

EVALUERING AF STRUKTURREFORMEN KONKLUSIONER OG ANBEFALINGER



4. Juni 2015

BAGGRUND FOR EVALUERINGEN

- Med afsæt i redegørelsen om en ny samarbejdsaftale mellem selvstyret og kommunerne, besluttede den politiske koordinationsgruppe i foråret 2014 at gennemføre en evaluering af strukturreformen
- Formålet med evalueringen er, at belyse om strukturreformens principper om en bedre og mere effektiv opgaveløsning er opnået, med vægt på disse elementer:
 - At der er etableret en bedre og mere effektiv borgerservice
 - At restsikkerheden er højnet
 - At borgernes adgang til det offentlige er blevet lettere

BAGGRUND FOR EVALUERINGEN

- Strukturreformudvalget anbefalede blandt andet, at en ny styrket kommunal struktur kunne løfte flere opgaver, med afsæt i:
 - En øget faglighed i kommunernes sagsbehandling
 - Én indgang til det offentlige, via kommunale borgerservicecentre
 - Øget brug af IT løsninger, både i det offentlige internt og i borgerrettede løsninger
- Evalueringen der er gennemført af BDO omfatter kun en del af strukturreformens samlede formål - mere præcist - om formålet, en bedre og mere effektiv opgaveløsningen er gennemført

BAGGRUND FOR EVALUERINGEN

- Ud over denne evaluering, er der gennemført en evaluering af de demokratiske effekter af strukturreformen og iværksat et kompetenceafdækningsarbejde
- BDO 's evaluering er gennemført i tre spor, der alle relaterer sig til de administrative og økonomiske konsekvenser af reformen
 - Serviceharmonisering internt i kommunerne og mellem kommunerne
 - Adgangen til borgerservice og etablering af borgerservicecentre
 - Effektiviteten i den offentlige sektor, herunder besparelspotentialer
- Evalueringen tager udgangspunkt i data fra 2008 til 2014. Den blev afleveret i høring i efteråret 2014
- Der er selvfølgelig sket en del siden evalueringen, hvilket vil fremgå senere i denne præsentation

DELEMENT 1

SERVICEHARMONISERINGER

INTERNT OG MELLEMMUNALT



SERVICEHARMONISERINGER - EVALUERING

- Delelement 1, serviceharmoniseringer, omfatter følgende områder:
 - Takstharmonisering på det tekniske område og dagtilbudsområdet
 - Sammenligning af det aktuelle takstniveau og den tilbudte service
 - Omkostningsstruktur på ældreområdet
 - Kommunernes tildeling af ydelser, ud over de lovpligtige, på social- og ældreområdet
 - Kommunernes normeringer på dagtilbudsområdet, før og efter reformen
 - Omkostninger og timetildelinger på skoleområdet

SERVICEHARMONISERINGER - KONKLUSIONER

- Evalueringen viser, at takstbetalingerne på det tekniske område og dagtilbudsområdet er harmoniseret i de 4 kommuner
- Borgerne betaler således det samme beløb for den samme ydelse, der dog kan være afhængig af bostedets størrelse
- En harmonisering kan opleves som både forbedring og en forringelse, afhængigt af niveauet før 2009
- For nogle kommuners vedkommende er serviceniveauet på en del områder hævet til niveauet gældende for det højeste niveau i 2009
- På andre områder er der lagt en gennemsnitbetragtning, hvilket for nogle borgere virker som en nedgang i serviceniveauet

SERVICEHARMONISERINGER - KONKLUSIONER

- Der er ikke harmoniseret på tværs af de 4 kommuner - der er store forskelle på både udgifter og serviceniveauer
- På social- og ældreområdet er der stor forskel inden for brug af tillæg til overførselsindkomster og anvendelse af fripladser på dagtilbudsområdet
- Der er stor er stor varians i udgiftsniveauerne på serviceområderne, det gælder delvist internt i kommunerne og i høj grad mellem kommunerne. Dette skyldes formentlig delvist forskelle i rammevilkår og mulighederne for stordriftsfordele
- Og selvfølgelig de lokale politiske prioriteringer

