

Redegørelse for samarbejdsaftale mellem Selvstyret og kommunerne



9. december 2013

Indholdsfortegnelse

| | |
|---------------------------------------------------------------------------------------|-----------|
| FORORD | 3 |
| 1 REDEGØRELSENS BAGGRUND OG FORMÅL | 5 |
| 2 ANBEFALING AF NYE RAMMER FOR SAMARBEJDET | 7 |
| Problemstilling | 7 |
| 2 A. Nye organisatoriske rammer for samarbejdet | 8 |
| 2 B. Principper for holdbarhed i den offentlige økonomi | 10 |
| 3 NYE PRINCIPPER FOR BLOKTILSKUD OG UDLIGNING | 14 |
| Problemstilling | 14 |
| 3 A. Forslag til ændringer i bloktilskud og udligning, 2014 | 15 |
| 3 B. Principper for effektmåling og forslag til regulering efter DUT principper | 21 |
| 4 FORENKLING AF REFUSIONS- OG TILSKUDSOMRÅDET | 23 |
| Problemstilling | 23 |
| 4 A. Opgavevaretagelse og administration af tilskudsområderne | 24 |
| 4 B. Opgavevaretagelse og administration af refusionsområderne | 25 |
| 4 C. Vurdering, regulering af offentlige ydelser, specifikke borgergrupper | 26 |
| 5 ANSVARSFORDELING PÅ ANLÆGS- OG BOLIGOMRÅDET | 27 |
| Problemstillinger | 27 |
| 5 A. Ansvar for varetagelse af anlægs- og boligområdet | 28 |
| 5 B. Principper for overdragelse af anlægsområder | 32 |
| 6 EFFEKTIVISERING, TVÆROFFENTLIGE TEMAER | 33 |
| Problemstillinger | 33 |
| 6 A. Anbefaling af en ny model for samarbejdet på sundhedsområdet | 34 |
| 6 B. Serviceharmonisering i bygderne | 36 |
| 6 C. Potentialet i fællesoffentlige serviceløsninger | 39 |
| 6 D. Anbefaling af ny model, døgninstitutionsområdet | 42 |
| 6 E. Anbefaling af fælles principper for kontering og økonomistyring | 44 |
| 6 F. Anbefaling af en samarbejdsmodel, offentlige indkøb | 46 |
| 7 PRINCIPPER FOR OPGAVEVARETAGELSE | 48 |
| Problemstillinger | 48 |
| 7 A. Anbefaling af principper for opgavevaretagelse | 49 |
| 7 B. Analyse af inkassoområdet og handicapområdet | 51 |
| 7 C. Rammer for en analyse af kommunesammenlægningernes effekt | 53 |
| 8 SAMSPIL PÅ LOVGIVNINGSSOMRÅDET | 56 |
| Problemstillinger | 56 |
| 8 A. Anbefalinger til dialog om politiske prioriteringer, årshjul | 57 |
| 8 B. Model for kommunal inddragelse i lovgivningsarbejdet | 58 |
| 9 FORSLAG TIL HANDLEPLAN FOR ANBEFALINGERNE. | 59 |
| 9 A. Anbefalinger der iværksættes, eller er iværksat, i 2013 | 59 |
| 9 B. Anbefalinger der bør iværksættes i 2014 - 2016 | 59 |
| 10 BILAGSLISTE | 61 |

FORORD

I foråret 2012 aftalte Naalakkersuisut, de 4 kommuner og KANUKOKA, at udarbejde en ny budgetsamarbejdsaftale til afløsning for den gamle fra 2003. Behovet for en ny aftale opstod i en fælles erkendelse af, at samfundet står over for en række betydelige udfordringer, der kun kan løses i et tæt og tillidsfuldt samarbejde mellem kommunerne og selvstyret.

Aftalen tager afsæt i strukturreformbetænkningen fra 2005, der anbefalede en ny styrket kommunal struktur, der med færre og større kommunale enheder, kunne løfte flere offentlige opgaver. Redegørelsen behandler de udfordringer, som også kommunerne står over for i forhold til at skabe mere selv bærende økonomiske enheder. Den behandler opgaveløsningen og kommunerne varetagelse af vitale borgerrelaterede opgaver i samfundet, og ønsket om at overlade kommuner varetagelsen af nye komplekse opgaver, som skal bidrage til en styrket offentlig sektor med en mere hensigtsmæssig byrde- og opgavefordeling.

I redegørelsen anbefales derfor en evaluering af strukturreformen. Evalueringen skal ud over at måle en række objektive kriterier for reformens effekter, også omfatte demokratielementet. Det var - og er - et særledes vigtigt emne for både Naalakkersuisut og kommunerne. Styrkelsen af nærdemokratiet var et af hovedformålene med reformen. I både dette og andre kapitler af redegørelsen, forventes kommunerne at inddrage borgerne i processen, hvor dette vurderes relevant.

I det efterfølgende arbejde med den nye aftale, er det blevet klart for parterne, at der skal et bredere fokus på det fællesoffentlige samarbejde end blot de økonomiske faktorer, hvis de fremtidige udfordringer skal løses til gavn for samfundet. De demografiske perspektiver skal inddrages, når der planlægges på både drifts- og anlægsområdet. Der skal en øget indsats til på arbejdsmarkedsområdet, så mange borgere som muligt skal tilbydes reelle revalideringsforløb og de unge skal gøres arbejdsmarkedsparate. Ingen må efterlades uden tilbud om uddannelse eller beskæftigelse, det er målsætningen. Dette er blot to af de mange udfordringer, en ny fælles samarbejdsaftale skal medvirke til at løse.

Som et resultat af de løbende drøftelser mellem selvstyret og kommunerne om en ny aftale, er der udarbejdet denne redegørelse (tidligere benævnt hvidbog). I selve høringsfasen har der været anvendt begrebet hvidbog. Begrebet hvidbog skabte desværre en vis usikkerhed om, hvilken status denne formelt har og dermed hvilken vægt den skulle tillægges. For at undgå tvivl er hvidbogen derfor fremover benævnt redegørelse om samarbejdsaftale mellem Selvstyret og kommunerne.

Formål med denne var at identificere strukturelle udfordringer og komme med forslag til, hvad man kunne gøre for at få løst disse i det fællesoffentlige samarbejde. Der opstilles heri typisk flere handlingsmuligheder og fremsættes forslag til opfølgning, som der skal tages særskilt stilling til efterfølgende. Der lægges således op til, at der derfor skal vedtages en handlingsplan for det fællesoffentlige samarbejde, som efterfølgende vil lede frem til egentlige beslutningsoplæg. Disse vil der skulle tages stilling til i relevante politisk fora, under hensyntagen til såvel det kommunale selvstyre som Naalakkersuisuts og Inatsisartuts beslutningskompetence.

Høringsfasen i kommunerne har resulteret i mange relevante input og overvejelser, ligesom det har givet anledning til at tilrette teksten og de talmæssige beskrivelser på flere områder. Høringssvarene vedlægges som bilag sammen med et høringsnotat, som redegør nærmere for kommentarerne. Høringsmaterialet vil indgå i det videre arbejde på de respektive områder, når der skal følges op på redegørelsen.

Redegørelsen beskriver som anført en række væsentlige fællesoffentlige udfordringer og opstiller mulige løsninger på problemstillingerne. Disse skal nu drøftes mellem partnerne og arbejdet hermed forankres i en handlingsplan og den kommende reviderede budgetsamarbejdsaftale. Udgangspunktet herfor er, at de offentlige opgaver skal løses så effektivt som muligt, uanset hvilken myndighed der varetager opgaven. En ny budgetsamarbejdsaftale om finansieringen af opgaveløsningerne skal understøtte, at målsætningerne i en effektiv opgaveløsning kan opnås. Den nye samarbejdsaftale skal afløse flere ældre aftaler, så der fremover er en klar og entydig model for det politiske og administrative samarbejde mellem selvstyret og kommunerne.

Et sådant samarbejde bør forankres på højeste niveau, så der sikres beslutningskompetence og fremdrift i de løsninger der kan bære Grønland igennem de udfordringer vi står overfor. Den offentlige sektor udgør en meget stor del af samfundsøkonomien og er en afgørende faktor for udviklingen af en selv bærende økonomi. En faktor der skal indregnes i de fremtidige løsninger, er de offentlige selskabers ikke ubetydelige påvirkning på samfundsøkonomien.

Kommunerne varetager driften af en række betydende offentlige serviceområder og har væsentlig betydning for den samlede offentlige økonomi. Den store udfordring med at sikre holdbarhed i de samlede offentlige finanser kan kun løses, hvis kommunerne og selvstyret ser de centrale udfordringer i øjnene og finder veje til et tillidsfuldt sam-

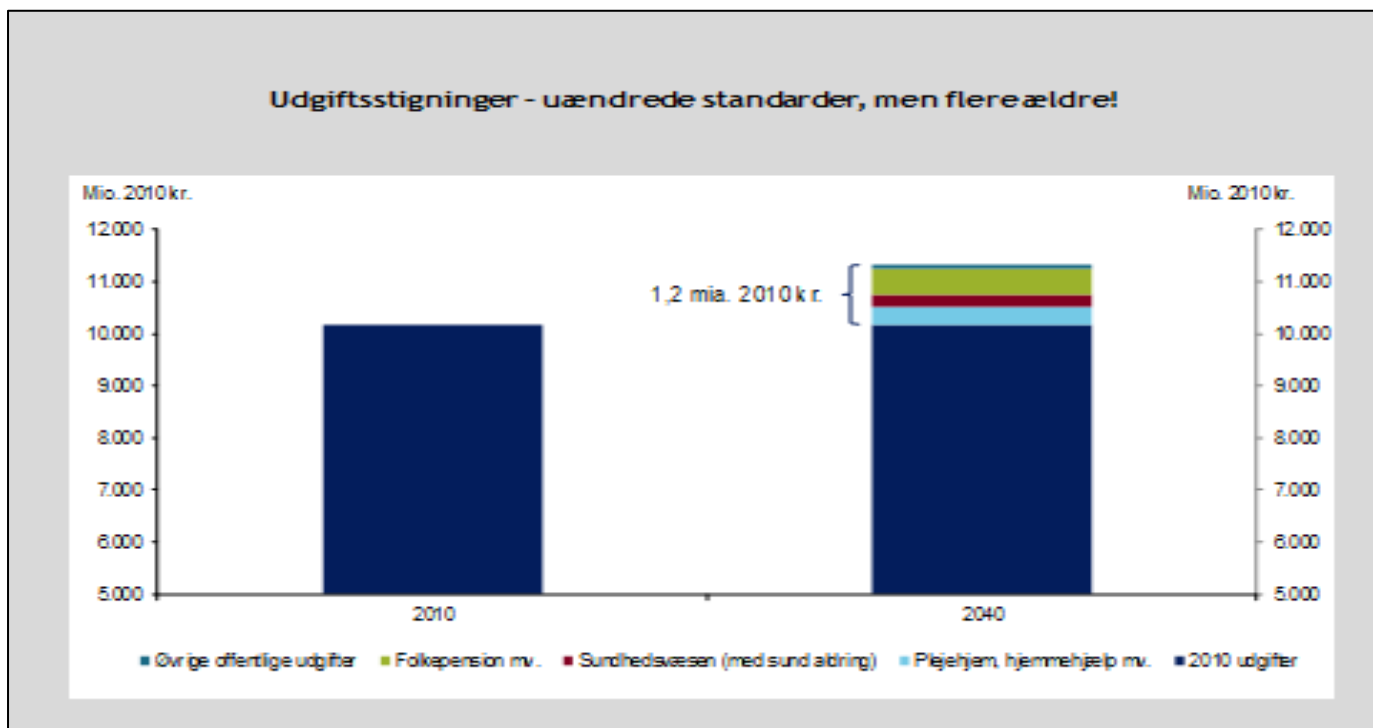
arbejde baseret på klare aftalegrundlag og en økonomisk hensigtsmæssig og klar arbejdsdeling. I anbefalingerne om nye generelle principper for samarbejdet, fastholdes respekten for det kommunale selvstyre.

Aftalen med London Mining og andre mulige kommende storskalaprojekter giver os nye muligheder for at skabe vækst og indtægter til samfundet. Men også nye krav til os i form af efterspørgsel på kvalificeret arbejdskraft. Og dermed et øget pres på uddannelsessektoren og de grundlæggende faktorer i samfundet der gør os i stand til at sikre et solidt fundament for Grønlands fremtid. Effekterne og udfordringer i forbindelse med storskalaprojekter, skal tænkes ind på alle relevante områder, i det fremtidige fællesoffentlige samarbejde.

1 REDEGØRELSENS BAGGRUND OG FORMÅL

Der er behov for nytænkning af den offentlige sektors opgaveløsninger og effektivitet. De offentlige udgifter er under pres, og den demografiske udvikling gør, at både selvstyret og kommunerne skal finde nye veje for at sikre en offentlig sektor, der er effektiv og omkostningsbevidst. En stor del af udfordringen kan løses igennem en fair og tillidsfuld budgetsamarbejdsaftale, men der er også andre elementer, der skal inddrages i et nyt fællesoffentligt samarbejde.

Nedenstående figur illustrerer udfordringen.



Figur 1, de offentlige udgifter i henh. 2010 og 2040, beregnet med udgangspunkt i nuværende serviceniveau. Kilde: Grønlands Økonomiske Råd

Landets økonomi har brug for vækst for at kunne løse finansieringen af fremtidens velfærd. Med vækst menes en reelt øget produktion og beskæftigelse i den private sektor. Vækst i den offentlige sektor er ikke en mulig løsning, da det vil have den modsatte effekt, nemlig skattestigninger og fald i den samlede produktion og dermed risiko for en afmontering af velfærdssamfundet. Grønland er således i en vanskelig situation, idet kilderne til finansieringen af fremtidens velfærd er få. Vanskeligheden skal ikke mindst ses på baggrund af den dobbelte udfordring:

- På den ene side skal der føres en stram finanspolitik for at holde de offentlige budgetter i ro
- På den anden side er der brug for investeringer, først og fremmest på arbejdsmarkedsområdet og uddannelsesområdet så grønlandsk økonomi på sigt kan løfte sig selv ud af den vanskelige situation.

Skatte- og velfærdscommissionen har grundigt beskrevet finansieringsgabet på de offentlige finanser, som er en fællesoffentlig udfordring. Samtidig er mulige finansieringskilder ret begrænsede, når man ser bort fra de mulige kommende indtægter i råstofsektoren. Disse kilder er imidlertid så usikre på nuværende tidspunkt, at de ikke er medtaget som et muligt scenarie i redegørelsen. Redegørelsen tager udgangspunkt i Grønlands nuværende situation og beskriver de forhold, der kan sikre en mere effektiv opgaveløsning indenfor det offentlige og efterlader et tilstrækkeligt råderum til den nødvendige udvikling mod et selv bærende samfund. I den situation er det oplagt - og en nødvendighed, at de offentlige budgetter reelt holdes i ro, og at det stigende behov for mere offentlig velfærd finansieres gennem produktivitetforbedringer. Det skal ske både i selvstyret og kommunerne og kræver nytænkning og et opgør med silostrukturer og sædvaner i den offentlige sektor.

i forbindelse med kommuneseminalet i 2012 blev det aftalt arbejdet med en revision af budgetsamarbejdsaftalen fra 2003 skulle sættes i gang. Denne aftale er fulgt op med en række møder og to seminarer med deltagelse af parterne. Der er endvidere udarbejdet en analyse af effektiviseringspotentialer i den offentlige sektor.

Der er mellem parterne enighed om at udarbejde en redegørelse. Redegørelsen skal dels komme med forslag til principper og indhold til en ny budgetsamarbejdsaftale, dels komme med prioriterede forslag til opfølgning herpå i form af opgaver, som bør søges løst i samarbejde mellem kommunerne og Selvstyret i forlængelse af indgåelsen af en ny bloktilskudsaf tale.

Der er udarbejdet et kommissorium for redegørelsen¹, vedlagt som bilag. Som en del af kommissoriet indgår mål og initiativer fra koalitionsaftalen, marts 2013:

- ❖ At samfundets økonomi skal styres ansvarligt og stabilt.
- ❖ At revurdere strukturen i det offentlige for at opnå et større tværsektorielt samarbejde.
- ❖ At effektivisere den offentlige administration uden at forringe servicen.
- ❖ At undersøge om dannelsen af storkommunerne lever op til formålet med sammenlægningsprocessen.

Redegørelsen beskriver følgende emner:

- ❖ Rammer for samarbejdet mellem selvstyret og kommunerne.
- ❖ Nye principper for udligning og bloktilskud.
- ❖ Forenkling af refusions- og tilskudsområdet.
- ❖ Ansvarsfordeling, anlægsområdet.
- ❖ Effektivisering, tværoffentlige temaer.
- ❖ Principper for opgavevaretagelse.
- ❖ Samspil på lovgivningsområdet.

Redegørelsen er operationel. Der er udarbejdet mange rapporter, der beskriver landets udfordringer. Det er tid til handling. Det nye samarbejde skal både revurdere den samlede opgavevaretagelse i offentligt regi samt danne grundlag for en ny aftale om de fælles økonomiske udfordringer det offentlige skal løse de kommende år. Blandt andet klæde den offentlige sektor på til de udfordringer samfundet står overfor ved at revurdere hvorvidt de politiske og administrative strukturer er hensigtsmæssige.

Under hvert emne beskrives de nuværende problemstillinger og udfordringer kort. Dernæst beskrives de anbefalinger, der beregnet på en økonomisk aftale for 2014, kan gøres operationelle på kort sigt.

En række sagsområder kræver yderligere analyser før der kan anbefales løsningsmodeller. Redegørelsen beskriver hvordan det videre forløb på disse områder bør håndteres.

Uanset om de foreslåede løsninger er kort- eller langsigtede, fokuserer redegørelsen på løsninger der kan gennemføres i fællesoffentligt samarbejde og til gavn for samfundsøkonomien og dermed Grønlands borgere.

Det skal bemærkes, at hvor redegørelsen nævner kommunerne, omfatter betegnelsen også KANUKOKA.

I forhold til kommissoriets opbygning, er der på enkelte områder sket en sammenskrivning af punkter der naturligt hænger sammen, eller som overlapper hinanden. Redegørelsens opbygning er således ikke absolut identisk med kommissoriets. I henhold til kommissoriet kan redegørelsen beskrive løsningsmuligheder og anbefalinger ud over de umiddelbare rammer kommissoriet giver. Dette er tilfældet for flere af kapitlerne.

¹ Kommissorium for samarbejdsaftale mellem selvstyret og kommunerne, 2013

2 ANBEFALING AF NYE RAMMER FOR SAMARBEJDET

PROBLEMSTILLING

Der er for nuværende en lang række politiske og administrative koordineringsgrupper, der arbejder med udarbejdelse og implementering af strategier i fællesoffentligt regi. I mange af disse arbejdsgrupper sidder de samme repræsentanter fra parterne og der trækkes dermed store veksler på en række nøglemedarbejdere. Der er behov for en overordnet koordination af det igangværende arbejde og de aftaler der skal indgås fremover, så ressourcerne udnyttes bedre og der sikres en fremdrift i overensstemmelse med de politiske prioriteringer.

En ny samarbejdsaftale kan ikke alene baseres på de årlige forhandlinger om finansiering af de offentlige opgaver. Der skal sikres bedre og mere langsigtede rammer for samarbejdet mellem selvstyret og kommunerne, så det offentliges samlede opgavevaretagelse og styringen af den offentlige økonomi forankres i aftalen. Det skal herunder undersøges, om - og i givet fald hvordan - det kan gøres muligt for kommunerne at lave flerårige budgetter baseret på bloktilskuddet og kommunernes egne indtægter.

Redegørelsen skal:

- A. Foreslå nye organisatoriske rammer for det fremtidige samarbejde mellem Selvstyret og kommunerne.
- B. Foreslå principper for at sikre en langsigtet holdbarhed i den samlede offentlige økonomi.

2 A. NYE ORGANISATORISKE RAMMER FOR SAMARBEJDET

Den eksisterende budgetsamarbejdsaftale afspejler de økonomiske og organisatoriske udfordringer, der var gældende omkring 2003. Siden da er der sket en række betydelige ændringer i samfundet, som har ændret forudsætningerne for samarbejdet i den offentlige sektor.

Ved indgangen til 2009 blev de tidligere 18 kommuner sammenlagt til 4 nye store kommuner. Sammenlægningsprocessen er nu ført til ende, og resultatet er blevet mere homogene, økonomisk og organisatorisk robuste kommuner, som kan varetage flere opgaver på et højere fagligt niveau. Kommunerne har fortsat store udfordringer, men sammenlægningerne har bidraget til at give kommunerne et bedre grundlag for opgaveløsningen.

I 2009 blev den tidligere hjemmestyreordning erstattet af en ny selvstyreordning, som giver et afsæt til at landet kan gøre sig mere økonomisk selv bærende. Samtidig er der med selvstyreloven sket en klargøring af de økonomiske relationer mellem Grønland og Danmark i forbindelse med bloktilskud, overtagelser af nye områder fra staten og håndteringen af indtægter som følge af råstofvirksomhed.

Etableringen af de nye store kommuner og indførelsen af selvstyreordning er kommet i en periode, hvor verdensøkonomien har været præget af finanskrise og efterfølgende gældskrise. Derfor har der ikke været lette gevinster for hverken kommuner eller selvstyre - tværtimod er de økonomiske frihedsgrader blevet indsnævret.

Kommunerne varetager driften af en række betydende offentlige serviceområder og har væsentlig betydning for den samlede offentlige økonomi. Den store udfordring med at sikre holdbarhed i de samlede offentlige finanser kan kun løses, hvis kommunerne og selvstyret ser de centrale udfordringer i øjnene og finder veje til et tillidsfuldt samarbejde baseret på klare aftalegrundlag og en økonomisk hensigtsmæssig og klar arbejdsdeling.

Et sådant samarbejde skal forankres på højeste niveau, så der sikres beslutningskompetence og fremdrift i de løsninger der kan bære Grønland igennem de udfordringer vi står overfor. Den offentlige sektor udgør en meget stor del af samfundsøkonomien og er en afgørende faktor for udviklingen af en selv bærende økonomi.

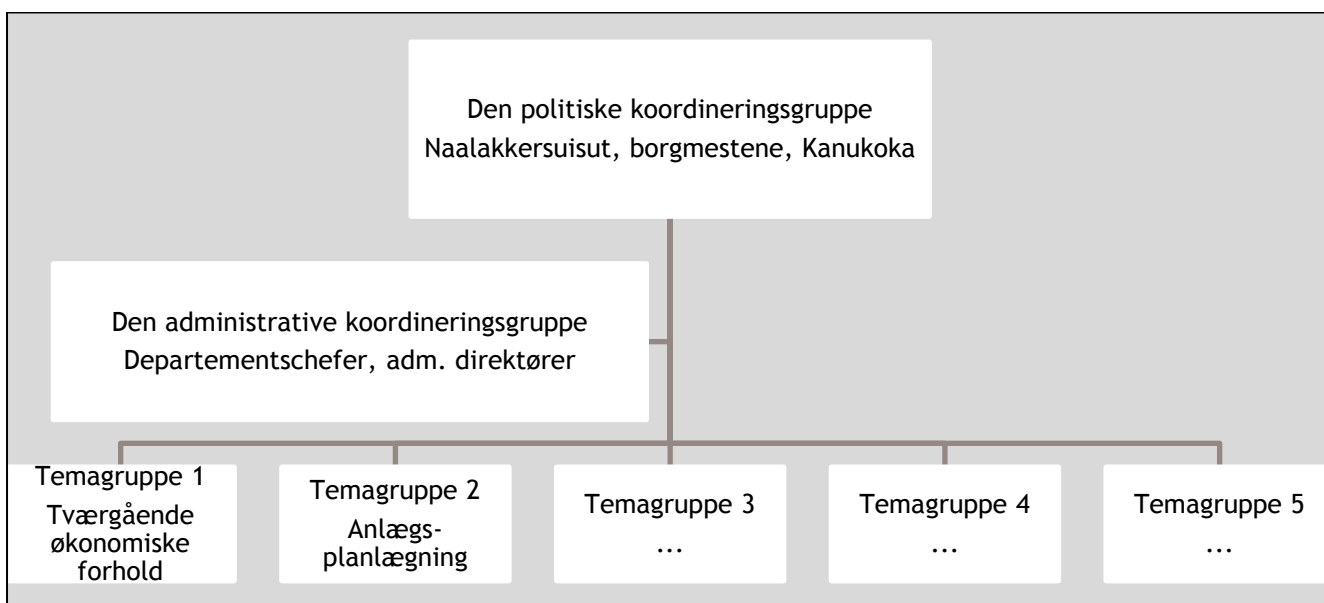
Den nye samarbejdsaftale skal afløse flere ældre aftaler, så der fremover er en klar og entydig model for det politiske og administrative samarbejde mellem selvstyret og kommunerne.

Den politiske koordineringsgruppe bør bestå af det samlede Naalakkersuisut, de 4 borgmestere og formanden for Kanukoka. Formand for koordineringsgruppen er formanden for Naalakkersuisut.

Med reference til den politiske koordineringsgruppe nedsættes en administrativ koordineringsgruppe, bestående af departementscheferne, kommunaldirektørerne og direktøren for Kanukoka.

Der kan herudover oprettes temagrupper, der varetager sektorspecifikke eller tværgående opgaver (eksempelvis omkring økonomi og anlægsplanlægning). Der skal ved eventuel etablering af temagrupper ses nærmere på, om disse bør erstatte hidtil nedsatte arbejdsgrupper i tværoffentligt regi.

Den foreslåede organisering er illustreret nedenstående:



Figur 2, forslag til organisation, Kilde: Egen produktion

Temagrupperne udpeges af den administrative koordineringsgruppe. Fagområder fordeles således:

Temagruppe 1; Økonomiske forhold, herunder tværgående reformtiltag.

Temagruppe 2; Planområdet, Infrastrukturforhold, anlægsområdet.

Temagruppe 3;

Temagruppe 4;

Temagruppe 5;

De betydelige udfordringer der skal løses de kommende år, kræver et tværfagligt fokus og det forventes at selvstyret og kommunerne sikrer den tilstrækkelige bemanding af grupperne med beslutningskompetente medarbejderressourcer. Dette uanset om kommunerne og selvstyret internt har en anden opdeling af fagområderne i deres respektive organisationer.

Temagrupperne vil fremover varetage de opgaver der tidligere er blevet lagt ud til en række arbejdsgrupper. Disse har typisk været bemandet af de samme ressourcepersoner fra selvstyret og kommunerne, hvorfor det af ressourcemæssige årsager er hensigtsmæssigt at samle opgaverne hos få, veldefinerede faggrupper. Disse kan i fornødent omfang trække på deres faglige bagland, men ansvaret for at udføre en pålagt opgave, placeres entydigt hos en eller flere af faggrupperne.

Temagrupperne refererer til den administrative koordineringsgruppe, der samordner gruppernes arbejde og udarbejder oplæg til drøftelse og beslutning i den politiske koordineringsgruppe.

Det nye samarbejde har et langsigtet perspektiv og en del af den politiske koordineringsgruppes arbejde bør lægges i faste rammer, så de langsigtede mål forankres i koordineringsgruppen. Der udarbejdes en forretningsorden for koordineringsgruppen, der beskriver spillereglerne for arbejdet og hvilke emner der kan drøftes. Som minimum bør følgende emner være på dagsordenen:

- Koordinering af de politiske målsætninger og indsatsområder.
- De overordnede økonomiske drøftelser.
- Opgavevaretagelsen, status på resultater og mål, (KPI)².
- Koordination af lovgivningsinitiativer, se kapitel 8A.

Den politiske koordineringsgruppe bør afholde 2 årlige fysiske møder. Forinden afholder den administrative koordineringsgruppe tilsvarende møder, hvor oplæg til de politiske drøftelser koordineres.

❖ Det foreslås at der oprettes en samarbejdsorganisation, bestående af:

- En politisk koordineringsgruppe
- En administrativ koordineringsgruppe
- 5 temagrupper

❖ Det foreslås at der udarbejdes en forretningsorden, aftales to årlige møder i den politiske og den administrative koordineringsgruppe, og at der lægges en fast dagsorden for de emner der som minimum skal drøftes på møderne.

² KPI = Key Performance Indicator, nøgletal for effektmåling.

2 B. PRINCIPPER FOR HOLDBARHED I DEN OFFENTLIGE ØKONOMI

En række grundlæggende udviklingstendenser vil sætte rammer for udviklingen i den offentlige sektor i de næste 20-30 år. Der sker grundlæggende ændringer i befolkningens størrelse og sammensætning, som stiller krav til styringen af den økonomiske politik og prioriteringen af velfærdsydelser til befolkningen.

