Kapitel 7

Natur- og miljøområdet

Opgaver og finansiering
Opgaverne indenfor natur- og miljøområdet var før kommunalreformen hovedsageligt delt mellem amterne og kommunerne.

Med kommunalreformen blev ansvaret for langt de fleste opgaver samlet i kommunerne. Nationale og særligt teknisk komplicerede opgaver blev dog placeret i staten, mens opgaver vedrørende råstofplanlægning, jordforurening og de nye regionale udviklingsplaner blev placeret i regionerne.

Der blev også gennemført en helt ny lovgivning vedrørende miljøgodkendelse af husdyrbrug, der trådte i kraft samtidig med reformen. Parallelt hermed implementeres der flere EU-direktiver på vand- og naturområdet.

Endelig overtog kommunerne en væsentlig del af amternes opgaver inden for den fysiske planlægning.

Overordnet sker finansiering af indsatser på natur- og miljøområdet via bloktilskud til regioner og kommuner, tilskudspuljer (nationale og EU medfinansierede), brugerbetaling, gebyrfinansiering mv.

Finansieringen af indsatsen på vand- og naturområdet sker hovedsageligt via statslige tilskudspuljer medfinansieret af EU-midler. Midler til kompensationer, erstatninger og indsatser står på statslige konti og udbetales efter ansøgning fra lodsejere eller kommunerne. Kommunale drifts- og administrationsomkostninger finansieres over bloktilskuddet.

Myndighederne opkræver brugerbetaling i forbindelse med miljøgodkendelses- og tilsynssager. Den opkrævede brugerbetaling dækker kun en del af miljømyndighedernes timepris til miljøgodkendelser og tilsyn, mens resten af kommunernes udgifter finansieres via de årlige bloktilskud.

Regionernes og kommunernes opgaver i forbindelse med administration af råstofloven på land finansieres af de midler, som kommunerne og regionerne overtog fra amterne i forbindelse med overdragelse af opgaverne.

Udfordringer på udvalgte områder
Ansvaret for natur- og miljøområdet er på mange områder delt mellem især staten og kommunerne. Evalueringens fokus er jf. kommissoriet derfor på snitflader i opgavevaretagelsen og muligheder for samarbejde på følgende områder:

- Vand- og naturindsatsen, herunder kommunernes naturindsats, vådområdeindsatsen, vandløb samt grundvand.
- Miljøgodkendelser og tilsyn, herunder godkendelse og tilsyn af virksomheder, godkendelse og tilsyn af husdyrbrug samt råstoffer.

Evalueringen vedrører primært snitfladerne mellem kommuner og stat. Der er – jf. kommissoriet for arbejdsgruppens arbejde – ikke taget stilling til muligheden for regionale modeller.

7.1. Vand- og naturindsatsen

I dette afsnit evalueres indsatsen vedrørende natur (Natura 2000 og naturbeskyttelseslovens § 3), vådområder og vandløb.

Evalueringen vurderer fordele og ulemper ved de gældende snitflader og kompetencefordelinger. Det afspejler, at der er begrænset empirisk grundlag for at evaluere den konkrete indsats på hovedparten af vand- og naturområdet.

Der er empiriske erfaringer med konkrete indsatser ved etableringen af vådområder. Grundlaget for en del af kommunernes indsats på Natura 2000-området efter kommunalreformen er imidlertid først etableret i 2011 med de statslige naturplaner, der skal implementere en række EU-direktiver på naturområdet. En del af grundlaget for kommunernes indsats på vandområdet vil først være på plads, når der på ny udsendes statslige vandplaner.

Staten og kommunerne har en række andre opgaver på vand- og naturområdet, der har snitflader med disse områder. Disse områder behandles ikke i evalueringen, jf. kommissoriet, men inddrages dog i det omfang, det er nødvendigt for vurderinger, som skal gennemføre i forbindelse med afrapporteringen.

Vand- og naturområdet er i høj grad reguleret på EU-niveau i form af direktiver. Direktiverne fastlægger mål for vandmiljøet og naturtilstanden og udgør således en rammebetingelse for såvel statens som kommunernes indsats på området.

Der er også en række nationalt fastsatte mål og indsatser. Det gælder i denne evaluering særligt de generelt beskyttede naturtyper, jf. naturbeskyttelseslovens § 3.

7.1.1. Opgaver og finansiering

I dette afsnit beskrives de overordnede rammer for kommunernes vand- og naturindsats, herunder de større indsatser, der er iværksat siden kommunalreformen. Afsnit-

tet er delt op efter de rammer for vand- og naturindsatsen, der følger af henholdsvis EU-direktiver og af national lovgivning.

7.1.2. Rammer for kommunernes vand- og naturindsats i medfør EU-direktiver

EU's habitat-, fuglebeskyttelses- og vandrammedirektiver fastsætter de overordnede rammer for vand- og Natura 2000-området, jf. boks 7.1.

Boks 7.1. EU direktiver, der sætter rammer for vand- og naturindsatsen

Habitat- og fuglebeskyttelsesdirektiver (Natura 2000)
Hovedformålet med habitatdirektivet er at sikre gunstig bevaringsstatus og dermed sammen med fuglebeskyttelsesdirektivet at bidrage til at sikre den biologiske mangfoldighed. Det følger af direktiverne, at der skal udpeges særlige bevaringsområder (Natura 2000 områder).

Vandrammedirektivet
Hovedformålet med vandrammedirektivet er at sikre god økologisk tilstand i vandmiljøet. Direktivet stiller bl.a. krav til den kemiske og biologiske tilstand i vandmiljøet samt til fysiske forhold i vandløbene.

Med afsæt i EU-direktiverne fastsætter statslige vand- og naturplaner rammerne for kommunernes indsats. De statslige planer fastsætter dermed målsætninger, indsatsbehov og foreslår virkemidler for kommunerne. De statslige naturplaner er udarbejdet i 2011 og der er jf. miljømålsloven frist for implementering af EU-direktiverne i 2015. De statslige vandplaner, også udarbejdet i 2011, blev i december 2012 hjemvist til fornyet behandling i Naturstyrelsen på grund af en væsentligt for kort høringsfrist i forbindelse med en supplerende høring. Miljøministeriet udarbejder i øjeblikket nye statslige vandplaner med henblik på høring.

Kommunerne udarbejder handleplaner, som udmønter de statslige vand- og naturplaner inden for deres geografiske område. På baggrund af handleplanerne udfører kommunerne frem mod 2015 relevante anlægsprojekter mv., jf. bilag c – afrapportering fra underarbejdsgruppen vedrørende på natur- og miljøområdet.

Der er for vådområderne aftalt en særskilt administrations- og tilskudsmodel, hvor kommunerne er projektejere på vådområdeindsatsen og har ansvaret for at gennemføre projekterne. Indsatsen overvåges af en national styregruppe, hvor Miljøministeriet er formand og KL samt Fødevareministeriet deltager.

Finansieringen af indsatsen på vand- og naturområdet sker hovedsageligt via statslige tilskudspuljer medfinansieret af EU-midler. Puljerne er målrettet løsning af de natur- og miljøopgaver, som fastlægges i de statslige vand- og naturplaner. F.eks. er der

etableret statslige puljer til reduceret vandløbsvedligeholdelse, vandløbsrestaureringer og lodsejererstatninger.

Kommunerne er kompenseret for opgaver vedrørende vand- og Natura 2000 planer i medfør af *Aftale om kommunernes økonomi for 2013.*

For vådområdeindsatsen fastlægger Miljøministeriet en økonomisk ramme for indsatsen i det enkelte vandopland. Miljøministeriet står desuden for bevillingsstyringen og skal godkende både forundersøgelser til konkrete projekter og projekternes igangsættelse, dvs. tilsagn til anlægsopgaver, køb/salg af jord mv. Udgangspunktet for tildeling af midler er, at kommunerne indsender projektansøgning til staten for det enkelte vandopland. Ansøgningerne vurderes ud fra, at de mest omkostningseffektive vådområdeprojekter fremmes i de enkelte vandoplande.

Status for implementeringen af vand- og naturplanerne fremgår nedenfor, jf. tabel 7.1.

Tabel 7.1. Status for implementering af vand- og naturplaner

Natura 2000	Mål: Krav i statslige naturplaner overholdt ultimo 2015 - Statslige Natura 2000-planer er offentliggjort december 2011. - Kommunale og statslige naturhandleplaner i proces – deadline december 2012. - Anlægsopgaver gennemføres i perioden 2012-2015.
Vådområder	Mål: Reduktion på 1.130 tons kvælstof og 30 tons fosfor i vandmiljøet ultimo 2015 - Aftale om administrationsmodel mellem staten og KL ultimo 2009. - Juli 2012: 44 realiseringsansøgninger (390 tons kvælstof). - Ifølge vandoplandsplanerne forventes 137 realiseringsansøgninger indsendt medio 2014. Den kommunale indsats skal være realitetsansøgt med udgangen af 2015. - Statslige vådområder i 2012 og 2013 (181 tons kvælstof). - Fra 2012 fosforvådområder iht 2009-aftalen og de statslige vandplaner.
Vandløb	Mål: Reduceret vandløbsvedligehold + forbedring af fysiske forhold for udvalgte strækninger af 5.300 km. vandløb - Statslige vandplaner sendes i høring i 2013. - Kommunale handleplaner færdiggøres derefter. - Vandløbsrestaurering og reduceret vandløbsvedligeholdelse forventes gennemført i perioden 2012-2015.

7.1.3. Rammer for kommunernes vand- og naturindsats i medfør af nationale krav

Ud over opgaver, der følger direkte af EU-forpligtigelser, indgår også andre vand- og naturopgaver i evalueringen, herunder natur, der er beskyttet af naturbeskyttelseslovens § 3, vandløb samt andre naturområder.

Beskyttelse af § 3-naturen i naturbeskyttelsesloven er et juridisk set uafhængigt instrument i forhold til vand- og naturplanerne; men det beskytter naturtilstanden i de omfattede områder mod f.eks. intensivering af driften. I praksis er der et stort geografisk overlap mellem områderne – omkring halvdelen af Natura 2000-områderne er samtidigt § 3-arealer. På samme måde er en stor del af Danmarks vandløb § 3-vandløb. Den generelle naturtypebeskyttelse i naturbeskyttelseslovens § 3 er således i praksis et væsentligt redskab i implementeringen af Natura 2000- og vandrammedirektiverne.

Administrationen af alle opgaver i forbindelse med naturbeskyttelseslovens § 3 blev flyttet fra amterne til kommunerne med kommunalreformen.

Finansieringen af kommunernes opgaver i forbindelse med administration, registrering mv. af naturbeskyttelseslovens § 3 sker via de midler, som blev overflyttet til kommunerne fra amterne ved opgaveoverdragelsen.

Efter kommunalreformen opstod især blandt de grønne organisationer en debat om § 3-naturen og synspunkter om, at der ikke bliver passet tilstrækkeligt på disse naturområder. På den baggrund igangsatte miljøministeren i 2010 et serviceeftersyn af naturbeskyttelseslovens § 3.

Hovedkonklusionen fra eftersynet var, at kommunalreformen ikke har givet anledning til en ændret administrationspraksis. Eftersynet viste dog, at den registrering, som kommunerne overtog fra amterne, var uensartet. På den baggrund besluttede Miljøministeriet efter aftale med KL at forestå en opdatering af registreringen af § 3-naturen i perioden 2011 til 2013.

7.1.4. Den administrative struktur på vand- og naturområdet

Opgaverne inden for vandområdet var før kommunalreformen hovedsageligt delt mellem amterne og kommunerne, mens naturopgaverne var delt mellem amterne og staten, jf. tabel 7.2.

Tabel 7.2. Fordeling af analyserede opgaver før kommunalreformen

	Kommuner	Amter	Stat
Regulering, planlægning og kortlægning	- Udarbejdelse af vandløbsregulativer (mindre vandløb)	- Udarbejdelse af vandløbsregulativer (store vandløb). - Udarbejdelse af Natura 2000-planer og vandplaner. - Registrering af § 3-områder	- Udarbejdelse af Natura 2000-planer (hav- og skovområder)
Administration og sagsbehandling		- Påbud til lodsejere i Natura 2000-områder - Administration af anmeldeordninger i Natura 2000-områder - Behandling af dispensationsansøgninger mv. fra § 3-beskyttelsen	- Påbud til lodsejere i Natura 2000-områder efter skovloven. - Administration af anmeldeordninger i Natura 2000-områder efter skovloven.
Kontrol og tilsyn	- Tilsyn med vandløb	- Ansvar for gennemførelsen af Natura 2000-planer - Tilsyn med § 3 arealer - Tilsyn med amtsvandløb	- Ansvar for gennemførslen af Natura 2000-krav på statslige arealer og statslige myndighedsområder
Anlæg	- Vandløbsprojekter (restaureringer)	- Konkrete naturgenopretningsprojekter i forbindelse med Natura 2000-planer - Vandløbsprojekter (restaureringer) - VMP II og VMP III projekter	- Vandløbsvedligeholdelse (visse store projekter) - Vådområdeprojekter - VMP II og VMP III projekter - Naturforvaltningsprojekter - Konkrete naturprojekter til gennemførsel af Natura 2000-planer på statslige arealer
Drift	- Vandløbsvedligeholdelse	- Naturpleje/naturforvaltning - Vandløbsvedligeholdelse - Pleje af § 3-arealer	- Naturpleje og -forvaltning - Pleje af statens egne § 3-arealer

Med kommunalreformen blev amternes opgaver delt mellem staten og kommunerne. Nationale og særligt teknisk komplicerede opgaver blev henlagt til staten.

For at sikre et fælles datagrundlag for kommunernes, regionernes og statens arbejde på området samarbejdes der om Danmarks Miljøportal.

Kommunerne overtog ved kommunalreformen det lovhjemlede ansvar for implementering af de tværkommunale og lokale målrettede virkemidler i vandplanerne og store dele af Natura 2000-planernes specifikke indsats. Kommunernes implementering af nye opgaver er sket løbende siden kommunalreformen i takt med, at der er indgået aftaler mellem stat og kommuner. Den aktuelle fordeling af opgaver mellem stat og kommuner på vand- og naturområdet fremgår nedenfor, jf. tabel 7.3.

Tabel 7.3. Fordeling af analyserede opgaver (2012)

	Kommuner	Stat
Regulering, planlægning og kortlægning	- Udarbejdelse af Natura 2000-handleplaner for lysåbne private områder, samt for ikke fredskovspligtige private skove - Udarbejdelse af vandhandleplaner - Udarbejdelse af vandløbsregulativer - Registrering af § 3-områder	- Udarbejdelse af Natura 2000-planer - Udarbejdelse af skovhandleplaner for skovområder med fredsskovpligt - Udarbejdelse af vandplaner - Udarbejdelse af handleplaner (drifts- og pleje planer) for egne arealer - Godkendelse af kommunernes vandløbsregulativer for amtsvandløb. - Opdatering af vejledende § 3-registrering.
Administration og sagsbehandling	- Påbud til lodsejere i Natura 2000-områder - Administration af anmeldeordninger i Natura 2000-områder, *jf. Naturbeskyttelsesloven.* - Behandling af dispensationsansøgninger fra § 3-beskyttelsen - Administration af vandløbsregulativer og vandløbsrestaurering	- Påbud til lodsejere i Natura 2000-områder for skovområder med fredsskovpligt - Administration af anmeldeordninger i Natura 2000-områder (skov), *jf. skovloven*
Kontrol og tilsyn	- Ansvar for gennemførelsen af handleplaner for private Natura 2000-områder (bortset fra skovområder med fredsskovpligt). - Gennemførelse af kommunale vandhandleplaner - Tilsyn med § 3 arealer - Tilsyn med vandløb	- Ansvar for gennemførelse af skovhandleplaner og andre statslige myndighedsområder.
Anlæg	- Etablering af 10.000 ha kvælstofvådområder og 1.500 ha fosforvådområder. - Konkrete naturgenopretningsprojekter i forbindelse med Natura 2000-planer - Vandløbsprojekter (restaureringer)	- Etablering af vådområder. - En del Natura 2000 skov-initiativer håndteres mellem den enkelte lodsejer og staten - Konkrete naturgenopretningsprojekter på statslige arealer og ved Natura 2000-planer
Drift	- Vandløbsvedligeholdelse - Pleje af kommunernes egne § 3-arealer	- Pleje af statslige naturarealer

7.1.5. Udfordringer

Gennemgangen har vist, at der umiddelbart er tre potentielle rammemæssige udfordringer for kommunernes udmøntning af EU-forpligtigelserne på vand- og naturområdet:

- *Koordinering mellem stat og kommuner*
  Staten har på Danmarks vegne ansvaret for efterlevelse af Danmarks EU-forpligtigelser på vand- og naturområdet. Kommunerne er ansvarlige for store dele af den konkrete udmøntning.

- *Tværkommunal koordinering*
  Vand- og naturområderne går ofte på tværs af kommunegrænser. Dette skaber behov for koordinering og risiko for dobbeltadministration og uensartethed.

- *Finansiering*
  En væsentlig del af kommunernes udgifter til opfyldelse af direktivforpligtigelserne på vand- og naturområdet finansieres af EU-midler og statslige puljer. Kommunerne kan således søge tilskud fra puljer til de virkemidler, der er etableret indenfor rammerne af forordningerne.

7.1.6. Vurdering og forslag

Kommunernes vand- og naturindsats i medfør af EU-direktiver

Koordinationen mellem stat og kommuner

Der skal udarbejdes reviderede vand- og naturplaner for 2. planperiode.

Det indgår i aftalen om kommunernes økonomi for 2013, at reguleringen af vand- og naturindsatsen i næste planperiode inden for direktivernes rammer skal forenkles samt tage afsæt i en mål- og rammestyring af kommunernes indsats.

Koordinationen mellem kommunerne

En effektiv administration af opgaver kræver en vis sagsmængde og samling af kompetencer. Kommunernes kompetencer kan puljes ved at oprette forskellige frivillige og funktionsbestemte kommunale samarbejder, hvor der er et koordineringsbehov mellem kommuner. Det kan f.eks. være tilfældet ved større vandløbs- og naturprojekter, som involverer flere kommuner .

Kommunale samarbejder kan potentielt lette koordinationen og give mulighed for at udnytte specifikke faglige kompetencer på tværs af kommunegrænser. Frivilligt samarbejde mellem kommuner kan omvendt risikere at forbruge unødigt mange administrative ressourcer til at finde en lokal form og ramme for samarbejdet, og det indebærer en risiko for at sløre myndighedsansvarets placering. Kommunernes erfaring er indtil videre, at funktionsbestemte samarbejder er effektive.

Finansiering
Der er taget initiativer til at øge den kommunale indflydelse på udvalgte tilskudsordninger.

Udvalget foreslår, at det i forbindelse med 2. planperiode tilstræbes at udvikle tilskudsordninger, der kan bidrage til omkostningseffektive indsatser. EU-reglerne vil dog sætte visse rammer for tilskudsordningernes udformning.

Kommunernes vand- og naturindsats i medfør af nationale krav
De arealer, der betegnes som § 3 natur, behandles i evalueringen for sig selv, da opgaven dels har en administrativ karakter (driftsopgave) og dels indebærer en indsats med naturpleje, naturgenopretning og bevarelse af arters levesteder, samt en planlægning for naturbeskyttelsesinteresser i kommuneplanen.

Det er udvalgets vurdering, at der ikke er behov for grundlæggende ændringer af rammerne for kommunernes varetagelse af § 3 opgaverne. § 3 opgaven bør således af hensyn til lokalkendskab og nærhed til borgerne fortsat være kommunernes ansvar.