SERVICEHARMONISERINGER - EKSEMPLER

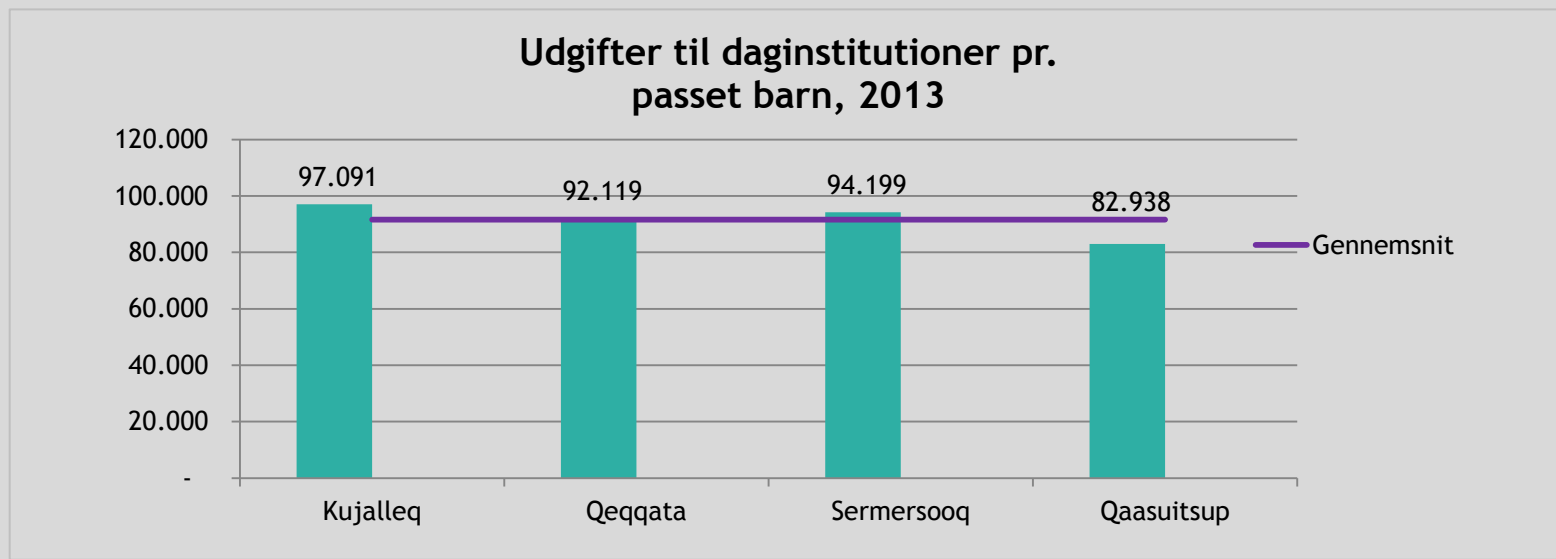
- Langt de fleste ydelser er harmoniseret internt i de 4 kommuner - der er dog enkelte områder hvor lokale forhold spiller ind i forhold til fastsættelse af brugerbetaling og takster
- Et eksempel fra Kommune Kujalleq, dagrenovation 2008 - 2014

	Narsaq	Qaqortoq	Nanortalik	Kujalleq	Narsaq	Qaqortoq	Nanortalik
År	2008	2008	2008	2009	2014	2014	2014
1 gang pr. uge	384	477	-	477	494	494	494
2 gange pr. uge	768	954	260	-	988	988	988
3 gange pr. uge	1.152	-	-	-	1.482	1.482	1.482

- Reformen har betydet, at borgerne nu betaler enten mere eller mindre, afhængigt af bosted i forhold til 2008, men at alle nu betaler det samme - for den samme ydelse

