



**Sammenfatning af resultater af FoU-projektet  
”Konsultationer stat og kommune – forankring,  
forpligtelser og gensidighed”**

Februar 2007

# **Sammenfatning af resultater af FoU-projektet "Konsultationer stat og kommune – forankring, forpligtelser og gensidighed"**

Den norske ordning med konsultationer mellem staten og kommunesektoren har eksisteret siden 2001. KS ønsker at udvikle konsultationsordningen i en mere forpligtende retning. Som led i dette arbejde har KS ønsket forslag til tiltag og strategier, som kan involvere medlemmerne stærkere i konsultationsordningen og forankre samarbejdsaftaler i kommunerne. AKF har i samarbejde med NIBR gennemført en undersøgelse af såvel norske som danske erfaringer med og synspunkter på henholdsvis konsultationsordningen i Norge og aftalesystemet i Danmark og analyseret udfordringer og mulige tiltag og strategier for KS i udviklingen af en mere forpligtende konsultationsordning. Analysen tager udgangspunkt i, at KS skal agere på to arenaer – en »ekstern« i forhold til staten og en »intern« i forhold til medlemmerne. Organisationens styrke og troværdighed på hver arena afhænger af, hvilke resultater man kan opnå på den anden arena. En større gensidighed i forholdet til staten gør det nemmere at forankre ordningen blandt medlemmerne, og en bedre forankring blandt medlemmerne styrker KS' muligheder for at skabe større gensidighed i forhold til staten. Derfor diskuteres både, hvad KS kan gøre for at forbedre forankringen af ordningen blandt medlemmerne, og hvordan man kan forbedre gensidigheden i forhold til staten.

## ***Medlemmernes erfaringer og holdninger til konsultationsordningen***

KS har opbakning blandt sine medlemmer til at arbejde videre med udviklingen af en forpligtende konsultationsordning, om end emnet ikke synes at være højt prioriteret i kommunerne, givet at kun 38% af de adspurgte ordførere har returneret spørgeskemaet. De fleste af ordførerne, der har besvaret vores spørgeskema, føler sig forpligtede af konsultationer og aftaler, og et knapt flertal af dem mener, at kommunerne bør føle sig politisk forpligtet til at opfylde aftalerne. Der er også opbakning til at gennemføre tiltag, som forbedrer forankringen af konsultationsordningen blandt medlemmerne og opfølgningen af evt. aftaler. Det er især tiltag, som indebærer involvering af de kommunale repræsentanter og dialog om konsultationerne og opfølgningen, der er populære hos medlemmerne.

Kommunerne har imidlertid begrænset viden om konsultationerne og aftalerne. Der er ingen klar opbakning bag ét bestemt tiltag til opfølgning, og givet den lille viden om – og muligvis også interesse for – konsultationsordningen, synes det tilrådeligt at gå gradvis frem med implementering af nye tiltag til forankring og opfølgning af konsultationsordningen.

## ***Tiltag for bedre forankring af KS' »konsultationsmandat«***

De fleste af respondenterne er tilfredse med KS' lydhørhed over for kommunernes synspunkter, og de fleste har også selv deltaget i diskussioner på strategikonferencerne. Men der gives udtryk for, at diskussionerne tager udgangspunkt i spørgsmål, der er for brede og vage, forberedelsen hjemme i kommunen er begrænset, og det synes primært at være tarifforhandlingerne, der motiverer kommunerne til at deltage i konferencerne. Der synes således at være rum for forbedring af forankringen af konsultationsordningen. Denne kunne tage udgangspunkt i følgende tiltag:

### **Interview med ordfører og evt. rådmænd**

Dette tiltag er inspireret af de danske borgmesterinterview. Ideen er, at man samler mindre grupper af kommunale ledere i samme geografiske område til en struktureret samtale om de

emner, der er på dagsordenen ved årets konsultationer – gerne på basis af en interviewguide. Mødeformen har den fordel, at alle har mulighed for at komme til orde, tidsforbruget for de kommunale ledere er minimalt, og diskussionen bliver afgrænset og styret. Ulempen kan være, at det er et ressourcekrævende tiltag for KS.

### Øget inddragelse af repræsentanter for KS i fylkerne – fx ved et kontaktråd

Dette tiltag er inspireret af KL's tidligere kontaktråd, som primært bestod af repræsentanter for kommuneforeningerne. De fungerede som rådgivende organ for KL's bestyrelse i forbindelse med fastlæggelse af forhandlingsstrategien og implementering af aftalerne. Vi anbefaler at diskutere KS' oplæg til konsultationer i et rådgivende forum bestående af repræsentanter for KS' fylkesledd. Disse repræsentanter kan personligt viderebringe de synspunkter, som kommer frem på de eksisterende fylkesvise strategikonferencer.