Den største økonomiske og demografiske udfordring er, at der fra nu og frem til 2035 vil ske en fordobling af antallet af personer over 65 år. Det skyldes dels at fødselstallene i 1960-erne var meget store, og at disse store årgange bliver 65 år inden 2035. En anden årsag er, at den gennemsnitlige levealder stiger. Det er glædeligt, at bedre boligforhold, mindre farligt arbejde, bedre sociale forhold, bedre sundhedsbetjening og højere levestandard i almindelighed gør det muligt for os at leve længere. Det kommer til at betyde meget større udgifter til alderspensioner, hjemmehjælp, alderdomshjem og plejehjem og større udgifter til drift af sundhedsvæsenet. De samlede merudgifter på disse områder kan blive i størrelsesordenen op mod 1 mia. kr. Nogle af disse udgifter afholdes af selvstyret, andre af kommunerne, og det bliver en fælles udfordring at sikre en økonomisk politik og en finanspolitisk styring, som gør det muligt at løse udfordringen med den stigende ældrebefolkning.

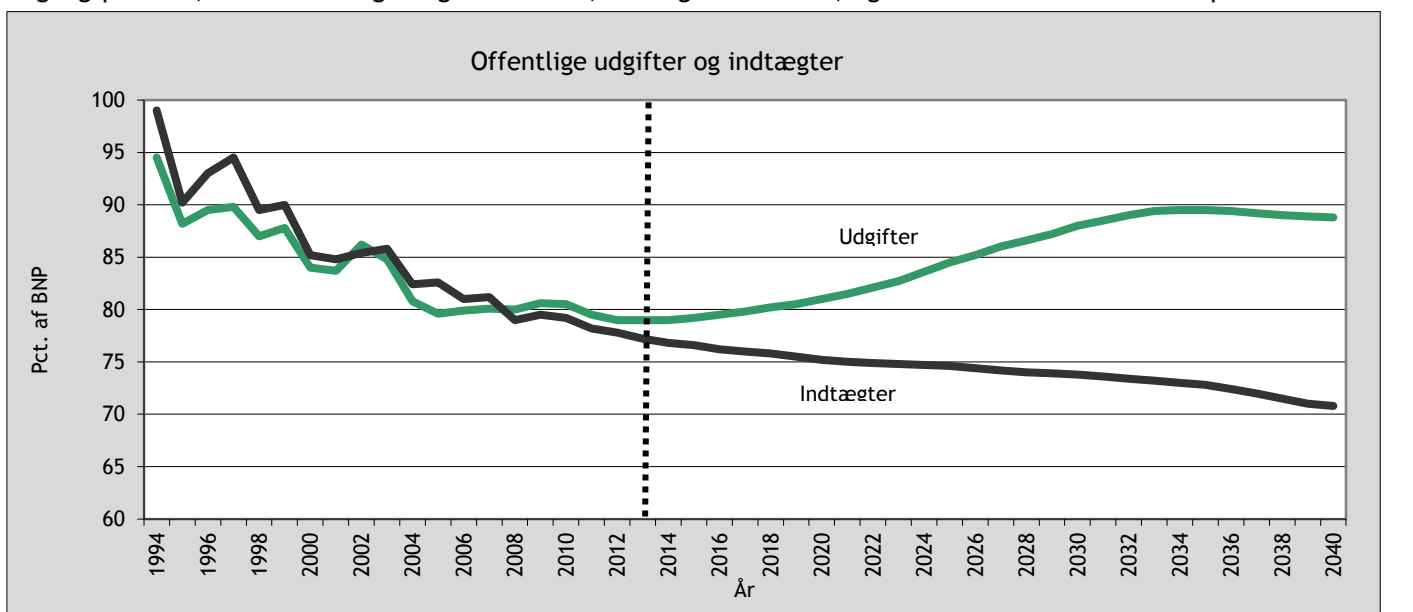
Samtidig kommer der til at ske et fald i antallet af personer i de erhvervsaktive aldersklasser med knap 10 pct. De årgange, der kommer ind på arbejdsmarkedet er mindre end de årgange, der bliver pensioneret. De erhvervsaktive yder de største skattebetalinger, og når de bliver færre medfører det alt andet lige fald i skattebetalingerne. Der kommer med andre ord en stor stigning i forsørgerbyrden, når færre erhvervsaktive skal betale for flere pensionister.

Stigningen i forsørgerbyrden bliver forstærket af migration. Gennem årtier er der som i andre lande sket en systematisk vandring fra små bosteder til store bosteder. Men for Grønland er der den særlige tendens, at der især fra de store byer sker en udvandring til især Danmark. Nettoudvandring af personer født i Grønland sker i alle aldersklasser, og i det seneste 10-år har det i gennemsnit været omkring 400 personer årligt. En reduktion af nettoudvandringen forudsætter, at der kommer til at ske en erhvervsudvikling og en kvalitetsforbedring af den offentlige service, som gør det interessant for flere at blive boende i landet eller flytte tilbage.

Det er også en stor strukturel udfordring, at uddannelsesniveaue er lavt. Kun omkring halvdelen af en ungdomsårgang får en kompetencegivende uddannelse, og det er meget mindre end i lande vi normalt sammenligner os med. Det lave uddannelsesniveau indebærer store paradoksproblemer på arbejdsmarkedet, idet mange ufaglærte er ledige eller underbeskæftigede, og samtidig er der stor mangel på uddannet og specialiseret arbejdskraft, som så må tilkaldes fra udlandet. En løsning af udfordringerne på uddannelsesområdet kræver en langvarig særlig indsats i både kommuner og selvstyre. Der er sket forbedringer i de seneste år, men både kvalitativt og kvantitativt skal der ske store forbedringer for at bringe os op mod et tilfredsstillende internationalt niveau.

Økonomisk Råd udarbejdede i 2010 en undersøgelse, som klart viste, at unge uden uddannelse i gennemsnit havde de laveste indkomster, og at unge med lange uddannelser havde de højeste indkomster. I midten lå unge med håndværksuddannelser og andre korte eller mellemlange uddannelser. Konklusionen var, at uddannelse betaler sig både for den enkelte unge og for samfundet. Derfor er den finanspolitiske udfordring, at samfundet på kort og mellemlangt sigt skal bruge flere ressourcer for at øge befolkningens indkomster på langt sigt.

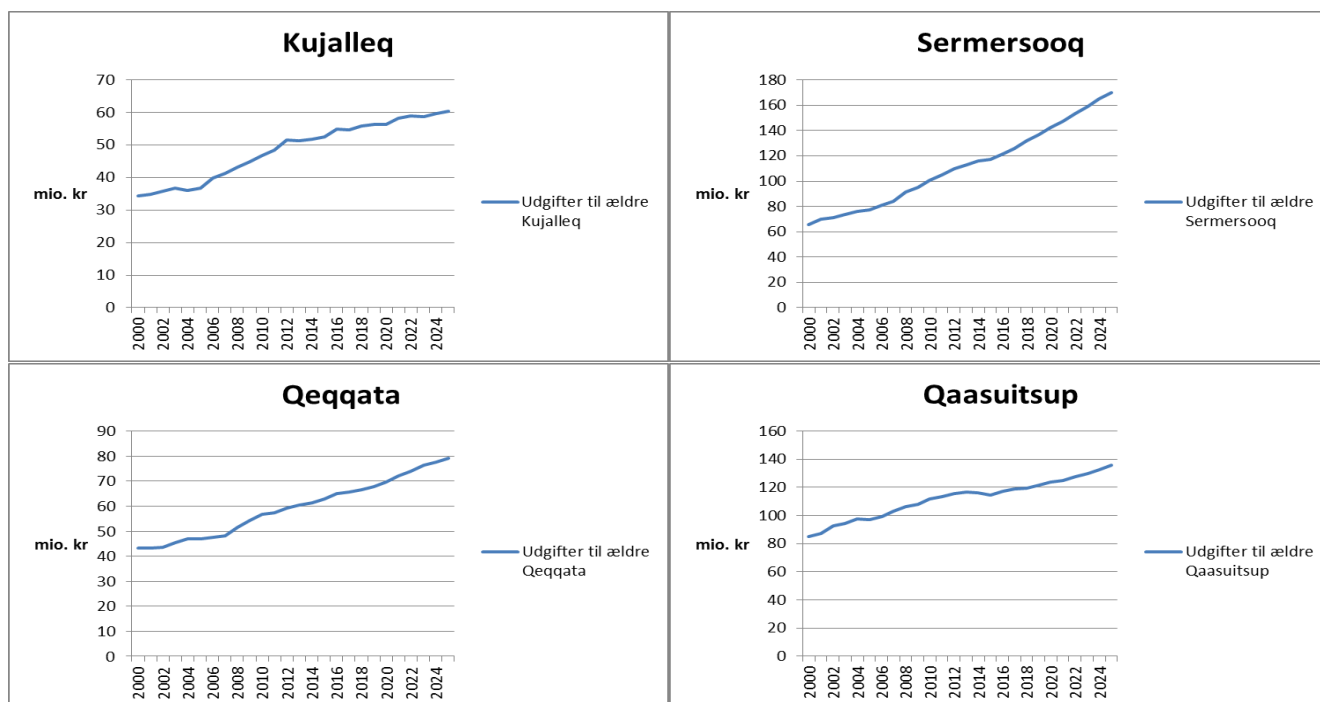
De centrale udfordringer for udviklingen af velfærdssamfundet kan sammenfattes i nedenstående figur, der indeholder konsekvenserne af en stigning i ældrebefolkningen og fald i den erhvervsaktive befolkning. Med andre ord er udgangspunktet, at de offentlige udgifter vokser, indtægterne falder, og dermed en uholdbar finanspolitik.



Figur 3, beregning af differencen på de offentlige finanser. Fra 2013 til 2040 baseret på fremskrivning. Kilde: PØB, 2010

Figuren er ikke en prognose for udviklingen, men viser, hvordan ubalancerne i den offentlige sektors økonomi tegner sig på nuværende tidspunkt. Udenlandske långivere og andre samarbejdspartnere vil ikke tillade store og systematiske underskud i en årrække, ligesom Inatsisartut og kommunalbestyrelserne ikke vil kunne tillade en uholdbar langsigtet udvikling. Figuren er dermed snarere en illustration af størrelsesordenen i de økonomiske indgreb, som kommuner og selvstyre tilsammen skal foretage i de næste årtier. En række økonomisk-politiske initiativer vil kunne bidrage til at reducere holdbarhedsspørgsmålet - men ingen enkeltinitiativer vil kunne løse det samlede holdbarhedsproblem.

De 4 kommuners udfordringer på ældreområdet er illustreret i nedenstående figur. Beregningerne er baseret på kommunernes regnskab 2011, de samlede omkostninger på ældreområdet. Ud over de store driftsomkostninger på ældreområdet kommunerne skal finansiere fremover, skal der også tages hensyn til anlægsomkostninger til plejehjem, der kan rumme den voksende befolkningsgruppe. Disse projekter finansieres for nuværende med 50 % af selvstyret og 50 % af kommunerne.



Figur 4, beregning af kommunale omkostninger på ældreområdet. Fra 2013 til 2025 baseret på fremskrivning. Kilde: Grønlands Statistik og egne beregninger.

Set ud fra en helhed for samfundet er der behov for at selvstyre og kommuner finder en samspilsform, som sikrer den økonomiske effektivitet. For at finde en holdbar løsning fremadrettet er centrale elementer en ny budgetsamarbejdsaftale og et nyt syn på den offentlige sektors struktur.

En model til at imødegå de fælles udfordringer og sikre en holdbar offentlig økonomi i kommunerne og selvstyret under ét, kan grundlæggende håndteres efter følgende principper:

- Fortsætte med at indgå i de etårige bloktilskudsaftaler mellem kommunerne og selvstyret, som lægger rammen for bloktilskuddet.
- Afskaffelse kommunernes skatteudskrivningsret og sikre kommunernes indtægtsgrundlag alene via bloktilskuddet.
- Indføre bindende udgiftslofter for den offentlige sektor, herunder kommunerne. Dette ville betyde en nærmere afgrænsning af vilkårene for at indføre udgiftslofter, herunder håndtering af meget konjunkturfølsomme udgiftsområder.
- Indgår flerårige økonomiaftaler med fælles mål.

Etårige økonomiaftaler.

En model baseret på etårige økonomiaftaler kan eventuelt suppleres med, at der i økonomiaftalen eller i direkte forlængelse af disse aftales fælles målsætninger på centrale områder. Etårige økonomiaftaler gør det imidlertid vanskeligt for kommunerne at etablere en mere langsigtet økonomisk styring og indebærer dermed en kortsigtet planlægningshorisont.

Omvendt giver dette en stor fleksibilitet, men giver erfaringsmæssigt også stor fokus på detailspørgsmål i bloktilskudssammenhæng og flytter dermed fokus fra tilrettelæggelsen af en udviklingspolitik, som tager højde for de fremtidige strukturelle udfordringer.

Afskaffelse af kommunernes udskrivningsret.

Afskaffelse af kommunernes udskrivningsret indebærer en radikal ændring i kommunernes indtægtsstruktur. Det vil antageligt opleves som en umyndiggørelse af kommunerne. Det indebærer også en risiko for, at kommunerne budgetmaksimerer. Dette princip blev foreslået af Skatte- og Velfærdscommissionen, og kan omvendt medføre nogle administrative gevinster og skabe et mere overskueligt system, hvor al udligning sker via bloktilskuddet. Det kan suppleres med en aftale om fælles målsætninger på centrale områder.

Indførelse af bindende udgiftslofter.

Bindende udgiftslofter er i stigende grad blevet introduceret i andre lande - og med rimelig succes - for at sikre efterlevelsen af en stram udgiftspolitik og dermed skabe økonomisk råderum til den fremtidige velfærd. Der vil skulle udvikles en for Grønland velegnet model, som både virker efter hensigten og opleves som rimelig i både kommunerne og selvstyret. Et bindende udgiftsloft kan suppleres med en aftale om fælles målsætninger på centrale områder.

Udgiftslofter er omvendt krævende at udforme og administrere i praksis. Samtidig er der muligheder for at omgå dem, hvilket vil stille krav om kontrol og dermed ekstra administration. Udgiftslofter er således kun brugbare, såfremt der er troværdige sanktionsmuligheder og vilje til at bruge disse, når de ikke overholdes. Endvidere er Grønland en meget lille økonomi med et spredt bosætningsmønster. Det betyder, at det eksempelvis indenfor sundhedsvæsenet vil være nødvendigt at opretholde en kapacitet med sengepladser, som ikke altid udnyttes fuldt ud. Tilsvarende gælder skolevæsenet. Det giver en begrænset omstillingsmulighed i forhold til at kunne tilpasse offentlige sektorer og områder, der er underlagt et udgiftsloft på en hensigtsmæssig og politisk acceptabel måde.

Indgåelse af flerårige økonomiaftaler med fælles mål.

Formålet med flerårige aftaler er, at der systematisk sker en fælles evaluering og beslutning om fremadrettede væksttiltag mellem kommunerne og selvstyret. Indenfor rammerne af en ansvarlig økonomisk udvikling skal målsætninger aftales om kvalitets- og effektivitetsforbedringer i den offentlige sektor, herunder målsætninger om investeringer og løft, der skal gives til strategiske områder. Centralt står også at sektorplaner koordineres og økonomisk prioriteres ind i den flerårige aftale.

Flerårige aftaler kan med fordel bygge på en aftale for det følgende budgetår + 3 budgetoverslagsår efter samme model, som anvendes i finansloven i dag. De i aftalen indeholdte udgiftspolitiske mål skal blandt andet tage højde for den demografiske udvikling og beskrive nogle fælles målsætninger for udgiftsudviklingen på centrale områder.

De flerårige aftaler skal suppleres af etårige driftsaftaler, der afløser de nuværende bloktilskudsafgifter. Disse aftaler skal indeholde rammer for finansiering af det kommende års drift, baseret på fremskrivninger af konjunkturer, løvbundne omkostninger, P/L fremskrivning, etc.

Flerårige økonomiaftaler kan af kommunerne opleves som en vis stramning og måske endda som en indblanding i dispositionsretten. Den kan også ses som et hensigtsmæssigt redskab til at sikre en bedre planlægningshorisont for kommunalbestyrelserne og den kommunale administration. De flerårige aftaler vil naturligt kunne suppleres med en eller flere aftaler om fælles målsætninger på centrale områder.

Her er blandt andet følgende områder oplagte at søge at få afstemt de udgiftspolitiske udviklingsmål og effektmål på:

- Administrative udgifter, herunder særligt koordination omkring fælles indsatser omkring blandt andet digitalisering, brug af fælles data og fælles adgang til rammeaftaler på indkøbsområdet.
- Uddannelsesområdet med særligt fokus på før-skoleområdet og folkeskolen, herunder afstemning af indsatser mellem kommunerne og selvstyrets enheder på disse områder.
- Arbejdsmarkedsindsatsen med særlig fokus på at sikre øget beskæftigelse og at få flere ind på arbejdsmarkedet, herunder aftale overordnede målsætninger mellem selvstyret og kommunerne.
- Socialområdet og forebyggelse med særlig fokus på at sikre en koordination i forhold til indsatsen på sundhedsområdet, der altovervejende ligger under selvstyret.
- Anlægsområdet, herunder bør der ske en bedre koordination mellem kommunerne og selvstyret og udarbejdes egentlige sektorplaner. Dette kunne være rullende 10 årige sektorplaner. Sådanne kan bidrage til at forbedre planlægningsmulighederne både i kommunerne og i selvstyret. De kan samtidig bane vejen for, at

ansvaret for større dele af anlægsområdet kan overgå til kommunerne, og de kan gøre det nemmere at finde en brugbar model for fordelingen mellem kommunerne.

Modellen med flerårige økonomiaftaler og deraf afledte aftaler om fælles mål på de nævnte områder kræver en klar overordnet styring og strammere koordineret proces. Modellen forudsætter derfor et mere direkte engagement fra den politiske og administrative topledelse i kommunerne og selvstyret, end der typisk er tilfældet ved indgåelsen af de nuværende bloktilkudsftaler.

- ❖ **Det anbefales at den politiske koordineringsgruppe drøfter hvilken af de 4 modeller der bedst varetager de udfordringer landet står over for.**
- ❖ **Relevante hensyn for valg af model:**
 - Den skal være troværdig og kunne bidrage effektivt til at løse de fælles udfordringer for at sikre en holdbar økonomisk udvikling.
 - Den skal være simpel og gennemskelig, til at administrere i praksis.
 - Den skal opleves som fair og afbalanceret i såvel kommunerne som i selvstyret.
- ❖ **Det anbefales at den politiske koordineringsgruppe drøfter en prioritering af 10-årige sektorplaner på alle forvaltningsområder, med henblik på at sikre et fællesoffentligt fokus og enighed omkring den langsigtede prioritering af de offentlige budgetter.**

3 NYE PRINCIPPER FOR BLOKTILSKUD OG UDLIGNING

PROBLEMSTILLING

Der er enighed om, at der på kort sigt skal foretages en ændring af fordelingen af bloktilskuddet og skatteudligningen, som sikrer en større økonomisk lighed mellem kommunerne. Fordelingen af midler fra de overtagne opgaver skal indgå i en samlet fordeling af bloktilskuddet. Det samme gælder eventuelle ændringer af refusionsordningerne (afsnit 4), som medfører en ændring af størrelsen af det kommunale bloktilskud. Effekter af opgavevaretagelsen, defineret ved de politiske målsætninger, skal kunne måles og evalueres og danne grundlag for finansiering af opgaverne. Det såkaldt udvidede totalbalanceprincip, (DUT) er beskrevet nærmere i kapitel 3 B. Princippet indebærer, at bloktilskuddet reguleres, når kommunerne ved ny lovgivning påføres udgifter eller bliver lettet for byrder eller der sker ændringer i kommunernes indtægtsgrundlag. Princippet foreslås konkretiseret i en ny aftale.

I det langsigtede perspektiv skal der opstilles en række principper for hvorledes kommunernes økonomiske grundlag kan reguleres fremadrettet ved en eventuel afskaffelse af den kommunale udskrivningsret til skatter, hvorefter kommunernes indtægtsgrundlag vil udgøres af bloktilskud. Principperne vil fx omhandle regulering ift. kommunernes indtægter, demografi og fordelingen af bloktilskuddet, herunder ved gennemførslen af storskalaprojekter. En overgang til at kommunerne modtager bloktilskud vil betyde, at bloktilskuddet ikke skal ændres ved skatte- og afgiftsomlægninger vedtaget af Inatsisartut.

Derudover skal bloktilskudsmodellen være så robust, at der kan ske en tilpasning til løsning af de overordnede strukturelle udfordringer, som den samlede offentlige sektor står over for, og således at virkningerne af konjunkturudsving (både opad og nedad) for kommunerne bliver reduceret.

Endelig gælder der overordnet for det kommunale bloktilskud og opgavevaretagelse, at der skal skabes synlighed og kunne aftales konkrete målsætninger for indsatsen på forskellige indsatsområder, herunder samspillet med selvstyret. Det kan eksempelvis være initiativer for udsatte børn og unge eller indsatsen for at sikre at flere unge fortsætter i uddannelse efter afslutningen af folkeskolen. Der skal være klare krav for opfølgningen på disse målsætninger.

Redegørelsen skal:

- A. Komme med forslag til en ændring af fordeling af bloktilskud og skatteudligning på det korte sigt, som beskrevet i det foregående. De økonomiske konsekvenser for kommunerne skal være velbelyst, herunder ved en indarbejdelse af ændringer af refusionsordningerne. Endvidere opstilles og uddybes principperne for det langsigtede perspektiv ved en eventuel afskaffelse af den kommunale udskrivningsret til skatter, som beskrevet i det foregående. Der opstilles forslag til hvorledes principperne kan udmøntes i en model.
- B. Klargøre overordnede principper for forudsætningerne for det kommunale bloktilskud og opgavevaretagelse, herunder at der skal skabes synlighed og kunne aftales konkrete målsætninger på særlige indsatsområder og sikres en effektmåling på indsatsen, i et samspil mellem kommunerne og Selvstyret. Herunder skal der udarbejdes et forslag til konkretisering af brugen det udvidede totalbalanceprincip (DUT) i en ny aftale.

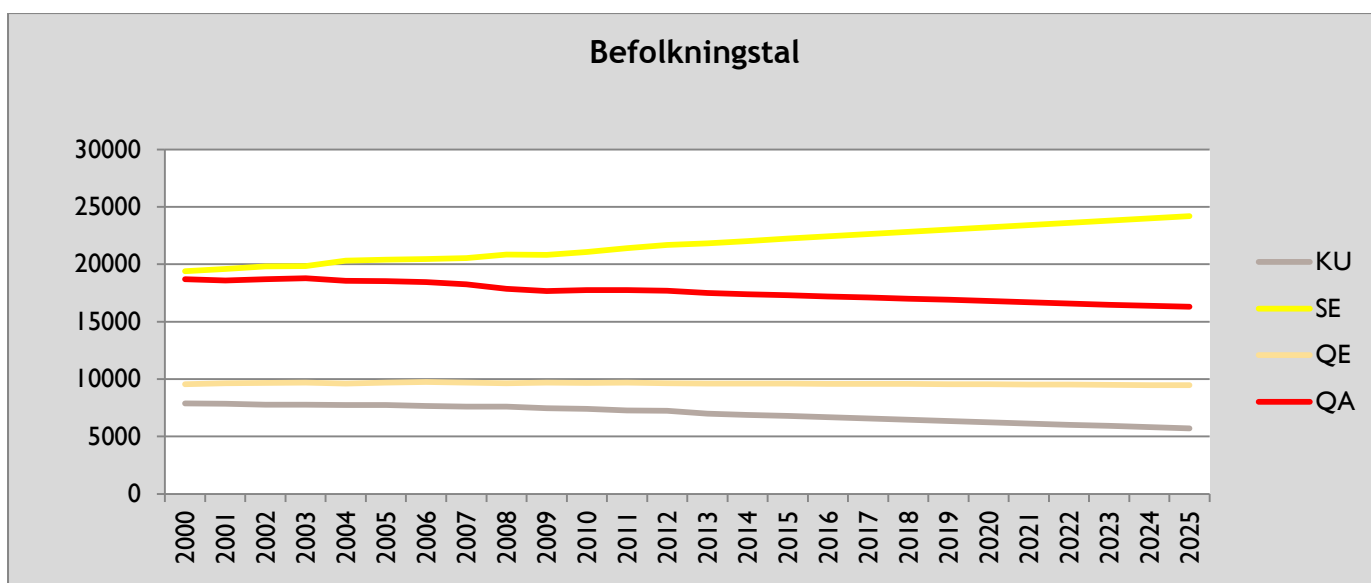
3 A. FORSLAG TIL ÆNDRINGER I BLOKTILSKUD OG UDLIGNING, 2014

Der har gennem de senere år været fremsat ønske om at ændre modellen for fordelingen af det kommunale bloktilskud og skatteudligningen, så der bliver en større grad af udligning af velfærden mellem de 4 kommuner. I det følgende præsenteres derfor et forslag til en ny model for bloktilskud og udligning.

Indledningsvist redegøres der kort for strukturen mellem kommunerne i forhold til bl.a. kommunernes indtægter pr. borger, befolkningsudvikling og -sammensætning. Efterfølgende redegøres der kort for overvejelserne omkring valg af forslag til ny model for bloktilskud og udligning, mens der afslutningsvis præsenteres et forslag til ny model og de økonomiske konsekvenser for kommunerne heraf.

Store forskelle mellem kommunerne

I nedenstående figur er befolkningstallet i kommunerne fremskrevet til 2025. Det fremgår af figuren, at Kommune Kujalleq kan forvente en nedgang i befolkningstallet på knap 30 % og Qaasuitsup Kommunia en nedgang på ca. 13 %. Derimod vil Kommuneqarfik Sermersooq have en stigning på knap 25 %. I Qeqqata Kommunia vil befolkningstallet været stort set uændret i perioden. Tendensen fra 2003-2013 fortsætter, der har været en betydelig fraflytning fra Qaasuitsup Kommunia og Kommune Kujalleq mod Kommuneqarfik Sermersooq over de seneste 10 år.



Figur 5, befolkningstallet for de 4 kommuner. Tallene er baseret på fremskrivning fra 2013 til 2025. Kilde: Grønlands Statistik

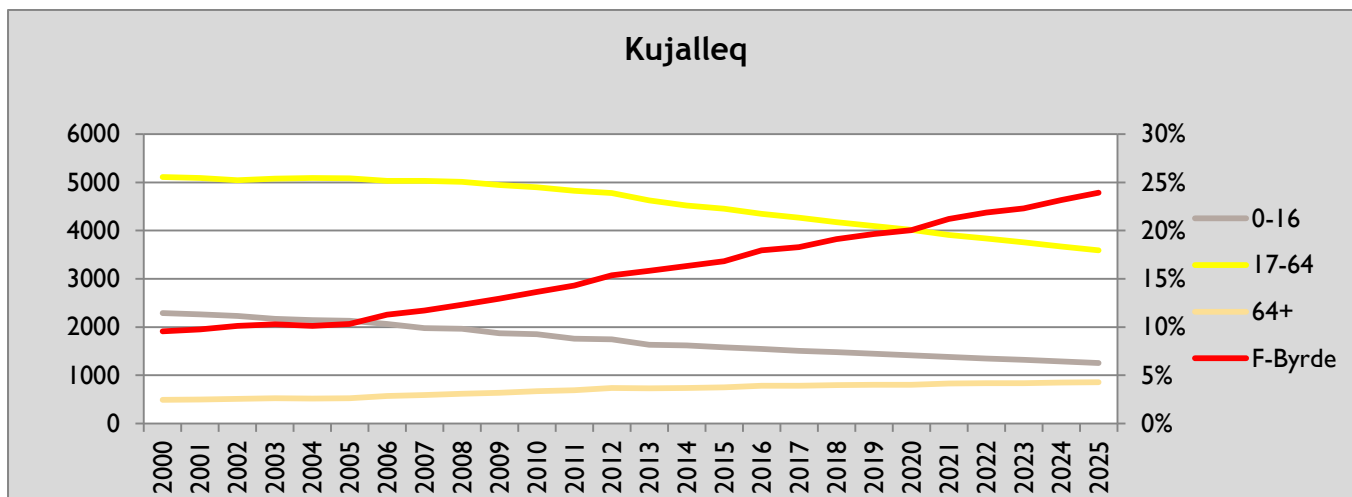
I nedenstående tabel fremgår befolkningstallet i kommunerne opdelt på 3 aldersgrupper. Det fremgår, at andelen af personer i den erhvervsaktive alder, 18-64 år, er 72 % i Kommuneqarfik Sermersooq, mens den er mellem 67 og 69 % i de 3 andre kommuner. Dermed er andelen af børn, unge og ældre væsentligt større i disse kommuner end i Kommuneqarfik Sermersooq. Det medfører alt andet lige større velfærdsudgifter i disse kommuner til driften af daginstitutioner, skoler og ældreomsorg end i Kommuneqarfik Sermersooq.

