

Aftaler mellem kommune og stat

– den norske konsultationsordning i skandinavisk
og europæisk perspektiv

af

Olaf Rieper
Marie Bengtsson
Jens Blom-Hansen

AKF Forlaget
December 2003

Forord

Denne rapport er bestilt af Kommunenes Sentralforbund og gennemført af AKF i samarbejde med lektor Jens Blom-Hansen fra Institut for Statskundskab, Aarhus Universitet, og lektor Marie Bengtsson, Statsvidenskab, Lunds Universitet.

Studiet er gennemført fra august til december 2003. Fra AKF har medvirket underdirektør Anders Larsen og stud.scient.soc. Camilla Teil Nielsen. Docent Olaf Rieper har været projektansvarlig.

Tak til informanter i Danmark og Norge, som velvilligt har ladet sig interviewe og dermed bidraget til studiet på en særdeles værdifuld måde. Tak til Kommunenes Sentralforbund i Norge, med hvem vi har haft et yderst konstruktivt samarbejde, og tak til professor Harald Baldersheim, Oslo Universitet og afdelingschef Thorkild Juul, Indenrigsministeriet og Sundhedsministeriet i Danmark for kommentarer til rapportudkastet.

Olaf Rieper
December 2003

Indhold

Sammenfatning	7
1 Introduktion	13
1.1 Formål og målgruppe	13
1.2 Afgrænsning af aftaler/konsultationer mellem stat og kommunesektoren.....	13
1.3 Aftalerne som et blandt flere virkemidler i statslig styring	14
1.4 Undersøgelsens datagrundlag	15
1.5 Rapportens opbygning og kildegrundlag.....	16
2 Aftaler om den kommunale økonomi i Danmark.....	17
2.1 Det danske kommunestyre	17
2.2 Den historiske udvikling bag aftalesystemet.....	19
2.3 Aftalernes grundlag og karakter	21
2.4 Aftalernes/konsultationernes gennemførelse.....	30
2.5 Opfyldelse af aftaler	35
2.6 Konsekvenser af aftaler/konsultationer	49
3 Konsultationer i Norge	45
3.1 Det norske kommunestyre	45
3.2 Den historiske udvikling bag konsultationssystemet.....	50
3.3 Konsultationernes grundlag og karakter.....	50
3.4 Konsultationernes gennemførelse.....	57
3.5 Evaluering af konsultationer	60
3.6 Konsekvenser af konsultationer.....	62

4 Avtal/konsultationer i Sverige	64
4.1 Det svenska kommunstyret	64
4.2 Konsultationer/samverkan	66
4.3 Avtalens förutsättningar och karaktär.....	69
4.4 Avtalens genomförande.....	71
4.5 Avtalsuppfyllelse	73
4.6 Konsekvenser av avtal/konsultationer	74
 5 Aftalestyring af kommunernes virksomhed uden for de tre skandinaviske lande	 76
 6 Fællestræk henholdsvis forskelle mellem ordningerne i de tre lande	 82
6.1 De kommunale systemer.....	82
6.2 Aftale/konsultationssystemet	83
6.3 Aftalernes/konsultationernes gennemførelse.....	84
6.4 Opfyldelse af aftaler/konsultationer.....	85
6.5 Konsekvenser af aftaler/konsultationer	86
 7 Möjliga förklaringar till skillnaderna i system mellan länderna...	 88
7.1 Ett resursperspektiv	88
7.2 En jämförelse mellan Danmark, Norge och Sverige	91
7.3 Slutsatser.....	96
 8 Forslag til strategier for at udvikle den norske ordning.....	 99
8.1 Forholdet mellem Kommunenes Sentralforbund og medlemskommunerne og intern kapacitet	99
8.2 Hvad kan Kommunenes Sentralforbund tilbyde staten?	100
8.3 Tillid mellem parterne	101
8.4 Organisering af konsultation/aftale processen	101
 Bilag	
1 Interview med nøglepersoner. Informanter	103
 Litteratur.....	 105
English Summary.....	113

Sammenfatning

Baggrund og afgrænsning

Denne undersøgelse er rekvireret af Kommunernes Sentralforbund (KS) i Norge. Den har til formål at give norske beslutningstagere et grundlag for det videre arbejde med at udvikle konsultationsordningen mellem kommunesektoren og staten i Norge i retning af en mere aftalebaseret ordning. Undersøgelsen er gennemført i perioden august-december 2003.

Undersøgelsen bygger på erfaringer med sådanne ordninger i de skandinaviske lande med hovedvægt på det danske aftalesystem og med udikig til andre europæiske lande.

Aftaler/konsultationer mellem kommuner og stat er i denne rapport defineret som aftaler, der er indgået mellem regeringen på statens vegne og kommunernes organisationer på kommunernes vegne, og som har en politisk, ikke-retslig forpligtende karakter. »Konsultationer« bruges til at betegne et samspil mellem kommuner og stat, som i begrænset omfang fører til resultater, der opfattes som forpligtende af parterne, mens »aftaler« betegner resultater af samspillet, som i større omfang opleves som forpligtende af parterne. Der er således tale om en glidende overgang mellem konsultationer og aftaler.

Konsultationernes/aftalernes karakter

De aftaler/konsultationer mellem stat og kommuner, som er udviklet i de tre skandinaviske lande, er meget forskellige. I Norge har man haft konsultationslignende møder siden 1997 og lagt dem i mere faste rammer siden 2000. I Danmark har man en længere tradition for aftaler med rødder tilbage til 1970'erne, og med et aftalesystem, der har været stort set uændret si-

den 1990. I Sverige er aftalerne mindre institutionaliseret end i Danmark og Norge, og den svenske stat betjener sig overvejende af andre styringsmidler over for kommunerne end aftaler.

I såvel Norge som Danmark er aftalerne/konsultationerne tidsmæssigt og indholdsmæssigt koblet til statens budget på den ene side og til kommunernes budget på den anden side. I disse to lande vedrører aftaler/konsultationer alle sektorer i kommunerne, både den samlede kommunaløkonomi og sektorområder. I Sverige vedrører aftalerne enkelte områder, fx indvandrere. Konsultationernes detaljeringsgrad er i Norge noget større end i Danmark, hovedsageligt fordi Norge tager flere sektorspecifikke emner op i konsultationerne. Bilaterale samtaler mellem Kommunenes Sentralforbund og de enkelte fagdepartementer er i Norge mere løst koblet til konsultationerne, hvor de i Danmark er en integreret del af aftalesystemet.

Både i Danmark og Norge har de kommunale organisationer kontakt med deres medlemskommuner i forbindelse med forhandlingerne/konsultationerne. Kontakten er mere omfattende i Danmark, hvor KL (Kommunernes Landsforening) også følger op på kommunernes gennemførelse af aftalerne. I Sverige varierer kontakten mellem Kommuneforbundet og de enkelte kommuner fra spørgsmål til spørgsmål.

Konsekvenser af konsultationerne/aftalerne

Aftalernes/konsultationernes forskellige omfang og karakter i de tre skandinaviske lande afspejler sig også i vurderingen af deres konsekvenser. Kommunenes Sentralforbund har ønsket, at undersøgelsen skulle belyse konsekvenser af konsultationerne/aftalerne på følgende punkter:

Klarere arbejdsdeling?

I alle tre lande udspringer konsultationerne af, at der er en opgavedeling mellem de lokale og centrale myndigheder, og en afhængighed mellem stat og kommuner. I Danmark er det parternes synspunkt, at aftalerne er et middel til at bibeholde et kommunalt niveau med et vist selvstyre, fordi alternativet ellers er detaljeret regulering fra statens side direkte rettet mod de enkelte kommuner. I Norge har man vanskeligt ved at vurdere virkningerne af konsultationerne, som man kun har haft en kort årrække. I Norge

foregår en væsentlig statslig styring ved fastsættelse af den kommunale skatteprocent, der anvendes som makroøkonomisk virkemiddel. I Sverige er der blevet en mere klar arbejdsdeling specifikt på områder, som ikke er lovreguleret.

Forenkle/forebygge detaljeret statslige styring af kommunerne?

I Danmark og Norge er det parternes vurdering, at konsultationerne/aftalerne afskærmer kommunerne for detaljeret statslige styring.

Bedre overensstemmelse mellem nationale mål og kommunale ressourcer?

I Danmark er meningerne delte. Man har argumenteret for, at aftalerne har svækket statens muligheder for at føre sektorpolitik over for kommunerne. På den anden side har kommunernes organisationer gennem aftalerne anerkendt regeringens nationale mål. For Norge og Sverige er det ikke muligt at besvare spørgsmålet.

Bedre overensstemmelse i virkelighedsforståelsen mellem stat og kommunesektor?

Virkelighedsforståelsen drejer sig især om at forstå de økonomiske krav og politiske hensyn, den anden part er underlagt, og baggrunden herfor. Både i Danmark og Norge er vurderingerne, at konsultationer/aftaler har ført til en mere fælles opfattelse af de forskellige økonomiske hensyn og overvejelser i henholdsvis staten og kommunesektoren.

For Sverige kan spørgsmålet ikke besvares.

Effekter på udgiftsudviklingen?

I Danmark er vurderingerne ikke sammenfaldende, men nogle vurderinger peger på, at aftalerne medvirker til, at kommunerne holder igen med udgifterne.

For Norge og Sverige er det ikke muligt at besvare spørgsmålet.

Kommunal ensartethed/variation?

I Danmark er parternes vurdering, at der er en voksende ensartethed blandt kommunerne, men at dette ikke skyldes aftalesystemet, men andre faktorer. For Norge og Sverige er det ikke muligt at besvare spørgsmålet.

Forklaringer på forskelle mellem de skandinaviske lande

Undersøgelsen har søgt forklaringer på, hvorfor der er de nævnte forskelle i aftalesystemerne i de tre skandinaviske lande. Der er ingen enkle forklaringer, men forfatterne finder et mønster med udgangspunkt i, at magtbalancen mellem staten og kommunesektoren er forskellig i de tre lande.

De norske kommuner har en svagere stilling finansielt og konstitutionelt over for staten end både Danmark og Sverige. De svenske kommuner har grundlovssikring, større egenfinansiering og større kommunale enheder end de norske kommuner. De danske kommuner befinder sig på disse dimensioner i en position mellem norske og svenske kommuner.

Men hvorfor så den store forskel i aftalesystem mellem Danmark og Sverige? Vores bud er, at de svenske kommuner langt hen ad vejen kan selv. I Danmark findes en magtbalance, som maner til forhandlinger. Flere danske kommuner har en størrelse, som giver dem en styrkeposition. På den anden side er mange kommuner af en størrelsesorden, som gør dem finansielt og kompetencemæssigt modtagelige over for statslig regulering. KL i Danmark har siden den danske kommunalreform i starten af 1970'erne opbygget en organisation med en betydelig politisk og teknisk kapacitet og med udbredt legitimitet i sit eget bagland, men også over for staten. KL har således en stærkere position end de kommunale organisationer i Norge og Sverige over for staten. Til disse forklaringer kan lægges de forskellige traditioner, der over årene har udviklet sig i de tre lande omkring samspillet mellem staten og kommunerne.

Aftalesystemer i lande uden for Skandinavien

Undersøgelsen har kortfattet gennemgået nogle udvalgte europæiske landes aftaleordninger. I de europæiske lande er almindelig praksis at involvere kommunale organisationer i den statslige politiske beslutningsproces. Det kan konstateres, at konsultationsordninger mellem de centrale og lokale myndigheder er udbredte i de europæiske lande. I alle landene findes kommunale organisationer, som varetager en væsentlig del af samspillet mellem staten og kommunerne. Det hører imidlertid til undtagelsen, at konsultationsordninger udvikler sig til aftalestyring. Det er forekommet, men i mere sporadisk omfang. Enten har aftalestyring været kortlivet, eller også har det været afgrænset til ret snævre økonomiske forhold. Det danske

system, som har været stabilt over tid, og som omfatter både økonomiske og sektorpolitiske forhold, er en undtagelse.

Forslag til videreudvikling af den norske konsultationsordning

I modsætning til nordmænd med intimt kendskab til den norske konsultationsordning og dens nærmere kontekst, har forfatterne til nærværende rapport i sagens natur et langt mindre dybtgående kendskab til de norske forhold. Vi har derfor taget udgangspunkt i træk ved den danske aftaleordning, som, vi mener, kan være til inspiration ved videreudvikling af ordningen i Norge.

Forholdet mellem Kommunenes Sentralforbund (KS) og medlemskommunerne og KS' interne kapacitet

En overgang fra et konsultations- til et aftalesystem vil øge vigtigheden af den kommunale organisations samspil med staten. Det vil derfor også i endnu højere grad blive centralt at sikre et højt informationsniveau og legitimitet i forholdet mellem KS og medlemskommunerne. Ellers kan det blive vanskeligt at sikre opbakning fra medlemskommunerne og at fremstå som en troværdig forhandlingspartner udadtil. Det danske KL bruger betydelige ressourcer på samspillet med deres medlemskommuner. Spørgsmålet er, om det norske KS internt er tilstrækkeligt rustet kapacitetsmæssigt til at varetage den ganske omfattende kontakt med baglandet, og om de kan honorere de krav, det stiller til analysekapacitet for at kunne indgå i forhandlingerne.

Såfremt der ønskes etableret en aftaleordning mellem staten og KS i Norge, må det anbefales, at KS overvejer, i hvilket omfang de interne institutionelle forudsætninger i organisationen er til stede for et sådant samspil med staten.

Hvad kan Kommunenes Sentralforbund tilbyde staten?

Aftaler indgås mellem to parter, der begge kan få udbytte heraf. I dansk sammenhæng er regeringen interesseret i at indgå aftaler med Kommunernes Landsforening af bl.a. følgende grunde: a) Kommunernes Landsforening kan tilbyde regeringen en vis kontrol med medlemskommunernes skatteudskrivning, som i Danmark er fri. b) Kommunernes Landsforening

kan bidrage med information i forbindelse med udformning af nye tiltag og dermed sikre en bedre kvalitet af den offentlige politik. c) Involvering af KL kan gøre det lettere at implementere nye tiltag og give nye tiltag en højere grad af legitimitet. Såfremt aftalestyring skal etableres i Norge, kan det anbefales at klargøre, hvad KS reelt kan tilbyde regeringen.

Tillid mellem parterne

Den danske aftaleordning er bygget op over tre årtier, og stabiliteten i de deltagende parter, ikke blot organisatorisk, men også på personniveau, har betydet, at der, efter vores vurdering, har udviklet sig en høj grad af gensidig tillid og respekt for hinanden. Fx har der været en betydelig stabilitet i de embedsmænd på topniveau, der over årene har deltaget i forhandlingerne. Det gælder både for forberedelsen af forhandlingerne i embedsmandsgrupper og deltagelsen i selve de politiske forhandlingsmøder. Vi må antage, at det gensidige personkendskab fremmer tilliden til hinandens udspil og letter de uformelle kontakter mellem parterne. I tillæg kan en stabil kreds af nøglepersoner lettere opbygge og fastholde hensigtsmæssige arbejds- og kommunikationsformer.

Tillid kan være svær at planlægge, men det bør overvejes, hvordan man sikrer, at en stabil kreds af nøglepersoner deltager i forhandlingerne.

Organisering af konsultations/aftaleprocessen

I Danmark er aftalesystemet mellem regeringen og KL præget af en ret høj grad af centralisering hos økonomiske enheder. Decentrale kontakter mellem de enkelte fagministerier og KL er en helt nødvendig del af systemet, men samtidig er der tale om en ret stram central koordination af aftaleprocessen. Både hos KL og regeringen spiller de økonomiske enheder en vigtig rolle i koordineringen af aftaleprocessen, og det danske aftalesystem er betinget af Finansministeriets centrale position i centraladministrationen.

Da konsultationer og aftaler indeholder økonomiske og tværgående forhold såvel som sektorspecifikke forhold, må det også i norsk sammenhæng overvejes, hvordan den rette balance kan opnås mellem decentrale samspil med de enkelte fagministerier og centrale forhandlinger med de økonomiske ministerier.

1 Introduktion

1.1 Formål og målgruppe

Sigtet med dette studie er primært at give Kommunernes Sentralforbund (KS) og staten i Norge et grundlag for det videre arbejde med at udvikle konsultationsordningen mellem kommunesektoren og staten til en mere aftalebaseret ordning. Det er imidlertid forfatterens håb, at man også i de øvrige nordiske lande vil have interesse i en analyse af disse ordninger, som ikke foreligger særligt velbeskrevet endsige udforsket.

Analysen indeholder en beskrivelse af de tre landes ordninger, en analyse af fællestræk og forskelle mellem de tre ordninger med forklaringer angivet, og en oversigt over aftalesystemer i udvalgte lande uden for Skandinavien. Endelig vil forfatterne på baggrund af analyserne give forslag til strategier for at udvikle den norske ordning i en mere forpligtende retning.

Målgruppen er beslutningstagere i staten og i kommunesektoren, samt forskere og studerende inden for offentlig forvaltning.

1.2 Afgrænsning af aftaler/konsultationer mellem stat og kommunesektoren

Rapportens emne er det samspil, som staten (departementerne) har med kommunernes organisationer, som repræsenterer landets kommuner (fokus er på primærkommunerne, vel vidende, at i Norge har fylkeskommuner og primærkommuner en fælles organisation, Kommunenes Sentralforbund). Samspillet er afgrænset til kommunernes økonomi samt tværgående og

sektorspecifikke emner med undtagelse af aftaler med faglige organisationer om løn og arbejdsforhold.

Juridisk bindende aftaler mellem KS og staten, som kræver, at de enkelte (fylkes)kommuner giver KS bemyndigelse til at indgå aftaler på deres vegne, er et system, der kendes fra kommunale organisationers rolle som arbejdsgiverorganisation. I mange lande indgår de kommunale organisationer overenskomster (lønaftaler) med de kommunale personaleorganisationer på vegne af deres medlemmer. Disse overenskomster er medlemskommunerne efterfølgende forpligtet til at overholde. Manglende overholdelse kan medføre sanktioner via retssystemet. Sådanne aftaler behandles ikke i denne rapport.

Rapporten omtaler, men analyserer ikke, kommuneorganisationernes medvirken ved høringer og deres deltagelse i udvalgsarbejde, kommissioner og lign.

Aftaler/konsultationer mellem kommuner og stat defineres som aftaler, der er indgået mellem regeringen på statens vegne og kommunernes organisationer på kommunernes vegne, og som har en politisk, ikke-retslig forpligtende karakter. »Konsultationer« bruges til at betegne et samspil mellem kommuner og stat, som i begrænset omfang fører til resultater, der opfattes som politisk forpligtende af parterne, mens »aftaler« betegner resultater af samspillet, som i større omfang opleves som forpligtende af parterne. Der er således tale om en glidende overgang mellem konsultationer og aftaler.

1.3 **Aftalerne som et blandt flere virkemidler i statslig styring**

Aftaler/konsultationer mellem stat og kommunesektoren indgår i en vifte af midler, som staten anvender til at styre og påvirke kommunerne. En kategorisering af disse virkemidler, som er fælles for de skandinaviske lande omfatter:

- Lovbaserede virkemidler: både vedrørende den overordnede tilrettelægning af kommunestyret (fx klageadgang, kontroludvalg) og vedrørende borgernes rettigheder på sektorområder. Administrative forskrifter og

sagsbehandlingsregler med hjemmel i lovgivning hører også under de lovbaserede virkemidler.

- Økonomiske virkemidler: Disse vil have hjemmel i lovgivning, men behandles typisk som en selvstændig kategori. Disse omfatter restriktioner på skatteprocenten, statslige blok-/rammetilskud og refusionsordninger, samt øremærkede tilskud til bestemte aktiviteter, typisk udviklings- og forsøgstiltag.
- Dialogsystemer: som omfatter kommunal medvirken i statslige arbejdsgrupper, udvalg, kommissioner o.l.
- Information og vejledning: fx vedrørende lovfortolkning.
- Evaluering og overvågningssystemer: fx nøgletal, kvalitetssikring mv.

Aftaler/konsultationer er i princippet et dialogsystem, men fungerer på et »metaniveau« i forhold til flere af de andre styringsmidler, idet aftalerne/konsultationerne drejer sig om fx fastlæggelse af skatteinterval, økonomiske tilskud til kommunerne, kvalitetssikring og monitorering.

Aftaler mellem kollektive parter findes også inden for andre politikområder, fx miljø- og energipolitikken, jf. Larsen, Hansen og Johannsen (2002) og Johannsen (2001).

1.4 **Undersøgelsens datagrundlag**

Undersøgelsen bygger på dokumenter om konsultations/aftaleordningerne i de respektive lande samt interview med nøglepersoner og oplysninger fra informanter i øvrigt.

Dokumentmaterialer

Dokumentmaterialer omfatter:

1. referater af konsultations/aftalemøder samt selve aftalernes eller fællesdokumentets ordlyd. Dertil kommer diverse pjecer.
2. forskningsarbejder og konsulentrapporter om emnet.

Nøglepersonerne

Der blev interviewet i alt seks nøglepersoner, tre fra Danmark og tre fra Norge. Disse blev udvalgt blandt de personer, der havde mest indgående

kendskab til ordningerne og som selv havde været involveret i praksis.

Derudover blev bestemte informanter kontaktet for at få oplysninger om specielle emner i tilknytning til aftalerne/konsultationerne.

Nøglepersoner og informanter fremgår af bilag.

1.5 **Rapportens opbygning og kildegrundlag**

Rapporten er struktureret med et sammenfatnings- og konklusionskapitel, som kan læses separat. Efter denne korte introduktion følger tre landekapitler, der for hvert af de skandinaviske lande giver en beskrivelse af aftale/konsultationssystemerne i de pågældende lande, den kontekst, de indgår i, og de konsekvenser af ordningerne, der har ladet sig spore. Hvert af landekapitlerne er opdelt i underafsnit, som svarer til de temaer, som kommunenes Sentralforbund har ønsket at få belyst i undersøgelsen. Et kort kapitel giver en oversigt over andre europæiske landes aftalesystemer, og herefter følger et kapitel om forskelle og ligheder i aftaleordningerne mellem de skandinaviske lande efterfulgt af et kapitel, der angiver nogle mulige forklaringer på de fundne forskelle. Rapporten afsluttes med forslag til at videreudvikle den norske konsultationsordning.

2 Aftaler om den kommunale økonomi i Danmark

2.1 Det danske kommunestyre

Antallet af kommuner i Danmark har stort set ligget fast siden kommunalreformen i 1970, hvor antallet af kommuner blev reduceret til 275. I de sidste år er sket sammenlægning på Bornholm, hvor de oprindeligt fem kommuner blev lagt sammen til én regionskommune, således at Danmark pr. 1.10.03 har 271 kommuner.

Kommunernes befolkningstal er i gennemsnit på ca. 19.900 indbyggere med et mediantal på ca. 10.500 indbyggere. Den største kommune er Kbh. Kommune med ca. 510.000 indbyggere, og den mindste er Læsø med ca. 2230 indbyggere.

Kommunernes hovedopgaver omfatter:

- *Uddannelse/kultur/fritid*: Folkeskolen, folkeoplysning, bibliotekstjeneste samt diverse idræts- og kulturtilbud
- *Social/sundhed*: Omsorg og pleje af ældre og svage borgere (fx hjemmehjælp, plejehjem og ældrecentre), omsorg og pasning af børn (fx børneinstitutioner og dagpleje), social bistand og flygtninge
- *Teknik/erhverv/miljø*: Mindre veje, renovation og forsyningsvirksomhed, fysisk planlægning, lokalturisme og miljøtilsyn

De kommunale opgaver kan opdeles i tre opgavetyper: Myndighedsopgaver, serviceopgaver og forsyningsvirksomhed. *Myndighedsopgaverne* eller regeladministration dækker over en række regler og bestemmelser, der er fastsat af staten, men som kommunerne administrerer. Det drejer sig om de

fleste overførsler, som fx forvaltningen af pension og sygedagpenge eller om fx byggesager, miljøkontrol og skatteligning. *Serviceopgaver* omfatter folkeskolen, børnepasning, ældreomsorg og biblioteksvirksomhed m.m. Langt de fleste af disse opgaver er reguleret ved statslige minimumsstandarder, men det er også muligt for kommunerne selv at tage opgaver op som fx visse kulturelle opgaver. Endelig varetager kommunerne *forsyningsopgaver* som levering af elektricitet, gas, vand, fjernvarme m.m.