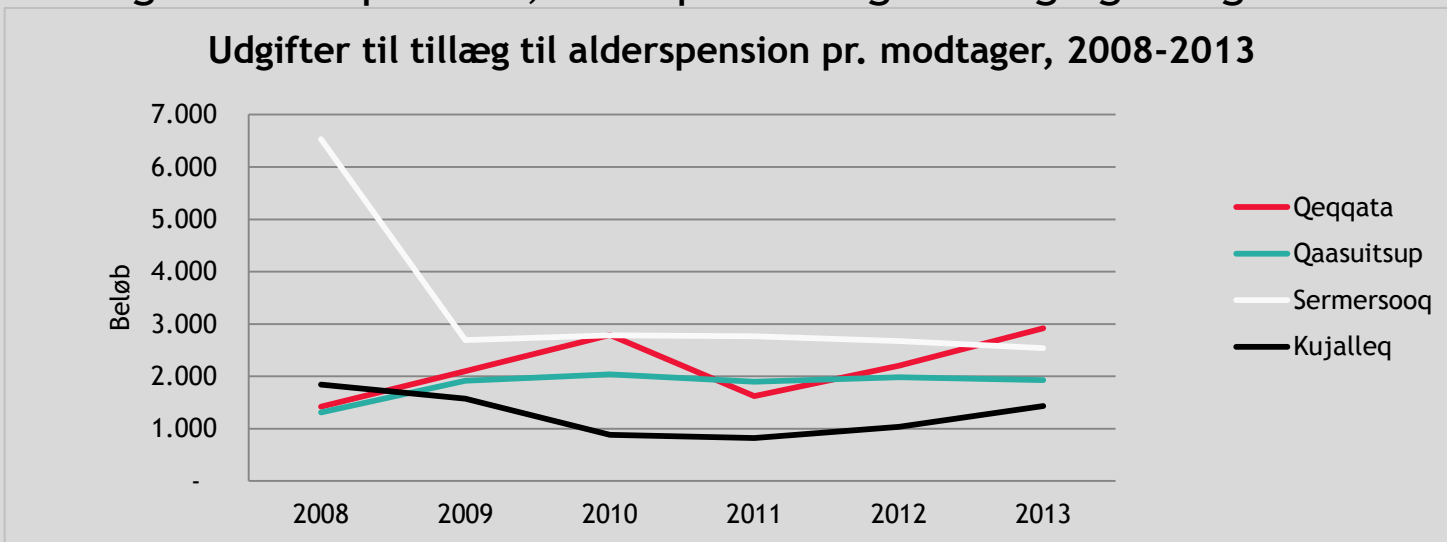
SERVICEHARMONISERINGER - EKSEMPLER

- På dagtilbudsområdet er der forholdsvis stor varians mellem kommunerne
- Der er ikke en sammenhæng mellem takster, normering og driftsomkostninger - hvilket er en konsekvens af de politisk truffne valg, eksempelvis at man ønsker at kunne tiltrække arbejdskraft
- Nedenstående illustrerer forskellene i omkostninger pr. barn på dagtilbudsområdet



