ikke analyser af produktivitet eller effektivitet i statens, amternes eller kommunernes opgaveløsning på planområdet. Der findes derfor ikke materiale, der direkte kan dokumentere eventuelle stordriftsfordele på området.

Den fysiske planlægning går på tværs af sektorer. Det betyder, at opgaverne forudsætter en betydelig grad af tværfaglighed, samt teknisk, økonomisk og juridisk viden. Hvis disse kompetencer ikke er til stede, må der forventes at være en mindre kvalificeret opgaveløsning.

38.6.1. Enkeltsager - landzonesager

For behandlingen af enkeltsager – såsom landzonesager – må der formodes at være betydelige stordriftsfordele.

Med en ændring af planloven er behandlingen af landzonesager pr. 1. september 2002 flyttet fra amterne/HUR til kommunerne, der derfor hver især skal opbygge kompetence på landzoneområdet. Til gengæld forudsatte man, at der blev opnået en effektivitetsfordel ved at samle byggesagsbehandlingen og landzonesagsbehandlingen. Ved denne kompetenceændring blev der overflyttet knap 36 årsværk til kommunerne.

38.6.2. Lokalplaner

For lokalplanerne er situationen den, at af de ca. 1200 lokalplaner, der udarbejdes på årsbasis i hele landet, har 20 kommuner i 2001 stået for mere end ti lokalplaner pr. år, mens 172 kommuner lavede færre end fem. I samme år udarbejdede amterne/HUR i alt knap 100 regionplantillæg med vurdering af større anlægs miljøpåvirkning (VVM). Vurderingerne kræver inddragelse af ekspertviden og bred tværfaglighed, herunder ikke mindst koordinering med miljømyndigheden, som i en række tilfælde vil være kommunen. Det er imidlertid ikke muligt på baggrund af disse tal at sige noget om effektiviteten i opgavevaretagelsen.

38.7. Særlige problemstillinger og forventede udviklingstendenser

Digital forvaltning vil i stadig stigende grad åbne mulighed for, at plandata hurtigt kan blive præsenteret for borgere, virksomheder og myndigheder – blandt andet ved brug af digitale kort. En forbedret datasammenhæng vil sammen med den teknologiske udvikling give mulighed for en hurtigere og mere effektiv sagsbehandling, fordi oplysninger om planlægning umiddelbart kan sammen sættes med andre data.

Som et led i udbygningen af den digitale forvaltning er der etableret et *Servicefællesskab for Geodata*, hvor Kommunernes Landsforening, Amtsrådsforeningen og staten er repræsenteret. ”*Servicefællesskab for Geodata*” skal blandt andet udvikle og formulere en visionær og strategisk ramme for geodataudviklingen i Danmark og sikre et tæt samarbejde og koordinering af indsatsen på geodataområdet.

Boks 38.8. Eksempel på ændrede betingelser for den fysiske planlægning

Befolkningens daglige mobilitet er stærkt voksende. Antallet af mennesker, der har arbejde uden for den kommune, de bor i, er forøget med 20 pct. på blot syv år. Også daglige indkøb foregår i stigende omfang på tværs af kommunegrænser, blandt andet som følge af de etablerede storcentre. Hermed bliver den fysiske planlægning af erhvervs- og boligarealer, centerområder, trafikarealer mv. i den ene kommune i betydeligt omfang påvirket af, hvad der foregår på området i andre kommuner. En fælles fysisk planlægning for kommuner med betydelig daglig interaktion vil derfor blive yderligere aktualiseret i de kommende år.

Det er vurderingen, at behovet for en sammenfattende regional planlægning kun bliver stærkere i årene, der kommer, jf. *boks 38.8*. Den regionale planlægnings betydning for en hensigtsmæssig og afbalanceret udvikling i hele landet øges gradvist.

Behovet for regional planlægning og udviklingen på dette område er da også netop nu på dagsordenen i de øvrige nordiske lande.

38.7.1. Internationale erfaringer

I vores nabolande foregår der for øjeblikket udrednings- og udvalgsarbejder vedrørende landenes respektive planlovgivning og plansystemer. Formålet med disse udredningsarbejder er ikke nødvendigvis det samme som i Danmark. Der er dog flere gennemgående træk i såvel problemformuleringer som skitserede løsninger for de pågældende udredningsarbejder. For eksempel ønsket om at opnå en bedre koordinering og samordning af statens forskellige interesser i arealspørgsmål. Og behovet for, at disse interesser slår igennem og bliver varetaget af de decentrale myndigheder. Og endelig ønsket om at opnå et effektivt og decentralt plansystem med kvalitet og retssikkerhed for borgerne og med et minimum af ressourceforbrug til central styring.

Der er aktuelle udredningsarbejder i gang i blandt andet Norge, Sverige, Finland og England.

Der tegner sig et relativt ensartet billede af de foreløbige konklusioner på disse landes udredningsarbejder og planreformer, nemlig at der er behov for et planniveau, der samordner det kommunale og det statslige niveau. Der er derfor fokus på at etablere en regional planlægning i en eller anden forstand til at koordinere de statslige interesser og samordne de kommunale planer i disse lande.

38.8. Styrker og svagheder ved den nuværende struktur

Med de nuværende tre myndighedsniveauer sikres, at den fysiske planlægning forankres i politisk ansvarlige organer. Endvidere er der med den nuværende organisering mulighed for at koordinere planlægningen i hovedstadsregionen på tværs af amts- og kommunegrænser i kraft af den kompetence, som HUR er tillagt.

Den danske decentraliserede planmodel betyder, at de statslige målsætninger og interesser kan udmøntes gennem regionplanmyndighedernes og kommunernes planlægning.

Den nuværende model sikrer endvidere muligheder for central koordinering og samordning af statens forskellige interesser i arealspørgsmål. Samtidig sikres med den nuværende organisering et

udpræget decentralt plansystem. Den nuværende model har den svaghed, at en række planopgaver kræver en stigende grad af koordinering på tværs af amts- og kommunegrænser.

Afslutningsvis skal det nævnes, at det er vanskeligt at give en mere uddybende vurdering af styrker og svagheder ved den nuværende organisering på planområdet, da der ikke foreligger studier, som nærmere dokumenterer styrkerne og svaghederne ved det danske plansystem.

39

Folkeskolen

39.1. Sammenfatning

Danmarks godt 1.665 folkeskoler er forankret i kommunerne, men den samlede opgave løses i samspil med blandt andet staten og amterne (den vidtgående specialundervisning). Der er gennem de seneste årtier sket en øget decentralisering af ansvaret for folkeskoleopgaven fra staten til kommunerne. Samtidig er kommunerne blevet tillagt større fleksibilitet i den lokale indretning af skolevæsenet.

Væksten i skolefritidsordninger, specialundervisning, integrationsopgaver osv. har endvidere betydet, at løsningen af folkeskoleopgaven har ændret sig og er blevet mere krævende.

Med hensyn til borgernes kontakt og brugerinddragelse i folkeskolen må det formodes, at den lovsikrede ret til indflydelse betyder, at der næppe er nogen stærk sammenhæng mellem kommunernes størrelse og borgernes mulighed for indflydelse.

Større kommuner har færre udgifter pr. elev end mindre kommuner, men der er derimod intet, der tyder på, at kommunestørrelse har betydning for elevernes faglige niveau i folkeskolen. Der er ikke nogen entydig konklusion på den optimale kommunestørrelse set i et økonomisk perspektiv. Nogle undersøgelser peger på stor-driftsfordele op til omkring 70.000 indbyggere og andre på stor-driftsfordele hele vejen op til de største kommuner med over 100.000 indbyggere.

Større skoler med op til omkring 575 elever har en svag, men positiv indvirkning på elevernes resultater. Set i forhold til helt små enheder må større skoler og kommuner qua bedre muligheder for at nå op på en vis kritisk masse af faglig viden formodes at have bedre muligheder for at sikre et mere ensartet og dækkende tilbud med specialistviden inden for særlige indsatsområder, hvad enten det gælder den almindelige undervisning, specialundervisningen eller de kommunale forvaltningers støtte til kommunens skoler i form af eksempelvis pædagogisk-psykologisk rådgivning (PPR).

Fremtidens krav til folkeskolen forudsætter øget opmærksomhed på effektivisering, tilpasning af skolestrukturen, metodeudvikling, ledelse og ressourcestyring på alle niveauer på skolerne såvel som i forvaltningerne. Der synes at være en svag tendens til, at større kommuner vil have bedre forudsætninger for at løfte denne opgave end mindre kommuner.

Omkring 1,4 pct. af en ungdomsårgang er i berøring med den vidtgående specialundervisning. Såvel amterne som kommunerne er involveret i denne del af undervisningen, hvorfor enkelte af specialundervisningseleverne i særlige tilfælde kan være i løbende kontakt med flere myndigheder sideløbende. Dette er ikke altid fremmende for styringen samt fleksibiliteten i opgaveløsningen, om end der ikke findes analyser eller anden dokumentation for, at et mere entydigt myndighedsansvar er mere effektivt.

39.2. Beskrivelse af opgaver på folkeskoleområdet

Den almindelige undervisning er folkeskolens primære opgave, men også en række andre opgaver løses i tilknytning til folkeskolen, jf. *boks 39.1*.

Boks 39.1. Hovedopgaver i tilknytning til folkeskolen

- Den almindelige undervisning.
- Den almindelige specialundervisning.
- Den vidtgående specialundervisning.
- Uddannelses- og skolevejledning i samarbejde med den kommende ungdomsvejledning.
- Integration af tosprogede elever.
- Pædagogisk-psykologisk rådgivning (PPR).
- SSP-arbejdet (samarbejde mellem skole, socialforvaltning og politi).

Boks 39.2. Fakta om den danske folkeskole

- Der findes i dag ca. 2.120 grundskoler i Danmark, heraf er ca. 1.665 folkeskoler, 470 frie grundskoler og 246 efterskoler.
- Der er næsten 585.000 elever i folkeskolen, hvilket giver en gennemsnitlig skolestørrelse på ca. 333 elever. På de frie grundskoler er det tilsvarende tal 176.
- Den gennemsnitlige folkeskolestørrelse er steget med godt 30 elever siden 1990/91.
- Ca. 5.000 folkeskoleelever går i en folkeskole uden for hjemkommunen.
- Kommunernes samlede folkeskoleudgifter inkl. anlægsudgifter er på godt 30 mia.kr. årligt, hvilket udgør omkring 30 pct. af de samlede kommunale serviceudgifter.

Kilde: Beregninger fra Undervisningsministeriet; Undervisningsministeriet, *Tal der taler 2002*, 2003.

Danmarks godt 1.665 folkeskoler, jf. *boks 39.2.*, er forankret i kommunerne, men den samlede opgave løses i samspil med andre aktører. Det drejer sig primært om Undervisningsministeriet, men også amterne i relation til den vidtgående specialundervisning.

39.2.1. Styringsprincipper

Folketinget og Undervisningsministeriet fastsætter de overordnede mål og rammer for folkeskolen. Ud fra folkeskolelovens bestemmelser fastsætter kommunalbestyrelsen derefter mere detaljerede mål og rammer for kommunens folkeskoler, herunder skolebestyrelsernes arbejde, jf. *boks 39.3.*

Boks 39.3. Myndighedsopgaver og styringsprincipper

| | <i>Ikke direkte borgervendte myndighedsopgaver</i> | <i>Direkte borgervendte myndighedsopgaver</i> |
|--|---|--|
| <i>Undervisningsministeriet/ Folketinget</i> | <ul style="list-style-type: none"> • Fastlægge overordnede mål og rammer for folkeskolen. • Fastsætte centrale kundskabs- og færdighedsområder. • Godkende forsøgs- og udviklingsarbejde, der kræver dispensation for folkeskoleloven. • Fastlægge rammer for skolernes virksomhed med hensyn til organisation, elevernes forhold osv. | <ul style="list-style-type: none"> • Udarbejde skriftlige prøver. • Beskikke censorer. • Udstikke regler og oplysninger om pension og tilmelding til prøver m.m. |
| <i>Kommunerne</i> | <ul style="list-style-type: none"> • Fastlægge lokale mål og rammer om antal skoler, skoledistrikter, klassedannelser, udbud af undervisning m.m. • Fastlægge indholdspolitiske mål. • Føre tilsyn med om skolernes virksomhed lever op til de fastlagte mål og rammer. • Fastsætte vedtægter, der blandt andet regulerer sammensætning af og valg til skolebestyrelserne. • Etablere og finansiere den nødvendige kapacitet. • Delegere kompetence til institutioner/skolebestyrelser. | <ul style="list-style-type: none"> • Henvise til vidtgående specialundervisning. • Føre tilsyn med, at undervisningspligten overholdes. • Behandle klager over skoleledelsens afgørelser. |
| <i>Skolebestyrelsen/ledelsen</i> | <ul style="list-style-type: none"> • Blandt de væsentligste opgaver er fastsættelse af principper for den enkelte folkeskoles virksomhed inden for kommunalbestyrelsens afstukne rammer. • Afgive udtalelser til kommunalbestyrelsen om | <ul style="list-style-type: none"> • Henvise til alm. specialundervisning • Reagere ved ulovlige skoleforsømmelser. • Tillade opfyldelse af undervisningspligten ved f.eks. erhvervs-mæssig beskæftigelse. • Afgøre optagelse i sko- |

| | forholdene på skolerne. | len. |
|----------------|--|---|
| <i>Amterne</i> | <ul style="list-style-type: none"> • Fastlægge rammer for den vidtgående specialundervisning. | <ul style="list-style-type: none"> • Træffe beslutning om den konkrete specialundervisningsforanstaltning og undervisningstilbuddet. |

Det er forskelligt fra kommune til kommune, i hvor høj grad ansvaret er decentraliseret til de enkelte institutioner og skolebestyrelserne. Erfaringer viser, at decentraliseringsgraden ikke er bestemt af skolernes geografiske placering eller deres størrelse, men derimod afhængig af de enkelte kommunalbestyrelses holdning til medindflydelse samt vigtigheden af den rolle, de tillægger skolebestyrelsen.¹

39.2.2. Finansiering og ansvar

Folkeskolen er en kommunal opgave, og der findes på folkeskoleområdet en tæt sammenhæng mellem beslutningskompetencen og det økonomiske ansvar. Det er de enkelte kommunalbestyrelser, der inden for folkeskolelovens rammer fastsætter såvel de økonomiske som faglige rammebetingelser for skolebestyrelsernes, skoleledernes og lærernes arbejde.

Primærkommunerne har henvisningskompetencen til den vidtgående specialundervisning og finansierer størstedelen af udgifterne hertil via et grundtakstbeløb,² men det er amterne, der sikrer det specialiserede tilbud og har forsyningsansvaret for den konkrete vidtgående specialundervisnings foranstaltning – om end kommunerne i flere tilfælde også varetager undervisningsopgaven som entreprenør for amterne, jf. *afsnit 39.5*. Amterne har det økonomiske ansvar for opgaver ud over grundtakstbeløbet. På området for den vidtgående specialundervisning er der således tale om et delvis brud med princippet om, at beslutningskompetence og økonomisk ansvar bør følges ad.

¹ Jf. eksempelvis Jill Mehlbye, AKF, *Midtvejsevalueringen F2000*, 2000.

² P.t. fastsat til 175.000 kr.

39.3. Hovedtræk i udviklingen fra 1970

39.3.1. Den styringsmæssige udvikling

Siden kommunalreformen i 1970 og frem til de seneste år er der sket en øget overførsel af opgaver og ansvar fra staten til amter og kommuner på folkeskoleområdet, jf. *boks 39.4*. Generelt for denne udvikling gælder, at der har været tale om et skift imod:

- øget decentral styring af folkeskolen, hvor mål- og rammestyringen er sat i centrum som styringsinstrumenter
- øget kommunalt ansvar for folkeskolen
- øget kommunal fleksibilitet i løsningen af folkeskoleopgaven
- øget forældre- og brugerindflydelse/inddragelse

Udviklingen afspejler blandt andet et generelt pres for at øge forældrenes indflydelse og har betydet, at skolebestyrelserne i dag er tillagt en række kompetencer i forhold til blandt andet at fastsætte principper for skolens virksomhed.

Øget fokus på forældrenes krav til folkeskolen og elevernes behov har i de seneste år medført øget statslig fokus på kvalitet og dermed øget statslig involvering i folkeskolen. Ændringerne i folkeskoleloven i 2003 indeholdt således blandt andet bestemmelser om centralt fastsatte trinmål for elevernes færdigheder på en række udvalgte klassetrin.

Øget fokus på forældres og elevers behov har også i de senere år åbnet for diskussioner af øgede valgmuligheder for borgerne og eksempelvis affødt, at en lang række kommuner har blødt op på princippet om, at forældre ikke kan vælge andre skoler end distriktsskolen. Også overvejelser om øgede muligheder for valg over kommunegrænserne er sat i gang.

Boks 39.4. Væsentlige lovændringer i den styringsmæssige udvikling

| År | Ændring i de styringsmæssige rammer |
|------|--|
| 1974 | Kravet om Undervisningsministeriets godkendelse af skole- og undervisningsplaner samt besættelse af lederstillinger ophæves. Skole- og undervisningsplaner indsendes herefter til amterne til orientering. Amterne fører fortsat tilsyn med, at kommunerne overholder skolelovgivningen. Statens procentvise refusionstilskud til det kommunale og amtskommunale skolevæsen erstattes af tilskud efter objektive kriterier. |
| 1975 | Statsrefusionen for lærerlønninger bortfaldd pr. 1. april 1975. |
| 1986 | Amternes afgørelser vedr. klager over primærkommunale beslutninger bliver endelige. Undervisningsministeriet kan herefter kun behandle klager over det amtskommunale skolevæsen. |
| 1989 | Skolestyrelsesloven ophæves og en del af reglerne overføres til folkeskoleloven. Amternes funktioner i forbindelse med den primærkommunale skolevirksomhed ophører og kommunalbestyrelsen træffer herefter endelig beslutning i enhver sag, der ikke udtrykkeligt er henlagt til en anden myndighed. Skolenævnene erstattes af skolebestyrelser med forældreflertal, og der lægges op til, at kommunalbestyrelsen i vidt omfang delegerer kompetence til skolebestyrelserne. Der sættes fokus på økonomisk og pædagogisk selvforvaltning samt mål- og rammestyringsprincipper. |
| 1992 | Den fulde ansættelseskompetence for ansatte i folkeskolen overføres til de kommunale enheder. |
| 1997 | Elever og medarbejdere i skolebestyrelsen får stemmeret, mens skolelederen får ret til at deltage i skolebestyrelsesmøderne. |
| 1998 | Kommuner og amter får mulighed for at henvise eleverne til specialundervisning efter overenskomster med dagbehandlingstilbud eller et efter lov om social service oprettet eller godkendt anbringelsessted. |
| 1999 | Elevrådet får ret til at udpege repræsentanter til de udvalg mv., som skolen nedsætter til behandling af spørgsmål af betydning for eleverne i almindelighed (demokratiloven). |
| 2000 | Kompetencen til at henvise elever til vidtgående specialundervisning bliver overført fra amterne til kommunerne. |
| 2002 | Folkeskoleforliget fastsætter fælles nationale mål for undervisningen. Ud over slutmål fastlægges også bindende trinmål på udvalgte klassetrin og fag. Dermed præciseres mål- og rammestyringen. |

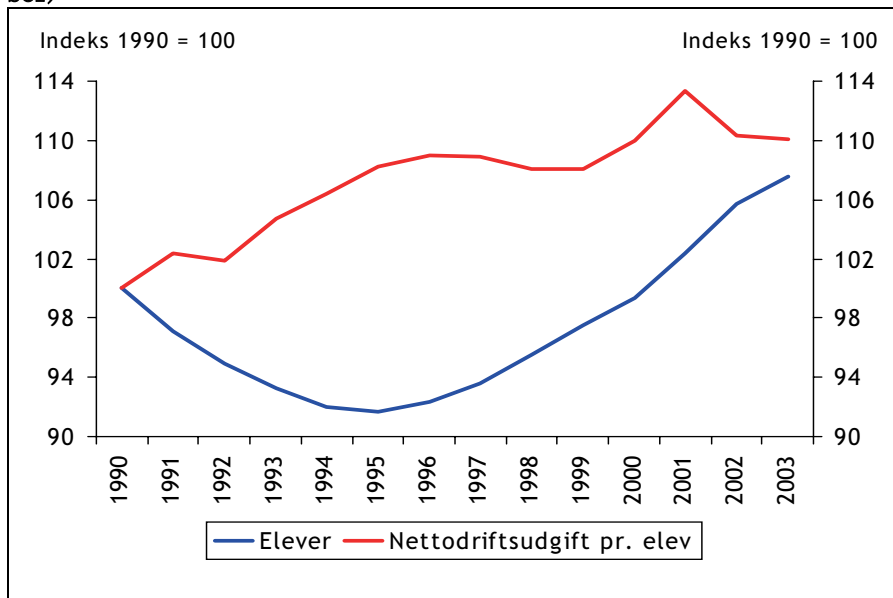
39.3.2. Væsentlige udviklingstræk i øvrigt

Rammebetingelserne for driften af folkeskolen er ikke blot ændret på det styringsmæssige niveau. Især individualisering, internationalisering og den informationsteknologiske udvikling sætter nye

standarder og nye større krav til kvalitet og metoder i såvel undervisningen som i den administrative styring af folkeskolen.

Mest markant i forhold til den driftsmæssige udvikling står stigningen i driftsudgiften pr. elev. Alene i perioden 1990-2001 steg denne med mere end 13 pct., jf. *figur 39.1*.

Figur 39.1. Udviklingen i elevtallet og udgiften pr. elev (faste priser)



Anm.: Det bemærkes, at faldet i udgiften pr. elev fra 2001 til 2002 og 2003 alene er budgetterede fald. Takstforhøjelsen for den vidtgående specialundervisning pr. 1. august 2000 kan forklare stigningen i udgiften pr. elev fra 1999-2000.

Kilde: Undervisningsministeriet og Statistiske Efterretninger.

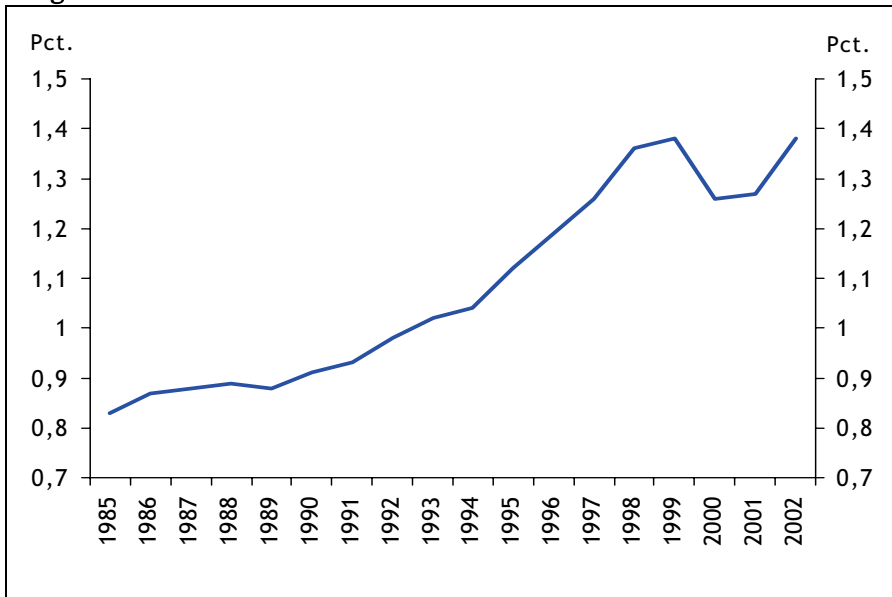
Ud over udviklingen i driftsudgifterne har også markante ændringer i elevtallet samt i en række opgaver tilknyttet folkeskolen kendetegnet udviklingen i folkeskolen gennem de sidste 30 år, jf. *boks 39.5*.

Boks 39.5. Kendetegnende udviklingstræk i folkeskolen

- Stigende driftsudgifter pr. elev.
- Markante ændringer i elevtallet.
- Stigninger i antallet af tosprogede elever.
- Markante stigninger i tilknyttede opgaver, blandt andet SFO og andre skolefritidsordninger, almindelig og vidtgående specialundervisningen, Pædagogisk-psykologisk rådgivning (PPR), og SSP-arbejdet (samarbejde mellem skole, socialforvaltning og politi).

Der er i 1990'erne sket en kraftig vækst i antallet af visiterede elever til den vidtgående specialundervisning, jf. *figur 39.2*.

Figur 39.2. Andel af en elevårgang i vidtgående specialundervisning



Kilde: Undervisningsministeriet, *Folkeskolens vidtgående specialundervisning 1985-2001*, 2002.

Efter et markant fald i antallet af visiterede elever fra 1999 til 2000, hvor visitationskompetencen overgik fra amts- til primærkommunerne, steg antallet af elever visiteret til den vidtgående specialundervisning igen med 5-6 pct. (400-450 elever) i andet år af reformen. I 2002 var antallet af elever visiteret til specialundervisning tilbage på niveauet fra før omlægningen. Udgifterne har

fulgt med stigningerne i henvisningsprocenterne og i 2002 blev der anvendt mere end 2,6 mia.kr. på den vidtgående specialundervisning, hvilket er mere end en fordobling siden 1990, hvor udgiften lå i størrelsesordenen 1,2 mia.kr.³

Der findes ikke et tilsvarende samlet statistisk overblik over udviklingen i omfanget af den almindelige specialundervisning.⁴ Hovedindtrykket er dog, at der også i denne form for specialundervisning har været tale om en markant vækst. Understøttende for dette indtryk er, at antallet af kommunale specialklasseelever i den almindelige specialundervisning er steget fra et relativt stabilt niveau på ca. 7.000-7.500 elever årligt i 1980'erne og første halvdel af 1990'erne til ca. 10.600 elever i 2001/2002 – dvs. en stigning på omkring 50 pct. inden for de seneste seks-syv år.⁵ I den samme periode er antallet af 6-16-årige faldet fra ca. 775.000 til 715.000.

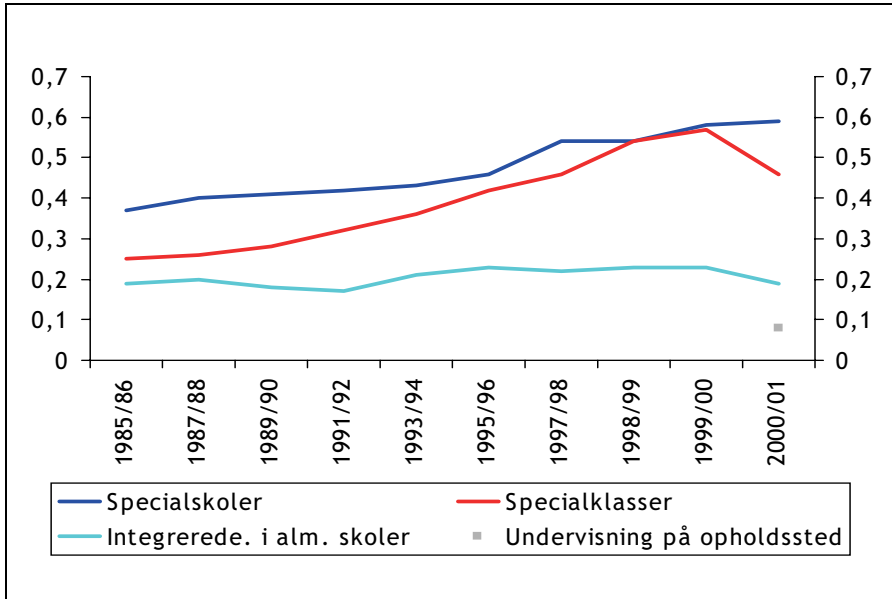
Elevfrekvensfordelingen af elever i den vidtgående specialundervisning viser, at det er i andelen af specialskoleelever og specialklasseelever, dvs. i den tungere del af den vidtgående specialundervisning, at væksten har fundet sted. Statistik indsamlet af Undervisningsministeriet viser endvidere, at det specielt er andelen af elever med adfærds/psykiske vanskeligheder, der udgør en stadig større andel af eleverne i den vidtgående specialundervisning.

³ Undervisningsministeriet, Finansministeriet, Socialministeriet, KL, ARF mfl., *Rapport fra arbejdsgruppen om specialundervisning*, 2003 og Undervisningsministeriet.

⁴ Der er iværksat indsamling af statistik fra 2003, men der findes p.t. ingen statistik om den almindelige specialundervisning uden for specialklasserne.

⁵ Baseret på tal fra Undervisningsministeriet, 2003.

Figur 39.3. Elevfrekvensen på vidtgående specialundervisningstilbud



Anm.: Undervisning på opholdssted, kun tal for 2000/01.

Kilde: Tal fra ARF/Undervisningsministeriet, 2003.

39.4. Borgerkontakt, brugerinddragelse og valgmuligheder for borgerne

Folkeskoleloven angiver de hovedområder, hvor brugerne har indflydelse på folkeskolen. Som hovedregel gælder, jf. *boks 39.6.*, at borgerkontakt og brugerindflydelsen sikres gennem:

- primærbrugerne/elevernes direkte indflydelse
- forældrenes direkte indflydelse
- den indirekte borgerindflydelse.

Boks 39.6. Borgerkontakt og brugerinddragelse

Primærbrugernes direkte indflydelse sikres via elevernes:

- ret til elevråd på skoler med 5. eller højere klassetrin dog med undtagelser
- ret til elevrepræsentation i skolebestyrelserne dog med undtagelser
- ret til inddragelse i videst muligt omfang ved fastlæggelsen af arbejdsformer, metoder og stofvalg i undervisningen
- ret til inddragelse i beslutninger af individuel betydning, f.eks. undervisning i tilbudsfag og valgfag, skolegang i 10. klasse og henvisning til specialundervisning
- ret til repræsentation i skolens sikkerhedsarbejde.

Forældrenes direkte indflydelse sikres blandt andet via:

- folkeskolelovens formålsbestemmelse, hvorefter folkeskolen skal løse sin opgave i samarbejde med forældrene
- ret til forældrerepræsentation i skolebestyrelserne
- ret til direkte inddragelse i beslutninger om den enkelte elev, f.eks. indstilling til prøver, undervisning i tilbudsfag og valgfag, henvisning til specialundervisning mv.

Den indirekte borgerindflydelse kan udøves blandt andet via:

- deltagelse i kommunalvalg
- direkte kontakt til lokalpolitikere mv.

Den lovsikrede ret til indflydelse må forventes at indebære, at der næppe er nogen stærk sammenhæng mellem kommunernes størrelse og borgernes/brugernes mulighed for indflydelse/inddragelse. Folkeskoler og kommunalbestyrelser er endvidere med loven om gennemsigtighed og åbenhed (lov 414 af 6. juni 2002) forpligtet til at lægge oplysninger om kommunernes skoler ud på skolernes hjemmeside. De nye bestemmelser om åbenhed og gennemsigtighed giver brugerne et forbedret grundlag for at træffe beslutning om valg af skole, ligesom teknologien giver forbedrede muligheder for dialogen mellem skole og hjem samt for tilrettelæggelsen af skolens administrative og organisatoriske forhold. Det må formodes, at loven og den teknologiske udvikling vil være med til at styrke såvel brugerne som borgernes interesse i og krav til skolerne og kommunalbestyrelserne i de kommende år.

39.4.1. Valgmulighederne for borgerne

Forældre har krav på, at deres barn optages i skolen i det distrikt, hvor barnet bor eller opholder sig. Endvidere har forældre krav på optagelse i en anden kommuneskole end distriktsskolen, hvis sko-

len erklærer sig villig til at modtage barnet, og det kan ske inden for de rammer, der er fastsat af kommunalbestyrelsen. Kommunalbestyrelsen kan dog træffe beslutning om frit skolevalg, dvs. at forældrene inden for retningslinjer stukket af kommunalbestyrelsen frit kan vælge mellem distriktsskolen og andre skoler i kommunen.

Som hovedregel kan folkeskoleelever ikke vælge en folkeskole i en anden kommune end hjemkommunen. Der er dog undtagelser, eksempelvis hvis den ønskede skole accepterer ansøgningen om optagelse af elev fra en nabokommune, og at denne skole er halvt så langt væk som distriktsskolen, som yderligere skal være mindst ni km væk fra elevens bopæl. Også særlige frivillige ordninger mellem kommunerne kan sikre mulighed for øgede valgmuligheder over kommunegrænserne.

Mere end 75 pct. af de danske kommuner har oplyst, at kommunen havde frit valg mellem distriktsskolen og andre skoler i kommunen – andelen er størst blandt de store kommuner. En analyse fra 1999 viser dog, at brugerne sjældent oplever, at der er tale om et reelt skolevalg, idet det frie skolevalg begrænses af hensyn til at undgå oprettelse af nye klasser og af sociale og etniske hensyn.⁶ I kontrast hertil viser en nyere, men mindre udbygget og primært kvantitativ analyse fra 2003, at antallet af afslag til elever, der søger om overflyttelse til en anden skole end distriktsskolen, er stærkt begrænset, jf. *boks 39.7*.⁷

⁶ Finansministeriet, *Rapport fra Udvalget om friere valg på de kommunale serviceområder*, 1999.

⁷ KL---undersøgelse, *Masser af frit skolevalg*, 2003.

Boks 39.7. Erfaringer med frit valg

Konklusioner fra 1999-analysen:

- Det antages forsigtigt, at omkring 5.000 elever går i folkeskole uden for deres hjemkommune (skoleåret 97/98).
- De mellemkommunale samarbejdsaftaler på området antages ikke at indebære et egentligt frit valg, men alene et valg for dem, der meget stærkt søger og ønsker et sådant valg.
- Mere end 75 pct. af kommunerne oplyser at have frit valg mellem distriktsskolen og andre skoler i kommunen. Andelen er mindst blandt kommuner med under 5.000 indbyggere og størst blandt de største kommuner.
- I praksis er det frie skolevalg begrænset af hensyn til at undgå oprettelse af nye klasser og af sociale og etniske hensyn.
- I praksis oplever brugerne sjældent, at der er tale om et reelt skolevalg.
- Kommunernes information om valgmuligheder opleves ofte som utilstrækkelige, og væsentligste informationskilder er kollegaer, familie, venner og naboer.
- Størst valgfrihed hos brugerne opleves i områder, hvor privatskolerne opleves at udgøre et reelt supplement til distriktsskolen.
- Andelen af en årgang, der vælger folkeskolen frem for andre alternativer som frie grundskoler og efterskoler, er faldet svagt fra 86,3 pct. til 84,8 pct. fra 1991 til 2001.

Konklusioner fra 2003-analysen:

- Ca. 5.400 børn svarende til ca. 9 pct. af en elevårgang ønsker årligt optagelse i anden skole end distriktsskolen.
- 86 pct. af ønskerne imødekommes. Dette svarer til, at ca. 4.600 elever går i anden skole end distriktsskolen.
- I 2/3 af kommunerne er samtlige ønsker om overflytning imødekommet.
- Hovedparten af afslag på anmodninger om overflytning skyldes, at kommunen har besluttet en øvre klassekvotient, som ikke ønskes brudt ved overflytning af yderligere elever.

Kilde: Finansministeriet, *Rapport fra Udvalget om friere valg på de kommunale serviceområder*, 1999, samt KL-undersøgelse, *Masser af frit skolevalg*, 2003.

39.4.2. Kommunestørrelse, valgmuligheder for borgerne samt borgerindflydelse

Sammenhængen mellem omfanget af frit valg på folkeskoleområdet og forskelle på borgernes og brugernes behandling i store og små kommuner er belyst i en undersøgelse fra 1999.⁸ Undersøgel-

⁸ Finansministeriet, *Rapport fra Udvalget om friere valg på de kommunale serviceområder*, 1999.

sen viser en tendens til, at en højere andel af de større kommuner har formuleret en egentlig politik for valgfrihed på skoleområdet.⁹

I samme undersøgelse analyseres forældrenes aktiviteter i forbindelse med skolen. Det konkluderes, at der ved disse aktiviteter kun er små forskelle mellem små og store kommuner, men at der er en tendens til, at interessen for skolebestyrelsens rolle er marginalt større i de små end i de store kommuner samt at valgdeltagelsen er en anelse højere i de små kommuner. Undersøgelsen renser dog ikke tallene for eksempelvis forskelle i brugernes socioøkonomiske baggrund.

Resultaterne vedrørende brugerbestyrelser stemmer godt overens med tidligere undersøgelser, der også peger på, at brugerne i kommuner med under 30.000 indbyggere var mere positive over for at tillægge brugerbestyrelsen ansættelses- og afskedigelseskompetence samt at forældre i samme kommuner følte sig bedre repræsenteret på skolerne.¹⁰ Også i disse undersøgelser er forskellene små, og tallene er ikke renset for sociale baggrundsfaktorer m.m.

39.5. Faglig kvalitet og bæredygtighed

En faglig bæredygtig enhed defineres som en enhed, der persona-lemæssigt, teknologisk, organisatorisk og ledelsesmæssigt har forudsætninger for at løse opgaverne med en høj grad af målopfyldelse.

Der er i de senere år lavet en række analyser af faglighed og kvalitet m.m. på folkeskoleområdet. På baggrund af konklusionerne tegner der sig et overordnet billede af:

- at der er relativt store forskelle i ressourceindsatsen kommunerne imellem
- at der er relativt store uforklarede forskelle i elevernes faglighed kommunerne imellem

⁹ Således havde 15 af 16 kommuner over 50.000 indbyggere indført et friere skolevalg, mens andelen for kommuner med under 5.000 indbyggere var 60 pct. Blandt de øvrige kommuner var tallet mellem 70 og 80 pct.

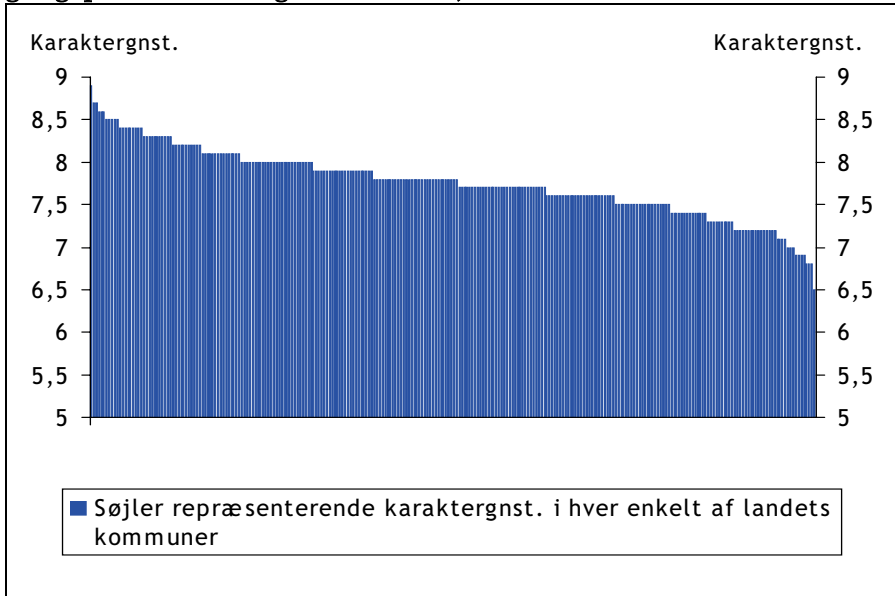
¹⁰ Indenrigsministeriet, *Rapport om undersøgelse af erfaringer med brugerbestyrelser*, 1998.

- at socioøkonomiske faktorer er de uafhængige baggrundsfaktorer, der har størst betydning for elevernes faglighed
- at kommunestørrelse ikke har betydning for antallet af lektioner i kommunen
- at skolestørrelsen – og ikke kommunestørrelsen – kan have en beskeden positiv betydning for elevernes faglighed
- at elever i større kommuner har marginalt højere sandsynlighed for at fuldføre en ungdomsuddannelse
- at der er store forskelle i ressourceindsats og henvisningsprocenter til specialundervisningen
- at der er meget begrænset viden om faglighed, kvalitet og bæredygtighed i specialundervisningen.

Udgiften pr. elev i 2002 varierer markant i de danske kommuner: fra godt 35.000 kr. i den billigste kommune til godt 61.000 kr. i den dyreste kommune. 50 pct. af kommunerne har udgifter pr. elev inden for intervallet 41.000-47.000 kr.

Også karaktergennemsnittet i landets kommuner viser relativt store forskelle i opnåede elevfærdigheder, jf. *figur 39.4*.

Figur 39.4. Kommunale gennemsnitskarakterer ved 9. klasses afgangsprøve i skriftligt matematik, 2002



Kilde: Undervisningsministeriet, 2003.

De nævnte tal for såvel variationen i udgiften pr. elev (op til 75 pct.) og karaktergennemsnittet i landets kommuner er ikke renset for socioøkonomiske baggrundsfaktorer m.m. Imidlertid har AKF i en analyse fra 1999 korrigeret forskelle i ressourceindsatsen for socialbaggrundsfaktorer og urbaniseringsgrader m.m. Analysen bekræfter forskelle i ressourceforbruget på op til 60 pct. kommunerne i mellem.¹¹

¹¹ AKF, *Ressourceforbruget i folkeskolen:: Forskelle mellem kommuner*, 1999.

Tabel 39.1. Kommunestørrelse og elevernes ugentlige timetal

| Kommunestørrelse, antal indbyggere | Antal kommuner | Gnst. ugentlige timer |
|------------------------------------|----------------|-----------------------|
| Under 5.000 | 16 | 177 |
| 5.000-10.000 | 110 | 178 |
| 10.000-20.000 | 75 | 179 |
| 20.000-50.000 | 40 | 182 |
| Over 50.000 | 17 | 179 |

Kilde: Beregninger fra Undervisningsministeriet, 2003.

Beregninger foretaget af Undervisningsministeriet viser ingen markant sammenhæng mellem kommunestørrelse og det samlede antal lektioner, eleverne modtager i folkeskolen. Der er dog en tendens til, at det er de mellemstore kommuner, der giver flest lektioner, jf. *tabel 39.1*. Samme beregninger viser ikke nogen entydig sammenhæng mellem skolestruktur, dvs. antallet af skoler i en kommune af samme størrelse og antallet af underviste timer.

Andre analyser¹² viser heller ikke nogen nævneværdig sammenhæng mellem kommunekarakteristika som f.eks. størrelse og urbaniseringsgrad samt elevernes karakterniveau. Socioøkonomiske baggrundsfaktorer er den væsentligste forklarende faktor, jf. *boks 39.8*, men analyserne indeholder fortsat store uforklarede forskelle på variationen i faglighed kommunerne i mellem.

Boks. 39.8. Forklaring af faglighed i skriftlig dansk og matematik

Elevens sociale baggrund er den langt væsentligste forklarende faktor i forhold til opnået karakter i skriftlig dansk og matematik ved 9. kl.'s sommereksamen i 2002 (henholdsvis 16,7 og 14,7 pct. af variationen i de opnåede karakterer).

Hvis den tilgængelige information om kommune- og skolekarakteristika (urbaniseringsgrader og skolestørrelse m.m.) også inddrages, forklares alene henholdsvis 0,2 og 0,5 pct. yderligere af variationen.

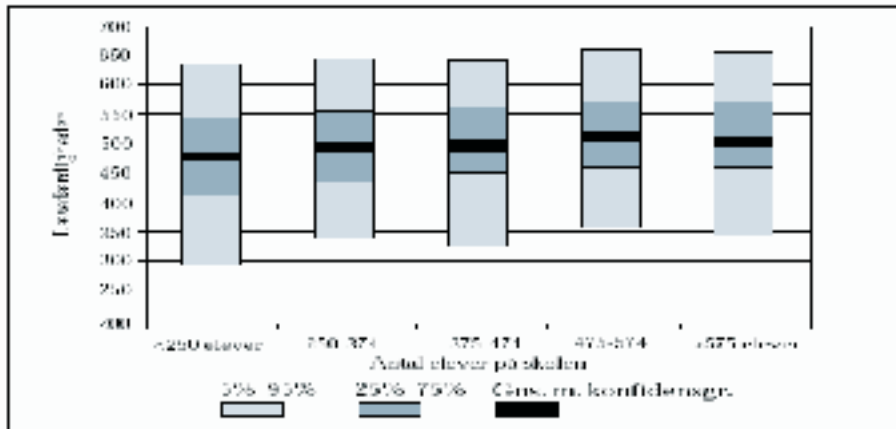
Kilde: Undervisningsministeriet, 2003.

En international undersøgelse fra 2000 viser dog en vis sammenhæng mellem elevernes læsefærdigheder og skolestørrelse – om end socioøkonomisk baggrund også her var den klart væsentligste

¹² Undervisningsministeriets beregninger for 2003.

forklaringsfaktor.¹³ For Danmark viser undersøgelsen, at danske elever opnår svagt bedre resultater på større skoler op til 475-575 elever, jf. *figur 39.5*.

Figur 39.5. Læsefærdigheder og skolestørrelse



Anm.: Figuren viser den gennemsnitlige læsescore på PISA-test som en funktion af skolestørrelse målt ved antal elever på skolen.

Kilde: *Forventninger og færdigheder - danske unge i en international sammenligning, 2000*.

En AKF-undersøgelse har ikke fundet nogen sammenhæng i forskel på trivsel blandt store og små skoler.¹⁴ Undersøgelsen slår endvidere fast, at det ikke er større skoler i sig selv, der har effekt på læsefærdighederne, men derimod de ændringer i skolens struktur og skolemiljø, der bliver mulig, når skolen bliver større – eksempelvis bedre muligheder for matchning af lærer og klasse, sikring af bedre faglige miljøer, mere fleksibilitet i indretningen af undervisningen osv.¹⁵ Resultatet indikerer, at eksempelvis skole-sammenlægninger, der ikke ledsages af strukturændringer, ingen effekt vil have på elevernes læsefærdigheder.

¹³ Anne Marie Møller Andersen, Niels Egelund mfl., *Forventninger og færdigheder, 2000*.

¹⁴ Undersøgelsen peger på, at trivsel i skolen synes at være et forhold, som afhænger af ikke-strukturelle faktorer. AKF, *Folkeskolens kvalitet belyst ved OECD/PISA-data, 2003*.

¹⁵ AKF, *Folkeskolen belyst ved OECD/PISA-data, 2003*.

Boks 39.9. Skolestørrelsens betydning for elevers læsefærdigheder

For den gennemsnitlige elev stiger det forventede testresultat med omkring 16,8 point, når skolestørrelsen bevæger sig fra ca. 190 elever til 700 elever. En gennemsnitlig stigning med omkring 16,8 point på læseskalaen vil bringe Danmark fra en 16. (497 skala-point) til en 10. plads i den internationale PISA-sammenligning med hensyn til læsefærdigheder blandt de 27 medvirkende OECD-lande.

Finland topper skalaen med en gennemsnitlig læsescore på 546 point. Finland har gennemsnitlige mindre skoler end Danmark, hvilket viser, at skolestørrelse blot er en blandt mange faktorer (f.eks. lærernes uddannelse, faseopdelingen i skole osv.), som kan forklare elevernes færdigheder. Mexico ligger lavest med et gennemsnit på 422.

Kilde: OECD, *Knowledge and Skills for Life. First results from PISA 2000*, 2001.

OECD's PISA-undersøgelse fra 2000 peger endvidere på, jf. *boks 39.9.*, at sammenhængen mellem skolestørrelse og faglighed blandt andet kan skyldes en større fleksibilitet ved en større lærerstab på store skoler – dette dokumenteres dog ikke i undersøgelsen.¹⁶ Andre undersøgelser har også peget på, at fleksibiliteten ved større skoler kan muliggøre, at eleverne med større sandsynlighed undervises af lærere med linjefag i det underviste fag, og at større undervisningsmiljøer kan formodes at ville støtte muligheder for rationel drift, et mere udviklingsorienteret skole- og undervisningsmiljø og mere fleksible pædagogiske rammer generelt.¹⁷

Det må således antages, at kravet om, at undervisningen i højere grad skal målrettes den enkelte elev, bedst kan imødekommes i de større skoler, hvor fleksibiliteten i tilpasning og målretning af holdtyper og holdstørrelser er størst.

I Danmark findes en positiv sammenhæng mellem skolestørrelse og kommunestørrelse jf. *tabel 39.2*. Sammenhængen er aftagende men dog også signifikant, når der kontrolleres for urbaniseringsgrader. Det bemærkes dog igen, at kommunestørrelse isoleret set ikke har vist sig at have betydning for elevernes faglighed, ligesom det bør bemærkes, at det kan være vanskeligt og eventuelt uhen-

¹⁶ OECD, *Knowledge and Skills for Life. First results from PISA 2000*, 2001.

¹⁷ AKF, *Forventninger og færdigheder – danske unge i en international sammenligning*, 2001.

sigtsmæssigt, at der i meget tyndt befolkede område søges etableret større skoler.

Tabel 39.2. Sammenhæng mellem kommunestørrelse og skolestørrelse

| Kommunestørrelse, antal indbyggere | Antal kommuner | Gnst. skolestørrelse (antal elever) | Gnst. antal elever pr. ledelsesårsværk |
|------------------------------------|----------------|-------------------------------------|--|
| Under 5.000 | 16 | 286 | 156,9 |
| 5.000-10.000..... | 110 | 262 | 167 |
| 10.000-20.000..... | 76 | 319 | 194 |
| 20.000-50.000..... | 43 | 412 | 226,8 |
| Over 50.000 | 16 | 454 | 228,7 |

Kilde: Undervisningsministeriet, 2003.

Der findes i dag ingen statistik vedrørende udbuddet af valgfag på skoler af forskellig størrelse. Det kan alene vurderes, at det er nemmere at oprette flere forskellige valgfag, jo større skolen er.¹⁸

AKF har endvidere vist, at sandsynligheden for at gennemføre en ungdomsuddannelse og/eller en videregående uddannelse er 3 pct. enheder højere for elever, der har gået i en folkeskole i en kommune med over 15.000 indbyggere end for elever fra kommuner med under 15.000 indbyggere – også når der korrigeres for baggrundsfaktorer som forældres uddannelse, socioøkonomiske forhold, ressourceindsats og urbaniseringsgrader m.m.^{19,20} Det anføres, at en mulig forklaring blandt andet kan være, at større kommuner med potentielt større skoler bedre kan undgå små klassestørrelser og dermed bruge ressourcerne mere målrettet på bedre undervisningstilbud.

39.5.1. Faglighed og kvalitet - særligt om specialundervisningen

Der findes ingen større analyser af fagligheden og kvaliteten i specialundervisningen i Danmark. En række analyser af ressourcefor-

¹⁸ Der er i dag adgang til, at undervisningen er fælles for elever fra flere skoler, jf. folkeskolelovens § 9.

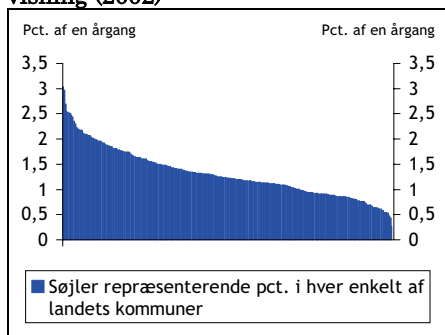
¹⁹ AKF, *Kommunestørrelse og elevernes uddannelsesforløb efter grundskolen*, 2003.

²⁰ Urbaniseringsgraden er baseret på seks variable, hvor der blandt andet tages højde for diverse land/by---dimensioner.

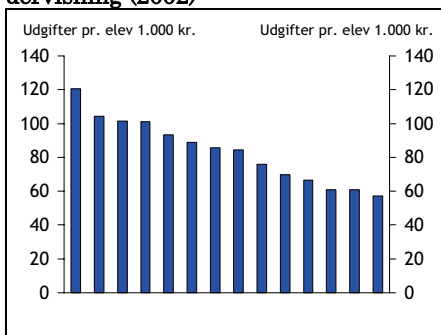
brug og henvisningsprocenter til specialundervisningen viser meget store forskelle.

Således varierer henvisningsprocenterne til den vidtgående specialundervisning fra godt 3 pct. til tæt på nul af en elevårgang kommunerne imellem. Amternes ukorrigerede udgifter pr. elev i den vidtgående specialundervisning viser et udsving på godt 100 pct., jf. figur 39.6a. og 39.6b.

Figur 39.6a. Kommunale henvisningsprocenter til vidtgående specialundervisning (2002)



Figur 39.6b. Amternes ukorrigerede udgifter pr. elev i vidtgående specialundervisning (2002)



Kilde: Undervisningsministeriet, 2003.

Der findes ingen samlet opgørelse over henvisningsprocenten til den almindelige specialundervisning, men en stikprøveundersøgelse blandt 296 folkeskoler viser, at henvisningsprocenten varierede fra 0 pct. til 26 pct. på skoleniveau.²¹ Der er ikke tal for variationen kommunerne imellem, men dr.pæd. og professor i specialpædagogik Niels Egelund, Danmarks Pædagogiske Universitet, har vurderet, at stort set den samme variation i henvisningsprocenterne kan genfindes kommunerne imellem.

KL har undersøgt variationen i ressourceforbruget pr. elev i specialundervisningen i syv kommuner.²² Her fandt KL forskelle i resourceanvendelsen i størrelsesordenen en til to. En opgørelse fra Vejle Amt fra efteråret 2002 viste ret ensartede tal i de store kommuner, men meget store udsving i de små kommuner.²³ En årsag

²¹ Niels Egelund, *Undersøgelse af specialundervisningen i Danmark*, 2003.

²² KL, *Er specialundervisningen gået for vidt?*, BudgetNyt, nr. 3, august 2002.

²³ Vejle Amt, *Den kommunale specialundervisning i tal*, november 2002.

hertil kan være, at større kommuner har en mere struktureret planlægning på skoleområdet, end det typisk er tilfældet for små kommuner.

En mere struktureret tilgang i større kommuner kan skyldes en større faglig bæredygtighed i relation til pædagogiske-psykologisk rådgivning (PPR). Kommunerne skal have en PPR-funktion, og tidligere gik mange kommuner sammen om etableringen af en sådan. Siden 1985 er antallet af kommuner med egen PPR-funktion dog steget fra 120 til 169. En lang række mindre kommuner har i dag valgt at etablere egne PPR-funktioner med meget få ansatte, hvilket ifølge Undervisningsministeriet ikke er befordrende for opbygningen af den nødvendige specialiserede viden inden for et bredt og kompliceret område som specialundervisning m.m.

At skolestørrelse kan have betydning for elevernes mulighed for at modtage målrettet undervisning, jf. *boks 39.9.*, gælder også for de elever, som modtager almindelig og vidtgående specialundervisningen. Dette peger i retning af, at skoler/kommuner bør have en vis størrelse og/eller mulighed for at samle elever fra et større opland for at kunne tilbyde kvalificeret og ressourcenhensigtsmæssig specialundervisning. I en analyse af specialundervisningen i Danmark er der konstateret en tendens til, at en række kommuner kan være for små til at rumme et specialiseret specialundervisningstilbud.²⁴ Små kommuner har således en tendens til at oprette specialklasser, der fyldes op med forskellige typer af elever. Derved bliver den specialiserede ekspertise og den målrettede undervisning udvandet.²⁵

Fordelingen af den vidtgående specialundervisning mellem amtet og kommunen varierer regionalt, fra at så godt som al vidtgående specialundervisning varetages af amtets specialskoler, til at amtet alene anvender kommunale folkeskoler. Således driver kommunerne i dag omkring halvdelen af den vidtgående specialundervisning efter overenskomst med amterne.

Det kan give anledning til problemer, at et enkelt barn i specialundervisning i dag risikerer at være løbende i kontakt med såvel

²⁴ Niels Egelund, *Undersøgelse af specialundervisningen i Danmark*, april 2003.

²⁵ Niels Egelund, *Undersøgelse af specialundervisningen i Danmark*, april 2003.

den amtslige som den kommunale socialforvaltning og den amtslige som den kommunale skoleforvaltning. Den nuværende struktur med flere myndigheder og eventuelt særinteresser omkring barnet kan således især belaste kommunikations- og beslutningsprocesser omkring barnet, om end det bemærkes, at det formentligt er de færreste elever, der på samme tid opnår at være i kontakt med alle fire forvaltninger.²⁶ Der findes ingen analyser af erfaringer fra et enstrengt myndighedssystem, der kan dokumentere, at det skulle være en fordel, at den almindelige undervisning og specialundervisningen er samlet hos en og samme myndighed og dermed eventuelt giver øgede muligheder for koordination og helhed i specialundervisningstilbuddet inden for både undervisnings- og socialområdet. Det gælder særligt for de enkeltintegrerede elever, at et entydigt myndighedsansvar vurderes at kunne fremme styringen mv., samtidigt med at der fortsat sikres en struktur med tilstrækkelig faglighed.

Med ændringen af folkeskoleloven i 2000 var det formålet at understøtte en klar opgavefordeling på området, så kommunerne fik incitament til at finde lokale løsninger for de elever, hvis behov for vidtgående specialundervisning kan tilgodeses på de almindelige folkeskoler. Modsat skulle elever med vidtgående behov have adgang til undervisning på skoler, hvor den påkrævede specielle undervisningsekspertise var til stede.

39.6. Effektivitet

Mål- og rammestyringsprincippet medfører, at opstilling af mål for skolevæsenet og opfølgning på evaluering af, om målene er nået, er blevet vigtige og helt centrale styringsredskaber. En lidt ældre analyse fra 1997 viste, at tre ud af fire kommuner havde taget fat på at gennemføre mål- og rammestyning. Analysen viste også, at det var i de større kommuner, man var gået i gang.²⁷

²⁶ Fælles social- og skoleforvaltninger findes i ca. halvdelen af landets kommuner (typisk de mindre kommuner) med en stigende tendens. I knap halvdelen af amterne er social- og specialundervisningsopgaven samlet i en fælles forvaltning.