Kommunerne finansierer selv en stor del af opgaverne. Siden 1860 har de danske kommuner formelt haft ret til at udskrive skatter, men lang tid før har der været inddraget skatter eller lignende i kommunerne. I princippet har kommunerne fri skatteudskrivningsret, men i praksis er der en række begrænsninger primært i form af aftaler med staten. Skatterne er den vigtigste indtægtskilde i kommunerne.

Kommunernes egne indtægter (dvs skatter, brugerbetaling mv.) udgør knap 80% af den kommunale finansiering. Skatterne er kommunernes største enkelte indtægt (56% af kommunernes samlede finansiering, budget 2003). Statstilskuddet til kommunerne udgør således godt 20%. Den fuldstændigt lovregulerede folkepension er holdt udenfor. Den største del af kommunernes skatteindtægter stammer fra indkomstskat. Af kommunernes beregnede samlede skatteindtægter på 141 mia.kr. i 2003 kommer 119 mia.kr. fra indkomstskat (Juul og Kyvsgaard 2003, s. 123f). Den højeste kommunale skatteprocent er 23,2 og den laveste 16,5. Den gennemsnitlige skatteprocent er 20,8 (ekskl. Københavns og Frederiksberg Kommuner) for 2003.

Kommunesektorens afhængighed af staten, og vice versa

Det danske kommunale selvstyres formelle grundlag udgøres i dag af grundloven, en lang række sektorlove samt den kommunale styrelseslov. Grundlovens §82 bestemmer »kommunernes ret til under statens tilsyn selvstændigt at styre deres anliggender (ordnes ved lov)«. De danske kommuner har i et internationalt perspektiv på linje med de øvrige nordiske lande en vid grad af selvstyre og autonomi.

Staten og kommunerne er afhængige af hinanden med hensyn til forskellige typer af ressourcer. Kommunernes samlede udgifter udgør en betragtelig del af det danske BNP (32%, 1998-tal). De tilsvarende tal for Sve-

rige er 26% og for Norge 20%. Staten er afhængig af kommunerne som hovedleverandøren af offentlige serviceydelser, idet den kommunale sektor varetager over halvdelen af opgaverne målt i kroner (Juul og Kyvsgaard 2003, s. 62f). Den kommunale sektor i Danmark spiller således en stor rolle i den samlede danske økonomi.

Staten har følgende styringsmidler til rådighed (Betænkning nr. 1268):

- Regelstyring (lovgivning, administrative forskrifter)
- Aftalesystemer (som er emnet for dette kapitel)
- Dialogsystemer (fx gennem inddragelse i statslige arbejdsgrupper og ved, at staten hører KL ved forberedelse af ny lovgivning af relevans for kommunerne)
- Information og vejledning
- Økonomiske incitamenter (fx øremærkede tilskud og puljemidler), som er statslige projekttilskud, som tildeles kommunerne efter ansøgning.

2.2 Den historiske udvikling bag aftalesystemet

Begrebsafklaring

Det såkaldte aftalesystem i Danmark mellem kommunerne og staten omfatter det årlige budgetsamarbejde, som munder ud i aftaler, hvor regeringen og de kommunale parter (KL, Amtsrådsforeningen, Københavns og Frederiksberg Kommuner) i fællesskab henstiller til de enkelte kommuner og amter, at skatteudskrivningen og udgiftsniveauet holdes inden for en nærmere fastsat generel ramme. I denne rapport behandles alene de aftaler, der vedrører (primær)kommunerne. Aftalerne for amterne foregår parallelt og efter samme fremgangsmåde.

Aftalerne er kendetegnet ved at være frivillige, dvs. kommunerne er ikke lovmæssigt forpligtet til at overholde dem, og generelle, dvs. de gælder for kommunerne under et. Det indebærer, at enkelte kommuner kan overskride den aftalte udgifts- og skatteudskrivningsramme, blot andre kommuner gør det modsatte. KL kan imidlertid ikke indgå bindende aftaler for de enkelte kommuner.

Aftalesystemets etablering og baggrund herfor

Aftalesystemet går tilbage til starten af 1970'erne, efter den danske kom-

munalreform, hvor antallet af kommuner blev reduceret til 275, og hvor kommunerne fik pålagt store velfærdsopgaver. Hovedproblemet var, hvordan de nye, store kommuners aktivitet kunne afpasses med regeringens finanspolitik. I starten blev der indgået årlige aftaler om rammer for investeringer og lån. Fra 1979 har man stort set hvert år indgået aftaler mellem regeringen og de kommunale parter om rammerne for den samlede kommunale økonomi (Lotz 1991, s. 9). I løbet af årene blev flere og flere områder omfattet af aftalerne, og i dag fremstår aftalesystemet som et generelt koordinerende organ i forholdet mellem staten og kommunerne (Blom-Hansen 2001, s. 269). Økonomisk samordning er imidlertid stadig det væsentligste element i forhandlingerne, og henstillinger om skatteudskrivning og udgiftsudvikling står centralt. Aftalesystemet omfatter således i dag mange forhold.

Væsentlige ændringer i aftalesystemet

I 1970'erne var aftalesystemet fortrinsvis rettet mod reguleringer af den kommunale anlægsaktivitet, og midlet var ændringer i kommunernes lånemuligheder. I 1980'erne omfattede aftalerne hele den kommunale økonomi med vægt på kommunernes driftsudgifter og skatteudskrivning. I 1990'erne bliver skatten et fast punkt i aftalerne, og der kommer aftaler om enkelte sektorområder.

Kernen af de involverede organisationer har været forholdsvis stabil i de tre årtier. Der har fra statens side været deltagere fra Finansministeriet, Økonomi- og Erhvervsministeriet og Indenrigsministeriet, og fra kommunernes side fra KL, Amtsrådsforeningen og fra Københavns og Frederiksberg Kommuner. Fra 1990'erne deltager også sektorministerier ved relevante punkter i forhandlingerne.

Fra 1986/87 begyndte man at føre forhandlinger med de kommunale parter (KL, Amtsrådsforeningen, Københavns og Frederiksberg Kommuner) hver for sig. Baggrunden var nogle kriseår midt i 1980'erne, hvor der ikke var forhandlinger, fordi de kommunale organisationer var stærkt utilfredse med statens indgreb i den kommunale økonomi.

Fra medio 1990'erne skiftede formandskabet fra Indenrigsministeriet til Finansministeriet.

I 1999 får man en firårs aftale for kommunerne, som har til formål at bremse det offentlige forbrug. Vækstraten skulle sænkes med 1 procent, og skatterne måtte ikke stige. Som modydelse til kommunerne strammede regeringen det såkaldte DUT-princip, hvor en kommunal udgift udløst af et initiativ fra regeringen skulle kompenseres fuldt ud. Nu kom dette princip til at gælde ikke bare love og bekendtgørelser, men også fx udmeldinger fra ministre, fx i tv (Finansministeriet).

Med den nuværende regering, som tiltrådte i 2001, blev der indført skattestop for kommunerne som helhed. Og sanktioner blev skærpede, ifølge Finansministeriet var der ligefrem tale om et regimeskifte i aftalesystemet:

»(Nogle nye mekanismer) er (i dag) gældende for amterne, men i princippet først gældende for kommunerne den dag, de overskrider aftalen. Amterne overskred aftalen med 120 millioner (sidste år), så trak man 120 millioner af deres økonomi. Man trak halvdelen hos de amter, der havde sat skatten op, det var først og fremmest Vestsjællands Amt, og den anden halvdel kollektivt, og så er pengene brugt til den statslige skattenedsættelse. Hvis kommunerne skulle overskride aftalen, så sker det samme. Så man kender mekanismen nu. Og der er en anden tone, skattestoppet er ikke bare sigtelinjer eller pejlemærker, det er magtpåliggende for denne regering, og det gælder også udgifterne. Det kommunale forbrug ligger næsten fladt i en treårs periode, og det er væsentligt strammere, end man har set før eller i mange år. Det er et markant regimeskifte...« (Finansministeriet)

2.3 Aftalernes grundlag og karakter

De involverede aktører og tidsforløbet

Fra kommunernes side deltager topembedsmænd (cheføkonom og administrerende direktør) samt politikere i KL's bestyrelse (formand og næstformand). Topembedsmændene sekunderes af embedsmænd på mellemlederniveau. Tekniske forhold drøftes på kontorchefniveau.

Forløbet starter med, at tekniske arbejdsgrupper mødes i februar-marts og opstiller prognoser for næste års kommunaløkonomi, man regner sig

frem til bloktilskudsbehov osv. Der er ofte spil-over fra sidste års aftale. Opfølgning og evalueringen af dette er en løbende proces. På politisk plan er der typisk møder en gang i kvartalet, hvor man følger op på aftalen. De økonomiske ministre og fagministrene mødes med formand og næstformand fra Kommunernes Landsforening. Disse møder ligger typisk med et opfølgningsmøde i september, måske igen ved årsskiftet.

Sideløbende foregår der forhandlinger mellem de kommunale parter og de enkelte sektorministerier om DUT (det udvidede totalbalanceprincip), som indebærer en regulering af bloktilskuddet, således at kommunerne får compensation for de nye opgaver, der er fastlagt gennem lovregler og lign. i løbet af folketingsåret. Kompensationen er symmetrisk, dvs. bloktilskuddene nedsættes, når der gennemføres besparende regelændringer. De enkelte sektorministerier skal finansiere bloktilskuddet inden for deres eget budget og får hermed et økonomisk medansvar for de kommunale udgifter, hvilket formentlig er med til at dæmpe væksten i de offentlige udgifter (Juul og Kyvsgaard 2003, s. 73). Dette princip er således koblet til statens interne bevillingsstyring og kan af Finansministeriet anvendes til at styre sektorministerierne.

I maj mødes parterne på cheføkonominiveau og fastsætter de temaer, der påregnes at indgå i forhandlingerne. Dermed forberedes det første forhandlingsmøde, hvor de politiske ledere deltager med deres embedsmænd, og som foregår omkring d. 20. maj. Det er det såkaldte dagsordenssættende møde (sættemødet). Det andet politiske forhandlingsmøde finder sted omkring den 4. juni, og det sidste den 12.-14. juni.

Ifølge Udligningsloven skal Indenrigsministeriet melde tilskud til kommunerne senest den 1. juli, og ifølge loven skal det være forelagt Folketinget og godkendt af finansudvalget, inden det udmeldes. Denne tidsfrist er krumtappen i tidsplanen. Tidsfristen er sat, så kommunerne kan få tid til at opstille og vedtage deres budgetter senest den 15. oktober.

Sideløbende med de tre politiske forhandlingsmøder er der møder på embedsmandsniveau, også med sektorministerier, for at forberede det tredje forhandlingsmøde.

KL's kontakt med sit kommunale bagland

KL's strukturelle opbygning sikrer gennem et geografisk og partipolitisk

organisationsprincip repræsentation og indflydelse til både kommunerne og de politiske partier. Blom-Hansen vurderer (2002, s. 57), at organisationsstrukturen giver KL gode muligheder for at kende medlemmernes synspunkter og samtidig medlemmerne en vis mulighed for at kontrollere KL.

Kontakten fra KL med kommunerne om aftalerne foregår gennem følgende kanaler:

- KL's årlige skriftlige beretninger
- KL's formands mundtlige beretning på delegeretmødet
- Omtaler i KL's medlemsblad »Danske Kommuner«
- Diverse publikationer, som KL udgiver
- Uformelle kontakter mellem KL's bestyrelse og topledelse og den politiske og administrative topledelse i kommunerne
- Kontaktgrupper på forskellige niveauer

En spørgeskemaundersøgelse til et repræsentativt udsnit af danske kommunalpolitikere efteråret 2000 viste, at der blandt politikerne var delte meninger om KL's rolle i forbindelse med de årlige økonomiske aftaler med regeringen (Blom-Hansen 2002, s. 59):

Tabel 2.1 Kommunalpolitikernes tilfredshed med KL's rolle i de årlige, økonomiske aftaler med regeringen (pct.)

Meget tilfreds	3
Tilfreds	34
Neutral	24
Utilfreds	33
Meget utilfreds	6
I alt	100
N	869

På dette spørgsmål viste en mindre andel af medlemmerne tilfredshed med KL's interessevaretagelse, end det var tilfældet på de andre spørgsmål, der var stillet om tilfredsheden med KL's interessevaretagelse.

KL har de sidste år intensiveret kontakten med deres bagland, dvs. medlemskommunerne, for at skabe legitimitet om aftalen:

»...vi søger at skaffe et mandat, et grundlag for vores bestyrelse, som er bredt, for at bestyrelsen politisk kan tage stilling til kravformuleringer: hvor er smertegrænsen? hvad kan vi leve med? hvilke prioriteringer er der? Så der er brug for, at kommunerne bredt er involveret. Også for senere at kunne skabe legitimitet omkring en aftale. Fra år til år laver vi forskellige ting. I år har vi tidligt (februar/marts) interviewet godt 200 borgmestre (8-10 ad gangen). Vi har holdt ca. 22 møder, hvor vi har spurgt til, hvad der er vigtigt for dem, hvad der skal prioriteres i forhandlingerne.« (Interview i KL)

...

Vi har altid haft borgmestermøder, men i år ville vi prøve noget nyt. Det har fået stor ros, for alle har kunnet udtrykke sig, der har været runder, så alle kunne sige noget. Hvert møde har taget 3-4 timer. Så det er et led i forberedelsen, og ligger typisk tidligt, så tidligt, at vi kan lade os påvirke i de oplæg, der laves til bestyrelsen omkring, hvad vi prioriterer... Og når bestyrelsen har lagt sig nogenlunde fast på, hvad der sigtes efter, så afholdes der borgmestermøder igen, denne gang opdelt på Øst- og Vestdanmark (to møder), hvor vi fortæller, hvad bestyrelsen er kommet frem til. Her kan de så kommentere på det. Så det er en omfattende dialog i baglandet...« (Interview i KL)

KL lægger således betydelige ressourcer i samspillet med medlemskommunerne.

Fra statslig side tillægges KL's rolle betydeligt vægt:

»...der er brug for en stærk alliance, således at KL overholder de juridisk ikke-bindende aftaler og således, at regeringen ikke sender signaler, som strider imod de udgiftsniveauer, der er stukket ud. Hvis nogle af de ting glipper, sander det til.« (Finansministeriet)

Hvor bindende er aftalerne?

Aftalerne er frivillige i den forstand, at de enkelte kommuner ikke er lov-mæssigt forpligtiget til at overholde dem. Men det forekommer, at regeringen kollektivt sanktionerer overtrædelser af aftalens ramme.

De kommunale foreninger kan ikke forpligte deres medlemmer. Aftalernes overholdelse hviler på, at KL har legitimitet i sit bagland, altså

blandt medlemskommunerne.

Regeringen kan kun love at overholde sin del af aftalen, for så vidt den kan opnå tilslutning i Folketinget:

»... Styrken ved ikke-bindende aftaler er, at der ikke er brug for lovgivning på enkeltkommuneniveau, det ville overflødiggøre diskussion med de kommunale organisationer, så ville der ikke være et aftalesystem. Det er en hensigtserklæring... Men det er også svagheden, der er rum for oprør, hvilket KL har benyttet sig af – af og til. Aftalerne opfattes som bindende... Aftalerne »sælges« som bindende af Kommunernes Landsforening og Amtsrådsforeningen... (Interview i Finansministeriet)

Vedrører aftaler/konsultationer den samlede kommunesektor eller sektorområder?

Aftalerne vedrører den samlede kommunesektor uanset sektorområde, men henstillinger vedrører ofte enkelte sektorområder.

Aftalernes indhold: økonomi og/eller indhold på enkelte politikområder

Aftalesystemet handler primært om den kommunale økonomi, men forhandlingerne bruges også til at få afklaret en række andre sager mellem regeringen og kommunerne. Ifølge Indenrigs- og Sundhedsministeriet

»...(er der) to hovedpolitiske begivenheder i det politiske år, nemlig kommuneaftaler og finanslovsaftaler, hvor de sidste bliver brugt til også at afklare en hel masse initiativer, som et eller andet sted har med penge at gøre... Men det er simpelthen en mulighed for at få indgået forlig om mange udeståender. På samme måde kan man sige, at kommuneforhandlingerne også bliver brugt til at løse en hel del sager, som kan være af kommunal interesse, det bliver så samlet sammen der.« (Interview i Indenrigs- og Sundhedsministeriet)

En gennemgang af aftalerne de sidste tre år viser, at følgende emner er nævnt i de skriftlige aftaler (kun emner, der klart kan kategoriseres, er medtaget. Der er ikke tale om en udtømmende oversigt):

Figur 2.1 Emner i aftalerne mellem regeringen og KL 2002-2004

Aftalen for:	Styring af indtægtssiden			Styring af udgiftssiden		Påvirke prioriteringen	Påvirke opgaveløsningen	Andet
	Skat	tilskud	likviditet	drift	anlæg			
2004	Samlet skattestop for kommunerne, uændret udskrivningsprocent	Primærkommunalt bloktilskud forhøjes med 700 mio.kr. Balancetilskud Udligningstillæg på 400 mio.kr til vanskeligt stillede kommuner	Ordinær lånepulje forhøjes i 2004. Afsætning af låneramme til investeringer i folkeskolen	Forudsætning om realvækst i udgifter svarende til 875 mio. kr. i forhold til 2003	Normalisering af anlægsaktiviteten for folkeskoleområdet. Ramme for lånedispositioner på 1.1 mia.kr til folkeskoleområdet. Frem til 2006 – renovere eller opføre over 700	Vækst i service-niveau skal tilvejebringes gennem effektivisering og omprioriteringer. Fokus på folkeskolen, udsatte børn og unge, handicappede	Sætte fokus på forældreansvar.	
2003	Samlet skattestop for kommunerne, uændret udskrivningsprocent	Bloktilskud forhøjes i 2003, svarende til udgiftsløft i kommunernes reviderede budgetter	Ordinær lånepulje forhøjes i 2003 med 200 mio.kr. Afsætning af låneramme til investeringer i folkeskolen	Strammere økonomisk styring for at dæmpe de senere års udgiftsvækst. Rammestyring og omprioritering af ressourcer	Uændret niveau for de samlede anlægsudgifter. Særlig lånemulighed på 40% af nettoanlægsudgifterne på folkeskoleområdet	Prioritering af indsatsen for de svage grupper i samfundet. Flere i arbejde, arbejdsmarkedsintegration. Styrkelse af fagligt niveau i folkeskolen	Frit valg mellem private og offentlige service-tilbud. Digitalisering af kommunerne, kommunikationsstandards	
2002	Gennemsnitlig kommunal udskrivningsprocent fastholdes uændret på 20,7% i 2002	Bloktilskud forhøjes med 1.102 mio.kr. i 2002	Lånepulje på 1,45 mia.kr. til folkeskoleinvesteringer, lånedispositions-pulje forhøjet med 0,3 mia.kr.	Realvækst i serviceudgifter på 1%. Forhold omfattet af finansieringsreformen for det sociale område holdes uden for denne udgiftsramme	Forsat behov for renovering af folkeskolen	Rummeligt arbejdsmarked i fokus, hæve skattegrundlaget	Arbejdsmarkedsrettet indsats, integration af »nyankomne udlændinge« på arbejdsmarkedet	

En tilsvarende oversigt for årene 1980-1999 findes i Heide-Jørgensen 1998.

I det følgende vil et udvalg af enkelte emner, der har været indeholdt i aftalerne, blive omtalt lidt nærmere.

Statens bloktilskud til kommunerne og budgetgarantier

Staten yder et årligt tilskud til kommunerne, som fordeles blandt dem efter deres andel af det samlede kommunale beskatningsgrundlag, det såkaldte bloktilskud. I 2001 udgjorde det knap 10% af kommunernes samlede udgifter. Tilskuddet fastsættes i henhold til den kommunale tilskudslov af finansministeren med tilslutning fra Folketingets Finansudvalg. Formelt set kan staten altså alene bestemme tilskuddets størrelse, men reelt fastsættes det som en central del af de årlige forhandlinger i budgetsamarbejdet mellem staten og kommunerne (Blom-Hansen 2002, s. 147).

Der har løbende op igennem 1970'erne og 1980'erne foregået en ændring af finansieringen fra refusioner til bloktilskud. De udgør i dag en væsentlig finansieringskilde for kommunerne og har været anvendt til at neutralisere konjunkturudsving i kommunernes økonomi. Det gælder både bloktilskudsreduktionerne i 1980'erne, indførelsen af den såkaldte budgetgaranti i 1992 og de balancetilskud, der har været ydet de senere år (Juul og Kyvsgaard 2003, s. 65).

Bloktilskuddene udgør »bufferen« i den kommunale finansiering, idet differencen mellem prognosen for henholdsvis kommunale udgifter og indtægter udlignes med bloktilskuddet.

I løbet af 1990'erne er der indgået garantiordninger som faste dele af de årlige aftaler. Det drejer sig for det første om den såkaldte budgetgaranti, som har til formål at afskærme kommunerne mod konjunkturudsving i deres udgifter. Budgetgarantien indebærer, at kommunernes bloktilskud hvert år reguleres efter udviklingen i de konjunkturfølsomme kommunale udgifter, fx kontanthjælpsudgifterne. På denne måde er konjunkturudviklingen uden økonomisk betydning for kommunernes udgifter under ét.

For det andet drejer det sig om en garantiordning på indtægtssiden. Denne ordning omfatter en statslig garanti for udviklingen i den enkelte kommunes skattegrundlag, som indgår som en væsentlig faktor i forbindelse med beregning af den enkelte kommunes skatteindtægter, andel af det samlede bloktilskud og udligningen af skattegrundlag. Ordningen indebærer, at staten udmelder et skøn for skattegrundlagets størrelse. Hvis skønnet

viser sig at være forkert, foretages der ikke efterregulering. Det vil sige, at usikkerheden ved udviklingen i skattegrundlaget bæres af staten. Ordningen er frivillig – dvs. at den enkelte kommune kan vælge selv at skønne over skattegrundlaget. Men i så fald foretages der efterregulering for den faktiske udvikling, og kommunen bærer dermed selv usikkerheden ved udviklingen i skattegrundlaget (Juul og Kyvsgaard 2003, s. 74f).

I det følgende vil der blive givet eksempler på sektorområder i aftalerne (på grundlag af Blom-Hansen 2002).

Børnepasningsgaranti

Børnepasning er et område med store frihedsgrader for kommunerne. Staten stiller få krav til, hvordan kommunerne skal løse opgaven, og i hvilket omfang man skal tilbyde pasning. I starten af 1990'erne ønskede regeringen at indføre en pasningsgaranti. KL har i årene 1994-2001 systematisk drøftet udmøntningen (opfølgningen) af pasningsgarantien som led i de årlige aftaler med regeringen. KL har sikret, at staten har medfinansieret udbygningen på området, uden at der medfulgte bindinger på statsmidlernes anvendelse, dvs. aktivitetsudvidelsen er indgået i beregningerne af finansierungsbehovet og dermed i fastsættelsen af bloktilskuddet (Blom-Hansen 2002, s. 118f).