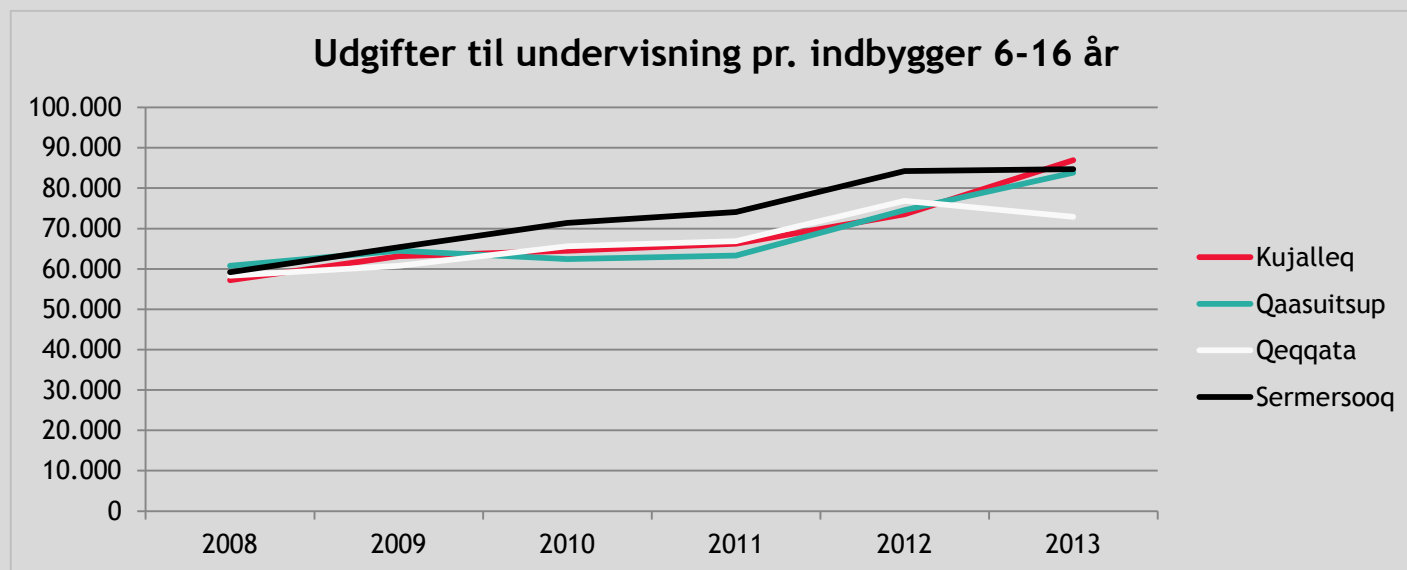
SERVICEHARMONISERINGER - EKSEMPLER

- På ældreområdet er der også ganske store forskelle mellem de 4 kommuner
- Omkostningerne pr. borger over 65 år faldt generelt i forbindelse med reformens start, men udviser nu en stigende tendens i tre ud af 4 kommuner
- Eksemplet i grafikken, illustrerer forskellene mellem kommunernes ydelse - tillæg til alderspension, både perssonlige tillæg og rådighedstillæg