²⁷ Undervisningsministeriet, *Tilstandsrapport for folkeskolen*, 1997. Der konkluderes, at folkeskolerne i de større kommuner oftere har opstillet udviklingsmål og handleplan (85,5 pct.), mens det blandt de mindste kommuner kun var godt en ud

En analyse foretaget af AKF til brug for Strukturkommissionens arbejde viser, at der på kort sigt er asymmetri i tilpasningen af kommunens udgifter til udviklingen i elevtal. Især når elevtallet falder, tilpasser kommunerne sig meget langsomt, hvilket betyder kraftigt stigende udgifter pr. elev ved elevfald, jf. *figur 39.1. afsnit 39.1.3*.²⁸ Ifølge analysen vil de relative ændringer i elevtallet typisk være større i små kommuner. Faktorer som andelen af tosprogede elever, kommunens velstand, andelen af elever fra socialt udsatte familier og kommunens urbaniseringsgrad medvirker alle til at forklare variationen i kommunernes ressourceforbrug på folkeskolen.²⁹ Meget tyder dog på, at de mellemstore kommuner har lavere enhedsomkostninger pr. elev end de små og helt store kommuner. Indenrigsministeriet viser således i en analyse fra 2000, at udgiften pr. elev i kommuner med mellem 18.000 og 70.000 indbyggere er mellem 2.600 og 3.800 kr. lavere pr. elev end i kommuner med under 5.500 indbyggere, jf. *figur 39.7*. Analysen viste endvidere, at urbaniseringsgrader ikke var signifikante i forhold til en forklaring af folkeskoleudgifterne pr. 7-16-årige.³⁰

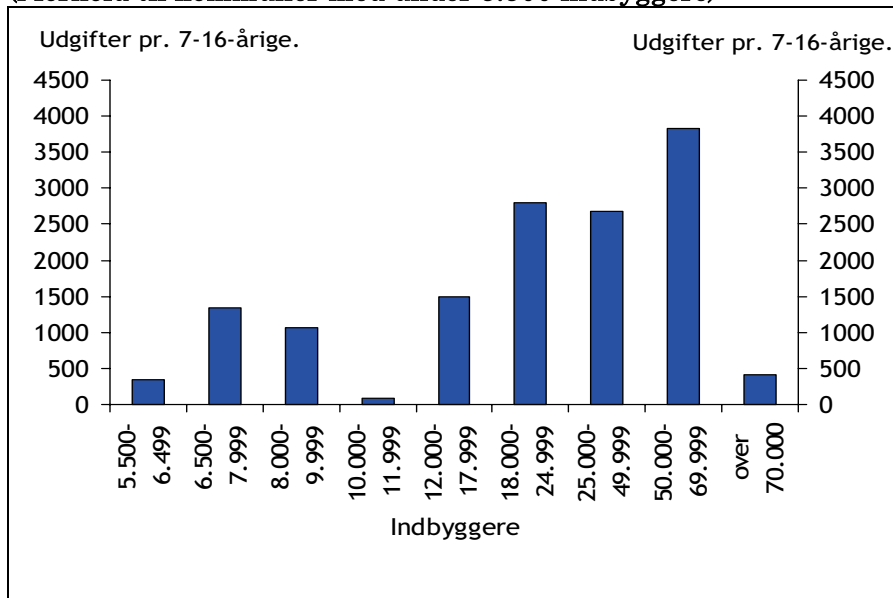
af fire (25,4 pct.). Ligeledes evalueres der i vid udstrækning på målene i de større kommuner og kun i beskedent omfang i de små kommuner.

²⁸ AKF, *Determinanter for kommunernes udgifter til folkeskolen*, 2003.

²⁹ Se eksempelvis også AKF, *Ressourceforbruget i folkeskolen; Forskelle mellem kommuner*, 1999.

³⁰ Jf. blandt andet Indenrigsministeriet, *Størrelseseffekter i den kommunale sektor*, 2000.

Figur 39.7. Forskelle i korrigerede folkeskoleudgifter pr. 7-16-årige (i forhold til kommuner med under 5.500 indbyggere)



Kilde: Indenrigsministeriet, *Størrelses effekter i den kommunale sektor*, maj 2000.

Stordriftsfordele på folkeskoleområdet er også fundet af Kurt Houlberg. Houlberg viser, at der kontrolleret for blandt andet urbaniseringsgrader, velstand, vækst i antal elever samt antal børn af enlige forsørgere er tale om en nærmest entydig lineær stordriftsfordel på folkeskoleområdet. Således er eksempelvis udgiften pr. elev godt 1.650 kr. lavere i kommuner med 50-100.000 indbyggere sammenlignet med udgiften pr. elev i kommuner med mellem 8.000 og 16.000 indbyggere. Modsat Indenrigsministeriets analyse finder Houlberg imidlertid stordriftsfordele blandt også de største kommuner med over 100.000 indbyggere. Udgiften pr. elev blandt de helt store kommuner var ca. 800 kr. lavere end i kommuner med mellem 50-100.000 indbyggere.³¹ Den helt dominerende for-

³¹ Den statistiske test viser, at udgiftsforskellen mellem referencekommunestørrelsen (8.000---16.000 indbyggere) og kommunestørrelseskategorierne i intervallet under 4.000---50.000 indbyggere ikke er signifikant ved et 5 pct.s signifikantniveau. Dog er forskellen signifikant for referencestørrelsen og kommuner med mellem 50---100.000 indbyggere og næsten signifikant i forhold til kommuner med over 100.000 indbyggere.

klaringsfaktor er velstand – det vil sige jo rigere en kommune er, desto mere bruger kommunen på folkeskolen pr. 7-16-årige.³²

I en AKF-undersøgelse fra 1999 understøttes påvisning af tendensen til stordriftsfordele yderligere. Analysen viser, at en kommune med dobbelt så mange elever som en anden kommune alt andet lige vil have godt 3 pct. lavere udgifter pr. elev end den mindre kommune – også når der kontrolleres for urbaniseringsgrader m.m.³³ AKF-undersøgelsen peger på stordriftsfordele i skoleadministration og i oprettelsen af klasser, hvor lave klassekvotienter lettere kan undgås, hvis man har et stort elevgrundlag som årsagen til lavere udgifter pr. elev i større kommuner. Dette dokumenteres dog ikke i analysen.

Undervisningsministeriet har vist, at en konkret stordriftsfordel i de større kommuner er et lavere gennemsnitligt antal elever pr. ledelsesårsværk. Antallet af elever pr. ledelsesårsværk er ca. 160 i kommuner med under 5.000 indbyggere, mens det stiger støt til godt 229 i kommuner med over 50.000 indbyggere, jf. *tabel 39.2. afsnit 39.1.3.*

39.7. Særlige problemstillinger og forventede udviklingstendenser

Finansministeriets beregninger i 2002 viste, at elevtalsudviklingen alene vil medføre samlede merudgifter til folkeskolen i størrelsesordenen 1 mia.kr. i perioden 2000-2010, hvis ikke kommunerne formåede at udnytte stordriftsfordelen ved elevvæksten og reducere enhedsomkostningerne pr. elev. Hertil kommer udgiftsvækst som følge af øvrige faktorer (øget andel af tosprogede, fortsat vækst i specialundervisning osv.), som alt andet lige ville medføre en yderligere merudgift til folkeskolen frem mod 2010 på ca. 3,5 mia.kr.

³² AKF, *Kommunale stordriftsfordele – hvor finder vi dem, og hvor store er de?*, 2000.

³³ AKF, *Ressourceforbruget i folkeskolen: Forskelle mellem kommuner*, 1999.

De enkelte kommuner står således i lyset af ikke mindst udgiftspresset over for en række store og vigtige udfordringer i de kommende år, jf. *boks 39.10*.

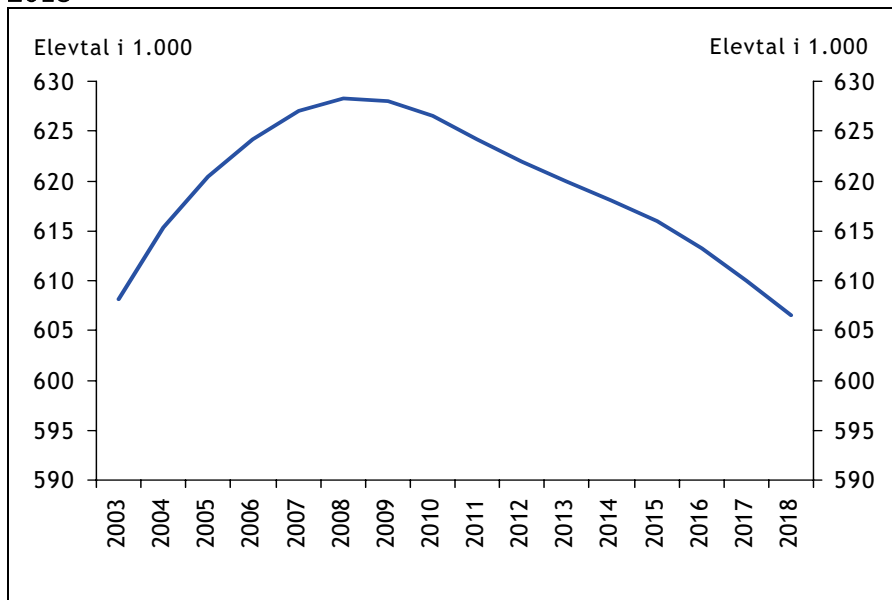
Boks 39.10. Hovedudfordringer i løsning af folkeskoleopgaven

- Den demografiske udvikling – markante udsving i elevtallene.
- Sikre en faglig styrkelse samtidig med en reduktion i udgiften pr. elev.
- Sikre en mere effektiv indsats i specialundervisningen.

39.7.1. Den demografiske udvikling

Det samlede elevtal i folkeskolen er vokset siden 1994/95. Væksten vil fortsætte frem til ca. 2008, hvorefter elevtallet igen vil falde, jf. *figur 39.8*.

Figur 39.8. Forventet udvikling i elevtallet i folkeskolen, 2003-2018



Kilde: Undervisningsministeriet, egne beregninger 2003.

Elevvæksten varierer betydeligt mellem store og små kommuner. Således har de mindste kommuner med under 5.000 indbyggere haft en negativ elevtilvækst i perioden fra 1994/95 og frem mod i dag, mens elevvæksten har fundet sted i de større kommuner. Fra

2002 og frem til 2008-2010 vil alle kommuner opleve en vis elevvækst, men den vil være størst i de store kommuner. Efter 2008-2010 vil elevtallet atter falde – mest i de mindre kommuner. Behovet for kapacitetstilpasning er således ujævnt fordelt mellem store og små kommuner, jf. *tabel 39.3*.

Tabel 39.3. Indekseret udvikling i antallet af 7-16-årige, 2002-2015

| Kommunestørrelse | 2002 | 2005 | 2010 | 2015 |
|---------------------|------|-------|-------|-------|
| Under 5.000 | 100 | 101,3 | 97,8 | 89,9 |
| 5.000-10.000 | 100 | 104,2 | 104,3 | 98,7 |
| 10.000-20.000 | 100 | 105,2 | 106,0 | 101,1 |
| 20.000-50.000 | 100 | 105,1 | 106,2 | 101,7 |
| Over 50.000 | 100 | 106,1 | 109,8 | 107,7 |

Anm.: Indeks: 2002 = 100.

Kilde: Undervisningsministeriet, 2002.

Historisk set har kommunerne som nævnt haft svært ved at tilpasse skolekapaciteten i nedadgående retning.³⁴ Den skitserede elevtalsudvikling vil sætte fokus på et sådant behov og må formodes at sætte kommunerne – og helt særligt de små kommuner med fallende elevtal – under et markant øget pres for kapacitetstilpasning i fremtiden, hvis ikke udgifterne pr. elev igen skal stige væsentligt.

Det bemærkes i denne sammenhæng, at det er den kommunale erfaring, at den lokalpolitiske beslutningskraft til gennemførelse af eksempelvis skolestrukturændringer traditionelt har været svagere i mindre kommuner. Dette gælder især på landet, hvor kommunerne i højere grad har skullet tage hensyn til landsbyoverlevelse og lignende faktorer.

39.7.2. En styrkelse af fagligheden og en reduktionen i udgifterne pr. elev

Trods den store ressourceindsats i den danske folkeskole viser tidligere omtalte PISA-undersøgelse, at danske elever i såvel læsning, matematik og naturfag kun klarer sig lige under eller lige over det internationale gennemsnit.

³⁴ AKF, *Ressourceforbruget i folkeskolen; Forskelle mellem kommuner*, 1999.

Der er med folkeskoleforliget fra efteråret 2002 sat fokus på faglighed blandt andet ved tildeling af flere timer til dansk og matematik på de mindste klassetrin samt indførelsen af bindende trinmål på udvalgte klassetrin og fag. Et styrket fagligt niveau i folkeskolen og en reduktion af udgiften pr. elev indebærer en særlig udfordring for den økonomiske styring og opgaveløsning i folkeskolen.

39.7.3. En mere effektiv indsats i specialundervisningen

Udgiftspresset på folkeskoleområdet er ikke mindst i 1990'erne opstået som følge af øget anvendelse af specialundervisning, jf. *afsnit 39.1.3*. Det har således indgået som et element i regeringens aftale med kommunerne om kommunernes økonomi for 2003 og igen i aftalen om kommunernes økonomi for 2004, at der var behov for en mere målrettet faglig og økonomisk styring af specialundervisningen.

Det har også indgået i overvejelserne, at der er behov for en mere gennemsigtig og hensigtsmæssig overordnet styring af området, således at det kan sikres, at der ikke sker kassetænkning til skade for den indsats, der ydes over for eleverne.

39.8. Styrker og svagheder ved den nuværende struktur

Kommunerne er i løbet af de sidste 30 år blevet tildelt et øget ansvar for folkeskoleopgaven, hertil kommer, at kommunerne via øget fokusering på mål- og rammestyring samtidigt har opnået et stadig stigende lokalt råderum i løsningen af opgaven. Fra 2002 er der dog blevet lagt øget vægt på centralt fastsatte mål for undervisningen i folkeskolen.

I dag løses opgaven af kommunale enheder med betydeligt forskellige karakteristika. Et af disse er størrelsen. Ovenstående har indikeret, at der netop til kommunestørrelsen knytter sig en række svagheder og ulemper i relation til kommunernes mulighed for at optimere blandt andet det faglige udbytte og de økonomiske ressourcer.

Andelen af elever pr. ledelsesårsværk er mindre i de store kommuner end i de små kommuner, og mellemstore kommuner har generelt færre udgifter pr. elev end de små kommuner. Der synes at være en tendens til, at større kommuner hurtigere kan omstille sig og tilpasse sig nye udfordringer og krav til undervisningen. Ligeledes synes større enheder at have bedre muligheder for at etablere stærkere faglige skolemiljøer, og det vurderes, at større enheder bedre bør kunne sikre den løbende ajourføring med faglig speciallisterviden i forvaltningen, i PPR-arbejdet og på de enkelte skoler i den løbende almindelige undervisning og i specialundervisningen.

At større enheder har bedre muligheder for at etablere et dækkende og kvalificeret tilbud inden for en bred vifte af opgaver, gør sig også gældende inden for specialundervisningen. Det er vurderingen, at mindre kommuner har vanskeligere ved at give et ensartet og dækkende tilbud inden for eksempelvis den almindelige specialundervisningen. Dette kan skyldes manglende planlægningskompetence og mulighed for specialisering på en bred vifte af opgaver.

Det er endvidere vurderingen, at den nuværende struktur, hvor flere myndigheder kan være involveret i den samme specialundervisningsopgave på samme tid, kan have uheldige konsekvenser for den service og den faglighed eleverne i specialundervisningen præsenteres for. Hertil kommer, at en uigennemsigtig struktur på området kan skabe risiko for øget incitament til kassetænkning på området.

Boks 39.11. Styrker og svagheder ved den nuværende organisering

Styrker ved den nuværende organisering:

- Næsten hele folkeskoleopgaven er samlet hos kommunerne.
- De specialiserede opgaver er henlagt under større geografiske enheder, der i højere grad kan medvirke til at sikre en faglig og økonomisk bæredygtig opgavevaretagelse.
- Borgertilfredshedsundersøgelser viser en svag tendens til, at forældreindflydelse, aktivitet og tilfredshed er lidt større, når opgaven løses i mindre enheder.

Svagheder ved den nuværende organisering:

- Folkeskoleopgaven løses af kommuner med forskellige muligheder. Der synes at være en tendens til, at større kommuner har bedre muligheder for:
 - at etablere større skoler, hvor et inspirerende og stærkt fagligt miljø bedre kan trives
 - at sikre, at marginalt flere elever opnår en ungdomsuddannelse
 - at omstille og tilpasse sig nye udfordringer og krav til undervisningen og andre folkeskolerelaterede opgaver hurtigere, herunder fastlægge overordnede retningslinjer og politikker i forhold til særlige områder på folkeskoleområdet (eksempelvis frit valg, undervisning af to-sprogede osv.)
 - at sikre en bedre løbende ajourføring med faglig specialistviden i forvaltningen og PPR-arbejdet m.m
 - at begrænse ressourceforbruget pr. elev – dog er udgiften pr. elev i de helt store kommuner på linje med udgifterne i de små
 - at tilpasse sig udsving i elevtallet.
- Der er indikationer på, at mindre kommuner har vanskeligere ved at give et ensartet og dækkende tilbud inden for eksempelvis specialundervisningen på grund af manglende planlægningskompetence i forhold til opgaven.
- Manglende entydig placering af finansierings- og beslutningsansvar i den samlede specialundervisning kan svække koordinationen og potentialet for opnåelse af synergieffekter mellem den almindelige undervisning samt den almindelige og vidtgående specialundervisning. Dog sikrer den nuværende opgavefordelingen i lyset af den eksisterende kommunale struktur, at opgaven med de økonomiske og fagligt tungeste elever i dag varetages på et administrativt niveau, der er fuldt fagligt og økonomisk bæredygtigt.
- Den nuværende struktur med flere myndigheder involveret i enkelte af folkeskolens opgaver kan have uheldige konsekvenser for den service og faglighed, der leveres over for borgerne. Dertil kommer, at der også kan opstå uheldige incitamenter til kassetænkning.

40

Ungdomsuddannelsesområdet

40.1. Sammenfatning

Ungdomsuddannelsesområdet består af de gymnasiale uddannelser, de erhvervsrettede ungdomsuddannelser og de individuelle ungdomsuddannelser.

Ungdomsuddannelsesområdet er i hovedsagen organiseret på to måder:

- Undervisningsministeriets selvejersmodel med taxameterstyring og udbredt mål- og rammestyring på erhvervsuddannelserne (EUD) samt delvis indholdsstyring på højere handelseksamen (hhx) og højere teknisk eksamen (htx).
- Delt myndighedsansvar med amterne som institutionsejere og med staten som ansvarlig og styrende med detaljeret indholdsstyring på især højere forberedelseseksamen (hf) og det almene gymnasium, men mindre på social- og sundhedsuddannelserne (SOSU).

Langt de fleste unge bliver optaget på den ungdomsuddannelse, de ønsker, og det er den generelle vurdering, at den lovsikrede ret til indflydelse sikrer, at der næppe er nogen sammenhæng mellem amtets/kommunens størrelse og borgernes og brugernes mulighed for indflydelse og inddragelse på ungdomsuddannelsesområdet. Skolernes organisatoriske forankring i amterne eller i den selvejende institutionsmodel har dog betydning for borger-/brugerindflydelsen. Den almindelige borgerindflydelse på de amtslige uddannelser går primært via amtsrådsvalgene. På de erhvervsrettede uddannelser er de lokale arbejdsmarkedsparter repræsenteret i skolebestyrelserne. På de offentlige almene gymna-

siale uddannelser gælder i lighed med de erhvervsrettede uddannelser, at bestyrelserne omfatter repræsentanter for såvel amtsrådet som kommunalbestyrelsen i skolens opland, forældre, elever samt eventuelle andre grupper og organisationer efter lokalt behov.

Elevernes valg af ungdomsuddannelse varierer fra kommune til kommune og fra amt til amt. Den ukorrigerede sammenhæng mellem det almene gymnasiums beliggenhed og de unges valg af den almene gymnasiale uddannelse er stærkt positivt, således at andelen af unge, der vælger gymnasiet, er størst i de kommuner, hvor et gymnasium er beliggende. Imidlertid er sammenhængen mellem elevernes kommunale tilhørsforhold og elevernes valg af handelskoler eller teknisk skole kun henholdsvis svagt positivt og direkte negativt.

Mens de gymnasiale uddannelser over de sidste ti år har oplevet et fald i elevtallet har de erhvervsrettede uddannelser – trods et generelt fald i ungdomsårgangene – oplevet elevvækst. En del af elevvæksten skyldes imidlertid en øget tilgang af specielt voksen elever på EUD-uddannelserne. Det er også på de erhvervsrettede uddannelser, at frafaldet er størst, men der foreligger ingen analyser, der kan dokumentere nogen sammenhæng mellem eksempelvis amternes størrelse eller organisatorisk forankring af skolerne og frafaldsprocenterne.

Der er meget begrænset viden om effektivitet, faglig kvalitet og bæredygtighed på ungdomsuddannelser set i tilknytning til strukturelle forhold generelt. Det er dog vurderingen, at det i relation til primært den faglige bæredygtighed er væsentligt at sikre, at institutionerne ikke bliver for små. Det nuværende tostrengede myndighedsansvar med detaljeret central indholdsstyring kan medføre uhensigtsmæssigheder i forhold til amternes muligheder for økonomisk prioritering inden for området. Et centralt fokus på et bestemt indsatsområde kan besværliggøres ved ikke at blive modsvarret af amternes og de selvejende institutioners prioritering. Modsat må det bemærkes, at styrken ved et decentralt system netop er muligheden for lokal tilpasning.

Den økonomiske styring af det almene gymnasium er i mange år blevet vanskeliggjort af detaljerede regelsæt omkring timesty-

ringsmodel, årstimental osv. Den kommende gymnasiereform forventes imidlertid at medføre mere fleksibilitet på en række af disse områder.

Udfordringerne i de kommende år må forventes at blive præget af bestræbelser på fortsat at udvikle og sikre et uddannelsessystem med høj faglig standard, kvalitet, relevans og fleksibilitet samt fortsat fokus på at sikre en høj gennemførselsprocent på ungdomsuddannelserne. Samtidig udsættes ungdomsuddannelsesområdet for et voldsomt demografisk og økonomisk pres, idet antallet af 15-19-årige stiger med 25 pct. frem til 2015. Det demografiske pres vil kunne medføre øgede rekrutteringsvanskeligheder med hensyn til fornyelsen og udviklingen af lærerstaben på en række uddannelser.

Der ligger et potentiale i forhold til såvel styrkelsen af den faglige bæredygtighed og effektiviteten i institutionsdriften i et tættere tværinstitutionelt samarbejde mellem eksempelvis almene gymnasier og de erhvervsgymnasiale afdelinger (hxx/htx) på erhvervsskolerne. Imidlertid findes en række barrierer og problemer for et udvidet samarbejde, hvis løsning yderligere vanskeliggøres af den nuværende struktur. Inden for det amtskommunale styringsområde findes i dag et tæt samarbejde mellem det almene gymnasium og hf-uddannelsen, der i betydeligt omfang udbydes på samme institution.

40.2. Beskrivelse af opgaver på ungdomsuddannelsesområdet

Ungdomsuddannelsesområdet omfatter tre typer af uddannelser, jf. *boks 40.1*. De gymnasiale og erhvervsrettede ungdomsuddannelser giver henholdsvis generel studie- og erhvervskompetence, mens de individuelle ungdomsuddannelsestilbud ikke giver en velbeskrevet kompetence, idet disse forløb typisk er tilrettelagt for unge, som ikke har forudsætninger for at påbegynde en af de generelle ungdomsuddannelser.¹

¹ EUD-uddannelsen giver dog en formel erhvervskompetence.

Boks 40.1. Forvaltningsmæssig ansvarsplacering for ungdomsuddannelserne

- *De gymnasiale uddannelser:*
Erhvervsgymnasiale uddannelser (hhx og htx): Staten.
Det almene gymnasium og hf: Staten og amterne.
- *De erhvervsrettede ungdomsuddannelser:*
Erhvervsuddannelser (EUD) og landbrugsuddannelser: Staten.
Social- og sundhedsuddannelserne (SOSU): Staten og amterne.
- *De individuelle ungdomsuddannelsesstilbud:*
Træningsskolens arbejdsmarkedsuddannelser (TAMU): Staten.
Produktionsskolerne og Erhvervsgrunduddannelsen (EGU):
Staten og kommunerne.

De to helt centrale myndigheder på ungdomsuddannelsesområdet er staten og amterne. Staten fastsætter de overordnede rammer for alle uddannelser og varetager ydermere myndighedsansvaret for driften af de erhvervsgymnasiale uddannelser (hhx og htx), erhvervsuddannelserne (EUD), landbrugsuddannelserne samt de individuelle ungdomsuddannelsesstilbud på produktionsskolerne og træningsskolens arbejdsmarkedsuddannelser (TAMU). Amterne har driftsansvaret for hovedparten af de øvrige uddannelser.

De to største ungdomsuddannelsesområder er de erhvervsrettede ungdomsuddannelser med ca. 120.000 elever og de gymnasiale uddannelser med næsten 100.000 elever, jf. *tabel 40.1*.

Tabel 40.1.: Ungdomsuddannelserne, 2000

| | Uddannelse | Antal institutioner | Samlet driftsudgift | Antal elever |
|--|---------------------------|---------------------|---------------------|--------------|
| <i>Erhvervsrettede uddannelser</i> | EUD..... | 109 | 2.700 mio.kr. | 105.949 |
| | SOSU..... | 29 | 356 mio.kr. | 13.125 |
| | Landbrugsuddannelser..... | 19 | 66 mio.kr. | 2.139 |
| <i>Gymnasiale uddannelser</i> | Det almene gymnasium..... | 135 | 3.840 mio.kr. | 52.427 |
| | Hf..... | 71 | | 10.718 |
| | Hhx..... | 54 | 829 mio.kr. | 26.078 |
| | Htx..... | 39 | 402 mio.kr. | 7.412 |
| <i>Individuelle ungdomsuddannelser</i> | Produktionsskole .. | 104 | 425 mio.kr. | 5.010 |
| | TAMU..... | | 52 mio.kr. | 694 |

Kilde: Undervisningsministeriet, *Økonomi og aktivitetsoplysninger vedr. TAMU stammer fra TAMU's virksomhedsregnskab for 2000, 2003*. Tal fra landbrugsuddannelserne stammer fra finansloven. Økonomi for SOSU, som stammer fra Amtsrådsforeningen.

Af tabel 40.1. fremgår det, at det er det almene gymnasium med knap 4 mia.kr. samt EUD med knap 3 mia.kr., der er de udgiftstunge ungdomsuddannelser.

Ungdomsuddannelsesområdet er overordnet betragtet organiseret efter to væsentligt forskellige styringskoncepter: 1) statsligt myndighedsansvar med decentralt selveje (Undervisningsministeriets selvejemodel, hvor (lokale) erhvervsinteresser ofte har indflydelse i form af bestyrelsesmedlemskab på de enkelte uddannelsesinstitutioner), og 2) delt myndighedsansvar mellem staten og amterne, hvor amterne primært varetager opgaver orienteret mod driften af uddannelsesinstitutionerne, jf. *boks 40.2*.

Boks 40.2. Styringsmodeller på ungdomsuddannelsesområdet

Undervisningsministeriets selvejemodel:

Selvejeformen og taxameterfinansiering er de grundlæggende elementer. Modellen omfatter erhvervsskolerne (EUD og erhvervsgymnasiale uddannelser), landbrugsskolerne samt produktionsskoler og i et vist omfang private gymnasier, private hf-kurser samt private studenterkurser.

Styringsmodellen indebærer, at de enkelte institutioner har store frihedsgrader i tilrettelæggelsen af opgaveløsningen inden for de politiske mål og generelle økonomiske, lovgivningsmæssige og aftalemæssige rammer, der gælder for de samlede institutionssektorer. De store frihedsgrader betyder også, at der generelt ikke eksisterer det samme detaljerede tilsyn med kvaliteten i uddannelserne, som det eksempelvis er kendt fra folkeskolen og det almene gymnasium, hvor tilsynsfunktionerne dog også er forskellige. De erhvervsgymnasiale uddannelser er underlagt mere detaljerede regler end erhvervsuddannelserne.

Uddannelsernes indhold og kvalitet styres dog for alles vedkommende gennem bekendtgørelsesregler om de enkelte uddannelsers målsætninger, indhold, omfang, struktur, lærerkvalifikationer, evalueringer m.m.

Delt myndighedsansvar mellem amter og staten:

Modellen omfatter det almene gymnasium, hf og SOSU-uddannelserne.

Undervisningsministeriet og amterne deler myndighedsrollen. Undervisningsministeriet udsteder regler om formål, indhold samt eksamen. Reglerne er meget detaljerede for så vidt angår gymnasiet og hf, men mindre detaljerede på SOSU-området. Undervisningsministeriet fører endvidere et centralt pædagogisk tilsyn med undervisningen i gymnasiet og hf. For SOSU-uddannelserne er det indholdsmæssige tilsyn og kvalitetskontrollen hovedsageligt en amtslig opgave. For alle tre uddannelser er det amterne, der fungerer som institutionsejerne, og det er amterne, der skal skabe rammer og økonomiske forudsætninger for driften og udviklingen af institutionerne.

Institutionerne har store frihedsgrader i opgaveløsningen inden for de politiske mål og generelle økonomiske, lovgivnings- og aftalemæssige rammer, der gælder inden for området, og amternes ansvar for økonomien i uddannelserne giver mulighed for forskellige prioriteringer på tværs af amtsgrænser og for implementeringen af en regional uddannelsespolitik.

Hvor der i selvejemodellen i et vist omfang opereres med mere eller mindre udbyggede former for outputstyring, har Undervisningsministeriet traditionelt haft stor fokus på indholdsstyring på gymnasieområdet. Fremover forventes dog et skift i retning af mere outputstyring.

40.2.1. Finansiering og beslutningskompetencen

Som boks 40.2. antyder, er sammenhængen mellem det økonomiske ansvar og beslutningskompetencen under selvejemodellen

relativt entydig. Det er staten, der fastsætter de økonomiske rammer via uddannelsestaxametrene, og det er staten, der fastsætter rammerne for uddannelsernes indhold via bekendtgørelser mv. De selvejende institutionen har naturligvis inden for disse rammer ansvaret for den nærmere tilrettelæggelse af undervisningen mv.

Som det fremgår af boks 40.2. har amterne det økonomiske ansvar for driften af de amtslige uddannelsesinstitutioner. På indholdssiden er det imidlertid Undervisningsministeriet, der eksempelvis via bekendtgørelser om uddannelsernes indhold og tilrettelæggelse fastsætter de overordnede rammer for uddannelserne. Det er således vurderingen, at jo stærkere statslig kontrol, der er med de amtslige uddannelser, desto mere svækkes principperne om, at beslutningskompetencen og det økonomiske ansvar bør følges ad.

40.3. Hovedtræk i udviklingen fra 1970

Nedenfor gives en kort gennemgang af de vigtigste indholdsmæssige ændringer på ungdomsuddannelsesområdet fra 1970 og frem til i dag, jf. *boks 40.3*.

Boks 40.3. De vigtigste ændringer på ungdomsuddannelsesområdet, 1970-2003

De gymnasiale uddannelser:

- 1973: Kommunale gymnasier overføres til amter.
- 1984: Htx etableres.
- 1986: Statslige gymnasier overføres til amter.
- 1989: Taxameterstyring på hhx/htx.
- 2003: Politisk aftale om reform af de gymnasiale uddannelser.

De erhvervsrettede ungdomsuddannelser:

- 1972: Forsøg med EFG iværksættes.
- 1977: Lov om EFG.
- 1990: Reform af erhvervsuddannelserne (afløser EFG).
- 1991: Indførelse af taxameterstyring på erhvervsskoler.
- 1991: SOSU etableres.
- 1992: Lov om landbrugsuddannelser.
- 1996: Indførelse af taxameterstyring på produktionsskolerne.
- 2000: EUD-reform (etablering af syv erhvervsfaglige fællesindgange).
- 2002: Reform af SOSU.
- 2003: Fleksibel indgang i grunduddannelsen på landbrugsskolerne.

De individuelle ungdomsuddannelser:

- 1985: Første produktionsskolelovgivning.
- 1991: TAMU etableres.
- 1993: EGU etableres.
- 1994: Fri Ungdoms Uddannelse (FUU) etableres.
- 1996: Produktionsskoler statsfinansieres.
- 2002: FUU afvikles.
- 2003: Produktionsskoletilrettelagt EGU.

På det *almengymnasiale område* har den faglige og indholdsmæssige styring siden 1848 været en statslig opgave, og indholdsstyringen af hf blev fra uddannelsens oprettelse (1967) gjort parallel med gymnasiets. Hverken kommunalreformen i 1970 eller de kommunale gymnasier og statsskolars overgang til amterne i henholdsvis 1973 og 1986 ændrede ved dette forhold.²

Regeringen vil over de kommende år gennemføre større reformer, blandt andet på de gymnasiale områder med virkning fra 2005. Inden for erhvervsuddannelserne skal der ske en fornyelse af vekselluddannelsesprincippet og skolepraktikordningen.

² Sorø Akademis skole overgik dog ikke til amterne i 1986.

Boks 40.4. Reform på gymnasieområdet

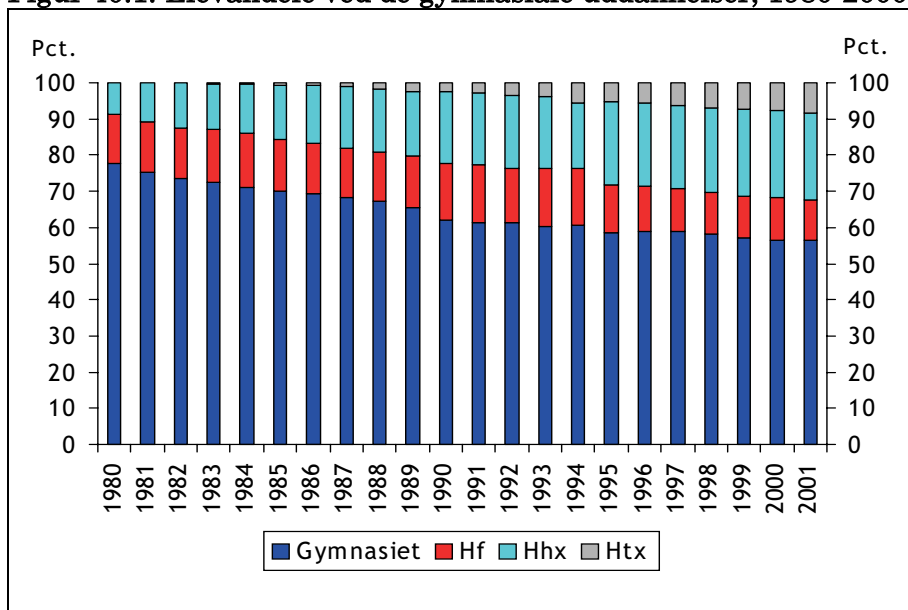
De vigtigste elementer er:

- Styrkelse af det faglige niveau og elevernes studiekompetence.
- Større fleksibilitet.
- Større frihedsgrader til institutionerne og en styrkelse af outputstyringen.
- Opretholdelse af fælles national standard.
- Ny rolle til amterne med at koordinere og godkende de enkelte skolars udbud af studieretninger mv.
- Decentralisering af flere pædagogiske funktioner til de enkelte institutioner.

På *de erhvervsgymnasiale uddannelser (hhx og htx)* blev der i 1989 indført en decentralisering af den økonomiske styring. Decentraliseringen indebar overgang til taxameterstyring (økonomi) og i et vist omfang mål- og rammestyring (indhold). Institutionernes mulighed for at tilrettelægge uddannelserne har derfor siden 1989 været kendetegnet af en udpræget grad af decentralisering, hvor eksempelvis skolernes bestyrelser selvstændigt ansætter skolens leder og tillige er blevet ansvarlig for skolens økonomi og tilrettelæggelsen af uddannelsen over for Undervisningsministeriet.

De erhvervsgymnasiale uddannelser har gradvis vundet indpas siden 1980'erne. Dog vælger godt 60 pct. af de unge, der tager en gymnasial uddannelse, fortsat det almene gymnasium, jf. *figur 40.1*.

Figur 40.1. Elevandele ved de gymnasiale uddannelser, 1980-2000



Anm.: Studenterkursus samt 1-årig hhx er ikke inkluderet.

Kilde: Undervisningsministeriet, *Tal der taler*, 2002.

Erhvervsuddannelserne (EUD) og landbrugsuddannelserne har siden overgangen til mål- og rammestyringen i slutningen af 1980'erne været kendetegnet ved en udpræget grad af decentralisering af især den økonomiske styring. Uddannelserne har endvidere altid bygget på vekseluddannelsesprincippet, dvs. vekslen mellem praktisk oplæring i en virksomhed og teoretisk undervisning. Særligt for landbrugsskolerne gælder, at de i perioden frem til 1991 var private selvejende institutioner. I 1992 blev skolerne imidlertid forankret som selvstændige institutioner i lov om uddannelsesinstitutioner for erhvervsrettet uddannelse i Undervisningsministeriet, hvorefter kommuner og amter siden har været repræsenteret i skolernes bestyrelse. Gennemsnitsalderen for elever, der påbegynder en EUD-uddannelse, er relativ høj. I 2000 lå den på 23 år, hvilket er en stigning på to år over en femårig periode.³ Også på SOSU-uddannelserne er gennemsnitsalderen for ele-

³ *Arbejdsgivernes Elevrefusion (AER), EUD-, SKP- og voksenuddannelse – udvikling i elevtallet 1995-2000*, 2001.

verne i uddannelsen høj, nemlig 34,3 år, hvilket er en stigning på 2,3 år over en femårig periode.⁴

SOSU-uddannelserne, der også er vekseluddannelser, har eksisteret siden 1991, hvor amterne blandt andet af hensyn til relationerne til sygehusvæsenet fik ansvaret for skoledriften.⁵ I forbindelse hermed blev indført et regionalt styrings-, dimensionerings- og finansieringssystem. I 1994 gennemførtes imidlertid en mulighed for statslig dimensionering af uddannelserne, hvormed undervisningsministeren kan pålægge amterne og kommunerne at oprette et mindste antal uddannelsespladser henholdsvis praktikpladser.⁶

Målgruppen for *de individuelle ungdomsuddannelsesstilbud (produktionsskoler, EGU og TAMU)* er bogligt svage unge, som typisk ikke kan gennemføre en ordinær ungdomsuddannelse og ofte har kontakt til det sociale system. Produktionsskolerne blev indført som skoleform i 1985 og var frem til 1996 kommunale, hvorefter staten overtog ansvaret for finansieringen og skoler overgik til selvejemodellen. I 1998 blev der af hensyn til den økonomiske styring indført kvotestyring på produktionsskolerne. Imidlertid viste dette sig uhensigtsmæssigt, hvorfor systemet to år senere blev afløst af en kommunal aktivitetsafhængig bidragspligt til produktionsskolerne. Kommunerne yder fortsat grundtilskud til en produktionsskole og har typisk en væsentlig indflydelse i skolens bestyrelse.

Efter en lovændring i 2002 er der åbnet for, at erhvervsgrunduddannelsen (EGU) nu også kan udbydes direkte af produktionsskoler og ikke kun af kommunerne og produktionsskolerne (begrænset målgruppe), som det hidtil havde været udgangspunktet.

Antallet af elever på de erhvervsrettede uddannelser er steget godt 15 pct. i den betragtede periode, mens antallet af elever på de gymnasiale uddannelser samlet set er faldet godt 5 pct. trods pæne stigninger i midten af 1990'erne, jf. *figur 40.2*. Således er der i dag

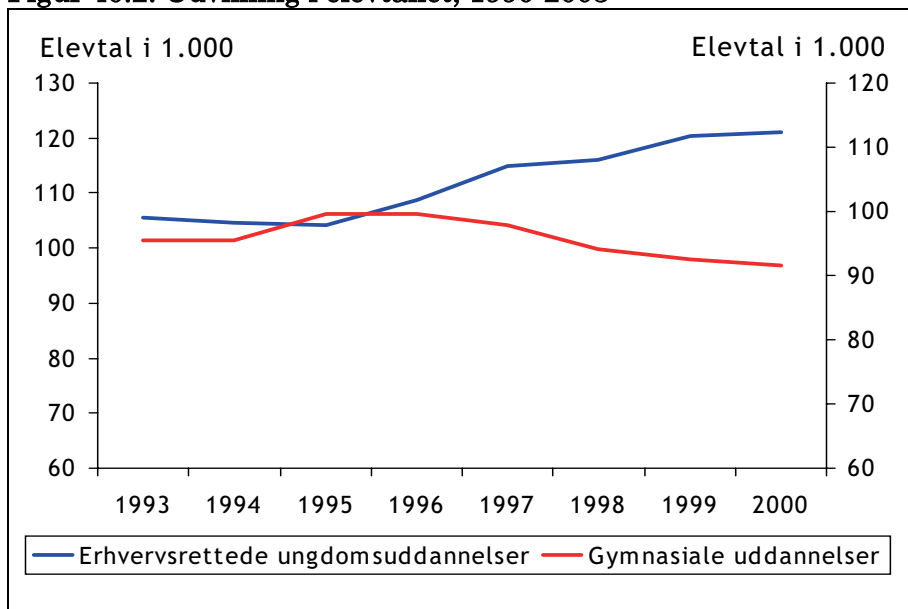
⁴ Fra 1996 til 2001 steg gennemsnitsalderen for elever under SOSU-uddannelse fra 32,0 til 34,3 år ifølge oplysninger fra ARF.

⁵ Samtidig overtog amterne en række statslige plejehjemsassistentskoler mv.

⁶ Kun én enkelt gang har der været statslig involvering på området, da undervisningsministeren krævede etableret et større antal uddannelsespladser i et amt.

godt 25 pct. flere studerende på de erhvervsrettede ungdomsuddannelser end på de gymnasiale uddannelser.

Figur 40.2. Udvikling i elevtallet, 1990-2003⁷



Kilde: Beregninger fra Undervisningsministeriet, 2003.

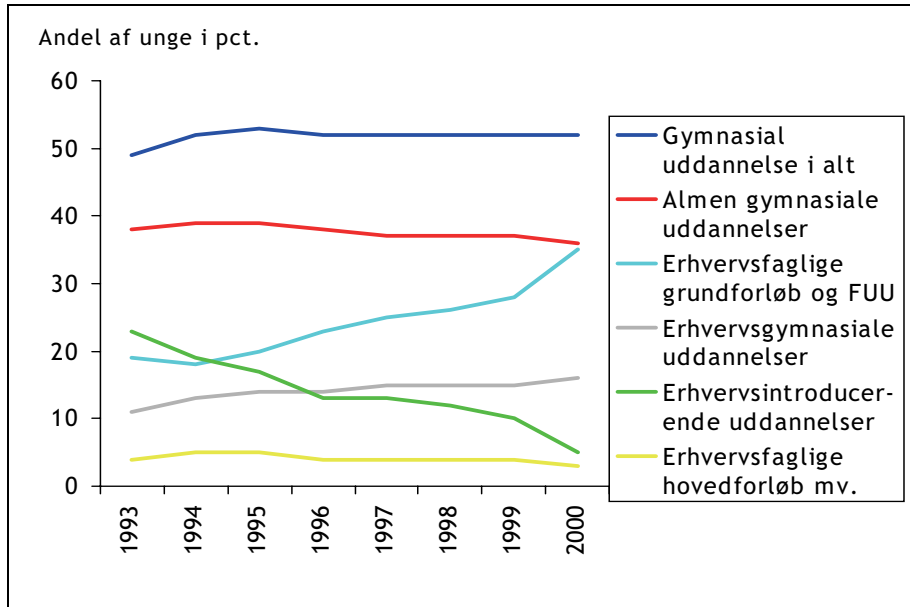
Figur 40.3. viser dog, at andelen af unge, der vælger en gymnasial uddannelse (almen eller erhvervsgymnasial) efter endt grundskoleforløb, har ligget konstant på ca. 50 pct. siden starten af 1990'erne. Faldet i antallet af unge, der vælger en gymnasial uddannelse, skyldes primært faldende ungdomsårgange og ikke ændrede præferencer for de gymnasiale uddannelser set under ét blandt de unge. Udviklingen tyder også på, at det er de erhvervsrettede uddannelser, der har samlet de elever op, som ikke tidligere har fået sig en ungdomsuddannelse.

Inden for kategorien af gymnasiale uddannelser er andelen af unge, der efter grundskolen har valgt en almen gymnasial uddannel-

⁷ *De gymnasiale uddannelser dækker:* Det almene gymnasium, hf, hhx (inklusive den 1-årige hhx) og htx. Undervisningsministeriets nøgletalsdatabase. *De erhvervsrettede uddannelser dækker:* EUD, SOSU og landbrugsuddannelserne. EUD og SOSU-tallene stammer fra Undervisningsministeriets nøgletalsdatabase, mens tallene fra landbrugsuddannelserne stammer fra finansloven (årselever).

se, dog faldet svagt siden 1993-1994. Modsat har andelen, der vælger en erhvervsgymnasial uddannelse, været stigende, jf. figur 40.3. Specielt er andelen af unge, der har efterspurgt et erhvervsfagligt grundforløb, stærkt stigende.

Figur 40.3. Andel af unge, der efter grundskolen fortsætter i andre uddannelser



Anm.: Der er i beregningerne taget højde for problematikken vedrørende dobbeltuddannelser. Procentsummeringen til over 100 skyldes eksempelvis, at såvel de "erhvervsgymnasiale uddannelser" og "almen gymnasiale uddannelser" er indeholdt i tallene for de "gymnasiale uddannelser i alt".

Kilde: Undervisningsministeriet, *Tal der taler*, 2002.

40.4. Borgerkontakt, brugerinddragelse og valgmuligheder for borgerne

40.4.1. Brugerinddragelse

På stort set alle ungdomsuddannelsesområder er både brugere og aftagere gennem lovgivningen sikret indflydelse på undervisningens tilrettelæggelse og institutionernes øvrige drift, jf. boks 40.5. På dette punkt vurderes det, at der ikke er principielle forskelle mellem de amtslige og de selvejende institutioner, om end der na-

turligvis er forskelle på de enkelte uddannelsesområder. Det må endvidere formodes, at den lovsikrede ret til indflydelse sikrer, at der næppe er nogen sammenhæng mellem kommunens/amtets størrelse og borgernes samt brugernes muligheder for indflydelse og inddragelse på uddannelsesområdet.

Boks 40.5. Borger- og brugerinddragelse

Borgernes/brugernes indflydelse på ungdomsuddannelsesområdet sikres gennem tre kanaler:

- Brugernes (elevernes og forældrenes) direkte indflydelse i skolebestyrelser, elevrådsarbejde mv., som sikres gennem lovgivningen om demokrati i uddannelsessystemet.
- Aftagernes (f.eks. arbejdsmarkedets parter mv.) direkte indflydelse i bestyrelser ved skoler med erhvervsrettede uddannelsesstilbud.
- Borgerindflydelse gennem deltagelse i valg til Folketinget eller amtsråd og kommunalbestyrelser.

For så vidt angår inddragelsen og indflydelse, er der forskel på de selvejende institutioner og de amtsligt styrede uddannelser. Ved de selvejende institutioner findes selvstændige skolebestyrelser med bredt økonomisk ansvar og med et vist ansvar for undervisningens tilrettelæggelse samt ansvar for ansættelsen af skoleledere m.m. Skolebestyrelserne består af repræsentanter for medarbejdere, elever og forældre, kommune og amt samt eksterne repræsentanter fra arbejdsmarkedets parter (DA og LO). Dette giver disse grupper gode muligheder for direkte indflydelse på uddannelsernes tilrettelæggelse på erhvervsskolerne og de øvrige selvejende institutioner under Undervisningsministeriet.

På de almene gymnasieskoler og på SOSU-skolerne findes i bestyrelserne repræsentanter fra samme grupper som ved de selvejende institutioner samt eksterne repræsentanter fra eksempelvis de videregående uddannelsesinstitutioner. Repræsentanter for arbejdsmarkedets parter kan således efter lokalt behov også indgå i bestyrelserne på de amtslige uddannelser.

40.4.2. Valgmuligheder for borgerne

På ungdomsuddannelsesområdet er der store muligheder for frit at vælge uddannelsesinstitution – forudsat at brugeren opfylder adgangskravene for den pågældende uddannelse, jf. *boks 40.6*. Endvidere understøttes den unges valg af uddannelsessted inden for

alle ungdomsuddannelser ved, at der inden for visse rammer ydes tilskud til befordring mellem hjem og skole.

Langt de fleste unge bliver optaget på den uddannelse og skole, de ønsker. Denne antagelse bekræftes af, at der er meget få konkrete klager over manglende muligheder for optagelse.

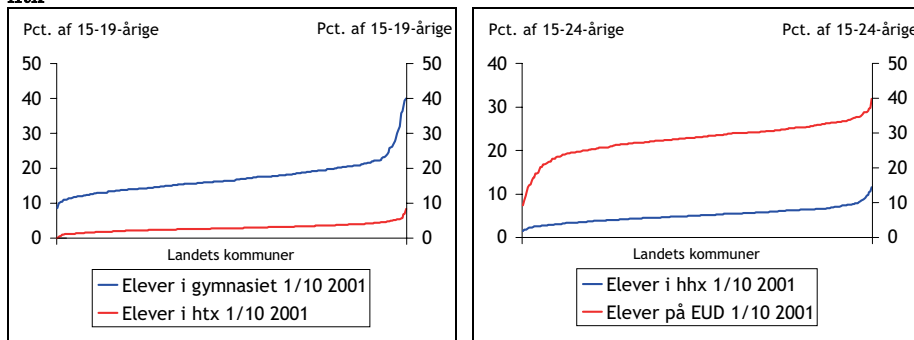
Boks 40.6. Valgmuligheder for borgerne i ungdomsuddannelserne

| | <i>Valgmulighed</i> | <i>Praksis</i> | <i>Begrænsninger</i> |
|-----------------------------|---|--|---|
| <i>Det almene gymnasium</i> | Valgmulighed af skole inden for og på tværs af amtsgrænser. | Ansøgere kan anføre tre prioriterede skoleønsker. Fordelingsudvalg forestår fordelingen af ansøgerne og tager hensyn til blandt andet afstand og transportmuligheder mellem ansøgernes bopæl og skolerne. Eleverne er sikret optagelse på skoler med ledig kapacitet. | Amtsrådene skal sikre kapacitet i et sådant omfang, at alle ansøgere, der opfylder optagelsesbetingelserne, kan optages. Mere end 90 pct. af alle ansøgere får deres 1. prioriterede skoleønske opfyldt. Mindre end 4 pct. henvises til skoler, de ikke ønsker. |
| <i>Htx/hhx</i> | Valgmulighed af skole mellem selvejende erhvervsskoler. | Skoler kan optage elever, der tilmeldes efter tilmeldingsfristens udløb eller ansøgere, der ikke opfylder de objektive betingelser for deltagelse – dog kun hvis skolen skønner, at eleven vil kunne gennemføre | Det er erfaringen, at stort set alle optagelsesønsker opfyldes. |
| <i>Erhvervsuddannelser</i> | Valgmulighed af skole mellem selvejende erhvervsskoler. | Skolerne beslutter selv optaget i lighed med htx/hhx. Der findes en høj geografisk spredning af erhvervsuddannelserne, hvilket sikrer, at stort set alle ansøgere optages på de ønskede skoler. Der findes enkelte små og specialiserede uddannelser, der kun udbydes få steder. Ansøgere kan tilbydes skolehjem i tilknytning til disse | Der findes visse uddannelser med adgangsbegrænsning – eksempelvis hvor forhåndsftale om praktik kræves. Dertil kommer stor regional spredning på enkelte uddannelser, som også kan virke hæmmende for elevernes frie valg. Hovedreglen er dog, at alle ansøgere optages - enten ved henvisning til anden skole eller udsky- |

| | | | |
|-------------|------------------------|--|--|
| | | uddannelser. | delse af studiestart til næste termin. De økonomiske incitamenter i taxameterstyringen tilskynder til optag af alle kvalificerede ansøgere. |
| <i>SOSU</i> | Valgmulighed af skole. | Uddannelserne gennemføres på grundlag af en ansættelsesaftale og omfatter både skoleundervisning og praktikuddannelse. Optagelse til uddannelserne er et rent skoleanliggende. | Dimensioneringen sker, så den enkelte skoles kapacitet kan indebære en begrænsning i den unges valg af skole, men stort set alle optagelsesønsker imødekommes. |

I forhold til de unges frie valg af ungdomsuddannelse er det interessant, at søgningsfrekvensen til ungdomsuddannelserne er stærkt varierende kommunerne imellem, jf. figur 40.4a. og 40.4b.

Figur 40.4a. Andel af kommunernes 15-19-årige i det almene gymnasium og på htx **Figur 40.4.b. Andel af kommunernes 15-24 årige på hhx og EUD**



Kilde: Undervisningsministeriet, 2003.

Unge i kommuner uden udbud af ungdomsuddannelser kan relativt ubesværet rejse over kommunegrænsen til et bredere udbud, og det ses da også, at andelen af elever, der vælger en htx-uddannelse eller EUD-uddannelse, ikke synes at være afhængig af, om der ligger en teknisk skole eller handelsskole i kommunen. Derimod er søgningsfrekvenserne, hvad angår det almene gymna-

sium, stærkt afhængige af afstanden til uddannelsesinstitutionen, jf. *boks 40.7.* og *boks 40.8.*⁸

Boks 40.7. Valg af gymnasial uddannelse og uddannelsesmulighed i kommunen

26 pct. af de unge i en kommune uden alment gymnasium vælger det almene gymnasium efter grundskolen (overgangsmønstre for efterskolelever undtaget). Andelen i kommuner med gymnasier er ca. 35 pct.

Af de 100 kommuner med de laveste gymnasiefrekvenser (det almene gymnasium) har kun otte et gymnasium, mens der af de 100 kommuner med de største gymnasiefrekvenser er 50, der har et gymnasium.

Af de 100 kommuner med den laveste søgning til hhx har 18 en handelsskole med hhx, mens der af de 100 kommuner med den største søgning er 25, der har en handelsskole med hhx.

Af de 100 kommuner med den laveste søgning til htx har 17 en teknisk skole med htx, af de 100 kommuner med den højeste søgning har 12 en teknisk skole med htx.

Kilde: Danmarks Statistik og Undervisningsministeriets beregninger, 2003.

⁸ Naturligvis spiller også andre forhold som eksempelvis socioøkonomiske faktorer ind på elevernes valg af ungdomsuddannelse.

Boks 40.8. Valg af erhvervsfaglig uddannelse og uddannelsesmulighed i kommunen

Omkring 34 pct. af de unge fortsætter i en erhvervsfaglig uddannelse (merkantil eller teknisk) efter grundskolen (overgangsmønstre for efterskolelever undtaget). Andelen i kommuner, der kun har et gymnasium og ikke en handels- eller teknisk skole er ca. 30 pct.

Af de 100 kommuner med den laveste andel 15-24-årige på en erhvervsfaglig uddannelse (teknisk eller merkantil EUD), har 29 både en handels- og en teknisk skole, 14 kommuner har enten en handels- eller teknisk skole, mens 57 kommuner slet ingen erhvervsskoler har.

Af de 100 kommuner med den største søgning til EUD har kun tre kommuner både en handels- og en teknisk skole, to kommuner har enten en handels- eller teknisk skole, mens 95 kommuner slet ingen erhvervsskoler har. Der er her typisk tale om små kommuner, hvor de unge søger uddannelsen i en anden kommune.

Anm.: Der er taget udgangspunkt i bopælskommunen for elever på merkantile og tekniske erhvervsfaglige grund- og hovedforløb.

Kilde: Danmarks Statistik og Undervisningsministeriets beregninger, 2003.

40.5. Faglig kvalitet og bæredygtighed

En faglig bæredygtig enhed defineres som en enhed, der personalemæssigt, teknologisk, organisatorisk og ledelsesmæssigt har forudsætninger for at løse opgaverne med en høj grad af målopfyldelse.

På ungdomsuddannelsesområdet må det konstateres, at der ikke er gennemført særskilte undersøgelser af faglighed og kvalitet i relation til strukturelle forhold hverken på institutions- eller på forvaltningsniveau.⁹ Der kan derfor ikke konstateres nogen sammenhæng mellem på denne ene side kvalitet i uddannelserne og på den anden side strukturelle forhold på hverken institutions- eller forvaltningsniveau. Der er i øvrigt store forskelle på, hvilke oplysninger der er tilgængelige om de enkelte uddannelser.

Ungdomsuddannelserne er fagligt set meget forskellige. Dette følger alene af uddannelsernes mål – først og fremmest om de er pri-

⁹ Der foreligger dog data for overgangsfrekvenser til andre videre uddannelse og frafaldsprocenter m.m.

mært studieforberedende (det almene gymnasium, hf, hhx og htx) eller primært erhvervsrettede (EUD og SOSU). På det gymnasiale område er den indholdsmæssige centrale statslige styring af uddannelserne stærkere end på erhvervsuddannelserne. På erhvervsuddannelserne har de faglige udvalg derimod en central indflydelse på uddannelsernes mål samt på indhold og dermed det faglige niveau.

På alle områder er fastsat centrale mål, indhold, varighed og eksamenskrav. I alle uddannelser indgår centrale og lokale prøver. De faglige udvalg har på erhvervsuddannelserne ansvar for at følge kvaliteten i uddannelserne, herunder om eleverne efter endt uddannelse kommer i beskæftigelse.

Der kan konstateres en spredning i fagligheden (målt som opnået karakter) blandt udgående elever på de enkelte skoler inden for de gymnasiale uddannelser – såvel på det almene gymnasium og hf som på hhx/htx. Der foreligger ikke tilsvarende undersøgelser af eleverne på de erhvervsfaglige uddannelser, men der er umiddelbart ikke grundlag for at antage, at de på dette punkt adskiller sig fra de gymnasiale elever.

Der foreligger imidlertid ikke undersøgelser, der korrigerer spredningen i fagligheden for socialbaggrunds faktorer m.m. eller vurderer, hvilken betydning institutions- og/eller amts/kommunestørrelse har for fagligheden. Der er dog foretaget undersøgelser på folkeskoleområdet, som peger i retning af en positiv sammenhæng mellem faglighed og institutionsstørrelse op til en vis institutionsstørrelse.¹⁰

Der kan også konstateres forskelle i elevernes overgang fra ungdomsuddannelse til videregående uddannelser mellem de enkelte ungdomsuddannelser. Den største andel af matematiske og sproglige studenter vælger en lang videregående uddannelse, mens de fleste hf-elever vælger en mellemlang videregående uddannelse. htx -eleverne vælger bredt blandt de videregående uddannelser og anden uddannelse, mens hhx-eleverne primært ender i anden uddannelse. Der findes ikke analyser af strukturelle forholds betydning for overgangsmønstrene, ligesom der ikke findes analyser, der

¹⁰ Se eksempelvis OECD, *Knowledge and Skills for Life*, 2001.

korrigerer overgangsmønstre for eksempelvis sociale baggrundsfaktorer m.m. Det er dermed vanskeligt at sige noget om uddannelsernes kvalitet på baggrund af overgangsfrekvenser, ligesom uddannelsernes forskellige målretning formentligt er hovedårsagen til forskellige overgangsmønstre uddannelserne imellem.

