

Beslutningsforslag nr. B 61. Fremsat den 7. februar 1995 af Torben Rechendorff (KF), Bendt Bendtsen (KF), Jens Jørgensen (KF), Henriette Kjær (KF) og Stefan G. Rasmussen (KF)

Forslag til folketingsbeslutning

om indskrænkning af de tre offentlige forvaltningsled til to

Folketinget pålægger regeringen at iværksætte et udvalgs- eller kommissionsarbejde med henblik på at fremkomme med forslag til, hvordan de nuværende tre offentlige forvaltningsled, staten, amterne og kommunerne, kan

indskrænkes til to, og til, hvordan de nuværende opgaver kan løses i andet regi i forhold til i dag. Arbejdet skal afsluttes så betids, at forslagene kan træde i kraft med virkning fra og med udløbet af indeværende valgperiode.

Bemærkninger til forslaget

Indledning

Et land af Danmarks størrelse med ca. 5 mio. indbyggere har ikke behov for tre nationale forvaltningsled og skatteudskrivende myndigheder, staten, amterne og kommunerne. Med tre forvaltningsled er der en overhængende risiko for manglende effektivitet, for, at opgaver ikke bliver løst bedst og billigst, samt for, at selve forvaltningsstrukturen bliver en hæmsko for udviklingen af den offentlige sektor og dens tilpasning til nye opgaver og krav.

Den nuværende kommunale struktur

Den nuværende struktur er et resultat af kommunalreformen fra 1970. Kommunalreformen medførte en sammenlægning af både amter og kommuner.

Siden kommunalreformen er samfundet fundamentalt forandret. Den offentlige sektor er blevet kraftigt udbygget. Det danske samfund er præget af den stigende internationalisering.

Disse overordnede forhold bevirker, at der er behov for at se på den offentlige sektors forvaltningsstruktur.

De seneste års udvikling af den offentlige sektor har endvidere ført til, at store effektiviseringsgevinster forudsætter, at der sker strukturelle og organisatoriske tilpasninger af forvaltningsstrukturen.

Målet med en ny forvaltningsstruktur skal være, at opgaverne løses bedst og billigst med mindst muligt bureaukrati så tæt på borgerne som muligt.

Ny struktur, nye samarbejdsformer

Så længe flere administrative led laver dobbeltadministration, og når flere offentlige myndigheder administrerer samme eller beslægtede opgaver, vil der være muligheder for at opnå effektiviseringsgevinster.

Primærkommunerne varierer i størrelse fra 2.500 til over 250.000 indbyggere, og amterne varierer fra 45.000 til over 600.000 indbyggere. Når de tre niveauer indskrænkes til to og der fremtidig alene bliver tale om at dele opgaverne mellem staten og ét lokalt niveau, stilles der naturligvis andre krav til dette ni-

veau, end der stilles til de nuværende primærkommuner. Der bliver derfor behov for øget interkommunalt samarbejde, både hvad angår de formelle rammer og opgaverne. Allerede i dag findes flere eksempler på interkommunalt samarbejde, navnlig inden for områderne teknik og miljø, skattevæsen og sociale forhold. Det kan med fordel udbygges både i bredden og i dybden.

Det skal være muligt i langt større udstrækning at indgå samarbejde i de former og på de områder, som man lokalt og regionalt anser det for mest hensigtsmæssigt. Alene de geografiske forskelligheder tilsiger, at de fremtidige kommuner gives langt friere vilkår for at lægge deres opgaver i fællesselskaber efter eget valg. Det skal alene være op til Folketinget at fastlægge en ensartet (minimums)standard for de offentlige opgaver. Hvordan og i samarbejde med hvem den enkelte lokale myndighed løser opgaven, skal være et lokalt anliggende.

Ud over udvidet samarbejde vil indskrænkningen til ét lokalt niveau muligvis medføre behov for og lokale ønsker om en tilpasning af nogle af de nuværende kommunegrænser. Det er Folketingets opgave at sikre, at sådanne ønsker nyder fremme og eventuelt støttes i en overgangsperiode.