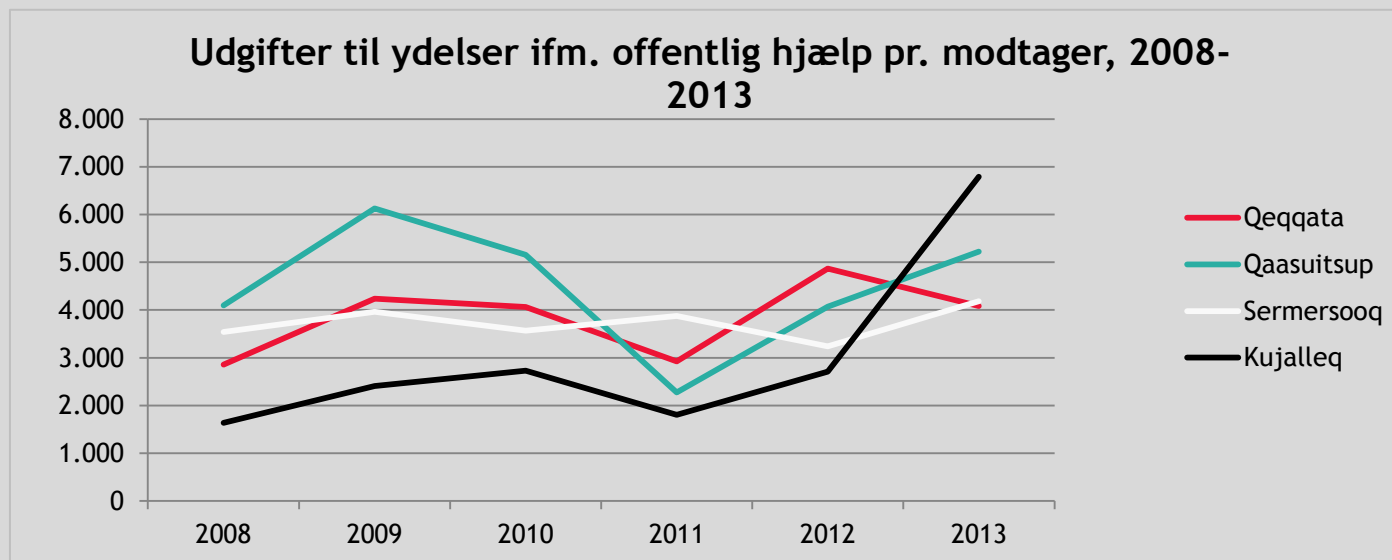
SERVICEHARMONISERINGER - EKSEMPLER

- På skoleområdet er differencerne mellem de 4 kommuner øget, efter reformen, sammenlignet med udgangspunktet i 2008
- Udgifterne lå i 2008 på omkring 60.000,- pr. borger mellem 6 og 16 år
- I 2013 lå den billigste kommune på ca. 72.000,- og den dyreste på omkring 86.000,-
- En del af stigningen skyldes formentlig det øgede fokus på området



SERVICEHARMONISERINGER - EKSEMPLER

- På området for trangsvurderet hjælp, er der også ganske store forskelle på størrelsen af ydelser, målt pr. modtager.
- Omkostningerne omfatter enkeltudgifter, hjælp mod tilbagebetaling og enkelte andre ydelser
- Der er ofte tale om skønsmæssige afgørelser, ikke politisk vedtagne retningslinjer. Borgerne bør som udgangspunkt have de samme vilkår



ANBEFALINGER - DELELEMENT 1

- Generelt anbefales det, at datakvaliteten styrkes. Ikke bare af hensyn til sammenlignelighed mellem kommunerne, men også for at styrke ledelsesfokus på de omkostningstunge områder
- For områder der er takstfinansierede, anbefales det at der udarbejdes præcise opgørelser, der gør det muligt enten at opkræve fuld brugerbetaling, eller politisk at beslutte hvor stor en del af omkostningerne der skal dækkes af brugerbetaling
- Der bør være en ensartet administrativ praksis for udbetaling af tillæg til overførsler på socialområdet. Det individuelle skøn bør minimeres, af hensyn til en ensartet behandling af borgerne

ANBEFALINGER - DELELEMENT 1

- For områder, hvor forskelle i byer og bygders rammevilkår har betydning for serviceniveauet, kan det være nødvendigt at acceptere disse forskelle. Det er ikke muligt at sikre samme grad af service på alle offentlige områder, henset til bostedernes størrelse, mulighederne for rekruttering og omkostningerne
- Der bør for hvert sagsområde anvendes saglige, ensartede og gennemskuelige kriterier for budgettildelingen, så det løbende sikres, at serviceniveauforskellene kan henføres til objektive vilkår
- Hvor det er vanskeligt at rekruttere faguddannet personale, kan det budgetmæssige overskud eksempelvis anvendes til at opkvalificere det eksisterende personale og dermed øge graden af fastholdelse

SIDEN SIDST - DELELEMENT 1

- De udfordringer der har været i forbindelse med evalueringen, når det gælder kvaliteten af data og i en del tilfælde, mangel på data, bliver for en stor dels vedkommende håndteret af
- Et nyt fællesoffentligt økonomisystem, der kan medvirke til at sikre en ensartet opbygning af økonomistyring og ledelsesværktøjer
- En ny fællesoffentlig kontoplan, der vil gøre det muligt i større grad end i dag, at kunne måle ensartet på tværs af kommunerne og selvstyret
- Og gøre det muligt ned til et givet niveau, at trække konsoliderede data på tværs af det offentlige

DELEMENT 2 BORGERSERVICE



BORGERSERVICE - EVALUERING

- Delelement 2, adgang til borgerservice, omfatter følgende områder:
 - Status på etablering af borgerservicecentre i de 17 byer og en sammenligning af hvilke opgaver der løses i 2014, sammenlignet med 2008
 - En evaluering af den tilbudte borgerservice i de mindre bosteder, med fokus på udviklingen fra 2008 til 2014

BORGERSERVICE - KONKLUSIONER

- Alle kommuner har oprettet borgerservicecentre i byerne
- En større og større del af opgaverne løses via IT understøttede løsninger, enten kommunale eller via Sullissivik
- Der er fokus på at kunne straks afklare så mange henvendelser som muligt, så dobbeltadministration undgås
- Centrene har primært overtaget opgaver fra sekretariaterne og socialforvaltningerne, i mindre grad fra arbejdsmarkedsområdet og det tekniske område
- Der er yderligere potentiale i udlægning af opgaver og et øget fokus på den direkte borgerbetjening