Tabel 40.2. Overgangsmønstre for elever, der fuldfører en gymnasial uddannelse, 2000

| | KVU ¹⁾ | MVU ²⁾ | LVU ³⁾ | Anden udd. | Andet (ikke uddannelse) |
|---------------------------|-------------------|-------------------|-------------------|------------|-------------------------|
| Gymnasiet,/ matematisk . | 9,0 | 22,7 | 47,6 | 18,1 | 2,6 |
| Gymnasiet/ sproglig | 6,0 | 27,4 | 36,3 | 26,4 | 3,9 |
| Hf..... | 10,0 | 39,9 | 15,7 | 30,4 | 4,0 |
| 3-årig hhx.... | 17,7 | 11,4 | 17,6 | 48,2 | 5,1 |
| Htx..... | 23,5 | 24,6 | 25,6 | 23,4 | 2,9 |

Noter

- 1) KVU: Kort videregående uddannelse.
- 2) MVU: Mellemlang videregående uddannelse.
- 3) LVU: Lang videregående uddannelse.

Kilde: Undervisningsministeriet, *Uddannelse på kryds og tværs*, 2003.

I relation til faglighed og kvalitet på institutionsniveauet er det dog den generelle opfattelse, at større (evt. flerfaglige) institutioner typisk vil have bedre muligheder for at understøtte en faglig udvikling og holde et højere og mere stabilt fagligt niveau end små institutioner (ofte monofaglige institutioner).¹¹ Således er der eksempelvis konstateret problemer med fagligheden på en række landbrugsskoler som direkte følge af skolernes begrænsede størrelse og smalle udbud.

Det er vurderingen, at nogle af de mindste gymnasier – herunder især en række private gymnasier – i dag er for små til at realisere et bredt og effektivt samarbejde mellem fagene, og at kravene til et sådant samarbejde vil blive forøget som følge af den forestående gymnasireform.¹² På de amtslige uddannelser er der mulig-

¹¹ Det må vurderes, at også større monofaglige institutioner med fokus rettet på få kerneopgaver vil kunne tilvejebringe høj kvalitet i undervisningen.

¹² Det gennemsnitlige befolkningsunderlag for et gymnasium er i dag ca. 35.000. 25 pct. af landets gymnasier har et befolkningsunderlag på mindre end 26.000

hed/potentiale for et tættere samarbejde mellem gymnasierne (hf og det almene gymnasium) og eksempelvis VUC'erne, hvor faglærerne kan fungere i et fagligt fællesskab på tværs af de enkelte institutioner, således at der skabes større faglige miljøer. I dag har en del gymnasielærere bibeskæftigelse som undervisere på VUC'erne, og et øget og formaliseret samarbejde vil måske kunne bidrage til at kompensere for problemet med de mindre faglige miljøer på nogle af de mindre amtslige uddannelser.

Fagfællesskabet på større erhvervsskoler, hvor EUD, erhvervs-gymnasiale uddannelser og KVVU-uddannelser er placeret på samme institution, har vist, at de faglige miljøer er knap så økonomisk og fagligt sårbare ved ændringer i elevtallet og lærestaben m.m.

Af tabel 40.3. fremgår det, at produktionsskolerne, landbrugsuddannelserne, htx og hf¹³ er de uddannelser, der typisk har det laveste antal elever pr. institution, mens de helt store uddannelsesmiljøer findes blandt de erhvervsfaglige uddannelser (EUD), hvor også spredningen på institutionsstørrelse er størst.

mennesker. Det er vanskeligt at foretage en tilsvarende vurdering af befolkningsgrundlaget for erhvervsskolerne, da indholdet fra skole til skole varierer ganske betydeligt.

¹³ Hf-institutionerne er dog oftest placeret i tilknytning til et alment gymnasium.

Tabel 40.3. Antal elever pr. institution

| | Antal elever pr. institution i 2000 fordelt på uddannelse | | | | |
|------------------------------------|---|-------------------|---------|------------------|---------|
| | Gnst. | Standardafvigelse | 25 pct. | 50 pct. (median) | 75 pct. |
| Gymnasiet | 388 | 149 | 294 | 386 | 491 |
| Hf | 151 | 80 | 90 | 110 | 159 |
| Hhx | 483 | 334 | 223 | 401 | 603 |
| Htx | 190 | 121 | 116 | 150 | 233 |
| EUD ¹⁾ | 1142 | 1131 | 333 | 710 | 1572 |
| SOSU | 467 | 257 | 323 | 407 | 675 |
| Landbrugsudd. ²⁾ | 118 | 52 | 91 | 104 | 135 |
| Produktionsskoler ³⁾ .. | 47 | 42 | 26 | 34 | 53 |

Note

- 1) Kun EUD-aktivitet ved handelsskoler og tekniske skoler. Der er desuden en mindre EUD-aktivitet på AMU-centre, landbrugs- og slagteriskoler (medtalt i tabel).
 - 2) Tilgangstal, da selve skolernes elevbestande er vanskelige at opgøre på grund af lange praktikforløb.
 - 3) Antal årselever.
- Kilde.: Udregnet på baggrund af institutionernes elevbestande pr. 1/10 2000, opgjort af Danmarks Statistik.

Grundet antallet af mindre skoler og/eller uddannelser på erhvervsuddannelsesområdet, er det vurderingen, at det for en række af de især mindre erhvervsuddannelser (eksempelvis optiker og skorstensfejer mv.) ikke er muligt at øge den geografiske spredning yderligere, uden at fagligheden og ressourceindsatsen kommer under pres.

40.6. Effektivitet

I lighed med vurderingen af faglighed og kvalitet i ungdomsuddannelserne findes der ikke mange strukturelevante analyser af effektiviteten på ungdomsuddannelserne.

Enhedsomkostningerne pr. elev viser en stigning på stort set alle uddannelser i den opgjorte periode fra 1995 og frem til 2000/2001. Den relativt korte opgørelsesperiode gør det dog vanskeligt at sige noget entydigt om udviklingen, men noget tyder på, at det er på EUD- og SOSU-uddannelserne, at man har haft størst succes med

at holde enhedsudgifterne pr. elev konstante. Tallene viser dog også, at enhedsudgifterne selv på de enkelte uddannelser har varieret en del fra år til år, jf. *tabel 40.4*.

Tabel 40.4. Absolut realudvikling i enhedsomkostningerne pr. årselev

| | 1993 | 1995 | 1997 | 1999 | 2000 | 2001 |
|-----------------|------|------|------|------|------|------|
| EUD..... | 41 | 46 | 59 | 54 | 54 | |
| SOSU..... | | 66,2 | 66,3 | 63,6 | 62,7 | |
| Landbrug..... | 48,1 | 53,3 | 59,2 | 58,1 | 57,7 | |
| Gym./hf..... | | 57,6 | 62,6 | 67,9 | 66,1 | 66,5 |
| Htx..... | | 77,1 | 87,1 | 86,2 | 82,9 | 81,6 |
| Hhx..... | | 49,8 | 53,8 | 53,2 | 51,1 | 52,5 |
| 1-årig hhx..... | 30,9 | 34,8 | 37,7 | 37,8 | 37,5 | |

Anm.: Omfatter gymnasium, studenterkursus og hf-kursus. Udgiften til hf er antaget at udgøre ca. 15 pct. af de samlede udgifter til almengymnasiale uddannelser. Udgifterne omfatter skolernes direkte undervisningsudgifter samt de på finansloven fastsatte taxametre til fællesudgifter og bygningsdrift.

Kilde: Almene gymnasium: Undervisningsministeriet, *Tal der taler, Uddannelsesnøgletal 2002*, juni 2002. Tallene fra 2001 er hentet på ARF's hjemmeside. Erhvervsgymnasium: Aktivitetsoversigter FL 01 og 03. Oplysninger fra Undervisningsministeriet, 2003. Opgjort i 2001-priser.

De erhvervsrettede uddannelser er billigere for det offentlige end de gymnasiale uddannelser, hvis der måles på det absolutte antal elever, der modtager undervisning årligt, frem for på antallet af årselever. Dette skyldes, at typisk over halvdelen af de erhvervsrettede uddannelser foregår som arbejdsgiverfinansieret praktik (AER), og at de statsligt finansierede skoleperioder dermed får kortere samlet varighed end de studieforberedende uddannelser.¹⁴

Det gennemsnitlige udgiftsniveau på det almene gymnasium og hf dækker over en ret begrænset variation på omkring 8 pct. mellem de enkelte amter. Udgiften pr. elev i 2002 i det dyreste amt var knap 69.000 kr. mod knap 64.000 kr. i det billigste amt.¹⁵

Der foreligger ingen egentlige undersøgelser af amternes ressourceforbrug, men en rundspørge, som Undervisningsministeriet fore-

¹⁴ Uddannelserne er typisk af fire års varighed med mellem ½ og 1½ års skolegang.

¹⁵ Beregninger fra ARF, 2002.

tog i 2001, indikerede, at der ikke er sammenhæng mellem resourceforbruget og det enkelte amts størrelse eller mellem ressourceforsøg og institutionsstørrelse.

I ”Rapport fra arbejdsgruppen om gymnasiernes økonomi og kvalitet” fra 2001 blev skolestørrelse og holdkvotienten på valgfag sammenholdt. Her viste undersøgelsen, at ikke mindst den nuværende timestyringsmodel forårsagede, at holdkvotienten for valgfag på små gymnasier med op til 6 klasser lå på ca. 7,6 elever, mens den på skoler med op til 15 klasser lå på 12,8 og på skoler med over 22 lå på 17,8. Undervisningsministeriet har endvidere set på sammenhængen mellem amternes samt gymnasiernes størrelse og ikke fundet nogen sammenhæng.

Timestyringsmodellen og detaljerede regler om årsnormer m.m. har medvirket til at sikre en national standard på de almene gymnasiale uddannelser m.m., men reglerne har ikke været befordrende for fleksibiliteten i tilrettelæggelsen af undervisningen og dermed ej heller for den økonomiske styring af gymnasierne. Den forestående gymnasiereform forventes imidlertid at medføre mere fleksibilitet på en række af disse områder, samtidig med at den nationale standard opretholdes.

40.7. Særlige problemstillinger og forventede udviklingstendenser

En række tendenser og problemstillinger på ungdomsuddannelsesområdet forventes at være fremtrædende i de kommende år:

- Fortsatte bestræbelser på at øge gennemførelsesprocenten.
- Et markant demografisk og økonomisk pres.
- Mulige rekrutteringsproblemer.
- Styrkelse af det faglige niveau i ungdomsuddannelserne, herunder reformering af de gymnasiale uddannelser .
- Praktikpladssituationen og fornyelse af erhvervsuddannelserne.
- Forbedring af den vertikale og horisontale koordination i uddannelsessystemet.
- Voksende gruppe af tosprogede elever.

- Sikring af en bedre ressourceudnyttelse (effektivisering og prioritering).

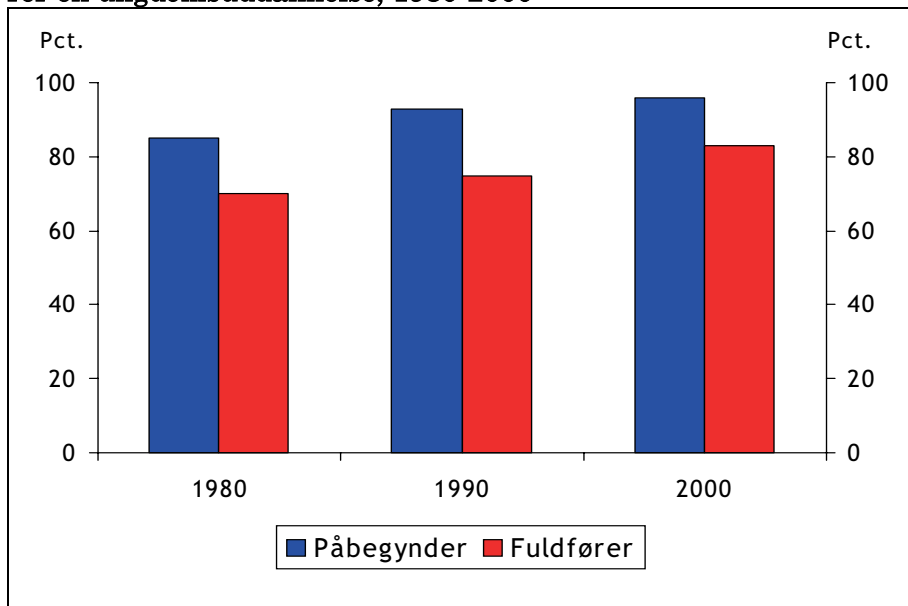
Uddannelsessystemet har stor betydning for samfundsøkonomien. På den ene side er systemet en væsentlig forudsætning for landets velstand og på den anden side en markant ressourcekrævende aktivitet i form af uddannelsesomkostninger og lavere erhvervsdeltaelse under uddannelse. Ekstra tidsforbrug i uddannelsessystemet ved dobbelt ungdomsuddannelse samt studieskift og afbrud ”koster” årligt samfundet ca. 40.000-45.000 helårspersoner i arbejdsstyrken.¹⁶ Ud fra en samfundsøkonomisk synsvinkel er det således afgørende, at uddannelsessystemet er indrettet og dimensioneret efter at minimere disse afledte omkostninger og sikre det størst mulige afkast af uddannelsesindsatsen. Problemet vedrørende dobbelt ungdomsuddannelse er særligt stort for hhx, hvor 44 pct. af eleverne i 2000 fortsatte i en anden ungdomsuddannelse, heraf dog 41 pct. i et erhvervsfagligt uddannelsesforløb. I 2000 26 pct. af eleverne fra den almengymnasiale uddannelse i en anden ungdomsuddannelse, heraf 16 pct. i et erhvervsfagligt uddannelsesforløb.¹⁷ Der er i foråret 2003 indgået en politisk aftale, hvorefter den 1-årige hhx nedlægges. Nedlæggelsen forventes at ville reducere omfanget af problematikken med dobbelt uddannelse.

Andelen af en ungdomsårgang, der gennemfører en ungdomsuddannelse har været stigende i de seneste mange år og udgør i dag godt 85 pct., jf. *figur 40.5*. Bestræbelserne på at øge andelen, der gennemfører en ungdomsuddannelse (blandt andet ved at sikre bedre vejledning og brobygningsforløb i overgangen fra folkeskole til ungdomsuddannelse m.m.), forventes at fortsætte i de kommende år.

¹⁶ Beregninger foretaget af Undervisningsministeriet. Inkluderet i omkostningerne ved studieskift og afbrud (32.000 helårspersoner) er også omkostningerne ved de videregående uddannelser.

¹⁷ Undervisningsministeriet, *Tal der tæller*, 2002.

Figur 40.5. Andel af en ungdomsårgang, der påbegynder og fuldfører en ungdomsuddannelse, 1980-2000



Anm.: Fuldførelsesandelen indeholder også personer, der fuldfører en anden ungdomsuddannelse, end den uddannelse de startede på.

Kilde: Undervisningsministeriet.

Analysen af frafaldet på ungdomsuddannelserne viser, at frafald/studieskift mest sjældent forekommer på det almene gymnasiums matematiske og sproglige linje, oftere på henholdsvis de erhvervsgymnasiale uddannelser (ca. 25 pct.) og hf (ca. 27 pct. – ikke vist i tabel 40.5.), mens frafaldsprocenten for de erhvervsfaglige grundforløb henholdsvis er ca. 30 og 25 på de tekniske og merkan- tile forløb. For perioden 1993 til 2000 er det specielt på de erhvervsintroducerende uddannelser samt de erhvervsrettede grundforløb, at der kan observeres en stigning i frafaldsprocenterne, jf. *tabel 40.5.*

Tabel 40.5. Frafaldsprocenter på udvalgte uddannelser

| Uddannelsestype | 1993 | 1994 | 1995 | 1996 | 1997 | 1998 | 1999 | 2000 |
|-------------------------------|------|------|------|------|------|------|------|------|
| Erhvervsintroducerende..... | 12 | 21 | 17 | 16 | 28 | 28 | 27 | 28 |
| Almengymnasiale | 12 | 12 | 13 | 11 | 12 | 13 | 13 | 14 |
| Erhvervsgymnasiale | 20 | 19 | 19 | 23 | 20 | 20 | 23 | 24 |
| Grundforløb merkantile..... | 15 | 13 | 15 | 13 | 27 | 18 | 21 | 24 |
| Grundforløb tekniske..... | 14 | 10 | 3 | 4 | 4 | 8 | 18 | 31 |
| Erhvervsfaglige hovedforløb.. | 12 | 13 | 13 | 14 | 14 | 12 | 15 | 18 |

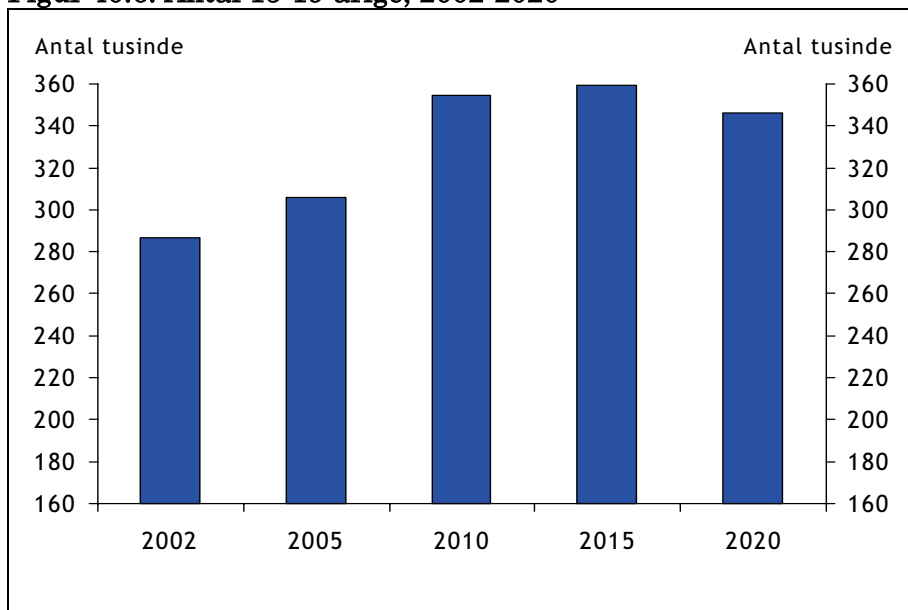
Anm.: Erhvervsintroducerende kurser indeholder også korte erhvervsfaglige grundkurser som f.eks. indgangsår til SOSU-uddannelserne, teknikerforkursus m.m. De erhvervsfaglige grundforløb indeholder blandt andet SOSU-uddannelserne, landbrugsuddannelser samt andre længere erhvervsfaglige kurser mv. Fra 1994 til 1997 var der problemer med registreringen af afgang på de erhvervsfaglige grundforløb. Derfor er frafaldsprocenterne i denne periode for lave.

Kilde: Undervisningsministeriet, *Tal der taler*, 2002.

At uddannelsesafbrud/studieskift oftest forekommer på et område, der omfattes af selvejemodellen, kan dog næppe umiddelbart henføres til forskelle i styringsprincipper, da taxametersystemets udformning på erhvervsuddannelser giver institutionerne et væsentligt økonomisk incitament til at søge at fastholde eleverne i uddannelsen. Andre faktorer (forskellige målgrupper, elevernes alder og baggrund, mangel på praktikpladser osv.) må påregnes at være afgørende for forskellene i frafald/studieskift på de forskellige ungdomsuddannelsesretninger. Indførelsen af ”noget for noget-princippet” i taxameterstyringen, hvor der på en række uddannelser etableres færdiggørelsestaxametre, kan ses som et nyt incitament for de selvejende uddannelsesinstitutioner til at tilskynde eleverne til at færdiggøre deres uddannelse.

Ungdomsuddannelsesområdet udsættes for et demografisk og økonomisk pres i de kommende år. Således forventes antallet af 15-19-årige at stige med 25 pct. frem til 2015, hvorefter det demografiske pres vender, og andelen af unge mellem 15-19 år atter falder, jf. figur 40.6.

Figur 40.6. Antal 15-19-årige, 2002-2020

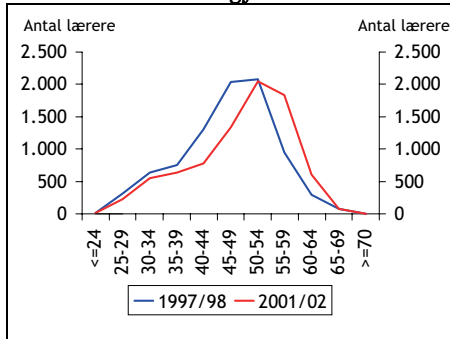
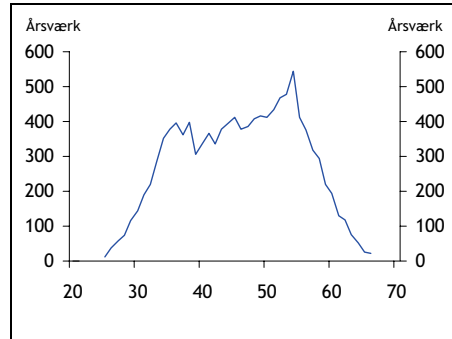


Anm.: Prognosen er DST's hovedforløb (alternativet er lavfertiliteitsforløbet og højfertiliteitsforløbet). Prognosen har vist sig at være højere end DREAM-modellens prognoser, idet DST blandt andet forudsætter en lineær vækst i levetiden, baseret på de seneste års tal, mens DREAM-modellen baseres på en længere tidsserie.

Kilde: Danmarks Statistiks befolkningsprognose og Undervisningsministeriets beregninger.

Den demografiske udvikling frem mod 2010 dækker over store regionale forskelle. Væksten forventes at være mest markant i hovedstadsregionen med omkring 30 pct., mens den eksempelvis på Bornholm og i Sønderjylland forventes at ligge på henholdsvis godt 10 og 15 pct.

Den faktiske udvikling af aktiviteten på de enkelte uddannelsesområder kan naturligvis variere fra dette billede afhængigt af de unges studiemæssige præferencer, uddannelsesreformer, ændret kapacitet mv. Det må dog forventes, at demografivæksten vil kunne medføre øgede rekrutteringsvanskeligheder på måske især det almene gymnasium, hvor lærernes aldersprofil gør, at gennemsnitsalderen i dag er høj, og at der derfor i de kommende år vil være yderligere behov for lærerfornyelse, jf. figur 40.7a og 40.7b.

Figur 40.7a. Aldersspredning blandt lærere i det almene gymnasium**Figur 40.7b. Aldersfordeling blandt lærere ved erhvervsskoler**

Anm.: Opgørelsen på erhvervsskolerne gælder for alle lærere på erhvervsskoler og alle uddannelser, dvs. undervisere på såvel hhx, htx og EUD som på korte videregående uddannelse på erhvervsskolerne. Der er desuden tale om en opgørelse i årsværk modsat opgørelsen på det almene gymnasium, hvor der er tale om en opgørelse på antallet af personer/lærere.

Kilde: Tal fra Undervisningsministeriet.

Væksten i ungdomsårgangene kan sætte øget fokus på behovet for praktikpladser til unge i vekselluddannelserne. Langt de fleste elever (ca. 90 pct.) får i dag en almindelig praktikpladsaftale, men i de senere år har der været stadig større problemer med at skaffe praktikpladser.¹⁸ Samtidig har andelen af vokselevere under EUD været stigende, mens også eleverne generelt bliver ældre ved påbegyndelsen af en erhvervsuddannelsen. Gennemsnitsalderen for nystartede EUD-elever er således steget fra 21,1 til 23,0 år over en blot femårig periode, jf. *afsnit 40.3*.¹⁹

De stigende ungdomsårgange stiller også særlige krav til styringsinstrumenterne. Særligt på de taxameterstyrede områder vil øget aktivitet alt andet lige slå direkte igennem i udgifterne.

¹⁸ De elever, som ikke finder en praktikplads, tilbydes som hovedregel AER-finansieret skolepraktik. Praktikpladsspørgsmålet er til drøftelse som opfølgning på finanslovsaftalen for 2003.

¹⁹ Arbejdsgivernes elevrefusion, "EUD-, SKP- og voksenuddannelse – udvikling i elevtallet 1995-2000", 2001.

40.8. Styrker og svagheder ved den nuværende struktur

Det er vurderingen, at den tætte centrale regulering på det amts-gymnasiale område må formodes at sikre en mere ensartet tilrettelæggelse af undervisningen på disse uddannelser sammenlignet med erhvervsuddannelser m.m. Den styringsmæssige konstruktion omkring selvejemodellen sikrer på den anden side en lokal kontakt til arbejdsmarkedspartnere og dermed til nogle af aftagerne af eleverne. Der er endvidere løbende kontakt mellem erhvervsuddannelsesinstitutionerne og praktikpladsvirksomhederne.²⁰ En lignende styringsmæssig konstruktion findes i øvrigt omkring social- og sundhedsskolerne, hvorfra også praktikpladskontakten er tæt.

En styrke ved den eksisterende struktur for erhvervsuddannelserne er den tætte kobling til erhvervslivets parter samt den nationale forankring. Herved kan der sikres en bæredygtig spredning af de små erhvervsrettede uddannelser samt et samlet nationalt udbud via fleksibiliteten i den centrale mulighed for styring via ændringer i institutionernes udbudsmuligheder.²¹ Generelt har der dog ikke været problemer med det nationale udbud for så vidt angår udbuddet af almengymnasiale-, hf- og SOSU-uddannelser, jf. *fodnote 6*. Ved den delte myndighedsansvarsmodel har amterne – sammenholdt med den fortsatte centrale sikring af en national standard på specielt det almene gymnasium – gode muligheder for forskellige lokale prioriteringer på tværs af amtsgrænserne og i forhold til store og små skoler m.m.

Den nuværende struktur med henholdsvis amtslige og statslige uddannelser kan i særlige tilfælde have den negative effekt, at der grundet særinteresser, økonomiske overvejelser eller andre koordineringsmæssige problemer ikke sker en afbalanceret placering (oprettelse eller nedlæggelse) af uddannelsesinstitutionerne, som sikrer eleverne et hensigtsmæssigt valg af uddannelse efter interesser og evne. Således vurderes det, at eksempelvis fraværet af erhvervsgymnasiale eller erhvervsrettede grunduddannelser i et

²⁰ Også ved Social- og Sundhedsskolerne er der en løbende og tæt kontakt til aftagerne af eleverne.

²¹ Ved små erhvervsrettede uddannelser forstås her uddannelser, hvor aktiviteten vil være så begrænset, at der kun er basis for at udbyde dem ét eller et par steder i landet, f.eks. glarmester-, skorstensfejer-, skiltemaler-, kølemontør- og bogbindeuddannelserne.

lokalområde kan give et u hensigtsmæssigt elevpres – og eventuelt optag – på det almene gymnasium.

Det nuværende tostrengede myndighedsansvar med detaljeret central indholdsstyring kan endvidere medføre u hensigtsmæssigheder i forhold til amternes muligheder for økonomisk prioritering inden for området. Et centralt fokus på et bestemt indsatsområde kan besværliggøres ved ikke at blive modsvaret af amternes og de selv-ejende institutioners prioritering. Modsat må det bemærkes, at styrken ved et decentralt system netop er muligheden for lokal tilpasning, og at der med den kommende gymnasireform forventes mere fleksibilitet for så vidt angår den økonomiske styring af det almene gymnasium. Det vil alt andet lige øge de reelle handlemuligheder for økonomisk prioritering på lokalt niveau.

Det er de færreste erhvervsskoler, der i dag ikke har et gymnasium liggende meget tæt på. Der kan derfor ligge et potentiale for tværinstitutionelt samarbejde i f.eks. udveksling af lærere, deling af fysiske rammer osv. Sådanne samarbejder må formodes at kunne understøtte såvel den faglige bæredygtighed som medvirke til at sikre en mere effektiv drift. Et eksempel på dette tværinstitutionelle samarbejde findes på de amts gymnasiale uddannelser, hvor det almene gymnasium og hf-uddannelsen, der i betydeligt omfang udbydes på den sammen institution i dag, indgår i et tæt samarbejde. Imidlertid findes en række barrierer for udvidet samarbejde mellem eksempelvis det almene gymnasium og handelsgymnasierne, herunder forskelle i regelsæt, økonomistyringsprincipper og overenskomster. En nedbrydelse af barriere vanskeliggøres af den nuværende struktur med forskellige ansvarlige myndigheder på de to områder. De aktuelle reformforslag for de gymnasiale uddannelser muliggør dog et større lokalt samarbejde mellem de gymnasiale institutioner, såsom udveksling af lærere, samarbejde om valgfag og fælles udviklingsprojekter mv.

Et udbygget vertikalt samarbejde mellem ungdomsuddannelserne og folkeskolen er i dag ligeledes besværliggjort af forskelligt myndighedsansvar på de forskellige uddannelsesretninger. Det må vurderes, at et vertikalt samarbejde om fælles udnyttelse af lærerkræfter, fysiske rammer m.m. vil medføre øget krav om et meget veludbygget mellemkommunalt samarbejde med dertilhørende omfattende mellemkommunale afregninger m.m.

41

Skatte- og afgiftsforvaltningen

41.1. Sammenfatning

Det offentlige skatte- og afgiftsprovener på mere end 600 mia.kr. opkræves i samarbejde mellem mere end 10.500 ansatte i stat og kommuner fordelt på over 300 administrative enheder, hvoraf hovedparten er kommunale.

Kommunerne har ansvaret for personskatterne, mens staten har ansvaret for selskabsskat, told og afgifter. Der er ingen kommunal autonomi på skatteområdet. Kommunerne er overladt et meget begrænset skøn i administrationen af love og forskrifter udstedt af Folketinget og de statslige myndigheder.

En styrke ved den nuværende struktur er, at der kan skabes en sammenhængende opgaveløsning i forhold til borgerbetjeningen, idet henvendelser om skatteforhold ikke sjældent hænger sammen med andre opgaveområder. Skatteforvaltningen har seks-syv mio. borgerhenvendelser årligt, heraf er ca. to mio. personlige henvendelser. Trods øget udbredelse af digitale løsninger er vurderingen, at der også i fremtiden vil være mange personlige henvendelser.

Den nuværende tostrengede struktur på skatteområdet svækker imidlertid også mulighederne for at prioritere og koordinere på tværs af skatte- og afgiftsadministrationen. Staten driver i dag dele af it-udviklingen på det kommunale personskatteområde. Der er tegn på, at den eksisterende struktur ikke har virket fremmende på it-udviklingen på personskatteområdet.

Fremtidens forvaltning forventes at være præget af en borgercentreret sagstilgang, globalisering og digitalisering, ligesom et effektivt kontrolniveau skal opretholdes. Samlet vil dette stille større krav til både spidskompetencer og kompetencer vedrørende overblik og evnen til at håndtere komplekse opgaver i borgerkontakten og i skatteforvaltningen som helhed.

Der er indikationer på, at der er sammenhæng mellem den faglige bæredygtighed og kommunistørrelsen, idet større kommuner generelt laver færre fejl og er mere konsistente i ligningen end mindre kommuner. Der er de seneste år etableret flere kommunale samarbejder, hvorved størrelsen af den gennemsnitlige ligningsmyndighed er forøget og dermed den faglige bæredygtighed.

En gennemgang af den relative ressourceindsats (produktivitet) på tværs af de nordiske lande tyder på, at Danmark har den laveste produktivitet på personområdet, selskabsområdet og afgiftsområdet (moms). Forskelle gælder således både det statslige og kommunale område.

Typisk er de andre nordiske lande mere end dobbelt så produktive som Danmark. Den gennemførte undersøgelse er foreløbig og afdækker ikke de konkrete bagvedliggende årsager til de konstaterede forskelle. Mulige forklaringer kan være forskelle i lovgivning, f.eks. i forskudsregistreringen, serviceniveau og organiseringen af skatteforvaltningen (herunder graden af decentralisering), om end de markante forskelle i produktivitet – som nævnt – gør sig gældende i såvel den statslige som den kommunale skatteforvaltning.

41.2. Beskrivelse af opgaver på skatte- og afgiftsområdet

Skatte- og afgiftsforvaltningen kan i grove træk opdeles i fem hovedområder: personbeskatning, selskabsbeskatning, ejendomsvurdering, moms og afgifter samt told, jf. *boks 41.1*.

Boks 41.1. Opgavevaretagelse og fordeling af opgaver mellem stat og kommuner

| <i>Opgave</i> | <i>Kommunale opgaver</i> | <i>Statslige opgaver</i> |
|-----------------------------------|---|--|
| <i>Person- og erhvervsligning</i> | Kommunalt ansvar, opgaveudførelse og delvis finansiering. | Den overordnede regulering foretages af Ligningsrådet gennem ligningsplaner. Staten finansierer de grundlæggende skattesystemer. |
| <i>Moms og afgifter</i> | | Ansvar og opgaveudførelse. |
| <i>Told</i> | | Ansvar og opgaveudførelse. |
| <i>Selskabsligning</i> | 90 pct. af selskaberne lignedes af kommuner. | Ansvar og finansiering. |
| <i>Ejendomsvurdering</i> | Kommuner forestår registrering af stamdata på ejendomme. | Ansvar og opgaveudførelse. |

Det fremgår af *boks 41.1.*, at der ikke er nogen entydig sammenhæng mellem beslutningskompetence og finansiering på personområdet, hvor staten typisk finansierer nyudvikling og drift af de centrale it-systemer på det kommunale område. Kommunerne finansierer dog også en række decentrale it-systemer.

Boks 41.2. Myndighedsopgaver og driftsopgaver

Alle fem skatte- og afgiftsområder består af en række delfunktioner, som indeholder større og mindre grad af myndigheds- og driftsopgaver:

- *Lovgivningsforberedelse og politisk rådgivning* er en driftsopgave uden tilknyttet beslutningskompetence.
- *Udvikling og drift af it-systemer* er i overvejende grad en driftsopgave. Kravspecificering af retningslinjer for f.eks. skatteberegningssystemer er dog en myndighedsopgave.
- *Information og vejledning* er en driftsopgave, hvorimod udarbejdelse af juridiske vejledninger er en myndighedsopgave på grund af vejledningernes bindende karakter.
- *Registrering, opkrævning og bogføring* er en driftsopgave, dog kan der stilles særlige krav til registrering og betaling, hvorfor dele af opgaveløsningen er myndighedsudøvelse.
- *Skatte- eller afgiftsansættelse* er en myndighedsopgave. Dog er tilvejebringelsen af indkomstoplysninger mv. til brug for skatte- og afgiftsansættelsen en driftsopgave.
- *Tilsyn* er en myndighedsopgave.
- *Afgørelse af klagesager* er en myndighedsopgave. Der er dog også driftsopgaver knyttet til opgaveløsningen vedr. f.eks. forberedelse af sagen.

Der opkræves årligt mere end 600 mia.kr. fra omtrent 4,5 mio. skatteydere af mere end 10.500 årsværk i stat og kommuner, jf. *tabel 41.1.*

Tabel 41.1. Nøgletal for skatte- og afgiftsopgaven, 2002

| | Provenu (mio.kr.) | Skatteydere | Momsregi- strerede | Årsværk |
|--------------|----------------------|-------------|-----------------------|---------|
| Samlet | 612.914 | 4.611.589 | 425.983 | 10.565 |

Kilde: Finansministeriet og ToldSkat.

41.3. Hovedtræk i udviklingen fra 1970

Skatte- og afgiftsopgavernes organisering har siden 1970 gennemløbet en udvikling mod færre og større administrative enheder i såvel stat som kommuner. Endvidere er der siden 1970 sket en ”professionalisering” af skatteforvaltningen, idet lægmandsligningen og lægmandsvurderingen er afskaffet. Endelig er digitalisering af specielt personligningen blevet forøget, jf. *boks 41.3.*

Ved en lovændring i 1999 blev der åbnet for kommunale samarbejder om skatteopgaven. Det betød en reduktion af det samlede antal kommunale skatteenheder fra 275 til 221. Blandt andet er der etableret 28 samarbejder om personbeskatning med i alt 82 deltagende kommuner. Samarbejderne har hidtil omfattet mellem to og fem kommuner og 13.000 til 110.000 indbyggere.

Fra den 1. juli 2003 er muligheden for at indgå i samarbejder udvidet, således at der nu kan etableres egentlige ligningscentre. Baggrunden for begge lovændringerne er blandt andet, at der gennem fælles backofficefunktioner og servicebutikker kan opnås rationaliseringsgevinster, samtidig med at borgernærheden og den faglige styrke prioriteres. Allerede nu har kommuner med et samlet befolkningsunderlag på ca. 500.000 indbyggere etableret sig i fire ligningscentre. En rundspørge til kommunerne viser, at op mod 3/4 af kommunerne enten allerede indgår i et samarbejde, eller overvejer at etablere et samarbejde eller ligningscenter.

Boks 41.3. Opgaver og strukturændringer siden 1970

| År | | Struktur og ændringer |
|------|-----------|--|
| 1970 | Kommunalt | <ul style="list-style-type: none"> • 275 ligningskommissioner for indkomstskat – lægmandsbesat. • 224 (ejendoms)vurderingsråd og 27 skyldråd. |
| | Statsligt | <ul style="list-style-type: none"> • 65 skatteråd. • Landsskatteret. • 14 amtsskatteråd. • 25 amtsskatteinspektorater. • 35 distriktstoldkamre og to grænsetoldkamre. |
| 1977 | Kommunalt | <ul style="list-style-type: none"> • Afskaffelse af toledsligning, hvorefter statslige skatteråd ikke skal foretage ligning i anden instans. I stedet etableres en professionel kommunal skatteadministration. • Ligning af dødsboer og selskaber flyttes fra stat til kommune. |
| | Statsligt | <ul style="list-style-type: none"> • Skatteråd reduceres til 37. • Amtsskatterådene afskaffes. • Intensiveret statslig styring af ligningsopgaven via blandt andet. Ligningsrådet og oprettelse af 14 amtsligningsråd, som er tilsynsførende med kommuner. |
| 1989 | Kommunalt | <ul style="list-style-type: none"> • Ligning foretages af kommunale embedsmænd under kommunalbestyrelsens ansvar. • 275 ligningskommissioner omdannes til 275 skatteankenævn. |
| | Statsligt | <ul style="list-style-type: none"> • Tolddepartementet og Skattedepartementet bliver til Skatteministeriets Departement. • Skatte- og afgiftsstyrelsen, Tolddirektoratet og Statskattedirektoratet fusioneres til Told- og Skattestyrelsen. • 25 amtsskatteinspektorater og 31 distriktstoldkamre bliver til 31 regionale told- og skattemyndigheder. • Arbejdsgiverkontrol og inddrivelse af A- og selskabsskat flyttes til staten. • Forenklet klagestruktur ved afskaffelse af de 14 amtsligningsråd og de 27 skatteråd. |
| 1996 | Kommunalt | <ul style="list-style-type: none"> • Mulighed for fælleskommunale skatteankenævn. |

| | | |
|-----------|-----------|--|
| 1998-2003 | Kommunalt | <ul style="list-style-type: none"> • Selskabsligningen udføres på kontrakt med staten (1998). • Mulighed for fælleskommunal sekretariatsbetjening af vurderingsråd (1999). • Mulighed for fælleskommunal skatteadministration (1999). • Mulighed for samarbejde om inddrivelse af skatter (2001). • Nedlæggelse af 224 vurderingsråd (2002). • Antallet af skatteankenævn forventes reduceret (2003). • Øget mulighed for at etablere ligningsfællesskaber mellem kommuner (ligningscentre) (2003). |
| | Statsligt | <ul style="list-style-type: none"> • Staten overtager selskabsligningen fra kommuner (1998). • Landsskatteretten bliver eneste adm. klageinstans for selskaber (1998). • Afskaffelse af en række nævn (1998). • Toldopgaver koncentrerer i otte toldcentre (1998). • Nedlæggelse af 27 skyldråd og oprettelse af 15 vurderingsankenævn (2002). • Oprettelse af otte regionale told- og skattemyndigheder (områder) (2002). • Staten overtager ansvaret for sekretariatsbetjeningen af skatteankenævn, kommunerne kan i fællesskab løse opgaven på kontrakt med staten (2003). |

41.3.1. Digitalisering og lokalkendskab

Tendensen mod større og mere ”professionelle” enheder hænger blandt andet sammen med stigende automatisering og digitalisering på specielt personskatteområdet. Skattevæsenet modtager i dag næsten alle indkomstoplysninger elektronisk. Det betyder, at:

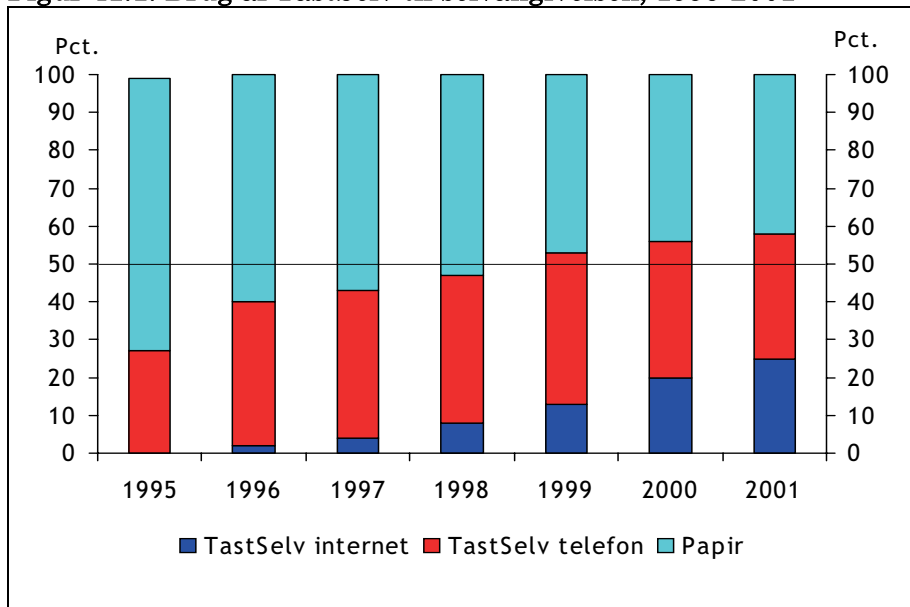
- over halvdelen af alle skatteydere automatisk får tilsendt årsopgørelsen uden forudgående kontakt med skattemyndighederne
- ligningsindsatsen ændres på personområdet, da stort set alle indkomstoplysninger er indberettet elektronisk fra arbejdsgivere samt penge- og realkreditinstitutter. Der forestår dog stadig en stor opgave med at kontrollere indberetningerne
- lokalkendskabet hovedsageligt er relevant for ligning af de godt 10 pct. af skatteyderne, der er personligt erhvervsdrivende, men er mindre afgørende i ligningsindsatsen vedrørende almindelige selvangivelser

(lønmottagere mfl.), da flere og flere oplysninger er kendte i skatteforvaltningen.

Som eksempel på automatisering og digitalisering i skatteforvaltningen kan nævnes, at omtrent halvdelen af de udsendte selvangivelser gennem de seneste år ikke har givet anledning til, at borgeren har skullet foretage ændringer i de fortrykte oplysninger på selvangivelsen.

For den resterende halvdel af skatteyderne, som skal foretage selvangivelse af indkomstoplysninger, er der endvidere sket en stigning i deres brug af tast selv-løsninger fra 1995-2001, jf. *figur 41.1*. Blandt erhvervsdrivende er det fortsat stort set alle, der skal foretage selvangivelse af indkomsten.

Figur 41.1. Brug af TastSelv til selvangivelsen, 1995-2001



Kilde: ToldSkat.

41.3.2. Styringsrelationer

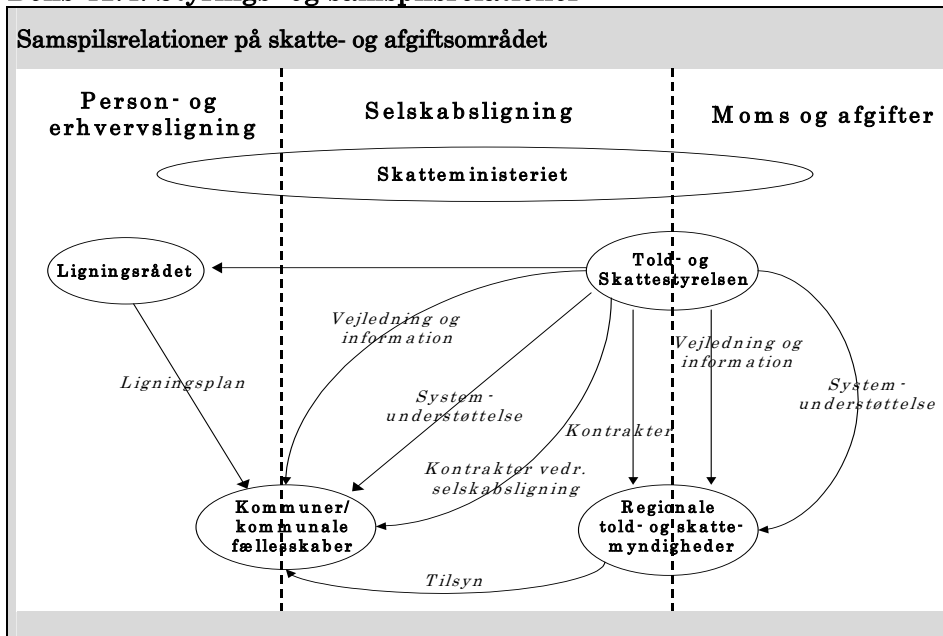
Skatteområdet har traditionelt været en kommunal opgave, mens afgifts- og toldopgaven altid har været statslig. Staten har i 1998 overtaget ansvaret for selskabsligningen og i 2002 ejendomsvurde-

ringen, hvorimod kommunerne fortsat har ansvaret for personligningen, jf. *boks 41.4*.

Trods det statslige opgaveansvar for selskabsligningen ligner kommuner fortsat 90 pct. af selskaberne, idet kommuner og kommunale fællesskaber har indgået kontrakt med ToldSkat. Ansvar for og finansiering af opgaven er således statslig, hvorimod opgaveudførelsen i vid udstrækning er kommunal. Det påvirker formentlig statslige beslutninger om systemfornyelse, at gevinsten ved modernisering af for eksempel personsystemerne fortrinsvis vil tilfalde kommunerne.

Med den nuværende struktur er samspillet for så vidt angår ansvar, finansiering og opgavevaretagelse – selv på et overordnet plan – relativt komplekst, jf. *boks 41.4*.

Boks 41.4. Styrings- og samspilsrelationer



Oversigtstabel overskatteområdet

| Opgaveområde | Ansvar | Opgavevaretagelse | Finansiering ¹⁾ |
|-----------------------------|------------|----------------------|----------------------------|
| Person- og erhvervs-ligning | Kommunerne | Kommunerne og staten | Kommunerne og staten |
| Selskabs-ligning | Staten | Kommunerne og staten | Staten |
| Ejendoms-vurdering | Staten | Kommunerne og staten | Staten |
| Moms og afgifter | Staten | Staten | Staten |
| Told | Staten | Staten | Staten |

Anm.:

- 1) Finansiering skal forstås bredt. På selskabs-ligningsområdet er der tale om direkte betaling fra ToldSkat til kommuner/kommunale fællesskaber. På andre kan der være tale om, at der enten bruges årsværk på opgaven, at der stilles it-systemer til rådighed for opgaveløsningen, eller at øvrige udgifter på anden vis afholdes.

41.3.3. Udviklingen i ressourceanvendelsen

Siden 1989 er personalereduktionen i den samlede skatte- og afgiftsopgave på ca. 2.700 årsværk¹ ud af knap 13.000 årsværk svarende til en reduktion på ca. 20 pct.

Uden korrektion for opgaveflytning er der sket en reduktion af personalet på ca. 20 pct. i såvel den statslige som den kommunale skatteforvaltning. Siden 1989 er arbejdsgiverkontrollen og selskabsligningen flyttet til staten – i alt ca. 630 årsværk. Korrigeret for opgaveflytning mellem stat og kommuner har ToldSkat oplevet en personalereduktion på knap 30 pct. siden 1989 mod en reduktion på godt 10 pct. i kommunerne, jf. *tabel 41.2*.

Tabel 41.2. Antal årsværk til skatte- og afgiftsopgaven

| | 1989 | 1996 | 1998 | 1999 | 2000 | 2001 | 2002 |
|--|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|
| Kommunerne ²⁾ | 6.255 | 5.420 | 5.150 | 5.100 | 4.950 | 4.911 | 4.891 |
| Kommunerne opgavekorri- geret ¹⁾ | 6.255 | 5.960 | 5.780 | 5.730 | 5.580 | 5.541 | 5.541 |
| Indeks (opgavekorri- geret)..... | 100 | 95 | 92 | 92 | 89 | 89 | 89 |
| ToldSkat ²⁾ | 6.741 | 5.761 | 5.738 | 5.762 | 5.643 | 5.654 | 5.413 |
| ToldSkat opgavekor- rigeret ¹⁾ | 6.741 | 5.221 | 5.108 | 5.132 | 5.013 | 5.024 | 4.783 |
| Indeks (opgavekorri- geret)..... | 100 | 77 | 76 | 76 | 74 | 75 | 71 |
| I alt | 12.996 | 11.181 | 10.878 | 10.862 | 10.593 | 10.565 | 10.304 |

Anm.:

- 1) En del af reduktionen i den kommunale skatteforvaltning (ca. 630 årsværk) kan henføres til flytning af ansvaret for selskabsligningen samt arbejdsgiverkontrollen fra kommuner til staten. Årsværksforbruget i ToldSkat er også korrigeret herfor – jf. side 20.
- 2) Ekskl. kommunal inkasso og ejendomsvurdering. For ToldSkat er opgørelsen inkl. inkasso.

Kilde: KL's ressourceopgørelse og ToldSkat.

41.4. Borgerkontakt, brugerinddragelse & valgmuligheder for borgerne

Det er et selvstændigt formål, at borgere og virksomheder med samme indkomstforhold mv., betaler den samme skat. Der er ingen

¹ Der findes ikke nogen oversigt over udgifterne i den kommunale skatteadministration.

kommunal autonomi på skatteområdet. Kommunerne er overladt et meget begrænset skøn i administrationen af love og forskrifter udstedt af Folketinget og de statslige myndigheder. Muligheden for brugerindfyldelse på den løbende skattefastsættelse er således begrænset, og hensynet hertil er derfor ikke baggrunden for en decentralt organiseret skatte- og afgiftsforvaltning. Tilsvarende er borgernes valgmuligheder begrænsede.

På trods af den digitale udvikling er der fortsat et stort behov for kontakt med skatteforvaltningerne. Borgeres og virksomheders kontakt til skatteforvaltningen kan rettes gennem en række forskellige kanaler: personlig henvendelse til skatteforvaltningen (ToldSkat eller kommune), kontakt til serviceskranke i kommunen, tast selv-telefon og tastselv-internet.

En gennemsnitsborger henvender sig 1,2 gange om året til den kommunale skatteforvaltning, hvilket svarer til samlet seks-syv millioner henvendelser årligt på landsplan. Heraf sker omkring to millioner henvendelser personligt.²

Selvom skattespørgsmål naturligvis udgør den overvejende del af indholdet af henvendelserne til skatteforvaltningerne, har mange af henvendelserne relationer til andre offentlige områder. Eksempelvis kan indkomst- og formueforhold have betydning på social- og pensionsområderne.

I ToldSkat er antallet af personlige henvendelser faldet siden 1999. Udviklingen i antallet af henvendelser og typen af personlige henvendelser til de kommunale skattemyndigheder kan derimod ikke opgøres på landsplan. I *boks 41.5* er udviklingen i personlige henvendelser til ToldSkat, i Ålborg, Frederiksberg og Københavns kommuner, vist. Det fremgår, at i København er der sket et fald i antallet af henvendelser, hvorimod det er steget lidt i Frederiksberg og er stort set uændret i Ålborg. Det er således vanskeligt at sige noget sikkert om effekten af tast selv-løsninger mv. for borgernes personlige kontakt med skattemyndighederne.

² Tallene er opgjort af Kommunernes Landsforening (2003) på baggrund af en spørgeskemaundersøgelse til alle landets kommuner med en svarprocent på ca. 30 pct.

Trods problemerne med at opgøre udviklingen i antallet af henvendelser er vurderingen, at i takt med den øgede digitalisering vil behovet for fysisk kontakt med skatteforvaltningen formentlig kunne reduceres.

Uagtet digitale muligheder vil der fortsat være behov for, at en stor del af befolkningen kan få personlig betjening i f.eks. lokale serviceskranker. Den personlige betjening i lokalområdet er dog ikke ensbetydende med, at alle opgaver skal kunne løses alle steder i landet. En række backofficefunktioner, som f.eks. ligningsindsatsen, kan i fremtiden givetvis løses isoleret fra borgerkontakten.

Boks 41.5. Brugerindflydelse og fysisk borgerkontakt

Der findes ikke nogen landsopgørelse over udviklingen i henvendelser i skatte-skranke. Ålborg, Frederiksberg og Københavns kommuner har opgjort antallet af henvendelser siden 1998/99. På ToldSkats område findes der en landsopgørelse. Det fremgår, at antallet af personlige henvendelser er faldet i ToldSkat og Københavns kommune. På Frederiksberg og i Ålborg kommune er der sket en lille stigning i antallet af personlige henvendelser, jf. *tabel 41.3*.

Tabel 41.3. Antal personlige henvendelser i ToldSkat, Ålborg, Frederiksberg og Københavns kommune

| | <i>Ålborg</i> | <i>København</i> | <i>Frederiksberg</i> | <i>ToldSkat</i> |
|-------------|---------------|------------------|----------------------|-----------------|
| 1998/99.... | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 |
| 1999/00.... | 104,4 | 98,8 | 99,8 | 85,9 |
| 2000/01.... | 102,6 | 95,7 | 103,0 | 72,9 |
| 2001/02.... | 100,9 | 94,7 | 102,6 | 73,2 |

Anm.: Indeks: 1998/99 = 100.

Kilde: ToldSkat, KL, Københavns og Frederiksberg kommuner.

Det er uvist, om udviklingen i de udvalgte kommuner er repræsentativ for hele landet. Endvidere er udviklingen i antallet af henvendelser formentlig påvirket af f.eks. indførelsen af pinsepakken i 1999. Udviklingen i omfanget af borgerkontakten opgøres formentlig bedst, hvis der renses for effekten af ny lovgivning. Det har ikke været muligt at foretage en sådan korrektion.

Formodningen er, at der som følge af øget digitalisering bliver stadig mindre behov for personlig betjening, hvorfor borgerkontakten sandsynligvis vil falde i fremtiden. *Tabel 41.4* skitserer den forventede sammenhæng mellem udviklingen i digitalisering og fysisk borgerkontakt på skatteområdet samt den begrænsede brugerindflydelse på skatteansættelsen som følge af det afgrænsede skøn overladt skattemyndighederne.

Tabel 41.4. Brugerindflydelse og fysisk borgerkontakt på skatteområdet

| <i>Aktivitet</i> | <i>Brugerindflydelse på administration</i> | <i>Fysisk borgerkontakt</i> |
|---------------------------|--|--|
| Forskudsregistrering..... | Nej | Bliver mindre i takt med flere elektroniske og dermed opdaterede indberetninger. |
| Selvangivelse .. | Nej | Bliver mindre pga. mere præcis forskudsopgørelse og flere digitale indberetninger. |
| Ligning..... | Nej | Flere digitale indberetninger giver færre overflødige henvendelser. |

41.5. Faglig kvalitet og bæredygtighed

Borgerne skal kunne stole på skattemyndighedernes afgørelser. Målet er, at alle betaler den rette skat, hverken mere eller mindre.

Undersøgelserne af kvaliteten vedrørende selskabsligningen og person-ligningen indikerer, at kvaliteten stiger med størrelsen af den lignende enhed, jf. *boks 41.6*.

En faglig bæredygtig enhed defineres som en enhed, der personalemæssigt, teknologisk, organisatorisk og ledelsesmæssigt har forudsætninger for at løse opgaverne med en høj grad af målopfyldelse.

Boks 41.6. Undersøgelser af kvalitet

Generelt er det svært at bedømme kvaliteten i skatteopkrævningen. Der findes alene summariske indikatorer, hvis anvendelse som kvalitetsmål skal tages med forbehold. I *afsnit 41.5* analyseres:

- *Udvælgelse af selskaber.* Der er tegn på, at selskabsligningen er forbedret siden staten overtog ansvaret i 1998, da andelen af kontroller, der fører til ændringer i den skattepligtige indkomst (træfprocenten), er steget, jf. Rigsrevisionens beretning nr. 16/2001.
- *Udvælgelse af personligt erhvervsdrivende.* Større kommuner er formentlig bedre til at udvælge erhvervsdrivende med fejl i den skattepligtige indkomst end mindre kommuner. Analyserne indikerer også, at større kommuner har en mere ensartet udvælgelse af de erhvervsdrivende. Det kan tyde på, at kvalitetsforskelle mellem kommuner falder blandt de største kommuner.
- *Underkendelser i skatteankenævn.* Der er en tendens til, at kommunens relative antal af underkendelser i skatteankenævnet falder med størrelsen af kommunen. Endvidere er der tegn på, at større kommuner har mere konsistente afgørelser.
- *Skattechefers forvaltningsretlige overblik.* Analyserne peger i retning af, at størrelsen har indflydelse på, om kommunerne kan opretholde den fornødne faglighed. En spørgeskemaundersøgelse foretaget i samarbejde mellem stat og kommuner peger på, at skattechefer i små kommuner har sværere ved at bevare det forvaltningsretlige overblik end skattechefer i store kommuner.
- *Ingen sammenhæng mellem kvalitet og ressourceanvendelsen.* Der er ingen umiddelbar sammenhæng mellem ressourceanvendelse og kvalitet, hvorfor et øget ressourceforbrug i mindre kommuner næppe vil kunne løfte kvaliteten.
- *Told- og afgiftsadministrationen.* Der er ikke foretaget en kvalitetsvurdering af told- og afgiftsadministrationen.