Folkeskolen

På folkeskoleområdet stod kommunerne over for et udgiftspres i sidste halvdel af 1990'erne. Presset hidrørte dels fra det stigende antal 7-16-årige, dels fra regeringens pres for nye, udgiftskrævende opgaver på folkeskoleområdet (fx øget indførelse af computere i folkeskolen, renovering af skolebygninger, flere tosprogede elever, debat om kvalitetsniveauet). KL har bl.a. gennem budgetsamarbejdet søgt statslig medfinansiering til disse aktivitetsudvidelser, men uden bindinger på pengenes anvendelse. I de fleste af økonomaftalerne i perioden 1995-2001 har KL og regeringen sammen opfordret kommunerne til at udvise tilbageholdenhed. Aftalerne har indebåret, at regeringen har måttet sikre finansiering til området inden for uændret skatteudskrivning. Dvs. regeringen har sikret finansiering til flere rent kommunale opgaver på folkeskoleområdet (Blom-Hansen 2002, s. 135).

Den mellemkommunale udligning

Udligningen er et næsten fuldt lovreguleret område, dvs. at Folketinget inddrages ved ændringer i systemet. Grundet fordelingsspørgsmålet mellem kommunerne indbyrdes er det KL's politik at afholde sig fra at tage stilling til de byrdefordelingsmæssige konsekvenser og understrege, at de fordelingsmæssige aspekter af udligningssystemet er et landspolitisk anliggende (Blom-Hansen 2002, s. 180). De fleste ændringer i udligningssystemet har været drøftet forud med KL i forbindelse med de årlige aftaler, ligesom KL rutinemæssigt er blevet hørt af regeringen.

Integration af flygtninge

Integrationsmæssige spørgsmål drøftes i forbindelse med de årlige økonomiforhandlinger (Blom-Hansen 2002, s. 208), men fordelingen af flygtninge på landets kommuner har primært været drøftet i andre sammenhænge (i udvalgsammenhæng og bilateralt mellem KL og Udlændingestyrelsen).

Aftalernes/konsultationernes detaljeringsgrad

Som det fremgår, er de emner, der omtales i de offentliggjorte resultater af aftalerne, forholdsvis begrænsede i omfang og detaljeringsgrad. I Norge behandles langt flere og mere detaljerede emner (se det følgende kapitel).

Aftalernes/konsultationernes tekniske grundlag

De vigtigste talmaterialer er dem, der danner grundlag for beregning af den økonomiske balance for det kommende år. Grundlaget er prognoser for skattegrundlaget, pris- og lønudviklingen samt de kommunale udgifter (baseret på sidste års udgifter). Dertil kommer demografiske fremskrivninger. De forskellige økonomiske tal kommer tidsmæssigt forskudt. Specielt skattegrundlaget er vigtigt for at bestemme bloktilskuddets størrelse.

2.4 **Aftalernes/konsultationernes gennemførelse**

Den tidlige cyklus i aftaler/konsultationer i forhold til statens og kommunernes egne beslutningsprocesser

Forberedelserne af de politiske forhandlinger foregår på det administrative niveau mellem embedsmænd fra Finansministeriet, andre ministerier og fra KL. Ifølge Finansministeriet er der tale om en forholdsvis konfliktfri proces:

»Selve det at forberede en økonomiaftale, det er ikke formaliseret, det er traditionsbundet. Det starter på en bestemt måde, og det er (et kontor i Finansministeriet), der har ansvaret for at starte det. Det sker ved at der kører en del ting ved siden af, også i nogle sektorministerier, og når vi så begynder at have nogle tal, så holder vi møder...

Tallene vedrører skøn af indtægter i den kommunale økonomi og noget statistik (grundværdier m.m.). Det skal opstilles, udgiftssiden skal også på plads, skøn over overførselsindkomster m.m. Det skal gerne hænge sammen med finanslovsforslaget... Der kører en proces der, og det er relativt teknisk, der er en god tradition for en rimelig neutral og fordomsfri dialog... Det kører på relativt lavt niveau, det handler om at finde ud af, om der er problemer, og så om at blive enige om skøn.« (Interview i Finansministeriet)

Når man kommer tættere på de politiske aftaleforhandlinger, i maj måned, intensiveres mødeaktiviteten på mange niveauer, og her er det, ifølge Finansministeriet, vigtigt at få lavet en »saneret« dagsorden:

»Så forsøger man at finde en balance, som man kan være enige om, og så laver man en liste over politiske sager. En stor del af dialogen drejer sig om at få en ide om, hvad politikerne vil sige til hinanden for at kunne være bare en smule forberedt. Finanslovsforhandlingerne er det, som det minder mest om. Der er ikke tale om særligt let tilgængeligt stof, der skal helst være enighed om, hvad det her går ud på, så kan der godt være forskellige synspunkter. Man skal lave en teknisk forberedelse, så man kan klæde finansministeren på, og de (KL) kan klæde deres formand på. Der er en intensiv aktivitet mellem embeds-

mændene i de to organisationer, eller undervejs også på departementschef/direktørniveau.... Når ministeren skal holde møde med de kommunale politikere, så er han forberedt på, hvad han skal og kan mene i de her sager. Det handler også om at få en saneret en dagsorden.« (Interview i Finansministeriet)

Hvis man efterfølgende opdager, at de beregningsmæssige forudsætninger ikke holder, går man ind og justerer:

»... Fx sidste år ved denne tid kunne man se, at sygedagpengeudgifterne voksede mere end forventet, så holdt man møde og sendte brev ud om, at nu havde man fundet ud af, at man på forhånd godt kunne tilkendegive, at der ville være en forhøjelse af bloktilskuddet på 240 mio. på næste års aftale. Det var for at sige, at hvis man havde haft denne viden (tidligere), ville tilskuddet have været større.« (Interview i Finansministeriet)

Fra slutningen af maj måned og ca. tre uger frem er der tre politiske møderunder, hvor den sidste er en døgnrunde uden afbrydelse, indtil man bliver enige. Processen er ikke formaliseret, men bygger på tradition:

»Til sidst er diskussionen kogt ned til det mest væsentlige, oftest noget med udgiftsvækst og skatter... Hvis der er noget helt sektorspecifikt, sygehuse har været et stort emne over årene... I år er der takststyringsaftalen for sygehusene, så lander det først til sidst. Det er i virkeligheden et filter, en tragt, det skal igennem. Der er ikke noget formaliseret system. Det bygger på tradition.« (Finansministeriet)

Af hensyn til kommunernes budgetlægning skal kommunerne have udmeldt bloktilskud senest d. 1. juli. Når aftalerne er indgået, skal bevillingen (bloktilskuddet) vedtages i Finansudvalget (som har Folketingets bemyndigelse).

Herefter beregnes udligningen og det fordelte bloktilskud til de enkelte kommuner. Resultatet udgives samlet i en »rød bog«, og så kan de enkelte kommuner starte budgetlægningen.

Konsensus og/eller forhandling

Problemstillingen er her, i hvilket omfang der finder reelle forhandlinger sted i aftaleprocessen, og i hvilket omfang der mere er tale om gensidig orientering og udveksling af informationer. Nøglepersoner hos parterne giver følgende vurderinger.

Der foregår reelle forhandlinger:

»De reelle forhandlinger er der til sidst ... Vi er vel i alt omkring 15, og der bliver mange ting handlet af. Der kan være nogle underhånds-kontakter, typisk mellem finansminister og KL's formand, mellem møderne, hvor de kan udtrykke deres holdninger... På selve aftenen er der typisk indrømmelser i forhold til bloktilskuddenes størrelser, det kan være lån, og det kan være specialøkonomiske ting. Der er også nogle indholdsmæssige ting, der har været stor drøftelse af sygehusene og styringen af sygehusene og takster...« (Interview i Indenrigs- og Sundhedsministeriet)

Der forekommer forhandlinger allerede på det første politiske forhandlingsmøde (sættemødet) om hvilke emner, der skal tages op. Men man ved godt på embedsmandsplan, hvad modparten vil tale om, så der er sjældent de store overraskelser (interview med KL). På det sidste politiske forhandlingsmøde (nattemødet) kan der ske overraskende ting.

Aktørernes forhandlingsstyrke spiller en rolle:

»(Der foregår reel forhandling, men der er) konsensus på den måde, at der næsten altid bliver en aftale, og det er, fordi der er en iboende tilbøjelighed til, at når man sidder om forhandlingsbordet, så skal man have noget til at lykkes. Så man går et stykke vej. ...Det er nuancer i forhold til de store linjer, der skiller parterne. KL kommer ikke med en helt anden økonomisk politik, men måske justeringer... Men grundlæggende er der konsensus om de store linjer. Danmark er ikke det sted med flest politiske konflikter. Men det er en forhandling, aktørernes forhandlingsstyrke har meget at sige.« (Interview i Finansministeriet)

Der foregår således ifølge parterne reelle forhandlinger i aftaleprocessen, men der hersker også en samarbejdskultur, som i øvrigt kendetegner den danske forvaltningstradition.

Åbenhed/lukkethed i aftaleprocessen

Forhandlingernes lukkethed er blevet kritiseret:

»Det er noget, folk kritiserer af og til, specielt de partier, som ikke er i regeringen. SF (Socialistisk Folkeparti) stiller traditionelt en forespørgsel hvert år i Folketinget i april/maj til regeringen om, hvordan den vil gå til forhandlingerne med kommunerne, og her siger regeringen traditionelt noget meget generelt. Før seneste regeringsskifte bakkede de, der regner med at få regeringsmagten, op om, at det er regeringens ansvar at gennemføre forhandlingerne, og man vil så forholde sig til resultatet, når det foreligger. Jeg kan huske, at Thor Pedersen (nuværende finansminister) som (daværende) ordfører for (partiet) Venstre var oppe og sige, at han syntes, at det skulle regeringen bare forhandle. Så man betragter det som praktisk, at regeringen forhandler og lover det, den synes, den kan stå inde for, så kan oppositionen sidde i baghånden og vurdere det. Der slipper sjældent reelt indhold ud til pressen i forløbet, så det er lukket. Men i og med at kommunerne har dialog med baglandet, ved offentligheden nok godt, hvilke temaer der er centrale. KL har jo også gennem årene lavet et offentligt papir om deres forhandlingstemaer, og i år lavede regeringen tilmed sådan et lille skrift i maj måned.« (Interview i Indenrigs- og Sundhedsministeriet)

Forhandlingerne er ikke specielt åbne i forhold til offentligheden. Pressen får at vide, hvilke temaer der lægges vægt på i forhandlingerne, og det hænder, at parterne har offentliggjort deres forhandlingsoplæg.

»Men der er offentlighed, pressen står efter de enkelte møder og puster os i nakken. Vi giver dem begrænset information...(fordi) pressen er interesseret i at tegne konflikterne, overdriver konflikter, det kan

skabe muddet i forhandlingerne og svække troværdigheden mellem parterne.« (Interview i KL)

Parlamentets involvering i aftaleprocessen

Folketingets finansudvalg skal godkende aktstykket om bloktilskuddet. En del af aktstykket drejer sig om ændring af indeværende års finanslov og er således formelt en tillægsbevilling til Finansloven. En anden del vedrører det kommende års bloktilskud, og på det punkt er der tale om, at Finansudvalget giver en forhåndsgodkendelse af bloktilskuddet. Oppositionspartierne accepterer generelt spillereglerne og stemmer ikke imod. Dette må forstås på baggrund af konsensusorienteringen i dansk politik og forvaltning, og af det forhold, at de store bærende partier i Folketinget også er bærende i kommunerne.

»Formelt set skal Folketinget tage stilling til, om de vil eller ikke vil nikke til den bevillingsansøgning (bloktilskuddet), som man har sendt rundt. Men reelt er det jo aftalen, der er til debat i finansudvalget. I virkeligheden kan regeringen lave aftaler med alle, så Folketinget skal bare forholde sig til bevillingsansøgningen. Men reelt er det det politiske indhold i aftalerne, der bliver debatteret. Der er ganske få spørgsmål, der går på størrelsen af bloktilskuddet, det meste handler om indholdet i aftalerne... Det kan være en faktor, at det er besværligt at indkalde folketinget, det er ikke noget, man bliver populær på... Og man har oftest sikret sig opbakning.... Finansudvalget er domineret af de to store partier, som begge har en stor kommunal forankring, og de vil nok ikke gøre spørgsmål til kabinetsspørgsmål, så ville de undlade at stemme.« (Interview i Finansministeriet)

De enkelte kommuners involvering i aftaleprocessen

Det er, ifølge KL, ikke i almindelighed vanskeligt at skabe enighed i kommunerne. Inden der indgås en aftale, indkalder KL deres kontaktråd, som består af 130 kommunalpolitikere fra hele landet. De udgør en form for repræsentantskab for bestyrelsen. Tidligere i fasen er det som nævnt ovenfor borgmestrene, der er involveret. Der er to årlige møder i repræsentantskabet, et i januar eller februar og et andet i september eller oktober.

Om foråret drøftes, hvad man ønsker at opnå. Efter aftaleindgåelsen tager embedsmænd fra KL ud til landets kommuneforeninger og orienterer om aftalens indhold. Se det foregående afsnit om KL's kontakt med sit bagland.

Sikring af de enkelte kommuners tilslutning til resultater af aftaler/konsultationer

Denne rundtur fra KL har til formål at sikre kommunernes opbakning til aftaleresultatet. Men:

»Vi (KL) har ingen magtmidler. Et oprør ville underminere aftalesystemet, det er vigtigt med kommunernes opbakning og tilslutning. Vi gør nogle gange kommunerne opmærksomme på, at nu er det selve systemet, der er på spil... Der er overvejende tegn på, at systemet er værdsat. Kommunernes Landsforening er ikke noget uden kommunerne, og solidariteten er vigtig... Vi diskuterer ofte alternativerne til systemet, og der er lige nu ikke noget bedre system. Sidste år satte et par kommuner skatten ned for at hjælpe kollektivet til at overholde skattestoppet...« (interview i KL)

2.5 Opfyldelse af aftaler

Opfyldelse af aftalerne

Der er problemer med at overholde aftalerne fra kommunal side.

En undersøgelse af kommunernes brud med aftalerne i perioden 1980-1999 (refereret i Blom-Hansen 2001, ss. 278-281) viser, at i perioden 1980-1996 overtrådte kommunerne rammen i 9 ud af 17 år. Analysen viste, at højt udgiftsbehov, højt serviceniveau og god likviditet er forhold, der øger sandsynligheden for brud på udgiftshenstillingen i aftalerne. Derimod var der ingen sammenhæng mellem partipolitiske forskelle og kommunernes overholdelse af aftalerne. Kommunernes overskridelse af udgiftshenstillingerne i aftalerne er størst i selve valgåret, mens de overholdes pænt i de år, der ligger længst fra valget. På skattesiden er der en tilsvarende cyklus.

»Det her handler om børneopdragelse,... hvis de (kommunerne) ser en regering, der er stålsat på et eller andet og har et parlamentarisk grundlag, så retter de (kommunerne) sig også ind, og det gør de i et par år derefter. Når de så opdager, at tingene sejler lidt, så fornemmer de godt, at aftalesystemet er et led i en flerhed af hensyn, og hvis man ser, at der ikke er konsekvenser ved at bryde aftalerne, så slappes disciplinen om det. Men her, hvor regeringen med deres skattestop begynder at mene noget med det, og det skal overholdes, så gør de jo også meget mere fra KL og Amtsrådsforeningen i deres medlemskreds for virkelig at overholde det... Jeg tror, at det er meget godt i et aftalesystem at have en vekselvirkning mellem sanktioner og nogle perioder med færre sanktioner. Kommunerne har også en god politisk næse for at vurdere, hvad de skal fokusere på...« (Interview i Indenrigs- og Sundhedsministeriet)

Forekommer sanktioner, såfremt aftaler/konsultationer ikke overholdes?

Den tidligere nævnte oversigt over brud på aftalerne i årene 1980 til 1996 viste, at over de 17 år forekom der overtrædelse af aftalerne i 9 af årene, og der blev iværksat sanktioner i 6 af årene.

Det er blevet påpeget, at erfaringerne har vist, at sanktioner over for kommunerne ikke kan undgås (Lotz 1991, s. 12). Sanktionerne kan beskrives i to trin. Først kan regeringen meddele et generelt forbehold om sanktioner, såfremt aftalerne ikke overholdes. Hvis det viser sig, at aftalerne ikke overholdes, kan regeringen beskære de kollektive tilskud, altså ramme alle kommunerne under ét. Men i Danmark har den normale sanktion været rettet mod specifikke kommuner ud fra et krav fra KL om, at den kommune, der har holdt uændret skat, ikke bør bøde for, at andre kommuner har sat skatten op.

De generelle forbehold om sanktioner er nævnt i aftalerne for årene 1980, 81 og 82, men henstillingerne for 1983-85 indeholdt intet om, hvad regeringen ville gøre, hvis aftalerne ikke blev overholdt (Lotz 1991, s. 13). Fra 1986 til 1991 har aftalerne ikke indeholdt generelle forbehold.

Trin to i sanktionerne omfatter kommunespecifikke indgreb ved manglende overholdelse af aftalerne. De blev første gang taget i brug, da

budgetterne for 1986 viste, at henstillingerne ikke var blevet fulgt. Regeringen søgte i den såkaldte »julepakke« i december 1985 hjemmel til sanktioner over for den enkelte kommune, der havde overtrådt henstillingen (Lotz 1991, s. 14). Sanktionslovgivningen bestemte, at bloktilskuddet blev nedsat for en kommune, hvis de samlede nettodriftsudgifter ifølge regnskaberne for 1986 oversteg de korrigerede regnskaber for 1984.

Det konkluderes af Lotz 1991, at kommunespecifikke sanktioner kan være hensigtsmæssige af hensyn til adfærdspåvirkning, men at de teknisk set er vanskelige at udmåle på udgiftssiden, hvorimod det er mere enkelt vedrørende skattesiden.

Fra Finansministeriet har man den vurdering, at (truslen om) sanktioner er nødvendige, men at kommunesiden ikke accepterer sanktioner:

»...jeg mener, at der er indbygget en systemfejl i det aftalesystem, i og med at Kommunernes Landsforening aldrig har accepteret sanktioner som en del af aftalen. ...i det kommunale bagland hader man sanktioner, »hvorfor skal vi alle straffes, fordi der er to, der ikke kan overholde aftalen«. Men grundlæggende er det en gennemsnitsbetragtning. I udgangspunktet er den ene halvdel bedre stillet end den anden halvdel... Hvis der er brud, må man betragte det som et kollektivt brud. KL sørger for at koordinere det kollektive spil, som de har i baglandet, og så møder de op som kollektiv og laver en kollektiv aftale – så må det også have kollektive konsekvenser, hvis de ikke leverer varen. Så kunne man sige, at det burde have konsekvenser begge veje... Altså, Amtsrådsforeningen har et gammelt synspunkt om, at sanktioner er en god ting, men de skal gå begge veje, så må der også være sanktioner, hvis staten ikke leverer det, den skal. Det kan man godt diskutere, men det findes ikke nu. Men det er et problem, at der mangler en tydelig straf for aftalebrud.« (Interview i Finansministeriet)

Indenrigs- og Sundhedsministeriet vurderer, at truslen om sanktioner virker:

»De (kommunerne) er i hvert fald hunderædde for (sanktioner)... KL gør et kæmpe arbejde for, at kommunerne under et ikke hæver skatten for 2004, fordi de er bange for på sigt, at det kan føre til enhedsskat, hvis man begynder at indsnævre deres skatteudskrivningsret. Det er jo et centralt element i den danske model med det kommunale selvstyre.« (Interview i Indenrigs- og Sundhedsministeriet)

Typen af sanktioner spænder lige fra anmodninger fra staten om, at kommunerne revidere deres budgetter, efter de er vedtaget, til forskellige former for økonomiske sanktioner:

»Nogle af (sanktionerne) kunne være administrative, men de fleste sanktioner kræver jo en lov ... Man kan jo også gå ind efterfølgende og sige, at nu har I overskredet budgettet, og så kan man sige, at de skal gennemgå deres budgetter for at se, om der kan hentes noget... Vi skriver et fællesbrev til alle kommuner, og så kan man yderligere indkalde oplysninger om, hvad de er kommet frem til, og man kan vurdere, om der skal strammere midler til.« (Interview i Indenrigs- og Sundhedsministeriet)

I KL arbejder man på at få kommunerne til at overholde aftalerne og for at undgå lovgivning:

(Sanktioner kan bestå i at) «...revurdere budgetterne efter deres vedtagelse. Vi arbejder på at overholde aftalen på skattesiden, hvis ikke, får vi så en sanktion. (Ifølge) den lovgivning, der er vedtaget for amtterne, måtte Vestsjællands Amt aflevere halvdelen af deres skatteprovenu, og der truede de med at smide den efter os (KL) også. Det er det store spørgsmål. Jeg ligger og ringer rundt til kommunerne for at se, om vi kan få dem til at overholde aftalen, med henblik på at undgå lovgivning. Men det er noget nyt. Under den socialdemokratiske regering lavede (finansministeren) også aftaler om skatten, men der var det mere eller mindre ok med små afvigelser. Det havde man ikke noget imod, for så slap han for at give pengene via blokken (bloktilskudet)...« (Interview i KL)

KL forklarer, hvorfor de er imod kommunespecifikke sanktioner:

»Lovgivningen for amterne er møghamrende uretfærdig. Det er kernen i vores argumentation. Der skeles ikke til det niveau, kommunerne egentlig er på, når der indføres fx skattestop. En kommune kan have et meget lavt serviceniveau og en lav skat (under gennemsnittet for landet). Hvis de hæver skatten – selv om den forbliver under landsgennemsnittet – hvordan kan det så være, at de borgere skal aflevere halvdelen af deres penge, når de dels ikke når det gennemsnitlige skatteniveau, og når de dels ikke har et tilstrækkeligt serviceniveau... Hvis man kunne finde et retfærdigt sanktionssystem, så ville det måske være lettere. Men vi ser ikke rigtig noget bud.« (Interview i KL)

Der er eksempler på, at truslen om sanktioner udløser utilsigtet adfærd hos kommunerne. Eksempelvis indgik det i aftalen fra juni 2003 om kommunernes økonomi i 2004, at kommunerne skulle holde uændret skatteudskrivning under ét. Regeringen havde meldt ud, at overskridelser ville blive sanktioneret. Da kommunerne vedtog deres budgetter i oktober 2003, var der eksempler på, at kommuner ikke bare satte skatten op, men satte den ekstra meget op for at kunne finansiere en eventuel sanktion fra regeringens side. Et tilsvarende fænomen kunne iagttages i midten af 1980'erne, hvor regeringen indførte sanktioner på udgiftsstigninger med den hensigt at begrænse kommunernes udgiftsudvikling. Her var der eksempler på, at kommuner undlod at gennemføre planlagte besparelser for at stå bedre rustet til eventuelle sanktioner på et senere tidspunkt (Mouritzen, 1991: 333-346).

2.6 **Konsekvenser af aftaler/konsultationer**

Opnås en klarere arbejdsdeling mellem kommuner og stat?

Spørgsmålet om aftalesystemets indvirkning på arbejdsdelingen mellem stat og kommune foregriber det følgende spørgsmål, om aftalerne bidrager til at reducere den statslige detailstyring af kommunerne.

Ud fra en umiddelbar betragtning er det en klar arbejdsdeling mellem stat og kommuner, hvis kommunerne varetager deres opgaver under en

lovgivning, der ikke detaljeret foreskriver kommunernes adfærd. I dette perspektiv er aftalesystemet en mærkelig mellemting, idet en fælles kommunal interesseorganisation skal forhandle med statslige repræsentanter om kommunale anliggender. Blom-Hansen (2003) gør opmærksom på, at aftalesystemet slører ansvaret for kommunernes politik, idet det kan blive uklart, hvilket niveau der er ansvarlig for den politik, der fører aftalepunkterne ud i livet. Er det regeringen eller Kommunernes Landsforening? Eller den enkelte kommune, der loyalt gennemfører aftalen uden at være lovmæssigt forpligtet?