BORGERSERVICE - KONKLUSIONER

- Potentiallet bremses dog i et vist omfang af forvaltningskulturelle barrierer
- I de mindre bosteder fungerer de lokale kontorer som servicecentre, her er dog ikke samme mulighed for straks afklaring ved borgerhenvendelser
- Kontorene fungerer som indgang til senere sagsbehandling i forvaltningerne eller borgerservicecentre
- De mindre bosteder har før reformen løst et meget varieret udbud af serviceydelser, afhængigt af indbyggerantal og personaleressourcer. Dette er forsat tilfældet en del steder

BORGERSERVICE - KONKLUSIONER

- Sullissivik benyttes i stort omfang som et opslagsværk for servicecentrenes medarbejdere
- Kommunerne efterlyser et tættere samarbejde med Sullissivik om udvikling af borgerrettede løsninger
- Servicecentrene fungerer ofte som vejledere i brug af Sullissivik i forhold til borgerne. Dette gælder særligt de mindre bosteder
- Der har været fokus på opgavevaretagelsen og snitfladerne mellem servicecentrene og fagforvaltningerne. Potentialet ved stordriftsfordele er først sent i første valgperiode bragt i spil

ANBEFALINGER - DELELEMENT 2

- Der bør være fokus på yderligere opgaveudlægning fra fagforvaltninger til borgerservicecentrene, så målsætningen om en mere effektiv borgerservice imødekommes
- Det kræver politisk fokus, såfremt de forvaltningskulturelle barrierer skal nedbrydes
- Der bør udarbejdes kanalstrategier både i kommunerne og mellem kommunerne og selvstyret, der kan medvirke til øget brug af digitale løsninger.

SIDEN SIDST - DELELEMENT 2

- Med vedtagelse af digitaliseringsstrategien og den handlingsplan der blev godkendt af den politiske koordinationsgruppe, er der kommet yderligere fokus på en digital understøttelse af sagsbehandlingen
- FOIS har nu fået beslutningskompetencer, så implementeringen af strategien sikres den nødvendige fremdrift
- På sigt kan det fællesoffentlige samarbejde på området, formentlig kunne løfte mange af de udfordringer både det offentlige og borgerne står over for, når det gælder en ensartet og effektiv borgerbetjening

DELEMENT 3

FÆLLESOFFENTLIGT PERSPEKTIV



FÆLLESOFFENTLIGT PERSPEKTIV - EVALUERING

- Delelement 3, det fællesoffentlige perspektiv, omfatter følgende områder:
 - Har reformen samlet set medført besparelser i den offentlige sektor
 - Kan reformen forventes at medføre besparelser de kommende år

FÆLLESOFFENTLIGT PERSPEKTIV - KONKLUSION

- Det kan overordnet konkluderes, at strukturreformen og de medfølgende opgaveudlægninger, ikke har medført besparelser. Men at den faglige indsats på områderne er blevet styrket
- Der er ikke opnået de besparelser på omkostningerne til administration som betænkningen forventede. Der er dog en tendens til, at omkostningerne falder i forhold til den samlede kommunale økonomi - illustreret i tabellen

	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Kujalleq	11,6 %	9,6 %	8,7 %	9,3 %	8,7 %	10,2 %
Qeqqata	13,8 %	13,8 %	13,3 %	13,1 %	12,6 %	12,8 %
Sermersooq	10,6 %	12,1 %	11,1 %	11,0 %	10,2 %	10,8 %
Qaasuitsup	10,3 %	10,6 %	11,2 %	10,8 %	10,5 %	9,9 %
Gennemsnit	11,6 %	11,5 %	11,1 %	11,0 %	10,5 %	10,9 %

- Det mindre fald end forventet, kan skyldes manglende politiske beslutninger om personalereduktioner i takt med ændringerne i opgavevaretagelsen