Befolkningens aldersfordeling i kommunerne pr. 1. januar 2013

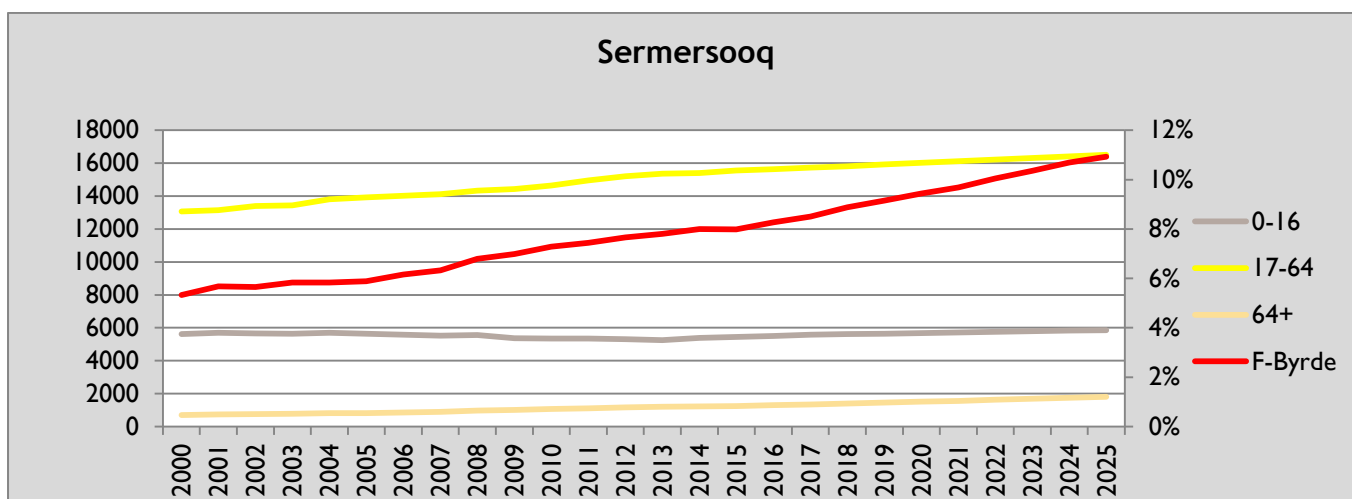
| | 0-17 år | 18-64 år | 65- år | I alt |
|--------------------------|---------|----------|--------|-------|
| Kommune Kujalleq | 25% | 65% | 10% | 100% |
| Kommuneqarfik Sermersooq | 25% | 69% | 5% | 100% |
| Qeqqata Kommunia | 26% | 66% | 8% | 100% |
| Qaasuitsup Kommunia | 27% | 64% | 8% | 100% |
| I alt | 23% | 69% | 7% | 100% |

Figur 6, Kilde: Grønlands Statistik

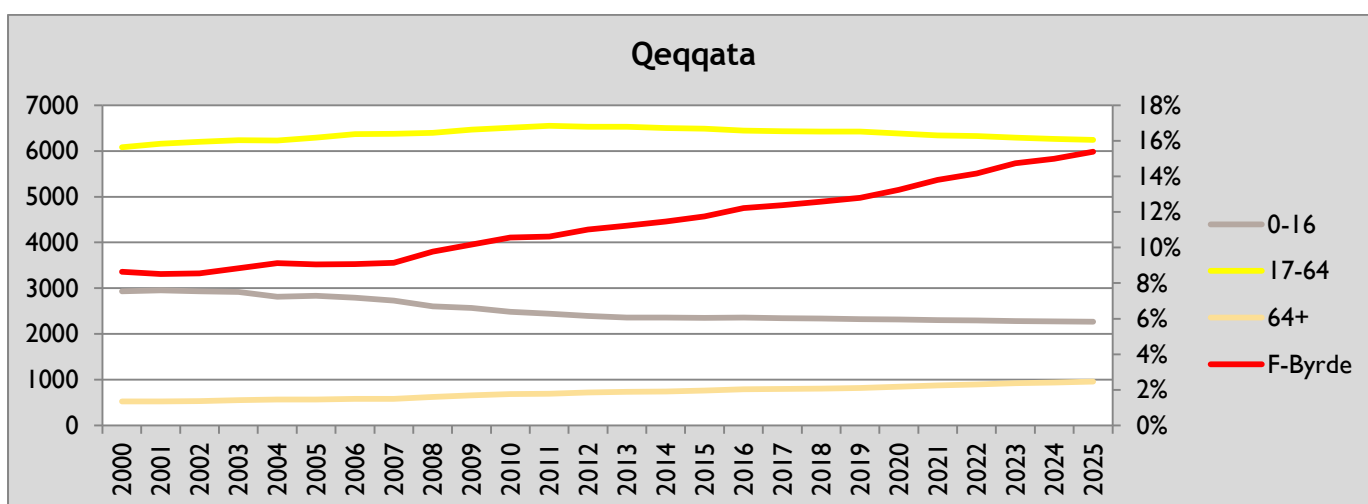
For yderligere at illustrere den nuværende og kommende ulighed mellem de 4 kommuner, er der udarbejdet en fremskrivning for befolkningstilvæksten i de tre aldersgrupper der har betydning for kommunernes indtægter og udgifter.



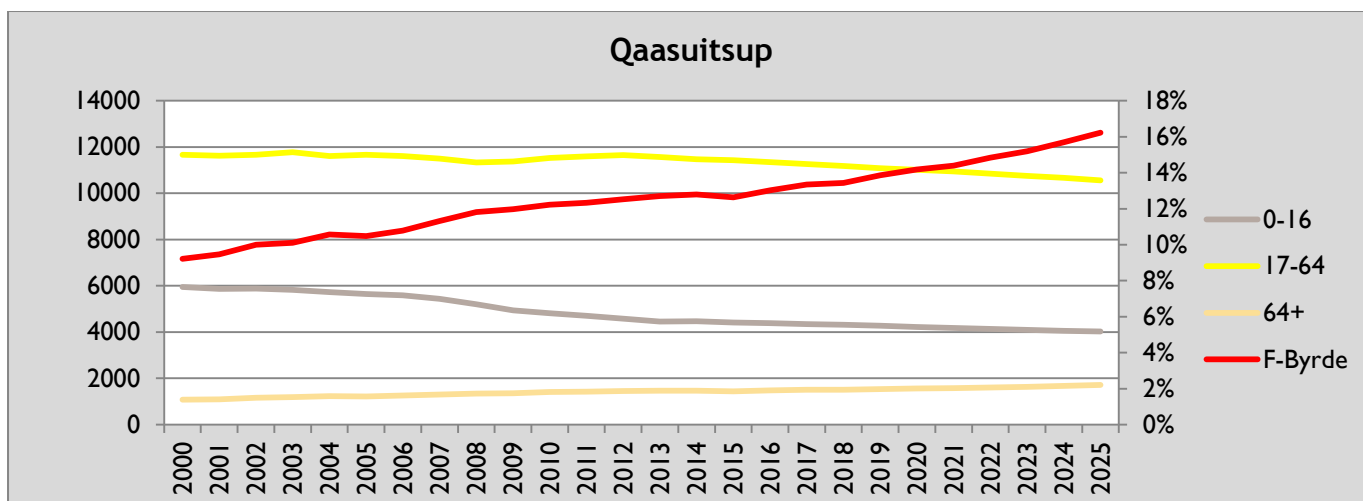
Figur 7, fremskrivning af tre aldersintervaller og beregning af forsørgerbyrden. Kilde: Grønlands Statistik, egne beregninger.



Figur 8, fremskrivning af tre aldersintervaller og beregning af forsørgerbyrden. Kilde: Grønlands Statistik, egne beregninger.



Figur 9, fremskrivning af tre aldersintervaller og beregning af forsørgerbyrden. Kilde: Grønlands Statistik, egne beregninger.



Figur 10, fremskrivning af tre aldersintervaller og beregning af forsørgerbyrden. Kilde: Grønlands Statistik, egne beregninger.

Befolkningsfremskrivningerne viser meget klart, at ældrebyrden stiger markant i alle 4 kommuner, men at kun Sermersooq får en øget tilgang af borgere i den erhvervsaktive alder og dermed også, en stigning i antallet af børn og skolesøgende. To kommuner får et faldende børnetal, hvilket påvirker institutions- og skoleområdet.

Et væsentligt nøgletal er forsørgerbyrden³. Kujalleq stiger med 14 % -point, fra 10 til 24. Sermersooq med 6 % -point, fra 5 til 11. Qeqqata med 6 % -point, fra 9 til 15. Og Qaasuitsup med 7 % -point, fra 9 til 16.

I nedenstående tabel er vist kommunernes samlede indtægter i 2010 og 2011 opgjort pr. borger.

Indtægter pr. borger i kommunerne i 2010 og 2011

| Beløb i kr. | Kommune Kujalleq | Kommuneqarfik Sermersooq | Qeqqata Kommunia | Qaasuitsup Kommunia |
|-------------|------------------|--------------------------|------------------|---------------------|
| 2010 | 53.463 | 63.148 | 55.477 | 55.353 |
| 2011 | 60.168 | 67.069 | 60.366 | 61.389 |

Figur 11, Kilde: De kommunale regnskaber, www.kanukoka.gl

Det skal bemærkes, at kommunerne 1. januar 2011 overtog driften af handicapområdet. Det gav anledning til en stigning i bloktilskuddet, og derfor steg kommunernes indtægter mærkbart fra 2010 til 2011.

Indtægterne pr. borger var i 2011 omkring 10 % højere i Kommuneqarfik Sermersooq end i de 3 andre kommuner. Samtidig var den kommunale skatteprocent 25 % i Kommuneqarfik Sermersooq og Qeqqata Kommunia i 2011, mens den var 28 % i Kommune Kujalleq og Qaasuitsup Kommunia. De angivne skatteprocenter for 2011 er med undtagelse af Qeqqata Kommunia uændrede i kommunerne i 2013. Qeqqata Kommunia hævede sin kommuneskat fra 25 til 26 % i 2012 med henblik på at finansiere en udvidelse af Sisimiut Havn.

Det fremgår af ovenstående, at de kommunale indtægter pr. indbygger i 2011 er godt 10 % højere i Kommuneqarfik Sermersooq end i de øvrige kommuner, hvilket må betegnes som værende en meget stor forskel. Men samtidig gælder der, at de økonomisk dårligst stillede kommuner, Kommune Kujalleq og Qaasuitsup Kommunia, skal løfte større velfærdsopgaver end Kommuneqarfik Sermersooq, da disse kommuner har en større andel af børn, unge og ældre. Disse 2 kommuner forekommer at være fanget i en negativ spiral i form af fraflytning og stigende skattetryk.

Til illustration af forskellene i kommunernes indtægter pr. borger viser beløbene i nedenstående tabel, hvor stort et beløb der skulle omfordeles mellem kommunerne for at der er den samme størrelse af indtægter pr. borger i alle kommunerne. Det fremgår, at der ville skulle overføres mange midler fra Kommuneqarfik Sermersooq til de 3 andre kommuner for at det skulle blive opnået.

Beløb til omfordeling ved lige store indtægter pr. borger

| Beløb i mio. kr. | Kommune Kujalleq | Kommuneqarfik Sermersooq | Qeqqata Kommunia | Qaasuitsup Kommunia |
|------------------|------------------|--------------------------|------------------|---------------------|
| 2010 | 34,9 | -108,0 | 25,0 | 48,1 |
| 2011 | 22,7 | -82,8 | 27,6 | 32,5 |

Figur 12, Kilde: De kommunale regnskaber, www.kanukoka.gl og egne beregninger

³ Forsørgerbyrden, et udtryk for forholdet mellem børn og ældre i forhold til antallet af borgere i den erhvervsaktive alder.

Den nuværende model for bloktilskud og udligning

Udligningsordningens formål er at udligne forskelle i kommunernes indtægter, mens bloktilskuddet anvendes til at udligne forskelle i kommunernes udgifter. Bloktilskuddet forhandles hvert år mellem Naalakkersuisut og KANUKOKA og fordeles mellem kommunerne i forhold til indbyggertal og forsørgerbyrde, (Antallet af personer fra 0-17 og over 65 år).

Udligningen er et fordelingspolitisk instrument, der omplacerer midler fra de mere velstillede kommuner til de mindre velstillede. Der omfordes efter en formel baseret på landsgennemsnittet af personskatteindtægter. Har en kommune indtægter på over 115 % af landsgennemsnittet, afleveres indtægter til de kommuner der har indtægter på under 90 % af gennemsnittet. I praksis ligger Sermersooq over 115 % og bidrager til udligningen. De to modtagere er Kujalleq og Qaasuitsup, mens Qeqqata hverken giver eller modtager, da deres gennemsnit er 93 %. Udligningen gælder kun for personskatteindtægter, indtægter fra den fælleskommunale skat og selskabs- og udbytte-skat, fordeles efter samme model som bloktilskuddet. Alle 4 kommunerne modtager således i større eller mindre grad udligning på disse to områder.

Overvejelser omkring en ny model for bloktilskud og udligning

Baggrunden for at ændre modellen for bloktilskud og udligning er et ønske om at skabe en større lighed mellem kommunerne. Ligheden er ikke alene et spørgsmål om økonomisk lighed, men er også spørgsmålet om lige muligheder for borgerne. Der er således en vægtig demokratisk vinkel på ønsket om at ændre metoden for bloktilskud og udligningsordning.

Den nugældende udligningsordning udligner ikke 100 % mellem kommunerne. Det betyder, at der opstår en strukturel økonomisk skævhed mellem kommunerne. Kommune Kujalleq og Qaasuitsup Kommunier får således et strukturelt underskud, da det faktiske udgiftsbehov er større end den faktiske indtægt fra udligningen. Konsekvensen er en skattedrivende effekt for at skaffe de indtægter som mangler. Det omvendte gør sig gældende i Qeqqata Kommunia og Kommuneqarfik Sermersooq. Her er indtægterne større end udgiftsbehovet, hvilket kan få en udgiftsdrivende effekt på at gøre udgiftsrammen større.

Principperne i den nuværende model for bloktilskud og udligning er relativt simple. Imidlertid udgøres det kommunale landkort i Grønland kun af 4 kommuner, hvor Kommuneqarfik Sermersooq må betegnes som værende velstående, Qeqqata Kommunia som gennemsnitlig, mens Kommune Kujalleq og Qaasuitsup Kommunier er dårligt stillede. Derfor er det overordnede mål for modellen, at der skal overføres midler fra Kommuneqarfik Sermersooq til Kommune Kujalleq og Qaasuitsup Kommunier. Dette mål sikrer princippet om at fordele bl.a. bloktilskuddet fordelt efter befolkningstallet vægtet med forsørgerbyrden. Det er endvidere teknisk muligt at ændre modellen, så udligningen mellem kommunerne kan øges eller begrænses. En omfordeling efter en ny model, bør i et vist omfang også tage hensyn til Sermersooq som hovedstadskommune og det vækstbehov der er i Nuuk, særligt i forhold til behovet for en tilstrækkelig infrastruktur og efterspørgslen på boligområdet.

Overvejelserne om valg af ny model har derfor været at det skulle sikre en forenkling af det nuværende system og samtidig skabe grundlag for øget udligning. Samtidigt skal tilgangen til en ændret model være så bred som mulig og kunne inddrage andre relevante faktorer end de nuværende.

Der kan medtages mange faktorer i forbindelse med nye modeller for udligning og bloktilskud. Nedenstående er anført nogle af de elementer der kan indgå i det forestående arbejde:

- 1) Kommunernes borgeres bidrag til Selvstyret i form af skatter og afgifter.
- 2) Skatteudligning og fælleskommunal skat.
- 3) Kommunernes borgeres forbrug af Selvstyrets offentlige overførselsindkomster.
- 4) Direkte tilskudsordninger.
- 5) Krydssubsidiering.
- 6) Skatteudgifter.

Det væsentlige i forbindelse med en ny ordning er, at den er gennemskuelig og så retfærdig som mulig. Og samtidigt stadig efterlader rum for det kommunale incitament og metodevalg i forhold til deres individuelle behov.

Overvejelser i forbindelse med en ny model for bloktilskud og udligning og økonomiske konsekvenser

Nedenstående ændringer af det nuværende udligningssystem indgår i overvejelserne til ny model for bloktilskud og udligning:

- Tilskuddene i forbindelse med de aftalte udlægnings af vidtgående specialundervisning, PPR og handicapområdet til kommunerne skal også fordeles i en ny bloktilskudsmodel
- Udligningen af personskat afskaffes

- Den fælleskommunale skat forhøjes fra 6 til 15 %

Ved overdragelsen af områderne for vidtgående specialundervisning, PPR og handicapområdet blev midlerne fordelt efter Selvstyrets senest afholdte udgifter til områderne i de enkelte kommuner. Det kan være hensigtsmæssigt at fordele midlerne på denne måde i forbindelse med en overdragelse af store udgiftsområder, så ingen kommune rammes uforholdsmæssigt som følge af overtagelsen af et område. Imidlertid er denne fordelingsmåde et øjebliksbillede af udgiftsniveauet, som ikke er meningsfyldt at fordele midlerne efter på langt sigt. De overtagne områder er nu kommunale driftsopgaver på lige fod med det øvrige skolevæsen og ældreomsorg mv. Derfor skal fordelingen af de overtagne områder indarbejdes i fordelingen af det øvrige kommunale bloktilskud.

I forhold til den kommunale skatteudligning gælder der i dag, at der med udligningen af personskat og den fælleskommunale skat er to former for udligning af den samme skattekilde. Årsagen hertil er historisk betinget, hvor der blev indført en fælleskommunal skat til fordeling mellem kommunerne i 1987. Udligningen af personskat eksisterede allerede på det tidspunkt.

Udligningen af personskat foreslås afskaffet, da det er mere hensigtsmæssigt og gennemskueligt kun at have en udligningsordning for denne skattekilde. Samtidig er udligningen af personskat generelt ikke hensigtsmæssigt udformet. Således udføres udligningen for fx 2013 på baggrund af tal for indkomståret 2010. Det medfører, at en kommune først bliver kompenseret for en nedgang i provenuet fra personskatten med 3 års forsinkelse. Endvidere er udligningen af personskat i forholdet 90/115 % asymmetrisk fra år til år, da de ikke velstående kommuner det ene år kan modtage en udligning på 90 % af det gennemsnitlige indkomstgrundlag, mens det efterfølgende år kan være fx 87 % alt efter fordelingen af indtægter fra personskat kommunerne i mellem.

Med afskaffelsen af udligningen af personskat bliver systemet mere gennemskueligt og hensigtsmæssigt indrettet. Samtidig foreslås den fælleskommunale skat hævet fra 6 til 15 % som kompensation for afskaffelsen af udligningen af personskat. Beregningerne i det følgende er udført under forudsætning om, at de enkelte kommuner nedsætter kommuneskatten tilsvarende, så det samlede skatteniveau er uforandret.

Nedenfor præsenteres de økonomiske konsekvenser for kommunerne med de foreslåede ændringer. Beregningerne er udført for perioden 2010-2013, da det giver et bedre billede af konsekvenserne at se dem over en længere periode. Opmærksomheden bør derfor være på gennemsnittet for perioden 2010-2013, da de økonomiske konsekvenser svinger noget for enkelte år, især som følge af ændringer i udligningen af personskat mellem årene. Beregningerne er udført som om, at områderne for vidtgående specialundervisning, PPR og handicapområdet var overført til kommunerne i hele perioden 2010-2013. Desuden er effekten af skatteomlægningen rullet tilbage, så bloktilskuddet forhøjes med 27,5 mio. kr. i 2013 og provenuet for den budgetterede afregning af kommuneskat er nedsat tilsvarende.

Samlede økonomiske konsekvenser for kommunerne ved ny model

| Beløb i 1.000 kr. | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 |
|--------------------------|---------|---------|---------|---------|
| Kommune Kujalleq | 18.814 | 24.200 | 15.215 | 10.519 |
| Kommuneqarfik Sermersooq | -30.945 | -34.531 | -32.335 | -12.404 |
| Qeqqata Kommunia | 2.454 | -1.606 | -3.337 | -2.041 |
| Qaasuitsup Kommunia | 9.678 | 11.937 | 20.457 | 3.928 |
| I alt | 0 | 0 | 0 | 2 |

| Gennemsnit 2010-2013 |
|-------------------------|
| 17.187 |
| -27.554 |
| -1.133 |
| 11.500 |

Figur 13, Kilde: Egne beregninger

Kommuneqarfik Sermersooq vil i gennemsnit miste knap 28 mio. kr. og Qeqqata Kommunia en mio. kr. årligt ved den skitserede omlægning, mens Kommune Kujalleq vil vinde godt 17 mio. kr. og Qaasuitsup Kommunia knap 12 mio. kr. Eksemplet ovenfor er blot af de scenarier der kan træde i kraft i forbindelse en ny model for udligning.

Til illustration af denne virkning kan det oplyses, at værdien af en skatteprocent har udgjort godt 7,2 mio. kr. årligt i Kommune Kujalleq, 36,2 mio. kr. i Kommuneqarfik Sermersooq, 11,6 mio. kr. i Qeqqata Kommunia og 16,8 mio. kr. i Qaasuitsup Kommunia i gennemsnit i perioden 2010-2013.

I nedenstående oversigt fremgår de økonomiske konsekvenser for kommunerne når den fælleskommunale skat hæves med et procentpoint og den kommunale skat sænkes tilsvarende.

Økonomiske konsekvenser - for hver ene procentpoint den fælleskommunale skat hæves og den kommunale skat sænkes tilsvarende

| Beløb i 1.000 kr. | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 |
|--------------------------|---------|---------|---------|---------|
| Kommune Kujalleq | 2.599 | 2.904 | 3.080 | 3.427 |
| Kommuneqarfik Sermersooq | -12.042 | -12.245 | -12.159 | -12.069 |
| Qeqqata Kommunua | 1.188 | 815 | 692 | 766 |
| Qaasuitsup Kommunua | 8.255 | 8.525 | 8.388 | 7.876 |
| I alt | 0 | 0 | 0 | 0 |

| Gennemsnit 2010-2013 |
|-------------------------|
| 3.002 |
| -12.129 |
| 865 |
| 8.261 |

Figur 14, Kilde: Egne beregninger

I nærværende fremstilling er der fokuseret på at redgøre for udviklingen og forskellene mellem kommunerne og argumentere for indholdet i forslaget til ny model for bloktilskud og udligning. I forhold til de økonomiske konsekvenser for kommunerne, så er det udelukkende de samlede resultater som præsenteres. Der er derfor udarbejdet et baggrundsnotat, som redegør nærmere for de økonomiske konsekvenser for kommunernes bloktilskud, skat og skatteudligning ved den foreslåede model.

Afslutningsvis skal det nævnes, at anbefalinger om ændringer af de gældende refusionsordninger beskrives i afsnit 4 B. Vedtages ændringer af refusionsordningerne, vil disse også skulle indarbejdes i bloktilskuddet, og de vil få betydning for fordelingen af bloktilskuddet. Der er mulighed for, at disse institutioner vil overgå til 100 % takstbetaling fra 2014. Det er i den forbindelse særlig væsentligt at være opmærksom på, at overgangen vil medføre en særlig stor udgift for Kommuneqarfik Sermersooq, hvilket man skal være opmærksom på i det videre arbejde med forslaget til ny model for bloktilskud og udligning.

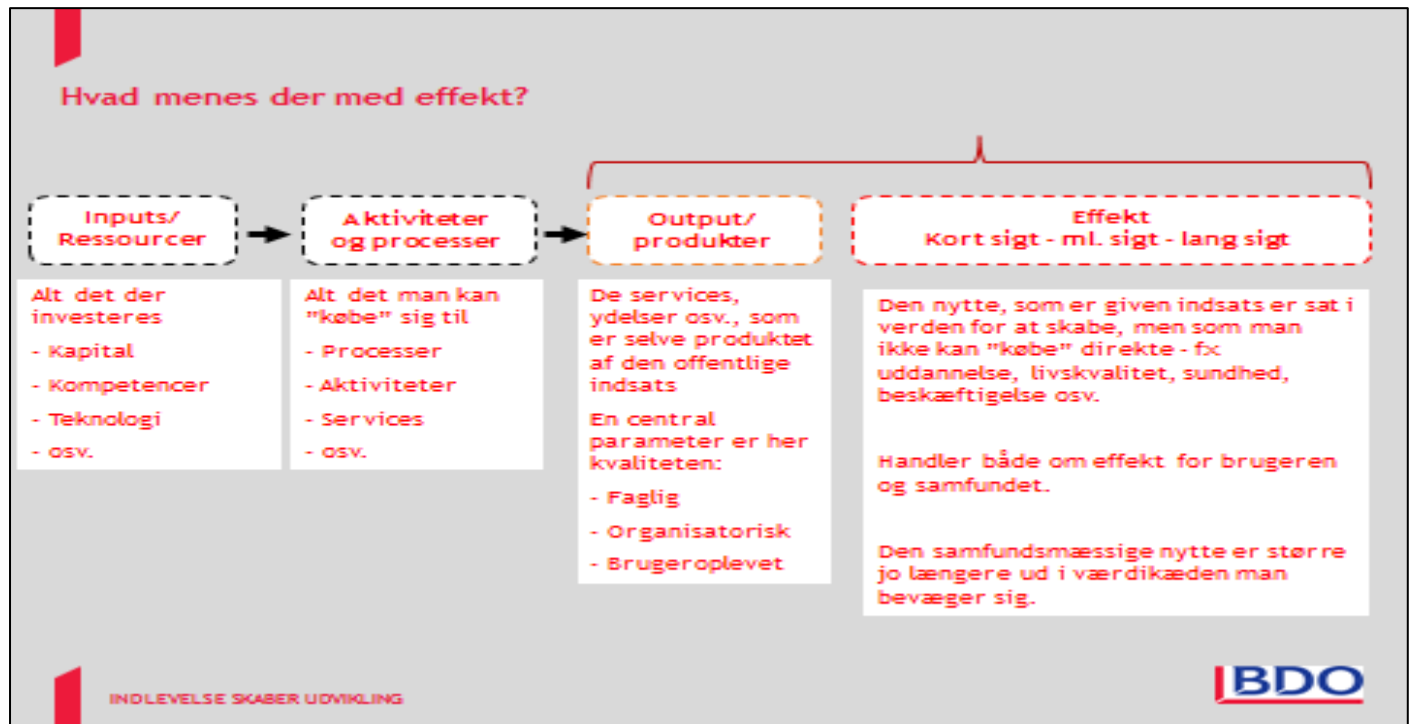
- ❖ **Den politiske koordineringsgruppe bør opnå enighed om en ændret udligningsmodel, der både sikre en større lighed mellem de 4 kommuner, og samtidigt sikre et kommunalt incitament til fortsat udvikling.**

3 B. PRINCIPPER FOR EFFEKTMÅLING OG FORSLAG TIL REGULERING EFTER DUT PRINCIPPER

Principper for effektmåling

Den offentlige sektors opgaveløsninger og effektivitet skal have et serviceeftersyn. Der er brug for at tilvejebringe styringsredskaber for løbende at forbedre den offentlige sektors præstationer og effekter. Styring er ikke kun et spørgsmål om prioritering og overholdelse af bevillinger. Det er nok så meget et spørgsmål om opfølgning på om man nærmer sig målene for de enkelte politikområder og om god anvendelse af de mange ressourcer i den offentlige sektor. Eksempelvis skal folkeskolen ikke kun måles på hvor mange ressourcer den anvender men i højere grad på, om eleverne opnår de ønskede færdigheder, som kan måles i trintests, afgangsprøver fra folkeskolen og påbegyndelse og færdiggørelse af uddannelser efter endt skolegang.

Det er ambitionen at integrere såkaldte Key Performance Indicators (KPI) i styringen af den offentlige sektor. Det vil sige nøgletal for præstationer og målopnåelse på væsentlige politikområder for.



Figur 15, beskrivelse af formålet med effektmålinger, Kilde: BDO.

Formålet med præstations- og effektmåling er grundlæggende at styrke den offentlige sektors evne til at skabe værdi for borgere og samfund. Det sker ved at skabe sammenhæng mellem afsatte ressourcer, igangsatte aktiviteter og produktionen af ydelser for at få så store effekter ud af indsatsen som muligt. Formålet er med andre ord at skabe mere værdi for de afsatte ressourcer gennem øget omkostningseffektivitet og at øge organisationens legitimitet. Det forudsætter en styringsmodel, hvor der sker forbedring i prioriteringer, øget ansvar, større gennemsigtighed og systematisk læring.