Metodiske overvejelser

En høj træfprocent udelukker ikke, at de foretagne nedsættelser eller forhøjelser af de skattepligtige beløb er forkerte. For at få en indikation af, om de forhøjede skatteansættelser er korrekte, foretages en analyse af antallet af medhold, og delvis medhold ved skatteankenævnene.

Gives medhold eller delvis medhold antyder det, at afgørelsen har været forkert. Det kan dog også skyldes nye oplysninger under klagebehandlingen. Det interessante er derfor næppe antallet af medhold, men om der er forskel mellem kommunerne i antallet af medhold. På selskabsområdet er antallet af medhold før og efter staten overtog ansvaret, da klagebehandlingen samtidig overgik til Landsskatteretten.

41.5.1. Kvalitet i selskabsligningen

Siden 1998 er træfprocenten for alle myndighedstyper (kommuner, kommunale fællesskaber, selskabsrevisionsafdelingen og told- og skatteregioner) steget.³

En høj træfprocent betyder, at der findes fejl blandt en høj andel af de kontrollerede selvangivelser. Træfprocenten siger imidlertid intet om omfanget og typen af fejl, jf. *boks 41.6*. Fejlene kan således være beskedne.

Ligningsresultatet og dermed størrelsen af ændringer i de skattepligtige beløb er også interessant. Siden statens overtagelse af selskabsligningen er der sket en stigning i størrelsen af ændringer, idet ligningsresultatet er steget med ca. 15 pct. fra 1996/97 til 1999-2001, når der ses bort for reguleringer på mere end 250 mio.kr.

Stigningen i ligningsresultatet skal endvidere ses i sammenhæng med ressourceindsatsen på området. Rigsrevisionen har vurderet, at ressourceforbrug forud for statens overtagelse af selskabsligningen, ikke kan opgøres. Der er formentlig sket en stigning i ressourceforbruget. Dette forklarer dog næppe stigningen i kvalitet. På det kommunale område er der således ikke nogen entydig sammenhæng mellem kvalitet og ressourceanvendelse, jf. *afsnit 41.5.4*.

Stigningen i træfprocenten tyder på, at kvaliteten af selskabsligningen er steget siden statens overtagelse af ansvaret. En høj træfprocent er dog ikke udtryk for, at ændringerne er korrekte. Der er imidlertid, som anført i *boks 41.6*, ikke valgt yderligere at belyse kvaliteten i selskabsligningen via klagestatistikken.

41.5.2. Kvalitet i personligningen – analyser af træfprocent og antal medhold ved skatteankenævn

Kommunerne har ansvaret for ligningen af personer, herunder personligt erhvervsdrivende. Kvaliteten af arbejdet analyseres med udgangspunkt i dels andelen af skattekontroller, som fører til ændringer i den skattepligtige indkomst (træfprocenten), dels

³ Rigsrevisionens beretning nr. 16/2001 Selskabsligningen Træfprocenten er lig procentandelen af kontroller, hvor der foretages ændringer.

antal medhold ved skatteankenævn og dermed antal omgørelser af kommunens afgørelser.

Kvaliteten analyseret ud fra træfprocenten

Mindre kommuner gennemfører flere skattekontroller end store kommuner. Ud fra en gennemsnitsbetragtning er mindre kommuner (under 10.000 skatteydere) dog dårligere til at udvælge virksomheder, hvor der kan foretages ændringer i den skattepligtige indkomst, end større kommuner. Små kommuner har en lavere træfprocent. Forskellene er dog ikke markante, jf. *boks 41.7*.

Der er en større ensartethed blandt store kommuners træfsikkerhed i udvælgelsen af virksomheder til kontrol. Forskellen i de gennemsnitlige træfprocenter er således mindre mellem store kommuner end mellem små kommuner, jf. *boks 41.7*.

Boks 41.7. Træfprocenten

Mindre kommuner har en højere måltalsopfyldelse⁴ end store kommuner, idet små kommuner gennemfører relativt flere skattekontroller. I gennemsnittet ligger antallet af kontroller i alle tre størrelseskategorier over måltallet. De største har dog en højere træfprocent og er derfor formentlig bedre til at udvælge virksomheder/selvangivelser, hvor der kan foretages ændringer. Forskellene er dog ikke statistisk signifikante. Af tabellen fremgår endvidere, at forskellen i de gennemsnitlige træfprocenter er mindre mellem store kommuner end mellem små kommuner. Ensartetheden synes således at være større i store kommuner.

En analyse af skatteenedsættelser på tværs af kommunegrænser viser, at store kommuner har omtrent samme andel skatteenedsættelser som små kommuner. En høj træfprocent i store kommuner dækker således ikke over mange nedsættelser af skatten.

Tabel 41.5. Måltalsopfyldelse¹⁾ og træfprocent erhvervsdrivende, 2001/2002

| Antal skatteydere | Antal observationer | Måltalsopfyldelse | | Træfprocent | |
|-------------------|---------------------|-------------------|------------------|---------------------------|-------------------|
| | | Pct. | Relativ std.afv. | Træfprocent ²⁾ | Relativ std. afv. |
| Under 10.000 ... | 123 | 109,3 | 112 | 65,1 | 108 |
| 10.000-20.000... | 59 | 106,9 | 71 | 67,1 | 93 |
| Over 20.000..... | 55 | 107,3 | 84 | 69,4 | 81 |

Anm.:

- 1) Måltallet fastsættes af Ligningsrådet og udtrykker, hvor mange skattekontroller der skal gennemføres.
- 2) Træfprocenten angiver andelen af de gennemførte kontroller, der medfører ændringer.

Kilde: Told- og Skattestyrelsens måltalsstatistik.

Kvaliteten analyseret ud fra borgers medhold i skatteankenævn

Får en person medhold eller delvis medhold i en klage til skatteankenævnet, kan det være tegn på, at der er sket en fejl i skatteforvaltningens sagsbehandling. Der er derfor en risiko for, at træfprocenten, der som nævnt udtrykker andelen af kontroller, der fører til ændringer, har været kunstig høj som følge af uberettigede ændringer.

Analysen af antal medhold peger i retning af, at der er en svag sammenhæng mellem kommunestørrelsen og antallet af medhold. Det indikerer, at der er sammenhæng mellem den faglige bæredygtighed og kommunestørrelsen, selv når der tages højde for

⁴ Ligningsrådet opstiller måltal for de kontroller de kommunale ligningsmyndigheder skal gennemføre.

erhvervsandele, jf. *boks 41.8*. Som det fremgår er forskellen mellem store og små kommuners antal medhold dog ikke markant, derfor kan der ikke på et statistisk robust grundlag drages stærke konklusioner.

Af *tabel 41.6* fremgår, at små kommuner modtager flere klager, da der blandt andet er en højere erhvervsandel i små kommuner end i store, hvilket alt andet lige indebærer, at flere får medhold. Det gennemsnitlige antal medhold i kommuner med mindre end 10.000 skatteydere er imidlertid højere end antal medhold til borgere i kommuner med mere end 20.000 skatteydere, selv når der tages højde for forskelle i antallet af klager, jf. *tabel 41.6*. Medholdsprocenten til borgere er således lidt mindre i store kommuner end i små.

Tabel 41.6. Kommunestørrelse, klager og gennemsnitlig antal medhold ved skatteankenævn pr. 10.000 skatteydere, 1999-2001¹⁾

| Kommune- størrelse ²⁾ | Antal | Antal klager pr. 10.000 skatte- ydere | | Antal medhold til borgere pr. 10.000 skatte- ydere | | Medholdsprocenten ³⁾ | |
|-------------------------------------|-------|---|--------|---|--------|---------------------------------|--------|
| | | Klager | Indeks | Med- hold | Indeks | Med- holds- procent | Indeks |
| Under 10.000 ... | 123 | 59,4 | 100 | 23,7 | 100 | 39,9 | 100 |
| 10.000-20.000... | 59 | 55,7 | 94 | 21,5 | 91 | 38,6 | 96,7 |
| Over 20.000..... | 55 | 49,2 | 83 | 17,9 | 75 | 36,4 | 91,2 |

Anm.:

- 1) Der er medtaget tre år for at sikre et tilstrækkelig antal klagesager på tværs af alle kommuner.
- 2) Kommuner er inddelt efter antal skatteydere.
- 3) Andel afgørelser med medhold ud af det samlede antal klager.

Kilde: Skatteministeriets klage- og retssagsstatistik.

Endelig er der større spredning i det relative antal medhold blandt små kommuner end blandt store. Det tyder på, at store kommuner er mere konsistente og måske mindre "tilfældige" i sagsbehandlingen end små kommuner.

Boks 41.8. Analyser af antal medhold ved skatteankenævn

To forskellige modeller er anvendt til forklaring af antal medhold. I den ene model forklares antallet af medhold *normeret* med antal skatteydere. I den anden model forklares det *absolutte* antal af medhold. I begge modeller er de forklarende variable kommunestørrelse (antal skatteydere) og andel erhvervsdrivende.

Antal skatteydere pr. medhold – normeret model.

Det er testet, om kommuner med henholdsvis 10.000-20.000 og mere end 20.000 skatteydere har færre medhold pr. 10.000 skatteydere end kommuner med mindre end 10.000 skatteydere, når der tages højde for erhvervsandele. Analysen viser samme mønster i data som tabel 41.6., idet antal medhold falder for både kommuner med 10-20.000 og over 20.000 skatteydere i forhold til kommuner med mindre end 10.000 skatteydere, selv når der tages højde for erhvervsandelen i kommunen.

Niveauforskellen mellem kommunegrupperne er dog ikke signifikant. Den eneste signifikante variabel er erhvervsandele, hvor en stigende erhvervsandel medfører stigende antal medhold. Der forklares tre pct. af variationen. På baggrund af den normerede model synes de små kommuner ikke relativt oftere at blive underkendt af skatteankenævn end store kommuner.

Tabel 41.7. Antal medhold pr. 10.000 skatteydere, 1999-2001

| Variabel | Koefficient | Standardfejl | P-værdi |
|---|-------------|--------------|---------|
| Kommuner under 10.000 skatteydere (konstant)..... | 22,49 | 5,87 | 0,00 |
| Kommuner 10-20.000 skatteydere | -1,14 | 2,75 | 0,679 |
| Kommuner 20.000 skatteydere | -3,04 | 3,32 | 0,36 |
| Erhvervsandel pr. 1 pct. stigning..... | 8,1 | 4,17 | 0,05 |

Anm.: I lighed med tabel 41.6. er der medtaget tre år.

Antal medhold – absolut model

Det er testet, om der er en aftagende stigning i antal medhold for store kommuner sammenlignet med mindre kommuner. Det er således testet, om antal medhold ved forskellige kommunestørrelser kan beskrives ved en krum funktion (polynomial regression).

Det ses, at antal skatteydere påvirker antal medhold positivt, hvorimod antal skatteydere kvadreret reducerer antallet af medhold. Det indikerer, at stigningen i antal medhold aftager med kommunestørrelsen. Endvidere er virkningen af erhvervsandelen på antallet af medhold signifikant positiv, dvs. en stigning i erhvervsandelen betyder flere medhold. Det lader således til, at skatteydere sammensætningen har betydning for antallet af medhold, jf. *tabel 41.8.*

Tabel 41.8. Antal medhold ved skatteankenævn, 2000 og 2001

| Variabel | Koeffi- cient | Standard- fejl | P- værdi |
|--|------------------|-------------------|-------------|
| Konstant | -1,73 | 2,42 | 0,474 |
| Skatteyderantal pr. 10.000 | 8,86 | 0,00 | 0,000 |
| (Skatteyderantal) ² for 10.000 skatteydere | -0,75 | 0,00 | 0,000 |
| Erhvervsandel pr. 1 pct. stigning | 3,34 | 17,11 | 0,051 |

Anm.: Der er analyseret to år under ét. Der er et mindre problem med multikollinearitet mellem skatteyderantal og skatteyderantal kvadreret. Den variansinflaterede faktor (VIF) er 5,7 for skatteyderantallet. Der skal derfor ikke tolkes eksakt på koefficienterne. En lineær regressionsanalyse af henholdsvis kommuner over og under 10.000 indbyggere replicerer imidlertid resultatet, idet der er en stærkere sammenhæng blandt små end store kommuner mellem antal medhold og skatteyderantallet. Forskellen i koefficienten for skatteyderantallet blandt store kommuner og små kommuner er signifikant.

Kilde: Skatteministeriets klage- og retssagsstatistik og egne analyser.

På baggrund af den absolutte model synes små kommuner relativt oftere at blive underkendt af skatteankenævn end store. Det peger på en bedre kvalitet i store kommuner, selv når der tages højde for erhvervsandele. Der kan dog ikke på et statistisk robust grundlag drages stærke konklusioner. I den normerede model er kommunestørrelsens betydning for antal medhold ikke signifikant.

På baggrund af analyserne af medhold ved skatteankenævn synes der at være en vis tendens til, at borgerne i store kommuner får relativt færre medhold end i små kommuner, selv når der tages højde for andelen af selvstændigt erhvervsdrivende, jf. *boks 41.8*.

Analysen af medhold peger i retning af, at den højere træfprocent i store kommuner næppe lader sig forklare af flere forkerte skatteændringer. Tilsvarende er den højere træfprocent i store kommuner næppe et resultat af relativt flere nedsættelser, da andelen af skattnedsættelser i det samlede antal kontroller stort set er det samme for store og små kommuner.

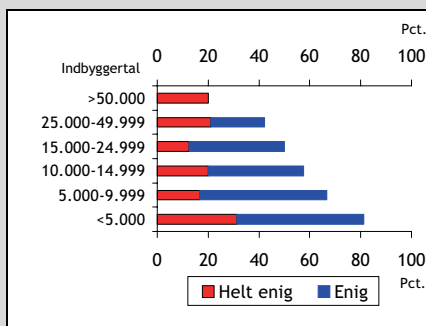
Der er noget, der tyder på, at små kommuner har vanskeligere ved at overskue antallet af statslige forskrifter og vejledninger på skatteområdet, jf. *boks 41.9*. Samlet set er der indikationer på, at der er sammenhæng mellem den faglige bæredygtighed og kommunestørrelsen.

Boks 41.9. Kommunernes forståelse af de statslige vejledninger på skatteområdet

Told- og Skattestyrelsen udsteder en række forskrifter og vejledninger, som skal medvirke til en ensartet ligning af borgere og virksomheder uanset bopælskommune. Det er derfor vigtigt, at kommunerne forstår vejledningerne.

Figuren viser skattechefers holdning til udsagnet om statslige forskrifters betydning for at bevare det forvaltningsretlige overblik.

Figur 41.2. Er kommunen enig i følgende udsagn: Antallet af statslige forskrifter for kommunernes virksomhed gør det vanskeligt at bevare det forvaltningsretlige overblik?



Kilde: Finansministeriet, Indenrigsministeriet og KL, spørgeskemaundersøgelse foretaget i forbindelse med udarbejdelsen af *Statens forskriftsstyring af kommunerne*, juni 2000.

Jo mindre kommunen er, desto mere opleves de statslige forskrifters omfang som et problem i relation til at bevare overblikket over reglerne på skatteområdet. Årsagen hertil kan være, at antallet af modtagne forskrifter stort set er ens for store og små kommuner. Den administrative belastning ved at modtage forskrifterne vil derfor forholdsmæssigt være større i de mindste kommuner.

41.5.3. Kvalitet i forhold til ressourceanvendelsen

Analyserne af kvaliteten i selskabs-, erhvervs- og personligningen peger i retning af, at store enheder har en bedre kvalitet end små enheder. Analysen nedenfor peger på, at der ikke er nogen sammenhæng mellem det relative ressourceforbrug i kommunen og kvaliteten. Større kommuners tilsyneladende bedre kvalitet kan derfor øjensynligt ikke forklares med, at der er flere ansatte end i de små kommuner. Hvis det havde været tilfældet, skulle der være en positiv sammenhæng mellem kvaliteten og det relative ressourceforbrug.

Af *tabel 41.9.* fremgår, at kvaliteten ikke stiger med kommuneressourceforbrug på personskatteopgaven. Kvaliteten er målt som antal medhold pr. skatteforhøjelse eller skatteydere.

Tabel 41.9. Antal skatteydere pr. årsværk i den kommunale personligning i 2001 i forhold til antal medhold ved skatteankenævn pr. 10.000 skatteydere

| Skatteydere pr. skattemedarbejder | Gnst. antal medhold pr. 1000 skatteforhøjelser | Gnst. antal medhold pr. 10.000 skatteydere | Antal observationer |
|-----------------------------------|--|--|---------------------|
| Under 1.250 | 21,1 | 24,2 | 76 |
| 1.250-1.500..... | 18,8 | 22,1 | 75 |
| Over 1.500..... | 20,0 | 19,2 | 86 |

Kilde: Skatteministeriets Klage- og Retssagsstatistik samt ToldSkats opgørelse over årsværk til personligning.

41.6. Effektivitet

En god faglig kvalitet er en af forudsætningerne for, at skatte- og afgiftsforvaltningen drives effektivt. En række undersøgelser peger på, at produktiviteten i den danske skatteforvaltning generelt er relativt lav, jf. *boks 41.10.*

Boks 41.10. Analyser af produktivitet

- *Danmark har en relativt lav produktivitet.* Sammenlignet med de andre nordiske lande har Danmark på moms, person- og selskabsskatten to-tre gange så dårlig produktivitet. Resultatet bygger på foreløbige resultater fra en fællesnordisk benchmarkundersøgelse udarbejdet i fællesskab mellem de nordiske lande. Undersøgelsen siger ikke noget om årsagerne til forskellene.
- *Produktivitetssmuligheder i ToldSkat.* En mere ensartet produktivitet i ToldSkat vil kunne betyde en betragtelig produktivitsfremgang. Analysen er foretaget med henblik på flerårsaftalen om de økonomiske rammer for ToldSkat. En mere ensartet produktivitet er dog ikke tilstrækkelig til at forklare hele forskellen i produktivitet mellem Danmark og de øvrige nordiske lande.
- *Stordriftsfordele i den kommunale ligning.* Analyser udarbejdet af Told-Skat tyder på, at der kan høstes betragtelige produktivitsgevinster ved en reduktion i antallet af lignende kommuner. Realisering af de estimerede stordriftsfordele vil dog ikke gøre Danmark lige så produktiv som de øvrige nordiske lande. Der vil stadig være et potentiale for produktivits forbedringer.

41.6.1. Produktivitetssammenligning af de nordiske lande

Årsværksforbruget i Danmark til personskat pr. skatteyder, til selskabsskat pr. selskab og til moms pr. momsregistreret virksomhed er i 2002 mere end dobbelt så højt som de øvrige nordiske lande, jf. *tabel 41.10*. På alle de undersøgte områder har Danmark en dårligere produktivitet end de øvrige lande.⁵

⁵ De nordiske lande opkræver tilnærmelsesvis de samme typer skatter og afgifter. Der er foretaget en sammenligning af produktiviteten på tværs af afgiftsopgaven, person- og selskabsligningen. Resultaterne er fra en nordisk benchmarkingundersøgelse på skatteområdet i 2003.

Tabel 41.10. Antal personer, selskaber og momsregistrerede pr. årsværk, 2002 (Sverige= indeks 100)

| | Sverige | Finland | Island | Danmark |
|---|---------|---------|--------|---------|
| Skatteydere pr. årsværk per- sonskat mv..... | 100 | 74 | 125 | 47 |
| Selskaber pr. årsværk..... | 100 | 138 | 108 | 40 |
| Momsregistrerede virksom- heder pr. årsværk..... | 100 | 109 | 50 | 43 |

Anm.: Norge har ikke kunnet levere udgifter opgjort på en sammenlignelig måde. Årsværkene er ekskl. ressourceforbrug til inddrivelse, jf. *tabel 41.2*.

Kilde: ToldSkat, 2003.

De nærmere årsager til forskelle i produktivitet er endnu ikke afdækket. Forskellene kan skyldes en række forskellige forhold, herunder:

- Forskelle i skatteregler og administrative procedurer. Til illustration beregnes forskudsskatten i Sverige med udgangspunkt i en række standardtabeller. Der er således ikke etableret et decideret forskudssystem som i Danmark.
- Danmark har relativt flere decentrale enheder og kan derfor givetvis i mindre grad udnytte stordriftsfordele end Sverige og Finland, der – trods landenes geografiske udstrækning – har færre skatte- og inddrivelsesenheder, jf. *boks 41.11*.
- De andre nordiske lande har en enstrengt skattestruktur, som letter prioritering på tværs af skatte- og afgiftsområder. I Danmark kan der vanskeligt omprioriteres mellem f.eks. personligningen (kommunalt ansvar) og afgiftsopkrævningen (statsligt ansvar). Det kan være en af årsagerne til, at Danmark er det land, hvor den største andel af de samlede udgifter til skatte- og afgiftsopkrævning går til personligningen.
- Forskelle i serviceniveau og kvalitet. En mulighed er således, at kvaliteten i skatteindsatsen og borgerbetjeningen er forskellig i de nordiske lande.

Boks 41.11. Strukturen i de nordiske lande

I modsætning til Danmark har Sverige, Finland og Island en enstrengt skattestruktur. Danmark er samtidig kendetegnet ved at have mange skatteenheder både i forhold til indbyggere og geografisk omfang.

| <i>Niveau</i> | <i>Sverige</i> | <i>Finland</i> | <i>Island</i> | <i>Danmark</i> |
|---------------|---|---|-------------------|--|
| Departement | Finansdepartement | Finansministeriet | Finansministeriet | Skatteministeriet |
| Udførelse | Ti Skattemyndigheder med 132 kontorer, ti kronofogedmyndigheder med 84 kontorer | Ni regionale myndigheder, herunder: 66 personlig-ningskontorer 68 virksomhedskontorer | Ni skatteregioner | Otte statslige told og skat-teområder og 26 enheder samt 271 kommuner samlet i 221 ligningsmyndigheder |

En del opgaver er placeret organisatorisk forskelligt i de nordiske lande. Eksempelvis er folkeregistrering en del af skatteopgaven i Sverige, hvorimod folke-registrering i Finland er samlet centralt i en befolkningsregistercentral.

41.6.2. Stordriftsfordele i skatteforvaltningen

Benchmarkanalysen af produktiviteten i den statslige afgifts-administration og den kommunale skatteadministration peger i retning af, at der er et uudnyttet effektiviseringspotentiale i den danske skatteforvaltning. Det undersøges, om en forklaring på potentialet er stordriftsfordele i den danske skatteadministration. På statens område undersøges mulighederne for at opnå et effektiveringspotentiale ved en mere ensartet produktivitet på tværs af told- og skatteregionerne.

Som grundlag for flerårsaftalen mellem Finansministeriet og Skatteministeriet om rammerne for ToldSkats økonomi for 2003-06 er der i 2001 udarbejdet en effektivitetsanalyse. I analysen vurderes det, at ud af de ca. 2.050 årsværk i told- og skatteregionerne i 2000 kan 200-350 årsværk frigøres til andre formål, jf. *tabel 41.11*.

Tabel 41.11. Analyse af effektiviseringsmuligheder i ToldSkat, 2000

| Område | Procent effektivisering | Besparelsespotentiale (årsværk) | Samlet antal årsværk |
|---------------------------------|-------------------------|---------------------------------|----------------------|
| Kontrol og revision . | 10 – 18 | 83 – 149 | 826 |
| Toldområdet..... | 8 – 14 | 22 – 38 | 272 |
| Sagsbehandling..... | 13 – 17 | 37 – 48 | 281 |
| Information og vejledning..... | 8 – 21 | 14 – 37 | 174 |
| Motorekspeditioner. | 14 – 20 | 11 – 16 | 79 |
| Opkrævning og inddrivelse | 9 – 12 | 38 – 51 | 421 |
| I alt | | 205 – 339 | 2.053 |

Anm.: Analysen omfatter ca. 1/3 af ToldSkats samlede udgifter. Analysen forudsiger effektiviseringen, hvis de mindst produktive enheder hæves til 95 pct. af de mest produktive enheder.

Kilde: Budgetanalyse af ToldSkat, 2002, Finansministeriet, Skatteministeriet, ToldSkat.

Forudsætningen for effektiviseringer er blandt andet et reduceret antal enheder for derigennem at opnå stordriftsfordele. ToldSkat skal frem til og med 2006 reducere sit årsværksforbrug med 800-900 årsværk i forhold til 2001-niveauet, samtidig med at produktionen opretholdes på 2001-niveau.

ToldSkat har foretaget en analyse af effektiviseringsmulighederne i den kommunale personligning. Metoden er beskrevet i *boks 41.12*.

Boks 41.12. Analyse af effektiviseringsmuligheder i kommunerne

Udgangspunktet for at vurdere stordriftsfordele er stratificerede regressionsanalyser, hvor kommunerne inddrages i grupper af skatteydere (under 10.000, 10-40.000 og over 40.000 skatteydere). For hver gruppe er der gennemført regressionsanalyser med henblik på bedst at beskrive sammenhængen mellem årsværksforbrug og antallet af skatteydere inden for de tre grupper, jf. *tabel 41.12*.

Tabel 41.12. Stordriftsfordele ved forskellig kommunistørrelse

| <i>Kommunestørrelse</i> | <i>Stigning i antal ansatte pr. 1.000 skatteydere</i> | <i>Konstantled</i> | <i>Antal observationer</i> |
|-------------------------|---|--------------------|----------------------------|
| Under 10.000 | 0,72416 | 0,36981 | 123 |
| 10.000-40.000..... | 0,55680 | 2,65589 | 90 |
| Over 40.000..... | 0,42367 | 11,82194 | 22 |

Kilde: ToldSkat, 2003.

Det fremgår, at der er forskellig stigning i antal ansatte i den kommunale skatteadministration for forskellige størrelser af kommuner. I de mindste kommuner stiger antallet af ansatte med 0,7 årsværk pr. 1000 skatteydere, hvorimod stigningen i antal årsværk er 0,4 i kommuner med over 40.000 skatteydere. Stigningen i antal ansatte falder således, jo større kommunen er.

Konstantleddet kan fortolkes som de faste omkostninger i skatteforvaltningen. I store kommuner er der i udgangspunktet 11,8 årsværk ansatte, hvorimod der er 0,4 ansatte i små kommuner.

Sammenfattende peger den lavere sammenhæng mellem stigningen i antallet af årsværk og stigningen i antallet af skatteydere i store kommuner end i små i retning af, at der er stordriftsfordele forbundet med kommunernes administration på skatteområdet.

Fælles for de estimerede modeller er, at de forudsætter, at den enkelte kommunes årsværksforbrug alene bestemmes af antallet af skatteydere i kommunerne.

ToldSkat har undersøgt om en uens skatteydere sammensætning kan forklare forskellene i kommunernes ressourceforbrug. Der er opstillet modeller, hvor antal personlige erhvervsdrivende, andelen af personlige erhvervsdrivende i forhold til det samlede antal skatteydere og andelen af lønmodtagere i forhold til det samlede antal skatteydere er søgt inddraget. Modellen, der bedst forklarer kommunernes ressourceanvendelse, er imidlertid den, der kun medtager antallet af skatteydere, og det er derfor alene denne variabel, som er anvendt ved beregning af stordriftsfordele.

Analyserne i *boks 41.12* viser, at der er forskel i produktiviteten mellem de store og små enheder. Dette tyder på, at der er et ratio-

naliseringspotentiale ved at sammenlægge kommunerne i ligningscentre.

For at vurdere rationaliseringspotentialet i forbindelse med sammenlægningen af kommuner til større enheder er der foretaget en række analyser, der beregner rationaliseringspotentialet, under forudsætning af at kommunerne indgår i ligningscentre af en given størrelse. Da analysen i *boks 41.12.* ikke kunne "forbedres" ved at medtage flere variable, anvendes alene antallet af skatteydere som forklarende variabel i beregningerne.⁶

I *tabel 41.13.* fremgår, at jo færre enheder, desto større er stordriftsfordelene. Ved 60 enheder fås et besparelspotentiale på 16-18 pct. svarende til 400-450 årsværk ud af 3.000 årsværk, som er direkte ansat i personligningen.

Tabel 41.13. Estimerede stordriftsfordele ved forskellige antal enheder, 2001-2002

| Antal ligningsenheder | Effektivisering i årsværk | Effektivisering i procent |
|-----------------------|---------------------------|---------------------------|
| 100..... | 248 – 314 | 10 – 12 |
| 80..... | 338 – 377 | 13 – 15 |
| 60..... | 398 – 455 | 16 – 18 |
| 40..... | 541 – 666 | 22 – 26 |
| 20..... | 709 – 780 | 28 – 32 |

Kilde: ToldSkat.

Stordriftsfordele er estimeret med udgangspunkt i antallet af enheder for ligningsperioden 2000-2001 og 2001-2002. Antallet af kommunale enheder er siden reduceret fra 238 enheder til 221 enheder og forventes yderligere reduceret fremover, hvilket kommunerne forventer vil give en effektivisering på 10-15 pct. Det vurderes, at effektivisering herudover vil kræve ændringer i produktionsforudsætningerne – f.eks. ved materielle regel-

⁶ Antallet af ligningscentre anvendes til at beregne gennemsnitsstørrelsen på ligningsenhederne. 100 ligningscentre vil f.eks. give en gennemsnitsstørrelse på 46.000 skatteydere. For at estimere ressourceforbruget for en enhed med 46.000 skatteydere udarbejdes en regressionsanalyse, som indeholder både enheder større og mindre end den givne størrelse. Formlen for regressionsanalysen anvendes til beregning af det samlede ressourceforbrug. Det beregnede ressourceforbrug sættes i forhold til de faktisk anvendte ressourcer. Tilsvarende udarbejdes modeller for de øvrige antal ligningscentre.

forenklinger eller lempelse af procedurekrav og rammer for kontrolniveau.

Analyserne af stordriftsfordele har for både ToldSkat og kommunerne forsøgt at tage hensyn til en række forhold. Mandtallet er på den baggrund valgt som eneste forklarende variabel. Der er endvidere en række forhold, som vanskeligt inddrages i en kvantitativ analyse. Det gælder f.eks. medarbejderes kvalifikation, forskelle i den præventive indsats og serviceniveauet. Det vurderes dog, at disse forhold ikke vil påvirke afsnittets konklusioner væsentligt.

Sammenfattende synes analyserne af ToldSkat og kommunerne at pege i retning af stordriftsfordele på skatte- og afgiftsområdet. Realisering af det beregnede effektiviseringspotentiale vil imidlertid næppe være tilstrækkeligt til at bringe produktiviteten i den danske skatteforvaltning op på samme niveau som i de andre nordiske lande, jf. benchmarkundersøgelsen og *afsnit 41.6*.

41.7. Særlige problemstillinger og forventede udviklingstendenser

Skatte- og afgiftsforvaltningen er præget af en række tendenser, som fortrinsvis trækker i retning af, at manuelle rutineopgaver bliver færre og færre, hvorimod mere komplekse og fagligt udfordrende opgaver vinder frem. Der stilles derfor i fremtiden større krav til skatte- og afgiftsmedarbejdernes kompetencer.

Udviklingen drives blandt andet af følgende punkter:

- Antallet af digitale tjenester i f.eks. banksektoren skaber formentlig forventninger hos borgerne om en lignende udvikling på skatteområdet. Det må formodes, at denne udvikling smitter af på skatteområdet, således at en stadig stigende del af borgerne vil stille krav om yderligere digitale løsninger på skatteområdet, ligesom udvidede åbningstider a la netbankernes formentlig vil være ønskelige.
- Den teknologiske udvikling medfører formentlig, at de manuelle sager i stigende omfang kan automatiseres. Komplicerede sager kan dog næppe digitaliseres fuldt ud,

da det individuelle skøn og den faglige vurdering er central. Digitalisering medfører derfor, at det fortrinsvis er de skønsbaserede og derfor mere komplicerede sager, der overlades til manuel sagsbehandling. Det vurderes, at der stilles øgede krav til skattemedarbejdernes kompetencer og specialisering i fremtiden.

- Hidtil har internationaliseringen fortrinsvis påvirket vare- og virksomhedsbeskatningen. Internationalisering og globalisering resulterer imidlertid givetvis i større krav til personligningsindsatsen, da løn- og kapitalindkomsten i stigende grad kan være optjent i udlandet. I Øresundsregionen kan f.eks. registreres stigende pendling mellem Danmark og Sverige.
- Der har siden 1999 fundet en reduktion i antallet af skatteenheder sted. Udviklingen vil formentlig fortsætte i fremtiden. På det seneste er også dannet fællesskaber, som dækker mere end 100.000 skatteydere.

Ud over bevægelsen mod en mere digital og international skatteadministration står den offentlige sektor generelt over for:

- Udfordringer vedrørende rekruttering. I perioden fra 2003 til 2010 vil omtrent 25 pct. af i alt ca. 5.000 ansatte i den statslige skatte- og afgiftsforvaltning fylde 62 år. En tilsvarende andel forventes at forlade den kommunale skatteforvaltning som følge af alder i samme periode. På grund af de forventede rationaliseringer er det imidlertid usikkert, i hvilket omfang stillingerne skal genbesættes. Det vurderes, at den øgede specialisering og digitalisering af skatteopgaven vil betyde, at en stor del af de afgående medarbejdere skal erstattes med andre og mere specialiserede kompetencer, som kan være vanskelige at tiltrække.
- Formentlig øget krav om større sammenhæng i den offentlige service, i takt med at borgere og virksomheder forventer at kunne betjene sig af en række kanaler (servicebutikker, telefon, internet mv.). Flere services og ydelser skal kunne opnås fra et sted (én myndighed). Der er

i stigende grad en forventning om, at det offentlige deler data og koordinerer internt, således at borgeren eller virksomheden ikke skal i kontakt med flere myndigheder.

- Nærhed, også i fremtiden. Der vil givetvis være en gruppe borgere og virksomheder, som fortsat vil have behov for personlig kontakt med det offentlige.

41.8. Styrker og svagheder ved den eksisterende struktur

Den nuværende struktur sikrer en høj grad af fysisk nærhed for borgerne. Der er en skatteadministration repræsenteret i hver kommune. Borgerne henvender sig i gennemsnit 1,2 gange årligt til de kommunale skatteforvaltninger svarende til seks-syv mio. henvendelser om skattespørgsmål. Den personlige kontakt udgør omtrent to mio.

Antallet af personlige henvendelser er faldet i ToldSkat de seneste år, hvorimod udviklingen i landstallene for personlige henvendelser ikke kendes for de kommunale servicebutikker. I Ålborg og Fredriksberg kommuner er der ikke tale om nævneværdige ændringer, hvorimod der er sket et fald i antal personlige borgerhenvendelser i Københavns kommune.

Trods problemerne med at opgøre udviklingen i antallet af henvendelser vurderes det, at behovet for fysisk kontakt med skatteforvaltningen muligvis vil reduceres i takt med den øgede digitalisering. Til illustration vil en forøgelse af frekvensen for elektronisk indberetning af indkomstoplysninger medvirke til at overflødiggøre henvendelser til kommunerne om ændringer i indkomst (forskudsregistrering). Der er beskæftiget omtrent 400 årsværk med forskudsregistrering i kommunerne.

Reduktionen skal dog ikke overvurderes. Med udgangspunkt i to mio. personlige henvendelser i dag til skatteforvaltningen er formodningen, at der også i fremtiden vil være mange borgere og virksomheder, som ønsker personlig betjening. Den personlige kontakt er dog næppe ensbetydende med, at alle specialistopgaver skal kunne løses af alle enheder. Den finansielle sektor har således været i stand til at opretholde et stort filialnet, samtidig med at en række administrative backofficefunktioner er centraliseret.

Tilsvarende vil kunne realiseres på skatteområdet, idet der fortsat vil være behov for, at borgeren kan tage kontakt til lokale serviceskranker. Denne udvikling kan allerede ses i dag i de kommuner, der har valgt at etablere samarbejder i ligningscentre med borgerbetjening fra rådhusets servicedesk.

Centrale backofficefunktioner udelukker ikke, at der kan ske samarbejde på tværs af sektorer og områder, således at skattedata kan indgå i f.eks. kommuners opklaring af socialt bedrageri. En styrke ved den nuværende struktur er, at der kan skabes en sammenhængende opgaveløsning på tværs i forhold til borgerbetjeningen, idet henvendelser om skatteforhold ikke sjældent hænger sammen med andre opgaveområder.

Den nuværende struktur for skatte- og afgiftsforvaltningen har også en række svagheder, som kan forstærkes, i takt med at kompleksiteten i skatteopgaven øges.

- Muligheden for at prioritere på tværs af skatte- og afgiftsadministrationen er ikke optimal i den nuværende struktur med kommunalt ansvar for personligningen og statsligt ansvar for selskabsligning og afgifter. Hvis der f.eks. opstår et behov for at flytte ressourcer fra personligningen til arbejdsgiverkontrollen, er det svært med de nuværende styringsrelationer, idet kommunerne prioriterer ressourceanvendelsen på personskatteområdet, mens staten prioriterer ressourceanvendelsen på arbejdsgiverområdet. Det kan være medvirkende til, at Danmark er det land i Norden, som har relativt størst udgifter på skatteområdet.
- Der er manglende sammenhæng mellem opgaveansvar og finansiering. Staten stiller it-systemerne til rådighed for den kommunale personligning. De seneste års stigning i elektroniske indberetninger er initieret og finansieret af staten. Gevinsterne er derimod høstet både af stat og kommuner. Den manglende sammenhæng mellem det kommunale ansvar for person- og erhvervs-ligningen og finansieringen af systemunderstøttelsen kan skævvride de statslige beslutninger om at opfylde borgernes krav om en digital og døgnåben skatteforvaltning. Strukturændringer er dog ikke en forudsætning for at løse

incitamentsproblemer vedrørende systeminvesteringer. En mulig løsning er at finansiere systeminvesteringer via kommuneforhandlingerne. Derimod vil det formentlig være ineffektivt ikke at genanvende systemudviklingen på tværs af hele skatteforvaltningen, hvorfor kommunal overtagelse af opgaveansvaret for systemunderstøttelsen næppe er en farbar vej.

- Analyserne i kapitlet tyder på, at de mindre enheder ikke har en tilstrækkelig faglig bæredygtighed, jf. *afsnit 41.5*. ligesom skatteforvaltninger i de små kommuner i højere grad end i store kommuner har vanskeligt ved at følge med i regelsættets udvikling. Den igangværende udvikling vil givetvis sætte den nuværende struktur med mange mindre skatteforvaltninger yderligere under pres.
- Den stigende internationalisering af personskatteområdet vil givetvis resultere i, at kravene øges til medarbejdernes ligningskompetencer. Det vil givetvis forudsætte en større grad af specialisering blandt kommunernes skattemedarbejdere, som kan vanskeliggøre den decentrale organisering.
- Rekrutteringsbehovet frem til 2010 kan formodentlig blive svært at opfylde for specielt kommuner eller enheder i yderområder, hvis de nuværende rekrutteringsmønstre opretholdes. I dag er det således typisk vanskeligere at tiltrække kvalificerede medarbejdere til yderområder.

42

Trafik

42.1. Sammenfatning

Kapitlet behandler hovedparten af de statslige, amtslige og kommunale trafikopgaver på vejområdet, jernbaneanrådet samt bus- og takstområdet.

De offentlige myndigheder er i varierende omfang involveret i reguleringen og tilvejebringelsen af de forskellige serviceydelser på de enkelte trafikområder. Opgavefordelingen afspejler på den ene side hensynet til trafikopgavernes meget borgernære karakter. Alle borgere er i princippet trafikanter, og de fleste borgere er endvidere nabo til et vej- eller baneanlæg. På den anden side er der hensynet til at sikre en effektiv sammenhæng mellem de forskellige transportformer.

På vejområdet har staten, amterne og kommunerne ansvaret for hver deres del af vejnettet, og ansvarsfordelingen er bestemt af, om vejene betjener lokaltrafik, regionaltrafik eller landstrafik.

Det kollektive trafiksystem er opbygget således, at fjerntrafikken og dele af regionaltrafikken udføres med tog, mens den lokale trafik og de øvrige dele af regionaltrafikken udføres med bus. Staten er hovedansvarlig for togdriften, mens amter og kommuner er hovedansvarlig for den lokale og regionale busbetjening.

Udviklingen på trafikområdet har siden starten af 1970'erne været præget af en betydelig overflytning af opgaver på særligt vejområdet fra staten til amter og kommuner, således at der i dag er overensstemmelse mellem beslutningskompetencen og ansvaret for fi-

nansieringen. Derudover har udviklingen på alle områder været præget af en betydelig udlicitering af driftsopgaver, ligesom der er sket en begyndende liberalisering af jernbaneområdet.

De offentlige opgaver på trafikområdet er derfor i dag primært koncentreret om trafikplanlægning og trafikøb samt forvaltning af infrastrukturen. En effektiv og faglig bæredygtig opgavevaretagelse knytter sig i særlig grad til, at de offentlige trafikmyndigheder har kompetencer til at varetage en rationel trafikplanlægning samt til at indgå og styre kontrakter med eksterne leverandører.

Bortset fra i hovedstadsregionen¹ er det overordnet vurderingen, at den nuværende organisering mellem de tre forvaltningsniveauer fungerer godt, ligesom den nuværende struktur overordnet sikrer hensynet til en effektiv og faglig bæredygtig opgavevaretagelse. Der kan som sådan ikke peges på behov for større organisatoriske ændringer, selvom der kan være behov for justeringer på delområder.

Det er vurderingen, at flere af de mindre kommunale vejforvaltninger kan være for små i forhold til at sikre en faglig bæredygtig opgavevaretagelse samt effektive udbud af vedligeholdelses- og anlægsopgaver. Rekrutteringssituationen i forhold til at tiltrække kvalificerede vejingeniører kan yderligere forværre denne situation.

I hovedstadsregionen er organiseringen af trafikområdet markant forskellig fra det øvrige land. Ansvar for vejnettet er fordelt på tre forvaltningsniveauer som i det øvrige land, dog undtaget Øresundsforbindelsen, der forvaltes af Sund & Bælt A/S, samt København og Frederiksberg, hvor der ikke skelnes mellem amtsligt og kommunalt vejansvar. Derimod er den kollektive trafik fordelt på flere forskellige aktører, omfattende såvel trafikøbere, operatører som infrastrukturansvarlige. Dette gør opgavefordelingen i hovedstadsregionen kompleks, ligesom en struktur med så mange aktører stiller krav om koordinering parterne imellem, og det sker ikke altid i fuldt omfang.

¹ Hovedstadsregionen omfatter Københavns og Frederiksberg kommuner samt Københavns, Frederiksborg og Roskilde amter.

Hensynet til koordineringen af og prioriteringen af den samlede trafik kunne tale for, at det samlede ansvar for regionale veje, trafikplanlægning og trafikafvikling i regionen burde være samlet hos én koordinerende regional enhed. Hensynet til koordineringen af jernbanetrafikken i hovedstadsregionen med forbindelserne til det øvrige land taler i den modsatte retning. Statens engagement i banetrafikken i hovedstadsregionen afspejler desuden, at jernbanetrafik – og særligt infrastrukturopgaverne — er særdeles omkostningskrævende. Der er således en lang række hensyn, der skal efterkommes i hovedstadsregionen, hvilket vanskeliggør en enstrenget opgave- og ansvarsfordeling på trafikområdet.

42.2. Beskrivelse af opgaverne på trafikområdet

Trafikområdet omfatter en lang række forskelligartede offentlige opgaver inden for områderne veje, jernbaner, busstrafik, færger, havne og lufttrafik, jf. *boks 42.1*.

Boks 42.1. Hovedopgaver på trafikområdet

Vejområdet

Vejene i Danmark forvaltes på de tre vejbestyrelsesniveauer:

- Ca. 1.600 km statsveje forvaltes af staten ved Vejdirektoratet, der tillige har en vejsektorrolle over for alle vejbestyrelser.
- Ca. 10.000 km landeveje forvaltes af amterne.
- Ca. 60.000 km kommuneveje forvaltes af kommunerne.

Jernbaneområdet

- Staten har ansvaret for hovedparten af jernbanetrafikken i Danmark, herunder trafikøb, udførelse af togdrift, trafikstyring og infrastrukturforvaltning på 2.250 km hoved-, regional- og lokalbaner samt S-banen.
- Amterne og HUR fungerer som trafikøbere ift. de knap 500 km amtsbaner og varetager desuden det administrative og økonomiske tilsyn med amtsbanerne (de tidligere privatbaner).
- Staten, Københavns Kommune, Frederiksberg Kommune og Københavns Amt ejer Metroen. Metroen åbnede første etape fra hhv. Ørestad Station og Lergravsparken til Nørreport i oktober 2002. I hhv. maj og oktober 2003 åbnedes Metroens anden etape fra Nørreport til Frederiksberg Station og videre til Vanløse. tredje etape af Metroen til Lufthavnen forventes åbnet i 2007.

Bus- og takstområdet

- Ansvar for den offentlige servicebusstrafik varetages af amter og kommuner, som også har takstkompetencen. Størstedelen af buskørs-

len varetages af private operatører på udbudte kontrakter.

- I hovedstadsregionen er HUR tillagt ansvaret for planlægning og trafikføb af bustrafik. HUR har ligeledes kompetencen til at fastsætte takster for både bus, tog, S-tog og Metro.
- Uden for hovedstaden er den offentlige bustrafik som oftest organiseret i fælleskommunale trafikelskaber. Koordineringen af taksterne mellem bus og tog sker via et frivilligt takstsamarbejde mellem trafikelskaberne og DSB.

Havne

- Staten har efter overdragelse af en række tidligere statshavne til lokalt niveau kun ansvaret for Thorsminde og Helsingør havne samt Københavns Havn, som er et statsligt aktieselskab.
- Ansvaret for øvrige havne varetages primært af de kommuner, hvor pågældende havn er beliggende.
- De fleste havne er organiseret i kommunale selskaber.

Lufthavne

- Staten ejer alene Bornholms Lufthavn. Derudover har staten ansvaret for tilsynet og reguleringen af al luftfart i Danmark.
- Øvrige lufthavne er ejet af amter og kommuner, typisk organiseret i fælleskommunale selskaber.

Færger

- Staten har ansvaret for færgefarten mellem Kalundborg og Samsø, mellem Bøjden og Fynshav samt til Bornholm. Derudover yder og administrerer staten tilskud til gratis færgetransport til beboere på små øer.
- Der er fri adgang til at drive færgefart i Danmark, men offentlige myndigheder kan dog give eneret til besejlingen af en færgeoverfart.
- Amter og kommuner kan drive færgeruter og yde tilskud hertil.
- Stat, amter og kommuner yder støtte til drift og anskaffelser vedr. færgefart til små øer efter et 1/3-princip.

De offentlige trafikopgaver på områderne for havne, lufthavne og færger er med baggrund i deres relativt beskedne omfang ikke behandlet nærmere i kapitlet.

Et fællestræk for de i øvrigt forskelligartede opgaver inden for trafikområdet er hensynet til at sikre en effektiv mobilitet for mennesker og varer. Den offentlige regulering af trafikområdet samt organiseringen af de offentlige myndigheders rolle i levering af serviceydelserne skal understøtte dette hensyn.

En væsentlig opgave for de offentlige myndigheder på trafikområdet er derudover at sikre sammenhæng mellem trafikplanlægning

gen og den tværgående fysiske planlægning. Den fysiske planlægning behandles i et selvstændigt sektorkapitel, jf. *kapitel 38*.

Staten, amterne og kommunerne er i varierende omfang involveret i reguleringen og tilvejebringelsen af de forskellige serviceydelser på opgaver, der behandles i kapitlet, og er opført nedenfor i *boks 42.2*.

Boks 42.2. Myndigheds- og driftsopgaver på trafikområdet

Vejområdet:

Vejbestyrelsernes beføjelser på vejområdet er reguleret af vejloven og den øvrige vejlovgivning. Den klare opdeling af vejnettet i statsveje, landeveje og kommuneveje betyder, at de respektive vejbestyrelser har næsten identiske myndigheds- og driftsopgaver på hver deres administrative niveau. Staten har dog særlige sektoropgaver.

Vejbestyrelsernes myndighedsopgaver:

- Planlægning.
- Administration/regulering vedrørende f.eks. adgangsforhold, byggelinjer, anlæg mv.
- Besvarelse af henvendelser i form af klager og forespørgsler.

Vejbestyrelsernes driftsopgaver :

- Drift af det eksisterende vejnet – herunder trafikale drift, almen vejdrift, belægningsarbejder og broreparationer.
- Udvikling af vejnettet, herunder trafikale sikkerhed, miljø og vejkapacitet.
- Nyanlæg, omfatter ombygning af byggenemfarter, trafiksanering, omfartsveje samt egentlige nyanlæg.

Hovedparten af statens og amternes vedligeholdelsesopgaver er i dag udliciteret. I kommunerne er der stadig stor forskel på graden af udlicitering af driften. De tre vejbestyrelser anlægsopgaver er i alt væsentlighed fuldt udliciteret.

Jernbaneområdet:

Statslige myndighedsopgaver:

- Rammer for tildeling af infrastrukturkapacitet.
- Fastlæggelse af baneafgifter.
- Fastsættelse af regler for jernbanevirksomhedernes forretningsbetingelser, forsikringsforhold og regnskabsaflæggelse mv.
- Planlægningsopgaver.
- Udvikling af normer og regler på jernbaneområdet.
- Jernbanesikkerhedsmæssige tilsyn med operatørerne (Jernbanetilsynet).
- Tilladelse til at drive jernbanevirksomhed (Jernbanetilsynet).
- Fastsættelse af takster og uddelegering af takstkompetence til operatører via kontrakter.

Statslige driftsopgaver:

- Trafikindkøb, jf. at driften gennemføres af operatører på kontrakt med DSB, er der indgået forhandlet kontrakt. ARRIVA forestår drift på udbudt kontrakt. Staten fastsætter de overordnede retningslinjer for betjeningsomfang og udbud af togtrafik.
- Infrastrukturforvaltning, herunder drift, vedligeholdelse, fornyelse og udbygning af den statslige jernbaneinfrastruktur.
- Driften af Metroen er henlagt til Ørestadsselskabet iht. lovgivningen.

Amtslige driftsopgaver:

- Trafikkøb.
- Selve togdriften på amtsbanerne afvikles overvejende i private aktieselskaber, hvor aktierne hovedsageligt ejes af amterne, men også i mindre omfang af kommuner og private.
- Driften af Metroen er henlagt til Ørestadsselskabet iht. lovgivningen
- Amtsbannerne opererer fortsat som integrerede jernbanevirksomheder, der både udfører togdrift og infrastrukturforvaltning. Dog er amtsbanerne i hovedstadsregionen opdelt i en jernbanevirksomhed og en infrastrukturvirksomhed, begge organiseret som aktieselskaber, der ejes af HUR.

Bus- og takstområdet:

Statslige myndighedsopgaver:

- Udstedelse af tilladelse til at udføre erhvervsmæssig buskørsel.
- Udstedelse af tilladelse til rutekørsel ud over to amter.

Amtslige myndighedsopgaver omfatter:

- Udstedelse af tilladelser til almindelig eller speciel rutekørsel inden for to amter (samt inden for hovedstadsregionen).
- Udarbejdelse af planer for den lokale og regionale kollektive trafik.
- Etablering af individuel handicapkørsel for svært bevægelseshæmmede.
- Kompetence til at fastsætte taksniveauet for den offentlige bustrafik samt for privatbanerne og derved passagerernes egenbetaling.
- I hovedstadsregionen er takstkompetencen tillagt HUR. DSB, privatbanerne og Metroen skal anvende HUR's takstsystem.

Kommunale myndighedsopgaver:

- Udstedelse af tilladelser til almindelig eller speciel rutekørsel, hvis kørslen udelukkende forløber inden for én kommune.
- Takstkompetence.

Amtslige og kommunale driftsopgaver:

- Køreplanlægning og fastsættelse af takster.
- Byrdefordelingsopgaver (fordeling af udgifter/indtægter mellem amter og kommuner).
- I hovedstadsregionen har HUR ansvaret for planlægning og udlicitering af bustrafikken.
- Uden for hovedstaden er den offentlige bustrafik enten organiseret i fælleskommunale trafikelskaber, som en del af den amtslige eller kommu-

nale forvaltning eller i offentlige forsyningsvirksomheder, der også varetager udførelsen af driften i kommuner.

- I hovedstadsregionen har HUR ansvaret for planlægning og udlicitering af bustrafikken.
- Uden for hovedstaden er den offentlige bustrafik enten organiseret i fælleskommunale trafikselskaber, som en del af den amtslige eller kommunale forvaltning eller i offentlige forsyningsvirksomheder, der også varetager udførelsen af driften.
- Langt den største del af driften af den offentlige servicebustrafik varetages i dag af eksterne private operatører.

42.2.1. Finansiering og sammenhæng mellem beslutningskompetence og økonomisk ansvar

På vejområdet har sikring af sammenhæng mellem beslutningskompetence og det direkte politisk/økonomiske ansvar været et gennemgående motiv i den treleddede organisering med vejbestyrelser i stat, amter og kommuner. En begrundelse for den ændrede opgavefordeling mellem staten og amterne i 1998 var netop en uhensigtsmæssig incitamentsstruktur i forbindelse med amternes drift af dele af statsvejnettet, hvor amterne fungerede som entreprenører for staten.

Det er vurderingen, at der også på området for kollektiv trafik – på nær i hovedstadsregionen – er en forholdsvis entydig sammenhæng mellem beslutningskompetence og finansieringsansvar.

I hovedstadsregionen er der ved lov fastlagt et billetfællesskab mellem busser, de tidligere privatbaner, DSB (herunder DSB S-tog) og Metroen. Kompetencen til at fastlægge de fælles takster ligger hos HUR, som også administrerer takstfordelingssystemet og dermed et væsentligt styringsinstrument til sikring af en sammenhængende kollektiv trafikbetjening af regionen. Hermed har også HUR kompetencen til at dimensionere indtægspotentialet for samtlige de kollektive trafikformer, der betjener borgerne i regionen.

42.3. Hovedtræk i udviklingen fra 1970

42.3.1. Regelændringer og opgaveflytninger

Udviklingen på trafikområdet har siden kommunalreformen i 1970 været præget af en betydelig overførelse af opgaver til amter og kommuner, blandt andet for at sikre bedre sammenhæng mellem økonomisk og administrativt ansvar, udlicitering af de fleste driftsopgaver på vej- og busområdet samt en begyndende liberalisering af jernbaneområdet, jf. *boks 42.3*.

Boks 42.3. Hovedtræk i udviklingen siden 1970

Hovedtrækkene i udviklingen i vejsektoren:

- 1971: Kommunalreformen og vejloven; betød en ændret opgavefordeling mellem stat, amt og kommuner. Staten tildelte ca. 4.600 km hovedlandeveje, amterne ca. 7.000 km landeveje og kommunerne ca. 52.000 km.
- 1994: Vejlovsændring; mulighed for at udbyde flere opgaver i licitation for dermed at skabe større konkurrence på området
- 1997: Vejlovsændring; statsvejnettet reduceres til ca. 1.600 km motorveje og primærveje, idet ca. 2.400 km veje overføres til amterne. Staten får det fulde ansvar for anlæg og drift af statsvejene.
- 1999: Hovedstadens Udviklingsråd (HUR); HUR medvirker til en samlet trafikplanlægning i hovedstadsregionen. Overførelse af kompetencer til HUR fra kommunale myndigheder. Vejbestyrelsesopgaverne bliver hos stat, amter og kommuner.

Hovedtrækkene i udviklingen i jernbanesektoren:

- 1970-1993: Statsligt monopol; i perioden før 1970 og op til 1990'erne varede etatsvirksomheden DSB den statslige drift af tog, bus og færgetrafik, idet DSB havde monopol på togtrafik på statens jernbanenet.
- 1992: Lov om Ørestadsselskabet.
- 1993: Omdannelse af DSB fra etats til statsvirksomhed. DSB blev omstruktureret i en række selvstændige divisioner.
- 1995: Lov om omdannelse af DSB; udskillelse af rederivirksomhed og busdrift fra DSB.
- 1996: Lov om banestyrelsen og lov om jernbanesikkerhed. Banestyrelsen oprettes og får ansvaret for den statslige infrastrukturforvaltning. Jernbanetilsynet får ansvaret for jernbanesikkerheden, herunder godkendelser mv.
- 1998: Lov om jernbanevirksomhed; åbning for fri konkurrence på jernbanenet. I første omgang for godstrafikken fra 1999, for kommerciel passagertrafik (fri trafik) fra 2000 og siden for den statsligt indkøbte passagertrafik fra 2003.
- 2001: Overdragelse af statens ejerandel i privatbanerne. Op til 2000 var der 13 privatbaner hovedsageligt organiseret som aktieselskaber og ejet af staten, amter, kommuner og private aktionærer i fællesskab.

Fra 2001 har staten overdraget sine ejerandele i privatbanerne til amterne og HUR. Der er i dag syv privatbaner. Amterne er hovedaktionærer.

- 2002: Åbning af Metroen.
- 2003: Etablering af Trafikstyrelsen for Jernbane og Færger.

Hovedtrækkene i udviklingen på busområdet:

- Før 1978: I perioden op til omlægningen af lovgrundlaget for kollektiv bustrafik i 1978 havde private vognmænd i stor udstrækning koncession på de enkelte ruter og drev dem på egen regning og risiko.
- 1978: Ny buslov samt lov om den lokale og regionale kollektive trafik; styrkelse af den kollektive trafikbetjening ud fra sociale hensyn og for at sikre den bedst mulige ressourceudnyttelse. I hovedstadsregionen var den kollektive persontrafik reguleret af love fra 1973 og 1977.
- 1992: Lov om befordring af handicappede. Amterne/kommunerne og Hovedstadsregionens Trafikselskab, senere HUR, blev pålagt at etablere befordring af handicappede.
- 1989 og 1995: Udlicitering; Hovedstadsregionens Trafikselskab blev ved lov pålagt at udlicitere busdriften, først 45 pct. i 1989 og senere 100 pct. i 1995. Fra midten af 1994 var amterne pålagt at udbyde kørslen ved kontraktfornyelse.
- 1997: Bus og Tog samarbejdet. Frivilligt takstsamarbejde mellem bus og tog uden for hovedstaden.

42.3.2. Udgifter og transportefterspørgsel

De samlede offentlige udgifter til trafikområdet er vokset reelt med ca. 13 pct. over de seneste ti år til 20,5 mia.kr. i 2001. Den relative fordeling af udgifterne mellem staten og amter/kommuner har været tilnærmelsesvis konstant i perioden. Staten og amter/kommuner har hver især afholdt ca. halvdelen af udgifterne. Amter og kommuner har dog haft en noget større udgiftsvækst i perioden, hvilket primært skyldes stigende udgifter til vejområdet, blandt andet som konsekvens af opgaveoverdragelsen på dette område i 1998.