FÆLLESOFFENTLIGT PERSPEKTIV - KONKLUSION

- Der afsættes flere ressourcer til efteruddannelse og kompetenceløft efter reformens gennemførelse, end før
- Kommunerne har naturligvis reduceret de samlede omkostninger til folkevalgte målt på de samlede omkostninger
- Omkostningerne pr. folkevalgt er steget, dels som følge af den nye vederlagsbekendtgørelse, dels fordi møde- og rejseaktiviteter er blevet hyppigere og dyrere
- Der er forholdsvis stor forskel på omkostningerne pr. folkevalgt mellem de 4 kommuner

	Kommunalbestyrelses-medlem	Bygdebestyrelses-medlem
Kommune Kujalleq	379.048	115.260
Qeqqata Kommunia	337.509	107.448
Kommuneqarfik Sermersooq	325.699	155.183
Qaasuitsup Kommunia	369.781	88.270

FÆLLESOFFENTLIGT PERSPEKTIV - KONKLUSION

- Når det gælder reformens forudsætning om en samlet set mere effektiv borgerservice og opgavevaretagelse, er konklusionerne:
 - Der er ikke opnået besparelser på de områder der er udlagt fra selvstyret til kommunerne, der er tværtimod stigende omkostninger
 - Dette skyldes formentlig, at det politisk er besluttet at hæve serviceniveauet på de omfattede områder - samt at antallet af omfattede borger er steget - eller at områderne har været underfinansierede ved overdragelsen
 - Et eksempel på et kommunalt område der har mærket et kvalitetsløft, er dagtilbud. Illustreret ved nedenstående sammenligning af årsværk på området

	2009	2010	2011	2012
Pædagoger	47	63	73	82
Pædagogassistenter	0,8	1,0	0,9	1
Barnehjælpere	79	89	90	77
Socialassistenter	0	0	0	1
Socialhjælpere	111	110	118	133
Socialmedhjælpere	31	34	36	33
Socialpædagoger	1,1	1,2	2,7	2,0

FÆLLESOFFENTLIGT PERSPEKTIV - KONKLUSION

- Når det gælder den samlede offentlige sektors potentiale for en mere effektiv opgavevaretagelse - og dermed muligheden for omkostningsreduktioner - kan der drages følgende konklusioner
 - Der sker ikke en systematisk overvejelse af konsekvenserne af ny lovgivning, hverken økonomisk eller i forhold til ressourcer
 - Lovgivningen er skrevet af jurister for jurister, og der er derfor vanskelig at fortolke for sagsbehandlerene
 - Der er uudnyttede potentialer i at udnytte stordriftsfordele, eksempelvis på indkøbsområdet
 - Og det samme gælder muligheden for at samle administrative funktioner på tværs af selvstyret og kommunerne
 - På områder hvor decentral opgaveløsning er påkrævet af hensyn til borgerservicen, er der på mange områder uklare snitflader mellem de to myndigheder

FÆLLESOFFENTLIGT PERSPEKTIV - KONKLUSION

- Evalueringen omfatter også muligheden for at inddrage de offentligt ejede selskaber i scenarierne der kan skabe en mere effektiv opgavevaretagelse
 - Selskaberne udtrykker selv ønsket om et bredere samarbejde med kommunerne og selvstyret - og konkludere, at der efter reformen er blevet et bedre og mere professionelt samarbejde med kommunerne
 - Der savnes dog en koordination af opgaveløsningerne, især når det gælder anlægsområdet. Der efterlyses gennemsigtighed og langsigtede planer
 - Flere af selskaberne giver udtryk for, at de gerne vil deltage i den igangværende digitaliseringsproces når det gælder de borgerrettede servicetilbud

ANBEFALINGER - DELELEMENT 3

- De offentligt ejede selvskaber bør inddrages i den langsigtede planlægning på anlægsområdet, herunder udarbejdelsen af sektorplaner
- Beslutnings- og finansieringskompetencerne bør følges ad, så risikoen for kassetænkning minimeres
- Det bør overvejes at udnytte potentialerne for fællesoffentlige samarbejder, på eksempelvis indkøbsområdet
- Det anbefales at der etableres et forum for et samarbejde mellem selvstyret, kommunerne og de offentlige selskaber, med henblik på at koordinere indsatser og planlægning, samt drøfte fælles udnyttelse af digitale værktøjer til de borgerrettede løsninger