De konkrete virkemidler er typisk en kombination af elementer, nemlig:

- Klare målsætninger for præstationer både for anvendelse af ressourcer og for producerede ydelser og afledte effekter af indsatsen. For at opstille klare mål skal man skabe klarhed om, hvilke forandringer man vil skabe for hvilke målgrupper og med hvilke typer af indsatser.
- Redskaber til måling af effekter og præstationer, herunder
 1. Relevante KPI for input, output og afledte effekter
 2. Klare, effektive og praktiske procedurer for indsamling og bearbejdning af denne information
 3. Fælles IT-redskaber, der kan understøtte dokumentationen af de opstillede KPI'er
- Målsætninger og dokumentation udvikles og tilpasses i faste årlige centrale beslutningsprocesser mellem selvstyret og kommunerne for at
 1. Skabe bedre grundlag for styring i forbindelse med beslutninger
 2. Give informationer til selvstyre, kommuner og borgere om målsætninger og udvikling i KPI med henblik på beslutninger om fremtidige indsatser
 3. Give grundlag for regulering af ressourcetilførsel eller fordeling af decentrale kompetencer

Indførelse af et sådant styringsystem stiller krav til den organisatoriske kapacitet på både politisk og administrativt niveau. Administrativt skal der opstilles, indsamles og analyseres på dokumentation af præstationer og effekter af indsatserne, og politisk vil det forudsætte en kultur med fokus på prioritering, præstationsmåling og effektvurdering i de centrale beslutningsprocesser.

Udvikling af organisatorisk kapacitet er tidskrævende og forudsætter en stærk ledelsesmæssig prioritering i et langvarigt udviklingsforløb. Styringsmetoder, dokumentationsgrundlag og vurderinger af effekterne fra indsatser skal løbende overvejes og udvikles. Det vil stille større krav til både selvstyre og kommuner - og en sådan kvalitativ udvikling er helt nødvendig for at skabe grundlag for løsning af de store holdbarhedsudfordringer den offentlige sektor står over for.

- ❖ **Det anbefales, at der på overordnet plan aftales hensigt og principper for en øget anvendelse af præstations- og effektstyring i samarbejdet mellem selvstyret og kommunerne.**
- ❖ **Det anbefales, at der udvælges en række sektorer/politikområder, der kan tjene som pilotprojekter for præstations- og effektstyring.**
- ❖ **Det anbefales, at ansvaret for udvikling af de konkrete KPI'er samt styringsinstrumenter placeres hos den administrative koordineringsgruppe.**

Det udvidede totalbalance princip, (DUT).

DUT er en reguleringsmekanisme, der sikrer at bloktilskuddet reguleres når selvstyret gennemfører regelændringer, der påvirker kommunernes økonomi. Bloktilskuddet justeres, så det svarer til de udgiftsmæssige konsekvenser for kommunerne. Princippet gælder begge veje, både når kommunerne påføres omkostninger, eller bliver lettet for en opgavebyrde og dermed kan reducere omkostningerne.

DUT medvirker til:

- At beslutninger og finansiering hænger sammen, når selvstyret gennemfører regelændringer, der har konsekvenser for kommunernes økonomi.
- At kommunernes budgetter beskyttes, når der sker ændringer i opgavevaretagelsen.
- At kommunernes økonomi sikres stabilitet.
- At der sker en bedre styring af de samlede offentlige omkostninger.
- At beslutningstagerne er opmærksomme på incitamentsstrukturen når der lovgives.

Den gældende budgetsamarbejdsaftale⁴ mellem selvstyret og kommunerne, har som mål at sammenflette den økonomiske udvikling i kommunerne med den nationale økonomiske politik. Aftalen indeholder en forpligtigelse til gensidig orientering og forhandling om konsekvenser af nye tiltag. Desuden skal der ifølge aftalen sikres et fælles datagrundlag for analyser og konsekvensberegninger. En anbefaling om høring og konsekvensberegning af nye lovforslag, er beskrevet i kapitel 8 i denne redegørelse.

Selv om den gældende budgetsamarbejdsaftale beskriver elementer der indgår i DUT, anbefales det at en ny aftale meget specifikt beskriver hvordan disse principper skal anvendes og under hvilke forudsætninger. Især skal der skabes grundlag for aftaler om, hvilke data der ligger til grund for konsekvensberegninger af nye tiltag. Redegørelsens anbefalinger i kapitel 6 skal danne grundlag for et fælles validt grundlag for sådanne beregninger.

Konsekvensberegninger på nye love, forordninger, bekendtgørelser og cirkulærer, skal forelægges for de 5 faggrupper. Beregningerne afleveres til den administrative koordineringsgruppe, der sikrer at konsekvenserne medtages i de overordnede forhandlinger om bloktilskuddet. Når der er behov for politiske drøftelser af mere overordnet karakter, tages emnerne op i den politiske koordineringsgruppe.

- ❖ **Det anbefales at DUT principperne formaliseres i en ny samarbejdsaftale, så det tydeligt fremgår hvordan og under hvilke vilkår de anvendes.**

⁴ Aftale om budgetsamarbejde mellem Grønlands Hjemmestyre og de Grønlandske Kommuners Landsforening, 2003

4 FORENKLING AF REFUSIONS- OG TILSKUDSOMRÅDET

PROBLEMSTILLING

Kommunerne får på en række områder tilskud, primært til drift. Redegørelsen skal afdække, om kommunerne og selvstyret på disse områder - hver især eller samlet - har tilstrækkeligt incitament til at sikre en opgaveløsning, der giver effekter i overensstemmelse med målsætningerne.

Der er mange centrale puljer i selvstyret, hvor kommunerne efter ansøgning helt eller delvist kan få finansieret projekter. Det administrative arbejde med ansøgninger, projektbeskrivelser, etc. er stort, både i selvstyret og kommunerne. Udover et stort administrativt arbejde fører denne praksis for hyppigt også til, at der kun er få måneder til at gennemføre aktiviteterne i og til, at der ikke sker en evaluering af aktiviteterne som grundlag for prioriteringer for de følgende år.

Endvidere skal redegørelsen afdække, om de offentlige ydelser til borgere er hensigtsmæssigt reguleret og giver incitamenter til at stå til rådighed for arbejdsmarkedet.

Redegørelsen skal:

- A. Analysere de områder, hvor selvstyret yder tilskud til kommunerne, med henblik på at danne beslutningsgrundlag for en mere effektiv opgavevaretagelse og en mindre bureaukratisk administration. Redegørelsen skal også anbefale nye modeller for fremtidig administration og finansiering af områderne på baggrund af analysen.
- B. Gennemgå og vurdere, om indretningen af refusionsordningerne (herunder refusionsprocenterne) giver tilstrækkelige incitamenter til at sikre en effektiv opgaveløsning. Og komme med forslag til en ny model for administration og finansiering af refusionsområderne, på baggrund af vurderingen.
- C. Vurdere om de offentlige ydelser til flere grupper af borgere, er hensigtsmæssigt reguleret.

4 A. OPGAVEVARETAGELSE OG ADMINISTRATION AF TILSKUDSOMRÅDERNE

På en række områder yder selvstyret tilskud til kommunal drift. Enten som direkte tilskud, eller som tilskud til projekter af kortere eller længere varighed.

Eksempelvis beregnes driftstilskuddet til Piareersarfiit hvert år i oktober måned. Beregningen sker på baggrund af en beregningsmodel, kommunerne og det daværende Hjemmestyre blev enige om ved etableringen af Piareersarfiit i 2006. For at fremtidssikre modellen og tage højde for den store forskel på størrelsen af de enkelte Piareersarfik forslås det, at opkvalificeringsdelen af driftstilskuddet tilføjes et element af aktivitetsjustering, samt en nøgle for den demografiske udvikling på målgruppen. Driftstilskuddet vil stadig være fast, for at dække de faste driftsomkostninger, mens den øvrige del af tilskuddet til opkvalificering vil blive aktivitetsafhængig. Ved at indbygge en aktivitetsjusteret del af opkvalificeringsbidraget vil tilskuddet automatisk falde eller stige, hvis antallet af elever på Piareersarfik forløb skulle ændre sig i fremtiden. Der er endvidere problematisk, at lærlingeområdet nu er den del af den samlede finansiering, fremfor den tidligere ordning, hvor dette område var adskilt fra driftstilskudsmodellen.

På finansloven er der på flere områder afsat midler i form af puljer, hvor kommunerne kan søge tilskud:

- Mobilitetsfremmende ydelser.
- De regionale udviklingsmidler, (RUS).
- Midler til en styrket indsats på børne- og ungeområdet, (BUS).
- En række puljer på det sociale område, primært til forebyggelsesformål.

Administrationen af tilskudsmidlerne sker generelt ved, at kommunerne aflægger et regnskab når et tilskudsberettiget projekt er fuldført. Regnskabet kontrolles efterfølgende i det ansvarlige departement. Dertil kommer krav om revisionspåtegning og årsberetning. For enkeltstående større projekter kan den administrative byrde være begrundet. Men for en del af de projekter der søges bevillinger til, anses det administrative arbejde for at være uhenigtsmæssigt stort. Flere projekter på socialområdet er flerårige, men kræver alligevel en årlig procedure, som gældende for projekter der kan holdes inden for et finansår. Endvidere er tidsfristerne for ansøgninger til de sociale puljer og de efterfølgende tilsagn om bevillinger uhenigtsmæssige. Ansøgningsfristen er 15. december, og der udmeldes tilsagn 15. januar året efter. Dette er ikke effektivt i forhold til den kommunale planlægning af initiativer, der er afhængige af tilskud fra puljerne.

Det er en generel opfattelse i kommunerne, at områder hvor der ydes tilskud fra selvstyret, i større omfang bør reguleres af en overordnet ramme, fremfor den nuværende detailstyring. Dette vil give plads til en kommunal prioritering, der afstemmes i forhold til kommunernes individuelle behov. Det er herunder kommunernes opfattelse, at Selvstyrets centraladministration har vanskeligt ved at opnå den nødvendige kvalificerede vurdering af kommunernes behov for tilskud, hvis tilskuddene udmøntes så specifikt, som der i dag er eksempler på nu. Dette kan både være et problem på tilskuds- og refusionsområderne.

Der har de sidste to år været udført en ekstraordinær indsats for ledige. Ledighedsindsatsen sker i et samarbejde mellem selvstyret og kommunerne, hvor kommunerne er medfinansierende. Hver kommune har en underskrevet aftale, hvori ledighedsinitiativerne beskrives, samt hvilken effekt initiativet forventes at opnå. Hvert år bliver effekten af de forskellige initiativer målt og afrapporteret, så der sker en løbende tilpasning af initiativerne. Afregningen af midlerne til kommunerne sker efter fremsendelse af regnskab for de enkelte initiativer. Dette er forbundet med en vis administrativ byrde for kommunerne, men sikrer til gengæld, på kort og lang sigt, effektmåling af indsatsen.

For nogle af tilskudsområderne gælder, at der ikke foretages en systematisk effektmåling af om tilskuddene lever op til de forudsætninger de gives under. Koalitionsaftalen fremhæver brug af effektmålinger, (KPI), som et værktøj der fremover skal sikre dokumentation for at de afsatte midler også anvendes effektivt og resultaterne kan måles, dette gælder også på andre fællesoffentlige områder. Der skal defineres klare målsætninger og det skal være muligt at måle om midlernes anvendelse lever op til disse. Emnet er yderligere beskrevet i kapitel 3 B.

- ❖ **Det anbefales at tilskudsområderne analyseres, med henblik på at skabe et beslutningsgrundlag for en mere effektiv opgavevaretagelse og mindre bureaukratisk administration af områderne.**
- ❖ **Af beslutningsgrundlaget skal det fremgå, om området bør omfattes af bloktilskuds aftalen, eller fortsat bestå som selvstændige ordninger.**
- ❖ **Analysen skal omfatte en anbefaling til effektmåling af tilskudsmidlerne.**

4 B. Opgavevaretagelse og administration af refusionsområderne

Kommunerne modtager på en række områder refusioner fra selvstyret. I BDO's analyse af effektiviseringsmuligheder i den offentlige sektor, blev det fremhævet af både kommuner og selvstyre, at der er et potentiale ved at gentænke denne ordning. Det er blevet fastlagt i kommissoriet for redegørelsen for en ny budgetsamarbejdsaftale mellem kommuner og selvstyre, at det skal afdækkes om refusionsordningerne er hensigtsmæssige, både i forhold til de administrative ressourcer der bindes i opgaverne, samt om den nuværende ordning indeholder tilstrækkelige incitamenters for den udførende part.

Refusionsordningerne medfører mange regler, procedurer og snitflader både indenfor - og mellem de administrative niveauer med øget administration og bureaukrati til følge. På de 8 lovbundne ydelser på socialområdet, der er omfattet af refusionsordninger, modtager kommunerne refusion på mellem 50 og 100 % af de udlagte udgifter. På refusionsområderne skal kommunerne oftest betale først og derefter indhente refusionen, hvilket giver flere håndtering af de samme regninger.

Der er tale om nedenstående refusionsordninger, med refusionsprocenten fra selvstyret nævnt først, den kommunale andel sidst.

- Barsels dagpenge, 90/10
- Børnetilskud, 100/0
- Boligsikring, 60/40
- Alderspension, 90/10
- Førtidspension, gammel ordning, 90/10
- Førtidspension, ny ordning, 50/50
- Underholdsbidrag, 100/0
- Revalidering, 50/50

På førtidspensionsområdet er der særlige problemer med incitamentsstrukturen. Da offentlig hjælp ydelser stort set er 100 % kommunalt finansierede, kan der være en økonomisk fordel for kommunerne til at overføre borgere til passiv forsørgelse via førtidspensionsordningen.

Som det er fremhævet i kapitel 3A, sker reguleringen af refusionerne på baggrund af tal der er 2 år gamle. Det er utilfredsstillende at der ikke kan reguleres og ydes refusion på baggrund af aktuelle tal. Det kræver et fælles datagrundlag, der er beskrevet i kapitel 6D.

En række af disse ydelser er fuldt ud reguleret af lovgivning og levner ikke mulighed for skønsmæssige afgørelser. Det bør derfor være muligt at automatisere sagsbehandlingen og udbetalingen af disse ydelser, uanset hvilken myndighed der har ansvaret for opgavevaretagelsen fremadrettet. For at minimere administrationen af refusionsområderne, kan der overvejes en løsningsmodel hvor kommunerne har en indstillende sagsbehandling og selvstyret via en automatiseret kontrol, foretager afgørelse og udbetaling.

På revalideringsområdet er det vanskeligt at sikre reelle revalideringsmuligheder i mange mindre byer og bygder. Langt de fleste arbejdspladser er offentlige institutioner eller offentligt ejede virksomheder. Området bør gennemgås og evalueres, for at sikre en bredere vifte af revalideringsmuligheder.

Den nuværende boligsikringsordning giver i et presset boligmarked, mulighed for kassetækning hos udlejere. Ordningen skal revurderes, så det offentlige via ordningen ikke medvirker til at presse udlejningspriserne op.

Skatte- og Velfærdskommissionen påpeger, at der skal ske en oprydning og på sigt en afskaffelse af refusionsordningerne, idet disse for nuværende skaber unødigt administration og incitamentsproblemer.

Som for tilskudsområderne gælder det, at kommunerne bør have en overordnet ramme, hvorefter der kan prioriteres lokalt og i henhold til de kommunalpolitiske pejlemærker. Kommunerne kan med en sådan løsning, anlægge en helhedsorienteret betragtning på opgaverne og ikke være afhængige af departementale hensyn.

- ❖ **Det anbefales at refusionsordningerne vurderes med hensyn til eventuel 100 % kommunal finansiering for at mindske de administrative omkostninger og for at skabe overensstemmelse mellem ansvaret for opgaven og det finansielle ansvar.**
- ❖ **Af beslutningsgrundlaget skal det fremgå, om de 8 områder alle omfattes af bloktilskudsaftalen, eller nogle fortsat består som selvstændige ordninger.**
- ❖ **Områderne boligsikring og revalidering skal gennemgås og der skal fremlægges alternative modeller for en mere effektiv og omkostningsbesparende opgaveløsning.**

4 C. VURDERING, REGULERING AF OFFENTLIGE YDELSER, SPECIFIKKE BORGERGRUPPER

Hensigten med ydelser der gives som "Offentlig hjælp", er at skabe et økonomisk sikkerhedsnet for borgere der ikke kan klare sig på anden vis. Offentlig hjælp gives enten i form af ydelser af akut karakter, eller som mere varig hjælp, hvor faste udgifter og forsørgelse dækkes.

Ydelserne gives som hovedregel til personer der er ledige og aktivt jobsøgende. Men kan i særlige tilfælde omfatte personer der er uarbejdsdygtige, eller af andre årsager ikke står til rådighed for arbejdsmarkedet. For personer der er på ydelser af mere varig karakter, skal der udarbejdes handlingsplaner med henblik på at få etableret en fast tilknytning til arbejdsmarkedet. Dette kræver socialfaglig ekspertise.

Den maksimale grænse for offentlig hjælp er 65 % af mindstelønnen for ufaglærte, efter SIK overenskomsten, eller omkring 9.100,- pr. måned. Ydelsen er skattepligtig, men underlagt regler der i praksis gør, at ydelsen kan udgøre 90 % af mindstelønnen, såfremt der ikke betales skat af anden indtægt. Der henvises til skatte- og velfærdskommissionens betænkning kapitel 6, hvor der er bekræftet en række eksempler på udmåling af offentlig hjælp.

Betænkningen fremhæver at der for især to grupper, familier med mange børn og familier med høje faste offentlige eller sociale ydelser, kan være et begrænset incitament til at tage lønnet arbejde. Dette skyldes dels, at lønindkomst modregnes krone for krone i den offentlige ydelse, dels at ydelserne suppleres med underholdsbidrag og børnetilskud, som ikke modregnes. I mange tilfælde betyder en lav lønindtægt eller udpræget sæsonarbejde, en reel nedgang i den disponible indkomst.

Fiskere og fangere er en gruppe der kræver særlig opmærksomhed, da de som udgangspunkt ikke står til rådighed for arbejdsmarkedet. Når kvoterne er opbrugt, er der sjældent flere indkomstmuligheder. Endvidere gælder, at denne gruppe ikke må optjene mere end 50 % af deres indtægt fra andre erhverv end fiskeri og fangst, såfremt de skal bibeholde deres erhvervsbevis. Reglen begrænser denne gruppes muligheder for alternative indtægtskilder og lægger et pres på de offentlige ydelser.

Skatte- og velfærdskommissionen anbefaler at området offentlig hjælp ændres, så systemet giver incitament til en større grad af selvforsørgelse. Dermed understøttes en positiv udvikling, både for de berørte borgere, men også for samfundsøkonomien som helhed. Det må ikke kunne betale sig at være på offentlige ydelser, fremfor at være aktiv deltager på arbejdsmarkedet.

❖ **Det anbefales at nedenstående anbefalinger behandles i de relevante temagrupper der er beskrevet i kapitel 2 A. Den administrative koordineringsgruppe skal aflevere en indstilling til ny model for offentlig hjælp, inden udgangen af 2013, til den politiske koordineringsgruppe.**

- Samspelet mellem boligsikring, børnetilskud og daginstitutionsbetaling skal ændres, så det tilgodeser incitamentet til at påtage sig et arbejde.
- Skønsmæssig udmåling af offentlig hjælp skal minimeres, ydelserne skal være regelbaserede. Herunder skal der fastlægges ensartede retningslinjer for betingelserne vedrørende tilbagebetaling.
- Socialfaglig ekspertise skal sikres gennem kompetenceudvikling af personalet på området.
- Alle sikringsydelser skal være skattepligtige, så de er sammenlignelige og gennemskuelige.
- Indstilling af en model for beregning af offentlig hjælp, der tager hensyn til de meget varierende indkomster mange borgere har i løbet af et år. Modellen skal give incitament til opsparing og opstille retningslinjer for tilbagebetaling af sociale ydelser der er givet på grundlag af sæsonudsving.

5 ANSVARSFORDELING PÅ ANLÆGS- OG BOLIGOMRÅDET

PROBLEMSTILLINGER

Der er særlige udfordringer på anlægsområdet. Der bruges mange ressourcer på ansøgninger og dokumentation og kommunernes flerårige anlægsinvesteringsoversigter er vanskelige at udarbejde, når selvstyrets andel af bevillingerne vedtages i finansloven. Tilsvarende har selvstyret ikke sikker viden om, hvorvidt kommunerne har afsat bevil-linger til den kommunale finansieringsandel.

I strukturreformbetænkningen indstilles det, at store dele af anlægsområdet overføres til kommunerne, og der er påbegyndt en udredning omkring styring af anlægsprojekter.

Anlægsområdet skal vurderes på 6 delområder:

- ❖ Organisering af boligområdet. Ansvarsfordeling og finansiering.
- ❖ Udeståender fra strukturreformbetænkningens anbefalinger om overdragelse af anlægsområdet.
- ❖ Anlægsopgaver, der fællesfinansieres af selvstyret og kommunerne.
- ❖ Vedligeholdelseefterslæb på offentlige bygninger og anlæg. Sikring af, at der afsættes og reserveres mid-ler til opretholdelse af kapitalapparatet overalt i den offentligt ejede bygningsmasse
- ❖ Anlæg og drift af skoler og skolehjem.
- ❖ Anlæg og drift på børne- og ældreområdet, institutioner, plejehjem og ældreboliger.

Redegørelsen skal vurdere om den gældende ansøgningsprocedure, når kommunerne ansøger anlægsprojekter til finansloven, er hensigtsmæssig. Herunder er der behov for et forslag til, hvordan fremover kommunerne og selvstyret på relevante områder bedst kan koordinere arbejdet med at få prioriteret og skabt et hensigtsmæssigt flow i planlægning og udbud af anlægsprojekter samt sikret en hensigtsmæssig finansiering.

Redegørelsen skal:

- A. Komme med anbefalinger til en model, hvor fællesfinansierede anlægsprojekter afskaffes.
- B. Anbefale en løsning, der kan sikre at der ikke opstår nye efterslæb for vedligeholdelse på anlægsområdet.
- C. Vurdere om placeringen af ansvaret for boligområdet er hensigtsmæssig og anbefale en model for det frem-tidige ansvar på boligområdet.
- D. Komme med anbefalinger til principper for overdragelse af anlægsområder til kommunerne, herunder;
 - Vurdere, om der er smådriftsulemper og tab af ekspertise ved en kommunal overtagelse af de re-spektive anlægsområder.
 - Vurdere, om kommunerne har den fornødne finansielle og administrative kapacitet for at kunne va-retage anlægsområder, der overvejes overført.

5 A. ANSVARET FOR VARETAGELSE AF ANLÆGS- OG BOLIGOMRÅDET

Anlægsområdet generelt

Muligheden for gennem gode anlægsinvesteringer at understøtte det overordnede politiske mål om øget selvstændighed, også økonomisk, og en mere lige udvikling i landet hæmmes i dag af:

- Der findes i dag ikke et tilstrækkeligt omfang af sektorstrategier og deraf afledte sektorplaner, som understøtter de overordnede politiske mål og sikrer en strategisk tilgang til det offentliges samlede anlægsinvesteringer. Langsigtet strategisk planlægning er afgørende for både selvstyret og kommunernes anlægsbudgetter.
- Samspillet på anlægsområdet med især kommunerne er generelt svagt udviklet og bør forbedres for at sikre en mere sammenhængende og mere langsigtet planlægning, der tager højde for den demografiske udvikling og den politiske prioritering om en mere lige udvikling i landet.
- Det samme gælder samspillet mellem kommunerne, selvstyret og de selvstyrejede eller nettostyrede virksomheder. Der er ingen koordination af det offentliges anlægsplaner og følgerne når andre offentlige myndigheder eller virksomheder skal tilpasse sig anlægsprojekter, bliver ofte u hensigtsmæssige og kortsigtede løsninger.
- På infrastrukturområdet er der med afsæt i blandt andet transportkommissionens betænkning ikke truffet beslutning om den overordnede struktur på henholdsvis lufthavns- og havneområdet.
- Fællesoffentligt finansierede projekter medfører store administrative byrder i form af refusionsopgørelser og bilagskontrol.
- Kommunerne har med den nuværende model et begrænset incitament til at indarbejde vedligeholdelse i fællesfinansierede anlægsprojekter.
- Selvstyret har tilsvarende ikke et incitament til at indarbejde den efterfølgende drift i anlægsfasen.

Konsekvensen af den manglende fællesoffentlige koordinering på anlægsområdet er, at anlægsprojekter ikke styres hensigtsmæssigt. Projekterne bliver ofte dyrere end forudset, når der ikke tages hensyn til de lokale forhold. Især påbegyndelse af et byggeri midt i vinterperioden gør projekter unødvendigt dyrere end beregnet, men er en konsekvens af den manglende koordinering. Den store administrative byrde der er forbundet med løbende refusioner på de fællesoffentlige projekter er ikke hensigtsmæssig. Dels er der tale om dobbeltadministration, dels benytter selvstyret og kommunerne sig af to forskellige regnskabssystemer, så afstemning af de to myndigheders bogføring gøres vanskelig.

Procedurerne der fastlægger kommunernes ansøgninger til det kommende års finanslov er ikke hensigtsmæssig. Kommunerne ansøger 1. marts til det kommende års anlægsplanlægning på finansloven. Erfaringsmæssigt kommer kun en begrænset del af de ansøgte projekter på finansloven. Kommunerne er ikke involveret i selvstyrets prioritering af anlægsopgaverne og søger derfor ofte medfinansiering til langt flere anlægsprojekter end kommunerne selv har afsat i deres budgetter. Nedenstående illustrerer de kommunale anlægsønsker til finanslov 2014-2017.

| Kommunalt ansøgte projekter. 1.000 kr. | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | I alt |
|----------------------------------------|---------|---------|---------|---------|---------|
| Boligområdet | 154.950 | 201.025 | 155.900 | 110.500 | 620.375 |
| De kommunale områder | | | | | |
| Børn og ungeområdet | 25.450 | 15.250 | 0 | 0 | 40.700 |
| Kulturområdet | 12.100 | 11.400 | 4.900 | 3.000 | 31.400 |
| Socialområdet | 25.655 | 49.618 | 21.378 | 1.000 | 97.651 |
| Miljøområdet | 41.000 | 31.000 | 6.000 | 0 | 78.000 |
| Skoleområdet | 6.100 | 4.000 | 4.000 | 4.000 | 18.100 |
| Kollegier/skolehjem | 28.200 | 22.000 | 19.000 | 0 | 69.200 |
| Infrastruktur | 0 | 30.000 | 30.000 | 30.000 | 90.000 |
| Byggemodning | 61.330 | 74.200 | 16.000 | 12.000 | 163.530 |
| Selvstyreområder | | | | | |
| Havneområdet | 41.300 | 11.300 | 0 | 0 | 52.600 |
| Lufthavne | 9.000 | 255.000 | 250.000 | 50.000 | 564.000 |
| Nukissiorfiit | 22.600 | 51.100 | 78.000 | 48.000 | 159.700 |

Figur 16, kommunalt ansøgte anlægsprojekter til finanslov 2014, Kilde: Finanslovsforslag 2014.

Samlet set er der ansøgt anlægsprojekter for over 2 mia.

Kommunerne har store ønsker om investeringer, der dækker landsdækkende formål, og som derfor er et selvstyreanliggende. Det gælder f.eks. på havne- og lufthavnsområdet. Kommunernes ønsker om aktiviteter kan være legitime i sig selv, men risikoen er, at den grundlæggende planlægning og prioritering ikke tilgodeses.

Men da kommunerne ikke kender selvstyrets prioritering af anlægsområdet, søges der bredt på alle de projekter der kan opnås medfinansiering til og som indgår i kommunernes sektorplaner. Først når finansloven er vedtaget, kan kommunerne justere deres budgetter i overensstemmelse hermed. Og det sker ultimo november, med ikrafttrædelse 1. januar. Først derefter kan der påbegyndes forhandlinger med ressortdepartementerne om de fællesfinansierede projekter. Det medfører ofte, at projektet først kan påbegyndes i slutningen af budgetåret.