Fra statslig side, såvel som fra KL's side, er vurderingen, at aftalesystemet bidrager til en klarere arbejdsdeling, og i en vis forstand forebygger detaljeret styring af kommunerne via lovgivning:

KL's vurdering er klar på det punkt:

»Vi mener, at systemet er godt, fordi det garderer os mod at få detaljeret regler for styring af kommunerne. Alternativet er styring fra staten. Fordelen er, at kommunerne er mere frie, det er summen af kommunerne, der skal opfylde aftalerne, ikke de enkelte nødvendigvis. Klarere arbejdsdeling? Staten lægger nogle præmisser ind for, hvad vi kan gøre, og det er også en fordel for staten i form af mindre administration/styring. Ja, vi synes, at der opnås en klarere arbejdsdeling, men det er klart nok, at vi også forpligter os.« (Interview i KL)

Den samme vurdering har man i Finansministeriet, hvor man også pointerer, at aftalesystemet er med til at legitimere arbejdsdelingen:

»... Ja (arbejdsdelingen klargøres), i og med at det (aftalesystemet) retfærdiggør den udstrakte decentralisering, man har i Danmark. At der er så stor kompetence på det kommunale niveau, som der er, gør, at (arbejdsdelingen) bliver retfærdiggjort af, at man har denne her dialog om de kommunale budgetter, som så betyder, at det er en kvalificeret diskussion. Det er ikke de blinde, der slås om farverne, det foregår på et ret oplyst niveau. Når man diskuterer sygehuse med Amtsrådsforeningen, så kender de godt de centrale problemer. Det gør, at hvis man ikke havde dette aftalesystem, så var der sikkert behov for

endnu stærkere overvågningsmekanismer og mere statslig involvering på sektorområderne.« (Interview i Finansministeriet)

Opnås bedre overensstemmelse mellem nationale mål og kommunale ressourcer?

Ifølge Blom-Hansen (2001, s. 276) har aftalesystemet medvirket til, at statens muligheder for at forfølge sektorpolitiske målsætninger over for kommunerne bliver svækket. Gennem aftalesystemet har KL eksklusiv adgang til magten på centralt niveau, og KL udnytter denne adgang. I Sverige og Norge er staten ikke bleg for at gennemføre detaljeret lovgivning eller økonomiske særtilskud for at forfølge sektorpolitiske målsætninger over for kommunerne. Mens den danske stat er tilbageholdende med at tage sådanne midler i anvendelse.

På den anden side fremhæver man i Indenrigs- og Sundhedsministeriet, at aftalerne medvirker til, at KL accepterer regeringens mål med hensyn til økonomisk vækst:

»På det økonomiske felt har fx KL og Amtsrådsforeningen altid sagt, at de anerkender regeringens ret til at udstikke retning for den økonomiske politik, det er det, der har ført til, at man har sagt, at der er kun plads til 0,7% vækst i år, det har de anerkendt som præmis.« (Interview i Indenrigs- og Sundhedsministeriet)

Også i KL er opfattelsen, at kommunerne anerkender nationale økonomiske mål mod at få selvstyre.

Opnås bedre overensstemmelse i virkelighedsforståelsen mellem stat og kommunesektor?

Både i KL og i staten er det vurderingen, at aftalerne bidrager til, at man bedre forstår hinandens vilkår:

»Ja, det er der måske forskellige svar på, men det er da en måde at få en dialog på. Vi plejer da at sige, at det er en god ting. Det bygger meget på, at kommunerne har organiseret sig på den måde, de har.« (Interview i Indenrigs- og Sundhedsministeriet)

Bidraget af aftalerne til at forenkle/forebygge lovregler og reducere den statslige styring af kommunerne i øvrigt?

Der er stærk overensstemmelse mellem stat og KL i vurderingen af denne virkning af aftalesystemet:

»(Det ligger i aftalernes natur-) Ja, plus underbygget af DUT-systemet, fordi et styringstiltag meget vel kan være forbundet med merudgifter. Det må man sige, er en ret kraftigt virkende faktor.« (Interview i Indenrigs- og Sundhedsministeriet)

»I allerhøjeste grad, main reason... For at fastholde maksimal frihed. Men det sker, at der kommer nationale mål, der vil indskrænke selvstyret.« (Interview i KL)

»...aftalesystemet har klart bidraget til, at man kan have rammelove og frihedsgrader lokalt. Når systemet er bedst, så er det en af de varer, man leverer« (Interview i Finansministeriet)

DUT-systemet (det udvidede totalbalanceprincip) indebærer, at kommunerne skal kompenseres for statslige initiativer, der virker udgiftsdrivende for kommunerne. Det er imidlertid ikke altid vurderingen ude i de enkelte kommuner, at de kompenseres i tilstrækkelig grad gennem DUT. En dansk undersøgelse af kommunernes syn på statslige forskrifter viste, at 19 ud af 27 kommunaldirektører vurderede, at den statslige compensation var utilstrækkelig (Christoffersen og Larsen 2000, s. 66).

Effekter på udgiftsudviklingen i kommunerne

Samme type resultat viste en spørgeskemaundersøgelse blandt et repræsentativt udsnit af danske kommunalpolitikere (gennemført efterår 2000). Her mente kun godt en tredjedel af politikerne, at aftalerne har en begrænsende effekt på udgiftsudviklingen, og en fjerdedel mente, at aftalesystemet ligefrem har en udgiftsdrivende effekt (Blom Hansen 2001, s. 277).

Der er foretaget en analyse af kommunernes overholdelse af aftalerne for årene 1980-89, hvor der bl.a. sammenlignes med de samlede kommunale nettodriftsudgifter i Norge, Sverige, UK og Holland (Lotz 1991).

Konklusionen er, at det samlede billede er en mangelfuld overholdelse af aftalerne for udgifterne og en behersket skatteudvikling. Alt i alt blev aftalerne overholdt i under halvdelen af aftalerne, men overskridelserne var i flere tilfælde beskedne (Lotz 1991, s. 18).

I Finansministeriet er vurderingen, at aftalerne er med til at sikre tilbageholdenhed med de kommunale udgifter. Spørgsmålet er, om de virker godt nok, men synspunktet er, at et andet system næppe er bedre på nuværende tidspunkt.

I Indenrigs- og Sundhedsministeriet er vurderingen, at aftalerne giver et vis styr på udgifterne:

»Det afhænger af den politiske fornemmelse i forhold til opfattelsen af, hvad regeringen vil holde på i forhold til deres udspil. Men det handler også om fx situationen i år. Hvis man aftaler, at der ikke skal være skattestigninger, og at sanktionen vil være inddragelse af eventuelle provenuer, og I får det og det i bloktilskud, så har man i virkeligheden ret godt styr på udgifterne. Det er kun, hvis kommunerne derudover har noget løs finansiering, fx en stor kassebeholdning, så kan det underminere de udgiftsmål, man har sat sig... Ellers sikrer man det via indtægtssiden... Men det hjælper kun, hvis de respekterer skattestoppet... Det må føre til, at man er tilbageholdende med udgifterne.« (Interview i Indenrigs- og Sundhedsministeriet)

Kommunal ensartethed/variation

Noget tyder på, at aftalerne har medvirket til, at kommunerne bliver mere ensartet (Blom Hansen 2001, s. 275). Variationen i kommunerne skatteudskrivning er blevet stadig mindre over tid, og samme tendens gør sig gældende på udgiftssiden.

Fra både KL og statens side er der usikkerhed om aftalesystemets virkning på kommunernes ensartethed:

»Hmm, svært at sige. Vores filosofi er, at det medvirker til muligheden for selvstændighed, da alternativet er regler. Regler vil trække i samme retning. Solidaritet er dog nødvendigt for selvstændigheden... Men det er svært at dokumentere, at der ville være flere regler og ens-

artethed, hvis vi ikke havde systemet. Det er bare min erfaring, der får mig til at tro det... Så det giver en retning, men det ville vi få alligevel...(Interview i KL)

»Jeg tror, (kommunerne) bliver mere ensartede, men jeg tror ikke, at det skyldes aftalesystemet. ...Jeg tror, at aftalerne er et instrument, der kunne sikre variationen. (Men) der er andre grunde til, at kommunerne bliver mere ensartede. Det er tendenserne med service deklarerationer og øget information om de offentlige ydelser. Og også mindre accept (af forskellighed), landet bliver mindre. Der er ikke accept af, at selv om man bor i Vestjylland, så er man meget langt fra København i bl.a. serviceniveau, det gælder ikke mere. Alting bliver mere ens i dansk politik.« (Interview i Finansministeriet)

Opsummering

Der er blandt parterne en fælles linje i synet på, at aftalesystemet medvirker til en klar arbejdsdeling mellem kommuner og stat i den betydning, at aftalerne muliggør og legitimerer en kommunal selvstændighed. Aftalesystemet betragtes som et middel for staten til at sikre kommunernes opslutning til regeringens økonomiske politik, og for kommunerne til at bevare det kommunale selvstyre. Aftalerne ses således at forebygge statslig detailstyring af kommunerne.

Fra forskerside gøres opmærksom på, at aftalesystemet har medvirket til at svække statens gennemførelse af sektorpolitiske målsætninger.

På spørgsmålet, om aftalesystemet har medført udgiftstilbageholdenhed i kommunerne og mere ensartede kommuner, er vurderingerne mere usikre. Den overvejende vurdering er, at aftalerne har bidraget til en vis reduktion af udgifterne, men at det også kunne være opnået på andre måder. Der er ikke en klar vurdering af, om aftalesystemet har bevirket mere ensartethed i kommunerne imellem. Mange andre faktorer påvirker kommunerne til at blive ensartet, og aftalernes funktion med at sikre kommunal selvstyre trækker vel i modsat retning.

3 Konsultationer i Norge

3.1 Det norske kommunestyre

Antal kommuner, antal indbyggere i gennemsnit – og yderpunkter

Norge er inddelt i 434 kommuner og 19 fylkeskommuner. Oslo har status både som kommune og fylkeskommune. Kommunerne varierer, både når det gælder geografi, areal og indbyggertal. Over halvdelen af kommunerne har mindre end 5.000 indbyggere, og 12 kommuner har over 50.000 indbyggere. Den kommunale og fylkeskommunale virksomheden har stor betydning for den enkeltes velfærd. Kommunerne og fylkeskommunerne står i dag for ca. 60% af den offentlige tjenesteproduktion i landet. Kommunerne og fylkeskommunerne forvalter store ressourcer og er derfor vigtige for landets samlede økonomi.

Kommunesektoren står for 18% af det samlede forbrug og ca. 8% af bruttorealinvesteringerne (1999). I 1998 stod kommunesektoren for 60% af offentligt forbrug.

Hovedopgaver, herunder arbejdsdeling med amterne

Kommunerne har ansvar for blandt andet børnehaver, folkeskole (grundskole) og ældreomsorg. Fylkeskommunerne har ansvaret for blandt andet videregående oplæring og lokal kollektivtransport. For nylig blev sygehuse flyttet fra fylkeskommunerne til staten.

Finansieringskilder

Kommuneøkonomien styres primært af de indtægtsrammer, som Stortinget

fastsætter. Kommunerne må tilpasse udgifterne hertil inden for de love og regler, som gælder.

Den lovbaserede styring omfatter rettighedstildeling, sagsbehandlingsregler, kontrol med kommunal aktivitet, statslig godkendelse af kommunale beslutninger, bemandingskrav, uddannelseskrav mv. (Kommunal- og regionaldepartementet 2000, s. 22).

Indtægter i form af skat og statslige rammetilskud kaldes kommunernes frie midler. Andelen af de frie midler i forhold til de totale indtægter var i 2000 knap 70% for kommunesektoren samlet. Øremærkede tilskud udgjorde ca. 12%. Andelen af frie midler er faldet siden 1995, og de øremærkede tilskud er steget (Kommunal- og regionaldepartementet 2000, s. 52). Denne udvikling er imidlertid vendt de senere år (www.odin.no). Norge er det eneste af de skandinaviske lande, der i realiteten har enhedsskat, idet lovgivningen giver et interval, inden for hvilket skatten må bevæge sig, men alle kommuner ligger på den maksimale skat (NOU 1997).

Kommunesektorens afhængighed af staten, og vice versa

Stortinget lægger, gennem lovregler og finansieringsbeslutninger, rammerne for kommunernes og fylkeskommunernes virksomhed. Stortinget fastsætter opgavefordelingen mellem staten, fylkeskommunerne og kommunerne. Det kommunale selvstyre er ikke grundlovssikret, som det er i Danmark og Sverige.

I en lærebog om kommunal organisering (Hagen og Sørensen 1997) skelnes mellem følgende typer af statslig regulering af kommunerne:

Lovbaserede virkemidler:

- Lovfæstede rettigheder, dvs. en retsregel, som giver en privatperson ret til nærmere bestemte ydelser
- Sagsbehandlingsregler, fx forvaltningslovens krav til procedurer for sagsbehandling
- Kontrol og tilsyn, som omfatter fx adgang til at klage til staten over kommunale afgørelser (lovlighedskontrol) og interne kontroludvalg i kommunerne
- Rigspolitiske retningslinjer, fx ved større udbygningsprojekter

Økonomiske virkemidler:

- Skatteprocenten er lovreguleret inden for et interval
- Statslige overførsler i form af dels rammetilskud og dels prisforvridende tilskud (fx øremærkede tilskud)

Andre virkemidler:

- Planlægning, fx krav om kommunale økonomiplaner
- Støtte og vejledning, fx vedr. lovfortolkning
- Evaluering, fx nøgletal, produktionsstatistik

I en rapport bestilt af Kommunenes Sentralforbund (KS) (Håkonsen, Løyland og Lie 2000, ss. 123ff) gives en oversigt i tabelform over de statslige juridiske og administrative bindinger, som kommunesektoren er underlagt. Signalernes styringsintensitet er angivet ved at skelne mellem krav/pålæg og prioriteringssignaler. Øremærkede tilskud er angivet, ligesom kilder til bindingerne (fx stortingsmeldinger, rundskriv, lovhjemler) er anført.

Ifølge et studie, som NIBR gennemførte på bestilling fra Kommunenes Sentralforbund om Stortinget som lokalpolitisk aktør, var konklusionen, at Stortingets beslutninger i forhold til sektoropgaverne i kommunerne et stykke hen ad vejen har bidraget til at svække Stortingets egne værdier om det kommunale selvstyre. Stortinget har kun i begrænset omfang sikret sig, at fagdepartementernes virksomhed i forhold til kommunerne er i overensstemmelse med de overordnede principper og værdier for kommunalt selvstyre. Kommunerne er gradvist blevet undergivet central styring, og kommunernes handlerum er blevet indskrænket gennem statslig lovgivning, forskrifter og anden regulering, fx øremærkede tilskud (Hansen, Hovik og Klausen 2000, s. 15).

Der er tilsyneladende betydeligt flere statslige bindinger på kommunerne i Norge, end tilfældet er i Danmark.

3.2 **Den historiske udvikling bag konsultationssystemet**

Begrebsafklaring

Konsultationsordningen mellem staten og kommunesektoren er en formaliseret ordning for drøftelser om spørgsmål af betydning for kommunesektoren (omfatter både kommuner og fylker). Drøftelserne finder sted mellem statsråden (ministeren) for det ledende departement og statssekretærerne i de øvrige relevante departementer på den ene side, og dele af styret i Kommunenes Sentralforbund på den anden side (Kommunenes Sentralforbund omfatter kommuner såvel som fylkeskommuner). Konsultationernes overordnede sigte er at skabe en fælles forståelse mellem staten og kommunesektoren om de opgaver, der kan realiseres inden for en givet indtægtsramme.

Konsultationssystemets etablering og baggrund herfor

Konsultationsordningen blev iværksat i slutningen af 1990'erne for at vende en udvikling, der var præget af lav realvækst i kommunernes indtægter og et højt statsligt ambitionsniveau på kommunernes vegne. Dette førte til øget statslig detailstyring gennem fx handlingsplaner og øremærkede tilskud, som igen svækkede det lokale handlerum (Kommunenes Sentralforbund 2002, s. 8).

En del af baggrunden for at indføre konsultationsordningen var, at der fra både den nuværende og tidligere regering har været ønske om at reducere detailstyringen af kommunesektoren, og dermed styrke det kommunale selvstyre. Sideløbende med, at den detaljerede styring reduceres, er det tanken at udvikle nye styreformer baseret på vejledning og dialog. Det skrives i en udredning, som Kommunenes Sentralforbund har fået udarbejdet (Econ 2002). I denne nævnes også, at starten af konsultationsordningen har været vanskelig, og at det er uklart, i hvilken grad målene med ordninger er nået per august 2002.

Fra slutningen af 1990'erne er kommuneøkonomien blevet forværret, og for 2002 var driftsresultaterne de laveste siden 1980'erne. Denne udvikling har ført til et øget spændingsforhold mellem national regulering og lokalt ansvar, og bidraget til at formindske interessen for at drive lokalpolitik

(Kommunenes Sentralforbund 2002).

Kritikken mod omfanget af statslig styring af kommunerne og måden, det foregår på, er vokset fra sidst i 1990'erne. Håkonsen, Løyland og Lie 2000 opsummerer nogle kritiske kilder (ss. 91f):

- Opgavefordelingsudvalget (2000) argumenterer for, at statens brug af detaljeret styring bør formindskes betydeligt.
- Rigsrevisionen (1999-2000) kritiserer de øremærkede tilskud for negative fordelingseffekter, svag træfsikkerhed, mangelfuld koordinering, mangelfuld opfølgning og rapportering til Stortinget om deres virkninger og betydelige administrative omkostninger ved rapporteringsarbejdet fra kommunernes side.

Væsentlige ændringer i konsultationerne

Kommunal- og Regionaldepartementet nedsatte i foråret 2000 en arbejdsgruppe til at komme med forslag til indholdet af en konsultationsordning mellem staten og kommunesektoren i forbindelse med statsbudgettet om det kommunaløkonomiske oplæg. Af arbejdsgruppens rapport (Kommunal- og Regionaldepartementet 2000) fremgår, at der siden 1997 har været årlige kontakter mellem Kommunenes Sentralforbund og staten ved Kommunal- og regionaldepartementet. Det såkaldte Rattsøudvalg foreslog (NOU 1997:8), at der etableres en procedure for samråd mellem kommunesektoren og staten. I første omgang foreslås, at samrådet sikrer informationsudveksling og fælles forståelse, på længere sigt anføres, at et sådant samrådsorgan kan udvikle sig mere forpligtende for begge parter (citeret i Kommunal- og Regionaldepartementet 2000, s. 7). Der gennemføres over årene 1997-1999 årlige kontaktmøder (også kaldet drøftelser). I 1999 fremsættes et forslag om at vurdere dagens ordning med drøftelser i retning af en egentlig konsultationsordning. Dette arbejder munder ud i en rapport fra en arbejdsgruppe (Kommunal- og Regionaldepartementet 2000). Heri gennemgås kort de drøftelser, der har været holdt mellem departementet og KS i perioden 1997-1999. Endvidere nævnes St prp 60 (1997-98) om kommunøkonomien 1999 mv., hvor regeringen tilslutter sig et forslag om at etablere en bedre kontakt mellem staten og kommunesektoren.

I møderne i perioden 1997-1999 deltager skiftende departementer, og fra Kommunernes Sentralforbund deltog formanden for Kommunernes

Sentralforbunds styrer, politikere og administration. I perioden 2000-2003 er deltagerne fra såvel staten som fra Kommunernes Sentralforbund en nogenlunde stabil personkreds.

På grundlag af den nævnte rapport fra arbejdsgruppen sker en formalisering af konsultationsordningen fra og med år 2001. Denne formalisering har indebåret, at der holdes fire politiske konsultationsmøder årligt, og at der drøftes faste temaer (der foreligger en standarddagsorden). Derud over holdes en række sekretariatetsmøder på administrativt niveau for at forbedre konsultationsmøderne.

Den mest markante ændring i konsultationerne i perioden 2001-2003 er, at de også tidligere afholdte bilaterale samtaler mellem Kommunernes Sentralforbund og enkelte fagdepartementer bliver udmøntet i egentlige aftaler, fx om børnehavesektoren og om kvalitetsindikatorer i pleje- og ældreomsorg. Disse samtaler foregår parallelt med konsultationsmøderne, og resultaterne fra dem indgår i konsultationsmøderne, men får kun direkte konsekvenser for konsultationernes indhold, såfremt de indebærer nye udgifter for kommunesektoren (interview med KRD).

En anden ændring er, at Landbruksdepartementet og Miljøverndepartementet er blevet hyppigere deltagere i konsultationsmøderne, hvilket har baggrund i, at der er overført opgaver fra departementet til kommunerne.

3.3 **Konsultationernes grundlag og karakter**

De involverede aktører

Konsultationerne finder sted på dels politisk niveau og dels embedsmandsniveau. På politisk niveau deltager styret i Kommunernes Sentralforbund og statsrådene eller statssektorerne for de mest berørte departementer (Kommunal- og regionaldepartementet (Kommunal- og regionaldepartementet (som leder møderne), Finansdepartementet, Socialdepartementet, Uddannings- og forskningsdepartementet, Barne- og familiedepartementet, Helsedepartementet, Samferdselsdepartementet, Miljøverndepartementet, Arbejds- og administrasjonsdepartementet, Landbruksdepartementet, Justis- og politidepartementet. Alle departementer inviteres til alle møderne, men de fire førstnævnte

departementer er den stabile kreds. Kommunernes Sentralforbund møder med op til ni politikere.

Møderne forberedes af et sekretariat, som ledes af Kommunal- og regionaldepartementet med deltagelse fra Kommunernes Sentralforbund og efter behov fra departementerne (Kommunal- og Regionaldepartementet 2000, s. 34). I Kommunal- og regionaldepartementet er oprettet en stilling til at lede sekretariatet og koordinere møderne (interview i Kommunernes Sentralforbund).

På embedsmandsniveau er der, ud over de administrative møder i sekretariatet, bilaterale møder mellem Kommunernes Sentralforbund og enkelte fagdepartementer. Disse møder afholdes efter behov, og herfra spilles materiale ind til konsultationsmøderne. I Kommunernes Sentralforbund er oprettet en referencegruppe med repræsentanter for rådmænd (kommunaldirektører) og økonomichefer fra enkeltkommuner, i alt ca. 10 personer. Denne gruppe følger konsultationerne.

Kommunernes Sentralforbund holder et internt møde før de administrative møder (som forbereder de politiske konsultationsmøder), en slags formøde, som finder sted samme dag som det administrative møde. Her drøfter repræsentanter fra Kommunernes Sentralforbund sammen med udvalgte repræsentanter fra enkelte kommuner og fylkeskommuner udkast til det skriftlige materiale til konsultationsmøderne. Dette materiale er i forvejen udarbejdet af en mindre embedsmandsgruppe i Kommunernes Sentralforbund i samarbejde med Kommunal- og regionaldepartementet (interview i Oslo Kommune).

Hvor bindende er konsultationer?

De er ikke juridisk bindende. Kommunernes Sentralforbund kan ikke binde enkelte kommuner.

Vedrører konsultationer den samlede kommunesektor eller sektorområder?

Konsultationerne vedrører den samlede kommunesektor, både primærkommuner og fylkeskommuner og alle sektorer.

Konsultationers indhold: økonomi og/eller indhold på enkelte politikområder

Både-og, men mest indhold og økonomi på sektorområder, dog er der de sidste år foregået bilaterale samtaler mellem Kommunernes Sentralforbund og enkelte fagdepartementer om specifikke temaer.

Konsultationernes detaljeringsgrad

Materiale fra de første tre konsultationsmøder i 2003 tyder på, at emnerne er mange og ret detaljeret. Alene i afsnittet om kommunesektorens opgaver og tjenesteproduktion nævnes fra det 2. møde 30 emner fordelt på otte fagdepartementer. Emnerne synes at være af meget varierende karakter, nogle virker som rent orienterende, andre har karakter af forhandlingsudspil. En vurdering er, at materialet, der fremlægges på de politiske konsultationsmøder, er for omfattende (interview i Oslo Kommune).