Miljøministeriet opdaterer frem mod 2013 kortlægningen af § 3 naturen. Det er vurderingen, at kommunerne vil have endnu bedre rammer for at varetage administrationen af § 3 naturen, når denne opdatering er afsluttet.

7.2. Grundvand

7.2.1. Opgaver

Danmarks vandforsyning er baseret på indvinding af uforurenet grundvand, og er derved unik i europæisk sammenhæng. Danmark har et relativt stort pres på grundvandsressourcen fra vandindvinding, særligt omkring større byområder og i områder med intensiv markvanding.

Grundvandet i Danmark er beskyttet mod forurening dels gennem en omfattende generel regulering, dels målrettede tiltag over for den del af grundvandsressourcen, hvortil der er knyttet særlige drikkevandsinteresser, jf. boks 7.2.

Boks 7.2. Generelle, nationale tiltag til grundvandsbeskyttelse

- **Vandmiljøplaner**
- **Pesticidhandlingsplaner**
- **Godkendelsesordningen for pesticider**
- **Aftaler om ophør med anvendelse af pesticider på offentlige arealer**
- **Harmonikrav for husdyrgødning m.v.**
- **Tilladelses- og godkendelsesordninger efter miljøbeskyttelsesloven for virksomheder**
- **Indsats mod jordforurening**

Beskyttelse af grundvandet er derudover central i jordforureningsloven, og grundvandet indgår i de statslige vandplaner. Kommuner, regioner og staten varetager således opgaver, der har til formål at sikre grundvandet, jf. tabel 7.4.

Tabel 7.4. Opgavefordeling vedrørende grundvand

Opgave	Før kommunalreformen	Efter kommunalreformen
Generelle, nationale tiltag til grundvandsbeskyttelse	Staten	Staten
Vandplanlægning efter miljømålsloven	Amter	Naturstyrelsen
Vandforsyningsplanlægning	Kommuner	Kommuner
Detaljeret grundvandskortlægning	Amter	Naturstyrelsen
Kortlægning af grundvandstruende jordforureninger	Amter	Regioner
Indsatser til sikring af grundvandets kvalitet og mængde	Amter	Kommuner (indvindingstilladelser, vandforsyningsplanlægning, indsatsplanlægning, boringsnære beskyttelsesområder) Regioner (jordforurening) Staten (vandplanerne)
Overvågning	Amter	Naturstyrelsen

7.2.2. Udfordringer

Den detaljerede statslige kortlægning af grundvandet sker inden for områder med særlige drikkevandsinteresser samt inden for indvindingsoplande til almene vandforsyninger (vandforsyninger, som forsyner mindst 10 ejendomme). Kortlægningen ventes gennemført i 2015.

Den statslige grundvandskortlægning anvendes af kommunerne til at udarbejde indsatsplaner til beskyttelse af grundvandsressourcen. Derudover anvender regioner og vandforsyningsselskaber den ved planlægning og prioritering af deres respektive indsatser på grundvandsområdet.

Grundvandets kvalitet og mængde kan blive påvirket over tid. Et opdateret og detaljeret kendskab til grundvandsressourcens størrelse, kvalitet og udnyttelse understøtter stat, kommuner og regioners opgavevaretagelse vedrørende grundvand.

Det fremgår af Indenrigs- og Socialministeriets status for kommunalreformens gennemførelse[42], at *"det er ikke besluttet, hvem der skal vedligeholde kortlægningen, når miljøcentrene har afsluttet den indledende kortlægning i 2015"*.

Sikring af data før og efter 2015
Staten, regioner, kommuner og forsyningsselskaber producerer hver især data, som er relevante for andre myndigheder, og har alle hver især behov for valide og opdaterede data til varetagelse af myndighedsopgaverne.

7.2.3. Vurdering og forslag

Der er ikke i dag taget stilling til en eventuel vedligeholdelse af kortlægningen af grundvandet efter 2015, og der er ikke fastlagt en proces for en vurdering af behovet for en vedligeholdelse.

Ændringer i grundvandets kvalitet og mængde samt udpegning af områder med særlige drikkevandsinteresser indebærer, at der sandsynligvis vil være et vist behov for at vedligeholde grundvandskortlægningen efter 2015.

Af hensyn til den faglige konsistens i kortlægningen og den tilhørende udpegning af følsomme indvindingsområder og indsatsområder er det væsentligt, at en vedligeholdelse af kortlægningen følger ensartede, nationale administrative og faglige retningslinjer.

Udvalget foreslår, at behovet for vedligeholdelser af grundvandskortlægningen afklares inden den igangsatte kortlægning færdiggøres.

Udvalget anbefaler i den forbindelse, at Miljøministeriet i 2013 nedsætter et udvalg om de hensyn, som skal tilgodeses ved en eventuel vedligeholdelse af kortlægningen efter 2015, jf. [bilag – afrapportering fra arbejdsgruppe på natur- og miljøområdet]. Det bør i den sammenhæng vurderes, hvorvidt en eventuel kortlægning efter 2015 kan varetages af regionerne – f.eks. som led i deres opgavevaretagelse på jordforureningsområdet.

Udover grundvandskortlægningen opsamles data på grundvandsområdet i forbindelse med f.eks. kommunernes opgaver efter vandforsyningsloven og regionernes forureningsundersøgelser. Både stat, kommuner og regioner har behov for valide og opdaterede data til varetagelse af myndighedsopgaverne.

[42] Indenrigs- og Socialministeriet: Status for kommunalreformens gennemførelse – 2009.

Udvalget foreslår, at mulighederne for yderligere sammenstilling og udveksling af data på grundvandsområdet belyses yderligere af de relevante parter.

7.3. Godkendelse og tilsyn af virksomheder

I dette afsnit evalueres kommunernes og statens opgaver vedrørende miljøgodkendelse af virksomheder.

En række virksomhedstyper skal ifølge miljøbeskyttelsesloven have en miljøgodkendelse, inden de etableres, udvides eller ændres på en måde, der medfører forøget forurening. I miljøgodkendelsen fastsætter myndigheden vilkårene for virksomhedens drift.

Herefter skal det løbende tilsyn af virksomhederne sikre, at de generelle regler i miljøbeskyttelsesloven og vilkårene i godkendelsen er overholdt.

7.3.1. Opgavefordeling på området for tilsyn og godkendelse af virksomheder

Inden kommunalreformen førte amterne tilsyn og meddelte miljøgodkendelse med godt 2400 virksomheder, heraf ca. 500 i-mærkede virksomheder[43]. Amterne var blandt andet miljømyndighed for de store og mest miljøbelastende virksomheder som f.eks. raffinaderier, kemiske fabrikker og sukkerfabrikker. Desuden var amterne myndighed for f.eks. dambrug og et betydeligt antal kommunalt ejede genbrugspladser, knallert- og motorsportsbaner, flyvepladser samt kraft- og varmeværker.

Kommunerne var før reformen myndighed for knap 4000 virksomheder, heraf ca. 150 i-mærkede virksomheder, herunder f.eks. jern- og metalvirksomheder, mellemstore kraft- og varmeproducerende anlæg, industri- og autolakering og betonstøberier.

Som led i kommunalreformen blev opgaverne med miljøgodkendelser og tilsyn for amternes kompetenceområde delt mellem staten og kommunerne.

Tre af de nye statslige decentrale miljøcentre fik myndighedskompetencen i forhold til de største og mest miljøkomplicerede virksomheder[44]. Virksomhederne blev udvalgt efter deres miljømæssige kompleksitet og risiko samt under hensyn til henholdsvis ra-

[43] I 1999 blev EU's IPPC-direktiv implementeret, der er en europæisk miljøgodkendelsesordning for de mest miljøbetydende virksomheder og husdyrbrug. Dette medførte supplerende krav til godkendelsesbehandlingen af virksomheder omfattet af direktivet (I-mærkede virksomheder) i form af krav om forudgående offentlighed, obligatoriske regelmæssige revurderinger mv.. IPPC-direktivet bliver afløst af IE-direktivet, som skal være implementeret inden den 7. januar 2013.

[44] Virksomhederne blev udvalgt efter anbefaling fra et Myndighedsudvalg, der bestod af repræsentanter fra erhvervenes, de kommunale og grønne organisationer samt forskellige ministerier.

tionel tilrettelæggelse af miljøarbejdet hos virksomhederne og til sikring af faglighed og rationel tilrettelæggelse af arbejdet på myndighedsside.

Dette betød, at staten blev tilsyns- og godkendelsesmyndighed for ca. 235 af de mest miljøbelastende og komplicerede virksomheder. Resten af de virksomheder, som amterne var myndighed for (ca. 2000), blev overført til kommunerne, som også fører de tilsyn med alle ikke-godkendelsespligtige virksomheder, som f.eks. autoværksteder, samt med husdyrbrug.

Tabel 7.5. Fordeling af godkendelseskompetence for listevirksomheder efter kommunalreformen (skøn)

	Stat	Kommuner	I alt
I-mærkede virksomheder	Ca. 250	Ca. 350*	Ca. 600
Øvrige virksomheder til godkendelse	5	Ca. 4.650	Ca. 4.650
Virksomheder I alt	**Ca. 255**	**Ca. 6.000**	**Ca. 6.250**

* Inkl. 140 deponeringsanlæg, som staten fører tilsyn med (og hvor kommunerne meddeler miljøgodkendelse til de ca. 125).

Der er stor forskel på hvor mange i-mærkede virksomheder, de enkelte kommuner er myndighed for, og dermed stor forskel på erfaringen med sagsbehandling og miljøgodkendelse af i-mærkede virksomheder. 22 kommuner har slet ingen i-mærkede virksomheder, og 44 kommuner har under fire. En række kommuner har dog erfaring med i-mærkede husdyrbrug.

Tilsyn med og godkendelse af affaldsdeponeringsanlæg
Inden kommunalreformen førte amterne tilsyn med og meddelte miljøgodkendelse til affaldsdeponeringsanlæg.

Efter kommunalreformen meddeler kommunerne miljøgodkendelse til nye deponeringsanlæg eller godkendelsespligtige ændringer af bestående deponeringsanlæg. Dette gælder også for kommunale deponeringsanlæg.

Staten fører tilsyn med deponeringsanlæggene. Således er godkendelses- og tilsynskompetencen skilt ad.

Der findes i dag ca. 125 kommunale anlæg[45]. Hertil kommer 15 privatejede anlæg. Af de 140 er ca. 50 aktive deponeringsanlæg, som fortsat modtager affald til deponering.

[45] Staten fører også tilsyn med de ca. 15 privatejede deponeringsanlæg, som er kendetegnet ved at være biaktiviteter på i-mærkede virksomheder, hvor staten er godkendelsesmyndighed for hovedaktiviteten.

De resterende ca. 90 deponeringsanlæg er nedlukkede anlæg, som i en længere årrække skal være omfattet af tilsyn og kontrol.

7.3.2. Udfordringer

- Der er få i-mærkede virksomheder i Danmark og de er meget forskelligartede. Mange kommuner har ingen eller få i-mærkede virksomheder, hvorfor det kan være vanskeligt at opretholde specialkompetencer i forhold til sagsbehandling af i-mærkede virksomheder[46].

- Der er risiko for uensartethed i sagsbehandlingen, da det kan være vanskeligt at opnå en ensartet praksis for sagsbehandling af i-mærkede virksomheder på tværs af 98 kommuner. Dog forventes den planlagte digitalisering med deraf følgende muligheder for gennemsigtighed at kunne medvirke til at fremme ensartetheden.

- Det kan være en udfordring at etablere og fastholde samarbejdet om den helhedsorienterede sagsbehandling i forhold til de statsligt regulerede virksomheder, hvor kommunerne er myndighed i forhold til byggesagsbehandling, beredskab, vandforsyning, spildevandtilladelse til kloak, delvist for affald mv.

- Den delte myndighedskompetence mellem staten og kommunerne i forbindelse med deponeringsanlæg kan være uhensigtsmæssig:
  - Det kan være vanskeligt for kommunerne som godkendelsesmyndighed at følge med i tilsynsaktiviteter og opsamling af erfaringer med virksomhedernes egenkontrol, som staten som tilsynsmyndighed varetager på deponeringsanlæg.
  - Der er gråzoner i forbindelse med vurdering af, om anlægsændringer og udvidelser udløser krav om tillægsgodkendelse. Dette kan medføre uenighed mellem kommunen og staten som henholdsvis godkendelses- og tilsynsmyndighed.

- Der findes i snit ét til to deponeringsanlæg pr. kommune, hvorfor sagsbehandlerne kan have svært ved at opbygge og vedligeholde de særlige miljømæssige kompetencer, som anvendes i behandlingen af deponeringsanlæg.

[46] EU's IE-direktiv sætter nye supplerende krav til sagsbehandlingen, herunder tvungne revurderinger, samt vurdering af og krav til virksomhedens basistilstandsrapporter. Dette vil medføre ændrede og højere kompetencekrav til sagsbehandlingen af i-mærkede virksomheder.

7.3.3. Vurdering og forslag

På baggrund af udfordringerne på virksomhedsområdet har udvalget diskuteret følgende modeller:

1. Tilsyn og godkendelse af i-mærkede virksomheder samles i staten
2. Godkendelse af deponeringsanlæg flyttes til staten
3. Tilsyn med deponeringsanlæg flyttes til kommunerne

I en vurdering af modellerne mod hinanden bør der indgå overvejelser om, hvordan fordelene ved eventuelt at vælge model 1, 2 eller 3 opvejer fordelene ved den eksisterende opgavefordeling. Tilsvarende bør ulemperne ved modellerne holdes op imod udfordringer ved den nuværende opgaveplacering, som er beskrevet ovenfor.

1. Tilsyn og godkendelse af i-mærkede virksomheder samles i staten

Modellen indebærer, at staten overtager ansvaret for miljøgodkendelse og -tilsyn af de i-mærkede virksomheder inkl. affaldsdeponeringsanlæg, som kommunerne i dag har ansvaret for. Kommunerne beholder myndighedskompetence for ikke i-mærkede virksomheder samt for i-mærkede husdyrbrug.

Fordelene vil være, at den særligt komplicerede sagsbehandling vedrørende i-mærkede virksomheder samles hos én myndighed, som i forvejen har kompetence fra lignende sager. Samlingen af området kan derudover understøtte et større fagligt miljø gennem større erfaring og rutine. Det vil formodentligt også medføre en ressourcemæssig besparelse, da kun én myndighed skal sætte sig ind i de omfattende og komplicerede dokumenter, der er knyttet til i-mærkede virksomheder. Kommunerne vil dog fortsat skulle håndtere i-mærkede husdyrbrug, og håndtere IE-direktivets krav til sagsbehandling i relation hertil.

Samtidigt antages det, at der bedre vil kunne opnås ensartede afgørelser for de brancher, som består af komplicerede virksomheder spredt på flere kommuner. Den planlagte digitalisering forventes dog at få en lignende effekt.

Ulemperne vil være, at de erfaringer og rutiner, som opnås ved at håndtere de komplicerede i-mærkede virksomheder, ikke kan udnyttes i arbejdet med de mange mindre virksomheder, som kommunerne fortsat har ansvaret for. Derved vil de faglige miljøer i kommunerne blive svækket. Det vil herudover blive vanskeligere at koordinere den fysiske planlægning, som kommunerne også har ansvaret for, med myndighedsopgaverne på virksomhedsområdet.

En samling i staten vil gøre det vanskeligere at inddrage lokale forhold i de konkrete afgørelser, f.eks. viden om lokale natur- og miljøforhold, infrastruktur samt hensynet til erhvervsudvikling. Statslige myndigheder vil således ikke besidde samme kendskab til de lokale forhold som kommunerne.

2. Godkendelse af deponeringsanlæg flyttes til staten
Modellen indebærer, at godkendelseskompetencen for deponeringsanlæg flyttes fra kommunerne til staten, som i dag varetager tilsynet med anlæggene.

Fordelene vil være, at kommunerne ikke skal godkende de fælleskommunale og kommunale deponeringsanlæg. Fælleskommunale deponeringsanlæg udgør langt størstedelen af anlæggene.

Samlingen af sager i staten vil desuden understøtte en større ensartethed og faglig bæredygtig i sagsbehandlingen ved, at der opnås større erfaring og rutine.

I forhold til den nuværende opdeling vil en samling af godkendelse og tilsyn medføre en bedre ressourceudnyttelse, da kun én myndighed skal tilegne og vedligeholde viden på området. Det vil også medføre en klar kompetencefordeling, således tvister mellem myndighederne kan undgås. Borgere og deponeringsanlæg vil kun skulle forholde sig til én miljømyndighed.

Ulemperne er, at staten ikke umiddelbart har kommunernes indgående kendskab til de lokale grundvandsforhold eller den lokale vandindvinding.

3. Tilsyn med deponeringsanlæg flyttes til kommunerne
Modellen indebærer, at tilsynskompetencen for deponeringsanlæg flyttes fra staten til kommunerne, som i dag varetager godkendelsen af deponeringsanlæggene.

Fordelene ved modellen er, at kommunerne har lokalkendskab, blandt andet til grundvandsforhold eller vandindvinding. Det skal ses i lyset af, at et af de vigtigste miljøproblemer i relation til deponeringsanlæg er at sikre, at der ikke sker ned- eller udsivning af miljøfremmede stoffer til jord, grundvand og overfladevand.

En samling af tilsyn og godkendelse i kommunerne vil medføre, at opgaverne bedre kan koordineres og skabe synergi med kommunernes indsatser på blandt andet virksomhedsområdet, spildevandsområdet og planområdet.

Modellen vil desuden sikre en effektiv og helhedsorienteret sagsbehandling og samtænkning af de forskellige regelsæt i kommunen, der vedrører deponeringsanlæggene og andre affaldsrelaterede aktivitet.

Tilsvarende model 2 vil en samling af godkendelse og tilsyn i model 3 medføre en bedre ressourceudnyttelse, da kun ét myndighedsniveau skal tilegne og vedligeholde viden på området. Det vil også medføre en klar kompetencefordeling, således tvister mellem myndighederne kan undgås. Borgere og deponeringsanlæg vil kun skulle forholde sig til én miljømyndighed.

Ulemperne er, at kommunerne vil skulle føre tilsyn med egne og fælleskommunale deponeringsanlæg, herunder behandle eventuelle naboklager.

Herudover vil kommunerne forsat skulle opbygge og opretholde kompetencer på et område, hvor de har få sager. Det kan således være vanskeligt at etablere faglige miljøer af tilstrækkelig høj kvalitet, medmindre der er synergier til andre opgaver i kommunerne.

7.4. Godkendelse og tilsyn af husdyrbrug

I dette afsnit evalueres kommunernes og statens arbejde med miljøgodkendelse af husdyrbrug.

7.4.1. Opgavefordeling på området for godkendelse og tilsyn af husdyrbrug

I forbindelse med kommunalreformen blev de daværende amters opgaver på husdyrområdet overført til kommunerne. Samtidig blev husdyrgodkendelsesloven, som samler miljøreguleringen af husdyrbrug, vedtaget.

Formålet var at reducere de administrative byrder og sikre en hurtigere, gennemskuelig og mere ensartet sagsbehandling.