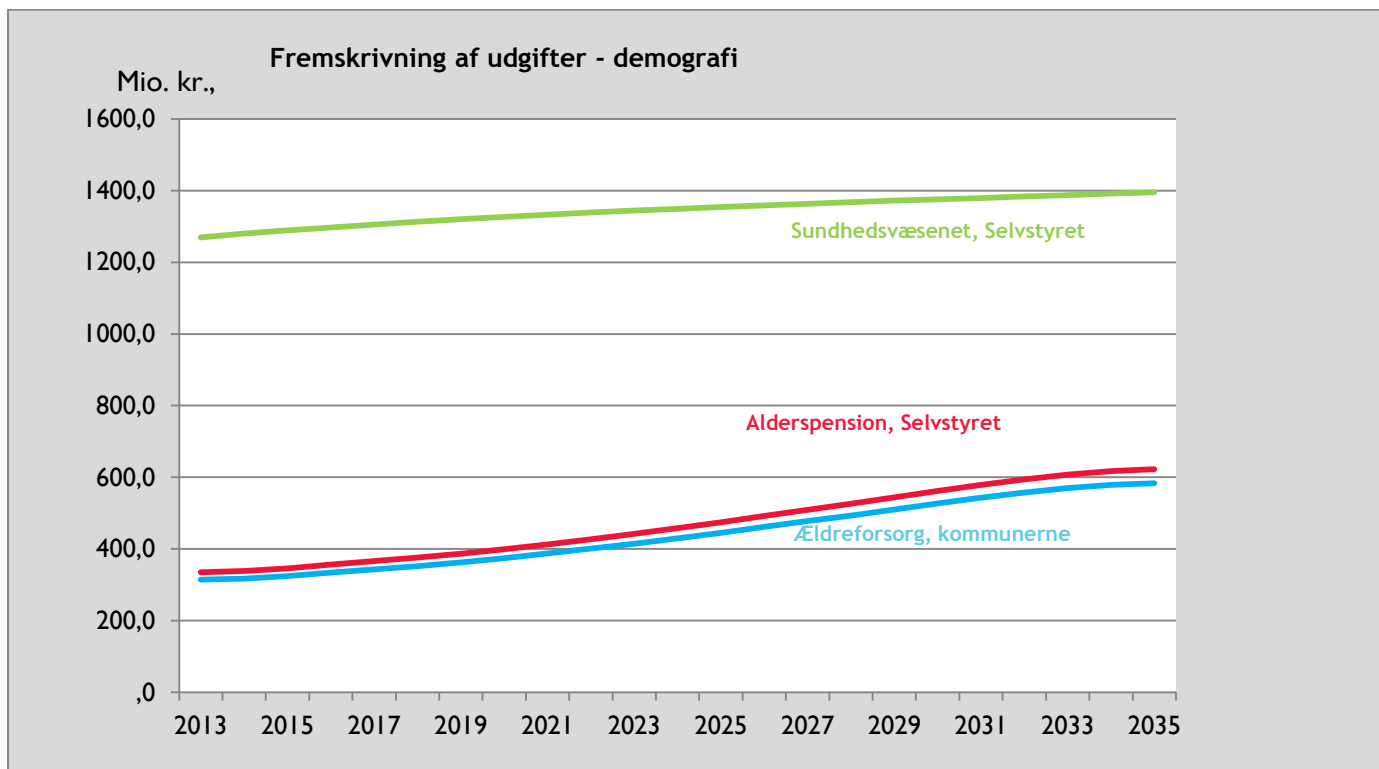
Sammenhængen mellem den fysiske og den økonomiske planlægning skal styrkes. Som et resultat af strukturreformen i 2009 har de nye fire storkommuner indenfor de seneste år udarbejdet planstrategier og nye digitale kommuneplaner. Der er sket et betydeligt løft af den kommunale planlægning herunder en øget dialog og involvering af befolkningen i forhold til samfundsudviklingen. Kommuneplanen er den samlede overordnede plan for kommunens udvikling, der skaber et overblik over kommunens mål og sektorplaner og hvordan disse er tænkt udmøntet i en konkret, fysisk planlægning. Udfordringen er dels, at koordinere Selvstyrets centrale mål, sektorplanlægning og helt overordnede rammer for samfundsudviklingen med den kommunale planlægning og, dels integrere den langsigtede fysiske planlægning med den økonomiske planlægning i form af finanslov, årlige budgetforhandlinger og prioriteringer i kommunernes.

Med udgangspunkt i koalitionsaftalen og den fremlagte økonomiske politik skal der på alle væsentlige områder udarbejdes langsigtede sektorstrategier og - planer. Det skal ske under hensyntagen til de økonomiske og politiske målsætninger og de grundlæggende tendenser med en stigende ældrebefolkning, øget urbanisering og konsekvenser af eventuelle storskalaprojekter, der kan komme til at påvirke investeringsmønstret.

Desuden anbefales, at der gennem lovgivning eller forpligtende aftaler mellem selvstyret og kommunerne sikres, at der gennemføres løbende og systematisk vedligeholdelse og fornyelse af offentlige bygninger og anlæg.

Disse langsigtede sektorplaner skal aftales i den politiske koordineringsgruppe, så den nationale strategi kan koordineres med de tilsvarende kommunale strategier. Dette må nødvendigvis være gældende for alle anlægsprojekter, uanset hvilken sektor der er tale om. Uanset om anlægsprojekter er fællesfinansierede, selvstyrefinansierede eller rent kommunale, er det nødvendigt med en fællesoffentlig koordination. Dette gælder også for de selvstyrejede virksomheder, især Nukissiorfiit, der formelt har ansvaret for forsyning med el, vand og varme ved for byggemodning og ved forsyning af nye anlægsprojekter. I mange tilfælde er koordineringen mellem kommunernes byggemodningsopgaver og Nukissiorfiits del af opgaveløsningen mangelfuld. Det bliver en opgave for den politiske koordineringsgruppe at sikre koordinering af det offentliges anlægsplanlægning, herunder også de selvstyrejede selskabers aktiviteter.

Illustration af stigende behov baseret på demografisk udvikling.



Figur 17, illustration af behov for anlægsprioritering, Kilde: Grønlands Økonomiske Råd

På boligområdet gælder der særlige forhold. Både kommunerne og selvstyret varetager drift af udlejningsboliger, og generelt kan vedligeholdelsesindsatsen betegnes som utilfredsstillende. Langt de fleste anlægsmidler i selvstyret

er afsat i puljer, der administreres på baggrund af tekstanmærkninger i finansloven. Det giver usikkerhed i kommunerne om hvilke projekter der kan forventes hel eller delvis medfinansiering til. Omvendt er der eksempler på, at kommunerne fremsender anlægsønsker til selvstyret uden at have afsat tilsvarende midler i sit eget budget. Desuden er der en årelang tradition for, at kommunerne tilsammen fremsender anlægsønsker, der i betydelig grad overstiger selvstyrets samlede rammer for boligudbygning.

Endelig er der et stort behov for at planlægningen af boligmassen i et demografisk udviklingsperspektiv. I de næste par årtier vil der blive et stort behov for boliger, der er velegnede for ældre og for kollegieboliger, lige som områder med særlig erhvervsudvikling vil få særlige udbygningsbehov. Både i kommunerne og i selvstyret skal planlægningen i højere grad tilpasses til fremtidens behov, og der skal findes løsninger på finansieringsproblemer for både ældreboliger, hvor kommunerne har et driftsansvar og kollegier til ungdomsuddannelser, hvor selvstyret har driftsansvar.

Selvbyggerhuse udgør en særlig problemstilling, idet de tildeles uden kommunal indflydelse, men sådan at der ofte er afledte økonomiske udgifter, som er uforudsigelige for kommunerne. Byggesæt er eftertragtede i bygderne, og presset på kommunerne stort for at afsætte midler til disse, når de tildeles fra selvstyret er stort for kommunerne.

- ❖ **Den politiske koordineringsgruppe bør sikre udarbejdelsen af sektorplaner på alle fællesoffentlige forvaltningsområder.**
- ❖ **En gang årligt revideres sektorplanerne, med henblik på en justering i forhold til de aktuelle politiske målsætninger.**

Boligområdet

Det har været en tradition i Grønland, at det offentlige anses som den, der har en vidtgående pligt til at boligforsyne borgerne. Denne tradition hviler meget på de klimatiske forhold, og på, at det er dyrt at bygge i Grønland samtidig med, at de private finansieringsmuligheder ikke altid har været gunstige. Politisk har det også været et mål med boligforsyningen at stimulere til vækst og fremgang i alle dele af Grønland.

Den offentlige boligforsyning sker i form af udlejningsboliger, der bygges og finansieres for offentlige midler. Det samlede antal udlejningsboliger er lidt over 23.000, hvoraf hovedparten ca. 83 % er at finde i byerne. I byerne er boligforsyningen både én- og flerfamiliehuse, mens den overvejende er små énfamiliehuse i bygderne. I bygderne er andelen af offentligt subsidierede boliger relativt højt i forhold til andelen af private boliger. I de større byer er offentlige og private boligformer mere blandet.

Af offentlige boligejere er der fem myndigheder i form af selvstyret samt de fire kommuner. Kommunernes udlejningsboliger er geografisk placeret indenfor respektive egne kommunegrænser. For de selvstyre ejede boliger gør sig det gældende, at boligerne er placeret spredt over hele landet; indenfor de geografisk afgrænsede kommuner og indenfor områder udenfor kommunal inddeling.

Ingen af de fem boligejere har valgt at administrere boligerne selv. Af offentlige boligadministrationselskaber er der A/S INI, Illut A/S og Iserit A/S, som udfører opgaverne med ejendoms- og lejeradministration.

Sammenhængende boligafdelinger

Kommunernes boliger er geografisk inddelte, hvorimod selvstyrets boliger er landsdækkende. Det betyder i den enkelte by eller bygd, at en kommunal bolig kan ligge side om side med en selvstyrejet bolig. Den ene bolig vil således tilhøre en kommunal boligafdeling, mens den anden bolig vil tilhøre en selvstyre boligafdeling. En boligafdelings formål er at fremme beboerdemokratiet og udgøre et økonomisk fællesskab, hvor lejerne er fælles om at betale for fælles goder som fx snerydning, vedligeholdelse og service. Det økonomiske fællesskab har indflydelse på, hvilken størrelse husleje, der skal betales. Beboerdemokratiet er således først og fremmest bundet til, at lejerne i den enkelte boligafdeling skal foretage en økonomisk prioritering af det ønskede serviceniveau i boligafdelingen.

Ud fra en hensigt om at understøtte beboerdemokratiet og skabe økonomisk selv bærende boligafdelinger, kan det være hensigtsmæssigt at se på struktur og styring af boligafdelingerne. Mange boligafdelinger er i dag nødlidende, primært grundet affolkning, hvilket påvirker boligafdelingernes økonomi negativt. Det er ikke naturligt, at lejere, der til dagligt bor side om side i forholdsvis ens boliger skal betale en forskellig husleje afhængig af hvem boligejeren er.

Formålet med at vurdere strukturen er, at skabe større og mere geografisk sammenhæng i driften af boligafdelingerne. Større boligafdelinger vil kunne opnå stordriftsfordele og skal have mulighed for at vælge private opgaveløs-

ninger. Det vil gavne konkurrencen og beskæftigelsen i byer og bygder. Større boligafdelinger vil også føre til en harmonisering af de mange forskellige huslejeniveauer, således at huslejeniveauerne i større grad kan begynde at afspejle boligernes værdi.

Huslejeniveauet er i de offentlige udlejningsboliger særligt påvirket af det store vedligeholdelsefterslæb. Det er generelt svært at finde en god løsning på, hvorledes fortidens forsømmelser kan betales af nutidens og fremtidens lejere. Her vil større boligafdelinger - alene eller i fællesskab, kunne bidrage med at skabe mere bolig for pengene i form af at udbyde større entrepriser med henblik på at udnytte en effektiv priskonkurrence. Entrepriserne kan være geografisk afgrænset til at omfatte en bestemt klynge boliger eller det kan være en entreprise, der er landsdækkende til at omfatte flere boligafdelinger med en bestemt type opgave fx udskiftning af vinduer.

Fremtidens boligansvar og - struktur

Boliger er principielt at betragte som en kapitalformue og udgør i Grønland en betragtelig værdi for boligejerne, især i de byer hvor der er tale om et reelt boligmarked. Derfor bør boligejerne også have en fælles interesse i at forvalte formuen optimalt. Det kan være i form af strategier for fornyelse, vedligehold, energi og miljø. Det kan også være rådgivning, byggekvalitets kontrol og årlige kontraktforhandlinger med ejendomsadministrationsselskaber. På andre områder kan det være behovet for en fælles styring og markedsføring af eksempelvis Lejer-Ejerordningen, og at komme med anbefalinger til en afbureaukratiseret af arbejds gange mellem boligejerne.

På det offentlige udlejningsområde vil det nødvendigvis altid i sidste ende være det offentlige som er den ansvarlige. Men det kan være en idé at boligafdelingerne skal samles i ét eller flere selvstændige offentlige ejendomsselskaber. Og det kan være en idé på udvalgte områder at samle teknisk-administrative funktioner fra kommuner og selvstyre i en fælles konstruktion. Perspektivet skulle være, at samle kompetencer og ekspertise for ad den vej at skabe en stærkere fremdrift på boligejernes fælles interesser.

Aktuelt kan der være behov for at justere de nugældende institutionelle rammer for boligsektoren. Formålet er således at optimere og effektivisere den nuværende indretning. Justeringen skal således ses som et midlertidigt skridt til forbedring, mens der ventes på at en egentlig ny boligpolitik, herunder en politisk afklaring om indretningen af fremtidens offentlige udlejningsmarked.

Med justeringen sker, der således også et skridt i retningen af et mere klart billede af ansvars og opgavefordelingen. Den vil være organiseret efter disse hovedlinjer:

- 1) Ejendomsadministrationsselskaber. Med den primære opgave at varetage administration af lejerne og udføre ejendomsservice i overensstemmelse med lejernes behov.
- 2) Ejendomsselskaber, der varetager boligejernes behov. En mere effektiv forvaltning af ejendomsporteføljen. Kvalitetssikring af kontrakter og generelt være en videns organisation for boligejerne
- 3) Boligklagenævn, som det kendes allerede i dag. En juridisk uafhængig instans til varetagelse af lejernes vilkår og rettigheder i spørgsmål og tvister mellem lejer og udlejer.

Boligområdet anses for værende så stort, komplekst og præget af forskelligartede hensyn, at en løsning på organiseringen og finansieringen og incitamentsudfordringer forudsætter en sammenhængende udredning. Det anbefales derfor, at en sådan udredning igangsættes, og at beslutninger om endelig opgave- og byrdefordeling på dette område afventer denne udredning.

- ❖ **Det anbefales at den administrative koordineringsgruppe udarbejder en redegørelse på boligområdet, der skal foreligge primo 2014.**
- ❖ **Redegørelsen skal indeholde anbefalinger til den fremtidige offentlige ansvarsfordeling på boligområdet, der kan indarbejdes i finansloven og økonomiaftalen med kommunerne i 2015. Redegørelsen skal tage afsæt i boligredgørelsen fra 2012.**

5 B. PRINCIPPER FOR OVERDRAGELSE AF ANLÆGSOMRÅDER

Af reformbetænkningen fremgår det, at anlægsområderne bør overdrages til kommunerne. Betænkningen er dog ikke konkret i forhold til om det gælder samtlige anlægsområder, herunder hvorvidt nationale hensyn til områder som især infrastruktur, bør underkastes nærmere analyser inden der træffes beslutning om eventuelle overdragelser.

Skatte- og Velfærdskommissionen anbefaler, at den myndighed der har ansvaret for driften af et område, også skal have anlægsansvaret. Det skal ske for at sikre en sammenhængende planlægning baseret på sunde prioriteringsmæssige overvejelser. Det vil kunne bidrage til mere smidige prioriteringsprocesser, og det vil kunne gøre vejen fra plan til virkeliggørelse kortere. Desuden vil det indebære, at kommunerne i højere grad får økonomiske incitamenter til at foretage investeringer i en mere hensigtsmæssig struktur for opgaveløsningen samt incitamenter til at sikre et tidssvarende niveau for vedligehold.

Det vil være naturligt, at kommunerne overtager de anlægsområder hvor de efterfølgende har en driftsforpligtigelse. Dette vil være i tråd med redegørelsens generelle anbefalinger, at effektivisere den offentlige sektor. Det økonomiske og ledelsesmæssige ansvar skal følges ad. Her skal anbefales det, at kommunerne overtager de anlægsopgaver, hvor kommunerne efterfølgende har driftsforpligtigelsen. Der er tale om:

- Folkeskoler og skolehjem.

Derudover indebærer anbefalingen, at kommunerne får det fulde anlægsansvar, herunder også det økonomiske, på følgende områder, hvor der i dag er delt finansiering eller mulighed herfor:

- Daginstitutioner
- Ældreinstitutioner
- Institutioner for børn, unge og handicappede
- Kultur- og sportsfaciliteter
- Byggemodning
- Affaldsbortskaffelse og andre miljøopgaver.

Et hovedprincip for opgaveoverførsler af opgaver fra selvstyret til kommunerne er, at de af selvstyret afsatte midler til formålet følger med i form af en bloktilskudsforhøjelse. For folkeskoler og skolehjem gælder, at selvstyret de facto har varetaget anlægsopgaverne uanset at kommunerne har driftsansvaret og vedligeholdelsesansvaret. Det forekommer oplagt at overføre denne anlægsopgave til kommunerne. Dels fordi kommunernes overvejelser om skolestrukturen er afgørende for planlægningen af de fysiske anlæg, og dels fordi selvstyrefinansiering af renoveringer på skoleområdet ikke giver kommunerne et tilstrækkeligt økonomisk incitament til at vedligeholde bygningsmassen.

For kulturelle, sociale og miljømæssige anlæg samt byggemodning gælder, at kommunerne har driftsansvaret og i princippet også det fulde anlægsansvar. Men i henhold til lovgivningen kan selvstyret yde tilskud til anlægsaktiviteter på disse områder, men er ikke forpligtiget. Selvstyret har over tid og under hensyntagen til de samlede finanser og selvstyrets egne prioriteringer bragt disse kan-bestemmelser i anvendelse. Prioriteringerne og de økonomiske muligheder har varieret over tid, lige som prioriteringerne inden strukturreformen også har tilgodeset nogle kommuner mere end andre.

Ønsket om klarere prioriteringsgrundlag og øget kommunal selvbestemmelse tilsiger, at den fulde anlægsfinansiering på disse områder fremover varetages af kommunerne, og at selvstyret øger bloktilskuddet til kommunerne svarende til de anlægsbevillinger, der derved bortfalder på finansloven.

Som nævnt i kapitel 2, er det afgørende for en langsigtet og holdbar planlægning, at der er politisk enighed om de sektorplaner der skal sikre de målsætninger der kommer til at udgøre grundlaget for en overdragelse af de nævnte anlægsområder.

- ❖ **Det anbefales at den politiske koordineringsgruppe prioriterer overdragelsen af de nævnte anlægsområder til kommunerne.**
- ❖ **Dette under forudsætning af politisk enighed om de kommende sektorplaner og de konsekvenser der vil have for prioritering af de respektive forvaltningsområder.**
- ❖ **Den administrative koordineringsgruppe skal udarbejde et oplæg med konsekvensberegninger og betingelser for overdragelse af områderne, samt et forslag til under hvilke forudsætninger og i hvilken takt overdragelsen skal finde sted.**

6 EFFEKTIVISERING, TVÆROFFENTLIGE TEMAER

PROBLEMSTILLINGER

En del offentlige opgaver udføres i tværoffentligt regi. Primært på social- og sundhedsområdet, men også inden for undervisningsområdet og arbejdsmarkedsområdet. Det giver anledning til overvejelser om rolle- og ansvarsfordeling, så det ledelsesmæssige og økonomiske ansvar hænger sammen. Der er enighed om, at dobbeltadministration skal afskaffes. Et andet område er indkøb, hvor der ses et potentiale for besparelser, gennem nye indkøbsaftaler for det offentlige som én enhed. Der skal tænkes i opgaveløsninger, frem for opgaveplaceringer. Effekten af indkøbsaftaler med hjemmehørende virksomheder, skal indgå i redegørelsen.

En effektiv offentlig sektor kræver et fælles validt grundlag, så der sikres en opgavevaretagelse der både er effektiv og uden unødvendige omkostninger til opgaveløsningen. Et sådant grundlag eksisterer ikke i dag. Pisariillisaaneq projektet om økonomistyring og ledelsesinformation er et skridt på vejen, og projektet inddrages, hvor det er relevant for redegørelsen. Herunder skal der i redegørelsen kunne anbefales principper, der kan blive retningsgivende for det kommende samarbejde på området. Endvidere skal erfaringerne fra Sullissivik projektet indgå i det fælles-offentlige tema.

Redegørelsen skal:

- A. Anbefale en model for samarbejde og ansvarsfordeling mellem sundhedsvæsenet og kommunerne.
- B. Vurderer potentialet i én fælles serviceløsning for bygder og mindre byer, hvor IT-området først udvælges som et pilotprojekt.
- C. Anbefale en model for organisering på døgninstitutionsområdet, herunder vurdere muligheden for etablering af fælleskommunale driftsenheder som en løsningsmodel.
- D. Anbefale fælles principper for kontoring i selvstyret og kommunerne.
- E. Vurdere besparelspotentialet ved fællesoffentlige indkøbsaftaler og på baggrund heraf anbefale en samarbejdsmodel om et indkøbssamarbejde. Herunder skal de afledte effekter af indkøbsaftaler med lokale virksomheder beskrives.

6 A. ANBEFALING AF EN NY MODEL FOR SAMARBEJDET PÅ SUNDHEDSOMRÅDET

Der peges i BDO's analyse på en række udforskede potentialer i et bedre samarbejde mellem selvstyret, selvstyrejede driftsenheder og kommunernes enheder i bysamfund og bygder. Det kan vedrøre nye løsninger, hvor opgaver løses af samme enhed - eksempelvis i form af fællesoffentlige driftsenheder - eller nye løsninger, hvor indkøb, bygninger og i en vis udstrækning uddannede personalemæssige ressourcer deles.

Nye løsninger vil kunne medvirke både til effektiviseringspotentialer men også til højnelse af den faglige opgaveløsning på mange områder.

En kommune har indgået et indkøbssamarbejde med sundhedsvæsenet, således at der indkøbes fælles for alderdomshjem og sygehus. Enkelte steder er der lokalefællesskaber, hvilket udover at optimere lokaleforbruget, også kan medvirke til at styrke samarbejdet og forståelsen. Ligeledes i forhold til udnyttelse af faglige kompetencer indenfor bl.a. sundhedsområdet, det tekniske område samt udnyttelse af driftsaktiver.

Udover ovenstående mulighed for nye løsningsmuligheder på kommunernes plejeområde og selvstyrets sundhedsområde peges der på behovet for afklaring af roller og ansvar på bl.a.:

Genoptræningsområdet.

Kvalitative input peger således på, at der eksisterer uklarheder, der kan medføre meget forskellige måder at håndtere genoptræningsindsatsen. En afklaring af roller og ansvar vil udover skabe en mere ensartet løsning af opgaven også kunne medføre en mulig samfundsøkonomisk gevinst, hvis det medfører, at flere borgere genoptrænes til at kunne varetage beskæftigelse mv.

Misbrugsbehandlingsområdet.

Opindeligt havde kommunerne til hensigt at overtage misbrugsbehandlingen, men fandt økonomien utilstrækkelig. Efterfølgende udarbejdede selvstyret med inddragelse af kommunerne en redegørelse om fremtidens misbrugsbehandling. I denne anbefales det at selve misbrugsbehandlingen varetages af selvstyret i form af et centralt tilbud kombineret med rejseholdsaktivitet, medens kommunerne stod for visiteringen og efterbehandlingen, til sikring af et fortsat misbrugsfrit liv. Aktuelt ses det at flere kommuner selv ansætter eller hyre behandlere, at visiteringen og efterbehandlingen er meget forskellig. Det er u hensigtsmæssigt at det offentlige driver mange og uensartede tilbud og denne praksis udhuler det offentlige tilbud, såvel fagligt som økonomisk, ligesom det reducerer muligheden for at opbygge kompetente behandlere pga. mangel på erfaring og vedligehold af kompetencer.

I det offentlige misbrugsbehandlingstilbud som udbydes af sundhedsvæsenet sker der en registrering, således at det er muligt at følge effekterne og tilpasse behandlingstilbuddet. Der føres ingen registrering eller tilsyn med den misbrugsbehandling der udføres i kommunalt regi, hvorfor man ikke på den samme måde kan følge, justere og føre tilsyn, som i det centrale tilbud.

Pleje i eget hjem.

Når en borger i alderen 65 år + udskrives fra sygehus til hjemmet, kan borgeren have behov for støtte i hjemmet. Efter det sociale regelsæt er der alene mulighed for hjemmehjælp, hvilket er en hjælp til praktiske gøremål i hjemmet. Hjemmehjælperen varetager ikke omsorgsopgaver eller støttepersonopgaver; sidstnævnte er en hjælpeforanstaltning efter handicaplovgivningen til borgere under 65 år. Det anbefales at undersøge, hvorledes den ældre borger kan ydes støtte og omsorg i hjemmet med henblik på, at borgeren kan forblive i eget hjem så længe vedkommende ønsker det og det er sundhedsfagligt forsvarligt.

Tidlig indsats.

Siden 2007 har kommunerne og sundhedsvæsenet arbejdet sammen om at opspore og hjælpe gravide familier, hvor der er bekymring for, at familien vil have vanskeligt ved at give deres barn den fornødne støtte og omsorg under barnets tidlige opvækst, i programmet "Tidlig indsats overfor gravide familier". Midtvejsevalueringen af programmet har vist, at der er plads til forbedringer omkring samarbejdet, behov for mere klart definerede roller hos personalet, der arbejder med programmet, behov for definerings af ansvar overfor projektet, samt støtte fra baglandet, supervision og integreret uddannelse af det personale, der arbejder med området.

- ❖ **At der udarbejdes en redegørelse over snitflader med behov for samarbejde, indenfor:**
 - Genoptræningsområdet
 - Misbrugsbehandlingsområdet
 - Pleje i eget hjem
 - Tidlig indsats
 - Redegørelsen skal indeholde anbefalinger til løsninger og optimering af samarbejde i snitfladerne
- ❖ **At der udarbejdes en rammelovgivning for misbrugsbehandlingen med en klar rollefordeling, krav til handleplaner og monitorering.**
- ❖ **At der sker en afklaring af lovgivningsmæssige uklarheder omkring ydelser og betalingsforhold på pleje og genoptræningsområdet.**
- ❖ **At der udarbejdes en redegørelse der afdækker snitfladerne mellem hjemmesygepleje, hjemmepleje og hjemmehjælp, således at tilbuddet fra kommuner og sundhedsvæsen optimeres og understøtter ønsket om at borgeren bliver længst muligt i eget hjem.**
- ❖ **At der i hver kommune nedsættes en fælles styregruppe bestående af centrale medarbejdere på chefniveau i social- og sundhedssektoren til sikring og konsolidering af de overordnede prioritering.**

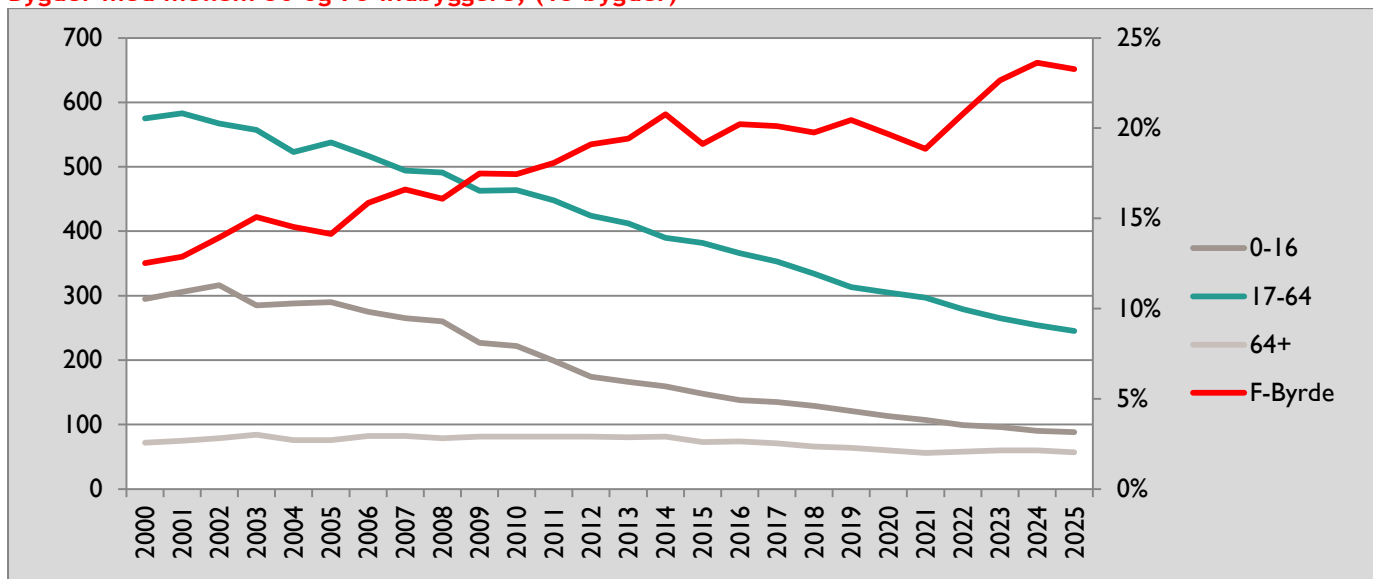
6 B. SERVICEHARMONISERING I BYGDERNE

I andre af redegørelsens kapitler er den demografiske udvikling beskrevet som den væsentligste faktor for udfordringer i den offentlige økonomi. Dette forhold gør sig også gældende for bygderne, hvor der historisk kan konstateres et faldende befolkningstal og en stigende vandring fra bygd til by og fra de mindre byer til de større byer.