De emner, der synes at have en karakter, som indebærer styring af den kommunale økonomi, prioritering eller opgaveløsning, fremgår af nedenstående tabel. Der er ikke tale om en udtømmende oversigt.

Emner drøftet på konsultationsmøder mellem staten og kommunesektoren i 2003, Norge

Konsultationsmøde:	Styring af indtægtssiden			Styring af udgiftssiden		Påvirke prioriteringen	Påvirke opgaveløsningen	Andet
	Skat	tilskud	likviditet	drift	anlæg			
1. møde 24.02.03	I Nationalbudgettet lagde regeringen op til en realvækst i kommunernes samlede indtægter i 2003 på 2,6 mia.kr. (1,25%). Usikkerhed omkring tallene pga. makro-økonomiske forhold	Øremærkede driftstilskud til pleje- og omsorgstjenesten fordelt under hensyntagen til befolknings-sammensætning og demografi		Forventede merudgifter pga. den demografiske udvikling på mellem 1,6 og 1,7 mia. kr. Relativt større udgiftsførøgelse for fylkeskommunerne. (TBU)		Nødvendigt med forsat effektivisering og omstilling af serviceydelserne for at forbedre den økonomiske balance i den kommunale sektor	Omlægning af brugerbetaling og finansiering i pleje- og omsorgstjenesten	Forhandlingsansvar for lærerne overflyttes fra stat til kommunerne
2. møde 23.04.03	Omtrent samme vækst i indtægterne som de seneste 5 år. Forventning om lavere skatteindtægter på højere arbejdsløshed, til gengæld reduktion af styringsrenten			For kommunesektoren som helhed anslås at driftsresultatet (netto) bliver reduceret fra 0,9 % af indtægterne i 2001 til 0,4 % i 2002. De anslåede merudgifter på godt 1,6 mia. kr. pga. den		Fokus på effektivitet og effektiviseringsmuligheder i den kommunale sektor. Vigtigt med et godt datagrundlag for drøftelserne	Effektiviseringer. Kommunerne skal sikre, at de holder sig inden for indtægtsrammerne i drift og aktivitetsudvikling. Staten skal være påpasselig med de krav og forventninger til den	

Konsultationsmøde:	Styring af indtægtssiden			Styring af udgiftssiden		Påvirke prioriteringen	Påvirke opgaveløsningen	Andet
	Skat	tilskud	likviditet	drift	anlæg			
				demografiske udvikling skal betragtes som en grov indikation			den offentlige service, som stilles i udsigt for borgerne	
3. møde 15.08.03	Stortinget beder regeringen om at øge kommunernes frie indtægter for 2004 med 1,5 mia. kr. i forhold til regeringens forslag.	Driftstilskuddet til børnehaver indlemmes i indtægtssystemet fra 1. januar 2006	Låneramme på 3 mia. kr. til rehabilitering af skoleanlæg			Effektivitetsbestræbelser i fokus. Effektivitetsnetværk, planer om forskningsprojekt	Samarbejdsaftale om kvalitetsudvikling af de kommunale pleje- og omsorgstjenester	Samarbejdsaftale om kvalitetsudvikling af de kommunale pleje- og omsorgstjenester. → Denne aftale skal bidrage til, at parterne får erfaringer med aftaleformen.

Konsultationsmøde:	Styring af indtægtssiden			Styring af udgiftssiden		Påvirke prioriteringen	Påvirke opgaveløsningen	Andet
	Skat	tilskud	likviditet	drift	anlæg			
4. møde 17.10.03	Nedjustering af skatteindtægterne for 2003 med godt ½ mia. kr. Realvækst i samlede indtægter anslås til at være på 3½ mia. kr, svarende til 1,75%. Regeringen lægger op til en vækst for 2004 i kommunesektorens samlede indtægter på 1,9%	Øremærkede tilskud øges med 2700 mio.kr. i 2004 (børnehaver, ressourcekrævende borgere, handlingsplan for psykisk helbred)		Kommunesektoren anslås at få et underskud for 2003 på godt 9 mia.kr. (4,2% af samlede indtægt).	Forslag om investeringsramme på 2 mia. kr. i den statslige tilskudsordning til rehabilitering af skoleanlæg	Nødvendigt med forsat effektivisering og omstilling af serviceydelserne for at forbedre den økonomiske balance i den kommunale sektor. Fokus på følgende områder: kompetenceudvikling for lærere, ressourcekrævende borgere, fattigdom, samarbejdsaftalen om kvalitetsudvikling i pleje- og omsorgstjenesterne, hjælp til funktionshæmmede, misbrugsproblemer	De deltagende kommuner i effektivitetsnetværkene har opnået fremgang i deres effektivitetsbestræbelser. Effektivitetsnetværkene skal videreføres og videreudvikles	Fokus på udvikling af samarbejdsaftalerne, afsæt i aftalen om kvalitetsudvikling af den kommunale pleje- og omsorgstjenester. Målet er at reducere statslig detailstyring, øge frihedsgraderne og forbedre den offentlige service

Konsultationernes tekniske grundlag

Det tekniske talgrundlag for konsultationsmøderne bestilles af konsultationernes sekretariat under ledelse af Kommunal- og regionaldepartementet. Et såkaldt teknisk beregningsudvalg (TBU) rapporterer til sekretariatet om den økonomiske situation i kommunesektoren og udsender specialanalyser. TBU blev oprettet i 1970'erne, det er et partssammensat udvalg med Statistisk Sentralbureau som medlem, og dets formand er uafhængig. TBU leverer det historisk grundlagsmateriale for konsultationsmøderne, primært om kommunernes nettodriftsresultat, samt udarbejder skøn over udgiftsudviklingen knyttet til demografiske ændringer. Kommunal- og regionaldepartementet vurderer det som en fordel, at sekretariatet kan bestille talgrundlag fra TBU, som fremstår som et neutralt udvalg.

Grundlagsmaterialet består af prognoser for demografiske forhold, løn- og prisudviklingen, renteniveau og tilgang af arbejdskraft, som leveres af Statistisk Sentralbureau og Finansdepartementet.

Med hensyn til oplysninger om opgaver og indtægtsrammer skal de enkelte departementer ifølge udredningsinstruksen redegøre for økonomiske og administrative konsekvenser af initiativer, som berører kommunesektoren.

Statistisk Sentralbureau leverer nøgletal om kommunesektorens finansielle situation og tjenesteproduktion. Kommuneøkonomipropositionen, som fremlægges hvert år i maj måned, indeholder en samlet rapportering om den finansielle situation og om tjenesteydelser i kommunesektoren. Et få år gammelt rapporteringssystem skal sikre styringsinformation om kommunal virksomhed. KOSTRA (KOMmune-STat-RAPportering) er et nationalt informationssystem om kommunale tjenester. Brug af ressourcer på forskellige tjenesteområder bliver registreret og sammenstillet for at give information til beslutningstagere, og herunder give grundlag for at vurdere, om nationale mål opnås. KOSTRA skal forenkle rapporteringen fra kommunerne til staten ved, at data kun rapporteres én gang, selv om de skal bruges til forskellige formål. Al rapportering fra kommunerne til Statistisk Sentralbyrå (Statistisk Sentralbureau) sker elektronisk. Statistisk Sentralbureau publicerer ikke-reviderede tal for kommunerne 15. marts, og reviderede tal 15. juni. Fra og med 2001 rapporterer alle kommuner og fylkeskommuner efter KOSTRA-modellen.

3.4 **Konsultationernes gennemførelse**

Den tidlige cyklus i konsultationer i forhold til statens og kommunernes egne beslutningsprocesser

Der holdes fire konsultationsmøder i henholdsvis februar/marts, april og august. Hvert møde finder sted umiddelbart før regeringens budgetkonferencer. Et 4. konsultationsmøde finder sted, efter at statsbudgettet er lagt frem i oktober. Møder på embedsmandsniveau finder sted i december, hvor Kommunal- og regionaldepartementet og Finansdepartementet mødes og planlægger samarbejdet frem til 1. budgetkonference og kommuneøkonomipropositionen.

På et møde i januar starter konsultationsprocessen med et fælles planlægningsmøde mellem Finansdepartementet, Kommunal- og regionaldepartementet, fagdepartementerne og KS for hele året. Herefter forberedes det første konsultationsmøde i februar, hvor formålet er at etablere en fælles forståelse af situationen for kommunerne på 10 forhåndsopstillede temaer (Kommunal- og Regionaldepartementet 2000, s. 31f). Herefter forberedes hvert af de følgende politiske konsultationsmøder i embedsmandsgrupper. Det første konsultationsmøde er vigtigt, fordi der her er mulighed for at påvirke rammerne for kommuneøkonomien, som regeringen udmelder i kommunepropositionen (interview Kommunal- og regionaldepartementet). Efter det fjerde konsultationsmøde udsendes et fællesdokument. Ifølge evalueringen af konsultationerne i prøveåret 2000 fra december 2000 (Kommunal- og Regionaldepartementet 2000b) blev der i år 2000 afholdt 4 konsultationsmøder, 23.02, 07.04, 21.08 og 06.10+16.10.00. Mellem disse møder blev der holdt administrative møder i forbindelse med talgrundlag etc.

Ifølge en kalender for konsultationsordningen 2002 (www.odin.no) afholdes møder således:

- 11.02: sekretariatsmøde
- 22.02: 1. konsultationsmøde
- 15.04: sekretariatsmøde
- 26.04: 2. konsultationsmøde
- 15.05: kommunepropositionen fremlægges
- 17.06: sekretariatsmøde
- 06.08: sekretariatsmøde

16.08: 3. konsultationsmøde
10.10: statsbudgettet (regeringen)
15.10: sekretariatsmøde
18.10: 4. konsultationsmøde

Af materiale fra 3. konsultationsmøde 15.08.03 (Kommunal og Regionaldepartementet 2003) fremgår, at det 3. konsultationsmøde skal holdes i august, før statsbudgettet lægges frem (oktober), og efter at kommunalkomiteen (i Stortinget) har afgivet indstilling til kommunepropositionen (juni). Det fremgår heraf, hvordan konsultationsmøderne ligger i forhold til statens beslutninger om henholdsvis kommunepropositionen og statsbudgettet.

De kommunale budgetter ligger færdige primo december. Ofte er statsbudgettet imidlertid ikke vedtaget af Stortinget på dette tidspunkt, så kommunerne må være indstillet på at justere deres budgetter efterfølgende. Signalerne fra kommunepropositionen i maj måned er vigtige for kommunernes budgetlægning. Kommunepropositionerne indeholder en foreløbig udmelding af realvæksten samt kommunernes samlede indtægter, herunder et skøn over de frie indtægter (skatteindtægter plus statslige rammebevillinger). Statslige øremærkede tilskud er ikke talfæstet (oplysninger fra Kommunenes Sentralforbund).

Konsensus og/eller forhandling i konsultationsprocessen

I materiale fra 2. konsultationsmøde 23. april 2003 fremgår det af Kommunenes Sentralforbunds bemærkninger til afsnittene om kommunesektoren opgaver under de enkelte departementer (Kommunal og Regionaldepartementet 2003, kap. 4), at Kommunenes Sentralforbund har positioner, som er imod de af departementerne anførte. Dette kunne indikere, at der foregår forhandlinger på møderne. Oplysninger fra såvel Kommunenes Sentralforbund som Kommunal- og regionaldepartementet tyder imidlertid på, at der mere er tale om, at regeringen orienterer, og Kommunenes Sentralforbund fremlægger sine synspunkter og forslag over for regeringens udspil og giver regeringen Kommunenes Sentralforbunds billede af situationen. Der er sjældent tale om, at der foregår forhandlinger, møderne har mere karakter af gensidig orientering.

De administrative møder beskrives som værende præget af ønsket om at opnå konsensus om beskrivelsen af problemstillingerne og om, hvad man er enige om at være uenige om (interview i Oslo Kommune).

Der forekommer uformelle kontakter med karakter af gensidig afklaring afhængig af den dagsaktuelle politiske situation (interview i Kommunal- og regionaldepartementet).

Åbenhed/lukkethed i konsultationsprocessen. Pressens rolle

Alle materialer og referater fra møderne er offentligt tilgængelige på internettet, efter møderne er afholdt. Medierne er opmærksomme på konsultationerne, og de har en vis mediebevågenhed, men den er ikke markant. Der er en relativ lille opmærksomhed på møderne, og der venter sjældent presfolk uden for mødelokalet.

Stortingets involvering i konsultationsprocessen

Formelt drejer konsultationerne sig om regeringens kommunebudget. Men i praksis skal Stortinget hvert år i juni måned vedtage kommunepropositionen, som indeholder vedtagelsen af statslige tilskud, vedtagelser om udvidelse af servicetilbud, henstillinger o.l. Det første konsultationsmøde kan, som nævnt, komme med input hertil.

Der deltager ingen repræsentanter fra Stortinget i konsultationsmøderne. Fra Stortingets side er der især interesse for fællesdokumentet, som udsendes efter årets 4. konsultationsmøde (interview Kommunal- og regionaldepartementet).

De enkelte kommuners involvering i konsultationsprocessen

Kommunenes Sentralforbund har gennem pjecer lagt op til debat om udviklingen af konsultationsordningen blandt medlemskommunerne. (KS 2002 og KS 2001). I den nyeste pjece er der lagt op til, at Kommunenes Sentralforbund arrangerer strategikonferencer i alle fylker i januar-februar 2003.

Sådanne strategikonferencer er blevet gennemført fylkevis af de lokale bestyrelser for Kommunenes Sentralforbund. På disse konferencer deltager politikere og rådmænd, og de foregår af en proces internt i fylkets kommuner. Et lokalt rådmandsudvalg i hvert fylke udarbejder en indstilling til po-

litikerne. Herigennem sikrer Kommunenes Sentralforbund sig mandat om, hvilke emner der bør være centrale i konsultationerne.

I Kommunal- og regionaldepartementet er vurderingen, at Kommunenes Sentralforbund har god opbakning i kommunesektoren til konsultationerne. De seneste år har Kommunenes Sentralforbund arbejdet mere systematisk med sit bagland. Reelt indebærer konsultationerne imidlertid ikke store forpligtelser for kommunerne. Det er usikkert, hvor megen tilslutning der i kommunesektoren er til, at Kommunenes Sentralforbund bevæger sig i en mere aftalebaseret retning. Fra Oslo Kommune lyder en vis skepsis heroverfor, det opleves som usikkert, hvad en aftale skulle indholde og indebærer (interview i Oslo Kommune).

Sikring af de enkelte kommuners tilslutning til resultater af konsultationer

Der foreligger ikke klare, fælles resultater. Men Kommunenes Sentralforbund anbefaler i rundskrivelser til kommunerne at følge op på enkelte sager, fx i forbindelse med Stortingets forlig om børnehavepolitikken i juni 2003.

3.5 Evaluering af konsultationer

Hvordan vurderes opfyldelsen af konsultationer?

År 2000 var et prøveår for konsultationsordningen. Dette år blev evalueret, og der foreligger en rapport fra Kommunal- og Regionaldepartementet, december 2000. Heraf fremgår, at der ønskes mere tid til beregninger, og at møderne bør kobles bedre til faserne i statens arbejde med statsbudgettet, samt at de berørte statsråder bør deltage i større grad. Den samlede fremstilling af kommuneoplægget (det såkaldte fællesdokument) vurderes i næste rapport som et stort fremskridt, men det bør være mere konkret med hensyn til målopnåelse, ressourceforbrug og effektivisering.

Rapporten nævner, at ordningen har etableret en vigtig arena på højt niveau for drøftelser af forholdet mellem staten og kommunesektoren. Videre fremføres, at der er opnået en del med hensyn til øget fælles virkelighedsforståelse og informationsgrundlag. Men det siges også, at man først efter 2-3 år har grundlag for at kunne evaluere målopnåelsen mere samlet

(Kommunal- og Regionaldepartementet 2000b, s. 5). Det gøres så af Econ på foranledning af Kommunenes Sentralforbund:

Econ 2002, s. 3f, gør status over erfaringerne med konsultationsordningen. Heraf fremgår det, at det er uklart, om den fælles viden, der er produceret i forbindelse med konsultationerne, har ført til en øget forståelse om hvilke opgaver kommunesektoren kan realisere inden for en givet indtægtsramme. Det er også, ifølge Econ, uklart, om konsultationsordningen har bidraget til større gennemsigtighed. Der er endvidere betydelig uenighed om talgrundlaget, og beregningerne af de økonomiske konsekvenser af reformer og opgaver er usikre. Det nævnes endvidere, at en gennemgang af Fællesdokumentet 2001 peger på, at for mange temaer medvirker til uklarhed om prioriteringer for kommunesektorens ressourceforbrug de kommende år, og at målformuleringer ikke er tilstrækkeligt præcise. På den anden side skriver Econ også, at konsultationsordningen har bidraget til et bedre informationsgrundlag for regeringen og Stortinget, når den nationale styring af kommunesektoren skal udformes.

I materiale fra sekretariatet fra 2. konsultationsmøde 23. april 2003 (Kommunal- og regionaldepartementet 2003) er nævnt følgende punkter under afsnittet om målopnåelse:

- Grundet det ufuldstændige talmateriale har sekretariatet ikke vurderet målopnåelse ud fra KOSTRA-tallene.
- Kommunernes nettodriftsresultat tages som indikator på økonomisk balance i kommunesektoren. Nettodriftsresultatet steg i 2000, men faldt igen i 2001. Det anføres som bekymrende, at nettodriftsresultatet har ligget lavt gennem flere år, og at det er yderligere svækket i 2002.
- Effektivisering. Det er svært at vurdere, om der er opnået effektivisering grundet vanskeligheder med at finde relevante kvalitetsindikatorer.

Det er således beskedent, hvad der kan siges om konsultationernes målopnåelse i 2001.

Econ 2002 giver to eksempler på (handlingsplan for ældreomsorgen og budgetspørgsmål i forbindelse med sikkerhedskrav til søs efter Sleipner-ulykken), at konsultationsordningerne ikke nødvendigvis giver balance mellem opgaver og ressourcer i kommunesektoren. Econ konkluderer om handlingsplanen, at staten i løbet af planperioden har brudt med de forud-

sætninger, som lå til grund for finansieringen af handlingsplanen, idet kravet til egenfinansieringen er blevet markant højere, end kommunerne havde grund til at forvente (Econ 2002 s. 30). Sikkerhedskrav, som følge af regelændringer fra et fagdepartement, udløser ekstraudgifter for kommunerne, men beregninger af disse ekstraudgifter har fagdepartementet ikke foretaget.

Forekommer sanktioner, såfremt konsultationer ikke overholdes?

Sanktionerne kan i sagens natur ikke forekomme.

3.6 Konsekvenser af konsultationer

Opnås en klarere arbejdsdeling mellem kommuner og stat?

Kan vanskeligt besvares, men en vurdering er, at konsultationerne tilsyneladende ikke har dæmmet op for, at staten griber stadig mere detaljeret ind over for kommunerne (interview i Oslo Kommune).

Det er noteret, at andelen af frie midler er steget de seneste år, jf. www.odin.no

Opnås bedre overensstemmelse mellem nationale mål og kommunale ressourcer?

Kan vanskeligt besvares, men en vurdering er, at selv om der foreligger en fælles beskrivelse af den kommunale økonomi, er der fortsat problemer, og mange kommuner lider af en stram økonomi (interview i Oslo Kommune).

Opnås bedre overensstemmelse i virkelighedsforståelsen mellem stat og kommunesektor?

Samtalerne og den fælles dokumentation, der etableres, medvirker til, at der skabes en større fælles forståelse af kommunernes situation og af statens ønsker. Fra konsultationsmødet d. 24.02.03 foreligger en vurdering af den kommunale økonomi, som parterne er blevet enige om.

Kun på dette punkt vurderer Kommunal- og regionaldepartementet (interview), at der er en målbar virkning af konsultationerne. Et tegn herpå er, at der er større enighed om talgrundlaget for konsultationerne, end til-

fældet var tidligere, og at småkonflikter om materialets troværdighed er blevet betydeligt formindsket (interview Kommunal- og regionaldepartementet).

En lidt anden vurdering er, at man stadig arbejder hen imod at få en fælles forståelse, men at det er vanskeligt at opnå (interview i Oslo Kommune).

Bidraget konsultationer til at forenkle/forebygge lovregler og reducere den statslige styring af kommunerne i øvrigt?

Der er de sidste år kommet færre øremærkede tilskud og flere frie midler til kommunerne, men om det skyldes konsultationerne, er svært at sige. En anden vurdering er, at pendulet de sidste år har svinget mod mere statslig styring af kommunerne (interview i Oslo kommune). Der er således ingen klar vurdering af, om konsultationerne har bidraget til at reducere den statslige styring af kommunerne.

Alt i alt er den forsigtige vurdering, at konsultationerne et stykke hen ad vejen har bidraget til en bedre overensstemmelse mellem stat og kommuner med hensyn til syn på talgrundlaget for den kommunale økonomi og til gensidig forståelse for hinandens vilkår. Derimod er det vanskeligt at sige, om konsultationerne har bidraget til en klarere arbejdsdeling mellem kommuner og stat, og om der opnås bedre overensstemmelse mellem nationale mål og kommunale ressourcer.

4 Avtal/konsultationer i Sverige

4.1 Det svenska kommunstyret

Den svenska kommunstrukturen kännetecknas av att vi har, i internationell jämförelse, relativt få och stora kommuner. Antalet kommuner år 2003 290 stycken och mediankommunen har ca 15 000 invånare. Stockholm är den största kommunen med drygt 758 000 invånare och minst är Bjurholm med bara 2 652 invånare. Kommunstrukturen är resultatet av de kommunsammanslagningar som genomfördes i flera omgångar under 1950-talet och 1970-talet.

Huvuduppgifter

Kommunerna i Sverige har många och stora uppgifter vilka delas in i de speciallagsreglerade uppgifterna vilka kommunerna enligt lag är skyldiga att utföra och de frivilliga uppgifterna vilka kommunerna kan göra om de vill. Kompetensen kommer här från grundlagens stadgande om att kommunerna har rätt att »sköta sina angelägenheter«. Bland de speciallagsreglerade uppgifterna kan nämnas socialtjänst, äldreomsorg, barnomsorg, skola, plan- och byggfrågor, miljö- och hälsoskydd, räddningstjänst och avfallshantering. Bland de frivilliga uppgifterna kan nämnas fritidsverksamhet, kultur, bostäder, energi och näringsliv. (Gustafsson, 1996).

Helt kort kan man säga att de huvudsakliga formerna för statlig styrning av kommunerna i Sverige är genom lagar, förordningar och statliga myndigheters föreskrifter, statsbidrag och utjämning,

samhällsplanering, laglighetsprövning och tillsyn (Montin, 2002 och Gustafsson 1996).

Finansieringskällor

Kommunernas verksamhet finansieras genom två stora finansieringsformer. Först och främst den kommunala inkomstkatten som bestäms av fullmäktige i kommunen och i genomsnitt år 2001 gav kommunerna 64% av deras intäkter. Den kommunala inkomstkatten varierade år 2000 mellan 16,18% och 23,57% (Montin, 2002, s. 34) Den andra stora finansieringskällan är statsbidragen som kommunerna erhåller från staten vilka ger ca. 12% av inkomsterna. Bland de övriga finansieringskällorna kan nämnas avgifter och försäljning av verksamheter. Statsbidragen var fram till början av 1990-talet öronmärkta till olika verksamheter, men nu får kommunerna en summa pengar som de sedan får fördela mellan olika verksamheter. På senare år har dock återigen antalet verksamhetsanknytna statsbidrag ökat (Statskontoret 2003).