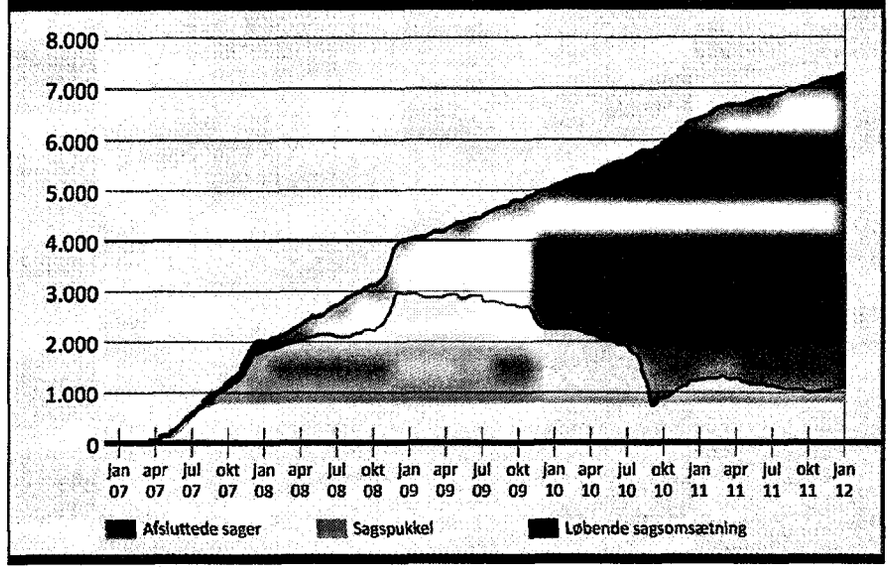
7.4.2. Udviklingen siden reformen

Der har vist sig at være en del udfordringer for kommunerne med at administrere den nye lovgivning.

Som det ses af figur 7.1., voksede sagsbehandlingen i kommunerne i en periode, uden at afviklingen af sagerne fulgte med i samme tempo[47].

[47] Figuren blev udarbejdet i forbindelse med husdyraftalerne mellem Miljøministeriet og KL. Der blev i den forbindelse defineret et rimeligt niveau for sagsbehandling (nemlig 800 verserende sager i alt) på grund af løbende sagsomsætning i kommunerne. Antal sager derudover er defineret som "sagspukkel".

Figur 7.1. Udviklingen i sagsbehandling og afvikling af sager på landsplan 2007-2011



Tabel 7.6. viser i runde tal antallet af ansøgninger om godkendelse efter husdyrgodkendelsesloven samt antallet af afsluttede sager i kommunerne i årene efter kommunalreformens ikrafttræden[48].

Tabel 7.6. Antallet af ansøgninger og afsluttede sager 2007-2011

År	Antal ansøgninger	Afsluttede sager
2007	Ca. 1.900	Ca. 100
2008	Ca. 2.000	Ca. 800
2009	Ca. 1.000	Ca. 1.800
2010	Ca. 1.400	Ca. 2.600
2011	Ca. 900	Ca. 900
I alt	**Ca. 7.200**	**Ca. 6.200**

[48] Uafsluttede sager, som er overført fra de tidligere myndigheder (amter og tidligere kommuner), indgår som udgangspunkt ikke i opgørelserne. Der er dog sandsynligvis en betydelig del af de gamle ansøgninger, som er genindsendt via it-ansøgningssystemet på husdyrgodkendelse.dk for at lette sagsbehandlingen efter de nye regler i husdyrgodkendelsesloven.

Som det fremgår af tabel 7.6. har udviklingen i antallet af ansøgninger været faldende fra 2009 til 2011. Det skyldes dels, at der frem mod 2009 var genereret en betydelig sagspukkel, som blev afviklet via forskellige målrettede initiativer i kommunerne, dels strukturudviklingen i landbruget, der har nedsat antallet af nyetableringer og udvidelser. Også finanskrisen har medvirket til nedgang i antal ansøgninger.

Miljøstyrelsen har udarbejdet oversigter over fordelingen af sagerne imellem de 98 kommuner for årene 2008 – 2010, herunder antallet af ansøgninger og antallet af afsluttede sager. Oversigterne viser, at 22 kommuner står for mere end halvdelen af alle sager.

I Husdyraftale 1 (se nedenfor) indgik blandt andet en aftale om maksimale sagsbehandlingstider. Den indebærer, at pr. 1. oktober 2010 skal sager efter husdyrlovens § 11 og 16 være afgjort senest efter 6 måneder efter, mens alle ansøgninger efter lovens § 12 skal være afgjort senest efter 9 måneder.

En opgørelse over sagsbehandlingen i 2011 viser, at sagsbehandlingstiden var gennemsnitligt 275 dage for alle typer af godkendelser, hvilket svarer til ca. 9 måneder Antal dage fra ansøgningens indsendelse til afgørelsesdato (dvs. inkl. tid hos ansøger) var i gennemsnit 323 dage pr. sag, hvilket svarer til ca. 11 måneder Samtidig viser opgørelsen, at kommunerne har afviklet i alt 697 sager.

I 2011 kom 5 nye anmeldeordninger til, og kommunerne behandlede i løbet af året sidste 3 kvartaler ca. 1.000 anmeldelser. Afgørelserne faldt for 95 pct. vedkommende inden for fristen på 1 eller 2 måneder. Anmeldesagerne har været lidt ujævnt fordelt, og nogle kommuner har haft mange anmeldelser.

Der er tilsyneladende stadig problemer med lang sagsbehandlingstid, om end det ikke er af så generel karakter, som tidligere. Problemet synes nu lokaliseret til nogle få kommuner, hvor sagsafviklingen fortsat er træg.

Tiltag for at understøtte sagsbehandlingen i kommunerne
Fra 2008 og frem har man iværksat en række tiltag for at nedbringe sagspuklen og sagsbehandlingstiden i kommunerne. Der er tale om en bred vifte af initiativer, der især har haft til formål at skabe:

- Klar regulering og entydig vejledning
- Velfungerende værktøjer til brug for sagsbehandlingen
- Fortsat kompetenceudvikling i kommunerne
- Fortsat transparens i forhold til sagsbehandlingstider

Mange af tiltagene indgår i de to "Husdyraftaler" fra henholdsvis 2009 og 2011 mellem regeringen og KL.

7.4.3. Udfordringer

- Der er fortsat en vis uensartethed i sagsbehandlingen kommunerne imellem. Dette gælder i forhold til serviceniveau og i forhold til beskyttelsesniveau.
- Problemet med lang sagsbehandling er i dag lokaliseret i nogle få kommuner:
  - Der er enkelte kommuner med mange sager, der leverer få afgørelser og har lange sagsbehandlingstider.
  - En del kommuner har så relativt få sager, at det er vanskeligt at opbygge og fastholde de nødvendige faglige kompetencer i kommunens forvaltning.

7.4.4. Vurderinger og forslag

Udvalget vurderer på baggrund af evalueringen, at nye opgaveflytninger på området for tilsyn og godkendelse på husdyrområdet vil være uhensigtsmæssigt på nuværende tidspunkt.

Der er iværksat en lang række tiltag til at nedbringe sagsbehandlingstiderne i kommunerne, primært i forbindelse med husdyraftalerne. I arbejdsgruppens rapport nævnes yderligere forslag til at forenkle og effektivisere sagsbehandlingen, som kan iværksættes inden for den nuværende opgavefordeling. Tiltagene kan indgå i den videre dialog mellem Miljøministeriet og kommunerne.

Udvalget har desuden bemærket, at Natur- og Landbrugskommissionen forventes at komme med anbefalinger i april 2013. Kommissionens anbefalinger kan også vedrøre karakteren af den fremtidige myndighedsopgave.

7.5. Råstoffer

I dette afsnit evalueres råstofplanlægningen og udstedelse af gravetilladelser til råstoffer.

7.5.1. Opgavefordeling på området for råstoffer

Før kommunalreformen lå alle kompetencer vedrørende råstofindvinding på land hos amterne[49]. Det var således amterne, der havde ansvaret for kortlægning og planlægning af råstofindvindingen og for udstedelse af tilladelser til råstofindvinding på land.

Med kommunalreformen blev opgaver vedrørende råstofkortlægning og råstofplanlægning overført til regionerne, mens opgaver vedrørende tilladelser blev overført til kommunerne.

[49] Opgaver vedrørende råstofplanlægning og råstofindvinding på havet varetages af staten (Naturstyrelsen). Denne opgave blev ikke ændret ved kommunalreformen. Statens opgaver på havområdet behandles derfor ikke i nærværende notat, jf. kommissoriet.

Tabel 7.7.Opgaveplacering på råstofområdet (land) før og efter kommunalreformen

Opgave	Før kommunalreformen	Efter kommunalreformen
Kortlægning og planlægning	Amter	Regioner
Tilladelser til råstofgravning	Amter	Kommuner
Tilladelse til tilførsel af jord til råstofgrav	Amter	Regioner
Statslige interesser og vejledning (ressortmyndighed)	Staten (Miljøministeriet)	Staten (Miljøministeriet)

7.5.1.1. Regioners opgaver på råstofområdet

Regionernes opgave er at udarbejde en råstofplan for det geografiske område, som regionen dækker. Råstofplanen er en plan for indvinding og forsyning af råstoffer i de kommende mindst 12 år. Råstofplanen skal sikre fremtidige muligheder for råstofforsyning og udarbejdes på grundlag af kortlægning af råstofforekomsterne på landjorden.

Råstofplanen udarbejdes på baggrund af en samlet vurdering af udviklingen i regionen, idet råstofindvinding ofte kan være i konflikt med en række modstridende hensyn. Ifølge råstofloven skal der derfor foretages en afvejning mellem de forskellige hensyn for at afgøre, om der kan udlægges graveområder. I afvejningen skal der på den ene side lægges vægt på råstofressourcernes omfang og sikring af råstofressourcernes udnyttelse samt erhvervsmæssige hensyn. På den anden side skal der lægges vægt på miljø og natur, vandforsyning, beskyttelse af geologiske og arkæologiske interesser, hensigtsmæssig byudvikling, infrastrukturanlæg, jord- og skovbrugsmæssige interesser, sandflugtsbeskyttelse og kystsikkerhed mv.

Med henblik på at sikre en samlet afvejning af interesser skal regionsrådet gennemføre en offentlig idéindkaldelse samt en egentlig offentlig høring af råstofplanen. Kommunerne afgiver i denne forbindelse høringssvar. Regionerne har desuden etableret følgegrupper, hvor råstofbranchen, Danmarks Naturfredningsforening og kommuner er repræsenteret. Der gennemføres derudover bilaterale møder med kommuner, der har udlagte råstofgrave.

Råstofplanen skal være i overensstemmelse med den regionale udviklingsplan og må derfor udarbejdes i sammenhæng med dennes mål og vision for udvikling af regionen. Planen skal tage hensyn til regionens behov for råstoffer af forskellig art og kvalitet, sikre råstofressourcernes udnyttelse og tage hensyn til råstoferhvervet.

7.5.1.2. Kommunernes opgaver på råstofområdet

Kommunernes opgave er at give tilladelse eller afslag på ansøgning om erhvervsmæssig indvinding af råstoffer. Tilladelse til indvinding kan gives for 10 år. Kommunen be-

handler ansøgningen om tilladelse til råstofindvinding og fastsætter vilkår for tilladelsen, blandt andet med henblik på at varetage hensyn til en række samfundsinteresser.

Kommunalbestyrelsens behandling af ansøgningen skal sikre, at tilladelsen og dens indhold er i overensstemmelse med råstoflovens krav til miljøforhold mv., og at der gælder ensartede vilkår for de forskellige råstofgrave.

Kommunen er i sin planlægning, administration og behandling af ansøgninger om tilladelse til råstofindvinding bundet af råstofplanen. Det betyder, at kommunen som udgangspunkt skal give råstoftilladelse til ansøgning om erhvervsmæssig råstoftilladelse inden for de i råstofplanen udlagte graveområder.

Kommunen foretager den konkrete afvejning med andre konkrete samfundsinteresser i forbindelse med den enkelte indvindingsansøgning. Kommunen skal foretage en interesseafvejning i henhold til råstoflovens § 3 og ud fra disse hensyn stille vilkår i tilladelsen.

Kommunerne har generelt via kommuneplanerne ansvaret for den øvrige planlægning af arealanvendelsen i kommunerne, og kommuneplanerne må ikke stride mod råstofplanerne. Naturklagenævnet har i den forbindelse afgjort, at kompetencen til at arealplanlægge for færdiggravede råstofområder henhører under kommunen efter planloven.

Med en dom af 6. september 2012 blev det lagt til grund, at kommunen har mulighed for at give afslag på en indvindingstilladelse, fordi kommunen som i den pågældende sag efter VVM-vurderingen ikke har pligt til at tilvejebringe det fornødne plangrundlag (et kommuneplantillæg), som er en forudsætning for at udstede gravetilladelse.

Denne afgørelse viser, at uanset regionens råstofplan, kan der være forhold i forbindelse med en konkret ansøgning om råstofindvinding, som afdækkes i forbindelse med VVM-vurderingen, som medfører, at kommunen må meddele afslag til råstofindvinding. I den konkrete situation afviste kommunen at godkende det nødvendige kommuneplantillæg på grund af planlægningsmæssige og miljømæssige forhold.

Tilladelse til råstofindvinding gives blandt andet på vilkår om indvindingsrettens omfang og tilladelsens periode. Herudover indarbejder kommunen forskellige konkrete vilkår i tilladelserne, hvilket eksempelvis kan være vilkår om hensyn til vandforsyning, støv, støj og kørsel til og fra gravestedet.

Råstofindvinding på landjorden reguleres ikke kun af råstofloven, men også af en række andre love (blandt andet museumsloven, lov om jernbaner og lov om offentlige veje) der giver kommunalbestyrelsen og øvrige myndigheder (eksempelvis Kulturstyrelsen, Trafikstyrelsen og Vejdirektoratet) mulighed for ud fra særlige hensyn helt at kunne hindre den påtænkte indvinding eller gennem vilkår at kunne begrænse even-

tuelle skadevirkninger. Der er derfor behov for at samordne de involverede myndigheders behandling af spørgsmål om indvinding af råstoffer. Samordningen er del af kommunens forpligtelse i forbindelse med behandling af ansøgninger om tilladelse til råstofindvinding.

I forbindelse med kommunens tilladelse til råstofindvinding skal der stilles krav om efterbehandling af råstofgraven.

På baggrund af indberetninger fra kommuner til Danmarks Statistik vurderes det, at der indvindes råstoffer i ca. 70 af landets 98 kommuner. Som det fremgår af tabel 7.8. varierer størrelsen af indvindingen fra kommune til kommune. Indvindingsaktiviteten det enkelte år afhænger af efterspørgsel og afsætning.

Tabel 7.8. Oversigt over indvindingsmængen i kommuner opgjort efter indberetninger til Danmarks Statistik 2009 og 2010

Ca. årlige indvindingsmængder	Antal kommuner
Mere end 500.000 m³	Ca. 17 kommuner
Mellem 50.000-500.000 m³	Ca. 44 kommuner
Under 50.000 m³	Ca. 9 kommuner
Ingen indvinding	Ca. 28 kommuner

Naturstyrelsen vurderer, at der på landsplan er ca. 70 ansøgninger pr. år. Hertil kommer opgaver vedrørende indberetning, nabo-klagesager og tilsyn. Naturstyrelsen har ikke oplysninger om antal ansøgninger m.m. fordelt på de enkelte kommuner.

Råstofindvinding på land udgør i dag ca. 76 pct. af den årlige råstofindvinding og leverer dermed vigtige ressourcer til bygge- og anlægsprojekter.

7.5.2. Sammenhæng mellem råstofplaner og råstoftilladelser

Den administrative praksis har vist, at der hersker uklarhed om i hvilket omfang regionernes retningslinjer for udlagte graveområder kan og skal indeholde vilkår for udnyttelsen. Afgørelser fra Miljø- og Naturklagenævnet har præciseret, at retningslinjerne kan omfatte miljømæssigt begrundede begrænsninger i driften (en afgørelse omhandlede driftstider og støjgener). Derimod kan der ikke udformes retningslinjer for efterbehandling og den efterfølgende arealanvendelse af en råstofgrav, da det alene er kommunen, der har kompetencen til at fastlægge retningslinjer for den efterfølgende arealanvendelse gennem kommunalplanlægningen.

Regionerne kan i deres råstofplaner beskrive hvilke forudsætninger, der er lagt til grund for at udlægge et graveområde. Disse forudsætninger forventes kommunerne at anvende til fastlæggelse af vilkår, herunder krav til efterbehandling, der er i overensstemmelse med råstofplanens miljømæssige forudsætninger.

Råstofadministrationen forudsætter således et velfungerende samarbejde mellem regioner og kommuner. Der er behov for inddragelse, dialog, vidensdeling og anerkendelse af de forskellige forudsætninger og behov, herunder at der i nogle kommuner skal udlægges områder til råstofindvinding for at dække behov for råstoffer i andre kommuner.

Som anført ovenfor, skal man ved udformningen af en gravetilladelse vurdere konsekvenserne for blandt andet overfladevand, grundvand, beskyttet natur, kulturarv og landskabelige værdier m.m. Myndighedsansvaret for mange af disse andre områder blev ved reformen flyttet til kommunerne. Placeringen af ansvaret med tilladelsesgivningen skal ses i sammenhæng hermed.

7.5.3. Opgaver på jordforureningsområdet relateret til råstofområdet

Tilførsel af ikke-forurenet jord såvel som forurenet jord til en råstofgrav er ikke tilladt. Regionsrådet kan dog give dispensation. Såfremt der er tale om forurenet jord, skal kommunalbestyrelsen fastsætte vilkår for jordtilførselen. Regionsrådet træffer afgørelse om påbud over for forureninger i råstofgrave og tidligere råstofgrave, og fører tilsyn med tilført/deponeret jord til råstofgrave.

Tilførsel af jord til råstofgrave kan f.eks. forekomme i forbindelse med efterbehandling af en råstofgrav. Her vil det være kommunen, der godkender efterbehandlingsplanen, mens det er regionen, der giver dispensation til eventuel tilførsel af jord til råstofgrave.

Regionsrådene meddeler i størrelsesordenen 30 dispensationer pr. år og 10 afslag pr. år.

7.5.4. Udfordringer

- Ved råstofplanlægning og ved udformning af gravetilladelser skal der foretages en afvejning mellem på den ene side råstofressourcernes omfang, forsyningen og de erhvervsmæssige hensyn og på den anden side hensyn til miljø, natur mv.
- Der udvindes råstoffer i 70 af landets kommuner, og der skønnes på landsplan kun at være ca. 70 ansøgninger pr. år. Kommunerne har derfor på den ene side varierende muligheder for at opbygge og sikre specifikke kompetencer på råstofområdet. På den anden side har kommunerne tværgående kompetencer på miljøområdet, som indgår i vurderingen af ansøgningerne.
- Grænsen mellem den regionale planlægningskompetence og den kommunale tilladelseskompetence kan være vanskelig at trække, og er i dag – trods 2 afgørelser fra Naturklagenævnet – stadig ikke helt klar.
- Det delte myndighedsansvar mellem kommunen og regionen ved tilførsel af jord til råstofgrave nødvendiggør dialog med to myndigheder. I praksis kan det være uhensigtsmæssigt, at det er én myndighed, der skal give tilladelse til

råstofindvinding og efterbehandling af råstofgrave, mens det er en anden myndighed, der skal tage stilling til ansøgning om deponering af jord i råstofgrave.

- Råstofindvinding giver anledning til lokale gener i form af støj, støv og tung trafik. Ofte vil den lokale beskæftigelsesmæssige effekt af en råstofgrav være beskeden. Interessenter har på udvalgets høring på miljø- og naturområdet givet udtryk for, at kommunerne har begrænset interesse i råstofudvinding og derfor kan være tilbøjelige til at vægte lokale hensyn – eksempelvis til grundvandet eller til at undgå slid på vejnettet og klager fra naboer til råstofgravene – højere end hensynet til den nødvendige råstofforsyning. Interessenter har i det lys foreslået, at opgaverne samles i regionerne.
- Andre interessenter på udvalgets høring på miljø- og naturområdet har på den anden side kritiseret regionernes udpegning af natur- og skovområder som indvindingsområder i råstofplanerne, idet regionerne ifølge interessenterne ikke er forpligtigede eller har mulighed for at have et samlet syn på natur, miljø og råstofindvinding.