Der er 5 bygder med under 30 indbyggere, disse er af statistiske årsager ikke medtaget i nedenstående figurer.

For de mindste bygder, med under 75 indbyggere, forudsiger fremskrivningen af befolkningsgruppen i den erhvervsaktive alder vil falde fra knap 600 til omkring 250 personer. For børn under 16 er faldet endnu mere markant, fra ca. 300 til under 100. Antallet af ældre er der i modstort set uforandret med lidt under 100 personer. De 13 bygder har i dag ca. 950 indbyggere, det tal forventes at være faldet til knap 400 i år 2025. Forsørgerbyrden, andelen af borgere over 65, målt i forhold til borgere i den erhvervsaktive alder, stiger med 10 %-point, fra 13pct til 23pct.

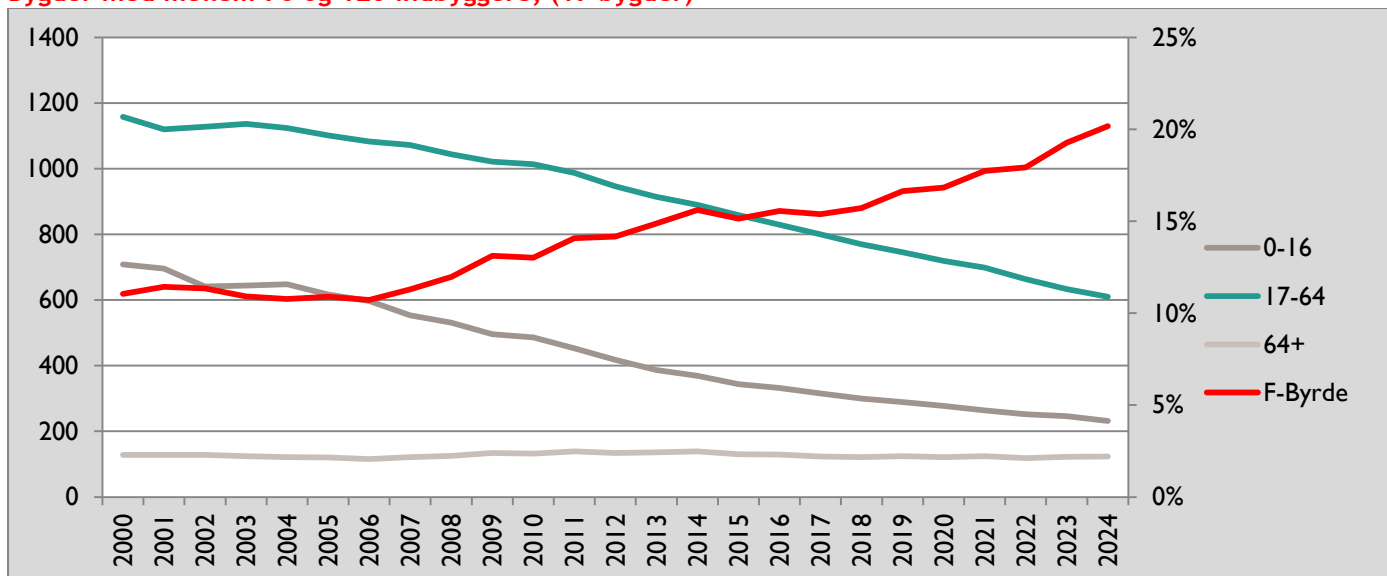
Bygder med mellem 30 og 75 indbyggere, (13 bygder)



Figur 18, fremskrivning af tre aldersintervaller og beregning af forsørgerbyrden, Kilde: Grønlands Statistik og egne beregninger

De 17 bygder der ligger i intervallet op til 120 indbyggere, udviser stort set samme tendens, et markant fald i antallet af erhvervsaktive, børn og unge, og et forholdsvis stabilt antal ældre. For denne størrelse bygder gælder samme stigning i forsørgerbyrden som for de små bygder, den stiger med 10 %-point, fra 11pct til 21pct.

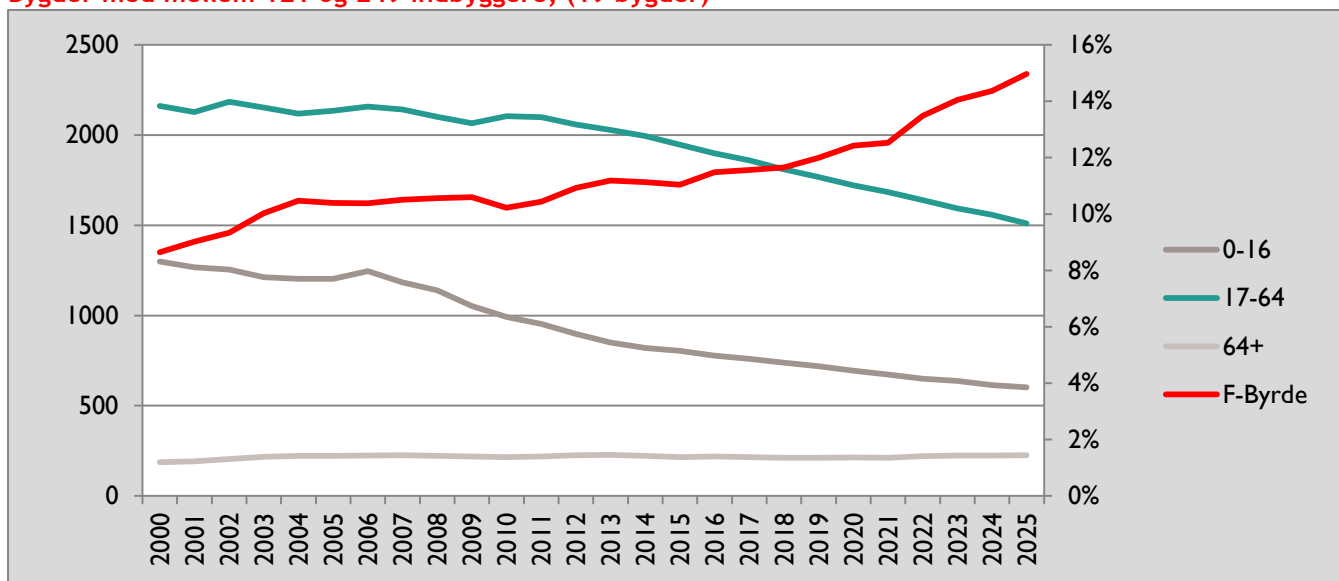
Bygder med mellem 76 og 120 indbyggere, (17 bygder)



Figur 19, fremskrivning af tre aldersintervaller og beregning af forsørgerbyrden, Kilde: Grønlands Statistik og egne beregninger

De samme tendenser forventes at gære sig gældende for bygder med op til 249 indbyggere. Her stiger forsørgerbyrden med 6 %-point, fra 9pct til 15pct, altså knap så udtalt som for de to mindre typer af bygder.

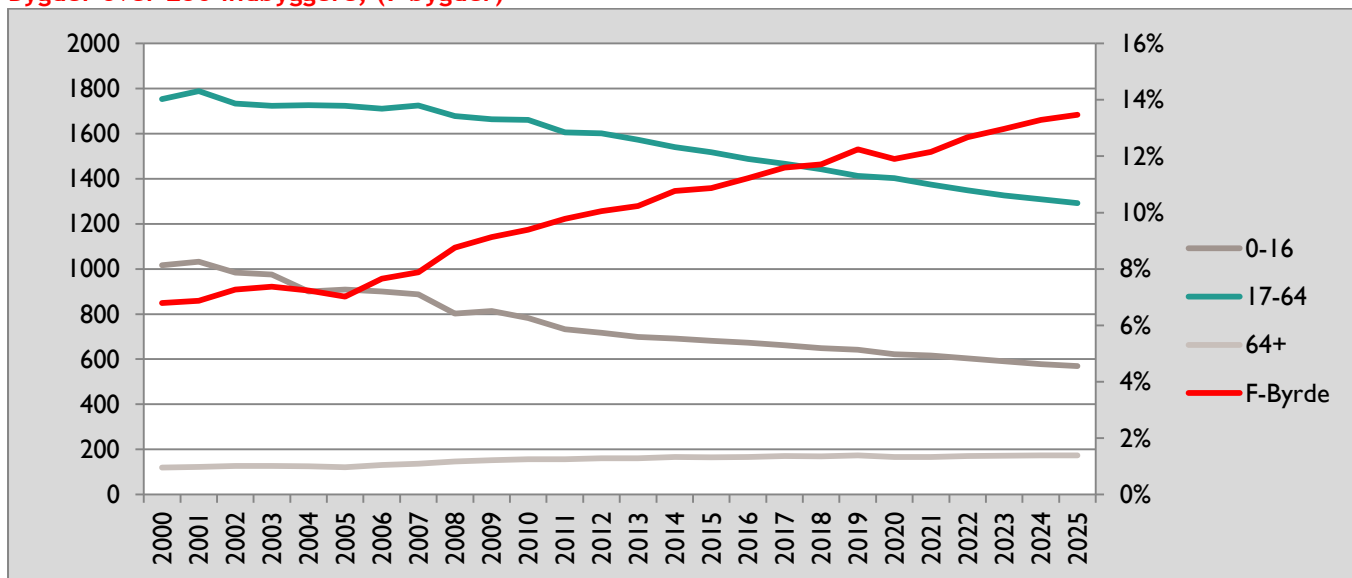
Bygder med mellem 121 og 249 indbyggere, (19 bygder)



Figur 20, fremskrivning af tre aldersintervaller og beregning af forsørgerbyrden, Kilde: Grønlands Statistik og egne beregninger

Jo større bygd, jo mindre afvandring målt i procent af indbyggertallet. I de større bygder viser fremskrivningerne, at ældrebyrden stiger væsentligt over de næste 12 år. Forsørgerbyrden stiger med 6 % point, fra 7pct til 13pct.

Bygder over 250 indbyggere, (7 bygder)



Figur 21, fremskrivning af tre aldersintervaller og beregning af forsørgerbyrden, Kilde: Grønlands Statistik og egne beregninger

Et af udgangspunkterne for strukturreformen var at serviceydelser skulle harmoniseres i de nye kommuner. Udviklingen betyder at der skal leveres serviceydelser på et fast niveau, men til et stadigt mindre antal borgere. Med et vigende indbyggertal i mange, især mindre bygder, er en fastholdelse af et harmoniseret serviceniveau lig med større omkostninger pr. borger. Det er særligt omkostningstungt at levere ydelser på sundheds- og uddannelsesområdet og det er nødvendigt at handle nu, så befolkningen selv aktivt kan forme den fremtid de ønsker indenfor de rammer der er mulige. Dette må give anledning til en drøftelse af bygdernes udviklingsmuligheder mellem selvstyret og kommunerne.

En anden faktor er, at det offentlige har svært ved at fastholde medarbejdere med de fornødne kompetencer i bygder og mindre byer. Det er ikke det nødvendige faglige miljø, der kan give medarbejderne sparring og faglig bistand til at sikre en hensigtsmæssig og effektiv borgerservice. Dette forhold medfører en utilsigtet høj udskiftning af medarbejdere i de mindre samfund. Det er både omkostningstungt for arbejdsgiverne og giver et meget stort tab af viden, hver gang der skal skiftes medarbejdere på de mange nøglepositioner der skal til for dække de mindre samfund med kvalificeret arbejdskraft. Det er nødvendigt at drøfte servicetilbuddenes omfang disse steder, så der kan tilbydes et kvalificeret udbud af offentlig service.

KNI A/S har taget konsekvensen af det stærkt varierende indbyggertal i bygderne. De nye servicekontrakter, indgået med virkning fra 2013, er opdelt i 5 serviceniveauer, tilpasset bygdernes indbyggertal. Det er ikke sikkert at en sådan differentiering er tilfredsstillende for alle offentlige serviceydelser, eksempelvis på sundheds- og socialområdet. Men det giver anledning til, at der åbnes en dialog om servicetilbud og serviceniveauer i bygderne, sat i forhold til de økonomiske udfordringer det offentlige skal håndtere de kommende år.

- ❖ **Det anbefales at den politiske koordineringsgruppe drøfter problemstillingerne, med henblik på at finde en langtidsholdbar og økonomiske forsvarlig løsning på bygdernes udfordringer.**

6 C. POTENTIALLET I FÆLLESOFFENTLIGE SERVICELØSNINGER

En forudsætning for at den offentlige sektor kan blive mere effektiv, er at nedbryde de grænser der er mellem de offentlige myndigheder, selvstyret og kommunerne, samt de offentligt ejede selskaber. Der skal være fokus på opgavevaretagelsen, til gavn for borgerne, erhvervslivet og de offentlige omkostninger. Koordineringsgruppen er enig om, at fokusere på to områder, hvor fællesoffentligt samarbejde kan styrke de politiske målsætninger.

Fælles IT løsninger for bygder og mindre byer.

På området er der allerede igangsat en række initiativer, som følge af vedtagelsen af IKT⁵ strategien⁶. Det drejer sig bl.a. om uddannelsesportal og fællesoffentlig videoplatform. Også på teleområdet er der IKT-initiativ for at sikre en basis IKT i alle dele af landet. Desuden er der gennemført eller initieret tiltag, der også styrker den ønskede udvikling. Det er for eksempel www.sullissivik.gl samt en erhvervsportal.

Koalitionsaftalen beskriver 4 målsætninger der skal fremmes ved hjælp af IKT.

- Demokratisk involvering, dvs. udbygning af politisk dialog med borgere og erhvervsliv
- Udbygning af undervisningstilbud, dvs. udnyttelse af IKT, uddannelse af lærere mm
- Nye sundhedstilbud, herunder udbygning af telemedicinske indsatser herunder fx psykiatri og alkoholbehandling
- Administrative borgervendte opgaver, som f.eks. selvbetjeningsløsninger

Der vil dog herudover være behov for styrkede indsatser, der specifikt skal understøtte, at ovenstående 4 punkter bliver fremmet, som ønsket af det nye Naalakkersuisut:

- Målrettede tiltag indenfor teleområdet, der sikrer mere basis IKT, for at muliggøre ovennævnte punkter.
- Tilgange til at gennemføre involvering i de demokratiske processer i alle dele af landet, herunder gennemførelse af dialogmøder og rådgivende afstemninger, mm.
- Sammenhængende indsatser, der ikke kun muliggør deling og anvendelse af undervisningsmateriale, men også mere grundlæggende klæder lærere på til at anvende materiale med nye metoder, som udnytter IKT muligheder og øger elevernes mulighed for at anvende IKT i læringsprocessen.
- Videre udbygning af sundhedsmetoder, hvor anvendelsen af IKT benyttes målrettet, som det bl.a. er anbefalet i psykiatri og alkohol strategierne.
- Udbygning af de administrative selvbetjeningsløsninger.

En forbedret udvikling af ovenstående kan ses fra to vinkler, som begge er nødvendige og sammen skal sikre fremskridt; en tilpasning af IT systemerne, der gør anvendelse nemmere tilgængelig, og et øget fokus på at organisere og anvende IT nationalt.

Altafgørende for at strategien kan gennemføres er, at der sikres en tilstrækkelig kapacitet alle beboede steder i Grønland. Der er ikke udelukkende tale om kapacitet på internetforbindelserne, men også de personaleressourcer der skal til for drive, undervise og servicere de offentlige myndigheders og virksomheders IT løsninger.

Kapaciteten på forbindelserne til byer og bygder er afhængig af Tele Greenland A/S. Uden tilstrækkelig kapacitet kan meget få af de anbefalede tiltag realiseres. I mange byer er kapaciteten tilstrækkelig, men byer uden for radiokædedækning og de fleste bygder, har ikke den fornødne kapacitet. Det kræver investeringer i infrastrukturen, såfremt de politiske målsætninger skal imødekommes. Alternativet er, at en stor del af borgerne efterlades uden de samme muligheder for IKT understøttelse, som den del af borgerne der tilfældigvis er bosat inden for en velfungerende teleinfrastruktur. Investeringerne og de dermed forbundne omkostninger bør naturligvis også holdes op mod, hvor mange borgere det gavner, udviklingsperspektiverne for de pågældende steder og en samfundsøkonomisk betragtning.

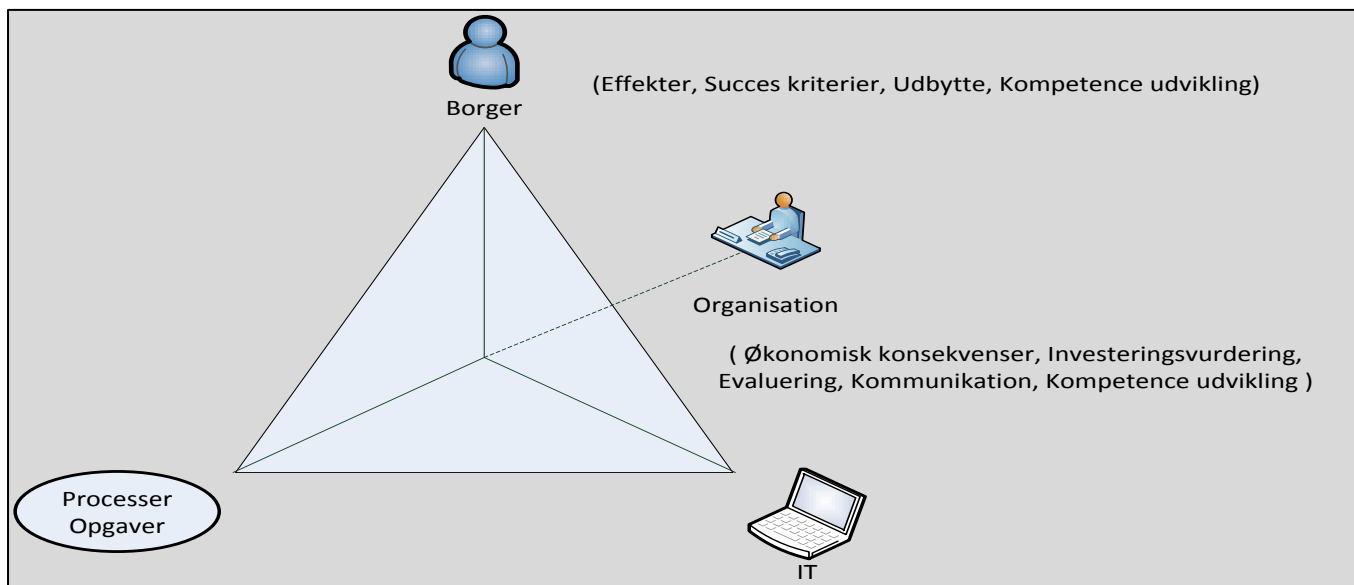
Den anden faktor er de personalemæssige ressourcer der skal sikre driften af den lokale teleinfrastruktur og de fællesoffentlige servicetilbud IKT skal levere til borgerne. Ressourcerne er sparsomme og kompetencerne er ikke altid til stede på alle beboede steder, for alle offentlige myndigheders og virksomheders vedkommende.

Hvis eksisterende og nye IKT initiativer skal gennemføres, kræver det et fællesoffentligt samarbejde, uden silo-tænkning og til gavn for borgerne og det offentliges ressourceudnyttelse.

⁵ IKT = Informations og Kommunikations Teknologi.

⁶ Selvstyrets IKT strategi, 2011.

Det er væsentligt at fokusere på, at IKT ikke alene er en teknologisk løsning. Men et redskab til at løfte borgerservice generelt, vidensdeling, demokratisk inddragelse af borgere og organisationer og ikke mindst kompetenceudvikling af såvel folkeskoleområdet, som det generelle uddannelsesniveau for alle borgere. Dette er illustreret i figuren:



Figur 22, illustration af IKT effekter, Kilde: Kanukoka.

De organisationer, som skal samarbejde om et fælles IT-teknisk basis i bygder og mindre byer, kan være:

- Offentligt ejede selskaber:
 - KNI A/S
 - Nukissiorfiit
 - Tele
- Kommunale områder:
 - Skoleområdet
 - Institutionsområdet
 - Borgerservice
 - Infrastrukturservice
- Selvstyret
 - Sundhedsområdet
 - Jagt og fiskeri
 - Skatteområdet

Hvis disse organisationer motiveres til at finde sammen om at opbygge en fælles teknisk IT-service, ses et potentiale for at få fast personale til at varetage den IT-tekniske support i mindre byer og bygder. Desuden kan denne support potentielt også være et serviceorgan for den del af befolkningen, hvis basale IT-kunnen ikke gør dem umiddelbart i stand til at udnytte IT-baserede serviceforbedringer som fx www.sulissivik.gl tilbyder. Derudover kan fast IT-teknisk personale være behjælpelig på undervisningsområdet i form af formidling af viden om IT til børn, unge og ældre i bygder og mindre byer.

Der ses umiddelbart to organisationer som kan påtage sig opgaven med at få en fysisk IT-teknisk support opbygget:

- Tele Greenland A/S, som varetager den helt grundlæggende kommunikation til de centrale institutioner i samfundet.
- Kommunen, som er den største serviceudbyder overfor beboerne, og som derfor har en væsentlig interesse i at sikre, at den IT-tekniske basis er i orden, så serviceløft, der beror på IT-løsninger, mere effektivt kan komme borgerne til gode.

Parallelt med dette må der træffes politiske beslutninger, der sikrer, at de forskellige interessenter i bygder og mindre byer er villige til at indgå i en fælles IT-teknisk serviceorganisation. Dette kræver et stærkt politisk ønske og en stor portion gennemslagskraft for at overkomme de administrative barrierer.

- ❖ Det anbefales at den Fælles Offentlige IT Styregruppe, (FOIS), tager spørgsmålet om tilstrækkelig kapacitet på IKT området op på førstkommende møde. Der skal drøftes mulige løsninger der tilgodeser de nationale målsætninger på IKT området.
- ❖ Det anbefales at den administrative koordineringsgruppe udarbejder en model for tværoffentligt samarbejde i bygder og mindre byer, der imødekommer behovet for ressourcedækning af IKT support. De offentlige myndigheder og de offentligt ejede selskaber skal samarbejde om den anbefalede løsning.

Fællesoffentligt samarbejde.

Stort set alle byer og bygder har en række offentlige servicetilbud, med hver deres administrative omkostninger. Det kan give mening i de største byer, hvor befolkningsgrundlaget og dermed efterspørgslen på det offentlige service er stor. Men i mange mindre byer og i bygderne, bevares den samme organisation, uanset efterspørgslen. Der er således opbygget en række parallelle administrationer, bemandet med forholdsvis få medarbejdere. Det er omkostningstungt og ikke effektivt.

Nukissiorfiit, KNI A/S, sundhedsvæsenet, INI A/S, GLV og kommunerne har mange steder hver deres kontorfaciliteter, servicefaciliteter til borgerne og egne IT systemer, med mulighed for videokonference, telemedicin, etc. Da alle disse offentlige funktioner har et fælles mål, at servicere borgerne det pågældende sted, bør det afdækkes om det giver mening at samle dem på så få steder som muligt i en bygd eller by. Med det formål at udnytte det samlede potentiale i form af de administrative ressourcer. Det giver driftsbesparelser og sikrer samtidigt at der er dækning i form af personale til den samlede offentlige service.

I en af de 4 kommuner har det været forsøgt at indlede en dialog med andre offentlige instanser, med henblik på at udarbejde en model for samarbejde i bygderne. Forsøget er imidlertid strandet, dels på grund af manglende ressourcer til at få fremdrift i projektet, dels på grund af den traditionelle vanetænkning i de involverede parters organisationer.

Der ses et væsentligt besparelspotentiale og en bedre udnyttelse af de offentlige ressourcer, såfremt alle offentlige enheder enten sammenlagde eller havde en bedre koordination omkring investeringer og drift af deres enheder i mindre byer og bygder. Når der er tale om større byer, kan det give mening af have et fagligt bagland. Lokalt forankret, afhængigt af den ydelse der leveres, men også her bør der være muligheder for et formaliseret samarbejde.

- ❖ Det anbefales at den administrative koordineringsgruppe sikrer at de relevante parter udarbejder konkrete oplæg til fællesoffentlige servicefunktioner.

6 D. ANBEFALING AF NY MODEL, DØGNINSTITUTIONSOMRÅDET

Som en konsekvens af strukturreformen blev handicapområdet udlagt til kommunerne 1. januar 2011. Formålet med udlægningen var:

- At øge nærheden af beslutningskompetencen i forhold til borgerne, for dermed at sikre en bedre borgerbetjening.
- At opnå en administrativ forenkling og større gennemsækelighed i sagsbehandlingen.
- At skabe størst mulig sammenhæng mellem beslutningskompetence og finansieringsansvar.
- At skabe mulighed for en forbedret og fortsat udvikling af indsatsen for personer med vidtgående handicap.

Overdragelsen omfattede ansvaret og beslutningskompetencen for såvel drift som økonomi for handicapforsorgen i Grønland. Aftalen flyttede imidlertid ikke ejerskabet og ansvaret for drift og personale på døgninstitutionerne fra selvstyret til kommunerne. Dette forblev i selvstyret.

Finansiering af døgninstitutionsoområdet er sket efter en model, hvor 50 % af de samlede omkostninger opkræves over bloktilskuddet til kommunerne, 50 % opkræves som direkte takstbetaling. Der findes 8 landsdækkende døgninstitutioner for børn og unge, samt 7 landsdækkende handicapinstitutioner i Grønland.

Fra 1. januar 2014 er det hensigten, at kommunerne overgår til 100 % takstbetaling og at bloktilskuddet reguleres i henhold til den nye aftale.

Overgang til 100 % takstbetaling løser imidlertid ikke de fundamentale problemstillinger på døgninstitutionsoområdet. Selvstyret bestemmer over drift, personale og bygninger, mens kommunerne har pligten til at finansiere driften. Dette er et afgørende forkert princip. Ledelsesansvar og økonomisk ansvar skal gå hånd i hånd. Institutionerne har ikke noget incitament til at sikre en effektiv drift, udvikle kompetencerne eller tilpasse kapaciteten.

Belægningsprocenten er i dag 82 %. Trods det, er der ventelister og kommunerne betaler for den manglende kapacitetsudnyttelse.

Såfremt selvstyret stadig skal eje og drive disse institutioner, skal der sikres at disse pålægges en effektiviseringsprocent, således at selvstyret finansierer omkostningerne til eksempelvis 95 % belægning, så kommunerne ikke betaler for en ineffektiv drift.

I reformbetænkningens afsnit om de landsdækkende handicapinstitutioner, anbefales det at driften af disse fremover varetages af et fælleskommunalt driftsselskab. En arbejdsgruppe med deltagere fra ressortområderne i selvstyret og kommunerne, anbefalede i 2008 at der blev oprettet en fælleskommunal enhed, der i en overgangsperiode på 2-4 år, skulle varetage følgende områder:

- Administrere den centrale venteliste.
- Følge udviklingen og behovene for nyoprettelse af institutioner.
- Administrere køb af institutionspladser.
- Servicere samtlige døgninstitutioner for at sikre, at det faglige niveau blev udviklet.
- Ensarte fordeling af ressourcer på tværs af døgninstitutioner.
- Styre økonomien, herunder budgetopfølgning m.v.

Arbejdsgruppen rettede henvendelse til selvstyrets indenrigs- og lovkontor, for at afklare lovgrundlaget for den planlagte konstruktion. Svaret var, at der ikke var lovhjemmel til at oprette fælleskommunale driftsenheder og at det ville kræve en ændring af styrelsesloven for at gennemføre anbefalingerne. På baggrund af svaret, indstillede Kanukoka's bestyrelse til selvstyret, at området forblev i regi af selvstyret indtil lovgivningen blev tilpasset betænkningens anbefalinger.

Lovhjemmel til at oprette en fælleskommunal driftsenhed for døgninstitutionerne for børn og unge og personer med vidtgående handicap kan eventuelt skabes ved at indarbejde bestemmelser herom i lovgivningen om socialvæsenets styrelse og organisation. Det skal imidlertid forinden afklares, hvem der har det politiske ansvar for en sådan driftsenhed

En anden mulig struktur for drift af døgninstitutionerne er, at disse overdrages til de kommuner de er beliggende i. Og at kommunerne derefter indbyrdes aftaler takster for benyttelse af institutionerne. En sådan løsning kan dog medføre, at kommunerne indbyrdes kan blive udfordret på samme måde som den nuværende konstruktion, så der ikke sikres en effektiv drift og udnyttelse af kapaciteten.