### Forbedring af strategikonferencerne

Strategikonferencerne er i dag det forum, hvor de fleste kommuner kommer med input til konsultationerne. Der synes således at være behov for at forbedre disse konferencer. Dette kunne ske ved at give debathæfterne, som går forud for konferencerne, en mere afgrænset og specificeret form, som vil gøre det lettere for kommunalpolitikere og embedsmænd at tage stilling. Det bør dog samtidig undgås, at spørgsmålene formuleres på en måde, som lægger op til en partipolitisk diskussion frem for en diskussion af kommunernes fælles interesser.

### Øget inddragelse af Sentralstyret

Flertallet af respondenterne mener, at man bør involvere Sentralstyret mere i formuleringen af KS' holdning i konsultationerne. Dette svarer til forholdene i Danmark, hvor KL's bestyrelse formulerer forhandlingsstrategien og godkender den endelige aftale. At dømme efter erfaringerne fra KL er en politisk sammensat forhandlingsdelegation på seks mennesker for stor til at kunne indgå i tætte forpligtende forhandlinger. Det bør således overvejes at kombinere en tættere inddragelse af Sentralstyret med en reduktion af den politiske forhandlingsdelegation. Dette forudsætter dog, at Sentralstyret er i stand til at holde afstand til den partipolitiske dagsorden i Stortinget og optræde som primært varetager af kommunernes fælles interesser udadtil og indadtil.

### ***Tiltag for bedre opfølgning af konsultationsresultaterne***

De fleste af respondenterne føler sig forpligtede af konsultationsordningen og aftalerne, og godt halvdelen mener, at kommunerne bør være politisk forpligtede til at opfylde aftalerne. I øjeblikket er der dog begrænset viden om de aftaler, der er indgået, og man oplever ikke, at KS gør specielle greb for at sikre opfølgning. Der synes således at være behov for at styrke især informationsindsatsen, og hvis KS ønsker at styrke sin rolle over for staten, må man også overveje, hvordan man kan arbejde for at sikre opfølgning i kommunerne.

Vi har mødt en vis skepsis over for, om aftalerne er en ny form for detailstyring, så der synes også at være grund til at overveje, i hvor høj grad KS ønsker at træde ind i en »myndighedsrolle« over for medlemmerne i opfølgningen af aftalerne. De fleste af respondenterne i spørgeskemaundersøgelsen mener dog, at en mere forpligtende konsultationsordning indebærer begrænset eller ingen fare for, at KS bliver et »redskab for staten«.

Vi anbefaler således, at KS overvejer følgende tiltag for at forbedre opfølgningen af aftalerne:

## Information og vejledning om de bilaterale aftaler

Der synes behov for at styrke kommunernes viden om de bilaterale aftaler. I Danmark står bl.a. KL's fagudvalg for informationsvirksomhed om de sektorspecifikke aftaleelementer, og man kan også hjælpe kommunerne med at overholde aftalerne ved vejledning, udarbejdelse af organisatoriske redskaber, formidling af »best practice« mv. Det må også være en opgave for KS at sørge for, at kommunerne kender til de bilaterale aftaler og baggrunden for dem. Man kan evt. også vejlede kommunerne i, hvordan de kan overholde aftalerne. Her må man dog overveje, i hvor høj grad KS ønsker at træde ind i en myndighedsrolle over for medlemmerne.

## Dokumentation og gennemsigtighed

Vi vurderer, at KS kan styrke sin rolle i forhold til staten ved at sørge for at have viden om kommunernes opgaveløsning ikke mindst med hensyn til, hvor langt de er kommet med at opfylde aftaler. Det kan også omfatte viden om, hvilke problemer kommunerne møder i aftaleopfyldelsen, hvilke løsningsmodeller der findes lokalt, og hvilke generelle problemer der bør tages hånd om. Det er således en mulighed at igangsætte systematiske undersøgelser af kommunernes opgaveløsning og/eller aftaleopfyldelse.

En sådan dokumentationsvirksomhed kan bruges som ressource i forhandlinger med staten samt i KS' interne bestræbelse på at sikre aftaleoverholdelse. Det må formodes, at en øget gennemsigtighed (fx ved udsendelse af »nøgletal«) vil motivere kommunerne til bedre opgaveløsning og aftaleoverholdelse. Den kan evt. give anledning til »gruppepres«, som det er tilfældet i Danmark i forbindelse med overholdelsen af de overordnede rammer.

Også her må KS overveje balancen mellem interesseorganisation og implementeringsorganisation/myndighed.

## Decentral dialog om aftaleoverholdelse

Det tiltag til opfølgning af konsultationerne, som finder størst tilslutning blandt ordførerne, er dialog blandt medlemmerne på lokalt plan. KS' fylkeslag kunne være et forum for denne dialog. I kombination med øget gennemsigtighed vurderes det, at en sådan dialog vil være et godt virkemiddel til overholdelse af aftalerne.