7.5.5. Vurdering og forslag

På baggrund af udfordringerne på råstofområdet har udvalget drøftet følgende modeller:

1. Uændret opgavefordeling
2. Flytning af tilladelsesgivning til regionerne

I en vurdering af modellerne mod hinanden bør der indgå overvejelser om, hvorvidt fordelene ved en eventuelt ændret opgavefordeling opvejer fordelene ved den eksisterende opgavefordeling. Tilsvarende bør ulemperne ved modellerne holdes op imod udfordringer ved den nuværende opgaveplacering, som er beskrevet ovenfor.

1. Uændret opgavefordeling

Modellen indebærer, at kommunernes opgave med at give tilladelser til råstofudvinding fastholdes samt at regionernes opgave med udpegning af råstofområder fastholdes.

Dermed videreføres kommunalreformens udgangspunkt om, at det er kommunerne, der skal varetage de konkrete myndighedsopgaver og borgerrettede opgaver.

En uændret opgavefordeling vil understøtte fortsat sammenhæng mellem tilladelsesgivningen og kommunernes øvrige opgaver på plan- og miljøområdet, men vil også indebære, at udfordringerne ved den nuværende opgavefordeling vedbliver.

Det er udvalgets vurdering, at kommuner og regioner ved en uændret opgavefordeling med fordel kan øge samarbejdet, vidensdelingen og koordineringen inden for de eksisterende rammer på råstofområdet og derigennem understøtte, at der på et fag-

ligt kvalificeret grundlag og under hensyntagen til relevante samfundsinteresser udstedes råstoftilladelser, der modsvarer samfundets behov.

2. Flytning af tilladelsesgivning til regionerne
Modellen indebærer, at kommunernes opgave med at give tilladelse til råstofudvinding flyttes til regionerne. Regionens opgave med råstofkortlægning og råstofplanlægning vil i modellen være uændret.

Modellen vil blandt andet medføre, at samordningspligten i forbindelse med udarbejdelse af råstofindvindingstilladelser efter råstoflovens § 8, skal gennemføres af regionen, og betyder, at regionen har pligt til at høre andre myndigheder, herunder kommuner.

Idet kommunerne er myndighed for en stor del af de områder, der skal indgå i en vurdering efter råstofloven, vil kommunerne være en central høringspart og der vil derfor fortsat være behov for et tæt samarbejde mellem kommuner og regioner i sager om råstoffer.

Modellen vil endvidere indebære, at det skal overvejes, om kommunen fortsat skal være VVM-myndighed, og VVM-tilladelsen dermed skal løsrives fra råstoftilladelsen, eller om regionen også skal være VVM-myndighed for råstofindvinding. Såfremt VVM-myndigheden flyttes til regionen, vil det svare til den kompetencefordeling, som benyttes, når staten, som godkendelsesmyndighed skal gennemføre en VVM-vurdering forud for en miljøgodkendelse efter miljøbeskyttelsesloven.

Fordelene ved modellen er, at der kan ske en styrkelse af kompetencerne på området, idet regionernes større geografier kan medføre en højere sagsfrekvens, stordriftsfordele samt større faglige miljøer. Det kan også understøtte en mere ensartet og smidig sagsbehandling.

Den tættere kobling mellem planlægning og tilladelse i regionalt regi vil give mulighed for en ændret balance mellem overordnede råstofhensyn og lokale interesser sammenlignet med kommunernes praksis i dag.

Det vil herudover give mindre behov for koordinering m.m., mellem myndigheder, når tilladelser til råstofindvinding og efterbehandling samt dispensation til tilførsel af jord samles hos én instans.

Ulemperne er, at der kan være risiko for, at der ved tilladelsesgivningen ikke i tilstrækkelig grad tages hensyn til øvrige interesser såsom natur, miljø mv., hvor kommunerne har ansvar for myndighedsopgaverne, og derfor kan have relevant viden.

Modellen kan desuden medføre et tab af synergi til andre kommunale arbejdsopgaver på de områder, der skal indgå i en vurdering efter råstofloven.

Kapitel 8

Regional udvikling

Formålet med kommunalreformen på erhvervsområdet var at styrke udviklingen af de lokale og regionale vækstbetingelser i hele landet samt at skabe en mere sammenhængende og enkel struktur, som sikrede hurtig og effektiv sagsbehandling i forhold til de spørgsmål og problemer, virksomhederne støder på i dagligdagen.

Kommunerne fik ansvaret for den lokale erhvervsfremme. Det indebærer, at kommuner kan gennemføre og finansiere erhvervsserviceaktiviteter over for en åben kreds af iværksættere og virksomheder, hvor nærheden og den daglige kontakt til brugerne er i højsædet samt iværksætte udviklingsaktiviteter for at styrke de lokale rammebetingelser.

Regionerne skulle med nedsættelse af vækstfora påtage sig ansvaret for den regionale erhvervsudvikling, mens staten fortsat skulle varetage den overordnede vækstpolitik. Vækstforaene skal sikre et tæt samarbejde mellem offentlige myndigheder, erhvervsliv og videninstitutioner og herigennem skabe bedre regionale og lokale rammer for virksomhedernes udvikling.

I nærværende kapitel beskrives evalueringen af kommunalreformen på det regionale udviklingsområde. Kapitlet bygger på rapporteringen fra underarbejdsgruppen om evaluering af området for regional udvikling og de gennemførte høringer.

Evalueringen af kommunalreformen på det regionale udviklingsområde tager udgangspunkt i de følgende 5 fokusområder:

- Opgavefordeling i erhvervsudviklingsindsatsen
- Evaluering af de regionale vækstforas indsats
- Udgifter til administration
- Regionale udviklingsplaner
- Evaluering af kommunernes sagsbehandling.

I kapitlet beskrives de fem områder med særligt fokus på de identificerede udfordringer på de enkelte områder. Afslutningsvist præsenteres under hvert fokusområde udvalgets vurderinger og forslag til justeringer og tiltag mv.

8.1. Opgaver og finansiering

I afsnittet beskrives indledningsvist, hvordan opgave- og ansvarsfordelingen på erhvervsområdet ser ud efter kommunalreformen med udgangspunkt i de forskellige opgaver og nye organiseringer, som blev etableret i forbindelse med reformen i henholdsvis kommuner, regioner og staten.

8.1.1. Kommunale opgaver i forhold til erhvervsservice og erhvervsudvikling

Kommunernes erhvervspolitiske arbejde består i erhvervsservice, erhvervsudviklingsaktiviteter og turisme. Disse aktiviteter er frivillige for kommunerne, med den undtagelse, at kommunerne er forpligtet til at løfte erhvervsservicen på regionalt niveau via en aftale mellem KL og regeringen om de overordnede rammer for væksthusenes arbejde. Frivillighedsprincippet indebærer, at den lokale erhvervspolitik kan tilrettelægges med udgangspunkt i lokale behov for vækst og udvikling. Kommunerne varetager endvidere en lang række virksomhedsrettede myndighedsopgaver på forskellige områder, herunder blandt andet miljøgodkendelser, miljøtilsyn, byggesagsbehandling mv.

Med kommunalreformen blev ansvaret for grundlæggende vejlednings- og henvisningsaktiviteter, hvor viden om lokale forhold og nærhed er i fokus, placeret hos kommunerne. Det betød, at de lokale virksomheder fremover kun skulle henvende sig ét sted – hos kommunen. Før kommunalreformen kunne både kommuner og amter tilbyde information og vejledning til virksomhederne.

Det er i evalueringen på baggrund af de kommunale regnskabstal forsøgt opgjort, hvor mange midler kommunerne bruger på erhvervsservice og iværksætteri, jf. tabel 8.1. Som det fremgår af tabellen har udgifterne været stigende i perioden 2007-2011 dog med et enkelt udsving i 2010. I alt brugte kommunerne således i 2011 knap 329 mio. kr. på erhvervsservice og iværksætteri.

Det relativt store spring fra 2010 til 2011 skal ses i lyset af, at finansieringen af Væksthusene i 2011 overgik fra staten til kommunerne. Dette beskrives nærmere senere i afsnittet.

Tabel 8.1. Kommunernes udgifter til erhvervsservice osv. – 6.48.67 Erhvervsservice og iværksætteri (mio. kr.)

Årstal	2007	2008	2009	2010	2011
Samlede udgifter til erhvervs-service og iværksætteri	210,9	250,9	268,5	251,9	328,9

Kilde: Danmarks Statistik – Kommunale regnskabstal.

Der er dog meget, der tyder på, at opgørelsen i budget- og regnskabssystemet ikke fuldt ud dækker alle de kommunale aktiviteter på erhvervsområdet, herunder f.eks. erhvervsudviklingsaktiviteter. Kommunerne blev derfor i 2010 spurgt hvor mange udgifter de vurderede, at de skulle bruge på erhvervsområdet i 2010, og her blev kommunernes samlede budgetterede udgifter til erhvervsområdet opgjort til godt 400 mio. kr. i 2010, ekskl. turisme[50].

I kølvandet på kommunalreformen blev Væksthusene etableret. Formålet var at skabe et sammenhængende og kvalificeret rådgivningssystem, hvor potentielle vækstiværksættere kunne få adgang til relevant vejledning og hjælp, f.eks. om virksomhedsstart, finansieringsmuligheder, mentorordninger og lokaleleje mv. Med Væksthusene blev strukturen for kommunernes erhvervsservice opdelt i lokal erhvervsservice og specialiseret erhvervsservice. Dette beskrives nærmere i afsnit 8.2.1.

Væksthusenes arbejde for at skabe flere vækstvirksomheder defineres i tæt samarbejde med Erhvervs- og Vækstministeriet, og der indgås årligt en aftale om de nationale mål for Væksthusenes indsats.

Af tabel 8.2. fremgår den årlige grundbevilling til væksthusene. Fra 2011 overgik finansieringen af væksthusene fra staten til kommunerne, der kompenseres for denne udgift via bloktilskuddet.

Tabel 8.2. Den årlige grundbevilling til Væksthusene i perioden 2007-2012 (mio. kr.)

	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Mio. kr.	87,3	89,7	89,7	93,3	94,3	96,6

Kilde: Finanslovens § 08.33.01.68 frem til 2010, herefter udmeldes "kommunaløkonomisk konsekvensberegning" fra Økonomi- og Indenrigsministeriet for bloktilskuddet for ét år af gangen.

Langt de fleste kommuner deltager desuden aktivt i udvikling af turismeområdet lokalt f.eks. ved at sikre et lokalt modtageapparat til besøgende (turistinformationer) samt udvikling af turismerelateret infrastruktur og faciliteter.

Kommunerne varetager derudover en række myndighedsopgaver med betydning for turismens udfoldelse lokalt og understøtter tilgængeligheden til attraktioner og overnatningssteder mv.

[50] "Fremtidens lokale erhvervspolitik og erhvervsservice", Iris Group 2010. Iris Group er et konsulentfirma med speciale på erhvervsområdet. Analysen blev udarbejdet på bestilling af KL og den daværende Erhvervs- og Byggestyrelse.

Baseret på de kommunale regnskabstal havde de 98 kommuner i 2011 samlet set udgifter på 215 mio. kr. til turismeområdet, jf. nedenstående tabel 8.3.

Tabel 8.3. Kommunale udgifter til turisme – konto 6.48.62 – i mio. kr.

	2007	2008	2009	2010	2011
Mio. kr.	219,9	223,7	247,1	222,6	214,9

Kilde: Danmarks Statistik – Kommunale regnskabstal.

8.1.2. Regionernes opgaver inden for regional udvikling

Inden for det regionale udviklingsområde varetager regionerne en række forskelligartede opgaver. De overordnede opgaveområder og finansiering er kort beskrevet i boksen nedenfor. Herefter beskrives opgavefordelingen og samspillet mellem regionerne og staten i forhold til EU-strukturfondsmidlerne, de regionale vækstpartnerskaber og endelig Danmarks Vækstråds sammensætning og opgaver.

Boks 8.1. Regionernes opgaver inden for regional udvikling

Det regionale udviklingsområde er finansieret af et statsligt bloktilskud (ca. 75 pct.) og et kommunalt grundbidrag (ca. 25 pct.). Regionsrådene kan prioritere midlerne mellem de forskellige områder inden for regionerne.

Kollektiv trafik
Regionerne var ved reformens ikrafttræden ansvarlige for at oprette trafikselskaber, som alle kommuner skal deltage i, og for den regionale bustrafik. Regionerne bestiller kørslen hos de regionale trafikselskaber, der indgår kontrakter med busoperatørerne. Regionerne har endvidere det økonomiske ansvar for lokalbanerne, der drives af de regionale trafikselskaber. Regionerne forventede at anvende ca. 1,4 mia. kr. på området i 2012, svarende til ca. 50 pct. af de samlede midler til regional udvikling.

Erhvervsudvikling
Regionerne varetager den regionale erhvervsudvikling gennem nedsættelse af 1-2 regionale vækstfora, ligesom de skal stille sekretariat til rådighed for vækstforaene. Med kommunalreformen fik de regionale vækstfora til opgave at udarbejde en regional erhvervsudviklingsstrategi med udgangspunkt i områdets rammevilkår og erhvervsspecialisering og med fokus på yderområderne, overvåge de regionale og lokale vækstvilkår og inden for den fastlagte erhvervsudviklingsstrategi at udvikle og afgive indstilling om medfinansiering af regionale erhvervsudviklingsaktiviteter til staten for så vidt angår EU's regional- og socialfonde og til regionsrådet for så vidt angår de regionale erhvervsudviklingsmidler. Regionerne forventer at anvende ca. 490 mio. kr. på området i 2012, svarende til ca. 17 pct. af de samlede midler til regional udvikling. Hertil kommer midlerne fra EU's regional- og socialfonde, som skal medfinansieres krone-til-krone af nationale midler. De regionale vækstfora har i perioden 2007-2011 i gennemsnit prioriteret ca. 536 mio. kr. årligt fra regional- og socialfondene[51]. Hertil kommer i gennemsnit ca. 355 mio. kr. årligt i regionale udviklingsmidler jf. tabel 8.5.

Den regionale udviklingsplan
Regionerne har til opgave at planlægge, udvikle og implementere regionale udviklingsplaner. Hver af de fem regioner og Bornholms Regionkommune skal, ifølge planlovens § 10a, tilvejebringe en regional udviklingsplan, der, ifg. stk. 3, på grundlag af en helhedsvurdering skal beskrive den ønskelige fremtidige udvikling for regionens byer, landdistrikter og udkantsområder – samt for natur og miljø, herunder rekreative formål, erhverv, inklusive turisme, beskæftigelse, uddannelse og kultur, på tværs af sektorområder. Den regionale udviklingsplan afskiller sig fra de øvrige plantyper ved, at den ikke er arealregulerende. Udgifterne til udarbejdelse og opfølgning på de regionale udviklingsplaner er ikke opgjort særskilt i regionernes budget. Af regionernes indberetning af årsværksforbrug inden for enkeltområder af regional udvikling i april 2012 fremgår det, at der samlet i de fem regioner anvendes ca. 24 årsværk på opgaven, svarende til ca. 5 pct. af det samlede årsværksforbrug til regional udvikling i april 2012.

Kultur
Regionerne kan medvirke til at igangsætte kulturbegivenheder samt udvikle kulturelle tilbud, som kan videreføres af andre parter i en mere permanent drift. Regionerne har således ikke mulighed for at forestå eller yde tilskud til egentlig drift af kulturinstitutioner eller kulturtilbud. Regionerne forventede at anvende ca. 42 mio. kr. på området i 2012, svarende til 1,5 pct. af de samlede midler til regional udvikling.

Boks 8.1. Regionernes opgaver inden for regional udvikling *(fortsat)*

Miljø

Inden for miljøområdet varetager regionerne primært opgaver i relation til jordforurening og råstoffer. Regionernes opgaver vedr. jordforurening vedrører primært at tilvejebringe grundlaget for indsatsen (kortlægning) og selve indsatsen (oprydning). På råstofområdet består regionernes opgave i at kortlægge råstofressourcen og planlægge udnyttelsen. Regionerne forventede at anvende ca. 309 mio. kr. på området i 2012, svarende til ca. 11 pct. af de samlede midler til regional udvikling[52].

Uddannelse

Regionsrådet koordinerer den samlede indsats i regionen for at sikre sammenhæng i udbuddet af ungdomsuddannelser og voksenuddannelse med henblik på at sikre, at der er et tilstrækkeligt og varieret udbud i regionen. Regionerne afgiver indstilling til børne- og undervisningsministeren om den stedlige placering i regionen af nye uddannelsessteder. Regionsrådet kan endvidere indstille til børne- og undervisningsministeren om et midlertidigt kapacitetsloft for en eller flere institutioner med henblik på at sikre en hensigtsmæssig udnyttelse af den eksisterende samlede kapacitet. Endelig er regionerne sekretariat for de fordelingsudvalg, som står for at fordele gymnasie- og hf-elever til regionens gymnasier og hf-kurser. Regionsrådet har også en høringsret angående placering af udbud på professionshøjskoleområdet. Som arbejdsgiver skal regionerne stille praktikpladser til rådighed for en række sundhedsuddannelser på professions- og erhvervsuddannelser, ligesom de er med til at udvikle sundhedsuddannelserne. Regionerne kan yde udviklingstilskud i en begrænset periode til ungdoms- og voksenuddannelser, ligesom regionerne kan gennemføre analyser af søgemønstre og fremskrivninger i samarbejde med uddannelsesinstitutionerne i regionen. Regionerne forventede at anvende ca. 87 mio. kr. på tilskud til udvikling af ungdoms- og voksenuddannelserne i 2012, svarende til

Tabel 8.4. Udgifter til regionale udviklingsopgaver (mio. kr.) 2012 (budget)	
Kollektiv trafik	1.434,8
Erhvervsudvikling	490,5
Kultur	42,3
Miljø	308,7
Uddannelse	87,2
Øvrige omkostninger og indtægter	169,0
Central administration, Regional udvikling	243,7
Fælles formål og administration	78,2
Samlet	2.854,4
Kilde: Danmarks Statistik og Danske Regioner.	

8.1.3. De regionale vækstfora og administration af EU-strukturfondsmidler (regional- og socialfondsmidler)

EU-strukturfondene for erhvervsområdet består af Den Europæiske Regionalfond (Regionalfonden) og Den Europæiske Socialfond (Socialfonden).

Staten er øverste ansvarlige myndighed for strukturfondene i Danmark.

De regionale vækstfora har indstillingsret til de regionalfonds- og socialfondsmidler, der er fordelt til regionerne.

De regionale vækstfora består af 20 medlemmer, der udpeges af regionsrådet. Et vækstforum sammensættes på følgende måde:

1. 3 medlemmer udpeges på regionsrådets eget initiativ,
2. 6 medlemmer udpeges efter indstilling af kommunalbestyrelserne i regionen, hvoraf mindst 1 medlem skal repræsentere yderområderne,
3. 6 medlemmer fra erhvervslivet udpeges efter indstilling fra erhvervsorganisationer udvalgt af regionsrådet,
4. 3 medlemmer fra viden- og uddannelsesinstitutioner udpeges på regionsrådets initiativ, og
5. 2 medlemmer, som repræsenterer henholdsvis arbejdsgivere og lønmodtagere, udpeges efter indstilling fra henholdsvis arbejdsgiver- og lønmodtagerorganisationer.