Selvom amter og kommuner har haft en udgiftsvækst på trafikområdet på knap 19 pct. i perioden, er de amtslige og kommunale trafikudgifters andel af de samlede kommunale serviceudgifter faldet en smule fra 4,6 pct. til 4,3 pct. De statslige trafikudgifters andel af de samlede statslige serviceudgifter har været nogenlunde konstant i perioden, jf. *tabel 42.1*.

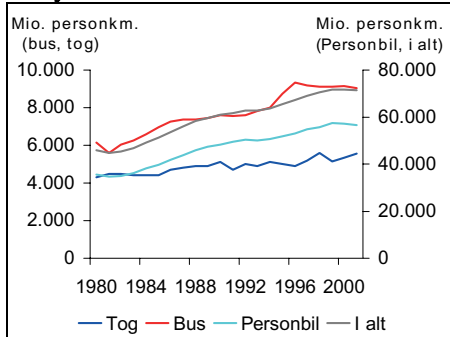
Tabel 42.1. Udviklingen i de samlede offentlige udgifter på trafikområdet, 1992-2001

| Mio.kr., 2002-priser | 1992 | 1994 | 1996 | 1998 | 2000 | 2001 |
|---|--------|--------|--------|--------|--------|--------|
| Trafikområdet..... | 17.973 | 18.559 | 20.510 | 19.255 | 19.305 | 20.448 |
| Stat..... | 9.201 | 8.826 | 10.270 | 9.463 | 9.517 | 9.927 |
| - vejtrafik..... | 2.819 | 2.933 | 3.336 | 2.347 | 2.010 | 1.793 |
| - banetrafik..... | 5.211 | 4.478 | 5.377 | 5.265 | 5.632 | 6.033 |
| - øvrige..... | 1.171 | 1.415 | 1.557 | 1.851 | 1.875 | 2.101 |
| Amter og kommuner..... | 8.772 | 9.733 | 10.240 | 9.791 | 9.788 | 10.521 |
| - vejtrafik..... | 6.132 | 6.998 | 7.494 | 7.227 | 7.358 | 8.014 |
| - havne og færger..... | 154 | 195 | 245 | 221 | 187 | 223 |
| - kollektiv trafik..... | 2.468 | 2.512 | 2.474 | 2.321 | 2.208 | 2.259 |
| - øvrige..... | 18 | 28 | 27 | 22 | 35 | 25 |
| Statslige trafikudg. andel af samlede statslige ser-viceudg.pct. | 7,7 | 6,8 | 7,5 | 7,0 | 7,1 | 7,2 |
| Komm. trafikudg. andel af samlede komm. ser-viceudg.pct. | 4,6 | 4,8 | 4,7 | 4,3 | 4,2 | 4,3 |

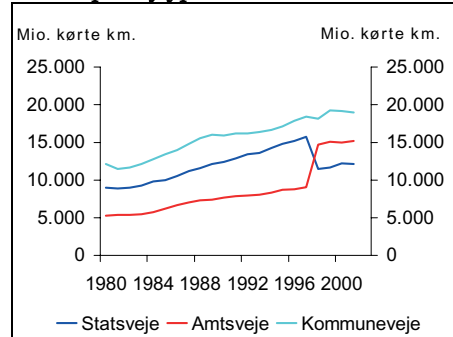
Kilde: Finansministeriets udgiftsdatabase.

Der har i perioden 1980 til 2000 være en meget markant vækst i det nationale persontransportarbejde på knap 55 pct. Væksten har været størst for personbiltransporten, hvor der har været en stigning på 60 pct. i perioden. I 1980 blev der tilbagelagt ca. 36 mia. personkilometer i bil. I 2000 udgjorde persontransportarbejdet i bil ca. 57 mia. km.

På tog- og busområdet har der også været en stor vækst, om end ikke så markant som på personbilområdet. I perioden 1980 til 2000 voksede persontransportarbejdet på togområdet med ca. 30 pct. Persontransportarbejdet med bus er i den tilsvarende periode vokset med 47 pct., jf. *figur 42.1a*.

Figur 42.1a Nationalt persontransportarbejde

Kilde: Danmarks Statistik.

Figur 42.1b Nationalt vejtrafkararbejde fordelt på vejtyper

Kilde: Vejdirektoratet.

Den største del af det absolutte vejtrafkararbejde (opgjort i antal kørte km) afvikles på kommunernes del af vejnettet. I 2000 blev der således kørt godt 19 mia. km på kommunevejene mod 15 mia. km på amtsvejene og godt 12 mia. km på statsvejene, jf. figur 42.1b.

Forholdsmæssigt er statsvejnettet dog den mest belastede del af det samlede vejnet. Statens andel af vejnettet udgør som nævnt kun godt 1.600 km af det samlede vejnet på ca. 72.000 km 27 pct. af det samlede vejtransportarbejde udføres således på kun 2,3 pct. af vejnettet.

42.4. Borgerkontakt, brugerinddragelse og borgernes valgmuligheder

42.4.1. Borgerkontakt og brugerinddragelse

Langt de fleste borgere kommer dagligt i kontakt med trafikområdet. Enten som brugere af den kollektive trafik, som trafikanter på veje og cykelstier eller som naboer til anlægs- og vedligeholdelsesarbejde.

Ved alle større og mindre anlægsprojekter på vej- og baneområdet er borgerinddragelse en integreret del af planlægningen. Ved anlæg af nye vej- og baneanlæg eller ombygning af anlæg vil borgerne

langs det pågældende projekt ofte blive berørt. Det kan ske ved, at deres ejendom helt eller delvis skal eksproprieres eller på grund af ændringer i eksempelvis støjforhold og trafikomlægninger på det lokale vejnet.

På det statslige og amtslige område gennemføres der ved større nyanlæg som hovedregel en VVM-procedure (VVM står for Vurdering af Virkning på Miljøet), der indledes med offentlige idéfasmøder og afsluttes med projektfremleggelse og høring over projektet. Procedurene er tilrettelagt således, at der skabes grundlag for et bredt offentligt kendskab til projektet, blandt andet gennem afholdelse af borgermøder.

I hovedstadsregionen har HUR fået en særlig kompetence til at koordinere de involverede amter og kommuners planer. Regionplanlægning er en af de kerneopgaver, HUR overtog fra de fem amtslige enheder.

De statslige og amtslige vejbestyrelser har de senere år gennemført regelmæssige brugerundersøgelser blandt bilister, cyklister/gående og naboer. Undersøgelserne omfatter blandt andet vejenes tilstand, service, skilte og lyssignaler samt fremkommelighed.

På området for kollektiv trafik sker der tilsvarende en løbende dialog med passagererne. Dialogen sker dels i form af klager eller ønsker fra passagererne, dels i form af at trafikselskaberne foretager undersøgelser blandt passagererne eller indbyggerne i et bestemt område.

Henvendelserne fra passagerne kan groft set opdeles i henvendelser vedrørende driften og forslag til omlægninger af driften. Henvendelser om driften er i de fleste tilfælde klager over forsinkelser, manglende korrespondance samt chaufførernes kørsel og kundebehandling. Klagerne kan eventuelt være med til at danne basis for eventuel betaling af bod fra operatørernes side for manglende opfyldelse af kontrakten.

Trafikselskaberne foretager også tilfredshedsundersøgelser blandt passagererne, som ligeledes danner basis for betaling af bod eller udbetaling af bonus. Derudover gennemfører trafikelskaberne forskellige andre undersøgelser af passagerens opfattelse og brug af

den kollektive trafik, herunder f.eks. kortlægning af rejsemønstre, kendskab og opfattelse af den kollektive trafiks produkter mv.

Forslag og ønsker fra passagerne om ændrede ruter eller afgangstider indgår i trafikselskabernes køreplanlægning sammen med undersøgelser af rejsemønstre, udviklingen i området og dialog med uddannelsesinstitutioner, arbejdspladser mv.

Tilsvarende er der i statens kontrakter med togoperatørerne indsat bestemmelser om, at operatørerne er forpligtet til at inddrage de såkaldte pendlerklubber som høringspart i forbindelse med køreplansprocessen samt i forbindelse med andre væsentlige spørgsmål og ændringer vedrørende produktet mv.

De senere år er der sket en markant udvikling af forskellige typer trafikinformation til gavn for brugerne af både den individuelle og kollektive trafik. Udviklingen går i retning af trafikinformation på tværs af transportformer og de tre forvaltningsniveauer.

Den digitale udvikling betyder nye muligheder for smidig og fleksibel borgerkontakt. Vejbestyrelserne samarbejder allerede om blandt andet fælles internetportaler med trafikinformation, men også helt nye services, f.eks. baseret på sms, vil blive mulige. Inden for den kollektive transport har udviklingen af Rejseplanen bevirket, at alle med adgang til internettet har adgang til at tilrettelægge sin rejse. Oplysningerne er samlet ét sted, hvilket gør det let at finde de nødvendige informationer om afgangstider, transporttider for alle bus-, tog- og færgeforbindelser i Danmark.

Hovedtrækkene vedrørende borgerkontakt og brugerinddragelse på trafikområdet fremgår herunder, jf. *boks 42.4*.

Boks 42.4. Hovedtræk vedr. borgerkontakt og brugerinddragelse på trafikområdet

- Offentlige høringer ved beslutning om større anlæg af nye vej- og baneanlæg i forbindelse med proceduren for vurdering af virkningen på miljøet (VVM-proceduren).
- Offentlige høringer i forbindelse med revision af kommune- og regionsplaner ved nye vejanlæg.
- De statslige og amtslige vejbestyrelser gennemfører regelmæssige brugerundersøgelser blandt bilisterne.
- I den kollektive trafik gennemfører trafikselskaberne løbende tilfredshedsundersøgelser blandt passagerne.
- Togoperatørerne er forpligtet til at inddrage pendlerklubber som høringspart i forbindelse med køreplansprocessen mv.
- Markant udvikling af forskellige typer trafikinformation til gavn for brugerne af både den individuelle og kollektive trafik (Rejseplanen, internetportaler med trafikinformation mv.).
- De fælleskommunale trafikselskaber skal udarbejde kollektive trafikplaner.
- Efter de kollektive trafiklove skal amtsrådene eller de fælleskommunale trafikselskaber i planlægningen af de individuelle handicapkørselsordninger inddrage handicaporganisationerne. Brugernes erfaringer med ordningen skal endvidere indgå som et vigtigt element.

42.4.2. Valgmuligheder for borgerne

Trafikpolitikken tilsigter overordnet at sikre alle borgere et forholdsvist bredt udbud – og dermed grundlag for et frit valg – af transportalternativer at veksle imellem alt efter rejsens længde og formål.

Den offentligt indkøbte kollektive persontransport er et tilbud, der gives borgerne som alternativ til den individuelle transport med privatbil, taxa, motorcykel, cykel og knallert.

Spørgsmålet om frit valg har dermed ikke større relevans i forbindelse med overvejelser om opgavefordelingen på trafikområdet mellem de forskellige forvaltningsniveauer.

To konkurrencemæssige tiltag inden for de seneste par år har dog medvirket til at øge det frie valg mellem de kollektive transportformer. Markedet for fjernbuskørsel har været åbent siden den 1. juli 2002. Med fjernbuskørsel forstås rutekørsel over mindst to amtsgrænser (hvor hovedstadsregionen samlet betragtes som ét

amt). Det forventes, at fjernbuskørsel på sigt vil give øget konkurrence i forhold til jernbanen på visse strækninger.

Den statslige jernbaneinfrastruktur har siden 1. januar 2000 været åben for fri jernbanepassagertrafik, dvs. jernbanepassagertrafik, der ikke udføres på kontrakt med offentlige myndigheder og ikke modtager offentlig støtte. Markedsåbningen gælder også for indenamtslig jernbanetrafik og jernbanetrafik mellem to amter.

Jernbanelovgivningen giver således mulighed for privat indenamtslig jernbanekørsel som alternativ til den offentligt indkøbte busbetjening, dog kun i det omfang, der er tilstrækkelig kapacitet på banenettet, idet jernbanetrafik udført som offentlig service har prioritet ved kapacitetsknaphed.

Markedsåbningen har dog ikke medført et reelt alternativ til den offentlige servicejernbanetrafik, hvilket formentlig først og fremmest skyldes, at det er særdeles vanskeligt at drive jernbanepassagertrafik på kommercielle vilkår.

42.5. Faglig kvalitet og bæredygtighed

En faglig bæredygtig enhed defineres som en enhed, der personalemæssigt, teknologisk, organisatorisk og ledelsesmæssigt har forudsætninger for at løse opgaverne med en høj grad af målopfyldelse.

Udviklingen for de offentlige myndigheder på trafikområdet har i takt med den stigende udlicitering af driftsopgaver været præget af et skifte fra at varetage en udførerrolle til den primære varetagelse af bestillerrollen i forhold til eksterne leverandører.

Denne ændrede rolle stiller på forskellig vis krav til størrelsen af de administrative enheder i forhold til faglig kvalitet og bæredygtighed.

Faglig bæredygtighed i relation til trafikområdet handler for både vejområdet og den kollektive trafik derfor blandt andet om, at de enkelte forvaltninger skal have de rette kompetencer til

- at varetage en rationel trafikplanlægning og -styring
- at varetage indgåelse af kontrakter og efterfølgende kontrol med kontrakternes overholdelse
- at varetage ejeransvaret i forhold til infrastrukturen.

42.5.1. Vejområdet

Der er ikke gennemført egentlige analyser af de enkelte vejbestyrelses faglige bæredygtighed eller af kvaliteten i opgaveudførelsen.

To tidligere undersøgelser har dog blandt andet belyst antallet af medarbejdere i de kommunale vejbestyrelser, ændringer i opgaver samt ændret organisering som følge heraf, jf. *boks 42.5*.

Boks 42.5. Undersøgelser af bæredygtighed i vejsektoren

SAMKOM (Samarbejde om Kommunale veje – et samarbejde mellem Vejdirektoratet og kommunerne) gennemførte i 2002 en undersøgelse af de kommunale vejforvaltningers opgaver og organisering. Undersøgelsen viste blandt andet:

- at 55 pct. af de adspurgte 170 kommuner havde mellem 0,2 og én medarbejder, og 25 pct. af kommunerne havde mellem én og to medarbejdere i den centrale forvaltning til styring, planlægning og myndighedsbehandling på vejområdet
- at omkring halvdelen af kommunerne benytter sig af fælleskommunale udbud af vedligeholdelsesarbejder, primært asfaltarbejder. Fællesskaberne er ofte på fem-ti kommuner og ofte med støtte fra Vejdirektoratet og andre rådgivere
- at ca. 33 pct. af kommunerne har gennemført en opsplittning i bestillerfunktion og udførende funktion. Dette stiller krav til meget præcise beskrivelser - teknisk, juridisk og økonomisk - af arbejdet og dets rammebetingelser.

En undersøgelse fra Vejsektorrådet under Vejdirektoratet viser, at kommunernes ingeniører generelt forventes at få større omlægninger i deres arbejdsopgaver end amternes ingeniører. De største ændringer ligger inden for anlæg/projekteringsarbejdet, der forventes at udgøre en faldende andel, og inden for arbejdet med planlægning/sagsbehandling/naboret/jura, der forventes at udgøre en stigende andel (Vejsektorrådet, 2000).

Vejforvaltningernes skift fra en udførerrolle til en bestillerrolle har givet anledning til et skift i forvaltningernes kompetencebehov, således at de traditionelle tekniske kompetencer er suppleret med formidlings- og bestillerkompetencer, herunder jura, økonomi,

kompetence til at håndtere claims fra entreprenører samt planlægnings- og forhandlingskompetence.

De øgede kompetencekrav til styring, planlægning og myndighedsbehandling kan blive kritiske for meget små vejforvaltninger.

Den faglige bæredygtighed skal vurderes i sammenhæng med rekrutteringssituationen i vejsektoren. Der kan konstateres en overvægt af ældre medarbejdere, specielt i de amtslige og kommunale vejafdelinger, hvilket giver stort behov for tilgang af nye medarbejdere inden for de næste ti år. Det forventes at blive vanskeligt at rekruttere kvalificerede ingeniører, blandt andet fordi antallet af nyuddannede ingeniører på vej- og trafikområdet er reduceret.

De ændrede kompetencebehov samt rekrutteringssituationen kan efter Trafikministeriets vurdering betyde, at der i den nuværende struktur kan opstå problemer i forhold til den faglige bæredygtighed i visse mindre vejforvaltninger.

Omkring halvdelen af kommunerne benytter sig i dag af fælleskommunale udbud af vedligeholdelsesarbejder, primært asfaltarbejder. Fællesskaberne er ofte på fem-ti kommuner og ofte med støtte fra Vejdirektoratet og andre rådgivere. Denne udvikling indikerer, at visse af de mindre kommunale vejforvaltninger ikke er fagligt bæredygtige i sig selv.

Det er dog også Trafikministeriets indtryk, at den vidensformidling og rådgivning, der er etableret og organiseret blandt andet gennem vejsektoraktiviteter i vejregelorganisationen, har muliggjort, at de stedse færre fagpersoner i de små tekniske miljøer trods alt kan fungere hensigtsmæssigt.

42.5.2. Baneområdet

Liberaliseringen af jernbanesektoren har betydet en funktionel opsplitning af ansvaret for togtrafik og jernbaneinfrastruktur.

Ansvaret for togtrafikken varetages af offentlige og private jernbanevirksomheder hovedsageligt på baggrund af kontrakter om offentlig servicetrafik. Udformningen af disse kontrakter fordrer opbygning af nye trafikkerkompetencer hos de offentlige myndig-

heder. Det må vurderes som vigtigt at have en betydelig ekspertise på dette område for at kunne matche de kompetencer, der findes i jernbanevirksomhederne. For at opnå en ligeværdig dialog i forbindelse med indgåelsen af såvel udbudte som forhandlede kontrakter kræves et jernbanefagligt miljø af en vis størrelse hos trafikøbereren.

For at styrke den statslige trafikøberopgave har Trafikministeriet oprettet Trafikstyrelsen for Jernbane og Færger, der fremover skal varetage udbud på hele det statslige jernbanenet.

Der er i amterne betydelig erfaring med indgåelse af kontrakter på trafikområdet, idet amternes busdrift siden 1994 har været udliciteret ved kontraktudløb. Udbud af togtrafik er som udgangspunkt væsentligt mere kompliceret, men det er Trafikministeriets vurdering, at amterne har – eller hurtigt kan få – den fornødne faglige kompetence til at gennemføre udbud af togtrafik på de nuværende privatbanestrækninger. I hovedstadsregionen har Ørestadsselskabet en betydelig erfaring med udbud af togtrafik.

Ansvar for jernbaneinfrastrukturen omfatter både den løbende styring af togtrafikken og drift af nettet samt det tekniske ejeransvar i forbindelse med fornyelse, vedligeholdelse og eventuelle udbygninger af banenettet.

På området for trafikstyring, som omfatter disponeringen af toggangen via betjening af signaler og sporskifter mv., betyder hensynet til opretholdelsen af et trafikalt hensigtsmæssigt overblik, at enhederne skal have en vis størrelse for at kunne varetage opgaverne hensigtsmæssigt. Staten har godt 400 ansatte til at foretage trafikstyring på den statslige jernbaneinfrastruktur. I staten forventes den fremtidige trafikstyring at udvikle sig i retning af en stadig større grad af centralisering til formentlig to eller tre driftscentre.

Banestyrelsen og de enkelte amtsbaner varetager som hovedregel trafikstyringen på hvert sit net. På visse amtsbanestrækninger er der imidlertid etableret et samarbejde mellem parterne, så trafikstyringen på amtsbanerne udføres helt eller delvist af Banestyrelsen.

Varetagelsen af ejeransvaret for infrastrukturen medfører, at infrastrukturforvalterne skal besidde en række tekniske kompetencer vedrørende planlægning, tilstandsvurdering, teknisk systemansvar samt projektstyring og kontrahering af produktionsopgaver vedrørende vedligeholdelse og nyanlæg. Disse kompetencer er i dag for statens vedkommende samlet i Banestyrelsen. Der er i den forvaltende del af Banestyrelsen relativt få specialister inden for de jernbanespecifikke fagområder såsom sikring og fjernstyring, spor samt køre- og stærkstrøm.

Amtsbanernes infrastruktur er generelt simple end statens net, således at en enkelt eller ganske få personer med den fornødne tekniske baggrund kan opretholde et samlet overblik over anlægget og tilstanden i de enkelte komponenter.

Uanset den funktionelle opdeling mellem togdrift og forvaltning af jernbaneinfrastrukturen består der fortsat et betydeligt koordineringsbehov mellem de to opgavetyper. Jernbaneinfrastrukturens kapacitet og ydeevne sætter rammerne for, hvilken togtrafik der kan afvikles på nettet, mens den trafikale belastning er bestemmende for nettets løbende behov for vedligeholdelse og fornyelse. Hertil kommer, at de centrale dele af jernbanenettet bruges til både fjerntog, regionaltog og godstog, hvilket kræver en betydelig koordinering af den løbende trafikafvikling. Det kan derfor ud fra en faglig vurdering fastslås, at der uanset den funktionelle opdeling er behov for at opretholde et koordinerende organ i forbindelse med sammenhængende trafikopgaver på jernbanen. I overensstemmelse med denne vurdering varetager staten både trafik køb og infrastrukturforvaltning på det statslige banenet, mens amterne varetager den samlede trafikopgave på amtsbanerne. Det er vurderingen, at hensynet til faglig kvalitet og bæredygtighed herved er sikret på en hensigtsmæssig måde i den nuværende administrative struktur.

42.5.3. Bus- og takstområdet

Planlægning af den regionale kollektive bustrafik, herunder køreplanlægning varetages i dag på amtsligt og kommunalt niveau. I otte amter foregår planlægningen af den regionale og lokale kollektive bustrafik i trafikselskaberne. I de amter, hvor der ikke er fælles-kommunale trafikselskaber, foregår planlægningen af den kol-

lektive trafik i amtet. Den lokale kollektive trafik planlægges i kommunerne og i enkelte tilfælde delvist af det selskab, som står for bybustrafikken, f.eks. Århus Sporveje.

De trafikansvarlige myndigheders opgaver har primært en driftsorienteret karakter, idet der er tale om en fast cyklus for fastsættelser og udgivelse af køreplaner, gennemførelse af udbud, fastsættelse af takster samt opfølgning på kontrakter.

Det er vurderingen, at den nuværende organisering af den kollektive bustrafik i det store og hele sikrer en faglig bæredygtig opgavevaretagelse.

42.6. Effektivitet

42.6.1. Vejområdet

Størrelsen af mange kommunale vejforvaltninger, sammenholdt med stigende krav til rationalisering og effektivisering, har som nævnt flere steder i Danmark allerede udløst tværkommunale samarbejder, jf. *afsnit 42.5.* En vigtig begrundelse for sådanne samarbejder er at udnytte de stordriftsfordele, der ligger i at kunne operere som en større funktionel enhed.

Samtidig opnås en effektivitetsforbedring i form af en mere rationel udnyttelse af materiel og af større udbudsforretninger, der er attraktive for de efterhånden større og færre aktører på det danske marked for anlægs- og driftsopgaver på vejområdet.

42.6.2. Baneområdet

De fremtidige kontrakter om togtrafik på det statslige banenet vil medføre årlige offentlige udgifter på adskillige milliarder. Det er derfor afgørende for effektiviteten på dette område at sikre en professionalisering af den statslige *trafikkøberfunktion* med de relevante kompetencer til at indgå i ligeværdige forhandlinger med jernbanevirksomheder, der råder over betydelige, faglige ressourcer. Etableringen af Trafikstyrelsen for Jernbane og Færger skal ses i dette lys. Samtidig skal Trafikstyrelsen sikre et sammenhængende planlægningsgrundlag, således at der kan ske en samlet op-

timering af trafik og infrastruktur med henblik på at sikre jernbanen fortsat effektivitet, attraktivitet og et højt sikkerhedsniveau.

Hvad amterne angår, er der næppe væsentlige effektivitetsmæssige overvejelser knyttet til omfanget af lokalt/regionalt trafik køb og størrelsen af de administrative enheder bag dette, så længe der er tale om indkøb af relativt enkel togtrafik.

Der er uden tvivl stordriftsfordele knyttet til *jernbanedriften*. Det er dog vurderingen, at disse stordriftsfordele i betydelig grad er knyttet til produktionsstruktur frem for til den totale omsætning. Omkostningseffektiviteten i driften hænger sammen med, om der er foretaget en hensigtsmæssig inddeling af nettet i strækninger, der hænger naturligt sammen, og strækninger, der kan fungere isoleret uden væsentlige effektivitetsstab, herunder visse sidebaner, lokalbaner, S-tog samt Metro.

Hvad angår *trafikstyringen*, viser internationale sammenligninger, at Banestyrelsen har de laveste omkostninger i Europa til trafikstyring målt pr. udført togkilometer, ligesom Banestyrelsens omkostninger til trafikstyring målt i forhold til banelængden ligger blandt de laveste i Europa.² Disse sammenligninger taler for, at statens trafikstyring ved Banestyrelsen er ganske effektiv. Amtsbanerne har ikke indgået i sammenligningerne.

Trafikministeriets sammenligninger af effektiviteten i *infrastrukturforvaltningen* ved henholdsvis amtsbanerne og statsbanerne viser ikke entydige effektivitetsmæssige forskelle. Banestyrelsen har væsentligt højere omkostninger pr. km spor til vedligeholdelse af sin jernbaneinfrastruktur end amtsbanerne, men disse forskelle skal ses i forhold til, at Banestyrelsens del af infrastrukturen er mere kompleks og stærkere belastet af flere og tungere tog end infrastrukturen på privatbanerne.

42.6.3. Bus- og takstområdet

Som allerede nævnt udføres hovedparten af den offentlige busdrift på grundlag af kontrakter indgået mellem offentlige udbydere og

² Bente, Petersen & Partner, *Cost-Position of Banestyrelsen by International Comparison*, Hamburg 2003.

private busentreprenører. Den anvendte kontraktform er normalt ikke væsentlig forskellig fra udbyder til udbyder, og de private busentreprenørselskaber, der ofte har en størrelse, der gør, at de udfører kørsel for flere forskellige udbydere, håndterer derfor busdriften på stort set samme måde. Der er således ikke store variationer i måden, hvorpå busdriften håndteres på tværs af udbydernes organisationsformer og størrelser.

De få steder, hvor kørslen ikke er udbudt, og derfor udføres i kommunalt regi, håndteres driften selvsagt markant anderledes. Der er dog intet, der tyder på, at disse driftsformer er mere effektive end driftsformer, hvor kørslen udbydes. En undersøgelse af de fire største danske byers bustrafik fra 2000 pegede på, at bustimepriserne er lavere i byer, der udbyder sin bustrafik.³

I amter, hvor busdriften er delt mellem amt og kommune, ses eksempler på en relativt skarp adskillelse mellem regionale og lokale busruter. I disse amter vil det typisk være vanskeligere at etablere en effektiv betjening hen over kommunegrænser. Visse steder findes aftaler mellem amt og kommune om, at amtets regionale ruter ikke må optage passagerer, der rejser internt i en kommune.

42.7. Særlige problemstillinger og forventede udviklingstendenser

Den overordnede udvikling på trafikområdet tegner i de kommende år til at fortsætte i retning af øget udlicitering, bedre samspil mellem de forskellige transportformer samt fortsat liberalisering af jernbanetrafikken, hvilket vil medføre ændrede krav til den offentlige sektors rolle og organisering på området.

42.7.1. Vejområdet

Fortsat økonomisk vækst og øget aktivitet i samfundet har trafikvækst som en sideeffekt. God fremkommelighed på det overordnede vejnet er en væsentlig forudsætning for, at både virksomhedernes og borgernes transportefterspørgsel kan opfyldes. Der er behov

³ Transportrådet, *Benchmarking af bustrafikken*, 2000.

for både at se på, hvordan det eksisterende vejnet kan udnyttes mere effektivt, f.eks. ved anvendelse af ny teknologi, og på, hvor og i hvilket omfang forbedringer/udbygninger eller nyanlæg er nødvendige. Den trafikale belastning er - opgjort i absolutte tal - størst i hovedstadsregionen. Denne trafikbelastning fører i spidsbelastningstimerne til trængselsproblemer på visse strækninger på såvel det overordnede som det underordnede vejnet. Der bør for hovedstadsregionen overvejes strategier til at begrænse disse problemer, herunder mulighederne for at tilgodese samkørsel, overflytning fra individuel til kollektiv trafik m.m.

EU's rolle og betydning for vejsektoren i Europa er stigende. I 2001 fremlagde Kommissionen – i form af en hvidbog – en plan for Europæisk Transportpolitik frem mod 2010. Heri præsenteres en række tiltag, der skal øge kvaliteten i den europæiske vejsektor og fremme overflytning af godstransport fra veje til især jernbaner og søfart, således at den årlige vækst i trafikken bremses.

Endelig forventes en betydelig teknologisk udvikling, der blandt andet vil kunne medføre en mere effektiv udnyttelse af kapaciteten på det eksisterende vejnet i form af bedre trafikinformation og trafikstyringssystemer. Udviklingen stiller krav til bedre samarbejde mellem de forskellige aktører i transportsektoren og mellem vejsektoren og standardiseringer i forhold til bilindustrien.

42.7.2. Baneområdet

Inden for rammerne af EU fortsætter bestræbelserne på at liberalisere de nationale jernbanesektorer og skabe et åbent marked for international konkurrence på passager- og godstrafik.

Tiltagene må på nationalt plan forventes at medføre, at den allerede påbegyndte opdeling mellem infrastrukturforvaltere og togoperatører på det statslige og regionale jernbanelnet fortsætter. For gods- og passagertrafikken på det statslige og amtslige jernbanelnet må det forventes, at den påbegyndte markedsåbning og øgede konkurrence fortsætter med de strukturtilpasninger, dette måtte afstedkomme. Denne udvikling i retning af øget opsplittning i sektoren vil skulle afvejes af øget fokus på at sikre en sammenhængende planlægning på tværs af sektoren.

42.7.3. Bus- og takstområdet

Der er i øjeblikket en tendens til, at den kollektive bustrafiks markedsandele svinder sammenlignet med biltrafikken. I visse områder ses der ligefrem faldende passagertal i den kollektive bustrafik, hvilket har indvirkning på det økonomiske grundlag for den kollektive bustrafik. Denne tendens kan de kommende år blive forstærket af et stigende antal bilejere, et ændret lokaliseringsmønster samt den demografiske udvikling med flere ældre og et fald i antallet af unge. Trafikselskabernes primære indtægtsgrundlag stammer fra kørsel til og fra skole, uddannelse og arbejde.

Udvikling af nye præstationsafhængige kontraktformer, flere samarbejder på tværs af trafikselskaber og øvrige ansvarlige myndigheder på det kollektive trafikområde samt øget anvendelse af informationsteknologi må forventes at kunne være med til at øge tilgængeligheden og effektiviteten i den kollektive trafik. Det gælder ikke mindst udvikling af Rejseplanen samt det elektroniske rejsekort.

Hovedtrækkene vedrørende udviklingstendenser og udfordringer på trafikområdet er sammenfattet i *boks 42.6*.

Boks 42.6. Hovedtræk vedr. udviklingstendenser og udfordringer på trafikområdet

Vejområdet:

- Stigende mobilitet medfører også i de kommende år en jævn og støt trafikvækst, højest på det overordnede vejnet.
- Internationaliseringen medfører mål og indsatser for at overflytte godstransport fra vej til bane.
- Koncentration og internationalisering af entreprenørsiden betyder, at der bliver færre og større entreprenører.
- Den teknologiske udvikling stiller krav til samarbejde mellem de forskellige aktører i transportsektoren og mellem vejsektoren og standardiseringer ift. bilindustrien.
- Større vægt på samfundsøkonomiske analyser af fordele og ulemper ved de enkelte løsninger.
- Stigende behov for faglige spidskompetencer i forvaltningen omkring f.eks. den teknologiske udvikling og bestillerfunktionen.

Baneområdet:

- Inden for rammerne af EU fortsætter liberaliseringen af de nationale jernbanesektorer og skaber et åbent marked for international konkurrence på passager- og godstrafik.

Bus- og takstområdet:

- Ændret lokaliseringsmønster samt den demografiske udvikling mod flere ældre og færre unge kan medføre ændringer i kundegrundlag og sammensætning.
- Øget anvendelse af it vil kunne effektivisere planlægning og administration af den kollektive busstrafik.
- Udvikling af nye præstationsafhængige kontrakttyper.
- Tendens til flere samarbejder på tværs af de ansvarlige myndigheder på kollektivtrafikområdet om udviklingsprojekter mv.
- Ændrede kompetencebehov i retning af kontraktret, analysearbejde, planlægning mv.

42.8. Styrker og svagheder ved den nuværende struktur

Som det fremgår af det foregående, er der de seneste år gennemført en del ændringer af organiseringen af vejområdet, jernbaneområdet samt bus- og takstområdet. En del opgaver på særligt vej- og baneområdet er overdraget til amter og kommuner, men også internt i de enkelte forvaltninger er der som følge af udliciteringer og øget markedsgørelse sket en del organisatoriske ændringer.

En række organisatoriske uhensigtsmæssigheder i fordelingen af opgaverne mellem de tre forvaltningsniveauer er løst, og der kan derfor kun peges på få svagheder ved den nuværende organisering.

42.8.1. Vejområdet

Den nuværende organisering af vejområdet tager højde for den meget borgernære karakter, som en lang række opgaver i vejsektoren har. Alle borgere er i princippet trafikanter, og de fleste borgere er endvidere nabo til et vejanlæg.

Det er vurderingen, at arbejdsdelingen på vejområdet siden vejlo-sændringen i 1997 generelt har fungeret godt, om end der enkelte steder kan være grænsefladeproblemer ved regionale veje i byzoner. Der sker gennem forskellige samarbejdskonstruktioner en god videndeling i sektoren. Statens generelle sektoropgaver er af stor betydning for, at særligt de mindre vejbestyrelser kan varetage opgaverne på deres del af nettet.

I 1997 blev der også skabt overensstemmelse mellem beslutningskompetence og finansieringsansvar på de forskellige dele af vejnettet. Der kan således ikke umiddelbart peges på større uhensigtsmæssigheder i den nuværende arbejdsdeling.

De fremtidige udfordringer på vejområdet ligger derfor i overvejelser om, hvorvidt de mindre vejbestyrelser – primært på kommunalt niveau – fortsat vil være i stand til at varetage deres opgaver fagligt forsvarligt og effektivt. Det er Trafikministeriets vurdering, at de ændrede kompetencekrav, primært i forhold til at sikre effektive udbudsforretninger, på sigt kan blive et problem for de mindre kommunale vejbestyrelser.

42.8.2. Baneområdet

En væsentlig fordel ved den nuværende organisering af jernbaneområdet er, at der med statens ansvar for hovedparten af banenettet sikres hensyn til de stordriftsfordele, der er i et sammenhængende jernbanesystem. Samtidig skal passagerne ikke skifte mellem forskellige billetsystemer.

Den igangværende liberalisering af jernbanesektoren stiller store krav til, at trafik køberne besidder de rette kompetencer til at

håndtere planlægning og kontraktstyring mv. i forbindelse med udbud af togdriften. Det er således vurderingen, at varetagelsen af disse opgaver forudsætter en vis kritisk masse i forhold til de banestrækninger, som udbydes.

Samtidig stiller den funktionelle opdeling af jernbanen krav om en indgående og løbende koordinering mellem togtrafik og jernbaneinfrastruktur. Det er derfor en præmis for opgavefordelingen i den nuværende struktur, at de samlede opgaver omkring infrastrukturforvaltning, trafik køb og finansiering skal varetages af den samme offentlige myndighed på den enkelte banestrækning for at sikre en sammenhængende planlægning og for at undgå suboptimering såvel økonomisk som trafikalt.

Det er ligeledes en præmis for den nuværende organisering, at forvaltningen af den del af jernbanenettet, der anvendes i landsdelstrafikken, varetages af den samme offentlige myndighed. Herudover må der peges på, at forvaltning af infrastrukturen er meget bekostelig, hvorfor der skal en betydelig finansiel tyngde til at løfte disse opgaver, hvilket også er sikret i den nuværende struktur.

Hovedstadsregionen er – modsat resten af landet – præget af flere aktører. Konsekvensen er:

- at organiseringen af den regionale kollektive trafik er kompleks, idet ansvaret for driften er fordelt på fem selskaber (DSB, DSB S-tog, HUR's busser, HUR's lokalbaner og Ørestadsselskabet) med tre forskellige ejerkonstruktioner
- at ingen myndighed har det samlede ansvar for investeringer i og planlægning af den regionale trafik
- at staten ikke har indflydelse på fastlæggelsen af taksterne for DSB/DSB S-tog og Ørestadsselskabet og dermed indtægtsgrundlaget for disse togsystemer.

En struktur med mange aktører stiller krav om en omfattende, dybtgående og fleksibel koordinering parterne imellem, og det sker ikke altid i fuldt omfang.

På den baggrund kan det være en ulempe ved den nuværende struktur, at HUR ikke har det samlede ansvar for den kollektive trafik i hovedstadsregionen. I bemærkningerne til HUR-loven er der således lagt op til, at det på et senere tidspunkt kan overvejes,

at HUR får ansvaret for S-tog, hvilket (jf. *præmisserne ovenfor*) efter Trafikministeriets vurdering i givet fald vil kræve en samlet overførsel af ejerskab til DSB S-tog A/S, ejerskab til infrastrukturen og trafikførfunktionen for at begrænse uklarheder i ansvarsfordelingen mellem staten og regionen.

På den anden side er der også en række fordele knyttet til den nuværende struktur. Fordelene knytter sig især til:

- at der i dag er en klar sammenhæng til den øvrige togtrafik særligt på distributionssiden
- at der er en stor faglig bæredygtighed i forhold til infrastrukturforvaltningen
- at DSB S-tog er en del af DSB, hvilket giver stordriftsfordele ved indkøb og produktion
- at der i dag for den enkelte borger er et entydigt og velfungerende takstsystem, uanset hvilket kollektivt transportmiddel der anvendes i hovedstadsregionen
- at der er en mulighed for national koordinering af den gradvise liberalisering af jernbanesektoren, herunder at ansvaret for en række tjenestemænd i S-tog og Banestyrelsen er entydigt placeret hos staten.

42.8.3. Bus- og takstområdet

Det kollektive trafiksystem er opbygget således, at fjerntrafikken og dele af regionaltrafikken udføres med tog, mens busbetjeningen er grundstammen i den lokale og dele af den regionale trafikbetjening. Den nuværende ansvarsfordeling mellem staten som hovedansvarlig for togdriften og amter og kommuner på den anden side som hovedansvarlig for den lokale og regionale busbetjening fungerer i store træk hensigtsmæssigt.

43

Erhvervsfremme

43.1. Sammenfatning

Den regionale erhvervspolitiske indsats skal fremme erhvervsudviklingen og bidrage til den regionale udvikling i alle dele af landet. I kapitlet fokuseres der særligt på tre opgaver inden for den regionale erhvervspolitiske indsats:

- Administrationen af Den Europæiske Regionalfond.
- Den landsdækkende erhvervsservice.
- Øvrige erhvervsfremmeaktiviteter, der involverer staten, amter og/eller kommuner.

Kommunernes og amternes indsats er i al væsentlighed baseret på frivillighed, idet de kommunale myndigheder har en ret – men ikke en pligt – til på visse vilkår at fremme erhvervsudviklingen.

Erhvervsfremmeområdet er vanskeligt at afgrænse. Da erhvervsfremme drejer sig om at skabe gode vækstvilkår for virksomhederne, er ikke kun selve erhvervspolitikken, men også f.eks. arbejdsmarkeds-, uddannelses-, kultur-, bolig- og trafikpolitikken samt den fysiske planlægning, af stor betydning. Dette kapitel fokuserer på den erhvervsfremmepolitik, der har erhvervsudvikling som det primære formål. Der ses nærmere på regionalfondsindsatsen og den landsdækkende erhvervsservice (TIC-centre og de lokale kontaktpunkter for iværksættere) samt øvrige erhvervsfremmeaktiviteter, der involverer stat, amter og/eller kommuner. Den erhvervs-specifikke indsats, der er rettet mod enkelte sektorer (som f.eks. turisme), indgår ikke.

Udviklingen siden 1970 har været karakteriseret ved, at initiativerne på erhvervsfremmeområdet er ændret fra direkte virksomhedsstøtte til udvikling af de regionale erhvervspolitiske rammebetingelser. Endvidere er udviklingen gået i retning af, at erhvervsfremmeopgaverne i stigende omfang løses i større enheder (kommunale samarbejder).

Udtalelser fra virksomheder og erhvervsorganisationer tyder dog på, at der kan være behov for yderligere skridt i retning mod større enheder med henblik på blandt andet at styrke den faglige bæredygtighed inden for erhvervsserviceområdet. Nogle virksomheder har således oplevet erhvervsrådgivningen som for snævert orienteret mod det lokale/regionale område.

De mange kommunale samarbejder om erhvervsfremme kunne tyde på, at der er stordriftsfordele på området. Men samarbejderne kan også ses som et udtryk for, at udviklingen i én kommune ikke kan ses uafhængigt af udviklingen i nabokommuner, jf. at pendlingsområderne er blevet større i de senere år.

Der er gennem årene opbygget et ret fintmasket net af erhvervs-servicetilbud. Men de fordele dette indebærer i form af blandt andet lokalkendskab og nærhed til brugerne er opnået på bekostning af overskuelighed. Der er også peget på behovet for øget kompetence i rådgivningen til virksomhederne.

Der må forventes væsentlige ændringer i både den landsdækkende erhvervsservice og regionalfondsindsatsen i de kommende år. Den planlagte reform af erhvervsservicen indebærer, at TIC-centrene og de lokale kontaktpunkter for iværksættere nedlægges, og at der herefter etableres et nyt erhvervsservicesystem pr. 1. januar 2004. Amterne bliver væsentlige aktører i den nye struktur og kommer til at bidrage med hovedparten af den regionale medfinansiering. På regionalfondsområdet er udviklingen afhængig af udfaldet af den planlagte reform af EU's strukturfonde. Regionalfondsindsatsen i Danmark vil dog næppe fortsætte i det nuværende omfang efter udløbet af den igangværende programperiode i 2006.

For så vidt angår øvrige erhvervsfremmeinitiativer gælder, at det strategiske arbejde i forbindelse med regional erhvervsudvikling har stor politisk bevågenhed på både statsligt, amtligt og kom-

munalt niveau. Både staten, amterne og kommunerne er for eksempel engageret i erhvervssamarbejdet for Vestsjælland-Storstrøm, det jysk-fynske erhvervssamarbejde og i de nye regionale vækstsamarbejder.

43.2. Opgaver på erhvervsfremmeområdet

Den erhvervspolitiske indsats spænder vidt og er vanskelig at afgrænse. Indsatsen består overordnet set i at skabe gode vækstvilkår for virksomhederne, og den breder sig dermed over en række politikområder. Ud over selve erhvervspolitikken er indsatsen på f.eks. arbejdsmarkeds-, uddannelses-, kultur-, bolig- og infrastrukturområdet af stor betydning for at skabe gode rammevilkår for erhvervslivet.

Den regionale erhvervspolitiske indsats involverer både kommuner, amter¹ og staten, jf. *boks 43.1*. Der er ikke en (amts)kommunal pligt til at drive erhvervspolitik, men udelukkende en ret til på visse vilkår at gøre en aktiv indsats for at fremme den lokale og regionale erhvervsudvikling.

I kapitlet fokuseres der særligt på tre opgaver inden for den regionale erhvervspolitiske indsats:

- Administrationen af Den Europæiske Regionalfond.
- Den landsdækkende erhvervsservice.
- Øvrige erhvervsfremmeaktiviteter, der involverer staten, amter og/eller kommuner.

¹ Betragtningerne vil typisk også gælde for HUR og Regionsrådet på Bornholm, selvom disse to særlige forvaltningsenheder ikke nævnes eksplicit.

Boks 43.1. Den regionale erhvervspolitiske indsats

Kommuner:

- En række erhvervsrettede service- og myndighedsopgaver (f.eks. tilvejebringelse af byggegrunde og infrastruktur) samt sagsbehandling (f.eks. i forbindelse med byggesager).
- Borgerrettede service- og myndighedsopgaver som arbejdsmarkedsopgaverne og andre tiltag, der medvirker til at tiltrække og fastholde arbejdskraft (f.eks. ved at sikre et varieret udbud af boliger, børnepasningsmuligheder, kultur- og fritidsaktiviteter).
- Frivillig erhvervsservice i form af f.eks. information, rådgivning, netværksdannelse, erhvervsfremmende projekter og markedsføring. Endvidere er kommunerne med i nogle af de lokale kontaktpunkter for iværksættere.
- Deltagelse i regionale strategiske samarbejder.

Amter:

- Myndighedsopgaver, der påvirker erhvervslivets rammebetingelser (f.eks. regionplanlægning og miljøtilsyn).
- Administration af EU-programmer, der understøtter den regionale udvikling.
- Serviceopgaver, der har betydning for kompetenceudvikling, bosætning og udvikling (f.eks. infrastruktur, kollektiv trafik, sundhed, gymnasier, almen voksenuddannelse og kulturområdet).
- Virksomhedsrådgivning og medfinansiering af TIC-centre og de lokale kontaktpunkter for iværksættere.
- Deltagelse i regionale strategiske samarbejder.

Staten:

- Omsætter den nationale erhvervspolitik i regionalt og lokalt øjemed (herunder medvirker til, at de erhvervspolitiske tiltag bliver en del af de regionale strategier).
- Overordnede politiske målsætninger mv. for f.eks. bosætning, byudvikling og fysisk planlægning samt uddannelses-, arbejdsmarkeds- og kulturpolitik.
- Deltager i den landsdækkende erhvervsservice og medfinansierer en række lokale og regionale tiltag.
- Overordnet ansvar for administrationen af Den Europæiske Regionalfond i Danmark.
- Deltagelse i regionale strategiske samarbejder.

Både kommuner, amter og staten gør en indsats for at tiltrække udenlandske investeringer og turister til Danmark.

Dermed rettes fokus på erhvervsfremmetiltag, der har det som det væsentligste formål at forbedre virksomhedernes erhvervspolitiske vækstvilkår. Andre politikområder er også betydningsfulde for erhvervsudviklingen og udgør en del af virksomhedernes rammebe-

tingelser. Uddannelsesudbud, arbejdsmarkedspolitik, infrastruktur, kulturtilbud og fysisk planlægning har således en understøttende funktion, men erhvervsudvikling vurderes ikke at være det primære formål for tiltag på disse områder. Derfor indgår sådanne politikområder ikke i denne analyse.

Endvidere kan samarbejdet mellem det offentlige og private virksomheder ses som et udtryk for erhvervsfremme. Disse samarbejder er nærmere omtalt i *kapitel 13*.

En række ordninger, der umiddelbart kunne betragtes som en del af erhvervsfremmeområdet, indgår ikke i analysen. Det drejer sig blandt andet om Regionale vækstmiljøer, Det Digitale Nordjylland, Det Digitale Bornholm, Jysk-fynsk it-satsning og innovationsmiljøer. Når disse ordninger ikke er medtaget, skyldes det blandt andet, at de ikke kan henføres til et bestemt forvaltningsniveau. For nogle af ordningerne gælder endvidere, at hverken staten, amter eller kommuner er ansvarlige for initiativernes gennemførelse (de varetages oftest af selvejende institutioner eller erhvervsdrivende fonde med opbakning fra det private erhvervsliv og med offentlig medfinansiering). Desuden er der typisk tale om tidsbegrænsede initiativer.

43.2.1. Den Europæiske Regionalfond

Regionalfonden er en del af EU's strukturfondsindsats. Fondens formål er blandt andet at mindske de regionale forskelle i udviklingsniveau og levestandard ved at bidrage til strukturtilpasningen af ugunstigt stillede områder. Regionalfonden støtter blandt andet omstilling i områder med strukturproblemer (de såkaldte mål 2-områder), jf. *boks 43.2*. Mål 2- og URBAN-indsatsen administreres centralt, men efter indstilling fra regionale udvalg, der har sekretariat i amterne (for URBAN i kommunen).

Boks 43.2. Den Europæiske Regionalfond

Regionalfonden støtter områder med strukturproblemer (mål 2-områder). I Danmark er det Bornholm, Lolland-Falster, Møn, det sydfynske område og visse dele af Nord- og Nordvestjylland samt de 27 småøer. Desuden støttes i mindre omfang nogle såkaldte overgangsområder.

Regionalfonden finansierer også initiativer, som kan skabe økonomisk og social revitalisering af kriseramte byer og forstæder (URBAN). I Danmark drejer det sig om Århus-forstaden Gellerup-Hasle-Herredsvang. Endvidere finansierer fonden de såkaldte INTERREG-programmer, der bl.a. skal forbedre udvikling og integration på tværs af landegrænser.

EU-midlerne fra Regionalfonden til de danske områder med strukturproblemer udgør ca. 134 mio. euro for perioden 2000-2006 (svarende til omkring 1 mia.kr.). Den danske stat afsætter årligt godt 5 mio. euro til medfinansiering, mens den øvrige medfinansiering hovedsageligt kommer fra amterne samt fra kommuner og private. Herudover er der for samme periode afsat 5,3 mio. euro fra Regionalfonden til det danske URBAN-initiativ, mens den danske andel af midlerne til INTERREG-programmerne ikke kan fastlægges – blandt andet på grund af projekternes grænseoverskridende karakter.

Tabel 43.1. Fordeling af mål 2-ramme for perioden 2000-2006

| Region | Ramme (mio.kr.) |
|---|--------------------|
| Bornholm | 62,7 |
| Lolland, Falster og Møn | 179,2 |
| Nordjylland | 301,3 |
| Århus, Ringkøbing, Viborg og Sønder- jylland | 82,1 |
| Sydfyn og småøer..... | 156,5 |

Kilde: Erhvervs- og Boligstyrelsen.

Af *tabel 43.1.* fremgår, at Nordjylland er den store modtager af mål 2-støtte. Lolland, Falster og Møn samt Sydfyn og småøer modtager også betydelige beløb. Det samme gælder Bornholm – ikke mindst i forhold til indbyggertallet.

43.2.2. Den landsdækkende erhvervsservice

Erhvervsservice afgrænses her til at være det landsdækkende tilbud til små og mellemstore virksomheder, som i dag er regionalise-

ret. Der er primært to aktører inden for den landsdækkende erhvervsservice: TIC-centrene og de lokale kontaktpunkter for iværksættere, jf. *boks 43.3*.

Boks 43.3. Den landsdækkende erhvervsservice

TIC-centre (1971-2003):

Der er 16 TIC-centre, som yder gratis, uvildig rådgivning til små og mellemstore virksomheder. Der er tale om indledende og problemafklarende rådgivning af begrænset varighed (typisk fire timer pr. ydelse). Rådgivningen kan omfatte ydelser som: afsætning, generationsskifte, ledelse, produktion og økonomi. Amterne medfinansierer og deltager i samtlige TIC-centre.

Lokale kontaktpunkter for iværksættere (2001-2003):

Der er 15 lokale kontaktpunkter, som giver hjælp og vejledning til iværksættere, der ønsker at starte egen virksomhed - eller har startet egen virksomhed inden for de seneste tre år. Med en enkelt undtagelse er kommuner aktivt deltagende og medfinansierende parter i samtlige kontaktpunkter, mens amterne deltager i og medfinansierer alle kontaktpunkter. Desuden deltager nogle få private aktører (primært advokater og revisorer).

TIC-centrene finansieres af amterne og staten i fællesskab. I 2002 bidrog hver part med ca. 40 mio.kr. For de lokale kontaktpunkter udgør den statslige medfinansiering 20 mio.kr. i 2003, og den regionale medfinansiering ventes at udgøre et tilsvarende beløb. Beløbsmæssigt er der således ikke tale om store ordninger, men i forhold til målgruppen er der tale om vigtige indsatsområder.

43.2.3. Øvrige erhvervsfremmeaktiviteter

Amterne og kommunerne arbejder blandt andet med lokal og regional erhvervsservice samt lokale og regionale erhvervsudviklingsstrategier og tilhørende handlingsplaner. Amternes og kommunernes indsats er baseret på et frivillighedsprincip. Langt de fleste kommuner og amter tilbyder dog erhvervsservice i form af information og rådgivning til virksomheder og iværksættere. Der er således ca. 150 kommunale erhvervskontorer og erhvervsråd, hvortil kommer de medarbejdere i kommunerne, der er beskæftiget med erhvervsfremme. Alle amter har en afdeling, der arbejder med erhvervsfremme.

Amternes og kommunernes udgifter til erhvervsfremme og turisme skal konteres på konto 6.62, jf. *budget- og regnskabssystem for kommuner og amtskommuner*. På denne konto udgør amternes

udgifter til erhvervsfremme ca. 200 mio.kr. om året (inkl. ca. 60 mio.kr. til TIC og de lokale kontaktpunkter), mens kommunerne årligt anvender ca. 350 mio.kr. ifølge kontoen. Imidlertid vurderer Amtsrådsforeningen og KL, at konto 6.62 ikke giver et fyldestgørende billede af den kommunale ressourceanvendelse på erhvervsfremme, da opgørelsen er forbundet med stor usikkerhed som følge af forskellig konteringspraksis.

Både stat, amter og kommuner indgår i strategiske samarbejder om regional udvikling med henblik på at skabe bedre regionale vækstvilkår i de geografiske yderområder. I et samarbejde mellem de involverede parter udvikles regionale udviklingsstrategier for de pågældende områder med henblik på at forbedre de regionale vækstvilkår, og de nye regionale vækstsamarbejder forventes at sikre en øget horisontal og vertikal koordinering af den politiske indsats. Koordineringen af den statslige indsats er øget med nedsættelsen af et tværministerielt udvalg, der skal sikre en mere effektiv statslig ressourceudnyttelse i forbindelse med indsatsen i de geografiske yderområder.

En central erhvervsfremmeopgave for amter og kommuner er turisme og investeringsfremme. Tiltrækningen af turister og internationale virksomheder styrker det regionale indtægtsgrundlag og bidrager til etableringen af nye arbejdspladser. Der er endvidere tale om et område, hvor der samarbejdes på tværs af amts- og kommunegrænser blandt andet i de regionale turismeuudviklingssamarbejder, som er finansieret af amterne, og i hovedstadsregionen, hvor både Wonderful Copenhagen og Copenhagen Capacity dækker hele HUR-området.

43.2.4. Myndigheds- og driftsopgaver

Administrationen af Den Europæiske Regionalfond i Danmark er hovedsagelig en myndighedsopgave. Det vil altid være den pågældende minister, som Kommissionen vil rejse eventuelle spørgsmål til og krav imod. Forordningerne giver dog mulighed for, at administrationen kan varetages regionalt, som det f.eks. er tilfældet med nogle af INTERREG-programmerne i Danmark. Der er ikke foretaget en tilsvarende regionalisering af administrationen af mål 2-midlerne. Det skyldes blandt andet, at mål 2-programmet indeholder støtte til enkeltvirksomheder (modsat URBAN- og INTER-

REG-programmerne, der alene støtter opbygning af vækstvilkår), og at lovgivningen ikke tillader amter og kommuner at bevilge midler til enkeltvirksomheder.

TIC og de lokale kontaktpunkter for iværksættere kan betegnes som driftsopgaver, hvor stat, amter og kommuner og til dels private i fællesskab stiller ydelser til rådighed for virksomhederne og iværksætterne. Det samme gælder den lokale og regionale erhvervsservice.

De strategiske opgaver, som spiller en væsentlig rolle for både stat, amter og kommuner, må karakteriseres som udviklingsopgaver.

43.3. Hovedtræk i udviklingen fra 1970

Ved kommunalreformen i 1970 var opgaverne på erhvervsfremmeområdet i al væsentlighed begrænset til direkte økonomisk støtte til virksomhederne fra staten. Udviklingen siden 1970 har blandt andet været kendetegnet ved, at fokus er ændret fra direkte virksomhedsstøtte til udvikling af de regionale erhvervspolitiske vækstvilkår. Der har således været en øget regionalisering, hvor blandt andet Danmarks adgang til EU-midler har haft indflydelse på organiseringen af den regionale erhvervsfremme.² Der har samtidig været voksende aktivitet og politisk engagement på erhvervsfremmeområdet.

² En region i erhvervspolitisk sammenhæng behøver ikke at være et amt eller en kommune.

Boks 43.4. Hovedelementer i udviklingen siden 1970

- 1975: Den Europæiske Regionalfond oprettes.
- 1990: Lov om erhvervsfremme.
- 1991: Egnsudviklingsstøtten afskaffes.
- 1992: De kommunale erhvervslove vedtages.
- 1994: Tilskudsordning for iværksættere etableres.
- 1996: Lov om tilskud fra Den Europæiske Regionalfond og statslig medfinansiering.
- 1997: Erhvervspolitisk samarbejde for hovedstadsregionen etableres.
- 1999: Etablering af det jysk-fynske erhvervspolitiske samarbejde.
- 1999: Nedsættelsen af den tværministerielle arbejdsgruppe for Bornholm.
- 1999: Mulighed for fusionering af de amtslige erhvervscentre og TIC-centrene.
- 2001: Etablering af kontaktpunkter for iværksættere.
- 2001: Etablering af Vestsjælland-Storstrøm Erhvervssamarbejdet.
- 2003: Administrationen af Socialfonden og Regionalfonden sammenlægges.
- 2003: Etablering af regionale vækstsamarbejder i udkantsområder.
- 2004: TIC-centre og kontaktpunkter for iværksættere erstattes af erhvervs-servicecentre.

Både amter og kommuner har siden 1970 frivilligt påtaget sig en række erhvervsfremmeopgaver. I slutningen af 1970'erne blev der således etableret et stort antal erhvervsråd og kontorer med henblik på at styrke den erhvervspolitiske indsats. I midten af 1980'erne var der udviklet et landsdækkende erhvervsfremmesystem, der både involverede EU, staten, amter og kommuner. Endvidere har udviklingen været præget af indførelse af programformen (dvs. udarbejdelse af en fælles langsigtet strategi for udviklingen i regionen) samt af partnerskabstankegangen, hvor alle relevante aktører inddrages. Amterne har, blandt andet på grund af administrationen af en række af programmerne under EU's strukturfonde, spillet en stadig mere aktiv rolle i den regionale erhvervsudvikling. Amterne har haft sekretariatsfunktionen og været drivkraften i udviklingen af en regional udviklingsstrategi for den pågældende region.