- ❖ Det anbefales, at de forskellige muligheder for fælles kommunal drift af døgninstitutionerne vurderes, herunder hvilke konsekvenser der vil være ved etablering af en fælleskommunal driftsenhed. Udgangspunktet skal være en så ukompliceret og smidig organisation som muligt, hvor de normale vilkår om aktindsigt og tilsyn indenfor det kommunale område iagttages.
- ❖ Det anbefales at det vurderes, hvilke styringsmæssige og finansielle konsekvenser det vil have, at overrage døgninstitutionerne til de kommuner hvor de er placeret.
- ❖ Det anbefales at den politiske koordineringsgruppe herefter drøfter placering af ansvaret for ejerskab, drift og finansiering af døgninstitutionsområdet, herunder om området kan overdrages fuldt ud til kommunerne.

6 E. ANBEFALING AF FÆLLES PRINCIPPER FOR KONTERING OG ØKONOMISTYRING

Ifølge den økonomiske politik fra Naalakkersuisut lægges der principiel vægt på, at der skabes sammenhæng mellem de politiske målsætninger og de økonomiske rammer. Der lægges vægt på sektorstrategier, som udstikker rammer og giver pejlemærker for området. Endvidere ønskes der fokus på effektmåling på alle væsentlige udgiftsområder. Desuden præciseres det, at incitamentsstrukturen skal understøtte de politiske målsætninger. Gennemgående i den fremlagte økonomiske politik er, at der skal være en ansvarlig økonomistyring og effektivisering i den offentlige sektor, som tilgodeser balancen mellem det korte og det lange perspektiv, således at der vedvarende er holdbare løsninger. Primært skal der være fokus på at skabe sammenhæng mellem de politiske målsætninger og de økonomiske rammer. Desuden skal der fokuseres på at skabe effektive løsninger på lang sigt samtidig med at det offentlige forbrug ikke bliver for stort her og nu. Det præciseres, at der vil blive lagt vægt på måling af effekterne.

Skal disse målsætninger indfries, er der brug for bedre styring og måling på flere felter. Sammenhæng mellem politiske målsætninger og økonomiske rammer kan skabes ved at anvende økonomiske styringsinstrumenter, som er tilpasset de forskellige niveauer i organisationerne. Der skal ske en specificering af disse mål og midler ned i de organisatoriske lag, så der gennem hele organisation er fokus på, hvordan sammenhængen er i forhold til de overordnede mål og midler. Dette vil ligeledes være i tråd med fokusområdet effektivitet, da det vil skabe synlighed i forhold til, hvad får man for pengene.

Det er centralt, at der er sammenhæng mellem de mål og midler, som stilles til rådighed samtidig med, at der skal være den fornødne frihed til at vælge metode. Det er endvidere centralt, at der arbejdes med en mere dynamisk budgetproces i de enkelte organisationer, så det sikres, at der er sammenhæng mellem styringsparametrene på de enkelte niveauer. Samtidig er det afgørende, at der bliver entydighed over hvem der løser hvilke opgaver og med hvilke formål. Hertil anbefales anvendelse af mål- og rammestyring, mål- og resultatstyring og aktivitetsbaseret budgettering som en samlet styringsmodel.

Denne styringsmodel kræver, at der arbejdes med effekter, produkter, ydelser og aktiviteter i tæt sammenhæng med den økonomiske opdeling. Det forudsætter et tæt samarbejde i forbindelse med budgetteringen, hvor det er nødvendigt med et tættere samarbejde mellem selvstyret og kommunerne, og internt i de enkelte organisationer. Det er nødvendigt at få præciseret og beskrevet, hvem de leverer hvilke produkter og ydelser. Det vil være gavnligt både i forhold til fokusering på gennemførelse af de politiske målsætninger og effektiviseringer. De nuværende budgetteringsprocesser i kommunerne og selvstyret foretages som selvstændige forløb med meget sporadisk sammenhæng. Det fører særligt til problemstillinger omkring:

- Anlægsbevillingerne, hvor der kan være afsat midler i kommunalt regi, mens der ikke er afsat finanslovs-midler hertil.
- Manglende koordinering af større opgaver i forbindelse med byggerier, så der bruges ressourcer på at flytte entreprenørmateriel flere gange til de forskellige geografiske lokaliteter.
- Finanslovsprocessen og budgetteringsprocesser i kommunerne koordineres ikke i tilstrækkeligt grad
- Puljebevillinger, hvor der afsættes midler, hvortil det specifikke formål senere præciseres i forhold til ansøgninger fører til, at der ikke koordineres i forhold til det kommunale budget. Det tilfører desuden en uhensigtsmæssig kort tidshorisont.
- Støttefunktioner som f.eks. kompetenceudvikling koordineres ikke, og det kan f.eks. resulteres i, at der ikke opnås effektiviseringsgevinster ved at hente underviseren ind frem for at sende deltagere ud.

I forbindelse med Pisariillaaneq projektet om økonomistyring og ledelsesinformation, (ERP projektet), er der foretaget en bred interviewrunde i såvel selvstyret som i to af kommunerne. I den forbindelse er det afdækket, hvilke behov der er for dimensioner i en ny kontoplan, men samtidig er der også fremkommet en række problemstillinger, som må håndteres mere overordnet.

Der opleves både i selvstyrets enheder og i kommunerne manglende sammenhæng mellem det ansvar som de pålægges og de systemmæssige faciliteter som de får stillet til rådighed. I sammenhæng hermed fremhæves det, at der ikke er tilstrækkelig decentral indflydelse på kontoplanerne til, at ansvaret kan løftes.

Både i selvstyret og i kommunerne viser analysen, at systemerne og kontoplanen understøtter primært bevillingsregnskabet, til dels det interne regnskab, og slet ikke dispositionsregnskab og fortegnelser over aktiver og passiver herunder kontrakter og aftaler. Det fører til mange forskellige decentrale løsninger, som besværliggør et samlet overblik. Der er således ikke overensstemmelse mellem det ansvar som pålægges enhederne og de systemer, som stilles til rådighed for enhederne.

En problemstilling, som er vigtig, er at få styr på kontrakter og indgåede aftaler, da der ikke findes systemmæssig understøttelse af dette område i det offentlige. Der savnes desuden overblik over aktiver og passiver i bred for-

stand. Det gælder både i forhold til almindelig ejerforhold og tilstedeværelse af aktiver, men i særdeleshed også i forhold til vedligeholdelses- og renoveringsplaner.

Kontoplanen er essentiel for økonomisk registrering og opbygning af en ny kontoplan må derfor have stor bevågenhed. Kontoplanens struktur skabes i overensstemmelse med de økonomiske styringsprincipper. Det er derfor helt essentielt, at det gennemarbejdes grundigt, hvorledes den fastlagte kontoplans struktur bibeholdes i driftssituationen, og dermed hvor ansvaret for denne styring placeres.

Nødvendige krav for at den anbefalede organisering kan fungere:

- Et system, som kan understøtte, at en del af kontoplanen kun kan styres fra ét sted, mens en anden del kan styres lokalt, og at det kan styres, at en lokal enhed kun kan disponere over en vis række af centrale konti.
- Oprettelse af en funktion i Departement for Finanser og Indenrigsanliggender, som servicerer alle, således at der etableres en tæt sammenhæng med de aftaler som indgås med kommunerne.
- Denne serviceafdeling eller - funktion skal være klar til at yde den nødvendige support til alle dele af den offentlige administration. Det er vigtigt at det udskilles fra almindelige driftsopgaver, således at det er tydeligt, at det er en servicefunktion for alle. Der er afgørende, at der etableres en brugergruppe med solid repræsentation fra kommunerne.
- Etablering af entydige nationale registre, således at der skabes entydighed i kontakten mellem det offentlige Grønland og landets borgere - både virksomheder og borgere. Det er helt centralt, at alle oprettelser af debitorer og kreditorer hviler på det samme register af hensyn til sammenhængen i systemerne.

❖ **Det anbefales at der etableres en toleddet kontoplan med én del som er centralt styret og en decentral del, som styres lokalt. Den centrale del af kontoplanen bør styres af budget- og regnskabsrådet, i regi af Departement for Finanser og Indenrigsanliggender. Enheden får tilknyttet en brugergruppe bestående af repræsentanter for DCR og kommunerne. Den decentrale del af kontoplanen styres af kommunerne, samt departementerne med underliggende institutioner.**

6 F. ANBEFALING AF EN SAMARBEJDSMODEL, OFFENTLIGE INDKØB

I Selvstyret er der etableret en strategisk central indkøbsfunktion, Den centrale Indkøbsfunktion herefter DCI, i regi af Økonomi- og personalestyrelsen. DCI's formål er sikre at selvstyrets indkøbsvolumen udnyttes optimalt, så der indkøbes effektivt og økonomisk fordelagtigt. DCI laver rammeaftaler for selvstyret, som enhederne i selvstyret kan købe ind under. Herudover laver DCI udbud og bistår enhederne med vejledning i forbindelse med udbud og kontrakter. Endvidere har selvstyret forpligtiget sig til en fair, gennemsigtig og effektiv indkøbspolitik, via partnerskabsaftalen med EU.

Der foreligger snart en opdateret indkøbsstrategi⁷, der beskriver de delmål selvstyret ønsker opfyldt. Strategien lægges blandt andet vægt på Corporate Social Responsibility, CSR, som et parameter for hvilke leverandører der kan indgås aftaler med fra selvstyrets side. Departementet for Finanser har i 2011 undersøgt selvstyrets indkøb⁸ af varer og tjenesteydelser, blandt andet på baggrund af kravene fra EU, men også med henblik på at opnå besparelser på centraladministrationens indkøb. Redegørelsen anbefaler, at der indledes et samarbejde med kommunerne, for at styrke det offentlige position gennem et større indkøbsvolumen.

Selvstyret har et indkøbscirkulære, som har til formål at sikre alle virksomheder lige adgang til offentlige kontrakter. Cirkulæret skal bruges i forbindelse med udbud i forbindelse med indkøb af varer og tjenesteydelser i selvstyrets centraladministration og de underliggende enheder. Cirkulæret oplyser om tærskelværdier for offentligt udbud, udbudsprocedurer, udbudsmeddelelse, udbudsmateriale, tids- og vedståelsesfrister og annoncering af udbudsvinder.

Alle kommunerne har en indkøbspolitik. De tre er politisk godkendt, den sidste kommer under politisk behandling i 2013. Der lægges vægt på konkurrencedygtighed, også i forhold til lokale indkøb kontra indkøb fra udlandet. To af de kommunale indkøbspolitikker fremhæver miljøfaktorer som er parameter for indkøbsaftaler. En lægger der ud over vægt på CSR som et parameter der benyttes ved vurdering af potentielle leverandører.

Fælles for både selvstyrets og kommunernes indkøbspolitikker er, at der skal indkøbes via en central funktion, der sikrer de nødvendige rammeaftaler med leverandører der lever op til de fastsatte strategier.

Udbud af serviceydelser og indkøb kan, afhængigt af de vedtagne politikker, medføre et pres på de administrative ressourcer der er til rådighed for indkøbsfunktionerne. Afhængigt af den efterspurgte ydelse, skal det derfor overvejes, om det interne forbrug af ressourcer er rimeligt i forhold til at gennemføre et udbud. Eller om der på nogle områder skal indgås rammeaftaler med udvalgte leverandører, efter et udbud, der så kan benyttes af de administrative enheder der er omfattet af en rammeaftale. Afgørende er, at de administrative byrder forbundet med et udbud, skal kunne betale sig i forhold til den forventede gevinst.

Af BDO's analyse⁹ fremgår det at der ses et væsentligt besparelspotentiale på selvstyrets indkøb af varer og tjenesteydelser. Kommunernes potentiale er ikke belyst, men det må som udgangspunkt være de samme faktorer der gælder for deres effektiviseringspotentiale. Dog med respekt for de kommunale områder der skal tage særligt hensyn til logistiske udfordringer.

Selvstyret vurderer, at der gennem bedre indkøb kan opnås besparelser på 1,7 %, eller 25 mio. for selvstyret med underliggende institutioner. BDO's analyse peger på et noget større potentiale, med udgangspunkt i erfaringer fra de danske kommuner. Her har effektiviseringer på indkøbsområdet medført besparelser på 15-17 %, hvilket for selvstyret samlet, kan udgøre et potentiale på 250 mio. Der skal dog tages højde for geografiske og logistiske forhold, der kan være en forhindring for markedsudvikling og konkurrence. Omvendt kan en fællesoffentlig indkøbsfunktion være så stærk en aktør i samfundet, at den alene kan være en dynamo for udvikling af markedsforhold og dermed sikre effektive indkøb på langt sigt og ikke udelukkende de billigste indkøb på kort sigt. Dette forhold bør undersøges, så der redegøres for multiplikatoreffekten.

Der er således et væsentligt besparelspotentiale alene for selvstyret og deres institutioner. Hertil skal lægges potentialet for kommunerne, der ikke er omfattet af analysen endnu.

Det anbefales, at samarbejdet mellem selvstyret og kommunerne sker i tre faser. Målet er på sigt at muliggøre oprettelsen af en fælles offentlig indkøbsservice. Det vurderes, at det er vigtigt at implementere det i faser, for at sikre succesen. På nuværende tidspunkt er DCI i selvstyret ved at stadfæste sig selv om funktion i selvstyret. Det vurderes, at denne og organisationen skal modnes, inden det er realistisk at skabe en fælles offentlig indkøbsservice.

⁷ Selvstyrets indkøbsstrategi, 2013, under godkendelse

⁸ Selvstyrets indkøbsredegørelse, 2011

⁹ Effektivisering og udgiftsreduktion i den offentlige sektor i Grønland, analyse gennemført for selvstyret og kommunerne af BDO, 2013

På nuværende tidspunkt har alle kommunerne og Kanukoka tilsluttet sig selvstyrets aftaler på hotelområdet og biludlejning.

- ❖ **Det anbefales at der iværksættes en analyse af kommunernes indkøb af varer og tjenesteydelser, så der foreligger et samlet datagrundlag for det offentlige indkøb af varer og tjenesteydelser.**
- ❖ **Det anbefales at der indledes et formaliseret samarbejde mellem selvstyret og kommunerne om indkøb. Samarbejdet bør effektueres i tre faser:**
 - I første fase øges det nuværende samarbejde. Der ligger på nuværende tidspunkt ingen direkte dialog mellem selvstyrets centrale indkøbsfunktion samt kommunerne. Målet med første fase skal derfor være oprettelse af et fælles tværgående indkøbsforum. Formålet med dette forum er, at skabe en dialog med udgangspunkt i den nuværende praksis i henholdsvis selvstyret og kommunerne. Herudover kan anvendelsen af rammeaftaler til brug på tværs af Selvstyret og kommunerne overvejes.
 - På baggrund af analyserne, indkøb i selvstyret og kommunerne, etableres fælles rammeaftaler på områder der vægter mest, omkostningsmæssigt. I anden fase er målet at starte med at øge samarbejdet på tværs. Målet i denne fase er at øge samarbejdet på tværs og begynde at indgå aftaler, som dækker den samlede offentlige sektor. For at kunne følge op på det optimalt, kræver det fælles konteringsprincipper for selvstyret og kommunerne således det øget koordineret samarbejde kan ske på baggrund af konkrete indkøbstal.
 - I tredje fase oprettes en fælles offentlig indkøbsservice. I samarbejde skal selvstyret og kommunerne definere formål og indholdet af denne fælles offentlige indkøbsservice. Ved at skabe en fælles offentlig indkøbsservice bliver hele den offentlige volumen samlet et sted og i fællesskab kan selvstyret og kommunerne lave bedre aftaler. Det vurderes også, at en fælles offentlig indkøbsservice vil mindske udgifterne til indkøbere. Det er vigtigt, at den fælles offentlige indkøbsservice defineres på baggrund af de erfaringer, der er lavet de første to faser.
- ❖ **Det anbefales at der udarbejdes en redegørelse, der illustrerer multiplikatoreffekten af lokalt indkøb, i form af arbejdspladser og uddannelsespladser.**
- ❖ **Herunder skal det indgå, i hvilket omfang det er hensigtsmæssigt at indføre sociale klausuler i en fælles offentlig indkøbspolitik.**

7 PRINCIPPER FOR OPGAVEVARETAGELSE

PROBLEMSTILLINGER

I reformbetænkningen foreslås en række offentlige opgaver udlagt til kommunerne. Af rapporten fra BDO om effektiviseringsanalysens første fase fremgår det, at en række sagsområder overordnet betragtet ikke er organiseret hensigtsmæssigt. Der er nedsat et politisk koordinationsudvalg og en administrativ koordineringsgruppe¹⁰. Arbejdet er ikke tilendebragt og redegørelsen skal medtage de elementer fra betænkningen, hvor der ses besparelspotentialer for offentlig opgavevaretagelse, uanset om opgaven løses af kommunerne eller selvstyret. Som for det tværførlige tema gælder, at der skal tænkes i opgaveløsninger, fremfor opgaveplaceringer.

Overtages et sagsområde af kommunerne, skal det sikres, at disse har de finansielle og kompetencemæssige styrker til at varetage opgaven kvalitativt. Udgangspunktet for overdragelse af opgaver fra selvstyret til kommunerne var, at alle kommunerne skulle overtage et område samtidigt. Dette princip er senere vedtaget fraveget, med deraf følgende ny dobbeltadministration.

Det har tidligere været drøftet, om eventuel etablering af kommunale driftsorganisationer kunne løfte driftsopgaver på anlægs- og døgninstitutionsområdet. Redegørelsen skal afdække om en sådan løsning kan anbefales, og på hvilke områder det vil være hensigtsmæssigt. På døgninstitutionsområdet er der særligt behov for en model at sikre, at opgaveløsningen i specialenhederne kan komme alle kommuner til nytte, hvis disse i stedet for en fællesløsning bliver overtaget af de kommuner, hvor de er lokaliseret.

Redegørelsen skal fastlægge de fremtidige principper for opgavevaretagelse. Der skal trækkes på erfaringer fra handicapområdet, der er udlagt til kommunerne, og inkassoområdet, der er overtaget af selvstyret.

Redegørelsen skal:

- A. Anbefale principper for opgavevaretagelse i selvstyret og kommunerne.
- B. Analysere erfaringsgrundlaget fra handicap- og inkassoområdet. Resultatet skal medtages i den samlede evaluering af strukturreformen.
- C. Beskrive rammerne for en analyse af, om kommunesammenlægningerne har haft den ønskede effekt.

¹⁰ Aftale og kommissorium mellem selvstyret og kommunerne, 2010

7 A. ANBEFALING AF PRINCIPPER FOR OPGAVEVARETAGELSE

Reformbetænkning anbefaler at en lang række sagsområder overdrages fra selvstyret til kommunerne. Disse er nærmere beskrevet i kapitel 7 C. Det skal dog tages i betragtning, at mange forhold, både indenrigspolitisk og på råstofområdet, har ændret sig væsentligt siden betænkningen udkom i 2005. Der er derfor grund til at revurdere betænkningens anbefalinger og drøfte om disse stadig er aktuelle på alle områder.

Redegørelsens formål er at skabe grundlag for en samarbejdsaftale mellem selvstyret og kommunerne, der kan medvirke til en langsigtet holdbarhed i den offentlige økonomi. Et væsentligt parameter for dette, er at det offentlige opgavevaretagelse sker så omkostningseffektivt som muligt, med respekt for de rammebetingelser lovgivningen sætter for de offentlige serviceydelser. Der skal derfor være vilje til åbent at drøfte hvor en given offentlig opgavevaretagelse er placeret bedst, så borgerne kan ydes den bedst mulige service, så effektivt som muligt.

Organisering og ledelse af velfærdsproduktion har ikke været et kernepunkt for den offentlige sektors ydelser. Dermed adskiller det offentlige sig også fundamentalt fra produktion i den private sektor, hvor løbende antagelser om produktivetsforbedringer er vanetænkning. Det er sædvane at der eksisterer et fasttømret forhold mellem indsatsen af arbejdskraft og materialer, udstyr og bygningskapacitet. Når budgettet en gang er besluttet, så er det også givet hvor meget velfærd, der kan produceres. Mere velfærd og mere service kan kun tilvejebringes ved at øge udgifterne i form af indsats af mere arbejdskraft. Der indgår således ikke en fast produktivetsdimension i ledelsesopgaven. Disse betragtninger om produktionsforholdene gælder generelt for hele den offentlige sektor. Den manglende produktivetsdimension er hovedproblemet i at skabe en moderne og effektiv offentlig sektor i Grønland.

De skatte- og velfærdsøkonomiske udfordringer gør, at det er blevet af strategisk betydning, at det i større grad er blevet produktivitet frem for evnen til at prioritere, som er det afgørende kriterium ved vurderingen af det offentlige systems indretning og vilkår. Det taler for, at driftsopgaverne bør effektiviseres yderligere og at stordriftsfordele på tværs i den offentlige sektor bør indgå i en vurdering. Det vil også sætte en mere skarp linje mellem de politiske målsætninger på den ene side og på den anden side kravene til de professionelle institutioner, der skal udføre opgaverne.

Set ud fra en helhed for samfundet, er der behov for at selvstyre og kommuner finder en samspilsform, som sikrer den økonomiske effektivitet. Både før, men også efter reformen må det konstateres at der er et koordineringsproblem mellem selvstyre og kommuner. En ny budgetsamarbejdsaftale og et nyt syn på kommunesystemets formål og mål er således centrale elementer i et forsøg på at løse dette koordineringsproblem fremadrettet. Eksistensen af koordineringsproblemet betyder, at der ikke kan findes en holdbar løsning på det problem, at udgifterne til finansiering af velfærdssamfundet i de kommende år vil stige langt mere end, hvad der kan finansieres for offentlige midler.

Koordineringsproblemet bunder i at selvstyret entydigt har den makroøkonomiske opgave med stabiliseringspolitikken og at styre samfundets samlede efterspørgsel og udnyttelse af samfundets produktionskapacitet. Kommunerne derimod har et micro-økonomisk perspektiv. Kommunerne kan sub-optimere uden nødvendigvis at skele til finanseffekter, prisseffekter og effekter på borgernes adfærd. Koordineringsproblemet er derfor nok så meget et generelt samfundsøkonomisk styringsproblem, der skal løses i fællesskab mellem selvstyret og kommunerne.

Kommunerne har som sin hovedopgave i at løse den lokale prioriteringsopgave. Det er vel og mærke på områder, hvor det betyder noget for samfundet, at der foretages lokale prioriteringer, så der kan ske en differentiering mellem forskellige lokalsamfund. Det giver således ikke mening at have kommunal indflydelse på de dele af velfærdsproduktionen som sker i stor skala styret af ensartede standarder sat af Inatsisartut. Her vil der være grund til at organisere produktionen professionelt.

Disse argumenter giver anledning til, at den politiske koordineringsgruppe drøfter den fremtidige offentlige opgavevaretagelse, uanset reformbetænkningens anbefalinger. Fokus skal være på de aftalte indsatsområder, som beskrevet i kapitel 2B, hvor det er hensigten at selvstyret og kommunerne får et fælles udgangspunkt for at udarbejde langsigtede sektorplaner på alle væsentlige forvaltningsområder.

Samtidigt skal effekten af den offentlige indsats kunne måles, så der fremover ikke udelukkende styres på budgetter og en generel overholdelse af de økonomiske rammer, selv om dette er væsentlige for den finanspolitiske holdbarhed. Det vil fremover være lige væsentligt, at den offentlige sektors produkter kan måles på deres effektivitet, så så der opnås en hensigtsmæssig balance mellem de offentlige ydelser og den økonomi og de personale- og materielmæssige ressourcer der leverer ydelsen til borgerne.

I den samlede vurdering af mulige ændringer i opgave- og byrdefordelingen skal det endvidere sikres, at alle kommuner har en tilstrækkelig teknisk og økonomisk ekspertise til gennemførelse af mulige nye opgaver. En forsvarlig langsigtet opgaveløsning forudsætter et egentligt fagligt miljø i hver af kommunerne, uafhængigt af enkeltpersoner.

- ❖ **Det anbefales at den politiske koordinationsgruppe sikrer, at der udarbejdes oplæg til en effektiv, hensigtsmæssig og økonomisk forsvarlig opgavevaretagelse.**
- ❖ **Udgangspunktet i alle oplæg er den mest hensigtsmæssige opgavevaretagelse, uden hensyntagen til gængs praksis og gældende lovgivning. Begge disse faktorer kan ændres, når en opgave skal varetages af en anden offentlig myndighed end den nuværende.**

7 B. ANALYSE AF INKASSOOMRÅDET OG HANDICAPOMRÅDET

Der er enighed om, at erfaringerne fra den kommunale overtagelse af handicapområdet og selvstyrets overtagelse af inkassoområdet, skal benyttes når der anbefales principper for opgaveoverdragelse.

For de to evalueringer samlet set gennemføres en proces, hvor:

- Principper fastlægges af koordineringsgruppen forud for evalueringens egentlige påbegyndelse.
- Baggrunden/formålet med den nuværende opgaveplacering indgår som et væsentligt evalueringskriterium.
- Koordineringsgruppen indgår i kortlægningen af interessenter og resourcepersoner i evalueringerne.
- Evalueringerne udmunder både i konkrete anbefalinger på de to områder og nogle generelle principper for den fremtidige drøftelse af opgavevaretagelse og opgaveplacering.

Inkassoområdet.

Inddrivelsen blev centraliseret 1. april 2008. Selvstyret og kommunerne blev i marts 2012 enige om at nedsætte en arbejdsgruppe der skulle udarbejde en strategi på inddrivelsesområdet. Arbejdsgruppen har fået et kommissorium og afholdt ganske få møder. Der er ingen konklusioner eller løsningsforslag fra arbejdsgruppen, der som det gælder for andre fælles arbejdsgrupper, lider af mangel på personaleresourcer til at sikre et validt grundlag for evaluering af opgaven.

Det oprindelige kommissorium anses for at være dækkende i forhold til en afklaring af, om opgavevaretagelsen på inddrivelsesområdet er placeret hensigtsmæssigt og om inddrivelsen er effektiv, målt på nedbringelsen af såvel selvstyrets som kommunernes restancer. Evalueringen skal omfatte en beskrivelse af inkassoområdets omfang, så vidt muligt med bistand af ekstern konsulent.

Der skal i evalueringen lægges særligt vægt på de faktorer der udgør en likviditetsmæssig faktor for både selvstyret og kommunerne:

- Forskudsvis udlagte underholdsbidrag.
- Tilbagebetalingspligtig hjælp.
- Forældrebetaling for børn anbragt uden for hjemmet.
- Daginstitutionsbetaling.
- Inddrivelse af arten ” Diverse regninger”, der ikke er omfattet af retsplejeloven.

I analysen af området skal indgå en vurdering af:

- Ensartet udøvelse af restanceinddrivelsen og dermed vægtning af retssikkerheden.
- Kvalitet og effektivitet i betjeningen af debitorerne og kreditorerne.
- Styring og prioritering af restanceinddrivelsen mod de debitorer, hvor der er størst sandsynlighed for betalingssevne.
- Fokus på konsekvent anvendelse af de mest effektive inddrivelsesmidler.
- Koordineret restanceindsats.
- Ledelsesmæssig fokus på opgaven.
- Hensigtsmæssige administrative værktøjer.
- Effektive arbejdsgange.
- Løbende efter- og videreuddannelse af personalet.

Endvidere skal evalueringen omfatte en vurdering af effekten af gebyrer som mål til at forebygge restancer, samt hvorvidt et lovfæstet krav om PBS aftaler på offentlige serviceydelser kan gennemføres.

Evalueringen skal fremlægges ultimo 2013, hvorefter den kan behandles i koordineringsgruppen for budgetsamarbejdet. Koordineringsgruppen skal anbefale holdbare løsninger på inddrivelsesområdet, der kan have effekt fra 2015, eller før hvis det er gennemførligt.

❖ **Det anbefales at der gennemføres en evaluering af inddrivelsesområdet med hjælp af ekstern konsulent, med nedestående punkter i fokus.**

- ❖ En vurdering af, om den nuværende opgavevaretagelse er hensigtsmæssig, eller om inddrivelsesopgaven helt eller delvist bør tilbageføres til kommunerne.
- ❖ En vurdering af, om der er tilstrækkeligt med ressourcer til at løste inddrivelsesopgaven, i forhold til de krav der skal inddrives af det offentlige, herunder de ledelses- og personalemæssige ressourcer, samt de administrative værktøjer.
- ❖ En anbefaling af mulige nye lovtiltag på inddrivelsesområdet, uanset at disse måtte svække debitorers retsstilling i forhold til den nuværende lovgivning. Formålet er en effektiv forebyggelse og inddrivelse af offentlige restancer. Anbefalinger skal selvsagt være indenfor rammerne af retsplejelovgivningen.
- ❖ En vurdering af, om et fælles IT baseret opkrævnings- og betalingssystem for det offentliges fordringer kan nedbringe restancemassen. Under hvilke forudsætninger et sådant system kan indføres, uden at borgernes retssikkerhed forringes og med hensyntagen til den gruppe af borgere der ikke traditionelt er i kontakt med inddrivelsesmyndigheden.