Sekretariaterne for de regionale vækstfora kvalificerer og udarbejder indstillinger vedrørende ansøgninger om både strukturfondsmidler og regionale udviklingsmidler. Som led i sagsbehandlingen af strukturfondsmidlerne skal vækstforumsekretariaterne blandt andet påse, at projekter, der indstilles til tilsagn, indeholder supplerende aktiviteter i forhold til, hvad der ville kunne finde sted uden støtte, vurdere de enkelte støt-

temodtageres administrative og økonomiske kapacitet, projekternes forventede mål og resultater mv.

I forlængelse af den regionale sagsbehandling og drøftelse i vækstforum videresendes ansøgningerne til henholdsvis Erhvervsstyrelsen om strukturfondsmidlerne og regionsrådet om de regionale midler. Erhvervsstyrelsen følger, som bevilgende myndighed for både Regionalfonden og Socialfonden, indstillingerne fra de regionale vækstfora, forudsat at indstillingerne er afgivet på et tilstrækkeligt grundlag (legalitetskontrol).

Danmark modtager i perioden 2007-2013 årligt (ekskl. teknisk assistance) ca. 492 mio. kr. fra EU's strukturfonde, som skal medfinansieres krone-til-krone. 90 pct. af disse midler er på forhånd fordelt mellem vækstforaene som et rammebeløb for 2007-2013, mens staten fordeler de resterende 10 pct. til projekter efter konkurrence (den konkurrenceudsatte pulje). Regnskabstallene for udgifter til erhvervsudvikling på det regionale område i perioden 2007-2011 fremgår neden for af tabel 8.5[51].

Tabel 8.5. Regnskabstal for midler til erhvervsudvikling på det regionale område (mio. kr.) 2007-2011

Finansieringskilde	2007	2008	2009	2010	2011	Samlet
Regionale udviklingsmidler	137,5	418,8	363,3	442,6	414,2	1776,4
Regionalfond	6,2	315,2	497,7	386,3	242,1	1447,5
Socialfond	9,7	278,7	287,0	144,2	510,9	1230,5
Samlet	**153,4**	**1.012,7**	**1.148,0**	**973,1**	**1.167,2**	**4454,4**

Kilde: Danske Regioner og Erhvervsstyrelsen.

8.1.4. Regionale vækstpartnerskaber og Danmarks Vækstråd

De regionale vækstpartnerskaber, der indgås mellem regeringen og de regionale vækstfora, har til formål at styrke sammenhængen mellem den nationale og den regionale indsats for vækst og erhvervsudvikling.

Erhvervs- og vækstministeren samt formandskaberne for de regionale vækstfora drøfter årligt den aktuelle vækst- og erhvervspolitiske situation samt udviklingen i relevante regionale og nationale vækstvilkår. Andre ministre deltager afhængigt af dagsordenen. De regionale vækstpartnerskaber indgås mellem erhvervs- og vækstministeren

[51] De angivne regnskabstal for henholdsvis regional- og socialfondsmidlerne er inkl. den konkurrenceudsatte pulje (KUP), som ikke ligger hos de regionale vækstfora, men hos staten. Det estimeres, at KUP-midlerne udgør ca. 10 pct. af de samlede midler.

på vegne af regeringen og de regionale vækstfora inden for de eksisterende økonomiske og administrative rammer.

Vækstpartnerskaber skal bidrage til, at nationale, regionale og lokale aktører trækker i samme retning således, at der skabes synergi mellem de opgaver, der løftes nationalt og regionalt. Dette skal understøtte, at de offentlige midler, der målrettes vækst og erhvervsudvikling anvendes mere omkostningseffektivt og giver de bedst mulige resultater.

Senest i sommeren 2012 blev der indgået regionale vækstpartnerskaber. I vækstpartnerskaberne blev der sat en bred dagsorden blandt andet med afsæt i en række nye erhvervs- og vækstpolitisk prioriteter i regeringsgrundlaget.

Den nye regionale struktur for erhvervsudviklingen blev også afspejlet på det statslige niveau gennem etableringen af Danmarks Vækstråd, der erstattede Danmarks Erhvervsråd. Et af formålene med Danmarks Vækstråd var blandt andet at sikre sammenhængen mellem den nationale vækstpolitik, EU-indsatsen og den regionale erhvervsudviklingsindsats og at bidrage til en effektiv og sammenhængende indsats for vækst og erhvervsudvikling i hele Danmark[52]. Det vil der også være fokus på i forbindelse med den nye strukturfondsperiode fra 2014-2020.

Danmarks Vækstråd er nedsat i henhold til lov om erhvervsfremme og har blandt andet til opgave at rådgive erhvervs- og vækstministeren om udformningen af den nationale vækstpolitik. Derfor sætter Danmarks Vækstråd fokus på forskellige emner, der har betydning for vækstpolitikken på både nationalt og regionalt niveau. Eksempelvis har rådet udarbejdet analyser, kortlægninger og debatoplæg om de erhvervsmæssige potentialer i vedvarende energi og energieffektive løsninger, fastholdelse af udenlandsk arbejdskraft og senest Danmark som produktionsland.

Danmarks Vækstråd består af én formand og 19 medlemmer, som udpeges af erhvervs- og vækstministeren. Heraf udpeges 5 medlemmer personligt, mens de øvrige medlemmer repræsenterer virksomheder, erhvervsorganisationer, videninstitutioner, kommuner, regionale vækstfora og arbejdsmarkedets parter. Medlemmerne udpeges for 4 år ad gangen.

8.2. Opgavefordelingen i erhvervsudviklingsindsatsen

I afsnittet beskrives hvordan opgave- og ansvarsfordelingen på erhvervsområdet ser ud efter kommunalreformen med fokus på de kommunale opgaver. Herudover behandles den vertikale koordination på erhvervsudviklingsområdet og regionale opga-

[52] Bemærkningerne til Lov om erhvervsfremme.

ver på ungdoms- og almen voksenuddannelsesområdet. De regionale vækstfora beskrives i afsnit 8.3.

Kommunernes erhvervspolitiske arbejde består på lokalt niveau som beskrevet i afsnit 8.1.1. af erhvervsservice, erhvervsudviklingsaktiviteter og turisme, som alle er frivillige opgaver for kommunerne.

8.2.1. Erhvervsservice

Kommunerne kan i henhold til lov om erhvervsfremme gennemføre og finansiere erhvervsserviceaktiviteter over for en åben kreds af iværksættere og virksomheder samt iværksætte erhvervsudviklingsaktiviteter blandt andet inden for innovation, anvendelse af ny teknologi, etablering og udvikling af nye virksomheder, udvikling af menneskelige ressourcer og udviklingsaktiviteter i yderområderne.

Erhvervsservice kan som nævnt i afsnit 8.1.1. opdeles i to – lokal og specialiseret erhvervsservice:

1. Lokal erhvervsservice til iværksættere og virksomheder er generelle ydelser for alle brancher. Her løses de opgaver, hvor nærhed til virksomhederne er væsentlig og er typisk individuel vejledning til iværksættere og lokalt forankrede virksomheder om f.eks. forretningsplaner, netværksmuligheder og finansieringsmuligheder, kurser, netværk og faglige arrangementer.
2. Specialiseret erhvervsservice retter sig mod en snævrere målgruppe af primært nye og mindre virksomheder inden for alle brancher med vækstpotentiale og vækstambitioner, og omfatter f.eks. individuel vejledning om internationalisering, ejerskifte, vækststrategier og finansiering.

Grænsen mellem den lokale erhvervsservice og Væksthusene varierer mellem kommunerne og regioner og afhænger af de lokale tilbud.

95 af landets 98 kommuner tilbyder erhvervsservice (pr. juni 2012). Hovedparten af kommunerne løser opgaven med lokal erhvervsservice via en ekstern operatør eller et erhvervskontor, som forestår erhvervsservicen for kommunen. Knap en tredjedel af kommunerne indgår i et fælleskommunalt samarbejde om opgaven. Der er tale om frivillige aktiviteter for kommunerne, som beskrevet i afsnit 8.1.1.

8.2.2. Erhvervsudviklingsaktiviteter

Erhvervsudviklingsaktiviteter er særlige projektaktiviteter, der har til formål at fremme overordnede kommunale erhvervspolitiske mål. Det kan f.eks. være samarbejdsprojekter om innovation, lederudviklingsprogrammer, kollektive forløb, kurser, målrettede vejledningsforløb, nye erhvervsrettede uddannelser samt tiltrækning og servicering af udenlandsk arbejdskraft. Indsatsen er rettet mod erhvervsvirksomheder i kommunen Nærmere beskrivelse af kommunernes erhvervsservice og erhvervsudviklingsaktiviteter fremgår af boks 8.2.

Boks 8.2. Kommunal erhvervsservice og erhvervsudviklingsaktiviteter

Lokal erhvervsservice består i hovedtræk af information og vejledning om start, drift og udvikling af virksomhed samt virksomhedsoverdragelse samt netværksmøder, kurser og lignende kollektive arrangementer, jf. lov om erhvervsfremme.

Da erhvervsudvikling hviler på en velfungerende lokal erhvervsservice, har mange kommuner derfor professionaliseret og målrettet deres erhvervsserviceaktiviteter, fx ved at styrke organisering og samarbejde i erhvervsråd, erhvervsforeninger og den kommunale erhvervsfremme. Mange kommuner har udarbejdet konkrete servicemål eller kvalitetsstandarder for erhvervsservice med det formål, at iværksættere og virksomheder ved, hvilken service de kan forvente i kommunen. Samtidig tilgodeses koordination og samarbejde internt i kommunen og giver en mere effektiv og målrettet sagsbehandling.

Specialiseret erhvervsservice målrettes iværksættere og virksomheder med særlige vækstpotentialer. Et eksempel på en særlig indsatser med kommunal deltagelse er et midtjysk turismefokuseret erhvervsserviceprogram, som fra 2012-2014 forventes at gennemføre 600 vejledningsforløb. Et andet eksempel er det landsdækkende Vækst via ledelse, ligeledes 2012-2014, som er et skræddersyet udviklingsprogram til 600 ledere i de mest ambitiøse vækstvirksomheder i Danmark.

Erhvervsudviklingsaktiviteter skal fremme overordnede kommunale erhvervspolitiske mål. Indsatsen er rettet mod erhvervsvirksomheder i kommunen.

Et eksempel er Fredericia Kommune, der i sin 2012-erhvervsstrategi fastlægger 3 hovedindsatsområder: 1) erhverv, bosætning og oplevelse, 2) kompetence – vækst via viden, og 3) innovation og vækst, samt en række forslag til konkrete projekter eller særlige opgaver på hvert enkelt indsatsområde, der skal søges løst i forlængelse af erhvervspolitikkens vision og målsætninger i samspil mellem erhvervsliv og uddannelsessteder.

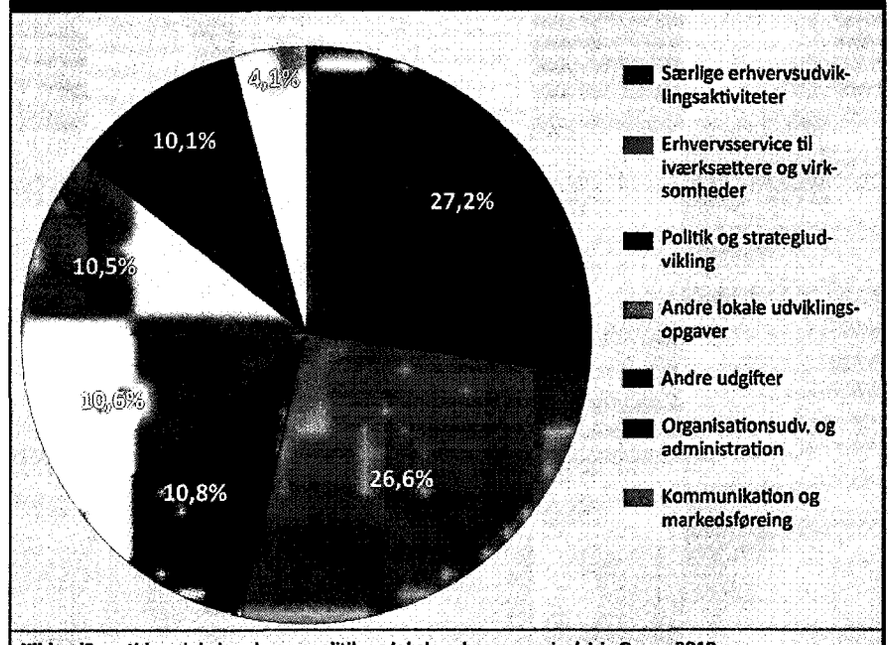
Der ses også i stigende grad tværkommunale satsninger i forhold til erhvervsudvikling. Business Region Aarhus er et samarbejde om erhvervsudvikling mellem 9 østjyske kommuner (Aarhus, Favrskov, Odder, Samsø, Norddjurs, Syddjurs, Skanderborg, Silkeborg og Randers). Samarbejdet omfatter erhvervsrelaterede projekter og aktiviteter. Herved opnås en større kritisk masse og synergi i form af bedre ressourceudnyttelse, større effekt og bedre adgang til medfinansiering. Målet med samarbejdet er at udvikle Aarhus-områdets aktuelle styrkepositioner med vækstpotentiale, herunder cleantech, IT og fødevarer, såvel som at imødegå udfordringer, som kommunerne hver især står over for som følge af den demografiske udvikling. Business Region Aarhus ledes af en politisk og en administrativ styregruppe bestående af henholdsvis borgmestre og kommunaldirektører i området.

8.2.3. Kommunale udgifter til erhvervsservice og erhvervsudviklingsaktiviteter

Det fremgår af figur 8.1., hvordan kommunernes samlede budgetterede udgifter til erhvervsområdet fordelte sig på hovedposter i budgetåret 2010.[53]

Figuren viser, at lidt over 60 pct. af ressourcerne anvendtes til konkrete erhvervsfremmeydelser i form af erhvervsservice, erhvervsudviklingsaktiviteter og andre lokale udviklingsopgaver mv. Politik- og strategiudvikling lagde beslag på godt 10 pct. af ressourcerne. Det samme gælder administration og organisationsudvikling. Administration udgør en del af kerneopgaven, og står for en relativ stor andel af udgifterne på erhvervsområdet i kommunerne. At posterne andre lokale udviklingsopgaver og andre udgifter fylder en del på udgiftsbudgetterne, afspejler blandt andet, at både forvaltninger og erhvervsråd bruger en del ressourcer på aktiviteter, der vedrører den brede erhvervspolitiske dagsorden, herunder fremme af bosætning, kultur og byudvikling.

Figur 8.1. Fordeling af budgetterede udgifter til lokal erhvervspolitik i 2010



Kilde: 'Fremtidens lokale erhvervspolitik og lokale erhvervsservice', Iris Group 2010.

[53] Opgørelsen indgår i analysen "Fremtidens lokale erhvervspolitik og erhvervsservice", Iris Group 2010.

Sammenlignes der på tværs, er der store forskelle på, hvor mange penge de enkelte kommuner afsætter til erhvervsområdet. I 2010 havde kommunerne i Region Midtjylland afsat flest midler til erhvervsområdet svarende til gennemsnitligt 103 kr. pr. indbygger, mens kommunerne i Region Hovedstaden havde afsat færrest midler til området svarende til gennemsnitligt 28 kr. pr. indbygger. Det var også det overvejende indtryk fra høringerne, at der er store kommunale forskelle i prioriteringen af opgaven. Idet disse opgaver er frivillige for kommunerne, kan disse forskelle blandt andet afspejle forskelle i den politiske prioritering af opgaven og de lokale behov.

8.2.4. Identificerede udfordringer

Administrationsudgifter

Et af formålene med etableringen af de større enheder i forbindelse med kommunalreformen var at få reduceret udgifterne til administration. Evalueringen indikerer, at lidt over 60 pct. af midlerne på erhvervsområdet går til direkte erhvervsservice- og erhvervsudviklingsaktiviteter samt andre lokale udviklingsopgaver, jf. også ovenstående figur 8.1. Resten går til politik- og strategiudvikling, administration og organisationsudvikling og aktiviteter, der vedrører den bredere erhvervspolitiske dagsorden, herunder fremme af bosætning, kultur og byudvikling, andre udgifter mv.

Koordination på turismeområdet

Ligeledes er der en udfordring på turismeområdet. Kommunerne bruger knap en kvart mia. kr. på turisme om året, og det konkluderes i underarbejdsgruppens evaluering, at samarbejdet og koordinationen har potentiale til at fungere mere effektivt. Det gælder blandt andet samarbejdet i forhold til turismens værdikæder, hvor alle led, herunder de kommunale, regionale aktører og VisitDenmark, kan forbedre samarbejdet om vækstskabende projekter.

Forholdet til Vækstforums erhvervsudviklingsstrategi

Af bemærkningerne til lov om erhvervsfremme fremgår det, at *"det vil være naturligt for kommunerne at orientere sig i forhold til vækstforaenes erhvervsudviklingsstrategier i fastlæggelsen af kommunernes egen erhvervspolitik"*. Ifølge evalueringen har vækstforums erhvervsudviklingsstrategi i knap 60 pct. af kommunerne i nogen eller høj grad været styrende for kommunens arbejde[54]. Ca. 5 pct. af kommunerne svarer, at vækstforums erhvervsudviklingsstrategi slet ikke har været styrende, og ca. 35 pct. af kommunerne svarer, at strategien kun i mindre grad har været styrende. Dette kan dog også skyldes, at det ikke i alle kommuner vurderes lige relevant at koordinere med den regionale vækststrategi, hvis indsatsområderne heri ikke finder genklang i kommunens mål for området.

[54] Dette er baseret på en undersøgelse fra Teknologisk Institut i 2012, hvor kommunaldirektørerne blev adspurgt i hvilken grad vækstforums erhvervsudviklingsstrategi har været styrende for kommunens arbejde (Regionale styrkepositioner – faktanotat – Teknologisk Institut for LO, Juni 2012).

Det er imidlertid ikke afdækket i evalueringen, hvorfor nogle kommuner ikke har orienteret sig i forhold til erhvervsudviklingsstrategierne, og hvorvidt det skyldes en vurdering af begrænset relevans eller om der fortsat er et forbedringspotentiale i forhold til at få skabt en mere sammenhængende og enkel struktur, som blandt andet var formålet med kommunalreformen.

Den vertikale koordination gennem de regionale vækstpartnerskaber
Evalueringen har identificeret enkelte opmærksomhedspunkter i forhold til de regionale vækstpartnerskaber. Således er der i forlængelse af de brede regionale vækstpartnerskaber i 2012 peget på et behov for, at vækstpartnerskaber i 2013 tilstræbes at blive mere konkrete og kortere, hvilket vurderes at ville styrke effekten. Det kan desuden bemærkes, at OECD i en analyse fra 2012 – bestilt af Region Syddanmark og Region Midtjylland – anbefaler, at baseret på de hidtidige fremskridt i vækstpartnerskabsaftalerne bør aftalerne fremadrettet styrke samordning på nationalt niveau med respekt for de stedbaserede erhvervsudviklingspolitikker, overveje at etablere mere konkrete og længerevarende aftaler med tilhørende finansiering og adressere flaskehalse for vækst, som ligger uden for det regionale mandat[55].