I 1992 vedtog Folketinget de kommunale erhvervslove: Lov om kommuner og amtskommuners deltagelse i erhvervsudviklingsaktiviteter (L383) og Lov om kommuners og amtskommuners samarbejde med aktieselskaber mv. (L384). Lovene medvirkede til en øget præcisering af de uskrevne kommunalfuldmagtsregler om, hvilke udviklingsaktiviteter kommuner og amter må støtte. Kommuner og amter fik dermed mulighed for mere aktivt at medvirke til at skabe vækst og beskæftigelse og til at udnytte de enkelte områders særlige udviklingsmuligheder. Resultatet har været en mere fokuseret og koordineret kommunal erhvervs politik i form af blandt andet erhvervsudviklingsprogrammer.

Siden begyndelsen af 1990'erne har amterne, støttet af staten, udarbejdet regionale erhvervsudviklingsprogrammer. Programmerne danner grundlag for øget samarbejde mellem de regionale erhvervspolitiske aktører, ligesom de har til formål at målrette indsatsen. Endvidere har staten, amter og kommuner støttet etablering af erhvervsknudepunkter, der skal styrke koordinationen mellem den regionale arbejdsmarkedspolitik og erhvervs politikken. Fra statens side har man således tilskyndet til samarbejde på tværs af de administrative grænser.

I de senere år har stat, amter og kommuner i samarbejde også foretaget en særlig erhvervsfremmeindsats i områder præget af tilbagegang (de særlige indsatsområder som Samsø og Frederikshavn). Desuden er der udarbejdet strategier for den erhvervs politiske indsats i hovedstadsområdet, på Bornholm, for Jylland-Fyn samt for Vestsjælland-Storstrøm. Der er i efteråret 2003 etableret ni regionale vækstsamarbejder i geografiske yderområder blandt andet med deltagelse af relevante statslige, amtslige og kommunale aktører.

Endvidere er der siden 1994 gjort en særlig indsats for iværksættere, hvor stat, amter og kommuner i fællesskab finansierer en landsdækkende ordning med rådgivningsydelser til iværksættere. Fra 1. januar 2004 erstattes TIC-centrene og kontaktpunkterne for iværksættere af en række nye erhvervsservicecentre. Den løbende videreudvikling af tilbuddene til iværksættere mfl. kan have bidraget til manglende overblik fra brugernes side. De nye erhvervs servicecentre har derfor blandt andet til formål at fokusere indsatsen og skabe en enstregen organisationsstruktur.

I maj 2003 blev ansvaret for Socialfonden flyttet fra Arbejdsmarkedsstyrelsen til Erhvervs- og Boligstyrelsen med henblik på at skabe bedre sammenhæng med administrationen af Regionalfonden og dermed bedre sammenhæng mellem den strukturfondsbase-
serede erhvervs- og beskæftigelsespolitik.

43.3.1. Styringsrelationer på erhvervsfremmeområdet

Statens rolle i den regionale erhvervsfremmeindsats er blandt andet at formidle og omsætte den nationale erhvervs politik til det regionale niveau. Staten fungerer som sparringspartner for amter og kommuner og er med til at sikre et ensartet tilbud til virksomhederne fra den landsdækkende erhvervsservice. Den regionale erhvervsfremmeindsats tager udgangspunkt i de regionale udfordringer og styrkepositioner, og der lægges vægt på lokalkendskab til virksomhederne.

På det overordnede niveau er regionalfondsområdet præget af statslig styring, eller reelt i mange tilfælde en styring fra EU-Kommissionen. EU har i samarbejde med de enkelte medlemslande udarbejdet såkaldte programmer for de områder, som EU ønsker at satse på for at nå målene for strukturpolitikken. Den praktiske gennemførelse af målprogrammerne har EU uddelegeret til medlemslandene, som træffer nærmere aftale med regionerne om anvendelse og administration af midlerne. I Danmark har de enkelte regioner initiativ- og indstillingsret, mens staten har bevillingsretten. Denne opdeling af opgavevaretagelsen afspejler et amtsligt ønske om øget engagement, som blev imødekommet i forbindelse med loven om regionalfonden i 1996. Samtidig sikrer opdelingen et regionalt medejerskab og engagement, der understøtter programmernes gennemførelse.

Staten har i henhold til lov og bekendtgørelser på regionalfondsområdet pålagt amtsråd og kommunalbestyrelsen/borgerrepræsentationen at nedsætte et regionalt udvalg. Det er endvidere fastlagt, at udvalget skal sammensættes, så det afspejler relevante regionale og lokale interesser af betydning for erhvervsudviklingen (jf. *partnerskabsprincippet*). Staten skal godkende udvalgets sammensætning og forretningsorden.

De regionale udvalg på regionalfondsområdet har en sammensætning, der varierer lidt fra amt til amt, og stort set alle regionale forslag om sammensætningen af udvalgene er blevet godkendt uden bemærkninger fra statslig side. Staten har dog i enkelte tilfælde peget på, at Det Regionale Arbejdsmarkedsråd/AF også skulle være medlem af udvalget. Samlet vurderes det amtslige og kommunale råderum dog som stort.

Ved bekendtgørelse er det fastlagt, at det regionale udvalgs opgave er at udvælge og indstille projekter til Erhvervs- og Boligstyrelsens endelige godkendelse. Det er også fastlagt, hvilket grundlag udvælgelsen og indstillingen skal ske på. Det er desuden fastlagt, at staten følger de regionale udvalgs indstillinger, hvis de er afgivet på et lovligt og tilstrækkeligt beslutningsgrundlag og er begrundede.

I statens vejledninger om støtteberettigelse kan ligge et element af styring af de regionale udvalg. Der er dog ikke tale om vejledninger af prioriterings- eller indholdsmæssig karakter, men alene om fortolkninger af tekniske retningslinjer og EU-Kommissionens regler vedrørende støtteberettigelse mv. De regionale udvalg er således ikke underlagt en statslig styring ud over den styring, der er fastlagt i diverse regler og retningslinjer mv. fra EU-Kommissionen.

Staten medfinansierer og stiller en række minimumskrav til de ydelser, som de regionale centre skal levere i *den landsdækkende erhvervsservice*. Det sker med henblik på at sikre, at der er et nogenlunde ensartet udbud af ydelser til alle landets iværksættere og små og mellemstore virksomheder. Men herudover blander staten sig ikke i de regionale prioriteringer i den landsdækkende erhvervsservice. For de 15 nye erhvervsservicecentre, der forventes etableret fra 2004, ventes der indgået resultatkontrakter mellem centrene og Erhvervs- og Boligstyrelsen.

Staten har ikke bestemmende indflydelse på kommunernes og amternes opgavevaretagelse inden for *erhvervsservice og øvrige erhvervsfremmeaktiviteter*, herunder den regionale og lokale turismefremmeindsats. Det er aktiviteter, som gennemføres på frivillig basis af amter og kommuner. På opfordring deltager staten i erhvervspolitiske samarbejder, herunder for eksempel udarbejdelse af erhvervsstrategier og de tilknyttede handlingsplaner.

Udarbejdelsen af helhedsorienterede udviklingsstrategier for geografiske områder har udviklet sig på en måde, der er interessant – ikke kun fordi de geografiske områder er blevet større, men også ud fra spørgsmålet om styringsrelationen mellem staten, kommuner og amter.

Udviklingen ses tydeligst i erhvervssamarbejderne i blandt andet Jylland-Fyn og Vestsjælland-Storstrøm samt i samarbejdet mellem de fem amter i HUR og staten om en regional erhvervsstrategi for hovedstadsregionen. Udviklingsstrategierne udvikles i et partnerskab mellem staten og amter og kommuner i de berørte områder. Derved skabes en sammenhæng mellem indsatsen fra de involverede niveauer. Den regionale indsats er blevet udviklet på tværs af sektorer og har også omfattet en koordinering mellem EU-programmer og danske nationale indsatser.

43.4. Borgerkontakt, brugerinddragelse og frit valg

For både statens, amternes og kommunernes erhvervsfremmeindsats er det karakteristisk, at prioriteringen af indsatsen typisk finder sted i dialog med det lokale og regionale erhvervsliv.

43.4.1. Brugerinddragelse

På *regionalfondsområdet* nedsættes et regionalt udvalg i hver region. Udvalget sammensættes, så det afspejler relevante regionale og lokale interesser af betydning for erhvervsudviklingen. Generelt gælder, at udvalgene har repræsentation fra amt, kommuner, RAR/AF, erhvervsskolerne, LO, DA samt repræsentanter fra erhvervsråd, turistforeninger mfl. Sammensætningen afhænger blandt andet af områdets erhvervsstruktur. Brugerne i form af blandt andre virksomheder og uddannelsesinstitutioner er således via deres organisationer repræsenteret i de udvalg, der træffer beslutning om indstilling til støtte eller afslag. For URBAN og INTERREG er der tilsvarende inddragelse af regionale og lokale interesser.

Samtlige 16 *TIC-centre* har selvstændige bestyrelser, hvor i alt ca. 200 personer fra diverse organisationer, virksomheder og offentlige

institutioner deltager. Bestyrelserne er generelt bredt sammensat og afspejler de forskellige interesser på erhvervsserviceområdet. De *lokale kontaktpunkter for iværksættere* er også organiserede som selvstændige juridiske enheder med selvstændige bestyrelser, men der foreligger ikke en opgørelse af repræsentationen i kontaktpunkternes bestyrelser. Også i forbindelse med den fremtidige erhvervsserviceindsats lægges der vægt på brugerinddragelse.

Det er ofte lokale eller regionale erhvervsråd, der har ansvaret for gennemførelsen af den *lokale erhvervsservice*. Erhvervsrådene er typisk sammensat af repræsentanter fra det lokale og regionale erhvervsliv. Det er endvidere en vigtig præmis for partnerskabstanken, at brugerne inddrages i videst muligt omfang, jf. *EU-programmerne*. Inddragelse af det private erhvervsliv har også været højt prioriteret i forbindelse med det jysk-fynske erhvervsamarbejde og erhvervssamarbejdet i Vestsjælland-Storstrøm.

43.4.2. Frit valg

Benyttelse af det offentlige erhvervsfremmesystem er baseret på frivillighed. Regionalfondsstøtten er således et tilbud til virksomheder, organisationer og institutioner, herunder både offentlige og private. Hvis f.eks. en virksomhed ønsker at søge om midlerne, har den imidlertid ikke noget valg med hensyn til, hvor støtten skal søges. Den skal søges i det amt, hvor virksomheden ligger, idet de enkelte amter har fået tildelt økonomiske rammer til støtten og i øvrigt foretager prioriteringen i forhold til øvrige regionale planer mv.

I den planlagte reform af den landsdækkende erhvervsservice indgår det som en betingelse for de nye centre, at iværksættere og små og mellemstore virksomheder frit skal kunne henvende sig til det erhvervsservicecenter, de ønsker, uanset geografisk tilhørsforhold.

43.5. Faglig bæredygtighed

I de senere år er udviklingen gået i retning af, at erhvervsfremmeopgaverne løses af større og større enheder.

Ved indgangen til den nye strukturfondsperiode i 2000 blev *regionalfonden* underlagt et nyt administrativt regelsæt. De mere detaljerede regler heri har blandt andet til formål at reducere muligheden for konkurrenceforvridende støtte samt uregelmæssigheder og svindel med midlerne. Udsendelse af nye forordninger og flere regler har været medvirkende til en stadig stigende kompleksitet i administrationen. På regionalfondsområdet og det tilknyttede statsstøtteområde er der således ca. 20 forordninger at forholde sig til. Administrationen er i dag så kompleks, at der for INTERREG- og URBAN-programmerne er afsat midler til erfaringsudvekslingsnetværk mellem administratorer. Et meget komplekst regelsæt nødvendiggør en vis sagsvolumen hos den myndighed, der skal administrere reglerne.

En faglig bæredygtig enhed defineres som en enhed, der personalemæssigt, teknologisk, organisatorisk og ledelsesmæssigt har forudsætninger for at løse opgaverne med en høj grad af målopfyldelse. Faglig bæredygtighed har de seneste år været en central problemstilling i forbindelse med *erhvervsservicen*. Frivillighedsprincippet har betydet, at der er fremkommet en lang række erhvervsfremmeinitiativer, som man efterfølgende har forsøgt at samordne (f.eks. ved at tilskynde til fusion af TIC og de amtslige erhvervscentre og ved skabelse af de lokale kontaktpunkter for iværksættere). Et afgørende mål i denne sammenhæng har været at øge den kritiske masse og skabe større faglig bæredygtighed.

Både den seneste evaluering af TIC og eftersynet af de lokale kontaktpunkter for iværksættere har behandlet spørgsmålet om faglig bæredygtighed i den landsdækkende erhvervsservice. Heraf fremgår, at den eksisterende organisering af erhvervsserviceordningerne, der følger kommunale eller amtskommunale grænser, opleves som uhensigtsmæssig af en række iværksættere. Virksomheder med særlige rådgivningsbehov eller iværksættere med en horisont, der rækker videre end det lokale/regionale område, oplever for eksempel de eksisterende tilbud som utilstrækkelige. Det skyldes blandt andet, at de eksisterende TIC-centre og kontaktpunkter er relativt små, og at rådgiverne derfor ikke altid besidder den nødvendige specialiserede viden, som virksomheder efterspørger. Der er desuden en tendens til, at der henvises til rådgivere i lokalområdet, selvom den mest kvalificerede rådgiver måske bor længere væk.

Flere TIC-centre har forsøgt at modvirke denne tendens ved at øge samarbejdet. Eksempelvis er det muligt for en virksomhed i Roskilde Amt at trække på en TIC-rådgiver fra Frederiksborg Amt. Centrene holder hver især øje med, at der er balance mellem udbud og efterspørgsel mellem de enkelte centre. Endvidere har TIC-centrene generelt sørget for at oprette et netværk med henblik på at sikre videndeling på tværs af landet samt øget kompetence og service på tværs af amtsgrænser. Endvidere foregår der nogle steder erfaringsudveksling og kompetenceudvikling mellem TIC-centrene og amtslige samt kommunale erhvervsmedarbejdere.

Evalueringen viste også, at udvidelsen af målgruppen til at omfatte alle små og mellemstore virksomheder inden for byerhverv ikke systematisk er sket hos TIC-centrene. En af årsagerne er manglende kendskab blandt rådgiverne til at betjene sektorer som service, handel, byggeri, transport, sport og turisme. Indsatsen har mange steder primært været rettet mod de traditionelle fremstillingserhverv, som tidligere var TIC's kernekunder.

Styrkelse af den faglige bæredygtighed er også et vigtigt hensyn i forbindelse med den nye organisering af den landsdækkende erhvervsservice, jf. *afsnit 43.7*.

43.6. Effektivitet

Der er ikke gennemført mange analyser af hverken produktivitet eller effektivitet på erhvervsfremmeområdet. Der er foretaget flere evalueringer af TIC-systemet (senest i juli 2002), mens de lokale kontaktpunkter for iværksættere har eksisteret i for kort tid til, at det har været meningsfuldt at foretage en evaluering.

Evalueringen af TIC belyser i et vist omfang produktivitetsudviklingen. Det fremgår blandt andet, at det ikke er lykkedes at øge serviceringen af virksomhederne i et omfang, der står mål med de øgede ressourcer, der er tilgået TIC i perioden 1999-2002. Der er således sket et fald i antallet af årlige virksomhedskontakter pr. faglig medarbejder fra 183 i 1999 til 159 i 2001. Evalueringen af TIC-systemet omhandler ikke effektiviteten forstået som TIC's indsats i forhold til for eksempel antallet af nye arbejdspladser,

øget omsætning eller vækst i eksporten. I evalueringen peges på behovet for et effektmålingssystem, og et sådant system er p.t. under opbygning.

Det er ikke påvist ved selvstændige analyser, at der er stordriftsfordele på regionalfondsområdet. Det komplekse regelsæt giver dog grundlag for at antage, at administrationen mest rationelt varetages af enheder med en vis sagsvolumen. Tendensen på erhvervs-serviceområdet går i retning af at samle udbuddet af ydelser i større enheder. Selvom en af de vigtigste begrundelser for denne udvikling er, at udbuddet af ydelser skal være mere overskueligt, og at den faglige bæredygtighed skal styrkes, antages det, at der også er stordriftsfordele forbundet hermed.

Antallet af kommunale samarbejder på erhvervsfremmeområdet antyder, at der også kan være stordriftsfordele forbundet med de øvrige erhvervsfremmeaktiviteter. Men samarbejderne skal også ses på baggrund af, at udviklingen i én kommune ikke kan ses isoleret fra udviklingen i nabokommunen, jf. at de sammenhængende arbejdskraftoplunde er blevet større.

43.7. Udviklingstendenser og særlige problemstillinger

Der kan på erhvervsfremmeområdet konstateres en tendens mod samarbejde i større enheder end tidligere på tværs af myndighedsniveauer. Tendensen ses i flere sammenhænge og vil også præge den fremadrettede indsats. Både stigende specialisering og øget kompleksitet stiller krav om større faglig bæredygtighed i erhvervsfremmesystemet og vil givetvis påvirke udviklingen på området i de kommende år.

Det strategiske arbejde med erhvervsudvikling spiller en stadig større politisk rolle i både stat, amter og kommuner. Konkurrence om at tiltrække kvalificeret arbejdskraft betyder, at det bliver stadig vigtigere for byer og regioner at skabe gode rammer for folks liv og arbejde, ligesom det er vigtigt at kunne tiltrække udenlandske investeringer.

Befolkningens mobilitet er forøget betydeligt i de senere år, og analyser af pendlingen viser, at de lokale arbejdsmarkeder vokser

sammen. I 1992 kunne der således identificeres 46 sammenhængende pendlingsoplande, mens en tilsvarende analyse i 2000 viste, at antallet af regioner var faldet til 34.³ Udviklingen indebærer også, at viden og velkvalificeret arbejdskraft har en tendens til at koncentrere sig omkring de større byer. Det er således en stor udfordring at sikre regional balance og gode vækstvilkår i alle dele af landet, ikke mindst i udkantsområderne.

Den planlagte erhvervsservicereform betyder, at TIC'erne og de lokale kontaktpunkter for iværksættere erstattes af 15 nye erhvervsservicecentre fra den 1. januar 2004. Amterne bliver væsentlige aktører i den nye struktur og kommer til at bidrage med hovedparten af den regionale medfinansiering.

Derudover vil erhvervsfremmeområdet i årene fremover blive påvirket af regeringens regionale vækststrategi, som blev offentliggjort i maj 2003, og af den reform af strukturfondene, herunder regionalfondene, som vil træde i kraft ved udgangen af den nuværende programperiode i 2006.

Det fremgår af den regionale vækststrategi, at der skal gøres en ekstra indsats for udkantsområderne. Der er udpeget 15 geografiske udkantsområder, som der skal sættes særlig fokus på. Disse områder er karakteriseret ved at have en relativt lav erhvervsindkomst, jf. *boks 43.5*.

Både fra statens side og i amter og kommuner prioriteres de strategiske samarbejder, herunder for eksempel i de regionale vækstsamarbejder. De regionale vækstsamarbejder repræsenterer et skridt i retning af øget statslig koordinering af den statslige indsats med regional effekt, blandt andet i kraft af nedsættelsen af et tværministerielt udvalg, der skal sikre en mere effektiv statslig ressourceudnyttelse i forbindelse med indsatsen i de geografiske yderområder.

³ Landsplanredegørelse, *Et Danmark i balance - hvad skal der gøres?*, Miljøministeriet 2003.

Boks 43.5. De 15 pendlingsregioner med lavest erhvervsindkomst pr. indbygger i 2001

| 11-15 pct. under landsgennem- snittet | 15-20 pct. under landsgennem- snittet | Mere end 20 pct. under landsgennem- snittet |
|---|---|---|
| Skagen | Svendborg | Rønne |
| Hjørring | Nykøbing Falster | Ærøskøbing |
| Morsø | Samsø | Læsø |
| Tønder | | Nakskov |
| Grenå | | Marstal |
| Frederikshavn | | Rudkøbing |

Anm: Bynavnet refererer til navnet på den største by i regionen, der de fleste steder omfatter flere kommuner.

Kilde: Regeringen, *Den Regionale Vækststrategi*, 2003.

43.7.1. Den teknologiske udvikling

Digitalisering rejser på erhvervsfremmeområdet som på så mange andre sektorområder spørgsmålet om øget centralisering. Etablering af digitale løsninger mv. sker mest rationelt ét sted. Der behøver kun være én portal, der besvarer iværksætteres spørgsmål. Og de strukturer, der skal sikre digitaliseret sagsbehandling på f.eks. regionalfondsområdet, bør kun udvikles ét sted. Men det skal understreges, at det ikke udelukker, at gennemførelse af tiltagene kan ske decentralt ved brug af de fælles løsninger, ligesom de fælles løsninger kan tilvejebringes gennem et kommunalt samarbejde.

Ansøgningskemaer og retningslinjer for støtte vedrørende *regionalfonden* er i dag tilgængelige på internettet, og en voksende del af korrespondancen mellem virksomhederne og myndighederne foregår i dag over internettet. I fremtiden vil brug af digital signatur betyde, at ansøgningsprocedure og sagsbehandling i stigende omfang vil kunne klares via internettet.

Dialogen mellem virksomhederne og *TIC eller de lokale kontaktpunkter for iværksættere* er i høj grad baseret på personlig kontakt på grund af opgavernes karakter. Det må dog antages, at anvendelsen af internetportaler og e-mail får øget udbredelse i dialogen

mellem rådgiveren og virksomheden i kraft af den teknologiske udvikling. Om nogle år forventes det, at virksomhederne er koblet op og aktivt bruger internettet. I 2003 blev der lanceret en ny erhvervsportal (virk.dk), der giver virksomhederne én samlet indgang til indberetninger til det offentlige, informationer mv.

Den såkaldte Digitale Task Force under Finansministeriet undersøgte i maj 2001 brugen af digitale værktøjer. I den forbindelse var der fra visse kommuner et ønske om udvikling af en digital iværksætterpakke, der kunne reducere kommunernes arbejde i forbindelse med start af nye virksomheder. I 2002 blev der etableret en portal for iværksættere (Startguiden.dk), der samler al information for iværksættere og blandt andet giver mulighed for at stille spørgsmål til en række eksperter. Digitale værktøjer kan give en mere kvalificeret rådgivning end personligt fremmøde, fordi de indledende og praktiske problemer kan løses på forhånd. Digitaliseringen er således et supplement – den kan ikke erstatte den direkte kontakt med virksomhederne og iværksætterne.

43.7.2. EU-forhold

Den nuværende strukturfondsperiode udløber med udgangen af 2006. Det er fortsat uklart, hvad den nye strukturfondsperiode vil betyde for regionalfondsindsatsen i Danmark. Eksempelvis er det uklart, om der fremover vil blive tildelt midler til Danmark – og i givet fald hvor mange. Rammerne for brugen af midler er heller ikke fastlagt. Det er således ikke givet, at der bliver tale om geografisk bundne programmer som mål 2-programmerne i dag. Indsatsen kan i stedet blive organiseret efter tværgående temaer, som det kendes fra fællesskabsinitiativer som INTERREG og URBAN og i form af støtte i kortere perioder (to-tre år) end som det kendes i dag (syv år).

Udvidelsen af EU med lande, der på en lang række områder er dårligere stillet end de svageste områder i Danmark, kan indikere, at regionalfondsindsatsen i Danmark efter 2006 næppe kan få samme omfang som i dag. Der vil dog fortsat være regionale forskelle, også efter 2006, og dermed behov for at have fokus på udvikling i hele landet.

43.8. Styrker og svagheder ved den nuværende organisering

Den nuværende organisering af erhvervsfremmeindsatsen er blandt andet karakteriseret ved, at en stor del af indsatsen er baseret på frivillige initiativer. Det erhvervspolitiske servicetilbud er endvidere forholdsvis fintmasket. Hovedparten af kommunerne har oprettet erhvervskontorer, og der er TIC-centre og kontaktpunkter for iværksættere i alle amter.⁴

Det er en styrke ved den nuværende organisering, at de myndigheder/enheder, der står for erhvervsfremmeindsatsen, har et indgående lokalkendskab, så indsatsen kan tilpasses lokale og regionale forhold. Samtidig opnås der et vigtigt lokalt og regionalt engagement.

Den lokale/regionale forankring giver endvidere mulighed for at koordinere den erhvervspolitiske indsats med kommunens eller amtets øvrige tiltag på f.eks. arbejdsmarkeds-, bolig-, uddannelses-, kultur- og infrastrukturuområderne. Set fra virksomhedernes side er det også en fordel med nærhed til de lokale tilbud på erhvervsområdet – ikke mindst for de mindre virksomheder.

Den nuværende organisering på erhvervsserviceområdet har dog også været udsat for en del kritik, blandt andet fra erhvervsorganisationer. Erhvervsserviceområdet er således blevet karakteriseret som uoverskueligt, blandt andet fordi staten, amter og kommuner har sat en række forskelligartede initiativer i gang inden for erhvervsservice. Det gør det vanskeligt for virksomhederne at finde frem til, hvor de kan få den relevante rådgivning.

Det er også blevet fremført som en svaghed, at de eksisterende centre er for små, og at rådgivningen ikke altid er tilstrækkelig professionel og kompetent. Der er desuden peget på, at kvaliteten af den regionale erhvervsservice kan svinge betragteligt fra amt til amt. Den ofte skarpe opdeling af erhvervsservice inden for amtskommunale og primærkommunale grænser opleves endvidere som u hensigtsmæssig og uforståelig af iværksættere og virksomheder. Hertil kommer, at de mange enheder på erhvervsområdet betyder,

⁴ Det skal bemærkes, at TIC-centrene er under afvikling, og at TIC-centre og kontaktpunkter erstattes af en række nye erhvervsservicecentre pr. 1.1.2004.

at en stor andel af den offentlige finansiering går til administration. Til gengæld sikres alle væsentlige regionale aktørers aktive deltagelse og indflydelse.

Den decentrale organisering på regionalfondsområdet – med sekretariat i amterne – sikrer koordinering med de øvrige regionale initiativer. For regionalfonden gælder det særlige forhold, at ansvaret for regionalfondsmidlerne i Danmark er statens – uanset hvordan den danske stat vælger at organisere løsningen af opgaven. Dette ansvar kan man søge at dække ind ved hjælp af aftaler og garantier, hvis andre aktører skal være forvaltningsmyndighed. Men det vil fortsat i sidste instans være den danske stat, der er ansvarlig i forhold til EU-Kommissionen, og som skal tilbagebetale midler til EU, hvis der stilles krav om tilbagebetaling som følge af overtrædelse af bestemmelser, uregelmæssigheder, svindel mv. Endvidere stiller EU-Kommissionen krav om, at der kun er én forvaltningsmyndighed pr. program. En decentral myndighed ville derfor i givet fald skulle overtage ansvaret for regionalfondsadministrationen for såvel den pågældende region som for de øvrige regioner.

En svaghed er – for så vidt angår de øvrige erhvervsfremmeaktiviteter – at der ikke er én statslig indgang i relation til det strategiske arbejde. Med etableringen af de regionale vækstsamarbejder, hvor Økonomi- og Erhvervsministeriet er gennemgående aktør, tilstræbes imidlertid øget både vertikal og horisontal koordinering, herunder øget koordinering på statsligt niveau, hvilket må betegnes som en styrke.

44

Integrationsområdet

44.1. Sammenfatning

Formålet med integrationsindsatsen er at bidrage til, at udlændinge, der får opholdstilladelse, sikres mulighed for deltagelse på lige fod med andre borgere i samfundets politiske, økonomiske, arbejdsmæssige, sociale, religiøse og kulturelle liv. I tilknytning hertil har integrationsindsatsen til hensigt at bibringe den enkelte udlænding forståelse for det danske samfunds grundlæggende værdier og normer samt sikre, at udlændinge hurtigt bliver selvforsørgende.

Siden 1999 har kommunerne haft ansvaret for integrationen af udlændinge, der har fået opholdstilladelse i Danmark. Baggrunden herfor var blandt andet, at udviklingen i opgavens omfang nødvendiggjorde en mere sammenhængende og effektiv integrationsindsats. Formålet har samtidig været at skabe en fælles forståelse hos forvaltningsenhederne om prioriteringen af opgaverne.

Integrationsopgaven er gradvist blevet mere kompleks siden 1970. Det skyldes dels ændringer i de generelle samfundsforhold – herunder skærpede krav på arbejdsmarkedet – dels at opgavens omfang er vokset på grund af den øgede tilgang af udlændinge.

Undersøgelser vedrørende kvalitet og faglig bæredygtighed peger på, at det især er større kommuner, der har organiseret integrationsindsatsen således, at der opnås faglig specialisering og erfaringsudveksling. De større kommuner synes således at have bedre forudsætninger for at løse integrationsopgaven. Det anføres endvidere, at landkommuner har færre muligheder for at efterkomme

flygtningenes ønsker samt tilbyde et bredt og sammenhængende udbud af aktiveringstilbud og danskundervisning. En undersøgelse af effekten af det treårige introduktionsprogram er under udarbejdelse og forventes at foreligge ultimo 2003.

For så vidt angår danskundervisningen, er kursistgrundlaget i mange kommuner for spinkelt til, at kommunen alene kan etablere et fagligt bæredygtigt og effektivt undervisningstilbud. Det har på den baggrund været en grundlæggende forudsætning i lovgivningen, at løsningen af danskundervisningsopgaven sker i et tæt kommunalt samarbejde.

Fordelingen af flygtninge til alle landets kommuner, sammenholdt med målgruppens uhomogene sammensætning samt usikkerheden om udviklingen i antallet af flygtninge, indebærer, at der også fremover vil være væsentlige udfordringer forbundet med integrationsopgaven. Det generelt stigende fokus på udlændinges tilknytning til arbejdsmarkedet vurderes fremover at stille øgede krav til kommunernes opgavevaretagelse på integrationsområdet, herunder den faglige bæredygtighed.

Integrationsindsatsen skal ses i sammenhæng med den øvrige beskæftigelsesindsats, herunder aktiveringsindsatsen, som kommunerne hovedsageligt har ansvaret for. Det anses som en fordel, at samme myndighed har ansvaret for såvel integrationsindsatsen som den øvrige beskæftigelsesindsats.

Det følger af rammerne for integrationsindsatsen, at både drifts- og myndighedsopgaver kan overdrages kommunerne imellem. Den nuværende lovgivning understøtter således, at opgaven kan løses gennem kommunale samarbejder.

44.2. Opgaver på integrationsområdet, herunder udførelsen af driftsopgaver

Analysen af integrationsområdet er afgrænset ved integrationsindsatsen i medfør af de love, som Integrationsministeriet har ansvaret for – dvs. integrationsloven og danskundervisningsloven.

Integrationsloven, der blev vedtaget af Folketinget i 1998, medførte en markant ændring af den hidtidige integrationsmodel med virkning fra 1. januar 1999.

Med loven blev ansvaret for integrationsindsatsen samlet hos kommunerne. Ansvar for introduktionsprogrammet for flygtninge blev flyttet fra staten (i praksis Dansk Flygtningehjælp) til kommunerne, der samtidig overtog ansvaret for danskundervisningen fra amterne.

Med integrationsloven blev der for første gang lavet en samlet lovgivning om integrationsindsatsen. Introduktionsprogrammet blev udvidet fra 18 måneder til op til tre år og omfattede nu ikke kun flygtninge, men også familiesammenførte. Baggrunden herfor var blandt andet, at udviklingen i opgavens omfang nødvendiggjorde en forstærket og mere effektiv integrationsindsats, som blev samlet hos én myndighed.

Introduktionsprogrammet skal indeholde danskundervisning, herunder et kursus i samfundsforståelse. Det skal tilbydes alle flygtninge og familiesammenførte udlændinge, der er fyldt 18 år, og som kommer fra lande uden for EU, Norden og EØS-landene. Udlændinge, der er berettiget til at modtage introduktionsydelse, skal desuden tilbydes aktivering. Introduktionsprogrammet for denne gruppe skal som udgangspunkt være på gennemsnitligt minimum 30 timer om ugen inden for en måned.

Deltagelsen i det tilbudte introduktionsprogram blev samtidig gjort til betingelse for opnåelse af tidsubegrænset opholdstilladelse.

Med integrationsloven er der endvidere indført en fordeling af nyankomne flygtninge mellem alle kommuner. De kommuner, der allerede har en stor andel indbyggere med udenlandsk baggrund, får derved en forholdsmæssig mindre kvote eller skal i en tid slet ikke modtage nyankomne flygtninge. Kvotefordelingen indebærer dermed, at mange især mindre kommuner, der hidtil ikke har modtaget flygtninge, har skullet varetage en ny opgave.

I tilknytning til integrationsloven blev der i 1998 vedtaget en ny danskundervisningslov, der ligeledes trådte i kraft 1. januar 1999.

Hovedsigtet med danskundervisningsloven var at sikre danskundervisningen et kvalitetsløft på landsplan og samtidig overføre ansvaret for uddannelsesområdet fra amterne til kommunerne.

Kommunerne fik hermed ansvaret for udbuddet af danskundervisningen. Det er de enkelte bopælskommuner, der har ansvaret for, at udlændinge bosat i kommunen får et relevant tilbud om danskundervisning. Ansvar for driften af sprogcentrenes virksomhed og udbud blev samlet hos de 43 centerkommuner, hvor de 51 sprogcentre er beliggende.

Centerkommunen fik ansvaret for sprogcenterdriften, enten i den pågældende kommune eller på vegne af et kommunalt samarbejde. Baggrunden herfor var, at mange kommuner er for små til alene at kunne etablere sprogcentre med differentierede undervisningstilbud.

I *boks 44.1* er angivet hovedopgaverne i henhold til integrationsloven og danskundervisningsloven.

Boks 44.1. Hovedopgaver i medfør af integrationsloven og danskundervisningsloven

- Boligplacering af flygtninge.
- Udarbejdelse af en individuel kontrakt.
- Tilbud om introduktionsprogrammer, herunder tilbud om kursus i samskudsforståelse, danskundervisning, aktivering mv.
- Udbetaling af ydelser, herunder introduktionsydelse.
- Udbud af undervisning i dansk som andetsprog for voksne udlændinge, herunder drift af sprogcentre.
- Samordning af den almindelige integrationsindsats.

I *boks 44.2* er angivet en række udvalgte oplysninger om integrationsområdet.

Boks 44.2. Udvalgte oplysninger om integrationsopgaven

| | |
|--|--------|
| Antal personer omfattet af integrationsloven (2002) | 29.443 |
| Antal kursister på sprogcentre (2001) | 45.861 |
| Kommunernes bruttodriftsudgifter til introduktionsprogrammer ¹⁾ , mio.kr. (regnskab 2002) | 1.051 |
| Kommunernes bruttodriftsudgifter til introduktionsydelse ²⁾ , mio.kr. (regnskab 2002) | 1.567 |
| Kommunernes bruttodriftsudgifter til danskundervisning ³⁾ , mio.kr. (regnskab 2002) | 388 |

Noter:

- 1) Funktion 5.60, gruppering 01, ekskl. arter for mellemkommunale betalinger.
- 2) Funktion 5.61, ekskl. arter for mellemkommunale betalinger.
- 3) Funktion 5.60, gruppering 02 samt funktion 5.98, gruppering 18, ekskl. arter for mellemkommunale betalinger.

Kilde: Dansk Flygtningehjælp, Udlændingestyrelsen, Bemærkninger til lovforslag nr. 156 om undervisning af voksne indvandrere (1986), Statistik i indvandrerundervisningen (Amtsrådsforeningen), Integrationsministeriet samt de kommunale regnskaber 2001.

Kommunerne har ansvaret for en lang række opgaver i relation til integrationsindsatsen som har karakter af både myndigheds- og driftsopgaver. I *boks 44.3.* er angivet de væsentligste myndigheds- og driftsopgaver.

Siden integrationsloven trådte i kraft 1. januar 1999 har kommunalbestyrelserne haft mulighed for helt eller delvist at overlade driftsopgaver som led i gennemførelsen af introduktionsprogrammer til andre, herunder andre kommunalbestyrelser.

Med virkning fra 1. januar 2003 er der yderligere skabt hjemmel til, at kommunerne kan etablere et bredt samarbejde på integrationsområdet. På integrationsområdet er der således i dag hjemmel til at overlade udførelse af såvel myndigheds- som driftsopgaver til andre kommuner.

Boks 44.3. Væsentlige myndigheds- og driftsopgaver på integrationsområdet

Driftsopgaver

- Modtagelse og indkvartering af nyankomne flygtninge.
- Drift af aktiveringssted eller aktiveringsforanstaltning.
- Samarbejde med virksomheder, der har udlændinge i virksomhedspraktik.
- Oprettelse af og driftsansvar for kommunale sprogcentres virksomhed.
- Sekretariatsbistand til integrationsrådene og kursistrådene.
- Løbende opfølgning på undervisningens forløb og resultater, herunder kursisternes aktuelle niveauplacering, udbytte af undervisningen samt fravær.
- Anlægs- og vedligeholdelsesvirksomhed, herunder rengøring.
- Diverse indkøb, herunder køb af rådgivning og vejledning.
- Afholdelse af kurser og efteruddannelse for kommunens ansatte.
- Personaleadministrative opgaver.

Myndighedsopgaver

- Anvisning af boliger til flygtninge.
- Udarbejdelse af handlingsplan/individuel kontrakt.
- Afgørelse om deltageles i introduktionsprogram.
- Godkendelse af flytninger.
- Afgørelse om, hvorvidt en udlænding er berettiget til at modtage ydelser efter integrationsloven, herunder om der skal ske nedsættelse eller ophør af introduktionsydelsen.
- Afgørelse om, hvorvidt der skal oprettes integrations- og kursistråd i kommunen.
- Tilbud om undervisning i dansk som andetsprog.
- Aftaler med én eller flere kommunalbestyrelser om gennemførelse af undervisningstilbud.
- Ansvar for undervisningens kvalitet, herunder ansvaret for den fornødne faglige udvikling af personalet på kommunens sprogcentre.
- Behandling af klager over sprogcentrenes afgørelse, herunder de afsluttende prøver samt bedømmelse af prøverne.
- Afgørelse om bortvisning af en kursist.

44.2.1. Udførelsen af opgaver

Der har siden integrationslovens ikrafttræden været gennemført en række undersøgelser af implementeringen af integrationsloven, herunder af kommunernes organisering af integrationsindsatsen.

En undersøgelse viser, at for mange kommuner – og særligt de mindre kommuner – er integrationsopgaven en helt ny opgave, der ikke hidtil har været erfaring med at løse.¹

Dette har blandt andet betydet, at den kommunale administration i mange tilfælde ikke har været gearet til opgaven med at modtage flygtninge. Det skal hertil bemærkes, at undersøgelsen er gennemført året efter integrationslovens ikrafttræden.

De fleste kommuner vælger selv at stå for integrationsopgaven, men der er også eksempler på, at en række kommuner samarbejder om at løse integrationsopgaven.

Integrationsministeriet har udarbejdet en kortlægning af kommunale samarbejder på integrationsområdet. Opgørelsen dækker 17 kommunale samarbejder med i alt 52 deltagende kommuner. Blandt de 52 kommuner, som indgår i et af de angivne kommunale samarbejder, har 34 kommuner et indbyggertal på under 10.000 indbyggere, mens 17 kommuner har et indbyggertal på 10.000-24.999 indbyggere. Det bemærkes, at de samarbejder, som er opgjort i undersøgelsen, ikke omfatter løsere samarbejder mellem kommunerne – f.eks. erfa-grupper og faglige netværk.

For så vidt angår danskundervisningen, har det hidtil i lovgivningen været en forudsætning, at kommunerne samarbejder om undervisningen. Således fremgår det af loven, at undervisningen skal foregå på et sprogcenter typisk beliggende i en af de 43 centerkommuner, jf. *afsnit 44.2*. Folketinget har 28. maj 2003 vedtaget lov nr. 375 om danskuddannelse til voksne udlændinge mfl. Loven træder i kraft den 1. januar 2004 og indebærer blandt andet, at en eller flere kommuner eller kommunale fællesskaber kan varetage det driftsmæssige ansvar for undervisningen, idet det fortsat forudsættes, at kommunerne samarbejder om udbuddet.

Det bemærkes endvidere, at der med virkning fra 1. januar 2003 er skabt hjemmel til at overlade udførelsen af såvel myndigheds- som driftsopgaver til andre kommuner, jf. *afsnit 44.2*. Lovgivningen giver således mulighed for, at kommunerne kan etablere et bredt

¹ PLS Rambøll Management, *Integration i praksis, 2000*.

samarbejde på integrationsområdet, der omfatter alle funktioner forbundet med integrationsindsatsen.

44.2.2. Finansiering og sammenhæng mellem beslutningskompetence og økonomisk ansvar

Boks 44.4. Finansieringen af integrationsområdet

Integrationsloven

- Staten yder aktivitetsafhængige programtilskud. Niveauet for programtilskuddene er fastsat med udgangspunkt i kommunernes gennemsnitlige udgifter. De samlede udgifter til introduktionsprogrammet er omfattet af budgetgarantien.
- Staten yder et grundtilskud til finansiering af generelle udgifter i forbindelse med integrationen af udlændinge samt til finansiering af den del af introduktionsydelsen, som ikke finansieres gennem statsrefusion. Grundtilskuddet ydes for alle udlændinge over 18 år, der er omfattet af introduktionsprogrammet. Staten yder også grundtilskud, hvis den enkelte udlænding opnår beskæftigelse og bliver selvforsørgende.
- Staten yder 75 pct. refusion for kommunernes udgifter til introduktionsydelse og hjælp i særlige tilfælde, jf. *lovens kapitel 6*. De resterende 25 pct. af kommunernes udgifter til introduktionsydelse dækkes af grundtilskuddene. Kommunernes udgifter til introduktionsydelse er omfattet af budgetgarantien.

Danskundervisningsloven

- Det følger af loven, at kommunerne skal finansiere udgifter til danskundervisning for den af loven fastsatte persongruppe.
- For udlændinge omfattet af integrationsloven finansieres danskundervisningen af de programtilskud, som staten yder, jf. *ovenfor*.
- For danskundervisning for øvrige udlændinge yder staten et tilskud på 33 kr. pr. time (2003) svarende til ca. halvdelen af timeprisen. Tilskuddet bortfalder fra den 1. januar 2007.

Staten dækker som udgangspunkt kommunernes udgifter i medfør af integrationsloven. Staten yder programtilskud og grundtilskud til finansiering af integrationsindsatsen i kommunerne. Dette forudsætter dog, at en række betingelser er opfyldt, herunder at introduktionsprogrammerne har en bestemt varighed.

Finansieringssystemet på integrationsområdet indeholder således incitamenter til, at kommunerne opretholder en effektiv integrationsindsats, idet de statslige tilskud ikke direkte er knyttet til den enkelte kommunes faktiske driftsudgifter. Det bemærkes i den forbindelse, at staten fortsat yder grundtilskud, selvom den enkel-

te udlænding opnår beskæftigelse og bliver selvforsørgende. Herefter vil den enkelte kommune få et tilskud, der ikke modsvares af en udgift. Det samlede bloktilskud modregnes dog via budgetgarantien for kommunernes samlede overskud.

For så vidt angår finansieringen af udbydere af danskundervisning bemærkes, at centerkommunerne i dag indgår aftaler med brugerkommunerne om en timepris for benyttelsen af sprogcentre. Prisen for benyttelsen af udbydernes tilbud aftales således mellem brugerkommunerne og de centerkommuner som har ansvaret for driften af danskundervisningen. Integrationsministeriet er ikke bekendt med, at denne finansieringsform har givet anledning til særlige problemer mellem centerkommuner og brugerkommuner.

44.3. Hovedtræk i udviklingen fra 1970

44.3.1. Hovedtræk i udviklingen i integrationsindsatsen

Første gang Danmark iværksatte en organiseret integrationsindsats var i 1956. Behovet opstod, da Sovjetunionens invasion af Ungarn resulterede i en stor flygtningestrøm til de øvrige europæiske lande. Den danske stat besluttede derfor at give asyl til godt 1.000 ungarske flygtninge.

I *boks 44.5.* er vist en række milepæle i organiseringen af integrationsindsatsen.

Boks 44.5. Udviklingen i organiseringen af integrationsindsatsen

1956: Dansk Flygtningehjælp blev etableret og integrationsindsatsen organiseret på foranledning af den danske stat.

1978: Folketinget vedtog en ny asylpolitik og afsatte for første gang midler på finansloven til dækning af udgifterne til Dansk Flygtningehjælps integrationsindsats, som omfattede et 18-måneders integrationsprogram for flygtninge.

1984: Arbejdet med at modtage, indkvartere og integrere flygtningene blev delt i to: en præasylfase og en integrationsfase. Dansk Røde Kors overtog opgaven med at modtage og indkvartere flygtningene, mens Dansk Flygtningehjælp fortsat varetog integrationsopgaven.

1993: Socialministeriet udsendte en bekendtgørelse, bl.a. gjorde det muligt for en kommune at indgå aftale med Dansk Flygtningehjælp om at overtage flygtningene på et tidligere tidspunkt end efter gennemførelsen af det 18 måneders integrationsprogram, som bistandsloven i udgangspunktet lagde op til.

1995: Indenrigsministeriet tilrettelagde i samarbejde med Dansk Flygtningehjælp en ordning, hvorefter kommuner, der ønskede det, kunne overtage ansvaret for integrationen af som udgangspunkt samtlige bosniske krigsflygtninge, der opholdt sig i kommunen. Som følge heraf ændredes bistandslovens § 10, stk. 5, således at kommuner, der ønskede det, kunne overtage ansvaret for integrationen umiddelbart eller ganske hurtigt efter, at de pågældende personer var overgivet til Dansk Flygtningehjælp.

1998: Integrationsloven blev vedtaget og kommunerne overtog pr. 1. januar 1999 ansvaret for integrationsindsatsen over for flygtninge og familiesammenførte udlændinge fra tredjelande med opholdstilladelse i Danmark. I tilknytning til integrationsloven blev der vedtaget en ny lov om undervisning i dansk som andetsprog, der ligeledes trådte i kraft 1. januar 1999. Et af hovedformålene med danskundervisningsloven var at overføre ansvaret for uddannelsesområdet fra amterne til kommunerne.

2002: Med virkning fra den 1. januar 2003 justeres danskundervisningsloven med henblik på at sikre en bredere kreds af udbydere og skabe større fleksibilitet i udbuddet.

2003: Lov nr. 375 af 28. maj 2003 om danskuddannelse til voksne udlændinge mfl. træder i kraft den 1. januar 2004. Med loven indføres en ny studieordning med etablering af tre danskuddannelser, hver opdelt i seks moduler. Alle tre uddannelser fører frem til en statsautoriseret prøve. Kommunernes afregning med udbyderne sker efter progression, idet der betales for uddannelsen med vejledende takster pr. modul (fastsat på de årlige finanslove).

Antallet af indbyggere med udenlandsk baggrund er steget betydeligt siden indsatsen over for de ungarske flygtninge i 1956. Dan-

mark har siden midten af 1980'erne især oplevet en stigende tilstrømning af asylansøgere. Den største gruppe flygtninge kom fra Bosnien i midten af 1990'erne.

I forbindelse med den økonomiske højkonjunktur i 1960'erne er der sket en indvandring af gæstearbejdere fra det tidligere Jugoslavien, Tyrkiet og Pakistan. Såvel gæstearbejdere som flygtninge har gjort udstrakt brug af familiesammenføringsreglerne til at få ægtefæller og børn til Danmark.

I *tabel 44.1.* er vist udviklingen i integrationsopgavens omfang i udvalgte år.

Tabel 44.1. Opholdstilladelse meddelt i asylsager mv.²

| År | 1956/1957 | 1966 | 1976 | 1986 | 1996 | 2000 | 2001 | 2002 |
|-------|-----------|------|------|-------|-------|-------|-------|-------|
| I alt | 1.554 | 89 | 469 | 7.281 | 8.717 | 5.156 | 6.263 | 4.069 |

Siden Dansk Flygtningehjælp påbegyndte en organiseret integrationsindsats og frem til i dag, har omdrejningspunktet været hurtig selvforsørgelse.

Op igennem 1980'erne og 1990'erne er antallet og sammensætningen af flygtningegruppen ændret væsentligt. Antallet af flygtninge og familiesammenførte fra tredjelande, som ofte har en ringe eller slet ingen uddannelse, er således steget betydeligt.

Beskæftigelsesfrekvensen blandt indvandrere og efterkommere i Danmark har generelt været svagt stigende siden midten af 1990'erne, men er stadig lav sammenlignet med den øvrige danske befolkning. Beskæftigelsesfrekvensen for indvandrere og efterkommere var 47 pct. i 2002. Det bemærkes, at tallet dækker såvel nyligt ankomne udlændinge som efterkommere. Til sammenligning

² Tallene fra 1956/57-1986 er oplyst af Dansk Flygtningehjælp. De afspejler antallet af anerkendte flygtninge med konventions- eller de facto-status, jf. udlændingelovens § 7.1 og 7.2 samt fra 1986 inkl. personer med humanitær opholdstilladelse, jf. udlændingelovens § 9.2.2. Tallene fra 1996-2002 er oplyst af Udlændingestyrelsen og afspejler opholdstilladelser meddelt i asylsager mv. Opmærksomheden henledes på, at nogle af de personer, der har søgt om asyl i Danmark, i forvejen har en familiesammenføringstilladelse. F.eks. kan nævnes, at 25 pct. af de personer, der i 2000 meddeltes flygtningestatus, havde et andet opholdsgrundlag i forvejen, mens det tilsvarende tal for 2001 var på 33 pct.

var beskæftigelsesfrekvensen blandt den øvrige danske befolkning 76 pct. i 2002.

Danskundervisningen for voksne udlændinge har i perioden 1970-2002 gennemgået en kraftig udvikling fra en beskeden aktivitet under fritidsundervisningsloven til et professionaliseret voksenuddannelsesstilbud, der, for udlændinge omfattet af integrationsloven, gennemføres i tæt samspil med den kommunale integrationsindsats.

Udviklingen i antallet af kursister, der modtager danskundervisning for voksne udlændinge fremgår af *tabel 44.2*.

Tabel 44.2. Udviklingen i antallet af kursister, der modtager danskundervisning for voksne udlændinge

| År | 1971/1972 | 1980/1981 | 1989/1990 | 1995 | 2000 | 2001 |
|-------|-----------|-----------|-----------|--------|--------|--------|
| I alt | 9.215 | 29.833 | 29.614 | 40.186 | 45.982 | 45.861 |

Kilde:

1971/72 og 1980/81: Bemærkninger til lovforslag nr. 156 om undervisning af voksne indvandrere, Undervisningsministeriet 1986.

1989/90 og 1995: Statistik i indvandrerundervisningen, Amtsrådsforeningen.

2000: Integrationsministeriet.

44.3.2. Styringsrelationer mellem staten og kommunerne

Statens styringsinstrumenter omfatter den kvalitative- og indholdsmæssige styring i form af tilsynsforpligtelsen over for kommunerne, regelfastsættelsen i love og bekendtgørelser samt vejledning og information.

Dertil kommer de finansielle styringsinstrumenter i form af regler om udbetaling af tilskud og refusion i medfør af integrationsloven samt økonomiske incitamenter mv., jf. *afsnit 44.2.2*.

Integrationsloven opstiller rammer for integrationsindsatsen, men kommunerne har stort handlerum til at udfylde disse rammer, ligesom kommunerne kan organisere varetagelsen af integrationsopgaven, som de finder bedst.

I modsætning til integrationsloven har danskundervisningsloven hidtil indeholdt detaljerede regler for blandt andet undervisningens tilrettelæggelse på spor, trin og niveauer, holdsætning, lærerkvalifikationer samt sprogcentrenes undervisningsudbud. Danskundervisningsloven er således karakteriseret ved en høj grad af detailstyring, hvilket oprindeligt blev gennemført med henblik på at sikre en ensartet kvalitet af undervisningstilbuddene. Efter gældende lovgivning er kommunalbestyrelsernes handlerum med hensyn til udbuddet således temmelig begrænset. Det skal imidlertid bemærkes, at den nye danskuddannelseslov, der træder i kraft den 1. januar 2004, blandt andet indebærer en væsentlig regelforenklings med henblik på at fremme fleksibiliteten på uddannelsesområdet.

De tilsyns- og styringsmidler, som i integrationsloven er tillagt Integrationsministeriet, er i vidt omfang af mere generel karakter og særligt rettet mod fastsættelse af generelle regler for kommunernes forvaltning af integrationsloven.

44.4. Borgerkontakt, brugerinddragelse og borgernes valgmuligheder

44.4.1. Borgerkontakt og brugerinddragelse

Integrationsloven indeholder regler om borgerkontakt og brugerinddragelse af såvel konkret som af mere generel karakter.

Introduktionsprogrammets indhold blev før 1. juli 2002 beskrevet nærmere i en individuel handlingsplan. Den individuelle handlingsplan blev den 1. juli 2002 afløst af en individuel kontrakt, som kommunen udarbejder i samarbejde med udlændingen. Kontrakten udarbejdes med udgangspunkt i udlændingens aktuelle situation, forudsætninger og mål samt arbejdsmarkedets behov. Der skal løbende og mindst hver tredje måned foretages opfølgning på kontrakten med henblik på at sikre at integrere udlændingen hurtigst muligt og at målrette indsatsen, så den fungerer så effektivt som muligt. Via proceduren om udarbejdelse og opfølgning på den individuelle kontrakt er der mulighed for, at udlændingen modtager nødvendig information, ligesom udlændingen kan få indflydelse på de beslutninger, der træffes.

Integrationsloven indeholder ligeledes regler om oprettelse af lokale integrationsråd. Integrationsrådene kan afgive vejledende udtalelser om den almindelige integrationsindsats i kommunen og om de introduktionsprogrammer, der tilbydes af kommunen.

Tilsvarende følger det af danskundervisningsloven, at kursisterne hos de enkelte udbydere har ret til at danne et kursistråd efter regler fastsat af integrationsministeren.

Integrationsministeriet vil endvidere udsende en skriftlig vejledning til flygtninge om integrationsindsatsen i forbindelse med meddelelse af opholdstilladelse til de pågældende.

Det gælder derudover for alle skoler og uddannelsesinstitutioner – herunder sprogcentre og andre udbydere af danskundervisning – at der skal udarbejdes hjemmesider, hvor alle relevante informationer til belysning af uddannelserne og undervisningens kvalitet indgår.

Med de seneste lovinitiativer på danskundervisningsområdet, der forudsætter øget samarbejde med arbejdsmarkedet og uddannelsesinstitutionerne, forventes det, at kontakten til lokale virksomheder og uddannelsesinstitutioner vil blive styrket.

Boks 44.6. Borgerkontakt og brugerinddragelse

Både integrationsloven og lov om undervisning i dansk som andetsprog for voksne udlændinge mfl. og sprogcentre indeholder regler om borgerkontakt og brugerinddragelse.

Integrationsloven indeholder således regler om, at kommunen i samarbejde med udlændingen skal udarbejde en individuel kontrakt, der løbende skal følges op, ligesom der er regler om lokale integrationsråd. Endvidere kan kommunen på eget initiativ nedsætte integrationsråd. Endelig skal kommunen, såfremt mindst 50 personer anmoder om det, oprette et integrationsråd.

Lov om undervisning i dansk som andetsprog for voksne udlændinge mfl. og sprogcentre indeholder regler om kursistråd.

44.4.2. Øget digitalisering

Som led i regeringens moderniseringsprogram er iværksat en række digitaliseringsprojekter.

Udlændingestyrelsen har pr. 1. januar 2003 etableret en webportal – Udlændinge Info Portalen (UIP) – hvor kommuner får direkte adgang til oplysninger om udlændinges opholdsgrundlag. I forbindelse med fase to af projektet vil en række høringer af kommunerne kunne ske digitalt via portalen. Det forventes, at portalen vil føre til øget kvalitet og effektivitet i sagsbehandlingen.

44.5. Faglig kvalitet og bæredygtighed

Integrationsopgaven har ændret karakter i perioden siden 1956. Det skyldes dels den generelle samfundsudvikling – herunder skærpede krav på arbejdsmarkedet – dels opgavens efterhånden betydelige omfang på grund af den øgede tilgang af udlændinge til Danmark. Derudover har også ændringen i målgruppens sammensætning haft betydning for integrationsindsatsen. Integrationsopgaven er dermed gradvist blevet mere kompleks.

En række forhold, der har påvirket kompleksiteten i integrationsindsatsen, er angivet i *boks 44.7*.

Boks 44.7. Forhold der har påvirket kompleksiteten i integrationsindsatsen

- Stigende antal udlændinge med behov for integrationsindsats.
- Sammensætning af udlændingegruppen er blevet mere uhomogen. Siden starten af 1980'erne er en meget stor del af flygtningene kommet fra mindre udviklede lande, især Mellemøsten, ligesom en stor del har begrænset skolegang fra hjemlandet.
- Skærpede krav på arbejdsmarkedet til blandt andet uddannelse og danskundskaber..
- De skærpede krav på arbejdsmarkedet stiller skærpede krav til aktiveringsredskaberne.
- Princippet om rettigheder og pligter i den sociale lovgivning, hvor modtagere af overførselsindkomster som udgangspunkt skal yde noget til gengæld i form af aktivering.
- Skærpede krav i lovgivningen til at følge op på den enkelte udlændings deltagelse i danskundervisning og aktivering, herunder skærpede sanktionsregler, hvorefter kommunerne skal foretage fradrag i kontantydelse til personer, som kun har ledighed som problem.

44.5.1. Faglig bæredygtighed

En faglig bæredygtig enhed defineres som en enhed, der persona-lemæssigt, teknologisk, organisatorisk og ledelsesmæssigt har forudsætninger for at løse opgaverne med en høj grad af målopfyldelse.

Der er gennemført en række undersøgelser af kommunernes integrationsindsats, der har relation til faglig bæredygtighed.

Boks 44.8. Undersøgelser vedrørende faglig bæredygtighed

PLS Rambøll Management (2000), Integration i praksis:

- Undersøgelsen viser, at der er en række fordele ved at organisere integrationsindsatsen således, at der opnås faglig specialisering og erfaringsudveksling. Dette opnås bl.a. ved organisering i interne tværfaglige enheder.
- Undersøgelsen viser, at det især er større kommuner, der har organiseret sig i tværgående enheder.