Beroende (avhængighed)

Nära kopplat till finansieringen finns frågan om beroende. Då stora delar av kommunernas inkomster kommer från staten genom statsbidrag är det odiskutabelt så att kommunerna är beroende av staten ekonomiskt. Man räknar också med att ca. 80% av kommunernas utgifter går till de speciallagsreglerade områdena som kommunerna enligt lag måste utföra. Det är dock inte bara ekonomin som avgör beroendet, det finns också andra typer av resurser i relationen mellan stat och kommun. Man kan helt kort säga att staten och kommunerna är beroende av varandra för olika typer av resurser (Bengtsson, 2002). En annan typ av resurser är auktoritetsresurser – legala och hierarkiska resurser – vilka handlar om tvingande makt, att genom lagar och förordningar utföra funktioner och service. Här kommer parlamentets roll som högsta beslutsfattare i landet in, det är bara det som kan stifta lagar. En tredje typ av resurser är politiska resurser vilka å ena sidan omfattar kommunernas kapacitet att fatta beslut och å andra sidan den politiska styrningen av kommunerna. Informationsresurser, den fjärde typen av resurser, är liktydiga med den information och expertis som olika aktörer har. Det handlar med andra ord

om tillgången på och insamlandet av fakta och hur denna används. Här har staten ofta en viktig roll då den är central för alla politikområden. Kommunerna är dock den aktör som har den ursprungliga informationen om exempelvis genomförande. Slutligen finns också organisatoriska resurser vilka avser tillgången på personal, kunskap, land, byggnader, material m.m. Det viktiga här är om aktören kan agera själv man är beroende av någon annan utförare.

I Sverige, liksom i många andra länder, kan sägas att staten har ett övertag när det gäller de legala, politiska och finansiella resurserna. Hur stort detta övertag är varierar dock mellan länder och politikområden inom ett land. Detta betyder inte att kommunerna är helt utan dessa resurser. Åtminstone potentiellt kan kommunerna tänkas ha ett övertag när det gäller informationsresurser och organisatoriska resurser. Det är faktumet att olika aktörer har olika typer av resurser som gör att aktörerna är beroende av varandra.

4.2 **Konsultationer/samverkan**

Den viktigaste formen för samverkan i Sverige utgörs av remissväsendet vilket innebär att rapporter från av regeringen tillsatta utredningar eller förslag från regeringen på ny lagstiftning skickas ut till berörda myndigheter, organisationer m.fl. för att de ska få möjlighet att lämna synpunkter innan lagförslaget slutligen utarbetas. Hur kommunerna deltar i remissförfarandet varierar från fall till fall. I vissa fall skickas remissen till många enskilda kommuner för yttrande, i andra fall skickas det bara till Svenska kommunförbundet som i sin tur kan välja att skicka det på remiss till vissa eller alla enskilda kommuner. Vi kommer dock inte att gå närmre in på remissförfarandet i resten av denna redovisning då vi tror att liknande system finns även i de andra nordiska länderna.

Även kommittéväsendet kan i vissa fall vara ett sätt för kommunerna att påverka staten och dess politik. Lagstiftning i Sverige föregås ofta av en utredning gjord av en kommitté bestående av ett antal experter och eller intressenter inom området. I vissa fall deltar även företrädare för kommuner eller för kommunförbundet i dessa kommittéer.

I vissa fall förekommer informella överläggningar mellan regeringen och kommunförbundet. Dessa överläggningar är dåligt dokumenterade, men handlar mer om ömsesidigt informationsutbyte än regelrätta förhandlingar. Vad gäller budgeten har arbetssättet här varierat över tid. Från att ha varit allmänna överläggningar fokuserar de numera bara på hur finansieringsprincipen (vilken säger att staten inte får lägga på kommunerna nya uppgifter utan att också finansiera dessa) ska tillämpas i den kommande budgeten. Det handlar här om ett samspel mellan staten och kommunförbundet som ett led i deras arbete med att bevaka kommunernas intressen. Låt oss återkomma till detta i nästa avsnitt.

Avtalssystemets etablering

I Sverige har avtalssystemet länge i generella termer beskrivits som den nya tidens sätt att styra kommunerna. Dock har väldigt lite hänt i praktisk politik och de gamla styrsätten med lagstiftning och ekonomisk styrning dominerar fortfarande helt relationen mellan stat och kommun i Sverige. Med andra ord kan man säga att avtalssystemet inte är etablerat i Sverige – i alla fall inte på samma sätt som i Danmark. Det finns också ytterst lite litteratur om avtalen mellan stat och kommun i Sverige vilket också kan ses som ett tecken på att avtalens genomslagskraft i svensk politik varit mycket begränsad. Betydligt mer litteratur går att finna om avtal mellan offentliga och privata aktörer i den såkaldte »governance«-skolan.

Avtal har aldrig varaktigt etablerat sig i svensk politik som ett alternativt tillvägagångssätt för stat-kommun-relationerna utan bara använts för vissa politikområden, ex. storstadspolitiken, ofta under begränsade tidsperioder. I de flesta fall när detta används i Sverige används det i en ganska privaträttslig mening. Om kommunerna gör som avtalet säger får de ekonomisk ersättning av staten annars blir de utan ersättningen. Ofta används ord som utvecklingsavtal eller samarbetsavtal för att beskriva avtalen mellan stat och kommun i Sverige.

För att kontrastera med hur det ser ut i Danmark där stora delar av budgetprocessen regleras med avtal så har det i Sverige i denna fråga varierat över tid. Det fanns tidigare i samband med budgetprocessen överläggningar mellan Svenska kommunförbundet och regeringen – överläggningarna har dock aldrig lett till formella avtal och var ej

förpliktigande för någon av parterna. Dessa formaliserade överläggningar finns inte längre på förbunds nivå och således finns det heller ingen struktur för detta. På den politiska nivån förekommer dock informella samtal, ofta genom att ledande politiker i kommunförbunden är medlemmar i socialdemokratiska partiets partistyrelse – insynen i detta är dock mycket begränsad. Det är dock bara gällande finansieringsprincipen, som innebär att staten inte bör lägga över uppgifter på kommunerna utan att dessa också finansieras av staten, som det finns en arbetsgrupp som för diskussionerna mellan kommunförbund och regering. Kommunförbunden har dock även här haft svårt att få gehör och kommunförbunden har på senare år allt hårdare kritiserat att staten inte följer finansieringsprincipen vilket leder till att kostnader övervältras från staten till kommunerna. För budgeten i stort saknas dock en gemensam bild av ekonomin och bedömningarna är ibland mycket olika från kommunalt respektive statligt håll.

Ett undantag utgjordes av åren 1997-1998 då kommunförbunden och regeringen kom överens om avtal vilka innebar att kommunförbunden skulle verka för oförändrade kommunalskatter medan regeringen skulle bibehålla statsbidragen till kommunerna och ge viss extra ekonomisk kompensation för nya statliga regler. Det handlar således här om en politisk överenskommelse gemensam för alla kommuner och landsting (Proposition 1996/97: 150, p. 203; Proposition 1995/1996: 213). Efter detta har det inte ingåtts några avtal mellan regeringen och de kommunala organisationerna om den kommunala ekonomin.

Numera kan man i propositioner läsa mycket allmänna formuleringar om kommunernas betydelse för ekonomin av typen: »Kommunsektorns finansiella sparande utgör en del av den offentliga sektorns finansiella sparande och är därmed av betydelse för de offentliga finansernas saldomål.« (Prop. 2001/2002:100, s. 167) Det finns också ett lagstadgat krav på att de kommunala ekonomierna ska vara i balans: »Med tanke på de utmaningar som kommunsektorn står inför på längre sikt är det av avgörande betydelse att kommuner och landsting uppnår balanskravet.« (Prop. 2002/2003:100, s. 209).

Vid ett par tillfällen har regeringen försökt begränsa utvecklingen i den kommunala ekonomin genom lagstiftning vilket dock bara varit möjligt temporärt då lagrådet funnit att en permanent begränsning skulle

strida mot den kommunala självstyrelsen som är inskriven i grundlag. Kommunerna har formellt alltid, och måste ha, en rätt att höja skatten. Staten får då om de vill begränsa kommunernas handlingsutrymme genom lagstiftning på andra områden.

4.3 **Avtalens förutsättningar och karaktär**

De inblandade aktörerna

De inblandade aktörerna vid avtalsförfarande i Sverige är staten – genom regeringen eller någon av dess myndigheter – och enskilda kommuner. Avtal gemensamma för flera kommuner finns således inte idag. Kommunförbundet är en privaträttsligt reglerad ideell förening och kan således inte träda i kommunernas ställe utan är ett samarbets-, informations- och serviceorgan för kommunerna (Gustafsson, 1996, s. 318). Däremot förekommer det att Svenska Kommunförbundet genom överenskommelser med staten sätter upp ramarna, både ekonomiskt och på andra sätt, för de kommande avtalen mellan stat och kommun. Kommunförbundet och staten förhandlar på detta sätt till exempel om vilken ersättning som kommunerna ska få per mottagen flykting, idag 161 100 skr per vuxen flykting. Sedan är det upp till varje kommun att skriva avtal om mottagande av flyktingar mot denna ekonomiska ersättning, vi återkommer till detta exempel nedan.

Avtal för sektorer

På samma sätt rör avtalen enskilda politikområden och inte den samlade kommunsektorn.

Exempel från Sverige

Genom ett par exempel på hur avtalsförfarandet använts i Sverige kanske det kan blir lättare att förstå. Ett exempel på avtalstecknande mellan stat och kommun under de senare åren rör sanering av vissa kommuners ekonomi där kommunerna fått ansöka om extra resurser och där avtal sedan tecknats med villkor på kommunernas insatser för ekonomin mot ett extra ekonomiskt stöd från staten. Liknande konstruktioner har funnits för kommuner med stora ekonomiska underskott från sina bostadsföretag och storstadskommuner med stora integrationsproblem i vissa stadsdelar. Det

handlar således om avtal på det viset att båda parter förbinder sig att göra vissa saker – skulle kommunerna inte uppfylla detta kommer inget extra ekonomiskt stöd att utgå. I flera fall har denna avtalskonstruktion i senare skede ersatts av generella regler beslutade av riksdagen i form av lagstiftning. Man kan således hävda att avtalsförfarandet inom dessa områden varit ett sätt för staten att rikta ersättningarna till de kommuner som behövt dem bäst samtidigt som man genom avtalen kunnat påverka kommunerna att vidta för staten önskvärda åtgärder.

Det område där avtal varit mest använt och funnits kvar under längst tid är avtalen mellan stat och kommun om mottagande av flyktingar som infördes genom att kommunerna inkorporerades i flyktingmottagandet 1985. Här innebär avtalen att kommunerna förbinder sig att ta emot ett visst antal flyktingar och se till att de får goda livsbetingelser och introduktion till det svenska samhället. I utbyte mot detta får de en ekonomisk ersättning från staten. Det finns många tänkbara förklaringar till att avtal valts som instrument inom detta område. En förklaring är att det i Sverige varit en mycket het politisk fråga som man inte velat lagstifta om och då var avtal en bra väg. En annan förklaring är att man genom avtalen fick den flexibilitet som är nödvändig inom ett politikområde där det på förhand är omöjligt att säga något om omfattningen – ingen vet hur många flyktingar som kommer att komma till landet ett visst år. Ytterligare en förklaring till avtalen kan vara att om staten tvingat kommunerna att ta emot flyktingar hade det kunnat leda till kommunerna inte känt sig som medansvariga för integrationen. Inom detta politikområde finns också ett grundläggande beroendeförhållande mellan staten och kommunerna då det är staten som är ansvarig för de flyktingar som kommer till och får asyl i landet men inte kan placera ut dem i kommunerna utan kommunernas medgivande då det saknas lagstiftning som säger att kommunerna är skyldiga att ta emot flyktingar utan detta är ett frivilligt åtagandet från kommunernas sida. Det ska dock tilläggas att kommunernas godkännande krävs för att staten ska få placera ut flyktingar i kommunerna – däremot har flyktingarna rätt att när som helst på egen hand bosätta sig i vilken kommun de vill och de kan flytta när de vill till en annan kommun vilket lett till stora belastningar på framförallt storstadskommunerna Stockholm, Göteborg och Malmö.

Eftersom avtalen mest förekommit inom flyktingmottagandet kommer stora delar av den övriga redovisningen i detta kapitel att huvudsakligen fokusera på de svenska erfarenheterna från detta område. Det finns helt enkelt inte mycket andra erfarenheter att hämta i Sverige.

Hur bindande är avtalen?

Det avtalsrättsliga synsätt som finns på avtalen leder till att avtalen är bindande i en allmän mening. Uppfyller kommunen inte avtalet får de inte den stipulerade ersättningen eller blir återbetalningsskyldiga. Mig veterligt har dock aldrig ett ärende om avtalsbrott behandlats i någon rättslig instans.

Avtalens detaljeringsgrad

Avtalens detaljeringsgrad kan variera mellan olika politikområden. I vissa fall anges det specifikt vad pengarna ska användas till eller vilka åtgärder som måste vidtas medan i andra fall är detta mer allmängiltigt. Detaljeringsgraden kan också variera över tid vilket skett gällande flyktingmottagandet. Från början var avtalen mycket oprecisa för att senare stramas upp vad gäller vilken introduktion som ska ges till flyktingar, hur utbildning ska organiseras o.s.v.

4.4 Avtalens genomförande

Tidsmässig cykel

Som huvudregel kan sägas att avtalen omfattar kalenderår som också överensstämmer med både kommunernas och statens budgetår. Undantag finns dock. Exempelvis gällande flyktingmottagandet där man i tider av mycket stor flyktinginströmning, under 1990-talets början, under löpande avtalsperiod gick ut med förfrågningar om ytterligare avtalsplatser.

Konsensus/förhandlingar

Även rörande konsensus och förhandlingar kan man säga att det varierat mycket mellan olika politikområden och över tid. Lätt tillspetsat kan man säga att vad det gäller olika typer av extra resurser kan staten till stor del

diktera villkoren. Vill kommunerna inte acceptera villkoren för exempelvis ekonomisk sanering så blir det inget avtal och heller inte några extra ersättningar. Läget har varit lite annorlunda vad gäller flyktingmottagandet då staten på ett mycket mer direkt sätt var beroende av att få platser till de flyktingar som vistades på statliga förläggningar. Här har kommunerna då haft en betydligt starkare förhandlingsposition, i alla fall i tider av högt flyktingmottagandet. Inom detta politikområde har förhandlingsviljan således varierat över tid. Från 1985 då det lokala flyktingmottagandet infördes och fram till början av 1990-talet var det till stor del konsensus mellan stat och kommun och samarbetet var mycket gott. Större delen av 1990-talet kännetecknades sedan av konflikt där förhandlingarna mellan stat och kommun var mycket hårda. Förklaringen till skillnaderna var att antalet flyktingar drastiskt ökat och många kommuner fick bära en stor börda. Staten var också beroende av att kunna placera ut flyktingarna i kommunerna så snabbt som möjligt vilket gav kommunerna en mycket god förhandlingsposition gällande framför allt de ekonomiska villkoren och staten var tvungen att betala ut extra resurser för att kunna teckna avtal med kommunerna. Från 1990-talets slut och fram till idag har antalet flyktingar som ska utplaceras återigen drastiskt minskat vilket gjort att staten inte på samma sätt är beroende av kommunerna inom politikområdet och således har staten till stor del ignorerat kommunerna och deras krav på exempelvis högre ersättningar, detta utan att kommunerna har kunnat göra mycket åt det. (Bengtsson, 2002)

Öppenhet i avtalsprocessen

Min mening är att avtalsprocesserna generellt har varit ganska öppna. Vad gäller de mer informella överläggningarna är öppenheten ganska naturligt mindre. Här sker ett informationsutbyte av information som i många fall ännu inte är offentlig (det är därför man har överläggningarna) varför öppenheten naturligtvis begränsas.

Kommunernas inblandning i avtalen

Svenska kommunförbundet har i flera fall spelat en viktig roll i arbetet med att utarbeta formerna och ramarna för avtalsarbetet. Med andra ord har det ofta funnits en förhandling mellan staten och Svenska kommunförbundet

om vad avtalen ska innehålla och hur ersättningarna ska utformas innan ansvarig myndighet (gällande flyktingmottagande först Statens invandrarverk och senare Integrationsverket) har förhandlat med varje enskild kommun om denna kommuns åtagande i form av antal flyktingar. Således har kommunförbundet först i förhandlingar med staten kommit överens om att ersättningen per varje mottagen vuxen flykting ska vara 161 100 skr vilket sedan varit det belopp som Integrationsverket erbjudit kommunerna när enskilda kommuner och integrationsverket förhandlat om hur många flyktingar olika kommuner ska ta emot. Kommunförbundet kan således inte ingå för enskilda kommuner bindande avtal på detta område utan bara sätta upp ramarna som varje kommun sedan har att ta ställning till. Gällande andra typer av avtal om ex. ekonomisk sanering är de enskilda kommunernas ansökningar grunden för avtalen vilket leder till att initiativet kommer från de enskilda kommunerna som anser sig vara i behov av den typen av åtgärder. Här är således Svenska kommunförbundets roll än mer begränsad.

Pressen har haft en viss roll genom att sprida information om avtalen och till viss del också vad de innebär och genom att, åtminstone periodvis, sprida kunskap om problemets omfattning och betydelse.

Parlamentets roll

I det svenska systemet med förbud mot ministerstyre, vilket innebär att alla beslut fattas kollektivt av regeringen, har parlamentet en mycket begränsad roll vad gäller avtalen. Riksdagen beslutar givetvis om statsbudgeten, men utifrån dessa generella stadganden och övrig lagstiftning kan sägas att regeringen har stor handlingsfrihet att på egen hand se till att Riksdagens mål uppnås. Riksdagen sätter således upp de allmänna ramarna, men mycket annan kompetens, framförallt om genomförandet, är delegerad till regeringen och i förlängningen till statliga myndigheter. Om regeringen sedan väljer att uppnå Riksdagens mål genom att utfärda regler (förordningar) gentemot kommunerna eller om man gör detta genom avtal brukar inte Riksdagen lägga sig i. Regeringen redovisar dock sina åtgärder till Riksdagen i form av skrivelser på som regel årlig basis.

4.5 **Avtalsuppfyllelse**

Hur utvärderas avtalen

Med det privaträttsliga synsätt som genomsyrar avtalen mellan stat och kommun i Sverige så kan man säga att avtalen har uppfyllts om båda parterna har fullföljt sina åtaganden enligt avtalet. Säger avtalet att en viss kommun ska ta emot 50 flyktingar och 50 flyktingar har mottagits i kommunen så är avtalet uppfyllt och ersättningen utbetalas. Efterhand har man i vissa fall i avtalen stramat upp reglerna så att kommunerna ex. varit tvungna att visa upp en personlig introduktionsplan för varje flykting för att ersättning skulle utbetalas för den flyktingen.

Sanktioner

Sanktionerna ligger sålunda inbyggda i avtalet – utför man inte åtagandet får man inte de ekonomiska ersättningarna.

Även vad gäller de ekonomiska avtalen förefaller måluppfyllelsen varit ganska endimensionell – om kommunernas ekonomiska underskott minskat har avtalet varit uppfyllt.

4.6 **Konsekvenser av avtal/konsultationer**

Klarare arbetsfördelning

Man kan påstå att i den svenska kontexten kommer avtalen i många fall ur en oklar arbetsfördelning mellan stat och kommun. I fallet med flyktingmottagandet är detta klart – staten är ansvarig för att besluta om vilka som får stanna i landet och kommunerna är ansvariga för integrationen av dessa flyktingar. På så sätt kan hävdas att avtalen här lett till en klarare arbetsfördelning. Samtidigt finns den grundläggande oklarheten kvar under ytan. Även på andra områden kan hävdas att det just är den oklara arbetsfördelningen som lett till avtalen – den kommunala ekonomin är ju egentligen just kommunalt beslutad även om den aggregerat kommer att påverka hela den offentliga ekonomin. Till viss del kan man således säga att avtalen bibehåller den oklara ansvarsfördelning som finns på vissa områden mellan stat och kommun – genom avtal

behöver man inte på ett mer genomgripande sätt angripa ansvarsfördelningen.

Överensstämmelse mellan nationella mål och kommunala resurser

Avseende överensstämmelse mellan nationella mål och kommunala resurser så beror svaret i Sverige till stor del på vem man frågar. Staten har i många fall varit mer nöjda än kommunerna. Om vi återigen tar flyktingmottagandet som exempel så har kommunerna under många år hävdat att ersättningarna från staten inte täcker de kostnader som uppkommer, men staten har, i alla fall på senare år, valt att ignorera denna kritik. Avtalen kan på så sätt också i vissa fall användas som ett försvar för staten genom att staten kan säga att kommunerna frivilligt gått med på villkoren genom att teckna avtal.

Verklighetsbilder

Detta kan också ses som ett tecken på att staten och kommunerna i vissa fall har olika verklighetsbilder. Kommunerna ser flyktingar flytta in i deras område och kan inte påverka detta medan staten ser det som en självklar rättighet för alla människor att kunna röra sig fritt inom landets gränser. Inom flyktingmottagandet är dessa olika verklighetsbilder säkerligen en av förklaringarna till de konflikter som uppkommit mellan stat och kommun. Kommunerna upplever det som att ingenting händer och de får ta konsekvenserna av den krassa ekonomiska verkligheten. Således kan man säga att dialogen mellan parterna nog i många fall påverkar verklighetsbilden, men inte alltid responsen som kan bestämmas av andra faktorer som det ekonomiska läget m.m.

Minskar avtalen lagstiftningen?

Såsom tidigare framgått uppkommer avtalen i Sverige till stor del som försöksverksamheter vilka senare ersätts av lagstiftning, avtalen leder då i ett senare skede till ökad lagstiftning. Det kan också vara så att avtalen används för att kunna förverkliga de lagar som redan stiftats, ex. att kommunernas ekonomier ska vara i balans. Avtalen kan också användas som ett alternativ som tas till när inga andra typer av styrning fungerar av

ett eller annat skäl. Detta kan bero på stor osäkerhet, parlamentarisk oenighet eller liknande. Avtalen är således i många fall inte ett förstahandsalternativ utan används när andra typer av styrning inte står till buds.

5 Aftalestyring af kommunernes virksomhed uden for de tre skandinaviske lande

I dette kapitel redegøres kort for aftalestyring af kommunernes virksomhed i (vest)europæiske lande uden for Skandinavien. Med aftalestyring forstås, at regeringen indgår en politisk aftale med landets kommunale organisationer som supplement til styring via lovgivning eller administrativ regulering. Aftalen er politisk i den forstand, at den ikke er juridisk bindende for den enkelte kommune. Når de kommunale organisationer indgår aftalen, forpligter de sig dermed til at forsøge at overtale medlemskommunerne til at efterleve aftalen i praksis. Overholdelsen af aftalen beror dermed i vidt omfang på, hvor solidariske kommunerne er med hinanden, og hvor forpligtet de føler sig af en aftale indgået af deres organisation.

Et naturligt udgangspunkt for at danne sig et overblik over situationen i de øvrige europæiske lande er Europarådets arbejde med at fremme kommunikationen mellem kommuner, amter og centrale myndigheder. I den europæiske Konvention om Lokalt Selvstyre, som Europarådet udarbejdede i 1985, og som er underskrevet og ratificeret af de fleste europæiske lande – herunder de skandinaviske – indgår, at kommuner har ret til at danne sammenslutninger for at fremme deres fælles interesser (Europarådet: artikel 10). Der er altså på fælleseuropæisk niveau taget stilling til, at kommunale organisationer må etableres. Dette er en helt grundlæggende forudsætning for at etablere kommunikation, konsultation og aftalestyring mellem staten og kommunerne. Europarådet har gentagne gange opfordret medlemslandene til at fremme dialogen mellem centrale og lokale myndigheder. Det fremgår direkte af Konventionen om Lokalt Selvstyre (Europarådet: artikel 9), men også af de talrige rapporter, Europarådet udgiver om samspillet mellem centrale og lokale myndigheder (se fx Council of

Europe, 2001: 39).