Regional inddragelse på ungdomsuddannelsesområdet
Det blev fremført på høringerne, at der er behov for i højere grad at inddrage regionerne ved kapacitetsplanlægning på ungdomsuddannelsesområdet. Regionerne har i dag en indstillingsret i forbindelse med nye udbud af ungdomsuddannelser. Indstillingsretten gælder imidlertid ikke ved overvejelser om nedlæggelse af udbud af ungdomsuddannelser, hvor den regionale viden fra arbejdet med for eksempel analyser af kapacitet og i fordelingsudvalgene kan være relevant at inddrage.

8.2.5. Vurderinger og forslag
Generelt viser evalueringen, at det langt hen ad vejen er lykkedes at indfri målet om en enstrenget og mere sammenhængende indsats på erhvervsområdet

Udvalget konstaterer, at kommunerne i stigende grad har valgt at prioritere erhvervsområdet. Det viser sig blandt andet ved, at der har været en støt stigning i anvendelsen af kommunale midler på erhvervsservice, samtidig med at langt hovedparten af kommunerne udvikler erhvervspolitiske strategier eller politikker med udgangspunkt i kommunernes forskellighed. Nogle, typisk større, kommuner, har f.eks. fokus på større udviklings- og innovationsprojekter inden for grøn omstilling eller sundheds- og velfærdsområdet, mens andre har erhvervsudviklingsaktiviteter, der har til formål at fremme iværksætterkulturen mv.

[55] OECD Reviews of Regional Innovation. Central and Southern Denmark 2012, side 137, "Key recommendations". Analysen var bestilt af Region Syddanmark og Region Midtjylland.

Evalueringen indikerer endvidere, at lidt over 60 pct. af kommunernes udgifter til erhvervsområdet samlet set går til direkte erhvervsservice- og erhvervsudviklingsaktiviteter samt andre lokale udviklingsopgaver. Det er på den baggrund udvalgets vurdering, at det fortsat bør være et opmærksomhedspunkt for kommunerne at sikre, at en så stor andel som muligt anvendes på direkte erhvervsservice- og erhvervsudviklingsaktiviteter under hensyntagen til, at indsatsen på dette område også indebærer flere administrative og organisatoriske opgaver. Udvalget noterer i den forbindelse, at de kommunale væksthuses effektivitet er en del af en igangværende analyse, der foretages af Erhvervs- og Vækstministeriet i samarbejde med KL.

Evalueringen viser endvidere, at der er store forskelle på, hvor mange midler de enkelte kommuner afsætter til erhvervsområdet. En del af forskellen afspejler, hvorvidt de enkelte kommuner betragter sig selv som erhvervs- eller bosætningskommuner, en forskellig kommunal prioritering af opgaven og forskelle i lokale behov. Det er derfor naturligt med en vis varians i prioriteringen i opgaveløsningen. Udvalget vurderer imidlertid, at det er vigtigt at understøtte et fokus på, at de prioriterede midler på erhvervsområdet anvendes mest effektivt med henblik på at generere den største effekt med anerkendelse af de kendte metodiske udfordringer ved at fastslå effekt på området, jf. også afsnit 8.3.1

Det er endvidere udvalgets vurdering, at der generelt kan være et behov for at styrke sammenhængen mellem den statslige, regionale og kommunale indsats for vækst og erhvervsudvikling. Det kan ske f.eks. ved at justere vækstpartnerskaberne, så der bliver et større fokus på effekt blandt andet ved at fokusere på samarbejdsfelter, hvor Danmark har erhvervsområder med særlige styrker og potentialer, og som de regionale vækstfora også har fokus på i deres arbejde.

Udvalget vurderer endvidere, at Danmarks Vækstråd inden for eksisterende økonomiske rammer har mulighed for i højere grad at styrke den vertikale koordinering i sit virke.

Endelig vurderer udvalget, at det vil være relevant med inddragelse af regionerne i forhold til kapacitetsplanlægning på ungdomsuddannelsesområdet i forbindelse med nedlægning af kapacitet. Udvalget foreslår derfor, at regionernes nuværende indstillingsret i forbindelse med oprettelse af nye udbud af ungdomsuddannelser udvides til også at omfatte nedlæggelse af eksisterende udbud af ungdomsuddannelser. Dette skal være med til at sikre, at regionernes viden inddrages i forhold til at understøtte et tilstrækkeligt og varieret udbud i regionen.

8.3. De regionale vækstforas indsats

Som en del af evalueringen er der gennemført en kortlægning og evaluering af indsatsen for vækst og erhvervsudvikling i de regionale vækstfora. Evalueringen har haft til formål at belyse de regionale vækstforas prioriteringer af erhvervsudviklingsmidler, og

om der med kommunalreformen blev skabt grundlag for en mere strategisk, sammenhængende anvendelse.

Vækstforaene var en ny organisering, som skulle skabe bedre rammer for udviklingen af de lokale og regionale vækstvilkår. Samtidig fik virksomhederne sammen med kommunerne og arbejdsmarkedets parter som noget nyt adgang til at deltage i prioriteringen af de lokale investeringer i vækstvilkårene, som staten ønskede, skulle medfinansieres med EU's strukturfondsmidler.

De regionale vækstfora har en vigtig rolle i at styrke samspillet mellem forskellige erhvervsudviklingsinitiativer gennem en samtidig indflydelse på anvendelsen af EU's strukturfondsmidler og nationale midler til erhvervsudvikling, herunder særligt regionale midler. De skal sikre en sammenhængende regional og lokal erhvervsudviklingsindsats inden for den nationale og europæiske vækststrategi.

Funktionsperioden for vækstforaene følger kommunalvalgsperioden. De regionale vækstforas medlemmer omfatter de regionale og kommunale parter, erhvervslivet, viden- og uddannelsesinstitutioner samt arbejdsmarkedets parter.

Vækstforaene har ifølge lov om erhvervsfremme til opgave at udarbejde en regional erhvervsudviklingsstrategi. De nuværende erhvervsudviklingsstrategier er blandt andet kendetegnet ved fokus på større strategiske satsninger, fokus på mål og effektmåling, fokus på grøn økonomi og velfærdsteknologisk/arbejdskraftbesparende teknologi samt fokus på omstilling i yderområderne. Derudover har Vækstfora også til opgave at overvåge de regionale og lokale erhvervsvilkår og inden for erhvervsudviklingsstrategien indstille om medfinansiering af regionale erhvervsudviklingsaktiviteter.

Herudover kan regionen efter indstilling fra vækstfora deltage i regionale grænseoverskridende erhvervsudviklingsmæssige samarbejder, som geografien naturligt begrunder.

Vækstforaene sekretariatsbetjenes af regionen og indstiller til regionsrådet om anvendelse af de regionale udviklingsmidler til erhvervsformål og til staten (Erhvervsstyrelsen) om anvendelse af 90 pct. af EU-strukturfondsmidler (Regionalfonden og Socialfonden).

Boks 8.3. Eksempler på konkrete projekter på regionalt niveau

Welfare Tech Region udvikler nye teknologier og produkter inden for IKT, telemedicin, intelligente hjælpemidler og robotteknologi/automation med udgangspunkt i Region Syddanmarks styrkeposition inden for sundheds- og velfærdsteknologi. Projektet er landsdækkende og har et samlet budget på 77 mio. kr. og har 25 offentlige og 24 private partnere.

Udvikling og omstilling af vindmølleindustrien i Region Midtjylland er en programpakke, som Vækstforum Midtjylland og Vindmølleindustrien står bag. Målet er at fastholde et innovativt underleverandørnetværk og fastholde job i Midtjylland. Programmet har et samlet budget på 14 mio. kr. Heraf bidrager Vækstforum Midtjylland med 6,7 mio. kr., mens resten finansieres af deltagende virksomheder, uddannelsesinstitutioner og midtjyske kommuner.

De regionale vækstfora arbejder også i stort omfang sammen om initiativer og satsninger. Et eksempel er Sygehuspartnerskabet, der er etableret af Fornyelsesfonden og de fem regioner. Partnerskabet skal støtte udviklingen af innovative sygehusprodukter og -services på indsatsområder, hvor der er særlig behov for og efterspørgsel efter nye løsninger. Det skal bidrage til at realisere sygehusbyggeriernes erhvervsmæssige potentiale. Midlerne udmøntes ved tematiserede ansøgningsrunder, hvor arbejdet med pejlemærkerne for videndeling i sygehusbyggerierne indgår. Der er eksempelvis igangsat innovationsprojekter inden områderne logistik og sporbarhed for såvel patienter som prøver og udstyr. Virksomheder og sygehuse samarbejder om at udvikle og modne nye løsninger, der kan bruges på sygehusene.

Evalueringen viser samlet set, at intentionerne med etableringen af de regionale vækstfora i vid udstrækning er blevet indfriet.

For det første er regionerne i kraft af deres større geografiske udstrækning en mere hensigtsmæssig ramme for det regionale erhvervsudviklingsarbejde end de tidligere amter.

For det andet er der med erhvervsudviklingsstrategierne skabt et tydeligere strategisk fundament for indsatsen, og der er med lov om erhvervsfremme skabt en klarere kompetencefordeling mellem kommuner og regioner.

For det tredje er der sket en professionalisering, hvor der blandt andet via tydeligere krav til resultatopstilling og -opfølgning samt brug af eksterne faglige eksperter til kvalificering af projektgrundlagene er større opmærksomhed på at sandsynliggøre en god erhvervspolitisk effekt af indsatsen.

For det fjerde er der med vækstforaene skabt bedre sammenhæng i indsatsen og et stærkere regionalt ejerskab både til den strategiske retning og den konkrete udmøntning. I de regioner, hvor samarbejdet fungerer bedst, er der etableret en høj grad af konsensus og et ganske ligeværdigt samarbejde mellem regioner, kommuner, erhvervs- og lønmodtagerorganisationer samt uddannelsesinstitutionerne.

8.3.1. Identificerede udfordringer

Der er imidlertid også peget på en række udfordringer i evalueringen, som gennemgås nedenfor. Udfordringerne har en indbyrdes påvirkning på hinanden, eksempelvis skal eventuelle initiativer til styrke koordinationen internt mellem vækstfora og staten afvejes mod den yderligere administration, som det eventuelt vil medføre.

Effekten af indsatsen

På trods af, at vækstforaene generelt har stort fokus på resultater og effekt, og der anvendes betydelige ressourcer på opfølgning og evaluering, er det fortsat en udfordring at kvantificere resultatskabelsen af vækstforas indsats. Det er således ikke muligt at drage tydelige konklusioner om effekten af den samlede indsats, selvom der også kan fremdrages eksempler på indsatstyper, hvor evalueringerne tyder på god effekt. Dette skyldes primært kendte metodiske udfordringer ved at fastslå effekt, såsom blandt andet betydningen af kontrol for eksterne faktorer, eksempelvis internationale konjunkturer eller ændret finanspolitik, lang forsinkelse mellem indsats og effekt samt udfordringerne ved at isolere effekten fra andre påvirkninger. De samme udfordringer gør sig gældende på statsligt og kommunalt niveau.

En gennemgang af 24 udvalgte projekter igangsat i de første år viser, at stort set ingen af de gennemgåede evalueringer reelt forholder sig til spørgsmålet om additionalitet, altså om de realiserede effekter kan henføres til den støtte, projekterne har modtaget fra vækstforaene, eller om effekterne helt eller delvist ville være opnået uden støtten. Evalueringerne beskæftiger sig overvejende med at vurdere fremdrift i forhold til planlagte aktiviteter, måling af bruger-/deltagertilfredshed og realisering af de initialt opstillede resultatmål. I den nuværende evalueringsindsats opereres der i stigende omfang med kontrolgrupper med henblik på i højere grad at imødegå spørgsmålet om additionalitet.

Det administrative arbejde

Af evalueringen fremgår det, at det administrative arbejde i tilknytning til vækstforaene er betydeligt. Det er blandt andet en konsekvens af, at der gøres et stort arbejde for at modne og løfte projektansøgningernes niveau samt behovet for koordination mellem de mange aktører på området. Hertil kommer, at der blandt andet er påpeget omfattende sagsbehandling vedrørende f.eks. støtteberettigelses- og medfinansieringsregler for EU-midlerne. Langvarige og ressourcekrævende administrationsprocesser er en potentiel barriere for virksomheders deltagelse i vækstforumprojekter.

Professionelle operatører og risiko for institutionalisering af erhvervsudviklingsarbejdet
Professionelle operatører som f.eks. væksthusene, universiteter og organisationer som Copenhagen Capacity er udførende på en stor og stigende del af den samlede indsats. Dette er udtryk for en professionalisering og for en prioritering af større indsatser, men det fører også til en form for institutionalisering af erhvervsudviklingsarbejdet. Et element i institutionaliseringen er, at det for de store operatører er et selvstændigt hensyn at fastholde "markedsandele", idet regionale udviklingsprojekter for nogle aktører udgør en betydelig del af deres samlede finansiering. Dermed opstår der risiko for driftslignende tilskud og for at hensynet til finansieringsgrundlaget trænger det erhvervsudviklingsmæssige fokus i baggrunden. Risikoen for driftslignende tilskud for væksthusene er en del af den pågående evaluering af væksthusene.

Konkurrencen om midlerne
Det fremgår af evalueringen, at der er forholdsvis begrænset konkurrence om erhvervsudviklingsmidlerne. Det skyldes tre ting: *For det første* er det en delvis konsekvens af institutionaliseringen og professionaliseringen af den regionale erhvervsudviklingsindsats. *For det andet* fremhæves særlige udfordringer på områderne turisme og yderområder, hvor konkurrencen er svag på grund af for få og for små aktører. Det fører til, at sagsbehandling og projektmodning tager lang tid. *For det tredje* er regelsættet vedrørende anvendelsen af regionalfonds- og socialfondsmidler komplekst.

Sekretariatsbetjeningen af vækstfora
Evalueringen viser, at det i vid udstrækning er lykkedes at etablere en konstruktiv og konsensussøgende arbejdsform. Det er imidlertid også oplevelsen blandt nogle af partnerne, at sekretariaterne for vækstforum ikke altid har tilstrækkeligt fokus på, at det er hele vækstforummets sekretariat og ikke kun de regionsrådets repræsentanter.

Koordination og samarbejde
Afslutningsvist viser evalueringen, at koordination og samarbejde mellem vækstforaene indbyrdes og i forhold til staten fremover bør have større opmærksomhed. Internt i de enkelte regioner er der eksempler på områder med svag koordination, særligt på turismeområdet. Eventuelle initiativer på området skal dog vurderes ud fra risikoen for, at de kan medfører mere administrativt arbejde, hvilket ikke vil være hensigtsmæssigt.

8.3.2. Vurderinger og forslag
Udvalget vurderer, at der er anledning til at overveje en mere ensartet evalueringspraksis.

Det foreslås derfor at styrke indsatsen for evidensbaserede evalueringer. Det kan således overvejes at supplere allerede igangsatte tiltag[56] ved at tillægge Danmarks Vækstråd en opgave med at fremme en ensartet evalueringspraksis på tværs af de regionale vækstfora blandt andet ved at opstille et fælles evalueringsparadigme. Dette kan gøres inden for rammerne af såvel eksisterende lovgivning som de eksisterende økonomiske rammer.

Endvidere kan kravet om klare effektkæder styrkes i ansøgningerne kombineret med, at der kan indføres faste opstartsmøder med alle nye projekter, således at der sikres ensartet systematik på tværs af projekter. Erhvervsstyrelsen har sammen med regionerne anvendt denne metode på udvalgte projekter i den nuværende periode med gode resultater. Endelig kan der indføres bedre løbende registerbaseret overvågning af fremdriften i projekterne gennem en løbende indsamling af CVR- og CPR-numre. De metodiske udfordringer med at fastslå effekt, jf. ovenfor, vil dog stadig gøre sig gældende. Indsamlingen af CVR- og CPR-numre sker allerede i dag om end på et mindre systematisk grundlag.

Fordelene vurderes at være, at der opnås et bedre grundlag for at sandsynliggøre effekten af de regionale vækstforas indsats. Det giver på lang sigt et bedre grundlag for at prioritere indsatsen, hvilket må antages at forøge effekten af midlerne.

Der vurderes ikke umiddelbart at være nævneværdige ulemper forbundet med forslaget.

Den fremtidige indsats skal endelig ses i lyset af forhandlingerne om den kommende strukturfondsperiode fra 2014-2020, hvor der fra dansk side er lagt vægt på, at midlerne fra samhørighedspolitkken fokuseres på de fattigste regioner og lande. Det er endvidere forventningen, at Danmark vil modtage færre strukturfondsmidler i den kommende strukturfondsperiode.

8.4. Udgifter til administration inden for regional udvikling

Ifølge kommissoriet skal der gennemføres en kortlægning og evaluering af regionernes udgifter til administration af hele det regionale udviklingsområde. Kortlægningen skal herunder belyse omfanget af ressourcer, der anvendes til udarbejdelse af strategier, handlingsplaner, sekretariatsbetjening af vækstforum mv. i de enkelte regioner med henblik på at vurdere om midlerne, der anvendes på administration, samlet set kan anvendes mere effektivt.

[56] Erhvervsstyrelsen og de regionale vækstfora har iværksat et treårigt projekt, der styrker effektmålingsmetodeudvikling og anvendelighed af projektevaluering. I samarbejde med Danmarks Statistik foretages en dataindsamling, der kan kvantificere resultaterne af den samlede indsats. Der arbejdes desuden med at adressere effektmåling i forbindelse med programmeringen af den nye strukturfondsperiode.

I evalueringen anvendes her et bredere administrationsbegreb end det traditionelle, der typisk indeholder generel ledelse og administration samt hjælpefunktioner. Regionernes nettodriftsudgifter til regionale udviklingsopgaver er opgjort nedenfor.

Tabel 8.6. Udgifter til regional udvikling 2011 (mio. kr.)

		Region					Samlet	
		Hovedstaden	Sjælland	Syddanmark	Midtjylland	Nordjylland	Mio. kr.	Procent
Kollektiv trafik		445,7	371,7	196,8	288,5	136,8	1.439,4	52,8
Kultur		5,8	10,0	3,0	7,9	5,2	31,9	1,2
Erhvervsudvikling		99,8	75,0	70,0	116,8	52,7	414,2	15,2
Uddannelse		23,6	6,7	28,1	31,8	10,7	100,9	3,7
Miljø		145,5	35,0	69,9	40,5	30,1	318,1	11,7
Diverse omkostninger og indtægter	Øvrige omkostninger og indtægter	25,1	20,3	40,7	1,9	8,9	95,3	3,5
	Central administration	59,0	50,7	29,0	79,4	35,0	253,2	9,3
Andel af fælles formål og administration		15,4	19,4	23,0	9,8	4,2	71,8	2,6
Hele landet		**819,8**	**588,7**	**460,5**	**576,8**	**283,6**	**2.724,7**	**100**

Kilde: Evalueringens bilag 2: "Fordeling af nettodriftsudgifter for regional udvikling for de enkelte regioner, regnskab 2011". Bemærk at på grund af afrunding stemmer totalerne ikke med delsummerne.

Det bemærkes, at der er en stor diversitet i opgavetyper inden for regional udvikling, som skal tages i betragtning i forbindelse med vurderingen af udgifterne til administration på det regionale udviklingsområde. På jordforureningsområdet er der f.eks. mange driftsopgaver, mens det kollektive trafikområde er karakteriseret ved, at selve driftsopgaven bliver varetaget af de regionale trafikselskaber. Ca. halvdelen af årsværkene til regional udvikling vedrører jordforurening, og aflønning af disse årsværk udgør derfor en væsentlig del af regionale driftsudgifter.

8.4.1. Identificerede udfordringer

Manglende sammenlignelighed

Det har vist sig at være vanskeligt på baggrund af foreliggende data i budget- og regnskabssystemet at gennemføre en fuldt dækkende kortlægning og evaluering af regionernes udgifter til administration af det regionale udviklingsområde.