En gennemgribende ændring af den offentlige sektors struktur skal også føre til en entydig sammenhæng mellem løsning af opgaver og det finansielle ansvar. Det forudsættes i denne forbindelse, at de penge, som i dag anvendes i amter og kommuner, overalt flytter med opgaverne, således at princippet om sammenhæng mellem kompetence og økonomisk ansvar fastholdes.

Større borgerindflydelse

Det er i alles interesse, at den offentlige sektor fungerer optimalt for brugerne. Opdelingen af den offentlige sektor i tre selvstændige niveauer står i skærende kontrast til denne målsætning. Det virker reelt hæmmende for borgernes aktive indflydelse, at der er to lokale niveauer, der så at sige konkurrerer om de aktive borgeres tid og energi. Samtidig har amterne en størrelse, der bevirker, at de af befolkningen opfat-

tes som store centrale enheder relativt fjernt fra borgerne. Det er derfor oplagt at tage udgangspunkt i en nedlæggelse af amterne, når de tre forvaltningsled skal blive til to.

En nærmere gennemgang af sammensætningen af amternes udgifter viser, at ikke mindre end 62,2 pct. af udgifterne i 1993 anvendtes til sundhedsvæsenet og yderligere 10,1 pct. til undervisningsformål. Der er således tale om, at næsten 75 pct. af de amtsligt administrerede midler anvendes til afgrænsede og veldefinerede formål. Det forudsætter ikke nødvendigvis en selvstændig administrativ og skatteudskrivende myndighed.

Borgerne skal i større omfang kunne vælge frit mellem offentlige serviceydelser og serviceudbydere. Den offentlige sektor skal være mere brugerstyret og mindre styret fra centralt hold. Når en så stor del af nationalindkomsten kanaliseres gennem de offentlige kasser, som tilfældet er, er øget brugerindflydelse en forudsætning for befolkningens fortsatte accept af den offentlige sektor og for, at den offentlige sektor producerer de ydelser, borgerne ønsker.

En større brugerstyring er også en forudsætning for, at flest muligt af de nye behov, som et samfund med en stigende andel af ældre borgere vil have, vil kunne imødekommes.

Større brugerindflydelse betyder ikke, at der skal ændres på, at det fortsat skal være en opgave for de folkevalgte at udstikke rammerne for den offentlige aktivitet, herunder udgifterne. Det er detailstyringen, der i større udstrækning skal flyttes tættere på brugerne.

Nye løsningsmodeller – eksempler på ændret opgavekompetence

En indskrænkning til kun ét lokalt niveau medfører nødvendigvis, at de nuværende opgaver, specielt de amtslige, vil skulle løses i andet regi.

I de senere år har forskellige former for fælleskommunale arrangementer vist sig som gode løsninger på en række kommunale opgaveområder. På nogle områder har der også ad denne vej vist sig mulighed for, at flere kommuner sammen har kunnet påtage sig de opgaver, som i dag er placeret i amterne, og små kommuner kunne overveje at henlægge opgaver, der bliver for tunge i fælles regi.

De mange opgaver, som amterne i dag udfører, skal kunne løses i forskelligt regi afhængigt af, hvad der foretrækkes på den enkelte egn. Det er således sandsynligt, at den samme type opgave vil blive løst i forskelligt regi forskellige steder i landet. Herved sikres maksimal lokal tilpasning.

I det følgende nævnes nogle eksempler på, hvordan man kunne forestille sig nogle af de opgaver, som amterne i dag udfører, varetaget på anden vis efter indskrænkningen til ét lokalt niveau.

Sygehuse. Sygehuse er i dag et vidt begreb, og amternes formåen er i dag også varierende. Behovet for samarbejde på landsplan vil på grund af specialiseringen og den teknologiske udvikling altid være til stede, og behovet er formentlig voksende.

Der foreligger flere ideer til, hvordan sygehusdrift kunne praktiseres under andre organisatoriske rammer end amter. Etableringen af Hovedstadens Sygehusselskab er et konkret eksempel herpå. Før det konkrete valg træffes, er det ikke blot afgørende at beslutte, hvor effektivt og åbenlyst man vil lade de centrale sundhedsmyndigheder trække specialiseringsgrænsen lokalt. Man skal også forholde sig til den fremtidige beslutningsproces for placeringen af kommende sygehuse.