Ser man herefter først på det helt grundlæggende forhold, om der findes kommunale organisationer i de vesteuropæiske lande, kan det konstateres, at sådanne organisationer er meget udbredte. Det varierer, hvor mange kommunale organisationer der findes i de enkelte lande. Norge er et yderpunkt med kun én organisation, der repræsenterer alle kommunale enheder. I andre lande har de enkelte typer af kommuner eller kommunale aktører hver deres organisation. En beskrivelse af de enkelte europæiske landes kommunale organisationer kan man fx finde i Europarådets skriftserie »Structure and operation of local and regional democracy«. I denne skriftserie udgiver Europarådet jævnligt opdaterede beskrivelser af de enkelte medlemslandes kommunestyrer, herunder hvilke kommunale organisationer der findes. Skriftserien offentliggøres på Europarådets hjemmeside (<http://www.local.coe.int/publications/structure.htm>).

Ser man herefter nærmere på samspillet mellem de kommunale organisationer og de centrale myndigheder i de europæiske lande, er det karakteristisk, at organisationerne stort set alle steder konsulteres af de centrale myndigheder og indgår i relativt faste samspilsmønstre med de centrale myndigheder. Page (1992: 46-47; vores oversættelse) konkluderer således efter en undersøgelse af de kommunale organisationers samspil med de centrale myndigheder i Italien, Storbritannien, Frankrig, Spanien, Norge, Danmark og Sverige:

I hvert land findes der [kommunale] interesseorganisationer, som varetager lokale politiske elitors interesser i landets nationale politiske beslutningsproces. [De kommunale] organisationer bliver som fast praksis konsulteret eller informeret af regeringen, når lovgivning eller andre statslige initiativer skal indføres, ændres eller ophæves.

En anden undersøgelse viser, at de kommunale interesseorganisationer i Tyskland indtager en lignende position (Jaedicke & Wollmann, 1999). Alt i alt kan det dermed konstateres, at det i de nævnte europæiske lande er almindelig praksis at involvere kommunale organisationer i den statslige politiske beslutningsproces. Man kan med andre ord sige, at konsultationsordninger mellem staten og kommunerne er ganske udbredte i Europa.

Ser vi herefter på aftalestyring – som er en meget mere forpligtende og institutionaliseret samspilsform end konsultationsordninger – bliver bille-

det betydeligt mere varieret. Det er undtagelsen, at konsultationsordningerne udvikler sig til egentlige aftalesystemer. Det danske aftalesystem skiller sig her markant ud ved sin grad af institutionalisering og stabilitet over tid – et forhold, som også Europarådet har noteret sig (se fx Council of Europe, 1998; se også Lotz, 1990). I andre lande er aftalestyring enten fraværende eller mere sporadisk forekommende. I det følgende redegøres for erfaringerne med aftalestyring i de tre europæiske lande uden for Skandinavien, hvor man er gået længst i retning af aftalestyring: Storbritannien, Holland og Finland.

I Storbritannien forekom der en form for aftalestyring i 1970'erne. I 1975 etableredes *The Consultative Council on Local Government Finance (CCLGF)*. Rådet bestod af repræsentanter for den britiske regering og repræsentanter for de forskellige kommunale organisationer, *the Association of County Councils (ACC)*, *the Association of District Councils (ADC)*, *the Association of Metropolitan Authorities (AMA)* og *the London Boroughs Association (LBA)*. Som navnet antyder, var kernen i rådets arbejde økonomien i stat-kommune-forholdet. Forhandlinger var centreret om, hvordan kommunernes økonomi kunne samordnes med den statslige økonomiske politik, herunder især spørgsmålet om den årlige fastsættelse af statens økonomiske tilskud til kommunerne og udgiftsstyringen i kommunerne. I den forstand var systemet sammenligneligt med det nuværende danske aftalesystem. Som i Danmark viste det sig svært at holde forhandlingerne til snævert økonomiske forhold. De enkelte sektorområder blev også involveret i forhandlingerne, og regeringens forskellige sektorministre blev inddraget i forhandlingerne. Parterne i rådet indgik ikke formelle aftaler, men statslige tiltag blev drøftet i rådet, inden beslutninger blev taget. På denne måde kan de statslige udspil siges at bero på aftaler, eller i hvert fald ret systematiske sonderinger med repræsentanter for den kommunale sektor. Der var altså som i Danmark tale om politiske aftaler. De enkelte kommuner var ikke juridisk forpligtet af deres organisationers forhandlere. Set fra statens side var de kommunale organisationers rolle at medvirke til at få kommunerne til at efterleve de statslige beslutninger, som organisationerne havde haft indflydelse på gennem deres deltagelse i rådet. Efter den konservative regeringsovertagelse i 1979 svandt rådets betydning drastisk, og staten overgik til mere ensidig styring af kommunerne (Rhodes, 1986:

101-156). Herefter har de kommunale organisationer indtaget en mere traditionel rolle – dvs. et tæt samspil med staten, men ikke egentlig aftalestyring (se fx Leach, 1997).

I Holland er der tradition for nære kontakter mellem regeringen og de hollandske kommuners organisation, *Vereniging van Nederlandse Gemeenten* (VNG). I 1990'erne udviklede samspillet sig til en form for aftalestyring (Dussen, 1993). Ved regeringsskift indgås en aftale mellem den nye regering og VNG, som gælder for hele regeringsperioden, som kan vare op til fire år. I 1999 blev systemet forsøgt intensiveret med en såkaldt »styringsaftale i ny stil« (*Bestuursakkoord Nieuwe Stijl – BANS*). Formålet var at forbedre styringen af kommunernes økonomi og kvaliteten af den offentlige politik, som i vidt omfang føres ud i livet af den kommunale sektor. Aftalerne drejer sig primært om økonomi og sigter mod at inddrage kommunernes økonomi i regeringens økonomiske politik. Omdrejningspunktet er, at statens tilskud til kommunerne skal reguleres i samme takt som statens øvrige udgifter. Ud over økonomi fokuserer aftalerne også på sektorspecifikke forhold og omfatter policytiltag på de enkelte sektorområder. Som i Danmark er aftalerne politiske, dvs. de er ikke juridisk bindende for kommunerne. De skal heller ikke formelt godkendes af VNG's medlemskommuner eller af det hollandske parlament. Men både kommunerne og parlamentet orienteres om aftalen. Aftalen understøttes af halvårslige møder mellem regeringen og VNG, som drøfter den løbende implementering af de enkelte aftalepunkter. Fra regeringssiden er Finans- og Indenrigsministeren faste deltagere, mens øvrige ministre deltager efter behov. Fra VNG deltager formanden og eventuelt øvrige bestyrelsesmedlemmer. Det er hensigten, at der skal indgås en aftale ved hver ny regeringsperiode. Men aftalestyringen fungerer dog ikke helt uden problemer. For tiden overvejer VNG at afbryde samarbejdet med regeringen på grund af dennes planer om at reducere ejendomsskatten, som udgør de hollandske kommuners centrale egenfinansiering. Alt i alt er det hollandske system et eksempel på både en formaliseret konsultationsordning og et aftalesystem. Sammenlignes det hollandske system med det danske system, er den mest iøjnefaldende forskel, at aftaleperioden er forskellig. I Danmark indgås ét-årige aftaler, mens de hollandske gælder for hele regeringsperioden. I Danmark har man flere gange forsøgt at lave flerårige aftaler, men erfaringen har været, at der

hvert år alligevel var behov for en årlig »udmøntningsaftale« af den fler-årige aftale. Det antyder, at det danske system i højere grad har karakter af et egentligt styringsinstrument, som løbende tilpasses, mens det hollandske system mere har karakter af politiske erklæringer om fælles målsætninger.

I Finland foregik der tidligere en form for aftalestyring. Siden midten af 1970'erne har der været jævnlige drøftelser mellem regeringen og de finske kommuners organisationer – som i 1994 lagde sig sammen til *Finlands Kommunförbund* – om rammerne for kommunernes økonomi. Drøftelserne har været fokuseret på udviklingen i kommunernes udgifter, investeringer og personaleforbrug. Frem til midten af 1990'erne mundede drøftelserne ud i aftaler, der blev underskrevet af begge parter, og som fastsatte de generelle rammer for kommunernes økonomiske dispositioner. Aftalerne havde politisk status og var ikke umiddelbart juridisk bindende for de enkelte kommuner. Men aftalerne forpligtede Kommunförbundet til at anbefale medlemskommunerne at respektere de økonomiske rammer, man forhandlede sig frem til. Det finske system havde på denne måde en vis lighed med det danske aftalesystem, men i Finland var systemet snævert fokuseret på økonomi og inddrog ikke i særligt omfang indholdsmæssige forhold på de enkelte kommunale sektorområder. Endvidere vurderede iagttagere, at det finske aftalesystem ikke havde nogen særlig central placering i regeringens samlede styring af kommunernes økonomiske vilkår, men mest af alt fungerede som et forum for udveksling af synspunkter og information (Ståhlberg & Oulasvirta, 1996; se også Oulasvirta, 1993). I midten af 1990'erne blev aftalestyringen opgivet og erstattet af en mindre forpligtende konsultationsordning. Af den finske kommunale styrelseslov fremgår det af § 8, at der skal ske en forhandling mellem repræsentanter for staten og kommunerne af al lovgivning, som vedrører kommunerne. Der er derfor etableret et formelt forhandlingsorgan i Indenrigsministeriets regi under navnet *Delegationen for for Kommunal Økonomi og Forvaltning (KUTHANEK)*. I Delegationen drøftes de af regeringens lovforslag, der vedrører kommunerne, herunder de dele af det finske finanslovforslag, som vedrører kommunernes økonomi. Endvidere drøftes økonomiske analyser og prognoser af den kommunale sektor og det statslige tilskudssystem til kommunerne. Indenrigsministeren er formand for Delegationen, mens formanden for Kommunförbundet er næstformand. Øvrige medlemmer er

de af regeringens ministre, der har kommunale ansvarsområder, samt repræsentanter for Kommunförbundet. Der er således et tæt samspil mellem regeringen og Kommunförbundet i Finland. Men systemet har ikke længere karakter af aftalestyring, men er et eksempel på en ret formaliseret konsultationsordning mellem staten og kommunerne.

Sammenfattende kan det konstateres, at konsultationsordninger mellem de centrale og lokale myndigheder er udbredte i de europæiske lande. I alle landene findes kommunale organisationer, som varetager en væsentlig del af samspillet mellem staten og kommunerne. Det hører til undtagelsen, at konsultationsordninger udvikler sig til aftalestyring. Det er forekommet, men i mere sporadisk omfang. Enten har aftalestyring været kortlivet, mindre dybtgående, eller også har det været afgrænset til ret snævre økonomiske forhold. Det er altså også forekommet, at aftalestyring er gået tilbage til konsultationsordninger. Det danske system, som har været stabilt over tid, og som omfatter både økonomiske og sektorpolitiske forhold, er en undtagelse.

6 Fællestræk henholdsvis forskelle mellem ordningerne i de tre lande

I dette kapitel trækkes linjerne fra de tre foregående landekapitler op, og fællestræk såvel som forskelle opsummeres. I det følgende kapitel angives en mulig forklaring på forskellene i aftale/konsultationsordningerne i de tre skandinaviske lande.

6.1 De kommunale systemer

Kommunerne har i alle tre lande omtrent samme store del af det offentlige forbrug, de har egen skatteudskrivning og valgte lokalpolitikere, men Norge har reelt enhedsskat i kommunerne. I alle tre lande har kommunerne deres egne organisationer (organisation) til at udgøre et kollektivt talerør over for staten og andre parter. Kommunerne har hovedansvaret for levering af velfærdstjenester på de store områder: skoler, socialområdet, ældre, samt har myndighedsopgaver og forsyningstjenester. De store velfærdsopgaver er i hovedtræk de samme for kommunerne i de tre lande. Den største forskel er, at Norge for nyligt har fået lagt sygehusene under staten (fra fylkeskommunerne).

Det kommunale selvstyre tillægges værdi i alle tre lande.

Alle landene har udligningsordninger mellem rige og fattige kommuner, og der er et tæt samspil mellem kommunerne og staten, omend formen for samspillet er forskellig i de tre lande.

Kommunernes selvstyre er stærkere grundlovssikret i Sverige end i Danmark. I Norge er kommunalt selvstyre ikke grundlovssikret, og det er omdiskuteret, hvad det betyder i praksis. Nogle mener, at det er irrelevant.

Kommunenes Sentralforbund har grundlovsforankring som mål. Ordningen med kommunalt selvstyre er dog blevet en central del af det politiske og forvaltningsmæssige system i Norge (Bernt, Overå og Hove 2002, s. 24).

Kommunernes størrelse efter gennemsnitligt indbyggerantal er størst i Sverige (ca. 30.000), dernæst Danmark (ca. 19.000), og mindst i Norge (ca. 9000). Antallet af kommunerne i Norge er næsten det dobbelte af antallet i henholdsvis Danmark og Sverige.

Det gennemsnitlige antal indbyggere per folkevalgt politiker er godt 1000 i Danmark, knap 700 i Sverige og godt 300 i Norge. Det relativt store antal indbyggere per folkevalgt i Danmark afspejler de relativt små kommunalbestyrelser i danske kommuner.

Fordelingen af kommunernes løbende indtægter i de tre lande viser, at overførslerne fra staten er betydeligt større i Norge end i Sverige og Danmark (Bidsted 1997).

Opsummerende kan man sige, at Norges kommuner er i betydeligt højere grad underlagt statslig styring end svenske og danske kommuner. I Sverige øver staten sin indflydelse på kommunerne via andre midler end aftaler.

6.2 **Aftale/konsultationssystemet**

Den historiske udvikling bag aftalesystemet

Aftalesystemet har langt den længste tradition i Danmark, med rødder tilbage til 1970'erne, og med et aftalesystem, der har været stort set uændret siden 1990. I Sverige kan aftalerne vanskeligt tidsbestemmes historisk, da de ikke er institutionaliseret som i Danmark og Norge. I Norge har man haft konsultationslignende møder siden 1997 og møder i mere fastlagte rammer siden 2000.

Aftalernes/konsultationernes grundlag og karakter

I såvel Norge som Danmark er de statslige aktører i aftale/konsultationsprocessen fra de sektorovergribende ministerier/departementer (Indenrigs- og Finansministeriet) og med fagministerierne som mere perifere deltagere. De kommunale aktører udgøres af de kommunale foreninger som kol-

lektive aktører på kommunernes vegne. I begge lande er aftalerne tidsmæssigt og indholdsmæssigt koblet til statens budget på den ene side og til kommunernes budget på den anden side.

Aftalerne/konsultationerne er ikke bindende for enkeltkommuner, da de kommunale foreninger ikke kan binde deres medlemskommuner.

Kommunernes organisationer har forskellig kontakt med medlemskommunerne i forbindelse med aftaleprocessen. I Norge inddrages kommunalpolitikere og rådmænd gennem mødevirksomhed i hvert fylke og gennem pjecer og oplæg fra Kommunenes Sentralforbund. Også embedsmandsniveauet inddrages ved rådmændene (kommunaldirektørerne). I Danmark er der ganske omfattende aktiviteter for at holde kontakt med baglandet, og dertil kommer, at KL følger op på aftalerne ved en runde til kommuneforeningerne rundt omkring i landet.

I Sverige varierer kontakten mellem Kommuneforbundet og de enkelte kommuner fra spørgsmål til spørgsmål.

I Danmark og Norge vedrører aftaler/konsultationer alle sektorer i kommunerne, både den samlede kommunaløkonomi og enkeltområder. I Sverige vedrører aftalerne enkelte områder, fx indvandrere.

Aftalernes/konsultationernes tekniske grundlag er i hovedtræk det samme i Danmark og Norge. Med den forskel, at i Norge har man igennem flere årtier haft et særligt udvalg, som ledes af en uafhængig formand til at producere og sammenstille talgrundlaget for den kommunale økonomi.

Konsultationernes detaljeringsniveau er i Norge større end i Danmark, hovedsageligt fordi Norge behandler flere sektorspecifikke emner i konsultationerne.

6.3 **Aftalernes/konsultationernes gennemførelse**

Aftale/konsultationsprocessen i Danmark og Norge har flere lighedspunkter, men også markante forskelle. Begge lande har mødevirksomhed på to niveauer: på politisk niveau, hvor statsråder/statssekretærer/ministre deltager med politisk valgte i de kommunale foreninger (Kommunenes Sentralforbund og KL). Et sekretariat betjener forhandlingsmøderne. Begge lande har parallelt med forhandlingsforløbet bilaterale kontakter mellem de kom-

kommunale foreninger og enkelte departementer, hvor sager afklares og forberedes inden selve aftalemøderne.

Den mest iøjnefaldende forskel er, at det danske aftalesystem har fungeret så mange år, at man har etableret bestemte rutiner, som ganske vist justeres og udvikles over årene, men som er opbygget med en særlig aftalekultur, som ganske langt respekteres af parterne. Og som er tilknyttet institutionelle interesser i aftalesystemet. Endvidere har de topadministrative nøglepersoner fra både KL og fra Indenrigsministeriet været de selv samme personer i over 15 år. Det betyder også, at aftaleforløbet er velkendt i regeringen, Folketinget og i det kommunale bagland (de enkelte kommuner). I Norge er konsultationssystemet fortsat ganske nyt, selv om man de sidste tre år har fået lagt nogle rutiner ind og etableret et sekretariat. De norske kommuner står antagelig mere famlende over for den form for forhandlinger på centralt niveau, som de ikke er vant til.

En anden hovedforskel er, at de danske aftaler kommer frem til klare, kontante resultater, som man efterfølgende kan følge op på og vurdere, om aftalen blev overholdt. Det er ikke tilfældet i Norge.

I Sverige er aftaler mellem stat og Kommuneforbundet afgrænset til specifikke sektorområder.

Forhandlingsforløbet er i Danmark præget af reelle forhandlinger mellem »ligeværdige« parter. I Norge har forløbet karakter af orienteringer og drøftelser, hvor staten orienterer om, hvad den vil gøre, mens Kommunenes Sentralforbund kommer med sine bemærkninger hertil. I Sverige kan der i perioder forekomme forhandlingssituationer, især når også kommunesiden har ressourcer at forhandle med.

Forhandlingsprocessen er relativ åben i alle tre lande. Det er påfaldende, at opmærksomheden over for aftalesystemet er langt større i Danmark end i Norge og Sverige.

6.4 **Opfyldelse af aftaler/konsultationer**

Det er muligt i Danmark klart at vurdere, om aftalerne er opfyldt, og det har de været i varierende grad gennem årene. I Norge er det ikke muligt, grundet konsultationernes mere uklare resultater. I Sverige er resultaterne

ofte indbygget i selve processen så at sige på den måde, at enkeltkommuner ikke får betaling, hvis de ikke yder det aftalte.

Sanktioner

Sanktioner er i praksis kun relevant for Danmark, hvor staten gennem årene har betjent sig af forskellige sanktioner gående fra at pålægge kommunerne budgetrevision til at reducere bloktilskuddet for enkeltkommuner. Sanktioner er et betydeligt diskussionspunkt i Danmark.

6.5 Konsekvenser af aftaler/konsultationer

Opnås en klarere arbejdsdeling mellem kommuner og stat?

I alle tre lande udspringer aftalerne/konsultationerne af, at der er en opgavedeling mellem de lokale og centrale myndigheder, og en afhængighed mellem stat og kommuner. I Danmark er det parternes synspunkt, at aftalerne er et middel til at bibeholde et kommunalt niveau med et vist selvstyre, fordi alternativet ellers er detaljeret regulering fra statens side direkte rettet mod de enkelte kommuner.

I Norge har man vanskeligt ved at vurdere virkningerne af konsultationerne, som man har haft en så kort årrække.

I Sverige er der specifikt på områder, som ikke er lovreguleret, blevet en mere klar arbejdsdeling.

Opnås bedre overensstemmelse mellem nationale mål og kommunale ressourcer?

I Danmark er meningerne delte. Man har argumenteret for, at aftalerne har svækket statens muligheder for at føre sektorpolitik over for kommunerne. På den anden side har kommunernes foreninger gennem aftalerne anerkendt regeringens nationale mål over for kommunerne.

For Norge og Sverige er det ikke muligt at besvare spørgsmålet.

Opnås bedre overensstemmelse i virkelighedsforståelsen mellem stat og kommunesektor?

Virkelighedsforståelsen drejer sig især om at forstå de forskellige økonomiske overvejelser, som henholdsvis staten og kommunesektoren gør sig,

og baggrunden herfor. Både i Danmark og Norge er vurderingerne, at konsultationer/aftaler har ført til en mere fælles opfattelse af disse forhold.

For Sverige kan spørgsmålet ikke besvares.

Bidrager konsultationer til at forenkle/forebygge lovregler og reducere den statslige styring af kommunerne i øvrigt?

I Danmark er vurderingen: »ja«, det er også en af hovedbegrundelserne for i det hele taget at have aftalesystemet – set fra KL's side. Det samme synspunkt gør sig gældende i Kommunenes Sentralforbund i Norge.

Effekter på udgiftsudviklingen

I Danmark er vurderingerne ikke sammenfaldende, men nogle vurderinger peger på, at aftalerne medvirker til, at kommunerne holder igen med udgifterne.

For Norge og Sverige er det ikke muligt at besvare spørgsmålet på grund af konsultationernes karakter i de to lande.

Kommunal ensartethed/variation

I Danmark er parternes vurdering, at den større ensartethed ikke skyldes aftalesystemet, men andre faktorer.

For Norge og Sverige er det ikke muligt at besvare spørgsmålet.

7 Möjliga förklaringar till skillnaderna i system mellan länderna

I föregående kapitel har likheter och skillnader mellan de tre länderna presenterats och diskuterats. Detta kapitel presenterar möjliga förklaringar till skillnaderna i ordning mellan länderna.

Givetvis är detta en mycket komplex fråga många möjliga förklaringar kan finnas och det synes oss omöjligt att bevisa vilken som är den riktiga.

Tänkbara förklaringar kan ta sin utgångspunkt i ex.

- Olika objektiva behov av styrning i de olika länderna. Vilket direkt leder till frågan om det finns något sådant som objektivt behov.
- Olika kommunala organisationsprinciper.
- Olika alternativa styrningsmöjligheter för staten
- Olika traditioner för samarbete mellan kommunerna och mellan kommunerna och staten i de olika länderna
- Olika strukturella skillnader mellan kommunerna och olika spridning av dessa inom länderna.

Trots alla svårigheter med bevisningen o.s.v. har vi valt att redovisa förklaringarna utifrån ett resursperspektiv då vi anser att detta ger en bra överblick över skillnaderna och ger en tänkbar förklaringsmodell.

7.1 Ett resursperspektiv

För att göra detta väljer vi att ta utgångspunkt i de i tidigare kapitel diskuterade olika typerna av resurser för att se om vi här kan hitta någon väg till systematisk förklaring. Texten inleds med en mer teoretisk

genomgång av resurserna för att sedan analysera varje resurs utifrån ett komparativt perspektiv av de tre länderna.

Hypotesen är således att förklaringen till olikheter i system kan ligga i att staten och kommunerna i de olika länderna besitter olika mycket resurser. Om kommunerna i ett land har mindre av flera resurser kommer de att ha svårare att påverka staten än kommunerna i ett annat land. Maktbalansen mellan stat och kommun kommer således att bestämmas av resursfördelningen mellan aktörerna. Relationen mellan stat och kommun påverkas då av vilka resurser som staten respektive kommunerna har respektive saknar och hur mycket den andre parten behöver dessa resurser (Bengtsson 2002).