Det skyldes blandt andet, at budget- og regnskabssystemet ikke giver mulighed for at specificere fordelingen af administrationsudgifter, herunder lønomkostninger, i forhold til enkeltopgaver på det regionale udviklingsområde. Eksempelvis har de centrale administrationsomkostninger vedrørende enkeltområder siden budget 2011 været samlet i én funktion "central administration af regional udvikling". Udgifter til "Fælles formål og administration" – dvs. de regionale udviklingsaktiviteters andel i regionernes generelle administrationsomkostninger (træk på centrale funktioner m.m.) er ligeledes opgjort på et overordnet niveau og ikke på enkelte områder. Den manglende sammenlignelighed kan dog også til dels finde sin forklaring i, at regionernes organisering på området er forskellig.

Evalueringen viser endvidere, at regionerne har en uensartet konteringspraksis, da de konterer nogle administrationsudgifter forskelligt. Eksempelvis har Region Syddanmark konteret lønudgifter under enkeltområder af regional udvikling, hvor de øvrige regioner generelt har konteret lønudgifter under "Central Administration, regional udvikling".

Forskelle på ressourceforbrug på tværs af regioner

Evalueringen viser, med de forbehold der skal tages på grund af udfordringen vedrørende sammenlignelige data, at der er regionale forskelle på hvor mange ressourcer, der anvendes på enkeltområder, herunder administration, jf. tabel 8.6. ovenfor.

Forskellen skal fortolkes med stor forsigtighed, da den jf. ovenfor kan afspejle andre forhold, som ikke nødvendigvis er forbundet med et potentiale for en mere effektiv administration, eksempelvis forskelle i prioritering eller konteringspraksis. Det kan dog ikke udelukkes, at en del af forklaringen på forskellene i ressourceforbruget mellem regionerne skyldes effektivitetsforskelle mellem de enkelte regioners administration af området. Dette har dog ikke været genstand for en særskilt analyse.

Forskelle på årsværksforbrug på tværs af regioner

Som nævnt i afsnit 8.4.1. giver regionernes budget- og regnskabssystem ikke mulighed for at specificere fordelingen af administrationsomkostninger, herunder lønomkostninger i forhold til enkeltopgaver på det regionale udviklingsområde. Danske Regioner har derfor som en del af evalueringen indhentet mere detaljerede årsværksdata fra regionerne. Der er indhentet data for antal årsværk inden for enkeltområder af regional udvikling per april 2012.

Opgørelsen viser, at der i 2012 anvendes 482 årsværk i alt inden for det regionale udviklingsområde i de fem regioner, inklusiv årsværk, som er eksternt finansieret. Opgøres det eksklusiv eksternt finansierede årsværk, er tallet i stedet 441 årsværk. Opgørelsen fremgår af tabel 8.7. nedenfor.

Tabel 8.7. Årsværk til regional udvikling, eksklusiv eksternt finansierede årsværk

	Region					
Årsværk pr. april 2012	Hovedstaden	Sjælland	Syddanmark	Midtjylland	Nordjylland	Samlet
Kollektiv trafik	0,3	1,5	3,0	4,5	1,5	10,8
Kultur	0,5	1,4	2,0	3,5	3,0	10,5
Erhvervsudvikling	7,0	10,5	24,4	39,4	23,7	105
Den regionale udviklingsplan	3,0	5,3	7,8	5,0	3,1	24,2
Uddannelse	5,0	2,1	3,9	2,8	3,5	17,2
Miljø	60,0	41,6	48,4	44,7	20,5	215,2
Central administration, regional udvikling	3,6	4,5	6,5	7,6	1,0	23,3
Øvrige områder (klima/infrastruktur/ Øresund/internationalt)	10,0	10,8	3,7	5,1	4,3	33,9
Andre opgaver (i grænseområdet af regional udvikling)	-	0,7	-	-	-	0,7
Hele landet	**89,4**	**78,4**	**99,6**	**112,5**	**60,6**	**440,5**

Kilde: Benchmarking af regionernes fællesfunktioner 2010 og 2011 samt indberetninger fra regionerne pr. april 2012.

Tabel 8.7. viser, at der er stor variation mellem regionernes personaleforbrug. F.eks. har Region Sjælland og Region Midtjylland der, som det ses af tabel 8.7., nettodriftsudgifter i samme størrelsesorden, prioriteret henholdsvis 78 og 113 årsværk til det regionale udviklingsområde, eksklusiv eksternt finansierede årsværk. Dette skal dog blandt andet ses med baggrund i, at Region Midtjylland har et større befolkningsgrundlag og en mere decentral administration end Region Sjælland. Region Midtjylland har derfor markant lavere udgifter til "Fælles formål og administration". Dele af variationen kan endvidere blandt andet skyldes forskelle i regionernes politiske prioritering af enkeltområder inden for regional udvikling, blandt andet på baggrund af grundlæggende forskellige vilkår og rammebetingelser.

Som nævnt kan det ikke udelukkes, at en del af forklaringen på de markante forskelle i ressourceforbruget mellem regionerne også skyldes effektivitetsforskelle mellem de enkelte regioner. Dette har dog ikke været genstand for en særskilt analyse.

8.4.2. Vurderinger og forslag

På grund af den begrænsede sammenlignelighed i data vurdereres det ikke muligt på det foreliggende grundlag at vurdere, hvorvidt midlerne, der anvendes på administration på området, samlet set kan anvendes mere effektivt.

Udvalget foreslår derfor, at det undersøges, hvordan der kan sikres sammenlignelige data på det regionale udviklingsområde. I denne forbindelse kunne det overvejes at præcisere vejledningen til de relevante konti i det regionale budget- og regnskabssystem i forhold til, hvordan blandt andet lønudgifterne skal konteres. Regionernes forskellige organisering på området kan dog bevirke, at det vil være vanskeligt at tilvejebringe helt sammenlignelige tal.

Det indgik i "Aftalen om regionernes økonomi for 2011", at regionerne gennemfører omprioriteringer for 12 mio. kr. i 2011, 25 mio. kr. i 2012 og 50 mio. kr. i 2013 og frem fra de dele af de regionale driftsudgifter, der ikke vedrører sundhed, med fokus på de administrative udgifter. Der er således allerede indgået aftale om at reducere de administrative udgifter i regionerne over de kommende år. Det kan også konstateres, at udgifterne til central administration, regional udvikling, er faldet i 2011 og i budgettet for 2012, såvel i absolutte tal som i andel af det samlede budget. Der bør fortsat være skærpet fokus på at sikre en så effektiv administration som muligt.

Når der er tilvejebragt mere sammenlignelige data på området for regional udvikling, kan det danne baggrund for en nærmere undersøgelse af, hvorvidt de relativt store identificerede forskelle mellem regionernes ressourceforbrug finder en del af sin forklaring i effektivitetsmæssige forskelle mellem regionerne.

8.5. Regionale udviklingsplaner

Som en del af evalueringen er der gennemført en analyse af de hidtidige erfaringer med de regionale udviklingsplaner. Den regionale udviklingsplan skal lægge rammerne for udviklingen i regionen, for så vidt angår den visionære og strategiske del af planlægningen.

Ifølge lov om planlægning skal de regionale udviklingsplaner beskrive en ønskelig fremtidig regional udvikling for regionens byer, landdistrikter og udkantsområder mv., med særligt fokus på natur og miljø (herunder rekreative formål), erhverv (inkl. turisme), beskæftigelse, uddannelse samt kultur.

Derudover skal den regionale udviklingsplan redegøre for sammenhængen mellem den fremtidige udvikling og den statslige og kommunale planlægning for infrastruktur, herunder såvel den fysiske og digitale infrastruktur.

Den regionale udviklingsplan er ikke arealregulerende, men skal fungere som indspil til den efterfølgende udarbejdelse af kommuneplanerne i regionen.

Kommuneplanerne skal udmøntes inden for rammerne af de regionale udviklingsplaner, og må ikke stride imod den regionale udviklingsplans beskrivelse af den ønskelige fremtidige udvikling.

Der anvendes som tidligere nævnt 24 årsværk i regionerne til udarbejdelse og opfølgning på de regionale udviklingsplaner pr. april 2012, jf. nedenstående tabel 8.6. Hertil kommer de ressourcer, som andre aktører anvender i forbindelse med udarbejdelse og implementering af de regionale udviklingsplaner.

Tabel 8.8. Årsværk på underområder af regional udvikling i absolutte tal 2012 (april)

	Region Hoved-staden	Region Sjælland	Region Syddan-mark	Region Midtjyl-land	Region Nordjyl-land	I alt
Den regionale udviklingsplan	3,0	5,3	7,8	5,0	3,1	24,2

Kilde: Indberetninger fra regionerne pr. april 2012.

Evalueringen viser, at de regionale udviklingsplaner indholdsmæssigt har levet op til lovgivningen.

De regionale udviklingsplaner tager udgangspunkt i analyser af udfordringer og muligheder for regionens aktuelle udvikling, inddrager kommuner og andre regionale aktører, og adresserer regionale udfordringer på tværs af sektorer. Regionerne har taget udgangspunkt i de særlige regionale forskelligheder, muligheder og udfordringer, den enkelte region har f.eks. infrastrukturelle tilgængelighedsproblemer, særlige uddannelsesudfordringer, antallet af ledige osv. Der er i alle regioner udarbejdet forskellige handlingsplaner med en række tiltag og initiativer med henblik på at realisere ønsker og strategier fra udviklingsplanerne.

Fra 1. generation i 2008 til 2. generation i 2012 har der været et indholdsmæssigt skifte hen imod et større fokus på miljø, bæredygtighed og grønne løsninger i de regionale udviklingsplaner. Flere regioner har således i deres forslag til en regional udviklingsplan valgt klima og klimatilpasning som nyt tema på linje med de temaer, som loven foreskriver, at planerne skal indeholde. Der ses således en vis sammenhæng til de aktuelle planlægningsmæssige tendenser, hvor der også både på statsligt og kommunalt niveau fokuseres meget på klimaplanlægning og grøn energi i planlægningen.

Det vurderes endvidere på baggrund af evalueringen, at de regionale udviklingsplaner har haft et tilstrækkeligt overordnet niveau i forhold til den kommunale planlægning, og har været med til at sikre, at den regionale og kommunale planlægning har peget i samme retning.

De regionale udviklingsplaners gennemslagskraft i den underliggende kommunale planlægning er imidlertid vanskelig at måle. Evalueringen viser på baggrund af en undersøgelse af et udsnit af de kommunale planstrategier, at den regionale udviklingsplan omtales i ca. 2/3 af kommunestrategierne. Heraf giver 28 pct. udtryk for, at planstrategien er udarbejdet i samspil med eller med baggrund i den regionale udviklingsplan.

Fire af de fem regioner har desuden benyttet sig af muligheden for at afgive høringssvar til både de kommunale planstrategier og kommuneplanerne. Regionerne har imidlertid ikke direkte udnyttet muligheden for at stille forslag til kommuneplaner. Dette kan skyldes, at den regionale udviklingsplan ikke er arealregulerende eller fysisk i sin natur og ikke stiller fysiske krav til lokal- eller kommuneplaner.

I relation til staten har de regionale udviklingsplaner fungeret som kommunernes koordinerede indspil til landsplanlægningen. Høringssvarene har dog ikke haft nogen større indflydelse på den statslige landsplanlægning.

8.5.1. Identificerede udfordringer

Udvalget har i evalueringen identificeret nogle udfordringer i forhold til den regionale udviklingsplan, som præsenteres i det nedenstående afsnit.

De regionale udviklingsplaners gennemslagskraft

Set i lyset af de offentlige ressourcer, som anvendes på udarbejdelse og opfølgning på de regionale udviklingsplaner kan det overvejes, hvorvidt de regionale udviklingsplaner har fundet sit rette niveau i forhold til synlighed og gennemslagskraft. Det var det overvejende indtryk fra høringerne, at det ikke er tydeligt, hvilken rolle og gennemslagskraft de regionale udviklingsplaner har.

Det er ikke afdækket i evalueringen, hvorvidt og i så fald i hvilket omfang de igangsatte initiativer i de regionale udviklingsplaner har haft betydning for andre aktørers prioriteringer eller igangsætning af initiativer. Det kan således på baggrund af evalueringen ikke vurderes, hvorvidt de regionale udviklingsplaner har haft en betydende effekt i forhold til de igangsatte initiativer eller om disse også ville have eksisteret uden forankringen i den regionale udviklingsplan.

Underarbejdsgruppen har ikke drøftet alternative modeller til den nuværende udformning af den regionale udviklingsplan f.eks. om de regionale udviklingsplaner på baggrund af en samlet vurdering af de kommunale, regionale og statslige planredskaber tillægges flere eller færre beføjelser.

Sammenhængen til den øvrige planlægning

Evalueringen indikerer endvidere, at det kan udfordres, hvorvidt den regionale udviklingsplan i tilstrækkelig grad tænkes i sammenhæng med den øvrige planlægning. Evalueringen viser blandt andet, at ca. en 1/3 af kommunerne ikke omtaler den regionale

udviklingsplan i kommunestrategien og under halvdelen af kommunerne udarbejder planstrategier i samspil med den regionale udviklingsplan. Desuden har regionerne ikke benyttet sig af muligheden for at stille konkrete forslag til kommuneplaner.

8.5.2. Vurderinger og forslag

På baggrund af de ovenfor identificerede udfordringer kan følgende fire modeller opstilles:

1. Den regionale udviklingsplan bevares
2. Den regionale udviklingsplan afskaffes
3. Den regionale udviklingsplan og den regionale erhvervsudviklingsstrategi samles i én strategi.
4. Den regionale udviklingsplan styrkes

Den regionale udviklingsplan bevares

Modellen indebærer, at den regionale udviklingsplan bevares inden for de nuværende rammer.

Fordelene vurderes at være, at det nuværende set-up er kendt for alle parter, og der skal derfor ikke bruges tid og ressourcer på at implementere noget nyt. Desuden anvender regionerne den regionale udviklingsplan til at sætte de særlige regionale udfordringer og muligheder på dagsordnen, og evalueringen viser, at regionerne har evnet at samle og involvere regionale parter i samarbejdet om den regionale udviklingsplan.

Ulemperne vurderes jf. ovenstående at være, at det er uklart, hvilken synlighed og gennemslagskraft den regionale udviklingsplan og hvorvidt den har haft en betydende effekt i forhold til de igangsatte initiativer samt sammenhængen til de øvrige planinitiativer.

Den regionale udviklingsplan afskaffes

Modellen indebærer, at regionsrådet ikke længere vil være forpligtet til at arbejde strategisk med den ønskelige fremtidige udvikling for regionen eller sammenhængen med den statslige og kommunale planlægning.

Fordelene vurderes at være, at planlægningen herefter entydigt vil være placeret på to myndighedsniveauer henholdsvis kommunerne og staten. Desuden kan der forventeligt realiseres en umiddelbar mindre besparelse på tværs af de fem regioner samt mindre besparelser i kommuner mv., hvor der bruges ressourcer på aktiviteten. Det forudsætter dog, at de initiativer, der er stor interesse i og opbakning til, vil opstå uden forankringen i den regionale udviklingsplan.

Ulemperne kan imidlertid være, at den regionale udviklingsplan har haft en koordinerende og initierende rolle, som ikke kan måles i traditionel forstand, da dette i højere grad kommer til udtryk igennem netværksdannelse, styrket samarbejde og samhørig-

hed i udarbejdelsen og implementeringen af planen. Der vil potentielt mangle et politisk forankret instrument, som kan samle de regionale aktører om løsningen af regionale udfordringer.

Den regionale udviklingsplan og den regionale erhvervsudviklingsstrategi samles i én strategi.
Modellen indebærer, at den regionale udviklingsplan og den regionale erhvervsudviklingsstrategi samles i én regional vækst – og udviklingsstrategi.

Den regionale vækst- og udviklingsstrategi skal forene de mere overordnede strategiske linjer i den regionale udviklingsplan i forhold til natur og miljø, beskæftigelse, uddannelse mv. med erhvervsudviklingsstrategiens mere konkrete fokus på at opstille realistiske, og ambitiøse, målsætninger og indsatsområder for erhvervslivet i regionen. Fusionen af de to strategier forventes at give et fælles analysegrundlag for Vækstforum og regionsrådet, som de strategiske mål for regionens vækst og udvikling kan forankres i.

En samlet regional vækst- og udviklingsstrategi vil kunne styrke helhedstænkningen i den regionale udviklingsindsats. Lignende strategier findes i dag nogle svenske regioner og svarer også til anbefalinger fra OECD i 2012 i en rapport til Region Midtjylland og Region Syddanmark.

Vækstfora udarbejder den del af den regionale vækst- og udviklingsstrategi, som vedrører erhvervsmæssige forhold og justerer løbende indsatsen på erhvervsområdet på baggrund af den kontinuerlige overvågning af udviklingen i de regionale og lokale vækstvilkår. Denne skal udgøre en af grundsøjlerne i den samlede strategi.

Regionen udarbejder de øvrige dele af den regionale vækst- og udviklingsstrategi. Den samlede strategi skal godkendes i regionsrådet. Regionsrådet kan ikke indføre forslag på erhvervsområdet, som strider mod Vækstforas bidrag.

Fordelene vurderes at være, at der skabes en større sammenhæng mellem det brede perspektiv på den regionale vækst og udvikling og de mere dybdegående indsatsområder på erhvervsområdet. Dette vurderes at give synergieffekter og styrke strategiens effekt og synlighed, herunder i kommunerne. Beslutningskompetencen i regionsrådet sikrer en stærk demokratisk forankring samtidig med, at regionsrådet skal respektere Vækstforas forslag og idéer på erhvervsområdet.

Ulemperne vurderes at være, at der kan være en risiko for, at erhvervslivets repræsentanter delvist mister interessen for arbejdet i Vækstfora, når regionsrådet får den endelig godkendelseskompetence for den samlede vækst- og udviklingsstrategi.

Den regionale udviklingsplan styrkes
Modellen indebærer, at planloven ændres således, at kommuneplanen fremover skal være i overensstemmelse med den regionale udviklingsplan, hvilket er en skærpelse i forhold til den nuværende formulering i planlovens § 11, stk. 4, pkt. 1. om, at kommuneplanen ikke må stride mod beskrivelsen af den ønskelige fremtidige udvikling i den regionale udviklingsplan.

Fordelene vurderes at være, at det fremover betones stærkere i lovgivningen, at der skal være en koordination mellem den regionale og kommunale planlægning. Kommunerne vil således i højere grad skulle have fokus på at sikre overensstemmelse til de overordnede regionale mål samt tænke kommunens planer ind i et regionalt perspektiv.

Ulemperne kan være, at en ændring af formuleringen i lovgivningen vil indikere, at der indføres et nyt led i planlægningen. Det kan endvidere bevirke større administrative omkostninger i kommunerne at foretage en vurdering af, hvorvidt kommuneplanen er i overensstemmelse med den regionale udviklingsplan.

8.6. Kommunernes sagsbehandling
Med kommunalreformen blev sagsbehandlingen af blandt andet virksomhedernes ansøgninger om byggetilladelser, miljøgodkendelser og zonetilladelser samlet hos kommunerne. Det fremgår af kommissoriet, at kommunernes virksomhedsrettede sagsbehandling som et led i evalueringen skal kortlægges og evalueres for så vidt angår tid, gebyrer mv.