Indenrigs- og Sundhedsministeriet (2002), Integration af flygtninge og indvandrere i landkommuner og små bykommuner:

- Landkommunerne har færre muligheder for at efterkomme flygtninges ønsker samt integrationslovens intentioner om bredt og sammenhængende udbud af aktiveringstilbud og danskundervisning.
- Integrationsindsatsen i landkommuner varetages ofte af én eller få medarbejdere. Dette kan understøtte muligheden for at opbygge fortrolighed og tillid mellem flygtningene og integrationsmedarbejderen. Det bliver imidlertid vanskeligere at etablere et fagligt miljø, ligesom der er risiko for, at en tæt tilknytning til en integrationsmedarbejder afholder flygtningene fra at opsøge hjælp og vejledning andre steder.

En undersøgelse af kommunernes første erfaringer med integrationsloven samt kommunernes organisering af integrationsindsatsen viser, at der er en række fordele ved at organisere integrationsindsatsen på en måde, der sikrer faglig specialisering og erfaringsudveksling.³ Dette opnås blandt andet ved organisering i tværfaglige enheder eller ved at placere ansvaret for integrationsområdet blandt hertil særligt uddannede medarbejdere. Det viser sig blandt andet, at de kommuner, som fordeler sagerne på samme måde som danske statsborgeres sager, er dårligst til at overholde tidsfristerne i integrationsloven.

³ PLS Rambøll Management, *Integration i praksis*, 2000.

Undersøgelsen viser derudover, at det især er de større kommuner – der i forvejen havde erfaring med integrationsopgaven ved integrationslovens ikrafttræden – der har organiseret sig i tværgående enheder. I 2000 fordelte de mindre kommuner primært sagerne svarende til danske borgeres sager. For kommuner med over 25.000 indbyggere har 55 pct. valgt at organisere integrationsindsatsen i tværgående enheder, mens dette tal til sammenligning er 19 pct. for kommuner med mindre end 10.000 indbyggere. Hovedparten af de mellemstore kommuner med et indbyggertal mellem 10.000 og 25.000 har enten valgt den tværgående enhed som organisationsform eller tilknyttet en gruppe af særligt uddannet personale til normalsystemet.

En anden undersøgelse viser, at landkommunerne har færre muligheder for at efterkomme flygtningenes ønsker og integrationslovenes intentioner om at tilbyde et bredt og sammenhængende udbud af aktiveringstilbud og danskundervisning.⁴ Det skyldes blandt andet strukturelle årsager, såsom få flygtninge med forskellig baggrund, store geografiske afstande samt et begrænset og relativt smalt udbud af arbejdspladser.

Integrationsindsatsen i landkommunerne varetages ofte af én eller få medarbejdere. Dette kan have den fordel, at der er mulighed for at opbygge fortrolighed og tillid mellem den enkelte flygtning og integrationsmedarbejderen, hvilket kan medvirke positivt til at motivere flygtningene til at lære dansk og få et arbejde. Et tæt forhold mellem flygtningen og integrationsmedarbejderen danner således sammen med et godt kendskab til lokalbefolkningen, lokalområdets virksomheder, foreninger mv. et solidt grundlag for flygtningens integration på arbejdsmarkedet og i lokalsamfundet.

Ulemperne ved, at ansvaret for integrationsindsatsen er samlet hos en eller ganske få integrationsmedarbejdere, er, at det kan være vanskeligt at etablere et fagligt miljø, som kan give den enkelte medarbejder faglig sparring i det daglige arbejde. En anden ulempe er, at flygtningene kan knytte sig så tæt til den pågældende integrationsmedarbejder, at de ikke selv opsøger hjælp og vej-

⁴ Indenrigs- og Sundhedsministeriet, *Integration af flygtninge og indvandrere i landkommuner og små bykommuner*, 2002.

ledning andre steder. Det gør integrationsindsatsen meget følsom og personafhængig.

44.5.2. Kvalitet

Boks 44.9. Undersøgelse vedrørende kvalitet

Indenrigsministeriet og Finansministeriet (Budgetredøgørelse 2000/2001), *Benchmarking af kommunernes integrationsindsats*:

- Undersøgelsen viser, at kommuner med en relativt høj ledighed generelt har vanskeligere ved at integrere end kommuner med relativt lav ledighed.
- Den almindelige arbejdsmarkedspolitiske indsats kan forventes at fremme integrationen af indvandrere fra tredjelande.

Indenrigsministeriet og Finansministeriet har ved en benchmarking af kommunernes integrationsindsats beregnet et integrationsindeks, der angiver, hvor godt gruppen af indvandrere fra tredjelande er integreret på arbejdsmarkedet og i uddannelsessystemet i de forskellige kommuner.⁵

Det fremgår af undersøgelsen, at kommuner med en relativt høj ledighed generelt har vanskeligere ved at integrere indvandrere end kommuner med en relativt lav ledighed. En del af forskellen i kommunernes integration af indvandrere synes således at kunne forklares med forskelle i den generelle ledighed. Den almindelige arbejdsmarkedspolitiske indsats kan således – ud over at afhjælpe den generelle ledighed – forventes at fremme integrationen af indvandrere fra tredjelande. Det kan i tilknytning hertil bemærkes, at beskæftigelsesfrekvensen for indvandrere generelt er lav sammenlignet med den øvrige danske befolkning, jf. *afsnit 44.3*.

For så vidt angår kvaliteten af integrationsindsatsen i øvrigt kan henvises til *afsnit 44.5.1* om faglig bæredygtighed. Det fremgår blandt andet heraf, at de større kommuner synes at have bedre forudsætninger for at organisere indsatsen hensigtsmæssigt. Det fremgår endvidere, at landkommunerne har færre muligheder for at efterkomme flygtningenes ønsker samt integrationslovens in-

⁵ Indenrigsministeriet og Finansministeriet, *Benchmarking af kommunernes integrationsindsats*, Budgetredøgørelse 2000/2001.

tentioner om bredt og sammenhængende udbud af aktiveringstilbud og danskundervisning.

44.6. Effektivitet

Integrationsloven trådte i kraft 1. januar 1999, hvorfor den første ”generation” af udlændinge, som har været igennem hele det treårige introduktionsprogram, færdiggjorde dette i 2002. Der er endnu ikke udarbejdet undersøgelser af effekten af integrationsindsatsen i medfør af integrationsloven. Der er imidlertid iværksat en effektmåling af integrationsindsatsen i kommunerne, herunder danskundervisningen. En første model for effektmålingen samt foreløbige resultater forventes at foreligge ultimo 2003.

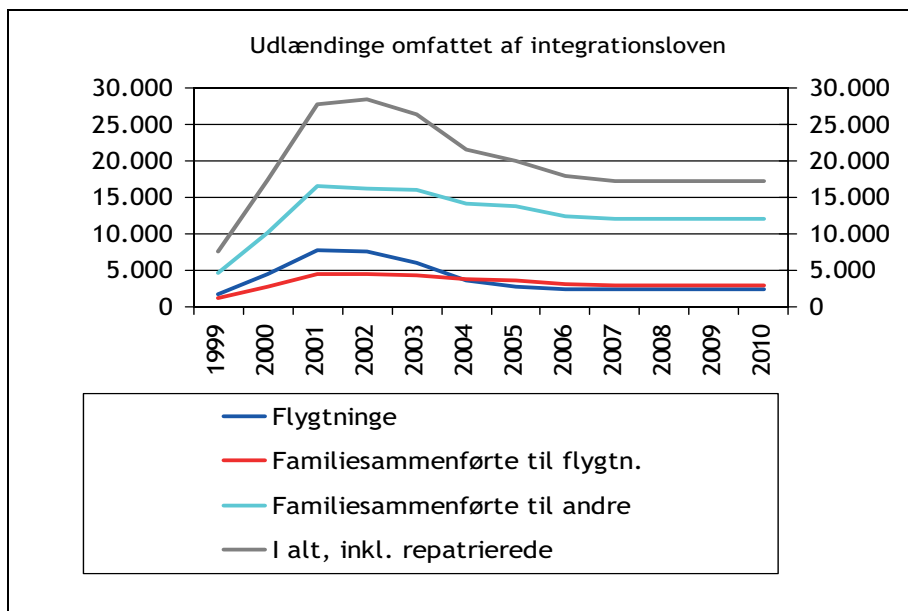
44.7. Særlige problemstillinger og forventede udviklingstendenser

44.7.1. Demografisk udvikling

Integrationsloven omfatter alle nyankomne udlændinge over 18 år, som er flygtninge, familiesammenførte til flygtninge eller familiesammenførte til andre.⁶ Efter de seneste skøn, hvor der er taget højde for ændringerne i udlændingelovgivningen og det faldende indrejsetal, skønnes det, at antallet af udlændinge omfattet af integrationsloven vil falde fra ca. 28.000 personer i 2002 til ca. 17.000 personer i 2006 og frem, jf. *figur 44.1*. Disse skøn er dog forbundet med en betydelig usikkerhed, idet ændringer i den internationale situation og rejsemønstre meget hurtigt kan føre til væsentlige stigninger i antallet af indrejsende asylansøgere.

⁶ Loven gælder ikke for udlændinge, der er statsborgere i et andet nordisk land eller er statsborgere i et land, der er tilsluttet EF/EØS eller er omfattet af EF-rettens regler om ret til ophold i et andet medlemsland. Mindreårige uledsagede asylansøgere kan også tilbydes et introduktionsprogram.

Figur 44.1. Antal udlændinge omfattet af integrationsloven



Kilde: Beregninger fra Integrationsministeriet.

For så vidt angår danskundervisningsopgaven er der på nuværende tidspunkt ca. 46.000 kursister, der årligt deltager i undervisningen. Udviklingen i antallet af kursister vil afhænge af det fremtidige antal udlændinge, som får en opholdstilladelse, deres baggrund fra hjemlandet samt effekten af undervisningen for de udlændinge, som deltager i undervisningen på nuværende tidspunkt og fremover. Hertil kommer incitamentet i den kommende lovgivning på området med henblik på at sikre en mere systematisk gennemførelse af danskundervisningen samt reglerne om dokumentation af danskundskaber ved ansøgning om dansk indfødsret.

44.7.2. Vurdering af den demografiske udvikling inden for kommuner og amter

Med integrationsloven blev der indført en fordeling mellem kommunerne af alle nyankomne flygtninge, jf. afsnit 44.2. Der foreligger således en politisk beslutning om at sikre en bedre fordeling af flygtningene mellem kommunerne.

I *tabel 44.3* er vist fordelingen af visiterede flygtninge fordelt på kommunestørrelse efter integrationslovens ikrafttræden. Det fremgår heraf, at det er de mindre kommuner, som relativt set har modtaget flest flygtninge siden 1999.

Tabel 44.3 Fordelingen af visiterede flygtninge på kommunestørrelser i perioden 1999-2002.

| Antal indbyggere | Antal kommuner | Visiterede | | | | | I alt pr. 1.000 indb. |
|-------------------|----------------|------------|-------|-------|-------|--------|-----------------------|
| | | 1999 | 2000 | 2001 | 2002 | I alt | |
| Under 5.000..... | 16 | 109 | 88 | 107 | 50 | 354 | 5,8 |
| 5.000-9.999..... | 118 | 807 | 1.278 | 1.372 | 763 | 4.220 | 4,8 |
| 10.000-14.999 ... | 53 | 793 | 754 | 918 | 536 | 3.001 | 4,7 |
| 15.000-24.999 ... | 44 | 424 | 791 | 1.007 | 536 | 2.758 | 3,3 |
| 25.000-49.999 ... | 27 | 411 | 428 | 535 | 368 | 1.742 | 1,7 |
| 50.000-99.999 ... | 13 | 251 | 408 | 483 | 325 | 1.467 | 1,8 |
| 100.000 og over | 4 | 161 | 154 | 127 | 103 | 545 | 0,5 |
| I alt | 275 | 2.956 | 3.901 | 4.549 | 2.681 | 14.087 | 2,6 |

Kilde: Udlændingestyrelsen og Danmarks Statistik.

44.7.3. Fremtidige krav til faglighed

Det generelt stigende fokus på arbejdsmarkedet vurderes at ville stille øgede krav til kommunernes opgavevaretagelse på integrationsområdet. Det er således vigtigt, at sagsbehandlere, jobkonsulenter mv., som forestår integrationsopgaven i kommunerne, også i fremtiden har den relevante viden og rette uddannelsesmæssige baggrund. Det bemærkes i den forbindelse, at der i en rapport fra arbejdsgruppen om aktivering og fravær fra danskundervisningen blev peget på behovet for kompetenceudviklende aktiviteter for de kommunale medarbejdere, der arbejder med integrationsindsatsen.⁷

Det skal derudover bemærkes, at de kommende års udmøntning af ny lovgivning på danskundervisningsområdet vil stille nye krav til ikke mindst udbyderne af danskundervisningen og lærerne, som må tage nye pædagogiske metoder i brug i undervisningen fremover. De faglige krav til lærerne og lederne vil blive skærpet med de nye, fleksible og individuelt tilrettelagte undervisningstilbud.

⁷ Indenrigsministeriet, *Rapport fra arbejdsgruppen om aktivering og fravær fra danskundervisningen*, marts 2001.

Hertil kommer krav til kommunerne om sikring af, at udbyderne har tilstrækkelige kvalificerede og effektive undervisningstilbud.

44.8. Styrker og svagheder ved den nuværende struktur

Det anses som en væsentlig styrke ved den nuværende organisering, at integrationsopgaven er samlet hos én myndighed. Herved sikres muligheden for at tilbyde en effektiv og sammenhængende integrationsindsats. Dermed undgås konflikter mellem forvaltningsenhederne om prioriteringen af opgaven.

Integrationsindsatsen skal også ses i sammenhæng med den øvrige beskæftigelsesindsats. Det er derfor en fordel, at samme myndighed har ansvaret for såvel integrationsindsatsen og beskæftigelsesindsatsen, herunder aktiveringsindsatsen.

Det er og har været en politisk målsætning at fordele flygtninge og familiesammenførte til alle landets kommuner, hvilket har været et af formålene med integrationsloven. Baggrunden herfor er blandt andet, at en stor koncentration af flygtninge og indvandrere vurderes som hindrende for integrationen.

Undersøgelser viser, at især større kommuner har organiseret integrationsindsatsen således, at der opnås faglig specialisering og erfaringsudveksling. Det fremgår endvidere, at landkommuner har færre muligheder for at efterkomme flygtningenes ønsker samt integrationslovens intentioner om bredt og sammenhængende udbud af aktiveringstilbud og danskundervisning.

Integrationsloven indebærer, at kommunerne dels kan samarbejde med andre kommuner om løsning af integrationsopgaven, dels kan overdrage visse opgaver i forbindelse med gennemførelse af introduktionsprogrammet til andre aktører, f.eks. organisationer eller foreninger, uddannelsesinstitutioner, private virksomheder og andre kommunalbestyrelser. Med de seneste ændringer i integrationsloven og danskundervisningsloven, som trådte i kraft den 1. januar 2003, er muligheden for at overdrage opgaver til andre aktører udvidet, hvilket vil gøre det nemmere for kommunerne at overdrage integrationsopgaven til andre aktører.

En undersøgelse af de kommunale samarbejder på integrationsområdet viser samtidig, at en række mindre kommuner udnytter integrationslovens muligheder for at samarbejde og overdrage opgaver til andre kommunalbestyrelser i løsning af integrationsopgaven.

Endvidere kan der også være fordele i forhold til integrationsindsatsen ved mindre kommuner, idet opgaven løses tæt på den enkelte udlænding.

45

Øvrige udvalgte opgaver

45.1. Indledning og sammenfatning

I *kapitlerne 31-44* er de væsentligste offentlige sektorområder beskrevet. Sektorkapitlerne dækker langt hoveddelen af den offentlige opgavevaretagelse og den helt overvejende del af de områder, hvor borgerne kommer i kontakt med den offentlige sektor.

I dette kapitel beskrives udvalgte øvrige, primært statslige driftsopgaver, der i større eller mindre omfang indebærer kontakt med borgere og virksomheder.

Da fremstillingen i dette sektorkapitel omfatter en lang række meget forskellige opgaver, adskiller strukturen i kapitlet sig på en række punkter fra de øvrige sektorkapitler. For hvert udvalgt opgaveområde gives en kort beskrivelse af opgaven efterfulgt af et afsnit om styrker og svagheder, der kan relateres til strukturen i den nuværende organisering af opgavevaretagelsen.

De udvalgte opgaver er:

- Statsamternes opgaver.
- Kundeserviceopgaverne på justitsområdet.
- Kriminalforsorgen.
- Arbejdstilsynet.
- Fødevarekontrollen.
- Jordbrugskommissionen.
- Redningsberedskabet og ambulanceberedskabet.
- Kystbeskyttelse og diger på Trafikministeriets område.
- Naturområdet.

- Kulturområdet.
- Kortere videregående uddannelser.
- Mellemlange videregående uddannelser.
- Voksenuddannelser herunder AMU mv.

45.2. Statsamterne

45.2.1. Beskrivelse af statsamternes opgaver

De 14 statsamter og Københavns Overpræsidium er selvstændige regionale institutioner under Indenrigs- og Sundhedsministeriet. Statsamterne udfører opgaver for en række af ministerier, primært Justitsministeriet, Socialministeriet og Beskæftigelsesministeriet. Opgaverne omfatter administration af hvervgivernes lovgivning og den hermed forbundne vejlednings- og informationsvirksomhed på regionalt plan.

Rationalet bag statsamterne er, at statsamterne kan varetage statslige myndighedsopgaver, som ønskes løst på regionalt niveau, og som hver for sig er for små til at kunne bære en selvstændig regional varetagelse. Siden den såkaldte Lotz-III-betænkning har der også været arbejdet for at samle ansvar for tilsyn med kommunerne og behandling af konkrete klagesager over kommunale afgørelser i statsamterne. Desuden er der arbejdet for at overføre sager fra domstolene til statsamterne. Indenrigs- og Sundhedsministeriet er ansvarlig for den bevillingsmæssige styring af statsamterne.

Statsamternes opgaver kan opdeles i opgaver med umiddelbar borgerkontakt (1. instans-sager) og tilsyns- og klagesager (2. instans-sager), jf. *boks 45.1*. De største sagsområder er det person- og familieretlige og det sociale område. Statsamterne behandler årligt et betydeligt antal enkeltsager. I år 2002 behandlede statsamterne f.eks. ca. 235.000 sager, jf. *boks 45.2*.

Boks 45.1. Oversigt over statsamternes opgaver

Statsamterne varetager en lang række myndigheds- og tilsynsopgaver for Indenrigs- og Sundhedsministeriet, Justitsministeriet, Beskæftigelsesministeriet, Socialministeriet, Økonomi- og Erhvervsministeriet mv. Blandt andet kan nævnes:

1. instans-sager:

- Familieretlige sager i forbindelse med separation, skilsmisse, ægtefælle- og børnebidrag, samvær med børn, faderskab, fælles forældremyndighed, adoption, navneændringer, værgemål mv.
- Bevilling af fri proces.
- Opholdstilladelse til EU/EØS-borgere.
- Afholdelse af session.

2. instans-sager:

- Kommunaltilsynet.
- Klagesager over kommunernes afgørelser på det sociale område, integrationsområdet mv. (Det Sociale Nævn), klagesager over kommunernes afgørelser i medfør af byggeloven mv.
- Klager over tvangsforanstaltninger på psykiatriske afdelinger (Det Psykiatriske Patientklagenævn).

Udviklingen i statsamternes opgaver

Ved kommunalreformen i 1970 blev antallet af amter reduceret fra 22 til 14. Statsamtmandenes ledelse af amtsrådene bortfaldt, men til gengæld blev de formænd for tilsynsrådene, der skulle føre tilsyn med kommunerne. Fra 1. januar 2004 er tilsynsrådene nedlagt og tilsynet med kommunerne og amterne samlet hos fem statsamter.

Statsamterne er efter kommunalreformen blevet tillagt rollen som statslig regional myndighed, der kan varetage statslige opgaver på områder, hvor det har været vurderingen, at der var fordele ved at lægge sagsbehandling – og den dermed ofte forbundne borger- og myndighedskontakt – ud i de lokale områder.

Som konsekvens af Lotz III-betænkningen har statsamterne på en række områder fået tillagt ansvaret for behandlingen af klagesager over kommunale afgørelser. Den væsentligste del heraf bestod i overførslen i 1992 af sekretariaterne for de tidligere sociale ankenævn og revaliderings- og pensionsnævn (de sociale nævn) fra amterne.

Inden for de seneste år er statsamternes juridiske kompetencer endvidere blevet styrket gennem overtagelse af opgaver, der hidtil er blevet løst i domstolsregi. Det gælder således kompetencer inden for tvangspsykiatrien og inden for værgemålsområdet. Baggrunden for statsamternes overtagelse af opgaverne har blandt andet været en vurdering af, at statsamterne kunne afgøre disse sager hurtigere og billigere end domstolene.

Tabel 45.1. Oversigt over hvilke statsamter der løser de forskellige opgaver

| | Administra- tion af lov om den kommunale styrelse | De sociale nævn ²⁾ | Lokal vær- nepligts- administra- tion i forb. med ses- sionsafhol- delse | Person og familieretli- ge område, EF/EØS- opholdstil- ladelser ¹⁾ |
|--------------------|---|----------------------------------|--|--|
| Overpræsidiets.... | | | • | • |
| København..... | • | • | | • |
| Frederiksborg ... | | • | | • |
| Roskilde..... | | • | | • |
| Vestsjælland | • | • | | • |
| Storstrøm | | • | | • |
| Bornholm | | • | • | • |
| Fyn | | • | • | • |
| Sønderjylland | • | • | • | • |
| Ribe | | • | | • |
| Vejle..... | | • | | • |
| Ringkjøbing..... | | • | | • |
| Århus..... | • | • | • | • |
| Viborg..... | | • | | • |
| Nordjylland..... | • | • | • | • |

Note:

- 1) Alle statsamter og Overpræsidiets varetager opgaver på det person- og familieretlige område, herunder afgørelser i forbindelse med ægteskabsindgåelse og -opløsning samt andre afgørelser blandt andet vedrørende fri proces, navne, stempel, Det Psykiatriske Patientklagenævn og EF/EØS-opholdstilladelser.
- 2) Københavns Overpræsidium varetager ikke behandling af sociale nævns-sager, idet Den Sociale Sikringsstyrelse varetager opgaven med et socialt nævn for Københavns og Frederiksberg kommuner.

Den ny børnelov, der trådte i kraft i 2002, medfører, at behandlingen af alle faderskabssager, hvor faderskab ikke vedgås, starter i

statsamterne, og at nogle faderskabssager, der hidtil er blevet afgjort af domstolene, fremover vil kunne afsluttes af statsamterne.

Statsamternes borgerrettede opgaver

Justitsministeriet (navnlig Civilretsdirektoratet) står for ca. halvdelen af statsamternes samlede opgaveportefølje. Det drejer sig om opløsning af ægteskab og fastsættelse af ægtefællebidrag og bidrag til børn hvis forældre ikke bor sammen. Statsamterne fastsætter ligeledes samvær med børn, og godkender aftaler om forældremyndighed, hvis forældrene ikke bor sammen. Også ved indgåelse af ægteskab har statsamterne visse beføjelser. Desuden tilbyder statsamterne børnesagkyndig rådgivning og konfliktmægling i forbindelse med løsning af samværs- og forældremyndighedstvister.

En arbejdsgruppe under Justitsministeriet har i december 2003 afgivet en rapport med forslag til regelforenklinger af betydning for statsamternes opgavevaretagelse på det familieretlige område.

Statsamterne behandler desuden faderskabssager, hvor faderskabet til børn ikke vedgås, og er anmeldelsesmyndighed for fælles forældremyndighed. Statsamterne varetager endvidere sager om værgemål, båndlagte midler, adoption, navne, samt fri proces til såvel familieretlige sager som almindelige civile sager. Retsplejerådet ventes i begyndelsen af 2004 at afgive en betænkning, der som led i arbejdet med en reform af den civile retspleje blandt andet vil indeholde forslag vedrørende behandlingen af ansøgninger om fri proces.

På Indenrigs- og Sundhedsministeriets område varetager seks statsamter borgerrettede opgaver i form af lokal værnepligtsadministration med sessionsafholdelse. Værnepligtsopgaverne medfører, at nogle af de implicerede statsamter også varetager disse opgaver i nabo(stats)amter.

På Integrationsministeriets område træffer statsamterne afgørelse om meddelelse af opholdsbevis til EF/EØS-borgere og opholdstilladelse til udenlandske adoptivbørn samt i sager om indfødsret.

Statsamternes opgaver i relation til tilsyn med kommunerne og behandling af kommunale klagesager

På Indenrigs- og Sundhedsministeriets område har statsamterne til opgave at varetage tilsynet med kommunerne. Hovedopgaven består i et legalitetstilsyn, hvor sager tages op til behandling på grundlag af en klage eller af egen drift, og i afgivelse af vejledende udtalelser inden for det kommunalretlige område. 1. januar 2004 blev tilsynet med kommuner og amter samlet hos fem statsamt-mænd med hver sit geografiske område og tilsynsrådene nedlagt.

På sundhedsområdet varetager statsamterne formands- og sekretariatsfunktionen for Det Psykiatriske Patientklagenævn, der behandler klager over tvangsindlæggelse, tvangstilbageholdelse, tilbageførsel, tvangsbehandling, tvangsfiksering, anvendelse af fysisk magt og beskyttelsesfiksering på de psykiatriske afdelinger. Nævnets møder afholdes på de psykiatriske afdelinger, hvor patienten er eller har været indlagt.

Under Socialministeriets og Beskæftigelsesministeriets områder hører en række af de afgørelser, der træffes af de sociale nævn. Statsamtmandene er formænd for nævnene, der sekretariatsbetjenes af statsamtet. Nævnene behandler klager over kommunernes og amternes afgørelser på det sociale område. De største områder er afgørelser om førtidspension og dagpenge samt afgørelser efter aktivloven og lov om social service. Herudover behandler nævnene afgørelser efter lovene om børnetilskud, retssikkerhed og administration på det sociale område samt lov om individuel boligstøtte mv.

På Økonomi- og Erhvervsministeriets område er statsamterne klageinstans for kommunernes administration af byggeloven. Endvidere er Det Sociale Nævn ankeinstans for kommunernes afgørelser efter lov om almene boliger.

På Skatteministeriets område behandler de sociale nævn klagesager om afgørelser om børnefamilieydelse.

Desuden behandler de sociale nævn på Integrationsministeriets område klager over kommunernes afgørelser efter integrationsloven og repatrieringsloven.

Øvrige opgaver

Statsamterne har opgaver i forbindelse med kontrol af kandidatli-ster/stemmesedler ved afholdelsen af folketingsvalg.

Inden for Kirkeministeriets område varetager ti af statsamtmen-dene (som stiftamtmen-d) sammen med biskoppen de opgaver, der påhviler stiftsøvrigheden (tilsyn med kirker, kirkegårde og præ-steinboliger samt långivning af stiftsmidler). Statsamterne er som institution ikke involveret i dette arbejde.

Boks 45.2. Nøgletal vedrørende statsamterne

- Statsamterne afgør årligt ca. 235.000 sager.
- Den samlede nettobevilling til statsamterne udgjorde i 2002 339,5 mio.kr.
- Der er samlet ansat ca. 733 årsværk fordelt på de 14 statsamter og Kø-benhavns Overpræsidium.

45.2.2. Styrker og svagheder ved den nuværende organisering af statsamternes opgaver

En række af statsamternes sager er afgørelsessager, som i høj grad baserer sig på et specialiseret juridisk grundlag. Der vil typisk væ-re tale om at afgøre tvister, som er af stor betydning for de involve-rede personer, f.eks. sager om forældremyndighed, samvær med børn og børnebidrag. Den regionale varetagelse af forskellige juri-diske opgaver i statsamterne sikrer en faglig bæredygtighed.

Statsamterne behandler endvidere en række tilsyns- og ankesager, hvor kommunen har behandlet sagen som 1. instans. Behandlin-gen af klager over kommunale afgørelser kan ifølge sagens natur ikke foretages af kommunerne selv. Disse sager må derfor behand-les af en 2. instans, f.eks. amterne eller staten. Da der imidlertid normalt ikke er noget hierarkisk forhold mellem kommune og amt, vil det være mest naturligt, at en statslig instans behandler klage-sagerne. Af grundlovens §82 følger endvidere, at tilsynet med kommunerne varetages af staten.

Rationalet for at henlægge statslige, borgerrettede opgaver til statsamterne har i høj grad været at få størst mulig ensartethed i behandlingen af borgerne kombineret med en dekoncentreret sags-

behandling tæt på borgerne. Alternativet til behandling i statsamtterne ville i nogle sager være behandling ved domstolene.

Indførelsen af digital forvaltning betyder desuden, at statsamtternes lokale tilstedeværelse ikke kan tillægges samme vægt som tidligere, selvom der dog fortsat i en række tilfælde vil være behov for eller krav om personligt fremmøde i statsamtet.

Den specielle omstændighed, at statsamtterne har en lang række forskellige opdragsgivere, stiller visse krav til den styring, der blandt andet skal sikre overensstemmelse mellem faglige og økonomiske hensyn.

Boks 45.3. Styrker og svagheder ved den nuværende organisering af statsamtternes opgaver

Styrker:

- Uafhængig ankeinstans i forhold til kommunale og amtslige afgørelser.
- Ankeinstans med regional forankring og tilgængelighed. Et vist lokal-kendskab.
- Samling af specialiseret, juridisk kompetence inden for beslægtede områder, der kan anvendes fleksibelt i forhold til statslige opgaver på tværs af sektorer og som giver faglig bæredygtighed i forhold til specielle juridiske områder.
- Billigere, hurtigere og mere fleksibel sagsbehandling end ved domstolene.
- Samling af statslige opgaver i én regional instans billigere end sektorvis organisering.

Svagheder:

- Regional placering skaber større afstand mellem borger og myndighed end en mere decentraliseret opgaveplacering.
- Mange statslige sagstyper og opdragsgivere stiller store krav til styring og kobling mellem faglige krav og ressourcer.
- Små regionale statsinstitutioner.
- Offentlighedens kendskab til statsamtterne begrænset.

45.3. Kundeserviceopgaver på Justitsministeriets område

45.3.1. Beskrivelse af kundeserviceopgaver på Justitsministeriets område.

Politiet varetager i dag en lang række kundeserviceopgaver, jf. *boks 45.4.*

Boks 45.4. Oversigt over statslige kundeserviceopgaver på Justitsministeriets område

- Afmelding og tilmelding af motorkøretøjer samt ejerskifter.
- Udstedelse af pas.
- Udstedelse af kørekort.
- Afholdelse af køreprøver (teori, praktik og orienterende/kontrollerende).
- Udstedelse af tilladelser og bevillinger (polititilladelser, vagtvirksomhed, beværtninger, cirkusforestillinger, ansøgninger om indfødsret og om opholdstilladelser samt næringsbreve).
- Administration af hittegods (indlevering og udlevering).
- Opkrævning af bøder.
- Pålæggelse af afgifter (vejafgifter, vægtafgifter mv.).

Justitsministeriet ser i øjeblikket på mulighederne for, at visse opgaver i fremtiden vil kunne løses uden personligt fremmøde på motorkontorerne. Det gælder f.eks. afmelding og tilmelding af motorkøretøjer, ejerskifte samt pålæggelse af vægtafgift.

Udstedelse af pas

Pasansøgningen indgives ved personlig henvendelse på et af politiets paskontorer. Navneoplysningerne overføres direkte fra Det Centrale Personregister.

Det færdige pas sendes til borgeren, medmindre denne har ønsket at afhente passet på politistationen. For at forhindre forfalskninger fremstilles passet kun et sted i landet og under strenge sikkerhedsforanstaltninger.

Udstedelse af kørekort

Kørekort udstedes i Danmark af rigspolitichefen. Ansøgning om udstedelse af kørekort skal indleveres til et af politiets kørekortkontorer, der står for den praktiske behandling af sagen. Der skal anvendes en særlig ansøgningsblanket, der ligeledes udleveres fra kørekortkontorerne. Kørekortkontorerne findes på politistationerne i de større byer samt som distriktskontorer i en række mindre byer.

Sammen med ansøgningen skal der indleveres et vellignende fotografi og en lægeerklæring udfærdiget af egen læge. Der skal endvi-

dere forevises et offentligt udstedt legitimationspapir med personnummer, f.eks. et sygesikringsbevis. Oftest er det kørelæreren, der udfører det praktiske arbejde med kørekortansøgningen mod et mindre gebyr.

Hittegods

Hittegods skal så vidt muligt afleveres på den nærmeste politistation. Politiet afleverer hittegods til hittegodskontoret, der forsøger at finde og underrette den rette ejer. På hittegodskontoret opbevares hittegods i op til tre måneder, hvorefter det bortsælges på offentlig auktion. Auktionerne afholdes af private auktionshuse.

Som hovedregel kan henvendelse til hittegodskontoret ske personligt, skriftligt eller pr. telefax. I tilfælde af effekter med identificerbare serienumre – f.eks. smykker, ure eller elektronik – kan henvendelse dog ske telefonisk.

Tilladelse til forlystelser mv.

En række forlystelser mv. kræver tilladelse hos politiet. Det gælder f.eks. meddelelse af tilladelse til dans, afbrænding af festfyrværkeri, koncerter, cirkus og varietéforestillinger, karruselkørsel, forevisning af seværdigheder, boksekampe og væddeløb mv. I forbindelse med disse tilladelser er politiet ansvarlig for at påse overholdelse af lovgivning vedrørende miljø, byggeri, arbejdsmiljø, veje og brand.

Andet

Som i led i opgavevaretagelsen drives en række it-systemer, herunder Det Centrale Register for Motorkøretøjer (CRM), pasregisteret og kørekortregisteret.

Omfanget af en række af politiets kundeserviceopgaver fremgår af *tabel 45.2*.

Table 45.2. Nøgletal for politiets kundeserviceopgaver, 2002

| Område | |
|--|-----------|
| Antal motorekspeditioner..... | 1.200.502 |
| Pr. årsværk..... | 6.707 |
| Antal pasudstedelser | 364.414 |
| Pr. årsværk..... | 4.237 |
| Antal kørekortsudstedelser | 287.819 |
| Pr. årsværk..... | 3.163 |
| Antal afholdte køreprøver..... | 241.351 |
| Pr. årsværk..... | 1.676 |
| Antal tilladelser og bevillinger | 182.766 |
| Pr. årsværk..... | 1.385 |
| Antal ind- og udleveret hittegods..... | 206.637 |
| Pr. årsværk..... | 4.052 |
| Antal sagsbehandlingsskridt ved opkrævning af bøder..... | 5.167.628 |
| Pr. årsværk..... | 36.912 |
| Pålagte vægt- og vejafgifter (1.000 kr.)..... | 8.259.640 |
| Pr. årsværk (1.000 kr.)..... | 206.491 |

Kilde: Politiets virksomhedsregnskab for 2002.

45.3.2. Styrker og svagheder ved den nuværende organisering af kundeserviceopgaver på Justitsministeriets område

Det er vanskeligt at vurdere styrker og svagheder ved den nuværende organisering, da politiets oplysninger om den konkrete organisering og ressourceanvendelse er sparsomme.

Det kan anføres som en svaghed, at løsning af en række af de nævnte typer opgaver ikke naturligt hører sammen med politiets øvrige arbejde, og at opgaveløsningen i en organisation, der ikke har kundeservice som sin »kernefunktion«, derfor ikke er optimal. Det kan hertil bemærkes, at politiets nuværende organisering i 54 politikredse formentlig heller ikke befordrer den mest effektive løsning af opgaven, om end politiet har centraliseret en række produktions- og it-funktioner i Rigspolitiet.

Over for hensynet til en effektiv opgaveløsning står en række retssikkerhedsmæssige hensyn, der tilsiger, at f.eks. produktion og udstedelse af officielle dokumenter som pas og kørekort skal ske på en betryggende måde. Endvidere står en række hensyn til en borgernær betjening, da der for f.eks. pas og kørekort kræves personligt fremmøde forinden udstedelsen.

På en række områder er der en tæt sammenhæng mellem politiets opgaver og kommunens indsats. Det gælder blandt andet det kriminalitetsforebyggende samarbejde på kommunalt plan mellem skole, socialforvaltning og politi, rettet mod børn og unge. Det kan styrke samarbejdet, hvis der sikres en organisering, så en kommune ikke dækkes af flere politikredse.

På andre områder er der en tæt sammenhæng mellem forskellige opgaver, der varetages af politiet. Det gælder f.eks. udstedelse af tilladelser til vagtvirksomhed, større forlystelses- eller sportsarrangementer mv., der hænger tæt sammen med politiets opgave med at sikre lov og orden mv.

Opgavekommissionen fra december 1998 foreslog, at alle administrative opgaver, der ikke har en klar tilknytning til de politimæssige opgaver, overføres fra politiet til kommunerne.

Det fremgår af den nye flerårssaftale om politiet, at »mulighederne for omlægninger af administrationen af tilladelser, kørekort og hittegods ... en nyordning af administrationen af nummerpladesystemet og opkrævning af afgifter på motorområdet ... samt politiets opgaver med modtagelse af pasbestillinger ... skal analyseres«.

Boks 45.5. Styrker og svagheder ved den nuværende organisering af kundeserviceopgaver på Justitsministeriets område

Styrker:

- Produktion og udstedelse af officielle dokumenter som pas og kørekort sker på en retssikkerhedsmæssig betryggende måde.
- Med de mange politistationer kan politiet yde en borgernær betjening, hvilket kan være hensigtsmæssigt, da en række af de dokumenter politiet udsteder, kræver personligt fremmøde forinden udstedelsen.

Svagheder:

- Det må generelt antages, at løsning af de nævnte typer opgaver i en organisation, der ikke har kundeservice som sin »kernefunktion«, ikke er optimal.

45.4. Kriminalforsorgen

45.4.1. Beskrivelse af kriminalforsorgen

Kriminalforsorgen er placeret under Justitsministeriet og har til hovedopgave at fuldbyrde de straffe – frihedsberøvelse samt tilsyn og samfundstjeneste – der idømmes af domstolene. Kontrol og sikkerhed samt støtte og motivation af den dømte er her ligestillede opgaver. En anden vigtig opgave vedrører varetægtsfængsling, jf. *boks 45.6*.

Boks 45.6. Oversigt over Kriminalforsorgens opgaver

- Overordnet ansvar for fængsler, arresthuse samt afdelinger og pensioner.
- Fuldbyrdelse af de straffe, der idømmes af domstolene.
- Resocialisering, støtte og motivation af dømte.
- Varetægtsfængsling.

Direktoratet for Kriminalforsorgen er den centrale styrelse for dels *anstaltsektoren*, dvs. arresthuse, fængsler mv., dels *Kriminalforsorgen i Frihed*, dvs. afdelinger og pensioner. Kriminalforsorgen er også den overordnede styrelse for Kriminalforsorgens Uddannelsescenter og de grønlandske og færøske kriminalforsorge.

Kriminalforsorgen i Frihed har til hovedopgave at udføre personundersøgelser samt at føre tilsyn med prøveløsladte og betinget dømte, herunder tilsyn med gennemførelse af samfundstjeneste.

Den væsentligste snitflade i forhold til kommunerne vedrører den socialfaglige indsats over for indsatte og klienter – særligt for Kriminalforsorgen i Frihed.

Kriminalforsorgens muligheder for at resocialisere en klient hænger ofte sammen med kommunernes vilje til og mulighed for at finansiere tiltag hertil. Typisk vil finansieringen af de sociale udgifter række ud over straffuldbyrdelsen.

I forhold til *amterne* vedrører de væsentligste snitflader de §§ 68-69-dømte (utilregnelighed), behandling af stofmisbrugere mv. samt foranstaltninger over for unge kriminelle. §§ 68-69-dømte bliver ikke placeret i fængsler, da de er fundet uegnet til straf. Derimod

har Kriminalforsorgen i Frihed tilsyn med et stort og stigende antal §§ 68-69-dømte, når disse ikke er indlagt på hospital. De unge under 18 år er ligeledes placeret i amternes regi på grund af en formodning om et massivt behandlingsbehov. Unge dømmes dog undtagelsesvis til afsoning.

Boks 45.7. Nøgletal for kriminalforsorgen

- Kriminalforsorgen består af et direktorat, otte åbne fængsler, seks lukkede fængsler, 37 arresthuse, 20 afdelinger og otte pensioner.
- Der er ca. 4400 medarbejdere, heraf er to tredjedele fængselsbetjente mv.
- I fængsler og arresthuse var det gennemsnitlige daglige belæg i 2002 3.400 indsatte. I alt blev der i 2002 indsat 12.500 personer, heraf godt halvdelen til afsoning af straf. Resten var varetægtsfængslede.
- Afdelingerne af Kriminalforsorgen i Frihed havde i 2002 i alt 8.200 klienter i tilsyn i forbindelse med prøveløsladelse eller som vilkår i forbindelse med f.eks. en betinget dom – herunder samfundstjeneste. Hertil kommer, at afdelingerne lavede ca. 10.000 personundersøgelser til brug i retten.
- Pensionerne havde i gennemsnit 169 beboere om dagen i 2002.

Kilde: Kriminalforsorgens Årsberetning, 2002.

En femårig aftale for kriminalforsorgens område udløb i 2003, og der er indgået en ny flerårsaftale for årene 2004-2007. Budgettet for 2003 var på 1,8 mia.kr.

45.4.2. Styrker og svagheder ved den nuværende organisering af Kriminalforsorgen

Frihedsberøvelse og straffuldbyrdelse er den ultimative form for magtudøvelse i forhold til borgerne. Placeringen af Kriminalforsorgens opgaver i statens regi skal varetage hensynene til retssikkerhed og en ensartet behandling. Således må behandlingen af den enkelte indsatte eller klient ikke påvirkes af politiske hensyn eller af folkestemningen i et lokalområde.

Kriminalforsorgens opgaver vedrørende resocialisering hænger tæt sammen med den sociale indsats i kommunerne. Der er ligeledes en sammenhæng mellem Kriminalforsorgens opgaver og sundhedsvæsenets opgaver i behandlingen af dømte. Den delte opgavevaretagelse kan give mindre sammenhæng i behandlingsforløbet.

Boks 45.8. Styrker og svagheder ved den nuværende organisering af kriminalforsorgen

Styrker:

- Centraliseret opgavevaretagelse sikrer bedst muligt borgernes retssikkerhed og ensartet behandling.
- Samlingen af de forskellige dele af straffeområdet sikrer en overordnet prioritering i forhold til aktuelle behov.
- Kommunerne fastholdes på deres ansvar for børn og unge.

Svagheder:

- Der er et overlap i arbejdet med resocialisering af løsladte og det sociale arbejde i kommunerne.
- Der er overlap i forhold til amterne på behandlingsområdet.

45.5. Arbejdstilsynet

45.5.1. Beskrivelse af Arbejdstilsynet

Arbejdstilsynet er myndighed på arbejdsmiljøområdet. Arbejdstilsynet fører tilsyn med danske virksomheder i henhold til arbejdsmiljøloven, udarbejder regler om arbejdsmiljøforhold og udgiver information til virksomheder og borgere om arbejdsmiljø.

Boks 45.9. Oversigt over Arbejdstilsynets opgaver

- Tilsyn med danske virksomheder i henhold til arbejdsmiljøloven.
- Udarbejdelse af regler om arbejdsmiljøforhold.
- Information af borgere og virksomheder om arbejdsmiljø.

Herudover driver Arbejdstilsynet indtægtsdækket virksomhed, der ligger ud over den obligatoriske oplysningspligt.

Arbejdstilsynet er fra 1. januar 2004 organiseret i fire regionale tilsynscentre. Udgifterne til Arbejdstilsynet udgør ca. 300 mio.kr. årligt. Der gennemføres årligt ca. 65.000 virksomhedsbesøg, jf. *boks 45.10.*

Boks 45.10. Nøgletal på Arbejdstilsynets område

- Udgifterne til Arbejdstilsynet er budgetteret til 304,2 mio.kr. i 2004.
- Arbejdstilsynet beskæftiger knap 600 medarbejdere (årsværk).
- Arbejdstilsynet gennemfører årligt ca. 65.000 virksomhedsbesøg.

Kilde: Forslag til finanslov for 2004 og www.at.dk.

Regeringen har i juni 2003 fremlagt forslag til en arbejdsmiljøreform, som indebærer betydelige ændringer af Arbejdstilsynets opgaver. Reformen indebærer blandt andet, at den nuværende branchebaserede forpligtelse for virksomheder til at være tilknyttet en Bedriftssundhedstjeneste (BST) afløses af et tilpasset virksomhedstilsyn, hvorefter Arbejdstilsynet screener samtlige virksomheder for efterfølgende at udsætte virksomheder med arbejdsmiljøproblemer for et grundigere tilsyn mv.

45.5.2. Styrker og svagheder ved den nuværende organisering af Arbejdstilsynet

Det vurderes at være en styrke ved den nuværende organisering, at den giver mulighed for en specialisering inden for de forskellige brancher, og dermed en bedre og mere effektiv opgavevaretagelse.

Arbejdsmiljøproblemer vil ofte være branchespecifikke og branchekendskab er derfor væsentligt for Arbejdstilsynets opgavevaretagelse.

Omvendt mindsker den centraliserede model kendskabet til lokale forhold og behov, hvilket kan give en langsommere reaktionsevne i forhold til f.eks. pludseligt opståede problemer i en lokal virksomhed mv.

Boks 45.11. Styrker og svagheder ved den nuværende organisering af Arbejdstilsynet

Styrker:

- Mulighed for opbygning af specialiseret branchekendskab.
- Centraliseret opgavevaretagelse giver mulighed for en effektiv opgavevaretagelse.

Svagheder:

- Reduceret føling med lokale virksomhedsforhold.

45.6. Fødevarekontrollen

45.6.1. Beskrivelse af fødevarekontrollen

Fødevarekontrollen er siden 2000 varetaget af 11 fødevareregioner under Fødevaredirektoratet. Før var opgaverne fordelt på 32 kommunale levnedsmiddelkontrolenheder, den statslige kødkontrol samt Plantedirektoratet og Fiskeridirektoratet.

Boks 45.12. Oversigt over fødevarekontrollens opgaver

- Regulering inden for fødevarerområdet.
- Kontrol og tilsynsopgaver vedrørende hele fødevarekæden fra jord til bord.
- Beredskab og bekæmpelse relateret til fødevarerproduktionen.
- Forskning og udvikling inden for veterinær- og fødevarerområdet.
- Udstedelse af eksportcertifikater.

Fødevaredirektoratet varetager den centrale veterinær- og fødevarereadministration samt opgaver i henhold til fødevarerloven, jf. *boks 45.12*. Det drejer sig primært om kontrol- og tilsynsopgaver, herunder levnedsmiddelkontrol, der vedrører hele fødevarekæden fra jord til bord. Dvs. kontrol- og tilsynsopgaver vedrørende primærproducenterne, forarbejdningsindustrien, detailhandelen og restaurationsbranchen mv.

I *tabel 45.3* er der opstillet en række nøgletal for Fødevaredirektoratets virksomhed fordelt i forhold til direktoratets hovedaktiviteter.

Tabel 45.3. Nøgletal for Fødevedirektoratets virksomhed

| Hovedformål | Indtægter (mio.kr.) | Udgifter (mio.kr.) | Resultat (mio.kr) | Ressource- forbrug (årsværk) |
|---------------------------------|------------------------|-----------------------|----------------------|------------------------------------|
| Regulering mv..... | 1,3 | 67,1 | -65,8 | 162 |
| Kontrol og tilsyn..... | 477,9 | 687,3 | -209,4 | 1.351 |
| Beredskab og bekæmpelse..... | 0,1 | 29,0 | -28,9 | 32 |
| Forskning og udvikling..... | 37,2 | 70,9 | -33,6 | 183 |
| Kortlægning og overvågning..... | 3,4 | 92,8 | -89,4 | 138 |
| Information | 1,2 | 18,4 | -17,3 | 28 |
| Fælles funktioner..... | 15,9 | 237,6 | -221,7 | 263 |
| I alt | 537,1 | 1.203,1 | -666,0 | 2.157 |

Kilde: Årsrapport 2002.

Der er ca. 54.000 fødevevirksovheder i Danmark, heraf ca. 46.000 detailvirksovheder. Detailvirksovhederne får i dag et til tre tilsyn om året afhængig af virksomhedens aktivitet. Det samme gælder for grossister, der opbevarer og sælger fødevarer en gros, men som ikke selv fremstiller fødevarer. Tilsynsaktiviteten i engrosvirksovheder med produktion varierer fra tilstedeværelse under hele produktionen (eksportautoriserede slagterier) til tilsyn to til otte gange om året. Hertil kommer udstedelse af eksportcertifikater, som udføres af fødevareregionerne.

I *tabel 45.4.* og *tabel 45.5.* er opstillet en oversigt over det forventede antal tilsyn på fødevev- og veterinærområdet i 2003.

Tabel 45.4. Forventet antal tilsyn på fødevevområdet i 2003

| Tilsynstype | Antal virksovheder | Forventet antal tilsyn |
|--|-----------------------|---------------------------|
| Engrosvirksovheder <i>med</i> tilvirkning..... | 1086 | 3034 |
| Engrosvirksovheder <i>uden</i> tilvirkning | 3245 | 3245 |
| Detailvirksovheder | 45897 | 63717 |
| Tilsyn efter økologiloven ¹⁾ | 592 | 527 |

Note:

1) Virksomhedsregnskab 2001.

Kilde: Fødevedirektoratets resultatkontrakt/kvartalsrapport 2003.

Tabel 45.5. Forventet antal tilsyn på veterinærområdet i 2003

| Tilsynstype | Forventet antal tilsyn |
|---|------------------------|
| Tilsyn vedrørende buranlæg efter dyreværnsloven..... | 71 |
| Tilsyn vedrørende kalve efter dyreværnsloven..... | 774 |
| Tilsyn vedrørende svin efter dyreværnsloven..... | 375 |
| Risikobaserede tilsyn med dyretransporter, indladning og besætninger..... | 250 |
| Tilsyn vedrørende mælkeproducerende besætninger efter fødevareloven..... | 3587 |

Kilde: Fødevaredirektoratets resultatkontrakt/kvartalsrapport 2003.

45.6.2. Styrker og svagheder ved den nuværende organisering af fødevarekontrollen

Det er en væsentlig styrke ved den nuværende organisering af fødevarekontrollen, at den sikrer den ensartede behandling af virksomhederne, som er afgørende af konkurrencehensyn. Det gælder engrosvirksomhederne, der sælger til hele landet og til eksport, og det gælder detailvirksomhederne, som i dag domineres af mange landsdækkende kæder.

Den nuværende organisering tilsigter, at forbrugerne får et ensartet beskyttelsesniveau, uanset om man er bosiddende i Skagen eller på Fyn.

Det vurderes endvidere at være en styrke, at der sker en ensartet prioritering af fødevarekontrollen på landsplan og en ensartet risikovurdering, der er uafhængig af lokale politiske interesser.

Den centraliserede organisering er tilsvarende en fordel i situationer, som kræver handling her og nu. Ved udbrud af fødevarebårne sygdomme eller fund af sygdomsfremkaldende stoffer i maden er det nødvendigt med en koordineret indsats, hurtige og effektive kommunikationsveje og en klar placering af beslutningskompetencen.

Den nuværende struktur med tre selvstændige laboratoriefaciliteter i staten (fødevarekontrollen), amterne (vandmiljø) og kommunerne (miljøkontrol) må antages at føre til en vis ineffektivitet i opgaveløsningen.

Den samlede varetagelse af fødevarekontrollen og det veterinære område giver Fødevaredirektoratet mulighed for at trække på de samlede ressourcer på indsatsområder, hvor det er mest nødvendigt. Som eksempel kan nævnes bekæmpelsen af sygdommen Newcastle Disease i fjerkræ, hvor både tilsynsførende fra regionernes fødevareafdelinger og veterinærafdelinger deltog i bekæmpelsesarbejdet. De tilsynsførende i fødevarekontrollen udgør på den måde en del af det veterinære beredskab, der kan og skal kunne trækkes på i krisesituationer. På samme måde kan der flyttes rundt på personalet i fødevarekontrollen for kortere eller længere perioder, hvis der er behov for det til generelle eller akutte opgaver.

De lokale statslige kontrolenheder har en størrelse og en faglig kompetence, der understøtter, at de kan fungere som videntcentre i forhold til borgere og virksomheder.

Det vurderes at være en svaghed ved den nuværende centralisering, at den mindsker kendskabet til lokale forhold, som kan være nyttig viden i kontrol og tilsynsfunktionen og ikke mindst ved sygdomsbekæmpelse.

Boks 45.13. Styrker og svagheder ved den nuværende organisering af fødevarekontrollen

Styrker:

- Ensartet og økonomisk effektiv kontrol.
- For store fødevareproducenter mv. er den statslige kontrol/blåstempling af kvaliteten afgørende for eksportmulighederne.
- Ensartet prioritering.
- En koordineret indsats.
- Effektiv udnyttelse af ressourcer på tværs af geografi og kontrolområder.
- Stærke lokale faglige miljøer.

Svagheder:

- Større krav til koordination og central styring.
- For visse brancher, herunder restaurationsbranchen og mindre detailbutikker kan manglende lokalkendskab være en ulempe.

45.7. Jordbrugskommissionerne

45.7.1. Beskrivelse af jordbrugskommissionerne

Jordbrugskommissionerne er selvstændige myndigheder, der er bemyndiget til at træffe afgørelser efter lov om landbrugsejendomme. Der findes for hvert amt i Danmark en jordbrugskommission, der skal varetage opgaver i forhold til landbrugsloven inden for amtets grænser. Jordbrugskommissionerne har tre medlemmer, hvoraf de to er indstillet af de stedlige landbo- og familielandbrugsorganisationer. Det er amtsrådet, der udpeger kommissionens medlemmer og finder formanden. Formanden skal være jurist og skal ligesom de medlemmer, der er indstillet fra landbruget være bosiddende i amtet. Amtets administration varetager sekretariatsopgaven for jordbrugskommissionen.

Boks 45.14. Oversigt over jordbrugskommissionernes opgaver

- Afgørelser efter lov om landbrugsejendomme, herunder i sager vedrørende erhvervelse af landbrugsejendomme, omlægning af arealer mellem landbrugsejendomme, ophævelse af landbrugspligten, hvis arealer skal inddrages til andet formål end landbrug, forpagtning og samdrift af landbrugsejendomme, registrering af driftsfællesskaber og overholdelse af bopælspligt mv.
- Tilsyn med at landbrugsloven overholdes.

Jordbrugskommissionernes opgaver drejer sig primært om anvendelse af jord til landbrugsformål, jf. *boks 45.14*. Kommissionen træffer således afgørelser i sager vedrørende erhvervelse af landbrugsejendomme, omlægning af arealer mellem landbrugsejendomme, ophævelse af landbrugspligten, hvis arealer skal inddrages til andet formål end landbrug, forpagtning og samdrift af landbrugsejendomme, registrering af driftsfællesskaber og overholdelse af bopælspligt mv. Jordbrugskommissionerne har derudover en overordnet forpligtelse til at føre tilsyn med, at landbrugsloven overholdes. For landbrug med husdyrhold gælder der regler for, hvor stort et areal, der skal være til ejendommen. Kommissionerne skal derfor også føre kontrol med, at disse bestemmelser overholdes.

Ved afsigelse af kendelser efter jordfordelingsloven tiltrædes jordbrugskommissionerne af en dommer og et kreditkyndigt medlem. Dommeren overtager i den forbindelse formandserhvervet.

Jordbrugskommissionerne blev etableret i forbindelse med ændring af landbrugsloven i 1989, og forventes omstruktureret i forbindelse med den kommende revision af landbrugslovene. I Fødevareministeriets lovforslag nr. L 113 (2003-2004) foreslås administration af jordbrugskommissionerne indtil videre opretholdt, men udvidet med to medlemmer, der indstilles af Friluftsrådet og Danmarks Naturfredningsforening. I bemærkningerne til lovforslaget står dog: "Det er hensigten, at administrationen af landbrugsloven senere skal henlægges til regionale folkevalgte organer, der svarer til de nuværende amtsråd."

45.7.2. Styrker og svagheder ved den nuværende organisering af jordbrugskommissionernes opgaver

Beslutninger vedrørende anvendelse af landbrugsjord træffes i dag af et selvstændigt fagligt organ, der er domineret af partsinteresser i forhold til landbrugsdrift. Dette må opfattes som en svaghed, da beslutninger vedrørende væsentlige dele af arealerne i det åbne land ikke træffes i sammenhæng med og afvejes over for øvrige regionale og lokale prioriteringer og interesser. Det drejer sig om afvejninger, som amtsrådet foretager i arealanvendelsessager. Dvs. afvejninger i forhold til rekreative interesser samt natur og miljø, herunder hensyn til grundvand og hensyn til den regionale udvikling i øvrigt. Hertil kommer, at det er en svaghed, at beslutningerne ikke træffes i åbenhed i et politisk organ.

Boks 45.15. Styrker og svagheder ved den nuværende organisering af jordbrugskommissionernes opgaver

Styrker:

- Koordinering med erhvervets interesser.

Svagheder:

- Der er ikke sikret sammenhæng til de øvrige regionale prioriteringer i forhold til arealanvendelse og regional udvikling i øvrigt, som disse f.eks. kommer til udtryk i regionplanlægningen, VVM og de regionale naturbeskyttelsesopgaver.
- Systemet er i vidt omfang domineret af partsinteresser.

45.8. Redningsberedskabet og ambulanceberedskabet

45.8.1. Beskrivelse af redningsberedskabet og ambulanceberedskabet

Redningsberedskabet består af det kommunale redningsberedskab og det statslige redningsberedskab og hører under indenrigs- og sundhedsministerens ressort. Redningsberedskabet har som formål at forebygge, begrænse og afhjælpe skader på personer, ejendom og miljø ved ulykker og katastrofer. Det omfatter opgaver vedrørende brand og redning samt akutte uheld med farlige stoffer.

Beredskabet varetages i de enkelte kommuner, i fælleskommunale støttepunktsstationer og i statslige regionale centre.

Boks 45.16. Oversigt over statslige driftsopgaver vedrørende redningsberedskabet

- Drift af fem regionale beredskabscentre.
- Hvert beredskabscenter har døgnbemandet udrykningsvagt på to befalingsmænd og 12 værnepligtige.
- Det statslige redningsberedskab kan ved store hændelser umiddelbart indsætte yderligere op til 550 befalingsmænd og værnepligtige samt med længere varsel op til 200 befalingsmænd af reserven og frivillige.
- Ved behov for store mandskabsstyrker kan inden for 48 timer indsættes 500 værnepligtige. Beredskabscentrene indgår i godt 300 lokale beredskabsaftaler.