SIDEN SIDST - DELELEMENT 3

- Større erfaringer opnået med fællesoffentlige samarbejder i de senere år
- Fokus på fællesoffentlige mål og indsatser, jf. Redegørelse for samarbejdsaftale mellem Selvstyret og kommunerne (2013) og de budgetsamarbejdsaftale (2014)
- Konkrete initiativer pågår, herunder
 - Koordination af anlægssektorplaner mellem selvstyret og kommunerne
 - Ny bloktilskudsftale med klart definerede fokusområder, mål og initiativer
 - Fælles initiativer i forhold til bedre økonomistyring, herunder
 - Nyt fællesoffentligt økonomisystem under forberedelse
 - Samarbejde om at skabe bedre data til planlægningsformål
 - Afdækning af kompetenceudviklingsbehov i Selvstyret og kommunerne
 - Modernisering af regelgrundlaget omkring økonomistyring i det offentlige

PERSPEKTIVERNE



PERSPEKTIVERING

- Resumeet af evalueringen indeholder et afsnit om sammenhængen med de øvrige analyser og rapporter, der er udarbejdet før og under evalueringen og kan bidrage til et bredere perspektiv på det offentliges opgavevaretagelse og den kommunale struktur
- Hensigten er, at drøfte om:
 - Den nuværende opgavevaretagelse er hensigtsmæssig, når der ses på de økonomiske og administrative kompetencer
 - Den nye struktur giver anledning til overvejelser om nye former for opgavevaretagelse, eksempelvis i form af fælleskommunale driftsenheder
 - Den nuværende kommunale struktur er hensigtsmæssig, når det gælder de opgaver kommunerne er pålagt nu, og i forhold til de planlagte opgavevaretagelser

ANBEFALINGER - PERSPEKTIVERING

- **Anbefalingerne er:**
 - Der behov for en entydig ansvarsfordeling mellem selvstyret og kommunerne. Det faglige og økonomiske ansvar skal følges ad - og der skal i hvert tilfælde ske en objektiv vurdering af om de økonomiske og faglige ressourcer er tilstede når en opgave skal varetages
 - Kommunerne er på mange områder på vej til at opfylde reformens målsætninger, trods at en del af disse er ændret undervejs i processen. Det fortsatte arbejde forudsætter, at kommunerne sikres de nødvendige ressourcer, så der kan ydes den krævede kvalitet i opgavevaretagelsen
 - Der skal være klare spilleregler for på hvilke vilkår en opgave kan overdrages, en lovgivning om dette kan være en brugbar løsning
 - Områder der er omfattet af tilskuds og refusionsordninger skal på sigt lægges ind i bloktilskudsaftale og reguleres via DUT principperne
 - Selvstyret og kommunerne skal samarbejde bredere om opgaveløsningerne, så viden og praktisk erfaring og lokalkendskab kan udnyttes til de fælles formål det offentlige har

ANBEFALINGER - PERSPEKTIVERING

- Den nye budgetsamarbejdsaftale er et godt eksempel på den fremtidige samarbejdsform mellem selvstyret og kommunerne
- Principperne for den bør udbredes, så det også omfatter et samarbejde med de offentligt ejede virksomheder. Dermed kan der på mange områder ske en fællesoffentlig koordination af den samlede indsats
- Overdragelse af nye opgaver til kommunerne, forudsætter at de fornødne ressourcer er til rådighed
- Diskussionen om en mulig deling af Qaasuitsup, gør det relevant at drøfte om nye og mindre kommuner, har de ressourcer der kræves for at kunne varetage både de nuværende og mulige kommende opgaver
- Det er den mindste/svageste kommune der sætter grænsen for hvilke opgaver der kan løses, medmindre det besluttet af differentiere mellem kommunerne og deres opgaveløsninger
- Og alle anbefalinger peger på - at opgavevaretagelsen skal være entydig, effektiv og ansvaret kun placeret et sted