Kommunernes virksomhedsrettede sagsbehandling i forhold til blandt andet miljøgodkendelser og byggesagsbehandling mv. er et vigtigt rammevilkår for virksomhederne. Komplekse regler, unødige kontroller og en lang samlet sagsbehandling kan være med til at forringe virksomhedernes konkurrenceevne, og det er derfor afgørende med en effektiv og ensartet offentlig service.

Det varierer på tværs af de virksomhedsrettede opgaver, hvorvidt der er krav til sagsbehandlingstiderne i forhold den virksomhedsrettede sagsbehandling. I bygningsreglementet er der fastsat tidsfrister for et mindre antal byggesager, hvor der er tale om ukomplicerede byggearbejder[57]. Herudover er der ikke fastsat regler om sagsbehandlingstider. For så vidt angår husdyrsgodkendelser er der fra 2009 aftalt maksimale sagsbehandlingstider, mens der ikke er faste sagsbehandlingstider for miljøgodken-

[57] Ved opgørelse af sagsbehandlingstider anvender Energistyrelsen fem typiske byggesagstyper, som dækker simple konstruktioner, enfamilieshuse, industri- og lagerbygninger. Andre faste konstruktioner er ikke med, da de ofte ikke registreres i Bygnings- og Boligregisteret (BBR). Øvrigt erhvervs- og etagebyggeri er i stedet opdelt i henholdsvis erhvervs- og boligbyggeri.

delser. Der henvises i øvrigt til evalueringens afsnit 7.4 for yderligere beskrivelse af kommunernes og statens arbejde med miljøgodkendelse af husdyrbrug.

I forhold til gebyrfastsættelse er der ligeledes forskellige regler på de enkelte områder. I byggesagsbehandlingen kan kommunerne selv bestemme, hvorvidt sagsbehandlingen skal finansieres gennem gebyrindtægter eller helt eller delvist skal finansieres via skatteindtægter[58]. Kommunerne fastsætter selv beregningsmetoden for gebyropkrævningen. Nogle kommuner opkræver et fast gebyr, andre kommunerne vælger at opkræve gebyr pr. m2 eller m3 eller som en vis procentdel af byggesummen, mens andre kommuner opkræver gebyr efter tidsforbrug.[59]

Der opkræves også gebyrer for udfærdigelse af miljøgodkendelser, herunder husdyrgodkendelser. Gebyrerne opkræves efter, hvor mange timer og evt. konsulentydelser som miljømyndigheden aktuelt har anvendt. Der henvises til evalueringens afsnit 7.4, for en mere detaljeret beskrivelse.

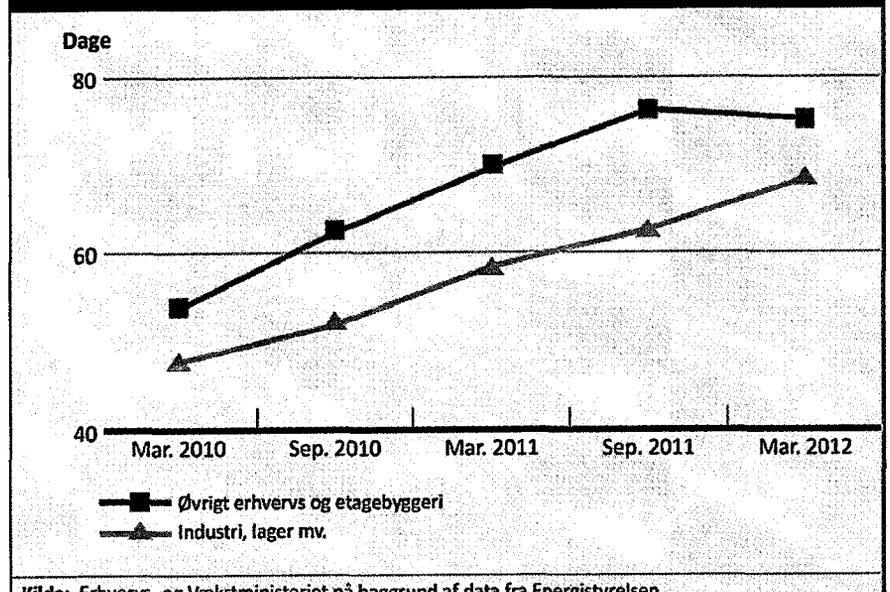
Evalueringen viser, at den gennemsnitlige bruttobyggesagsbehandlingstid i samtlige kommuner har været stigende siden 2009 for henholdsvis erhvervsbyggeri og industri- og lagerbyggeri, jf. figur 8.2.[60] Stigningen i sagsbehandlingstiden er sket til trods for, at kommunerne i dag skal behandle færre byggesager end tidligere – dels fordi antallet af byggesager er faldet markant siden højkonjunkturen i 2007, og dels fordi kommunerne siden 2009 ikke længere skal teknisk byggesagsbehandle ukompliceret byggeri.

[58] Kommunerne skal dog følge de almindelige regler for opkrævning af gebyrer, således at de ikke må opkræve mere i gebyr end de har udgifter til i byggesagsbehandlingen.

[59] Gebyrerne skal som minimum opdeles i fem bygningskategorier: Simple konstruktioner, enfamilieshuse, industri og lagerbebyggelse samt jordbrugserhvervets avls- og driftsbygninger af begrænset kompleksitet, andre faste konstruktioner mv.(f.eks. vindmøller) og øvrigt erhvervs- og etagebyggeri. Kommunerne må inden for hver kategori godt inddele gebyrerne i flere bygningskategorier, end der er nævnt ovenfor, og nogle kommuner har derfor flere forskellige gebyrer end andre kommuner.

[60] Bruttosagsbehandlingen omfatter den tid, der går, fra en virksomhed indsender en ansøgning om byggetilladelse, til kommunen giver en byggetilladelse. Der findes ikke data for nettosagsbehandlingstider, som giver et billede af, hvor lang tid, kommunerne reelt benytter på behandling af byggesagerne, når ventetid mv. fratrækkes. De anvendte sagsbehandlingstider er trukket fra kommunernes egne indtastninger i Bygnings- og Boligregisteret (BBR).

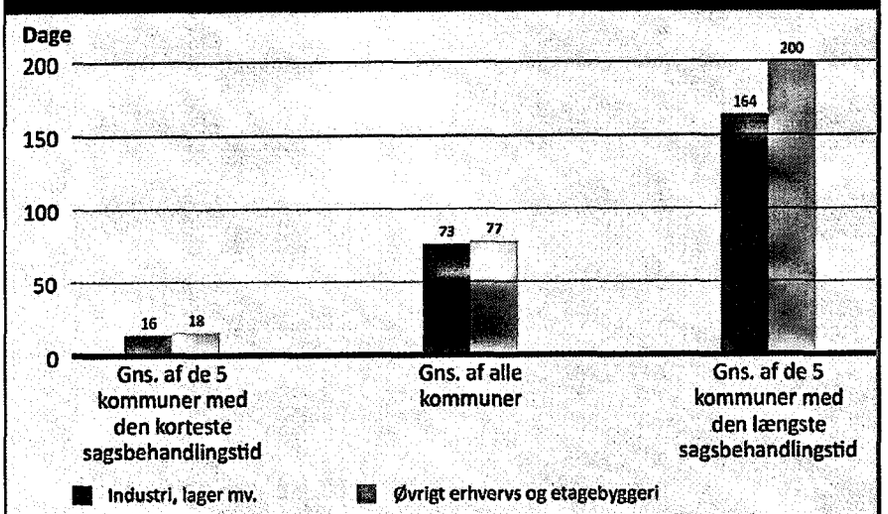
Figur 8.2. Udviklingen i den gennemsnitlige bruttosagsbehandlingstid for industri, lager mv. samt øvrigt erhvervs- og etagebyggeri, marts 2010 til marts 2012



Kilde: Erhvervs- og Vækstministeriet på baggrund af data fra Energistyrelsen.

Stigningen dækker over store forskelle mellem kommunerne. Der er ca. seks måneders (199 dage) forskel på sagsbehandlingstiden for byggetilladelser vedrørende industri- og lagerbygninger mellem de fem kommuner med den korteste og de fem kommuner med den længste sagsbehandlingstid, mens der er over 11 måneders (345 dage) forskel ved sagsbehandling af sager vedrørende øvrigt erhvervs- og etagebyggeri, jf. figur 8.3. Virksomhederne oplever derfor store forskelle fra kommune til kommune. Dette var også hovedindtrykket fra høringerne, at der fortsat er stor variation på sagsbehandlingstider og gebyrer på tværs af kommunerne inden for byggesager.

Figur 8.3. Byggesagsbehandlingstider for industri, lager mv. og øvrigt erhvervs- og etagebyggeri, marts 2012



Anm: Opgørelse over byggesagsbehandlingstider i de enkelte kommuner målt i dage pr. 15. marts 2012. Der foreligger ikke observationer fra Fanø Kommune for både industri, lager mv. og øvrigt erhvervs- og etagebyggeri. Der foreligger ikke observationer fra Frederiksberg Kommune vedr. industri, lager mv.

Kilde: Erhvervs- og Vækstministeriet på baggrund af data fra Energistyrelsen.

Der gøres i evalueringen rede for, at de lange sagsbehandlingstider til dels kan finde sin årsag i lovpligtige høring af eksterne parter, ufyldestgørende ansøgninger fra virksomheder samt problemer

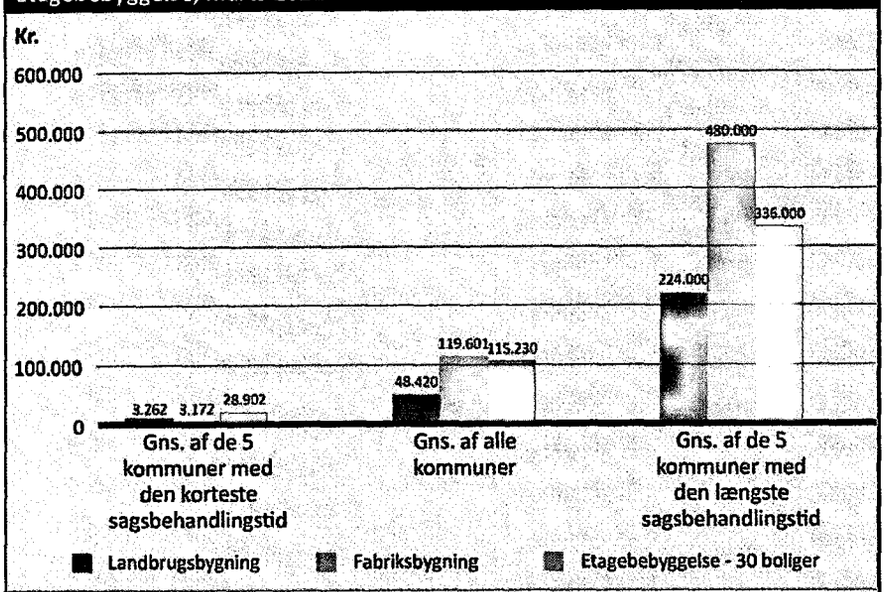
med it-understøttelse af ansøgningsskemaer mv. Endvidere gælder det i nogle tilfælde, at selvom kommunen har behandlet sagen hurtigt, bliver sagsbehandlingstiden lang på grund af lang sagsbehandlingstid hos de statslige myndigheder.

Generelt er det gennemsnitlige byggesagsbehandlingsgebyr i lighed med sagsbehandlingstiden steget siden 2009. Det gennemsnitlige gebyr for fabriksbygninger er dog faldet markant siden 2009.[61] Der kan desuden identificeres en stor variation i gebyrstørrelsen fra kommune til kommune. Lignende variationer mellem kommunernes

[61] Faldet skyldes formentlig, at der med virkning fra 2009 blev indført regler om, at kommunerne skulle opdele gebyrer i fem bygningskategorier, blandt andet for at sikre, at der ikke blev betalt meget høje gebyrer for nogen bygningskategorier, som så var med til at betale for byggesagsbehandlingen af andre kategorier.

byggesagsgebyrer findes i forhold til landbrugsbygninger og etagebebyggelse, jf. figur 8.4.

Figur 8.4. Byggesagsbehandlingsgebyrer for fabriks- og landbrugsbygninger samt etagebebyggelse, marts 2012



Anm: Gebyrer i København, Horsens, Billund, Faxe, Guldborgsund og Tønder kommuner er ikke inkluderet i figuren. Nordfyns Kommune er inkluderet i figuren for landbrugsbygninger. Udeladelserne skyldes, at disse kommuner ikke opkræver et fast gebyr. Gebyrerne opkræves i disse kommuner pr. tidsforbrug eller som en procentdel af byggesummen.

Kilde: Erhvervs- og Vækstministeriet på baggrund af data fra Energistyrelsen.

Evalueringen viser generelt, at der er store forskelle i de rammevilkår, som virksomhederne bliver mødt af i forbindelse med kommunernes virksomhedsrettede sagsbehandling.

8.6.1. Identificerede udfordringer

Udvalget har i evalueringen identificeret nogle udfordringer i forhold til kommunernes virksomhedsrettede sagsbehandling, som præsenteres i det nedenstående afsnit.

Lange sagsbehandlingstider

De gennemsnitlige byggesagsbehandlingsgebyrer og den gennemsnitlige sagsbehandlingstid er steget siden 2009. Samtidigt ses store variationer mellem kommunerne.

Evalueringen indikerer således, at målet med kommunalreformen om at sikre virksomhederne en hurtig og effektiv sagsbehandling endnu ikke er realiseret i fuldt omfang i alle kommuner.

Ugennemsigtig gebyrfastsættelse
Det kan konstateres, at der er store variationer i gebyrstørrelsen mellem kommunerne.

Der findes derfor grundlag for at se nærmere på at sikre større gennemsigtighed i kommunernes gebyropkrævning.

8.6.2. Vurderinger og forslag

Klima-, energi- og bygningsministeren nedsatte i januar 2012 en arbejdsgruppe om effektiv byggesagsbehandling.

Arbejdsgruppen har medio september 2012 afgivet konkrete anbefalinger til klima-, energi- og bygningsministeren. Anbefalingerne skal bidrage til effektivisering af byggesagsbehandlingen via øget ensartethed og gennemsigtighed i kommunernes sagsbehandling.

Anbefalingerne indeholder blandt andet regelforenklinger i byggeloven, herunder at undtage en række byggearbejder for myndighedsbehandling og tiltag, der kan reducere sagsbehandlingstiderne og lette ansøgningsprocessen via blandt andet offentliggørelse af servicemål og nettosagsbehandlingstider og øget brug af eksisterende standardansøgningsskemaer og digitale systemer. Den nærmere udmøntning af arbejdsgruppens anbefalinger pågår.

Udvalget finder, at arbejdsgruppens foreslåede tiltag om blandt andet servicemål for byggesagsbehandlingstider er skridt i den rigtige retning for at understøtte en hurtig og effektiv byggesagsbehandling i alle kommuner. Udvalget finder endvidere, at kommunal virksomhedsrettet sagsbehandling i relevant omfang kan indgå i det arbejde, der skal se nærmere på kommunernes bidrag til vækst og erhvervsudvikling, jf. aftale om kommunernes økonomi for 2013.

Bilag

Bilag a) Afrapportering fra underarbejdsgruppen om evaluering af kommunalreformen på sundhedsområdet.

Bilag b) Afrapportering fra underarbejdsgruppen om evaluering af kommunalreformen på socialområdet samt af de specialiserede undervisningstilbud.

Bilag c) Afrapportering fra underarbejdsgruppen om evaluering af kommunalreformen på natur- og miljøområdet.

Bilag d) Afrapportering fra underarbejdsgruppen om evaluering af kommunalreformen vedrørende regional udvikling.

Referencer

Blom-Hansen, J., M. Ibsen, T. Juul og P. Mouritzen (2012): *Fra sogn til velfærdsproducent.* Syddansk Universitetsforlag.

Bækgaard, M. (2008): "Politisk og administrativ organisering i danske kommuner: Strukturreformens betydning", *Politica* nr. 3/2008.

Bækgaard, M. (2011): "The Impact of Formal Organizational Structure on Politico-Administrative Interaction. Evidence from a Natural Experiment", *Public Administration*, 89. årgang, nr. 3, ss. 1063-1080.

Christensen, Finn (2012): *Kortlægning af de lands- og landsdelsdækkende specialundervisningstilbud.*

Christoffersen, H. og K. Klausen (2009): *Den danske regionskonstruktion. Spillet om Region Midtjyllands dannelse og konsolidering.* Syddansk Universitetsforlag.

Danske Regioner (2010, 2011, 2012) *Benchmarking af regionernes fællesfunktioner (administration m.v.).*

Det nationale forskningscenter for Velfærd – SFI (2012): *Et liv i egen bolig – analyse af bostøtte til borgere med sindslidelser.*

Indenrigs- og Socialministeriet (2009): *Arbejdsgruppen om kommunalpolitikernes rolle og arbejdsvilkår.*

Indenrigs- og Socialministeriet, KL og Danske Regioner (2009): *Status for kommunalreformens gennemførelse – 2009.*

Iris Group (2010): Fremtidens lokale erhvervspolitik og erhvervsservice.

KL (2010, 2011, 2012): *De effektive kommuner.*

KL, Danske Regioner, Finansministeriet, Økonomi- og Indenrigsministeriet og Ministeriet for Sundhed og Forebyggelse (2012): *Status for udvalgsarbejdet vedr. potentiale for forbedret kommunal forebyggelse.*

Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen (2011): *Konkurrence- og forbrugerredegørelsen 2011.*

Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen (2012): *Erfaringer fra de danske OPP-projekter.*

KORA (2012a): *De tidligere amters administrationsbygninger.*

KORA (2012b): *Kommunernes administrationsbygninger.*

KORA (2012c): *Kommunernes administrative ressourceforbrug 2007-2011.*

KORA (2012d): *Kommunernes skolestruktur 2004-2011.*

KORA (2012e): *Oversigt over forskning og analyser i relation til konkurrenceudsættelse i kommuner og regioner efter kommunalreformen.*

KORA (2012f): *Regionernes administrative ressourceforbrug 2007-2011.*

KORA (2012g) *Udvikling i konkurrenceudsættelse i kommuner og regioner i forbindelse med kommunalreformen.*

KORA (2012h): *Udviklingen i strukturen på dagtilbudsområdet 2004-2011.*

KORA (2012i): *Den regionale vinkel på botilbudsområdet. Regionernes botilbud til voksne handicappede og sindslidende, 2007-2012.*

KREVI (2012): *Botilbudsområdet: HVEM – HVAD – HVOR.*

KREVI (2012): *Markedsanalyse – botilbudsområdet, kommunernes køb og salg af pladser til voksne handicappede og sindslidende.*

KREVI (2011): *Frit valg i ældreplejen.*

OECD (2012): *Reviews of Regional Innovation. Central and Southern Denmark 2012.*

Regeringens ekspertpanel (2008) "Regionernes investerings- og sygehusplaner – screening og vurdering" November 2008.

Regeringens ekspertpanel (2010) "Regionernes investerings- og sygehusplaner – screening og vurdering II" November 2010.

Social- og Integrationsministeriet (2012): Undersøgelse af grundlag for takstberegning og takststyring, BDO.

Strukturkommissionen (2004): *Strukturkommissionens betænkning*. Betænkning nr. 1434.

Sundhedsstyrelsen (2011): *Evaluering af sundhedsaftalerne – sammenfatning og perspektivering.*

Teknologisk Institut (2012): *Regionale styrkepositioner – faktanotat.*

Udbudsrådet (2010): *Analyse af funktionsudbud.*

Indenrigs- og Sundhedsministeriet (2004): *Aftale om en strukturreform.*

økonomi og
indenrigsministeriet