Sygesikringen. Der er for alle praktiske formål tale om en national opgave, der primært består i indgåelse af overenskomster og diverse betalingsforhold, som er landsdækkende. På det udførende plan er lægernes samarbejdspartnere først og fremmest kommunernes socialvæsen. Det amtslige islet er derfor ulogisk.

Socialvæsen. Løsning af langt de fleste sociale problemer og opgaver er i dag placeret i kommunerne. Særforsorgen, misbrugsbehandling og belastede børn og unge er dog amtslige opgaver. Her er et eksempel på nært beslægtede områder, der alligevel administreres af to selvstændige led. Amterne driver endda konsulentvirksomhed for kommunerne på flere sociale områder. Området er oplagt til effektivisering gennem placering ét sted.

Undervisning. Den almene uddannelse udføres i dag af kommunerne, mens amterne driver de traditionelle gymnasier og voksenuddannelsen. Flere af de nye gymnasiale uddannelser og tekniske og handelsgymnasier drives af staten. Samtlige tre offentlige led varetager således i dag almindelige uddannelsesopgaver.

Med det teknologiske samfunds stadig stigende behov for en både stor og god uddannelsesindsats er det blevet tydeligt, at meget små enheder har vanskeligt ved at løse opgaverne tilfredsstillende. På det gymnasiale niveau er den lokale indflydelse reelt beskedet. Der er således allerede nu behov for en ny opgaveplacering – både for at udnytte ressourcerne bedre og for at skabe en bedre sammenhæng i uddannelsessystemet.

Vejvæsen. Vejloven umiddelbart efter kommunalreformen gav den nuværende ansvarsfordeling mel-

lem staten, amterne og kommunerne. Den har været kilde til politisk uro lige siden. En ændret fordeling har været under overvejelse i flere omgange og er blevet endevendt i flere udvalg. Konsulentundersøgelser har bekræftet, at tredelingen er uhensigtsmæssig, og at der vil kunne spares trecifrede millionbeløb ved en reduktion til to niveauer.

På området gør der sig det helt specielle forhold gældende, at der er uudnyttet kapacitet. Endvidere er der gode muligheder og i nogen grad også tradition for udlicitering. Det bør yderligere stimuleres.

Miljø. Miljøstandarder bør fastlægges på EU-plan med mulighed for skrappe nationale krav. Det er derfor reelt ministeriet, der i Danmark fastlægger standarderne.

For at give lige vilkår i hele landet skal disse efterleves på samme måde overalt. Kontrollen hermed skal varetages i et samspil mellem virksomhederne og den kommunale miljømyndighed med klageadgang til Miljøklagenævnet.

Decentraliseringen, som påbegyndtes med planloven af 1991, skal videreføres på det kommunale plan, så det lokale ansvar for den fysiske planlægning styrkes.

Koordineringen må varetages interkommunalt med klageadgang til Skov- og Naturstyrelsen. Samtidig skal den statslige vetoret af hensyn til nationale interesser fastholdes, ligesom staten fortsat kan udstede landsplandirektiver.

Andre. Ud over de ovenfor nævnte opgaver løser både amter og kommuner i dag mange opgaver, som det bliver nødvendigt at vurdere den mest hensigtsmæssige placering af. Vigtigt er det, at der på alle områder åbnes mulighed for, at den instans – offentlig eller privat – der kan løse opgaverne bedst og billigst, gives muligheden derfor. Kun med en øget gennemsigtighed og overskuelighed i forvaltningen og gennem fair konkurrence sikres skatteyderne den service, de ønsker, til den rigtige pris.

Derfor vil alternativerne til den nuværende opgaveplacering bl.a. kunne være:

- Beliggenhedskommune med betaling efter benyttelse.
- Kommunale fællesskaber.
- Selvejende institutioner.
- Private selskaber.
- Halv- og heloffentlige selskaber.
- Statslig opgavevaretagelse.