Det primære beredskab er placeret i kommunerne. De kommunale redningsberedskaber løser de almindeligt forekommende ulykker i lokalsamfundet (opgaver på niveau et).

Ved lidt større beredskabsopgaver kan det kommunale redningsberedskab suppleres med bistand fra de omkringliggende kommuner. Hvis der er brug for mere specialiseret materiel, kan det kommunale redningsberedskab assisteres fra de kommunale støttepunktsstationer, der primært består af materielmæssige forstærkninger (niveau to).

Ved endnu større redningsindsatser kan ydes assistance fra de statslige regionale beredskabscentre (niveau tre). Det gælder dels ved mandskabskrævende og langvarige miljø- og redningsindsatser, dels ved indsatser der kræver særligt specialudstyr og specialuddannet mandskab. Assistance kan tillige ydes ved særlige brandindsatser. De fem statslige beredskabscentre med udrykningsvagt er placeret i Thisted, Herning, Haderslev, Næstved og på Bornholm, jf. *boks 45.17*.

Det er den kommunale indsatsleder, der i alle tilfælde træffer beslutning om assistance fra niveau to og tre.

Redningsberedskabets frivillige, der er integreret i det kommunale og det statslige redningsberedskab, kan assistere de kommunale og statslige redningsberedskaber i alle opgaver inden for brand, redning og miljø, herunder ved katastrofer.

Endvidere råder det statslige redningsberedskab over den statslige mobiliseringsstyrke, som udgøres af 6.000 værnepligtige menige og befalingsmænd. Mobiliseringsstyrken er opdelt i to dele, hvoraf første del på 500 mand kan indsættes inden for 48 timer med henblik på indsats i katastrofetilfælde, der kræver ekstraordinært store mandskabsstyrker. Den anden del kræver noget længere klargøringstid.

Redningsberedskabet bygger på princippet om et fleksibelt og niveaudelt beredskab, som i tilfælde af varslede og uvarslede hændelser kan udbygges og indsættes efter behov.

Boks 45.17. Nøgletal på det statslige redningsberedskab

- I 2002 udgjorde udgifterne til redningsberedskabet fratrukket Beredskabsstyrelsens myndighedsopgaver 360,4 mio.kr.
- I 2002 havde det statslige redningsberedskab i alt 382 indsatser. Heraf var der tale om 340 niveau tre-indsatser og 46 niveau to-indsatser.
- I 2002 uddannede det statslige beredskab i alt 1.400 værnepligtige. Udgifterne forbundet hermed var 167,1 mio.kr.
- De fem statslige beredskabscentre med udrykningsvagt er placeret i Thisted, Herning, Haderslev, Næstved og på Bornholm.

Redningsberedskabet har en række væsentlige samarbejds- og koordinationsmæssige snitflader til andre dele af det civile beredskab, herunder politi, ambulanceberedskab og miljøvagten. Således kræver en effektiv skadesindsats en væsentlig koordination såvel i forbindelse med akutte indsatser som i beredskabsplanlægningen. Særligt i forbindelse med større ulykker eller katastrofer er der afgørende behov for koordinering af beredskabernes indsats.

Amterne er forpligtet til at stille ambulancetjeneste til rådighed for personer, der har behov herfor på grund af akut opstået sygdom, ulykke eller fødsel. Ambulancetjenesten er en del af amternes sygehusvæsen og indgår i den præhospitale indsats. Ambulancetjenesten, der typisk er varetaget af private selskaber, er tilrettelagt med en række ambulancestationer placeret i amterne. Ambulancestationerne er tilknyttet en vagtcentral, som modtager alarmeringen fra politiets alarmcentraler,¹ og som varetager den tekniske disponering af indsatsen.

¹ Eller alarmcentralen på Københavns Brandvæsens Hovedbrandsstation.

Den faglige udvikling og udviklingen i sygehusstrukturen muliggør og medfører en voksende grad af transporter mellem sygehuse, herunder transporter over lange afstande. Denne udvikling kræver, at ambulancepersonalet i stigende omfang er i stand til at igangsætte eller vedligeholde behandling under transporten. Det har medført, dels at ambulanceuddannelsen er tilrettelagt som en sundhedsuddannelse, dels at der i disse år pågår en væsentlig sundhedsfaglig opkvalificering af ambulancepersonalet og dermed en tættere og tættere faglig tilknytning af ambulancetjenesten til sygehusvæsenet.

Amterne er ligeledes forpligtede til at opretholde beredskab på miljøområdet. Til dette formål har hvert amt etableret en miljøvagt, der kaldes via 112 og rykker ud sammen med det øvrige redningsberedskab. Miljøvagtens opgave er at lokalisere forureningens kilde samt vurdere omfang og årsag. Miljøvagtens væsentligste opgaver er beskyttelse af grundvand, drikkevand, vandløb og søer i forbindelse med uheld.

45.8.2. Styrker og svagheder ved den nuværende organisering af redningsberedskabet og ambulanceberedskabet

På baggrund af en vurdering af de ulykker mv., der kan forekomme i Danmark, er det hidtil fundet hensigtsmæssigt med statslige regionale beredskabscentre som et supplement til det kommunale redningsberedskab og som assistancemulighed for andre statslige beredskabsaktører, herunder politiet.

Det niveaudelte beredskab betyder, at den enkelte kommune ikke behøver mandskab og materiel til at klare større og mere sjældent forekomne ulykker. Det sikrer en samfundsøkonomisk hensigtsmæssig struktur – modsat hvis de enkelte kommuner skulle opbygge store kommunale beredskaber, der kan indsættes mod enhver tænkelig ulykke.

Den kommunale indsatsleder træffer i alle tilfælde beslutning om assistance fra niveau to og tre. Det betyder, at det niveaudelte redningsberedskab ikke indebærer en uklar opgavefordeling for så vidt angår de operative opgaver mellem det statslige regionale redningsberedskab og det kommunale redningsberedskab.

I forbindelse med større ulykker og katastrofer, som strækker sig over et stort geografisk område – eller hændelser som sker meget pludseligt og kræver involvering fra en række beredskabsaktører – vil den nuværende struktur muligvis kunne virke hindrende for en optimal tværgående kommunikation.

Samtidigt kan det anføres, at organiseringen af beredskabet i mange og også relativt små enheder (kommuner) kan give anledning til en mindre effektiv opgaveløsning i beredskabet.

Varetagelse af et statsligt operativt beredskab skal blandt andet ses i sammenhæng med værnepligtsystemet. Det statslige redningsberedskab indebærer således et alternativ til aftjening af militær værnepligt og giver mulighed for at erhverve kvalifikationer som brandmand.

Organisering af redningsberedskabet og ambulanceberedskabet i forskellige forvaltningsled kan svække forudsætningerne for en koordinering af indsatsen, herunder den akutte håndtering af tilskadekomne. Det gælder de opgaver, som personalet fra såvel ambulanceberedskabet som redningsberedskabet kan løse, herunder frigørelse af fastklemte og udvidet førstehjælp.

Organiseringen i flere forskellige forvaltningsled forringer endvidere mulighederne for effektivisering på personaleanvendelsessiden. Erhvervsuddannelsen til ambulanceassistent omfatter uddannelse til brandmand, hvilket muliggør udveksling af personale fra ambulancetjenesten til redningsberedskabet.

Boks 45.18. Styrker og svagheder ved den nuværende organisering af redningsberedskabet og ambulanceredskabet

Styrker:

- Den tredelte struktur muliggør en mere effektiv udnyttelse af mandskab og materiel.
- Klar ansvarsfordeling med entydig kompetence hos det kommunale beredskab til at påkalde assistance fra det statslige beredskab.
- Statslig værnepligt uden militær islæt aflaster militærnægtersystemet og giver mulighed for uddannelse til brandmand.

Svagheder:

- Antallet af aktører i forbindelse med større pludselige større hændelser vil kunne besværliggøre nødvendig koordination.
- Mange små enheder (kommuner) kan give anledning til et mindre effektivt beredskab.
- Organiseringen af redningsberedskabet og ambulanceberedskabet hos forskellige myndigheder kan svække mulighederne for koordinering og effektivisering af indsatsen.

45.9. Kystbeskyttelse og diger

45.9.1. Kystbeskyttelse og diger på Trafikministeriet område

Statens varetagelse af kystbeskyttelse forvaltes af Kystdirektoratet under Trafikministeriet. Kystdirektoratet blev etableret ved en sammenlægning af Kystinspektoratet og de daværende statshavneadministrationer i Esbjerg og Frederikshavn. Sammenlægningen skete som konsekvens af overdragelsen af statshavnene til kommunerne. De resterende aktiviteter vedrørende de tidligere statshavne udgøres primært af mindre anlægspuljer for de konkrete havne samt drift af Thorsminde og Helsingør statshavne mv.

Boks 45.19. Oversigt over statslige opgaver inden for kystbeskyttelse og diger

- Tilsyns- og myndighedsopgaver.
- Offentlig rådgivning om kystbeskyttelse.
- Administration af kystbeskyttelsesloven og statens højhedsret over søterritoriet vedrørende faste anlæg mv.
- Stormflodsvarsling og deltagelse i beredskab.
- Myndighedsopgaver i forbindelse med kystbeskyttelse, herunder tilsyn med diger.
- Anlægsopgaver.
- Udviklingsprojekter vedrørende kystbeskyttelse.
- VVM-redegørelser (Vurdering af Virkning på Miljøet).
- Kystbeskyttelse i henhold til Fællesaftalen, fortrinsvis i Ringkøbing Amt.
- Projektering, anlæggelse, vedligeholdelse og renovering af diger.

Tilsyns- og myndighedsopgaver

Kystdirektoratet er den offentlige myndighed for kystbeskyttelse. Direktoratet har en rådgivende funktion for andre offentlige instanser, administrerer kystbeskyttelsesloven, og varetager statens højhedsret for søterritoriet for så vidt angår faste anlæg mv. Det er således Kystdirektoratet, der skal tage endelig stilling til henvendelser om opnåelse af tilladelse til etablering af konstruktioner på kysten eller på søterritoriet, herunder hvis den enkelte grundejer vil foretage kystbeskyttelse. Dertil har Kystdirektoratet en rådgivende funktion i tilfælde, hvor amtet enten på opfordring eller på egen hånd rejser en sag om kystbeskyttelse.

Der er en betydelig lokal interesse for tilsynet, idet manglende kystbeskyttelse vil have meget direkte negative konsekvenser for borgerne i lokalområdet.

Kystdirektoratet varetager desuden vurdering af stormflodsberedskab i både Ringkøbing Amt og ved Vadehavet. Dertil varetages koordinering af overvågning for gennembrud og udbedring og forstærkning af kysten i tilfælde af stormflod. Stormflodsvarsling varetages i samarbejde med andre regionale og statslige myndigheder, herunder amter, politiet, Danmarks Meteorologiske Institut.

Kystdirektoratet foretager løbende tilsyn med tilbagetrækningen af kysten og tilstanden på kystbeskyttelsesanlæggene såsom diger, høfder, bølgebrydere og skråningsbeskyttelse.

Anlægsopgaver

Kystbeskyttelsen består fortrinsvis af anlæg af diger langs Vadehavet samt kystbeskyttelse langs den øvrige del af den jyske vestkyst. Ved den resterende del af kysterne er der tale om diverse vedligeholdelsesarbejde, der udføres lokalt, såsom ved digelag på Lolland.

Kystdirektoratet varetager konstruktion af selve anlæg til kystbeskyttelse på strækninger, hvor man vil undgå oversvømmelse af baglandet, og/eller hvor man vil undgå, at kysten nedbrydes (eroderer) og dermed rykker tilbage. Disse opgaver udføres i dag med en regional medfinansiering, der varierer fra projekt til projekt og fra region til region.

Dertil udarbejder Kystdirektoratet VVM-undersøgelser og projektering i forbindelse med kystbeskyttelses anlæg. Desuden foretages der udviklingsprojekter i kystbeskyttelse, hvilket sker i samarbejde med universiteter og Institut for Vand og Miljø.

I 2002 udgjorde kystbeskyttelse 57 pct. af Kystdirektoratets samlede udgifter (svarende til ca. 122 mio.kr.), hvortil der skal lægges indirekte udgifter såsom projektering, administration og andet overhead.

Erosionsbekæmpende kystbeskyttelse

Kystbeskyttelsen kan overordnet deles op i erosionsbekæmpende kystbeskyttelse og kystbeskyttelse ved hjælp af diger.

Erosionsbekæmpende kystbeskyttelse er nødvendig langs kyster, hvor strømforhold og vind til stadighed kræver vedvarende beskyttelse af kystlinjen for at undgå, at denne flytter sig længere ind i landet. Denne kysttype findes først og fremmest langs den 110 km lange strækning mellem Lodbjerg og Nymindesgab.

Kystbeskyttelse på strækningen blev intensiveret efter den voldsomme efterårsstorm i 1981. Strækningen er dog, af historiske år-

sager, opdelt i statsstrækninger og fællesstrækninger, hvor de lokale parter deltager i finansieringen. På statsstrækninger finansieres kystbeskyttelsen udelukkende af staten, mens den lokale medfinansiering på fællesstrækningerne oprindeligt udgjorde 46 pct. og udgør i indeværende aftaleperiode 30 pct. Sammenlagt finansierer staten i indeværende aftaleperiode ca. 80 pct. af kystbeskyttelsen.

Beskyttelse af bagland

Denne form for kystbeskyttelse er fortrinsvist diger såsom ved Vadehavet, hvor der konstrueres diger for at beskytte de bagvedliggende arealer.

Typisk er digernes anlægsudgifter ligeligt fordelt mellem amt og stat. Ved digets færdiggørelse stopper statens finansiering, og vedligeholdelsen varetages og finansieres typisk af digelag. Dog varetager Kystdirektoratet en del af den løbende vedligeholdelse af Rømø dige.

Udgifterne til digeanlæg har de senere år været relativt beskedne. Dog blev der ved indgåelse af finansloven for 2003 afsat 20 mio.kr. til forstærkning af Rejsby og Ballum diger, svarende til halvdelen af anlægsomkostningerne.

Boks 45.20. Nøgletal på statens udgifter til Kystbeskyttelse

- Statens udgifter til tilsyns- og myndighedsopgaver udgjorde i 2002 ca. 4 mio.kr., hvortil skal lægges generelle administrationsudgifter etc.
- Statens udgifter til kystbeskyttelse udgjorde i 2002 117 mio.kr., ekskl. udgifter til ledelse og administration etc.
- Der bruges ca. 49 årsværk på kystbeskyttelse årligt.
- Staten finansierer i dag ca. 80 pct. af kystbeskyttelsen på strækningen Lodbjerg-Nymindegab. Udgifterne til kystbeskyttelse er her ca. 100 mio.kr. årligt.
- I Vadehavet er statens primære funktion i forbindelse med konstruktion af diger. Her er den statslige medfinansiering typisk 50 pct.

45.9.2. Styrker og svagheder ved den nuværende organisering af opgaverne vedrørende kystbeskyttelse og diger

Staten forvalter i dag alle myndighedsopgaver i forbindelse med varetagelsen af kystbeskyttelsen. Den centrale opgavevaretagelse

sikrer stordriftsfordele, hensyn til faglig bæredygtighed samt en ensartet forvaltning af lovgivningen.

For visse af tilsynsopgaverne er centraliseringen sværere at begrunde ud fra faglige eller effektivitetsmæssige synspunkter. Dette gælder f.eks. tilsyn med diger, hvor de lokale digelag formentlig har den bedste indsigt og viden.

Ved stormflodsvarsling er der behov for koordinering mellem nationale og regionale myndigheder. Denne varetages i dag primært af Kystdirektoratet i samarbejde med politiet. Den centraliserede opgavevaretagelse fremmer en national koordineret indsats og en effektiv kommunikation på tværs af de nuværende kommune- og amtsgrænser. Det er nødvendigt, da stormflodsvarsler ofte gælder større geografiske områder.

Den delte finansiering ved nogle af opgaverne skal sikre overordnede samfundsmæssige hensyn og samtidig sikre, at kystbeskyttelsen indgår i den lokale prioritering vedrørende blandt andet rekreative områder og turisme. Her kan det være et problem, at den lokale medfinansiering er relativt lav. Den nuværende opdeling i statsstrækninger og fællesstrækninger, der kun har betydning rent udgiftsmæssigt, synes heller ikke hensigtsmæssigt. Dog giver statens medansvar bedre mulighed for hurtigt at udbedre massive stormskader, hvor udgifterne kan være svære at afholde af den enkelte kommune.

Den centrale projektering af anlægsarbejder og udbud heraf styrker den faglige bæredygtighed, der blandt andet opnås gennem samarbejdet med universiteter. Der er dog ikke evidens for, at opretholdelse af en tilstrækkelig faglig bæredygtighed kræver national opgavevaretagelse.

Boks 45.21. Styrker og svagheder ved den nuværende organisering af kystbeskyttelse og diger*Styrker:*

- Den nuværende struktur styrker den faglige bæredygtighed i varetagelse af tilsyns- og myndighedsopgaver.
- De parter, der har gavn af kystbeskyttelsen, deltager i finansieringen heraf.

Svagheder:

- Fordelingen af udgifterne til kystbeskyttelse er varierende.
- Sammenhængen mellem regionplanlægning, VVM-behandling af projekter i kystzonen og regionale naturbeskyttelsesopgaver svækkes.

45.10. Naturområder

45.10.1. Beskrivelse af naturområdet

Statens myndighedsopgaver på enkeltsagsniveau på naturområdet er i dag begrænset til få områder, jf. *boks 45.22*. Det gælder blandt andet lovens regler om beskyttelse af dyre- og plantearter (afgørelser om blandt andet brug af og handel med fredede arter samt udsætning af fremmede dyrearter i naturen) samt klitfredningsområdet, hvor Skov- og Naturstyrelsen varetager den administrative del, dvs. meddeler dispensationer og tilladelser, fører tilsyn, m.m. samt beslutter og udfører driftsopgaver til bekæmpelse af sandflugt både på private og offentlige arealer.

Boks 45.22. Oversigt over opgaver på naturområdet

Staten

- Gennemførelse af EU-retsakter og rapportering til EU, jf. *EU-direktiver*, samt udarbejdelse af vejledninger mv.
- Administration af regler om beskyttelse af dyre- og plantearter.
- Administration af klitfredningsområdet og naturforvaltning, herunder tilskud og gennemførelse af naturforvaltningsprojekter.
- Godkendelse af statslige vej- og baneanlæg (§ 20).
- Pleje af egne arealer, der er § 3-beskyttet eller omfattet af fredning.
- Administration af vådområdeindsatsen under VMP II, herunder tilskud til projektgennemførelse.
- Klageinstans for visse sager, herunder Naturklagenævn mv.
- Taksationskommission.
- Forvaltningsplaner og administration af egne arealer, der er internationale naturbeskyttelsesområder.

Amter

- Administration af naturbeskyttelsesloven kap. 2, herunder registrering, dispensation og tilsyn med § 3-beskyttede områder.
- Administration af regler om bygge- og beskyttelseslinjer.
- Naturpleje på privatejede, fredede arealer.
- Administration af regler om offentlighedens adgang til naturen.
- Administration af regler om skilte i det åbne land.
- Konsekvensvurdering ved afgørelser i forhold til internationale naturområder/habitatdirektivet.
- Tilskud til og gennemførelse af naturforvaltningsprojekter samt etablering af vådområder.

Kommuner

- Dispensation fra visse bygge- og beskyttelseslinjer i byzone og sommerhusområder.

Anm.: Endvidere er der fredningsnævnene. De er selvstændige (domstolslignende) myndigheder. Amterne yder såkaldt faglig sekretariatsbistand til fredningsnævnene.

Miljøministeren har endvidere kompetencen efter § 20 om godkendelse af statslige vej- og baneanlæg i det åbne land. Godkendelsen omfatter placeringen og udformningen af hovedlandeveje, lufthøjspændingsanlæg på over 150 kW og rørledningsanlæg og lignende over jorden.

Endelig kan miljøministeren ved bekendtgørelse gennemføre fredninger på statsejede arealer samt på søterritoriet og fiskeriterritoriet. Denne beføjelse har i de seneste år fortrinsvis været anvendt

til udlæg af jagt- og forstyrrelsesfrie kerneområder i samspil med reservatbestemmelserne i jagt- og vildtforvaltningsloven.

Staten er ligesom amter og kommuner pligtig til at udføre naturpleje af egne arealer, der rummer generelt beskyttede naturtyper. Statslige myndigheder gennemfører endvidere pleje af deres respektive fredede arealer og fortidsminder. Statens arealer er blandt andet statsskovene, der udgør ca. 25 pct. af det danske skovareal.

Skov- og Naturstyrelsen er sammen med amterne myndighed på naturforvaltningsområdet. Naturforvaltningens formål er gennem erhvervelser (dog kun staten), lån og tilskud at fremme naturbeskyttelseslovens formål gennem konkrete projekter inden for friluftsliv, skovrejsning, naturgenopretning og kulturmiljø.

Amterne prioriterer og gennemfører projekter til under 1 mio.kr. på ikke-statsejede arealer, mens større projekter med en anlægs- sum på over 1 mio.kr. prioriteres og gennemføres af staten. Indsatsen på naturforvaltningsområdet har i stigende grad sigtet på opfyldelse af internationale/EU-retlige forpligtelser.

Amterne fører tilsyn med og administrerer naturbeskyttelseslovens bestemmelser om beskyttede naturtyper samt om bygge- og beskyttelseslinjer og om offentlighedens adgang til naturen. Opgaverne består primært i at træffe afgørelser om dispensation, herunder om varetagelse af de naturbeskyttelsesmæssige interesser samt hensynet til landskabelige, geologiske og rekreative interesser. Amterne fører tilsyn med lovens overholdelse og træffer afgørelse om håndhævelse. Visse afgørelser træffes dog af kommunerne for ejendomme beliggende i byzone og sommerhusområde.

Amterne administrerer endelig naturbeskyttelseslovens forbud mod opstilling af reklamer i det åbne land, som er en videreførelse af bestemmelser, som kom ind i naturfredningsloven i 1937 og som har til formål at sikre, at det åbne land friholdes for reklameskilte.

Amterne udfører mindre naturforvaltningsprojekter. Desuden etablerer amterne nye vådområder (VMP II-vådområder), dvs. udpeger de egnede områder i regionplanen, og er ansvarlige for forberedelse og gennemførelse af projekterne.

Fredningsnævn

Fredningsnævnene, hvoraf der er nedsat et for hvert amt, er uafhængige, domstolslignende organer med en dommer udpeget af miljøministeren som formand og to medlemmer valgt af henholdsvis amtsrådet og kommunalbestyrelsen i den kommune, hvori det område, fredningssagen angår, ligger. Siden naturbeskyttelsesloven af 1992 har fredningsnævnene udelukkende arbejdet med fredningssager samt dispensation fra fredninger. Overfredningsnævnet er erstattet af *Naturklagenævnet*, der siden 1997 stort set er eneste klageinstans på naturbeskyttelsesområdet. På fredningsområdet kan erstatningens størrelse stadig efterprøves af *Taksationskommissionen*. Miljøministeren, amterne, kommunerne samt Danmarks Naturfredningsforening har ret til at rejse fredningssager. Amterne yder faglig sekretariatsbistand til nævnene.

Amterne afholder størsteparten af udgifterne til fredningsnævnene samt bistår med teknisk bistand i fredningssager. Der føres tilsyn med fredninger, og amterne er ligesom stat og kommuner pligtig til at udføre naturpleje af egne arealer omfattet af lovens bestemmelser om beskyttede naturtyper og fortidsminder. Herudover udfører amterne naturpleje på privatejede fredede arealer.

Kulturmiljø, herunder arbejdet med fortidsminder (registrering, administration m.m.) er overgået til Kulturministeriet, men amterne fører fortsat tilsyn med og plejer fortidsminder. Endvidere godkendes mindre offentlige vej- og ledningsanlæg i det åbne land af amterne.

Kommunerne varetager administration af visse bygge- og beskyttelseslinjer inden for byzonen og i sommerhusområder samt udfører pleje af § 3-beskyttede arealer, som er kommunalt ejede.

45.10.2. Styrker og svagheder ved den nuværende organisering af naturområdet

Det er væsentligt, at alle naturprojekter gennemføres i overensstemmelse med og i sammenhæng med den øvrige regionale og/eller lokale udvikling. Det er i den forbindelse en svaghed ved den nuværende organisering, at der kan være en manglende sammenhæng mellem de større naturprojekter, forvaltningen af skov-

området samt forvaltningsplanerne for de internationale naturbeskyttelsesområder og de øvrige regionale prioriteringer.

Det kan ligeledes være en svaghed ved den nuværende organisering, at fredningssagerne varetages uden sammenhæng med den øvrige sagsbehandling for det pågældende område, dvs. uden sammenhæng med de politiske afvejsninger, der i øvrigt lægges til grund for den fysiske planlægning for det pågældende område.

Boks 45.23. Styrker og svagheder ved den nuværende organisering af udvalgte dele af naturområdet

Styrker:

- Den regionale forankring af størstedelen af opgaverne sikrer, at regionale hensyn indgår i opgaveløsningen.

Svagheder:

- Manglende sammenhæng mellem de større naturprojekter, forvaltningen af skovområdet samt forvaltningsplanerne for de internationale naturbeskyttelsesområder og de øvrige regionale prioriteringer.
- Fredningssagerne varetages uden sammenhæng med de politiske afvejsninger, der i øvrigt lægges til grund for den fysiske planlægning for det pågældende område.

45.11. Kulturområdet

45.11.1. Beskrivelse af kulturområdet

Det offentlige anvender årligt ca. 16 mia.kr. på kulturområdet. Heraf udgør statens budget lige knap 5 mia.kr. fordelt på 4 mia.kr. på finansloven og ca. 1 mia.kr. på tipsmidlerne. I *tabel 45.6.* til *45.8.* findes en oversigt over statsinstitutioner samt udvalgte tilskudsmodtagere og refusions- og støtteordninger på finanslovsforlaget for 2004.

Tabel 45.6. Oversigt over statsinstitutioner på kulturområdet

| Område | Institution |
|---------------------------------------|--|
| Skabende og udøvende virksomhed | Statens værksteder for kunst og håndværk Kunststyrelsen Danish Crafts Charlottenlund Udstillingsbygning |
| Biblioteker | Biblioteksstyrelsen Det Kongelige Bibliotek Statsbiblioteket i Århus Danmarks Blindebibliotek |
| Teater | Det Kongelige Teater |
| Film..... | Det danske Filminstitut Medierådet for Børn og Unge |
| Arkiver..... | Statens Arkiver Dansk Sprognævn |
| Uddannelse..... | Arkitektskolen i Århus Kunstakademiets skoler Danmarks Designskole Musikkonservatorier Statens Teaterskole Den Danske Filmskole Danmarks Biblioteksskole |
| Museer | Kulturarvstyrelsen Nationalmuseet Tøjhusmuseet Statens Museum for Kunst Ordrupgaardsamlingen |

Tabel 45.7. Oversigt over tilskudsinstitutioner med (amts)kommunal medfinansiering på kulturområdet

| Område | Institution |
|-------------------|--|
| Film..... | Dansk Novellefilm |
| Biblioteker | Centralbibliotekerne |
| Musik..... | Landsdelsorkestre Rytmiske spillesteder |
| Teater | Den Jyske Opera Det Danske Teater Landsdelsscenerne DST Små storbyteatre |
| Uddannelse..... | Kunstakademiet i Jylland og på Fyn Skuespillerskolerne i Odense og Århus Odsherred Teaterskole |
| Museer | Statsanerkendte museer Museer med særlig tilskudsordning Zoologiske anlæg |

Tabel 45.8. Oversigt over statslige refusions- og støtteordninger på kulturområdet

| Område | Institution |
|---------------------------------------|---|
| Skabende og udøvende virksomhed | Livsvarige ydelser |
| | Litterære formål |
| | Billedkunstformål |
| | Biblioteksafgiften |
| Teater | Egnsteatre |
| | Børneteater og opsøgende teater |
| | Teaterformål |
| | Amatørteater |
| | Teaterabonnementsordningen |
| Musik..... | Musikskoler |
| | Musikformål |
| Biblioteker..... | Udvikling af folke- og skolebiblioteker |
| | Forskningsbiblioteker |
| Film | Spillefilm |
| | Kort- og dokumentarfilm |
| | Talentudvikling |
| Radio og tv..... | Lokalradio |
| | Lokal-tv |
| Museer..... | Danefægødtgørelse |

Arbejdsdelingen mellem de offentlige myndigheder på kulturområdet er under løbende udvikling, og gennem de seneste ca. 20 år er stadig flere beslutninger blevet lagt ud til det regionale og lokale niveau.

Hovedprincippet for opgavefordelingen mellem stat, amt og kommune er, at staten har ansvaret for det, der også har national betydning både af kulturhistoriske årsager og af udviklingsmæssige årsager, mens kommunerne og amterne tager sig af de kulturelle opgaver, som vedrører det lokale kulturudbud, og som der er lokalt engagement i. Området er dog også præget af en række statslige refusions- og tilskudsordninger.

Af statens finanslovsbevilling ekskl. anlæg anvendes knap 60 pct. på drift og 40 pct. på tilskud. Anlægsbevillingen er meget svingende fra år til år afhængigt af det konkret besluttede omfang af anlægsopgaver. Driftsudgifterne anvendes til at drive Kulturministeriets statsinstitutioner. Tilskuddene fordeles dels af en række råd og nævn, herunder de råd, der nu samles i det nye Kunstråd, Statens Kunstfond og Det Danske Filminstitut, dels gennem refusi-

onsordninger i forhold til kommuner og amter på teater- og musikområdet.

De statslige kulturbevillinger omfatter også tipsmidler. Tipsmidlerne består af penge fra Dansk Tipstjenestes overskud og anvendes til en række formål, der er fastsat i tipsloven. Kulturområdet modtager ca. 900 mio.kr. af de 1,3 mia.kr. som i alt uddeles. Hovedparten går til de store idrætsforbund.

Medtages licenspengene, er statens samlede kulturbudget dog væsentligt større. Licensen udgør næsten lige så stor en bevilling som finanslovsbevillingen — ca. 3,5 mia.kr. Af licensindtægterne overføres en lille del (ca. 40 mio.kr.) til finansloven til ikke-kommercielle lokalradio- og tv-stationer. De resterende indtægter fordeles i henhold til medieaftalen for 2001-2004 med 83 pct. til DR og 17 pct. til TV 2.

Ministerområdets væsentligste opgaver vedrører departementets og styrelsernes ministerrådgivning og lovgivningsmæssige initiativer samt de styringsmæssige opgaver i forhold til blandt andet de statslige, statsanerkendte og tilskudsmodtagende kulturinstitutioner. Institutionsområdet er meget omfattende. Ministerområdet omfatter 42 statsinstitutioner. Inkluderes institutioner, som ministeriet og råd og nævn yder driftstilskud til, når man op på omkring 1.000 institutioner.

Biblioteksområdet er organiseret i Statsbiblioteket og Det Kgl. Bibliotek samt en biblioteksstyrelse og 16 statslige centralbiblioteker, som er en overbygningsvirksomhed på de kommunale folkebiblioteker – et af de største kulturområder i kommunerne. Centralbibliotekerne er udvalgte folkebiblioteker, der blandt andet har til opgave at stille udlånsmateriale til rådighed for de kommunale folkebiblioteker, som ikke selv råder over særligt materiale.

Boks 45.24. Nøgletal på kulturområdet

- Ekskl. licensmidler forvalter staten ca. 39 pct. af de samlede offentlige kulturudgifter, kommunerne 57 pct. og amterne 4 pct.
- De offentlige serviceudgifter (stat, amter og kommuner) på kulturområdet var i 2001 godt 12 mia.kr. svarende til en stigning siden 1992 på lidt mere end 30 pct. i faste priser. Væksten i de statslige kulturudgifter alene var i samme periode på godt 40 pct.
- De statslige udgifter på kulturområdet under Kulturministeriet udgjorde i 2003 ca. 4,0 mia.kr. Hertil kommer ca. 0,3 mia.kr. i tips- og lotto-midler.
- Bibliotekerne og idræt udgør de største offentlige udgiftsområder på kulturområdet absolut set, men den relative største vækst er siden 1991 set inden for uddannelse, musik og film.
- På uddannelsesområdet udgjorde udgifterne godt 0,8 mia.kr.
- Antallet af kommunale musikskoler er steget fra 202 til 233 fra 1992 til 2002. Antallet af elever er steget fra 97.300 til 131.400.

45.11.2. Styrker og svagheder ved den nuværende organisering af kulturområdet

Kulturelle opgaver varetages i dag på alle administrative niveauer. Arbejdsdelingen mellem det nationale og regionale/lokale niveau skal sikre både varetagelsen af nationale kulturinteresser og nærhed til borgerne, herunder et lokalt medansvar og engagement.

Hovedparten af de statslige institutioner, hvortil der i dag knytter sig egentlige driftsopgaver, er unikke kulturinstitutioner såsom Det Kgl. Bibliotek, Det Kgl. Teater, Nationalmuseet, Statens Arkiver mv. Disse institutioner varetager opgaver af national betydning og af nationalkoordinerende karakter. Det er dog også vurderingen, at der er væsentlige lokale interesser i disse kulturinstitutioner.

På biblioteksområdet er det en styrke ved centralbibliotekerne, at de kan sikre adgangen til mere sjældent forekommende biblioteksmateriale uden at de kommunale biblioteker selv skal have materialet til rådighed. Den statslige placering af centralbibliotekerne fremmer koordineringen centralbibliotekerne imellem og i forhold til biblioteksstyrelsen.

Statslig medfinansiering af kommunale kulturaktiviteter styrker de nationale kulturpolitiske prioriteringer, men afspejler ikke nødvendigvis lokale ønsker. Regionale kulturaftaler skal sikre, at der

er en fælles forståelse af de nationale og helhedsorienterede interesser på den ene side og det regionale/lokale behov for fleksibilitet og særlige kulturinteresser på den anden side.

Svagheden herved er, at den statslige medfinansiering kan have en udgiftsdrivende effekt for det lokale niveau og give anledning til gråzoner i arbejdsdelingen mellem kommuner, amter og stat. Den delte finansiering giver desuden en risiko for dobbeltarbejde i sagsbehandling, i beslutningsprocesser og i regnskabskontrol m.m.

Boks 45.25. Styrker og svagheder ved den nuværende organisering af kulturområdet

Styrker:

- Staten løser en lang række opgaver af national, uddannelses- og forskningsmæssig karakter, som vanskeligt lader sig løse på regionalt/lokalt niveau.
- Statslige og lokale interesser søges koordineret ved indgåelse af regionale kulturaftaler.

Svagheder:

- De regionale/lokale kulturprioriteringer påvirkes af muligheden for at opnå statslig medfinansiering.
- Den delte finansiering kan virke udgiftsdrivende set fra såvel et statsligt som et lokalt perspektiv og give anledning til gråzoner. Der er ikke en klar skillelinje imellem den nationale, regionale og kommunale opgaveløsning.

45.12. Korte videregående uddannelser

45.12.1. Beskrivelse af de kortere videregående uddannelser

De kortere videregående uddannelser (KVU) er videregående uddannelser, som typisk varer to år. Optagelseskravet er normalt en gymnasial uddannelse eller en erhvervsuddannelse.

Tabel 45.9. Oversigt over kortere videregående uddannelser

| Uddannelse | Fag |
|--|--|
| Tekniske uddannelser..... | Produktionsteknolog Jordbrugsteknolog Designteknolog Procesteknolog Laborant It- og elektronikteknolog Installationsteknolog |
| Merkantile uddannelser | Markedsføringsøkonom Handelsøkonom Serviceøkonom Transportlogistiker Finansøkonom |
| Informationsteknologiske uddannelser | Multimediedesigner Datamatiker |
| Øvrige uddannelser..... | Administration og forvaltning E-navigator |

Uddannelserne udbydes hovedsageligt på erhvervsskoler, som er selvejende institutioner finansieret af statslige tilskud, men enkelte uddannelser udbydes også af CVU Vitus Bering i Horsens, Maskinmesterskolen i København (under Økonomi- og Erhvervsministeriet) og et håndarbejdsseminarium (der er fusioneret med Ballerup Handelsskole).

Hovedparten af uddannelserne udbydes således på de samme institutioner, der udbyder erhvervsuddannelser, hhx og htx, dvs. tekniske skoler og handelsskoler, jf. *kapitel 40* om ungdomsuddannelsesområdet.

Udgifterne til KVV beløber sig til knap 1 mia.kr. årligt. Der er et årligt optag på godt 9.000 studerende, jf. *boks 45.26*.

Boks 45.26. Nøgletal for de kortere videregående uddannelser

- I 2003 er udgifterne til KVV budgetteret til 953 mio.kr.
- I 2003 forventes et optag på 9.300 studerende.
- Fra 1992 til 2001 steg antallet af studerende på KVV med 34 pct.
- I 2001 udgjorde bestanden af studerende på KVV 21.658 personer, svarende til 10,7 pct. af de studerende på de videregående uddannelser.

Kilde: Finansloven for 2003.

I perioden 1992 til 2001 steg antallet af studerende på KVU med 34 pct. til knap 22.000 studerende. Stigningen var særlig markant på de merkantile uddannelser, men også it-uddannelserne har haft en markant stigning.

KVU-området – med undtagelse af Maskinmesterskolen – styres i lighed med erhvervsuddannelserne og de erhvervsgymnasiale uddannelser efter Undervisningsministeriets selvejemodel, jf. kapitel 40.

45.12.2. Styrker og svagheder ved den nuværende organisering af de kortere videregående uddannelser

Hovedparten af de kortere videregående uddannelser foregår på tekniske skoler og handelsskoler, som i forvejen har ansvaret for at udbyde erhvervsuddannelser og erhvervsgymnasiale uddannelser.

Den nuværende organiseringsmodel sikrer indflydelse for arbejdsmarkedets parter, idet de blandt andet er repræsenteret i erhvervsskolernes bestyrelser. Herved skabes et samspil mellem skolerne og aftagerne af de færdiguddannede.

På den anden side kan de relativt store frihedsgrader i selvejemodellen indebære en spredning i uddannelsernes indhold, således at indholdet i den samme uddannelse varierer fra skole til skole. Det skal dog bemærkes, at uddannelsesnetværk, der omfatter alle uddannelsesinstitutionerne og censorkorps, er medvirkende til at mindske spredningen. Endvidere er uddannelsernes indhold reguleret via Undervisningsministeriets bekendtgørelser.

Selvejemodellen indebærer desuden qua Undervisningsministeriets styring gennem udbudsgodkendelser af det samlede nationale udbud, at uddannelserne udbydes i et omfang, som er fagligt og økonomisk bæredygtigt. På den anden side sikrer den centrale udbudsgodkendelse ikke nødvendigvis, at der er sammenhæng mellem uddannelsesbehov og -udbud i de enkelte regioner.

Boks 45.27. Styrker og svagheder ved den nuværende organisering af de kortere videregående uddannelser

Styrker:

- Samspillet med aftagerne kan medvirke til, at hensynet til sammenhæng mellem uddannelsesbehov og -udbud i de enkelte regioner i nogen grad tilgodeses.
- Styring af udbuddet gennem udbudsgodkendelser.

Svagheder:

- Central styring er ikke altid i overensstemmelse med regionale behov.
- Mulighed for overudbud af uddannelsespladser på enkelte institutioner i forhold til et regionalt arbejdsmarkedsbehov.

45.13. Mellemlange videregående uddannelser

45.13.1. Beskrivelse af de mellemlange videregående uddannelser

De mellemlange videregående uddannelser (MVU'erne) omfatter mere end 20 forskellige uddannelser inden for det tekniske område, det pædagogiske område, det sociale område, sundhedsområdet, medieområdet og det merkantile område, jf. *tabel 45.10*.

Tabel 45.10. Oversigt over mellemlange videregående uddannelser

| Uddannelse | Fag |
|--|--|
| Sundhed og ernæring | Sygeplejerske Radiografer Ergoterapeut Fysioterapeut Bioanalytiker Jordmoder Professionsbachelor i ernæring og sundhed |
| Medie | Journalist Fotojournalist Grafisk kommunikation Medieproduktion og ledelse Karakteranimatør |
| Teknologi | Ingeniør (flere retninger) Skov- og landskabsingeniør Bygningskonstruktør |
| Sociale og administrative områder..... | Socialrådgiveruddannelsen Tegnspørgs- og MHS-tolk |
| Handel | Professionsbachelor i økonomi og it Professionsbachelor i fremmedsprog Professionsbachelor i værdikædeledelse og procesøkonomi |
| Pædagogiske uddannelser | Lærer Pædagog Afspændingspædagog Professionsbachelor i tekstile fag og formidling |

Uddannelserne varer typisk tre til fire år og er professions- og funktionsrettede. Uddannelserne indeholder både teori og praksis relateret til funktions/professionsområdet. Uddannelserne indeholder (med enkelte undtagelser) praktikforløb på et halvt til et helt års varighed. Adgangskravet er typisk en gymnasial uddannelse, men der er også andre adgangsveje, f.eks. visse gymnasiale enkeltfag samt erhvervsuddannelser kombineret med studiekompetence mv.

Uddannelserne udbydes hovedsageligt på Centre for Videregående Uddannelser (CVU'er), som er selvejende statslige institutioner. Enkelte mellemlange videregående uddannelser udbydes dog på institutioner, der har valgt ikke at indgå i et CVU-fællesskab, men i stedet at fortsætte som enkeltstående institutioner. Danmarks Journalisthøjskole er således fortsat en enkeltstående MVU-institution og samtidig den eneste MVU-institution, der også har

valgt at fortsætte som statsinstitution (alle øvrige institutioner på MVU-området, såvel enkeltstående som CVU'er er i dag selvejende institutioner). På det mellemlange videregående uddannelsesområde findes desuden 22 sygeplejerskeskoler og tre radiografiskoler. Undervisningsministeriet har ansvaret for sygepleje- og radiografuddannelserne, men det er amterne, der har ansvaret for sygeplejerske- og radiografiskolerne.

Antallet af studenterårselever på MVU forventes i 2003 at være godt 49.000, hvilket er en stigning fra godt 38.000 i 1998. Til sammenligning steg antallet af studenterårselever for de korte videregående uddannelser i samme periode fra godt 11.000 årsværk til knap 12.500 årsværk.

Som udgangspunkt er der frit optag efter det princip, at institutionen kan fastsætte kapaciteten under hensyn til mulighed for at give en forsvarlig undervisning med kvalificerede lærerkræfter og tilstrækkelig bygningskapacitet. På en del af MVU'erne bestemmer institutionen således selv, hvor mange studerende den vil optage, men Undervisningsministeriet kan fastsætte et årligt minimums- eller maksimumstal for optagelseskapaciteten: Adgangen til at fastsætte et maksimumsoptag benyttes på flere af MVU'erne, herunder på lærer- og pædagoguddannelsen.

Antallet af dimensionerede uddannelser varierer fra år til år, og begrundelsen for at dimensionere varierer også. De faktorer, som indgår i vurderingen af, om den enkelte uddannelse skal dimensioneres, er regionale hensyn (det gælder f.eks. læreruddannelsen, hvor dimensioneringen bruges til at fastholde regional spredning i optagelsen), antallet af praktikpladser, specialisering i uddannelsen, arbejdsmarkedsforhold/efterspørgsel og evt. økonomiske hensyn. Undervisningsministeriets dimensioneringskrav fastsættes i vidt omfang ved inddragelse af institutionerne, rektorforsamlinger, praktikpladsværter og aftagere af de færdiguddannede elever.

Særligt i forhold til sundhedsuddannelserne spiller amterne en væsentlig rolle, idet amterne har ansvaret for den kliniske del af uddannelsen. Amterne stiller praktikpladser til rådighed og sikrer en langsigtet sammenhæng mellem uddannelsesudbuddet og arbejdskraftudbuddet. Amterne dimensionerer eksempelvis optaget til sygeplejerske- og radiografuddannelsen.

De samlede statslige bevillinger til MVU beløber sig i 2003 til ca. 3 mia.kr., hvilket er en stigning på godt 20 pct. siden 1998, jf. *boks 45.28*.

Boks 45.28. Nøgletal for de mellemlange videregående uddannelser

- I 2003 forventes et optag på ca. 16.000 studerende.
- I 2001 havde ca. 23.000 personer en MVU som førsteprioritet på den Koordinerede Tilmelding. Ca. 16.000 blev optaget.
- I perioden 1992 til 2001 fuldførte gennemsnitligt 72 pct. af de elever, der påbegyndte en MVU. Det betyder, at det blandt de videregående uddannelser kun var ved ph.d.-uddannelserne, at gennemførelsesprocenten var højere.
- Fra 1992 til 2001 steg ventetiden efter erhvervsgymnasial uddannelse før fortsættelsen på MVU fra 0,5 år til 1,2 år målt på medianventetiden. Ventetiden efter almengymnasial uddannelse er 2,2 år både i 1992 og 2001.
- Fra 1992 til 2001 steg antallet af studerende på MVU med ca. 38 pct. Til sammenligning steg antallet af elever på alle uddannelsesniveauer samlet set med godt 12 pct.
- I 2001 udgjorde bestanden af studerende på MVU knap 76.000 personer, svarende til 37 pct. af de studerende på de videregående uddannelser.
- I 2001 lå ledigheden blandt MVU-uddannede på 2,4 pct., hvilket var den laveste for alle uddannelsesgrupper. Gennemsnitsledigheden for alle uddannede over grundskoleniveau var 4,5 pct.

Kilde: Finansloven for 2003 og Undervisningsministeriet, *Tal der Taler*, 2002.

45.13.2. Styrker og svagheder ved den nuværende organisering af de mellemlange videregående uddannelser

Bortset fra sygepleje- og radiografuddannelserne udbydes MVU af selvejende institutioner (CVU'er og enkeltstående uddannelsesinstitutioner) under Undervisningsministeriet. Placeringen af hovedparten af de mellemlange videregående uddannelser, nogle af ungdomsuddannelserne² samt de kortere videregående uddannelser inden for samme myndighedsansvar og styringsmodel styrker sammenspillet og giver en forbedret mulighed for kapacitetsopbygning samt opnåelse af stordriftsfordele.

² For det almene gymnasium, SOSU-uddannelserne og hf er institutionsdriften placeret hos amterne.

Det bemærkes imidlertid, at det er de amtsligt placerede almene gymnasier, som traditionelt har været ”hovedleverandørerne” af elever til de mellemlange videregående uddannelser.

Søgningsmønstrene viser, at det er uddannelsesinstitutionerne i de store byer, der fyldes op, mens institutionerne uden for de store studiebyer oftere har ledige studiepladser. Samtidigt har en række uddannelser et lille årligt optag på eksempelvis 12-40 årselever. På blandt andet disse baggrunde må en øget geografisk spredning af en række af uddannelserne vurderes som uhensigtsmæssig, set i såvel et fagligt som i et økonomisk perspektiv. På den anden side må en øget geografisk spredning af nogle af uddannelserne alt andet lige formodes at kunne forbedre rekrutteringsgrundlaget og den lokale forsyningssikkerhed til de offentlige og private erhverv, som uddannelserne sigter mod.

Efter vedtagelse af CVU-lovgivningen i 2000 er de tidligere ca. 120 enkeltstående MVU-institutioner samlet i 23 CVU'er og 15 enkeltstående MVU-institutioner. Samlingen styrker uddannelsernes mulighed for at udgøre et reelt alternativ til uddannelsesstilbudde-
ne i universitetsbyerne.

Godkendelse til udbud af en given MVU-uddannelse foretages af Undervisningsministeriet. Dette skal sikre, at uddannelserne udbydes i et omfang, som er fagligt og økonomisk bæredygtigt. Dette gælder særligt de dimensionerede uddannelser.

De professionsrettede MVU'er er tæt knyttet til en offentlig og privat opgavevaretagelse. Selvejemodellen sikrer med bestyrelsesrepræsentationen af lokale arbejdsmarkedsparter og politikere en vis lokal forankring.

Det må antages, at koordineringen mellem uddannelsesinstitutionerne og aftagerne om uddannelsernes relevans og volumen alt andet lige styrkes, jo mere indflydelse aftagerne har herpå. Et eksempel på en sådan tæt kobling er amternes ansvar for sygeplejerskeskolerne. Undervisningsministeriet og Sundhedsstyrelsen har det overordnede ansvar for uddannelsens faglige udbytte.

Boks 45.29. Styrker og svagheder ved den nuværende organisering af de mellemlange videregående uddannelser

Styrker:

- Central dimensionering af en række uddannelser og regional dimensionering for andre.
- Styring af udbuddet gennem udbudsgodkendelser.
- Mulighed for administrativ vidensopbygning på grund af af samlingen af KVV og MVU m.m. under samme styringsmodel.
- Gode muligheder for lokal tilpasning på grund af af selvejermodellen.
- Sammenhæng mellem skoleansvar og praktikansvar for så vidt angår sygeplejerske- og radiografuddannelsen.

Svagheder:

- Risiko for mindre ensartethed i tilrettelæggelsen af uddannelsernes indhold.
- Behov for at styrke den lokale forankring i forhold til lokale videnniljøer m.m.
- En organisering, der udspringer af og tager sigte på landsdækkende niveau for og koordinering af opgaven, sikrer ikke nødvendigvis sammenhæng mellem uddannelsesbehov og -udbud i de enkelte regioner.

45.14. Voksenuddannelsessystemet

45.14.1. Beskrivelse af voksenuddannelsessystemet

Voksenuddannelsessystemet kan overordnet set grupperes i tre søjler. En første søjle, der vedrører folkeoplysning. En anden søjle, der vedrører almen voksenuddannelse og en tredje søjle, der vedrører erhvervsrettet voksen- og efteruddannelse, jf. *boks 45.30*.

Boks 45.30. Oversigt over voksenuddannelsesområdet

Folkeoplysnings søjlen

Folkeoplysnings søjlen vedrører aftenskoler, daghøjskoler, folkehøjskoler, hus-holdningsskoler og håndarbejdsskoler. På nær aftenskoler og daghøjskoler fungerer disse uddannelsestilbud som selvejende institutioner med statstilskud.

Almen voksenuddannelse

Søjlen almen voksenuddannelse vedrører specialundervisning, hf-enkeltfag, almen voksenundervisning (AVU) samt forberedende voksenundervisning (FVU). Disse tilbud foregår alle i amtskommunalt regi. Dansk som andetsprog varetages af primærkommunerne.

Erhvervsrettet voksen- og efteruddannelse

Den tredje søjle omfatter arbejdsmarkedsuddannelser (AMU), voksenerhvervsuddannelse (VEUD), grundlæggende voksenuddannelse (GVU), videregående voksenuddannelse (VVU), diplomuddannelsen samt masteruddannelsen og eud-enkeltfag. På dette område er opgavevaretagelsen delt mellem staten og amterne.

Masteruddannelsen finder sted på universiteter og lignende institutioner. De øvrige statslige uddannelser fungerer som selvejende institutioner, som eksempelvis AMU-centre, erhvervsskoler og centre for videregående uddannelser. Hovedparten af AMU-kurserne inden for det pædagogiske område og social- og sundhedsområdet udbydes på de amtslige social- og sundhedsskoler. Masteruddannelsen styres efter universitetsbestemmelserne, mens de øvrige statslige uddannelser styres efter selvejemodellen.

Aktivitet

I 2001 var der ca. 130.000 årselever i de offentlige voksen- og efteruddannelsetilbud. Siden 1998 er aktiviteten faldet med ca. 20 pct., hvilket primært skyldes aktivitetsfald på åben uddannelse på erhvervsskoler, daghøjskoler og AMU-uddannelser. På åben uddannelse skyldes faldet hovedsageligt bortfald af tilskud til pc-brugeruddannelsen. På daghøjskolerne kan faldet begrundes med indførelsen af et aktivitetsloft på 9.800 årselever, og faldet i AMU-aktiviteten skyldes primært, at finansieringen af drift og godtgørelse til ledige overgik til AF og kommunerne, hvorefter aktiviteten ikke længere indgår i opgørelserne.

Aktiviteten på folkehøjskolerne er samlet set faldet med mere end 30 pct. siden midten af halvfemserne, og antallet af højskoler er

faldet fra over 100 skoler til 87 (inkl. tre ungdomshøjskoler). Ud over en række specifikke forhold kan aktivitetsnedgangen generelt forklares ved, at ungdomsårgangene har været faldende.

Driftsudgifter

Staten, amterne og kommunerne brugte i 2001 ca. 6,5 mia.kr. på drift af voksen- og efteruddannelse. Heraf udgjorde de statslige udgifter knap 4,2 mia.kr., mens de kommunale og amtskommunale udgifter udgjorde henholdsvis ca. 0,5 mia.kr. og 1,7 mia.kr. I 2001 var AMU-uddannelserne den største enkeltstående udgiftspost blandt voksen- og efteruddannelserne. De udgjorde 21 pct. af de samlede udgifter svarende til 1,4 mia.kr.

Fra 1993 til 1998 steg udgifterne til voksen- og efteruddannelse med ca. 40 pct. Fra 1998 til 2001 er udgifterne faldet med ca. 20 pct. Udgiftsfaldet kan primært tilskrives udgiftsudviklingen på daghøjskolerne, AMU og åben uddannelse, der alle har haft betydelige aktivitetsfald fra 1999 og frem.

Godtgørelsesudgifter

Ud over de ca. 6,5 mia.kr., som i 2001 blev brugt på drift af voksen- og efteruddannelse, blev der brugt yderligere 5,5 mia.kr. på godtgørelsesordninger. Fra 1994 til 1999 steg udgifterne til godtgørelse med ca. 50 pct. Fra 1999 til 2001 er der sket et fald på ca. 22 pct.

I 2001 var de tre primære godtgørelsesordninger voksefteruddannelsesgodtgørelse, uddannelsesgodtgørelse for ledige (under AF/Beskæftigelsesministeriet) samt uddannelsesorlovsydelse. VEU-godtgørelsen blev indført i 2001 og dækker de uddannelser, der ligger under Arbejdsmarkedets Uddannelsesfinansiering (AUF), dvs. AMU-uddannelser og åben uddannelse til og med erhvervsuddannelsesniveau. Uddannelsesorlovsydelsen er siden 2001 erstattet af statens voksenuddannelsesstøtte (SVU), der også erstatter den tidligere voksenuddannelsesstøtte (VUS).

Boks 45.31. Nøgletal for voksenuddannelsesområdet

- I 2001 var der ca. 130.000 årselever i de offentlige voksen- og efteruddannelsestilbud.
- Siden 1998 er aktiviteten på voksenuddannelsesområdet faldet med ca. 20 pct., hvilket primært skyldes et fald i aktiviteten på daghøjskoler og på arbejdsmarkedsuddannelserne.
- I 2001 brugte staten, amterne og kommunerne ca. 6,5 mia.kr. på drift af voksen- og efteruddannelse. Heraf udgjorde de statslige udgifter knap 4,2 mia.kr., mens de kommunale og amtskommunale udgifter udgjorde henholdsvis ca. 0,5 mia.kr. og 1,7 mia.kr.
- I 2001 blev der brugt 5,5 mia.kr. på godtgørelsesordninger.

45.14.2. Styrker og svagheder ved den nuværende organisering af voksenuddannelserne

Styringen af folkehøjskolerne efter selvejemodellen indebærer gennem samlede udbudsmuligheder, at uddannelserne udbydes i et omfang, som er fagligt bæredygtigt.

De relativt store frihedsgrader i selvejemodellen kan indebære en spredning i uddannelsesindhold, således at indholdet i den samme uddannelse varierer fra skole til skole.

En styrke ved den centrale regulering af erhvervsrettet voksenuddannelse er, at selvejemodellen sikrer en lokal kontakt til arbejdsmarkedets parter og dermed til aftagerne af eleverne. Den centrale regulering giver desuden mulighed for at sikre, at de udbydende institutioner er placeret i områder, hvor der er tilstrækkelig med efterspørgsel til, at institutionerne har en aktivitet, der gør dem økonomisk bæredygtige. Omvendt vil der med et decentralt system være mulighed for lokal tilpasning i forhold til blandt andet den regionale udvikling.

Den centrale styring med de relativt få, men større enheder, medfører endvidere, at der er bedre mulighed for at investere i maskiner og udstyr. Dertil kommer, at store institutioner kan have et væsentligt større udbud af uddannelser og kurser. Det forhold skal dog ses i relation til, at opgaver bør placeres på det politiske niveau, som er nærmest borgerne under hensyntagen til faglig og økonomisk bæredygtighed. Endvidere kan relativt få institutioner betyde en mindre geografisk spredning, end hvis opgaven blev varetaget i decentralt regi.

Den centrale styring indebærer også, at aktiviteten og dermed udgifterne kan styres inden for en samlet økonomisk ramme. Styrken herved er, at udgifterne kan kontrolleres, men at det bortset fra SOSU-uddannelserne og det pædagogiske område, har betydet deltagerbetaling og aktivitetslofter.

En svaghed ved den centrale regulering er, at finansieringsformen med statslig taksameterstyring kan give nogle u hensigtsmæssigheder, når dette, som på det erhversrettede voksenuddannelsesområde, kombineres med selvejemodellen. Af hensyn til blandt andet de mange forskellige rekvirenter (virksomheder, arbejdsformidlingen, kommuner mfl.) er koordinering og samarbejde således vigtig.

Med den statslige model er der en risiko for manglende koordinering af skolernes virke og manglende kobling til en regional udviklingspolitik. Ligeså er sammensætningen i efterspørgslen og dens størrelse på voksen- og efteruddannelsesområdet kompleks, svingende og regional betinget. En central taksameterstyring kan derfor vanskeliggøre tilpasning til lokale forhold.

Selvom det nuværende myndighedsansvar indebærer, at målene i arbejdsmarkedsuddannelserne fastsættes centralt, sker dette blandt andet ud fra lokale behov. Det konkrete indhold, tilrettelæggelsen og udbuddet af uddannelserne er decentraliseret til uddannelsesinstitutionerne.

Boks 45.32. Styrker og svagheder ved den nuværende organisering af voksenuddannelserne

Styrker:

- Sikring af økonomisk bæredygtige institutioner.
- Mange forskellige uddannelses tilbud på de enkelte institutioner.
- Mulighed for at styre de samlede udgifter inden for én samlet ramme.

Svagheder:

- Risiko for manglende geografisk spredning i uddannelses tilbud.
- Risiko for manglende koordinering og uensartet udbud i de enkelte regioner.

WWW.IM.DK