Handicapområdet.

Handicapområdet blev udlagt til kommunerne 1. januar 2011. I forbindelse med overdragelsen blev det aftalt, at der skulle ske en evaluering af området senest juni 2014. Kommunerne har påbegyndt en intern evaluering af de administrative og faglige konsekvenser af overdragelsen. Dette som forberedelse til en samlet evaluering i samarbejde med selvstyret som aftalt. Der bør indhentes bistand af ekstern konsulent på området.

Der bliver i den kommunale evaluering lagt vægt på følgende faktorer:

- Forhold der vedrører hjemtagelse af handicappede, for nuværende anbragt i Danmark.
- Etablering af egnede bosteder i Grønland for denne gruppe.
- Fælles ansvar for kompetenceløft til de personer der varetager ansvaret for handicapområdet.
- De administrative konsekvenser af overdragelsen, herunder hastigheden i sagsbehandlingen

I evalueringen af handicapområdet indgår også en vurdering af incitamentsstrukturen, som gældende for emnerne beskrevet under punkt 4. Det skal sikres, at betaler for en ydelse har direkte indflydelse på ydelsens kvalitet og effektivitet. Evalueringen skal fremlægges medio 2014, hvorefter den kan behandles i koordineringsgruppen for budgetsamarbejdet. Koordineringsgruppen skal anbefale holdbare løsninger på handicapområdet, der kan have effekt fra 2015.

❖ **Det anbefales at der gennemføres en evaluering af handicapområdet med hjælp af ekstern konsulent, efter overdragelsen til kommunerne. Følgende emner skal inddrages i evalueringen.**

- En vurdering af de faglige og økonomiske konsekvenser af hjemtagelsen af handicappede fra Danmark.
- En analyse af de administrative besparelser overdragelse af området til kommunerne har medført.
- En anbefaling af hvilke faglige kompetencer personalet der varetager handicapområdet skal være i besiddelse af og hvordan og med hvilken finansiering anbefalingen kan sikres.
- En vurdering af, om finansieringen af handicapområdet er hensigtsmæssig. Og hvis ikke, en anbefaling til en anderledes finansieringsform, der sikrer effektivitet og kvalitet i opgaveløsningen.
- En vurdering af, om etablering af fælleskommunale driftsenheder kan sikre en effektiv opgavevaretagelse og økonomistyring på handicapområdet. Herunder en anbefaling af, hvilke lovgivningsmæssige initiativer der skal gennemføres for at kunne oprette sådanne enheder, såfremt dette anbefales.
- En vurdering af konsekvenserne af det stigende antal psykisk handicappede og de tilbud det offentlige skal stille til rådighed for denne gruppe.

7 C. RAMMER FOR EN ANALYSE AF KOMMUNESAMMENLÆGNINGERNES EFFEKT

Den offentlige reform betød, at 18 kommuner blev reduceret til 4 store kommuner. Et blandt flere centrale formål var, at den offentlige sektor skulle moderniseres. Synergieffekter og bedre samspil mellem selvstyret og kommuner, var udgangspunktet. Det var også et ønske at skabe økonomisk mere robuste kommuner med et langt større befolkningsunderlag. I de nye kommuner skulle det bestræbes at professionalisere administrationen gennem bedre ledelse og mere uddannet personale.

Første valgperiode er nu overstået. Af koalitionsaftalen fremgår det, at der skal gennemføres en evaluering af, om formålet med strukturreformen er nået. Men en analyse af effekterne af kommunesammenlægningen kan ikke stå alene, de administrative og politiske styreformer skal også gennemses, så velfærdsproduktionen i den kommunale sektor kan levere de ønskede produktivitetsforbedringer. Denne dimension er ikke medtaget i reformens udgangspunkt, men er afgørende for en effektiv offentlig sektor, hvor politikerne varetager de strategiske områder og fastsætter mål og rammer for det administrative råderum. Og at resultaterne derefter måles, i forhold til sektorplaner og produktivitetsforbedringer.

Effekterne af kommunesammenlægningen.

Det daværende landsstyre nedsatte i 2003 et strukturudvalg, der skulle tilvejebringe en teknisk og faglig analyse, som beslutningsgrundlag for ændringer i opgaveløsningen i den offentlige sektor. Strukturudvalget afgav deres betænkning¹¹ i 2005.

❖ Principperne i anbefalingerne til den kommende offentlige opgavevaretagelse blev bekræftet således:

- At etablere en bedre og mere effektiv borgerbetjening, det offentlige system skal tættere på borgerne.
- At højne retssikkerheden, gennem en forenkling af lovgivningen og administrative praksis.
- At sikre lettere adgang til det offentlige system, blandt andet gennem borgernes mulighed for selvbetjening.
- At øge fagligheden og uddannelsen af de kommunalt ansatte.
- At etablere servicecentre lokalt, der sikrer borgerne én adgang til den offentlige sektor.

Disse principper er stadig valide og bør være udgangspunktet for den offentlige opgavevaretagelse.

I betænkningen er der lagt særlig vægt på at sikre lokal- og nærdemokratiet, når 18 kommuner blev til 4. Der anbefales nedsat brugerbestyrelser for at sikre lokal indflydelse og forankring. Det anbefales også, at der indføres mål- og rammestyring for at sikre central styring og decentralt ledelse, en velegnet styreform for driftsområder der ligger geografisk langt fra den politiske og administrative ledelse.

Betænkningen indeholder en række konkrete anbefalinger til fordelingen af opgavevaretagelsen mellem selvstyret og kommunerne. Anbefalingerne tager udgangspunkt i principperne i betænkningen og målsætningerne er forenkling og effektivitet, gennem nye større enheder med en mere professionel ledelse og en mere kompetent administration.

I perioden fra betænkningens offentliggørelse og til strukturreformen blev vedtaget på FM 2007, blev en af betænkningens anbefalinger gennemført, centralisering af skatte- og inkassoområdet. Efter reformen formelt trådte i kraft 1. januar 2009, er betænkningens anbefalinger på nogle områder gennemført, men der er ikke sket en evaluering af effekten, målt i forhold til argumenterne bag betænkningens anbefalinger. De anbefalinger der er gennemført er:

- Den nye kommunale inddeling, tidshorisonter for valg, og nye mødeformer med IT teknologi.
- Etableringen af en fælles borgerserviceportal.
- Centralisering af skatte- og inkassoområdet.
- Overdragelse af planmyndighed til de nye kommuner.
- Overdragelse af PPR, VSP og handicapområdet.
- En fortsat centralisering af erhvervsstøtteordningerne.

¹¹ Betænkningen vedrørende en strukturreform af den offentlige sektor, 2005

På andre områder er betænkningens anbefalinger ikke effektueret. Det gælder følgende opgaver, der alle var anbefalet overdraget til kommunerne:

- Ansvar for forhandling af servicekontrakter på vareforsyning, skibs- og lufttrafik.
- Ansvar for el-, varme- og vandforsyningen, havnene, boligområdet og anlægsområdet.
- Ansvar for alkoholbehandling, sundhedspleje og dele af forebyggelsesområdet.
- Anlæg af folkeskoler, og en række andre driftsområder på uddannelsesområdet.
- Forenkling af lovgivningsområdet og en forenkling af klageadgangen for borgerne.
- Pensionsområdet, barsels dagpenge, boligsikring, børnetilskud, døgninstitutioner og underhaltsbidrag.

De fleste problemstillinger omkring opgavevaretagelsen medtages i andre afsnit af redegørelsen, hvor der anbefales konkrete løsningsmuligheder eller analyser med henblik på at effektivisere den offentlige opgavevaretagelse. Men der er ikke noget samlet billede af effekterne af strukturreformen, i forhold til betænkningens overordnede målsætninger.

Der er i finansloven for 2014 afsat midler til den anbefalede evaluering af strukturreformen. I forbindelse med evalueringen anbefales det, at kommunerne i vid udstrækning søger at inddrage borgere og andre interessentgrupper, så evalueringen forankres bredt.

❖ **Det anbefales at der gennemføres en analyse af, hvorvidt målsætningerne i strukturreformen er opfyldt. Analysen skal inddrage de del-analyser der foretages i punkt 7 B, skatte- og inkassoområdet.**

❖ **Analysen skal omfatte:**

- En evaluering af hvorvidt målsætningen om en bedre og mere effektiv borgerbetjening er gennemført.
- En evaluering af hvorvidt målsætningen om en lettere adgang til borgerservice er gennemført.
- En evaluering af hvorvidt de opgaver der varetages af borgerservicecentre er hensigtsmæssige, set fra både borgernes synsvinkel og det offentlige.
- En evaluering af strukturreformens effekter på opfattelsen af nærdemokrati og inddragelse, i forhold til det politiske og administrative niveau, samt borgerne.
- En evaluering af om målsætning om serviceharmoniseringer er gennemført, både for hver af de 4 kommuner og som sammenligning mellem de 4 kommuner.
- En evaluering af, om kommunernes administrationer er professionaliserede og har fået de større kompetencer, betænkningen anbefalede.

Den kommunale styringsstruktur.

Forudsætningerne for strukturreformen var at skabe stærkere kommuner, argumenterne er beskrevet i foregående kapitel. I forbindelse med reformen gennemførte man en reduktion af antallet af kommunalbestyrelsesmedlemmer og en sammenlægning af de daværende bygdebestyrelser. Argumentet for denne reduktion af folkevalgte repræsentanter var, at kommunalbestyrelserne nu skulle have fokus på de nye kommuners strategier og udvikling, og i mindre grad fokus på den sagsbehandling der traditionelt fandt i mange mindre kommuner.

Den kommunale styrelseslov er i to omgange blevet tilrettet de nye kommuner, første gang i forbindelse med reformen, anden gang i forbindelse med drøftelserne om geografiske mandater og lokalråd. Men styrelsesloven er ikke blevet drøftet, med henblik på at justere den i forhold til de nye kommuners opgavevaretagelse og de nye strategiske udfordringer kommunalbestyrelserne skal løse.

Når en ny aftale om et fællesoffentlig fokus på de nationale udfordringer indgås, er det nødvendigt at kommunalbestyrelserne også inddrager det nationale perspektiv i de lokale beslutninger. Spillereglerne ændres, for kommunerne kan ikke stå alene med deres beslutninger om velfærdsproduktion, uden at selvstyret inddrages. Og selvstyret kan ikke pålægge kommunerne opgaver og omkostninger, uden at DUT principperne følges og der tages et hensyn til kommunernes rolle i forhold til den samlede opgavevaretagelse.

Der er behov for nytænkning af de kommunale styringsstrukturer, både politisk og administrativt. Styringsinstrumenter er blevet mere komplicerede og kræver en større grad af professionalisme i administrationerne, der også skal levere tydelige oplæg om konsekvenser og effekter, til kommunalbestyrelserne. Overensstemmelsen mellem det folkevalgte kommunalstyre og de udførende kommunale institutioner skal genskabes. Der er behov for en ny model som sætter borgernes behov i centrum og som tager afgørende hensyn til produktivitet, incitament, ledelse, viden, ansvar og privatisering.

De eksisterende styringsmodeller skal suppleres med én eller flere nye styringsmodeller, som giver mulighed for, at kommuner kan vælge en bedre strategisk overensstemmelse mellem valg af styringsstruktur og opgaveportefølje. Styrelsesloven skal kunne understøtte organisationsudvikling og innovation for at fremme en bedre service til borgerne.

Grønland har på mange måder en forholdsvis enkelt indrettet offentlig sektor; et nationalt selvstyre på niveau 1 og 4 decentrale kommuner på niveau 2. Dertil kommer en række selvstyrejede offentlige selskaber, der tilvejebringer offentlige goder nationalt på mere eller mindre markedsbaserede vilkår. Skatte- og afgiftssystemet er tilsvarende enkelt i sin konstruktion. Alle disse træk ved den offentlige sektor bør der holdes fast i, da en enkel konstruktion gør det offentlige system gennemskueligt for borgerne.

Men behovet for forandring presser sig efterhånden meget på. Der vil i de kommende år udvikles en stadig større afstand mellem den efterspørgsel efter velfærdsservice, som er til stede i befolkningen nu og i kommende år, og den serviceforsyning, der lader sig finansiere af skattekilder under den eksisterende indretning af velfærdssystemet. Forandringer skal derfor ses som et vigtigt instrument til at sikre fremtidens velfærd. Det skal gøres ved at modernisere og effektivisere den offentlige sektor. Der skal generelt i de offentlige institutioner tilvejebringes en så tilstrækkelig produktivetsforbedring, at der kan frigives ressourcer, der kan flyttes over til at producere mere offentlig velfærdsservice indenfor uændrede offentlige budgetrammer. Produktivetsforbedringer skal skabes gennem professionalisering af ledelse og medarbejdere, optimal organisering af velfærdsproduktionen og aftaler om mål- og resultater.

En fornyelse af den kommunale styringsstruktur kunne være, at adskille bestilling og udførelse skarpere, så politikkerne samler sig om den politiske prioriteringsrolle, mens eksekvering af driftsopgaverne placeres i mere professionaliserede organisationsformer. Det vil være en konstruktion, hvor politikernes domæne vil være planlægning, myndighedsopgaver samt være borgernes ombudsmands- og kontrolfunktion. En sådan struktur sikre det strategiske og udviklingsorienterede fokus samles hos kommunalbestyrelserne og sætter samtidig et skarpt fokus på en bedre og billigere velfærdsservice.

Driftsansvaret for velfærdsproduktionen bliver således et professionelt anliggende. Det vil danne udgangspunkt for de årlige økonomiaftaler og vil direkte være underlagt krav om produktivetsforbedringer. De udførende organisationer skal kontraktstyres med hensyn til mål- og resultater. På relevante områder skal økonomiske incitamenter bringes i spil.

- ❖ **Det anbefales at den politiske koordineringsgruppe drøfter en modernisering af den kommunale styreform, med henblik på at kommunerne får styrket det politiske fokus på fastlæggelse af de langsigtede mål, prioriteringer og planer i kommunen.**

8 SAMSPIL PÅ LOVGIVNINGSSOMRÅDET

PROBLEMSTILLINGER

Der er behov for en revision af lovgivningsprocesserne, så konsekvenser af ny lovgivning kan håndteres så tidligt som muligt. Endvidere skal lovkomplekset, herunder kommunalfuldmagten, gennemgås for særligt strukturelle/arbejdsprocessuelle uhensigtsmæssigheder. En del ældre lovgivning er ikke tilrettet efter kommunesammenlægningen.

Der skal etableres metoder for at sikre, at kommunerne inddrages så tidligt som muligt i lovgivningsprocessen. Det er vigtigt, at lovgivningen tager hensyn til den kommunale viden om behovet for lovændringer og mulige effekter af lovgivningstiltag.

Ny lovgivning skal udformes, så den så vidt muligt kan implementeres af sagsbehandlere med en ikke-akademisk baggrund og ved brug af automatiserede systemer, som eksempelvis Sullissivik. Ud fra princippet om, at beslutninger skal træffes så tæt på borgerne som muligt, skal en udvidet brug af rekursmuligheder vurderes. Forvaltningsafgørelser skal så vidt muligt træffes på objektivt grundlag, og skønsgørelser minimeres.

Redegørelsen skal vurdere, om lovgivningen for regelbaserede ydelser er hensigtsmæssig, da den er vanskelig at administrere i områder med store uligheder i indkomstgrundlaget. Der er på nogle område formentlig behov for en lovgivning, der fortsat giver mulighed for skønsgørelser.

Redegørelsen skal:

- A. Komme med anbefalinger til et årshjul for lovgivningsarbejdet, herunder skal redegørelsen anbefale en model for dialog om politiske prioriteringer i lovprogram.
- B. Komme med anbefalinger til en model for kommunal inddragelse i det lovforberedende arbejde.

8 A. ANBEFALINGER TIL DIALOG OM POLITISKE PRIORITERINGER, ÅRSJUL

Naalakkersuisut fastsætter retningslinjer for udarbejdelse af regler i Selvstyret. De gældende retningslinjer for udarbejdelse af regler i selvstyret fremgår af publikationen¹² "Lovtekniske Retningslinjer" fra 2011.

Der foreligger endvidere et udkast til cirkulære om lovgivningsprocessen¹³, som lægger op til at formalisere en intern proces i selvstyret om forhåndsgodkendelse af lovgivningsinitiativer, beslutningsforslag til Inatsisartut, koordinering af lovgivningsinitiativer m.v. samt udarbejdelse af lovprogram.'

Cirkulæret har til formål at strukturere arbejdet i forbindelse med nye lovgivningsinitiativer med henblik på at sikre den bedst mulige kvalitet i lovarbejdet. Herudover har cirkulæret til formål at skabe overblik over kommende lovgivningsinitiativer således, at disse kan prioriteres i forhold til de overordnede politiske mål for Naalakkersuisut.

2 gange årligt, 15. februar og 15. august, skal selvstyrets departementer udarbejde oplæg til lov- og initiativprogrammer for de kommende 24 måneder. Denne proces styres centralt fra Formandens Departement. Disse frister kan udmærket danne udgangspunkt for et årshjul for lovgivningsarbejdet, samt den nødvendige dialog mellem Naalakkersuisut og kommunalbestyrelserne.

❖ **Det anbefales at Naalakkersuisut og kommunerne formaliserer samarbejdet om de politiske prioriteringer i lovgivningsarbejdet.**

- Konkret udmøntet gennem to årlige møder mellem partnerne, når lov- og initiativprogrammet er justeret.
- Møderne afholdes i regi af den politiske koordineringsgruppe, se kapitel 2 A.

¹² Cirkulære om lovudarbejdelse, 2011

¹³ Udkast til cirkulære, 2013

8 B. MODEL FOR KOMMUNAL INDDRAGELSE I LOVGIVNING SARBEJDET

For nuværende gælder en aftale mellem Naalakkersuisut og kommunerne¹⁴, der fastsætter høringsfristen for nye lovforslag og bekendtgørelser til minimum 5 uger. Aftalen er indarbejdet i de lovtekniske retningslinjer for selvstyret. Det sker dog, at den aftale frist ikke kan overholdes, når der viser sig behov for at gennemføre lovinitiativer der haster, eller når det er nødvendigt at foretage høringer i sommerperioden. For begge tilfælde gælder, at kommunerne ikke får den fornødne tid til at kvalitetssikre deres høringsvar.

Høring af kommunerne kan i praksis være suppleret af en uformel forudgående proces, hvor ønsker og forventninger til et konkret lovområde bliver afstemt med kommunerne. Denne proces kan have forskelligt indhold og forløb. Der kan eksempelvis foregå drøftelser under møder på baggrund af et opstået behov for regelændringer, eller der kan i et samspil med kommunerne være udarbejdet større rapporter med analyser og forslag til ny lovgivning eller ændring af eksisterende lovgivning, ligesom der kan være gennemført konferencer, hvor planer for lovgivningen kan være fremlagt og drøftet. Et sådant forløb kan ske på initiativ af kommunerne eller selvstyret, og det kan foregå på såvel politisk som administrativt niveau.

Kommissoriet fremhæver vigtigheden af, at lovgivningen er formuleret på en måde der gør den anvendelig i ikke-akademiske miljøer. Ligeledes skal landet geografi, klima og andre lignende forhold, gøres til genstand for en vurdering af en lovgivnings praktiske anvendelighed. Begge disse forhold skal gøres til genstand for særlig opmærksomhed i udarbejdelsen af nye lovforslag og i den efterfølgende høringsfase.

❖ **Det anbefales at den nuværende aftale mellem Naalakkersuisut og kommunerne tages op til drøftelse, med henblik på en revision af aftalen. En revideret aftale, bør tage hensyn til følgende:**

- Aftalen skal have til hovedformål at forbedre kommunernes mulighed for at vurdere og beregne samtlige konsekvenser for kommunerne af et påtænkt lovgivningsinitiativ og at kommunerne kan fremkomme med bidrag til lovforslag så tidligt, at der kan tages højde herfor i forbindelse med udarbejdelsen af lovforslagene.
- Aftalen bør medvirke til at problemstillinger identificeres og vurderes så tidligt som muligt, således at lovforslag inden færdiggørelse til udsendelse i høring så vidt muligt kan tage højde for alle væsentlige problemstillinger i forhold til kommunerne.
- Aftalen bør udformes således, at den lovforberedende proces tager hensyn til såvel kommunernes som selvstyrets interne arbejdsgange og at processen ikke bureaukratiseres eller formaliseres unødigt.
- At høringsfristen er tilstrækkelig lang til at kommunerne på et kvalificeret grundlag kan fremkomme med bemærkninger til et lov- eller bekendtgørelsesudkast, herunder at der gives det politiske niveau i kommunerne mulighed for at behandle et sådant lovgivningsinitiativ. Den tidligere inddragelse af kommunerne i det lovforberedende arbejde, som der lægges op til, bør imidlertid tage presset af behovet for efterfølgende indvendinger fra kommunerne i forhold til udkast til nye love og bekendtgørelser.
- En vurdering af en præcisering af den nuværende kommunalfuldmagt, så den tager hensyn til konkret praksis i Grønland og er forberedt til de ændringer en tiltrædelse af redegørelsens anbefalinger vil medfører.

❖ **Det anbefales at der dannes et formelt forum, der efter de to årlige politiske møder, se 8 A., drøfter konsekvenser af lov- og initiativprogrammet. Forrummets sammensætning og formål:**

- Formandens Departement, Departementet for Finanser og Indenrigsanliggender, kommunerne.
- Gennemgå lovinitiativer med henblik på afklaring af grænseflader og mulig problemstillinger for begge parter.
- Identificere behovet for nye lovgivningsinitiativer, der efterfølgende kan indgå i prioriteringen som beskrevet i 8 A.
- Justere årshjulet og lov- og initiativprogrammet, efter den politiske prioritering.
- Gennemgå gældende lovgivning, med henblik på afklaring af uhensigtsmæssigheder, særligt i forhold til arbejds-/klageprocesser.
- Gennemgå gældende lovgivning, med henblik på at reducere bestemmelser der giver mulighed for skønsmæssige afgørelser.

¹⁴ Aftale om samarbejde på lovgivningsområdet, 2010

9 FORSLAG TIL HANDLEPLAN FOR ANBEFALINGERNE.

Redegørelsen beskriver en række anbefalinger, der skal medvirke til at styrke det fællesoffentlige samarbejde og sikre en langsigtet holdbarhed i den offentlige økonomi.

Forslaget til handlingsplanen samler anbefalingerne i en prioriteret rækkefølge og lægger op til en politisk drøftelse af prioriteterne, så anbefalingerne kan iværksættes.

Der er udarbejdet et tilsvarende forslag til handlingsplaner for kommunerne, henholdsvis selvstyret, med afsæt i effektiviseringsanalysen. Disse planer drøftes i regi af den berørte myndighed.

9 A. ANBEFALINGER DER IVÆRKSÆTTES, ELLER ER IVÆRKSAT, I 2013

Fundamentet for budgetsamarbejdsaftalen er, at begge parter er enige om hvilke værktøjer der skal bruges for at sikre en holdbar økonomisk udvikling og en balanceret ansvarsfordeling mellem selvstyret og kommunerne. Skal dette sikres, bør parterne iværksætte følgende initiativer:

- Udarbejdelse af flerårige sektorplaner på alle fællesoffentlige områder. Arbejdet skal forankres på øverste administrative niveau i selvstyret og kommunerne. Der bør foreligge forslag til sektorplanerne, så disse kan indgå i finanslovsforslaget og de kommunale budgetter for 2015.
- Iværksættelse af arbejdet, der skal sikre objektive kriterier for en ny udligningsordning og en tilpasning af bloktilskudsprincipperne, gældende fra 2015. Objektiviteten er iværksat og udføres af tredjepart.
- Drøftelse og beslutning om en af de 4 beskrevne modeller for økonomisk holdbarhed. Dette skal sikre udgangspunktet for de kommende forhandlinger om den fællesoffentlige økonomi og konkret udmøntes i bloktilskudsftalen for 2015 og fremefter.
- Som forberedelse til en evaluering af strukturreformen og dermed et oplæg til effektiv opgavevaretagelse, er analysen af handicap-, døgninstitutions- og inkassoområdet iværksat. Dermed evalueres på opgaver der har skiftet myndighedsansvar i løbet af reformperioden og analysen kan tilvejebringe et udgangspunkt for de fremtidige drøftelser om opgavevaretagelse.
- Den politiske koordinationsgruppe bør drøfte en prioritering af de væsentligste opgaver for det kommende års arbejde med de offentlige reformer.
- Et oplæg til principper for økonomistyring og en fælles overordnet konteringspraksis der gør den offentlige sektor sammenlignelig og tilvejebringer ledelsesinformation som grundlag for beslutninger, både tværoffentligt og i kommunerne og selvstyret.
- Et oplæg til bedre udnyttelse af IKT strategien i den offentlige sektor generelt. I første omgang skal oplægget målrettes en fællesoffentlig indsats i bygder og de mindre byer.

9 B. ANBEFALINGER DER BØR IVÆRKSÆTTES I 2014 - 2016

En række af anbefalingerne kræver et bedre beslutningsgrundlag og der bør iværksættes analyser der tilvejebringer dette grundlag. Andre anbefalinger kan behandles i administrative temagrupper, til efterfølgende politisk drøftelse.

Der iværksættes følgende analysearbejder:

- En evaluering af strukturreformens effekter, herunder om den ønskede harmonisering af serviceniveauerne er opnået, om kompetenceniveauet i opgaveløsningen er hævet og om borgernes oplevelse af nærdemokratiet i forbindelse med den nye kommunale struktur. Evalueringen skal indgå i drøftelserne om en effektiv opgavevaretagelse, uanset hvilken myndighed der bliver ansvarlig for en given opgave.
- En evaluering af området for offentlige ydelser, der udmøntes i et beslutningsforslag. Forslaget skal sikre, at borgerne har incitament til at stå til rådighed for arbejdsmarkedet, men også at der stadig er et net af offentlige ydelser, der sikrer borgere med behov de nødvendige offentlige ydelser.
- En evaluering af boligområdet og de problemstillinger den nuværende ansvarsfordeling medfører. Evalueringen skal udmøntes i anbefalinger til en mere hensigtsmæssig placering af ansvaret på boligområdet.
- En evaluering af opgavevaretagelsen på sundhedsområdet, der kan sikre et mere effektivt samspil mellem kommunerne og selvstyret. Også her skal der sigtes efter en ny model, der kan implementeres i 2016.
- En evaluering af tilskuds- og refusionsområderne, med henblik på at sikre den mest effektive opgaveløsning, både i form af kvalitet i opgaveløsningen, men også for at minimere de administrative ressourcer der anvendes til opgaverne. Et beslutningsoplæg bør foreligge, så en ny opgavefordeling kan træde i kraft fra 2015.

Der iværksættes yderligere følgende initiativer:

- En gennemgang af årshjulet for lovgivningsprocesserne og udarbejdelse af et forslag der sikre en tidlig kommunal inddragelse, herunder beregning af konsekvenser af ny lovgivning.
- Et oplæg til et fællesoffentligt indkøbssamarbejde. Der bør sigtes efter etablering af en fællesoffentlig indkøbsfunktion der kan være i drift fra 2016.
- En behovsafdækning og forslag til plan for uddannelse og kompetenceudvikling af medarbejdere og ledere i selvstyret og kommunerne. Den høje udskiftningshastighed af personale medfører kompetencetab og forringer det politiske beslutningsgrundlag.
- De forventede kommende storskalaprojekter gør det nødvendigt, at selvstyret og kommunerne i fællesskab håndterer de udfordringer disse projekter vil medføre. Der bør derfor med afsæt i blandt andet tidligere analyser og redegørelser om storskalaprojekter udarbejdes en plan for håndteringen heraf, som også behandler spørgsmålet om ressourceproblematikken i den offentlige forvaltning, der er nødvendigt for at løfte nye og komplekse opgaver. Herunder parterne bør overveje, hvordan den offentlige sektors brug af de samlede kompetencer og ressourcer på området udnyttes bedst muligt og der opnås maksimalt udbytte af storskalaprojekter. Dette kan naturligt ske i tilknytning til arbejdet med IBA-aftaler, som er en integreret del af lovgivningen på råstofområdet.

10 BILAGSLISTE

1. Kommissorium for samarbejdsaftale mellem selvstyret og kommunerne.
2. Høringsnotat
3. Høringssvar fra de 4 kommuner
4. Udkast til budgetsamarbejdsaftale