## ***Strategier til at gøre konsultationerne mere gensidige***

Det må antages, at KS' forhandlingsstyrke på den »eksterne arena« afhænger af forankringen på den »interne arena«. Det modsatte gør sig dog også gældende. Medlemmernes interesse for konsultationsordningen afhænger af det indhold, som er i konsultationerne med staten. Medlemmerne rangerer konsultationernes indhold således 1) faktagrundlaget for det kommuneøkonomiske oplæg, 2) fuldfinansiering af reformer, 3) en intentionsaftale om det kommuneøkonomiske oplæg og 4) aftaler om enkeltområder. Det vil sandsynligvis være nemmere for KS at samle medlemmernes opmærksomhed om konsultationsordningen, hvis konsultationerne handler om det, som medlemmerne er interesseret i. Det vil med andre ord være en fordel, hvis man kan overtale staten til, at konsultationerne skal handle om fuldfinansiering og en bred intentionsaftale som forudsætning for de sektorspecifikke aftaler. Man er nået et stykke ad vejen med det nye system for omkostningsberegninger, som sættes i gang fra 2007, men der er grund til at fortsætte arbejdet med at give konsultationsordningen det indhold, som medlemmerne ønsker.

I det følgende overvejes to strategier til at gøre konsultationerne mere gensidige med deres fordele og ulemper.

## **Alliancepartnere for en bred intentionsaftale**

Kommunernes ordførere og rådmænd ønsker en bred aftale, som kan give dem mere forudsigelighed i deres budgetlægning og derved give dem bedre muligheder for at foretage tværgående prioriteringer. De ønsker også fuldfinansiering af reformer og nye opgaver. Disse hensyn er også centrale i det danske aftalesystem. I den norske stat er der ikke umiddelbart vilje til, at disse elementer skal indgå i konsultationsordningen. De stærke norske sektorministerier har traditionelt stærke vertikale bånd med sektorinteresser i kommunerne. Sektorministeriernes styrke afspejles i konsultationsordningen, hvor de forpligtende aftaler indgås bilateralt med sektorministerier. I Danmark institutionaliserer aftalesystemet med sit fokus på de økonomiske rammer en alliance mellem de tværgående styringsinteresser i staten og i kommunerne over for sektorinteresser begge steder.

Spørgsmålet er, om KS kunne lære noget af den danske situation? Kan man »sælge« ideen om en bred intentionsaftale og fuldfinansiering af ny opgaver til de ministerier, der er ansvarlige for den tværgående styring, ved at argumentere, at det vil sætte de norske kommuner i stand til i højere grad at tage ansvar for en stabil udgiftsvækst? Med en bred intentionsaftale og fuldfinansiering kan kommunesektoren sige ja til, at de beregnede kompensationer for nye opgaver er tilstrækkelige, og at der er balance i deres samlede økonomi for det næste år, hvilket vil reducere konfliktniveauet mellem stat og kommuner om økonomien.

Strategien er dog vanskelig, da KS sandsynligvis har svært ved at ændre på magtforholdene i den norske stat. Det er heller ikke givet, at KS har opbakning til at sætte fokus på økonomiske rammer og overholdelse heraf hos sine medlemmer. Det må antages, at traditionen for en »fragmenteret stat« også har medført en anden magtbalance mellem sektorinteresser og tværgående interesser i de norske kommuner end i de danske.

## **Bedre forankring af de bilaterale aftaler**

En anden strategi til at gøre konsultationerne mere gensidige kunne være at satse på at forøge KS' værdi som forhandlingspartner for staten ved at udvikle kapacitet til at løfte de opgaver, som staten p.t. gerne vil have. Det vil sige, at man skal arbejde med i højere grad at forankre og følge op på de bilaterale aftaler med sektorministerier. Dette arbejde indebærer også, at man i højere grad skal dokumentere kommunernes opgaveløsning. Kommunernes opmærksomhed om de bilaterale aftaler ville givetvis kunne styrkes, hvis man i højere grad kobler aftalerne med forhandlingerne om økonomisk kompensation for nye opgaver.

Denne strategi har dog også risici. For det første indebærer den en risiko for, at KS bliver set af sine medlemmer som »statens forlængede arm«. Dette er ikke mindst problematisk, når KS' ledelse domineres af samme parti som regeringen. For det andet indebærer et fokus på bilaterale aftaler og evt. på den økonomiske kompensation for at løfte specifikke opgaver, at man også institutionaliserer den fragmenterede stat i konsultationsordningen – med den styrkelse af sektorspecifikke interesser i staten og kommunerne, der hører hertil. Det kan således blive en udfordring at bevæge sig fra konkrete, forpligtende aftaler på sektorområder til en bred forpligtende rammeaftale.