Den första typen av resurs är auktoritetsresurser – legala och hierarkiska resurser – vilka handlar om tvingande makt, att genom lagar och förordningar utföra funktioner och service. Här kommer parlamentets roll som högsta beslutsfattare i landet in, det är bara det som kan stifta lagar (Rhodes, 1981 s. 100-101, Rhodes, 1988, s. 110). De viktigaste auktoritetsresurserna för stat-kommun-relationen är givetvis de lagar och regler som avser den kommunala organisationen och verksamheten, ytterst handlar det här om sambandet mellan kommunens makt och dess ansvar. Denna typ av resurser ligger i princip utanför kommunernas kontroll och är således mycket svåra för kommunerna att påverka, åtminstone på kort sikt (även om kommunerna naturligtvis kan försöka påverka statsmakterna att öka deras självstyrelse) (Pierre och Montin, 1991, s. 19, 22; Pierre, 1994, s. 139).

Den andra typen av resurser är finansiella resurser, vilka avser inkomster som offentliga organisationer får från skatter, avgifter och andra externa inkomstkällor, alltså hur verksamheten finansieras och vilken typ av styrning som denna finansiering är förbunden med. Staten har många olika finansiella vapen att tillgå för att på så sätt påverka kommunernas handlande. Givetvis är statsbidragen och de regler som omger dessa en viktig påverkansmöjlighet för staten. Kommunerna kan mobilisera finansiella resurser från i princip två håll: uppifrån – från staten (statsbidrag) eller nerifrån – från medborgarna (genom skatter och avgifter). En hög andel finansiering genom statsbidrag gör att det är en stor del av inkomsterna som är svåra att påverka (Pierre och Montin, 1991, s.

20, 23-24; Rhodes, 1981, s. 100-101). Staten kan här sägas ha en tveeggad inställning till det kommunala ekonomiska handlingsutrymmet. Samtidigt som man vill ha stabila kommunala ekonomier som kan ge medborgarna en bra service vill man begränsa tillväxten av den kommunala sektorn (med höjningar av kommunalskatten som följd) (Pierre, 1994, s. 154).

Ytterligare en typ av resurs är politisk. Denna typ av resurs är å ena sidan kommunernas kapacitet att fatta beslut och å andra sidan den politiska styrningen av kommunernas verksamheter. De politiska resurserna handlar bl.a. om legitimitet, vilket ytterst följer av deltagande i beslutsfattandet och möjligheten att få folkets stöd i olika frågor. För den offentliga sektorn kommer legitimiteten i sista hand från medborgarnas möjlighet att välja representanter i allmänna val. Denna direkta legitimitet har både staten, genom riksdagen och parlamentarismen, och kommunerna, genom att beslutsfattarna väljs av medborgarna. Genom val kan kommunerna tala för sina medborgare i området (Pierre, 1994, s. 142; Rhodes, 1981, s. 100-101; Rhodes, 1988, s. 114).

Organisatoriska resurser, vilka är den fjärde typen av resurs, avser tillgången på personal, kunskap, byggnader, material m.m. Det viktiga här är om man kan agera själv eller om man är beroende av någon annan utförare (Rhodes, 1988, s. 116).

Den sista typen av resurser är informationsresurser, vilka är liktydiga med den information och expertis som olika aktörer har. Det handlar med andra ord om tillgången på och insamlandet av fakta och hur denna används. Här har staten ofta en viktig roll då den är central för alla politikområden (Rhodes, 1981, s. 100-101; Rhodes, 1988, s. 115). Kommunerna är dock den aktör som har den ursprungliga informationen om exempelvis genomförande.

Sammanfattningsvis kan generellt sägas att staten har ett övertag när det gäller de legala, politiska och finansiella resurserna. Hur stort detta övertag är varierar dock. Åtminstone potentiellt kan kommunerna tänkas ha ett övertag när det gäller informationsresurser och organisatoriska resurser (Rhodes, 1988, s. 116). Dessa resurser utgör aktörernas maktbaser. Till stor del är de strukturellt givna vad gäller formen. När det gäller innehållet kan aktören däremot till väsentlig del påverka resurserna.

7.2 En jämförelse mellan Danmark, Norge och Sverige

Låt oss ta utgångspunkt i dessa resurser för att se om vi inom dessa kan förklara de skillnader i system som finns mellan länderna.

Förklaringar utifrån auktoritetsresursen

Här finns en stor skillnad som kan vara en förklarande faktor nämligen att det kommunala självstyret i Norge saknar grundlagsskydd. Så som diskuterats i föregående kapitel är de omdiskuterat vad detta betyder i praktiken, vissa menar att det är irrelevant medan andra arbetar hårt för att åstadkomma ett grundlagsskydd, men formellt är det en viktig skillnad. Detta innebär att de norska kommunerna torde stå svagare gentemot staten än vad som är fallet i de andra länderna. Även mellan Danmark och Sverige finner man här en skillnad då det förefaller vara så att grundlagsskyddet i Sverige är en viktigare garant än i Danmark. I Sverige finns det kommunala självstyret fastslaget redan i Regeringsformens 1 kap. 1§ om statsskickets grunder: »All offentlig makt i Sverige utgår från folket. Den svenska folkstyrelsen bygger på fri åsiktsbildning och på allmän och lika rösträtt. Den förverkligas genom ett representativt och parlamentariskt statsskick och genom kommunal självstyrelse. Den offentliga makten utövas under lagarna.« Detta ska då jämföras med Danmark där det finns ett grundlagsskydd, men där den kommunala självstyrelsen sker »under statens tillsyn«.

En möjlig förklaring till skillnaderna i system kan således ligga i grundlagsskyddet. I länder med ett grundlagsskydd är det inte möjligt för staten att genom lag hur långt som helst begränsa kommunernas handlingfrihet. I Sverige har staten genom lagstiftning vid ett par tillfällen försökt begränsa det ekonomiska handlingsutrymmet för kommunerna genom ex. skattestopp men konstitutionsutskottet (det riksdagsutskott som bereder grundlagsärenden) och lagrådet (bestående av domare som opartiskt granskar nya lagars överensstämmelse med befintliga lagar) har här mycket tydligt påpekat att tillfälliga sådana lösningar kan vara acceptabla, men att en permanent lagstiftning skulle strida mot grundlagen.

Således kan kommunerna i Sverige alltid höja skatten även om staten kan lagstifta på andra områden. På samma sätt har även den kommunala självstyrelsen i Danmark ett grundlagsskydd som kan ha bidragit till att den kommunala ekonomin regleras genom frivilliga avtal och inte genom lagstiftning. Frågan är då varför det finns avtal i Danmark och inte i Sverige, där det bara finns informella överläggningar mellan stat och kommun i samband med budgeten. Svaret ligger kanske i att det svenska grundlagsskyddet leder till att avtal av den danska typen skulle vara grundlagsstridiga i Sverige och att det viktiga kanske inte är om grundlagsskydd finns eller inte utan vilka praktiska implikationer det har. I så fall kanske det är så att det är Sverige som skiljer ut sig och att det finns större likheter i detta avseende mellan Norge och Danmark. Denna typ av avtal skulle knappast ses med blida ögon från de svenska kommunernas sida – om de var frivilliga, hur många skulle då skriva på, vilka skulle incitamenten vara? Låt oss återkomma till detta senare.

En annan aspekt av auktoritetsresursen är den allmänna lagstiftningen kring kommunernas verksamhet. Även här verkar de norska kommunerna generellt vara mer begränsade i sitt handlingsutrymme genom att det finns lagbaserad styrning med kontroll av kommunala aktiviteter, godkännande av kommunala beslut m.m. I Sverige finns en hel rad speciallagar som lägger upp miniminivåer för kommunernas aktiviteter inom olika sektorsområden. Dock finns det relativt lite styrning av hur detta ska uppnås. Samtidigt har de svenska kommunerna också en möjlighet att på eget initiativ, frivilligt, utföra aktiviteter inom andra sektorer. På samma sätt finns det vissa frivilliga/ej lagbundna uppgifter för kommunerna i Danmark.

Det kommunala handlingsutrymmet generellt vad gäller auktoritetsresurser förefaller vara större i Sverige och Danmark än i Norge. De norska kommunerna är mer begränsade av auktoritetsresurserna än Sverige och Danmark och har svårare att bjuda till motstånd än i de andra länderna då de inte har något grundlagsskydd att luta sig mot. I Sverige har bevisligen flera gånger grundlagsskyddet haft en återhållande verkan på staten lagstiftningsvilja.

Förklaringar utifrån den finansiella resursen

Även här ser vi relativt stora skillnader mellan länderna. Vad gäller finansiering har de svenska kommunerna störst andel av egen finansiering från skatter. Norge är det land som har minst (och kommer att ha minst även om man uppnår sitt mål med 50% egenfinansiering), Danmark intar en mellanposition. På motsvarande sätt har Norska kommuner störst andel finansiering från staten med 41% av intäkterna från någon typ av statsbidrag, medan siffrorna för Sverige är 12% och för Danmark ca 25%. De svenska kommunerna har således en betydligt större ekonomisk frihet än Norge. Danmark intar en mellanposition. För att ytterligare förstärka denna skillnad finns det i Norge också öronmärkta bidrag, vilket också börjat växa fram i Danmark sedan 70-talet. I Sverige har utvecklingen gått på andra hållet då öronmärkta bidrag avskaffades i början av 1990-talet.

Mellan Sverige och Danmark finns en stor likhet avseende skattesatserna. Här betalar invånarna ungefär lika mycket i kommunalskatt. En punkt där Norge på ett tydligt sätt skiljer sig från de andra länderna är att i Norge har alla kommuner (i alla fall i praktiken) samma skattesats medan dessa varierar från kommun till kommun i de övriga två länderna.

En annan skillnad mellan Sverige och Norge rör den kommunala sektorns ekonomiska resultat. Detta kan exemplifieras med en ögonblicksbild. Medan kommunerna i Sverige under 2001 hade 4,7 miljarder skr i överskott var underskottet i Norge 9,2 miljarder nkr. Det ska dock i detta sammanhang påpekas att de svenska kommunerna utsatts för mycket hårda besparingar för att uppnå detta vilket inte varit fallet på samma sätt i Norge.

Lite tillspetsat kan man säga att i Norge är staten rik och kommunerna fattiga vilket också kan att påverka andra resurser som den politiska då bristande ekonomiska möjligheter riskerar till att leda till mindre legitimitet hos befolkningen.

Sammantaget pekar dessa ekonomiska indikatorer i samma riktning. Kommunerna i Sverige är avsevärt mer oberoende av staten ekonomiskt än vad som är fallet i Norge. Danmark återfinns i en mellanposition. Detta innebär att det är svårare för staten i Sverige att påverka kommunerna ekonomiskt. Visst vill de svenska kommunerna få bidrag från staten men de är inte lika beroende av dessa som är fallet i Norge. I Sverige har kommunerna då en helt annan möjlighet att bestämma över sin egen

ekonomi, hur mycket som ska användas och till vad än vad som är fallet i Norge.

Här framträder således ett mönster. De norska kommunerna är svagare gentemot staten både finansiellt och legalt än vad som är fallet i Sverige och Danmark. Således har de norska kommunerna ett mycket sämre utgångsläge i sina relationer med staten än vad som är fallet i grannländerna. Dertil kommer, at Norges oljepenge frister de nationale politikere til at anvende penge på deres høje ambition på kommunernes vegne.

Förklaringar utifrån politiska resurser

Låt oss gå vidare och studera kommunernas politiska resurser i de tre länderna. Här kommer storleken på kommunerna att till viss del spela in. Ju större kommuner ju mer politisk handlingskraft kan finnas. Hur ser då storleken på de tre ländernas kommuner ut? De svenska kommunerna är störst både geografiskt och befolkningsmässigt. Mediankommunen i Sverige har 15000 invånare. I Danmark har mediankommunen 10 000 invånare. De minsta kommunerna finns i Norge där mediankommunen har mindre än 5000 invånare. Större kommuner ger politikerna större möjligheter att fatta beslut. Med andra ord torde de politiska resurserna vara störst i Sverige och minst i Norge med Danmark i en mellanposition.

Politiska resurser handlar ytterst om relationen mellan väljare och valda. Ofta utgås det från att större kommuner skapar större avstånd mellan väljare och valda. Detta stämmer dock inte helt om man undersöker våra tre länder. Empiriskt är det här Danmark som har störst avstånd då det här går 1000 medborgare per folkvald. Norge har minst avstånd med 300 medborgare och Sverige ligger däremellan. Trots att de svenska kommunerna är mycket större än i de andra länderna så avståndet således här mindre än i Danmark. I Norge er valgdeltagelsen ved kommunale valg for nedadgående og var sidst 58%, hvilket er den laveste i Skandinavien.

Politiska resurser är till stor del beroende av legitimitet. Denna kommer ur val – i alla tre länderna finns det direkta val vart fjärde år till kommunernas beslutande församlingar. Formellt finns det således ingen skillnad i politisk legitimitet i de tre länderna. Valdeltagandet varierar dock mellan de tre länderna – det är högst och stabilt i Danmark och lägst och

minskande i Norge, Sverige intar här en mellanposition. Detta skulle kunna ses som en indikation på att kommunerna i Danmark har högre legitimitet hos befolkningen än vad som är fallet i Norge. Det är också intressant att i detta sammanhang notera att i Sverige är valdagen genomsam för både riksdag, landsting och kommun vilket inte är fallet i de andre länderna. Dette skulle kunna tolkas som att det i Sverige finns en större bindning mellan nationell och lokal politik.

Vad gäller den reella legitimitet som kommunerna har är det svårt att uttala sig om då detta kräver andra typer av material än de som använts i den här rapporten. Två alternativa hypoteser är här möjliga. Den ena är att legitimiteten ökar med större kommuner då invånarna blir mer medvetna om den kommunala nivån och dess agerande ju handlingskraftigare de är. Den andra hypotesen skulle kunna vara att legitimiteten minskar med ökande storlek då detta leder till ett större avstånd mellan väljare och valda representanter. Vilken av dessa hypoteser, om någon, som är den riktiga kan vi här inte uttala oss om. Den politiska resursen förtjänar att problematiseras.

Förklaringar utifrån organisatoriska resurser

Även vad gäller organisatoriska resurser har kommunernas storlek en avgörande betydelse. Ju större kommuner ju mer organisatoriska resurser kan kommunerna besitta. I Sverige var det ett uttalat mål med kommunsammanslagningarna i början av 1970-talet att kommunerna skulle bli större så att de kunde få mer organisatoriska resurser och större uppgifter att utföra. Stora organisatoriska resurser hos kommunerna ger således kommunerna ett större självbestämmande och gör det svårare för staten att detaljstyra kommunerna. Således kan vi återigen finna mönstret med Norge och Sverige som två ytterpunkter och med Danmark som ett mellanliggande fall.

En annan variabel att titta på i detta sammanhang är hur stora skillnader som finns mellan olika kommuner i samma land. Här framstår ett mönster genom att Sverige med sina relativt få kommuner, men med störst yta är det land där skillnaderna mellan kommunerna i storlek, geografi och resurser är störst. Detta leder till att det är svårare för Svenska kommunförbundet att representera sina kommuner än vad som är fallet för

kommunförbunden i de andra länderna där likheterna mellan kommunerna är större. Svenska kommunförbundet har då svårare att driva sina argument då kommunkollektivet inte alltid är överens – det som kan vara bra för vissa kommuner kan vara dåligt för andra och vice versa. Även i Norge kan dessa problem spåras, även här är kommunerna mycket olika och situationen kompliceras här av att Kommunernas Sentralförbund representerar både kommuner och fylken vilket ökar diversiteten avsevärt. Således borde kommunförbundet i Danmark ha den lättaste representationsrollen av organisationerna i de tre länderna.

Ett sätt att illustrera det här med organisationsresurser är genom att studera hur staten organiserat sin styrning av kommunerna. I Norge finns ett departement, Kommunal- og regionaldepartementet, som har detta som en av sina huvudsakliga uppgifter. I Danmark har man valt organiseringen med ett inrikesdepartement. I Sverige finns inget liknande departement utan sektorsområdena sköts av respektive sakdepartement och övergripande kommunala frågor av finansdepartementet. Detta skickar signaler om att styrningen av kommunerna är olika viktig i de olika länderna. Viktigast är den då i Norge och minst viktig i Sverige med, återigen, Danmark där emellan.

Förklaringar utifrån informationsresurser

Informationsresurser kan även de påverka relationen mellan stat och kommun. Till viss del hör denna resurs samman med de organisatoriska resurserna – ju fler uppgifter som utförs av kommunerna ju mer information besitter kommunerna. Större kommuner har mer resurser för genomförande och därigenom mer information om verksamheter än mindre. Således kommer storleksmönstret som diskuterats angående de föregående två resurserna att spela in även här.

7.3 Slutsatser

Som vi har sett är de svenska kommunerna större, har starkare grundlagsskydd, har större andel egenfinansiering, större organisation och mer information än sina nordiska grannar. Norska kommuner har på, i princip, alla punkter ett sämre utgångsläge för sina relationer med staten.

De danska kommunerna finns mitt emellan med ett grundlagsskydd men mindre egenfinansiering och mindre enheter.

Vad leder detta resonemang till då det gäller avtalen mellan stat och kommun i de nordiska länderna? Vad vi här har velat göra är att illustrera maktbalansen mellan stat och kommun i de tre länderna. De svenska kommunerna står mycket bättre rustade att möta staten än vad som är fallet i Norge. Den norska staten kan i mycket högre utsträckning styra kommunerna vilka inte har särskilt mycket att sätta emot. Detta kan förklara varför förhandlingarna är mer begränsade i Norge – varför förhandla när staten i stor utsträckning kan bestämma själv? Förhandlingar bygger ju på att båda parter vill komma överens för att det gynnar deras intressen. Här är det staten som har mer av alla resurserna än vad som är fallet i de andra länderna.

I Sverige å andra sidan är kommunerna så starka att de inte låter sig påverkas i så stor utsträckning av staten. Man sitter säkert med sitt grundlagsskydd, egenfinansiering o.s.v. Maktbalansen mellan stat och kommun är här en helt annan med betydligt mer resurser på kommunernas sida vilket leder till att det blir svårt för staten att komma med trovärdiga hot som på något väsentligt sätt skulle beskära kommunernas kompetens eller ekonomiska ramar. Med andra ord anser sig kommunerna sitta säkert och vill därför inte förhandla i övergripande frågor och binda sig gentemot staten.

Grundförutsättningarna för de svenska kommunerna i relationerna med staten är bättre än i de andra länderna även om kritiken från kommunerna och deras förbund mot vissa generella statliga ingripanden inom framförallt det ekonomiska området varit hård. Detta gäller både finansieringsprincipen som kommunerna inte anser att staten efterlever och ökad användning av öronmärkta statsbidrag.

Däremot förekommer förhandlingar inom enskilda sakområden – ofta för att få kommunerna att handla som staten vill mot ekonomisk ersättning. Detta sker ofta på områden som inte är lagreglerade av en eller annan anledning eller där staten vill att ersättningen bara ska komma vissa kommuner till godo. Här kommer också kommunförbundets begränsade roll in – kommunerna vill gärna samarbeta genom kommunförbundet, men inte mer och därför är kommunförbundets roll och kompetens begränsad.

De svenska kommunerna anser sig vara tillräckligt starka på egen hand och samhörigheten i ett kommunkollektiv är begränsad. Därför begränsas vid exempelvis budgetarbetet kommunförbundets roll till att vara en intresseorganisation som för fram kommunernas åsikter i allmänna överläggningar utan att några avtal kommer till stånd.

I Danmark däremot finns en maktbalans som manar till förhandlingar. Staten kan inte bara bestämma över kommunerna som har för mycket resurser för att det ska vara möjligt. Samtidigt känner sig kommunerna inte tillräckligt säkra på sin position för att göra som de själva vill. Resultatet blir då förhandlingar då detta gynnar båda parter – staten kan få överblick över den kommunala ekonomin och kommunerna kan se till att deras självstyrelse inte inskränks. Kommunförbundet i Danmark får här en starkare och viktigare roll som representant för kommunerna. Detta torde också leda till att kommunerna ser sig som en del av ett kollektiv. Genom att samarbeta blir kommunerna starkare och kommunkollektivet kan bättre få gehör för sina önskemål.

Här har nu presenterats och diskuterats en möjlig förklaringsmodell. Det är inte den enda möjliga utan en bland många, men den som vi fann hade störst förklaringsförmåga utifrån det material som förelåg i vår studie. Möjligheterna är många och svaret är inte bara ett och förhoppningsvis återfinns åtminstone delvis en förklaring i det här kapitlet. Att förklara variationer mellan länder är dock aldrig lätt – inte ens när det som här rör sig om grannländer.

8 **Forslag til strategier for at udvikle den norske ordning**

I modsætning til nordmænd med intimt kendskab til den norske konsultationsordning og dens nærmere kontekst har forfatterne til nærværende rapport i sagens natur et langt mindre dybtgående kendskab til de norske forhold. Vi har derfor taget udgangspunkt i træk ved den danske aftaleordning, som, vi mener, kan være til inspiration ved videreudvikling af ordningen i Norge.

Der foreligger i øvrigt anbefalinger fra et norsk konsulentfirma til Kommunenes Sentralforbund om udvikling af konsultationsordningen i aftalebaseret retning. Disse anbefalinger vil ikke blive refereret eller kommenteret her, men der henvises til rapporten (Econ 2002, ss. 47ff).

8.1 **Forholdet mellem Kommunenes Sentralforbund og medlemskommunerne og intern kapacitet**

En overgang fra et konsultations- til et aftalesystem vil øge vigtigheden af den kommunale organisations samspil med staten. Det vil derfor også i endnu højere grad blive centralt at sikre et højt informationsniveau og legitimitet i forholdet mellem Kommunenes Sentralforbund og medlemskommunerne. Ellers kan det blive vanskeligt at sikre opbakning fra medlemskommunerne og at fremstå som en troværdig forhandlingspartner udadtil. Er de institutionelle forudsætninger herfor til stede internt i Kommunenes Sentralforbund? I Danmark kan det konstateres, at KL afsætter ganske betydelige ressourcer til samspillet med medlemskommunerne med

henblik på at opnå opbakning fra medlemskommunerne, opnå intern legitimitet, sikre et højt informationsniveau og dialog med medlemskommunerne om samspillet med staten. Dette indebærer også opfølgning på aftalerne ude i kommunerne fra kommuneorganisationens side. Varetagelsen af forholdet til medlemskommunerne er beskrevet i kapitlet om den danske ordning.

Det danske KL bruger betydelige ressourcer på samspillet med deres medlemskommuner. Spørgsmålet er, om det norske Kommunenes Sentralforbund internt er tilstrækkeligt rustet kapacitetsmæssigt til at varetage den ganske omfattende kontakt med baglandet, og om de kan honorere de krav, det stiller til analysekapacitet for at kunne indgå i forhandlingerne.

Såfremt der ønskes etableret en aftaleordning mellem staten og Kommunenes Sentralforbund i Norge, må det anbefales, at Kommunenes Sentralforbund overvejer, i hvilket omfang de interne institutionelle forudsætninger i organisationen er til stede for et sådant samspil med staten.

8.2 **Hvad kan Kommunenes Sentralforbund tilbyde staten?**

Aftaler indgås mellem to parter, der begge kan få udbytte heraf. Har staten (regeringen – Stortinget) brug for Kommunenes Sentralforbund? I dansk sammenhæng er regeringen interesseret i at indgå aftaler med KL af bl.a. følgende grunde:

- KL kan tilbyde regeringen en vis kontrol med medlemskommunernes skatteudskrivning, som i Danmark er fri.
- KL kan give regeringen – som i en dansk sammenhæng som regel er en mindretalsregering – opbakning i forhold til Folketinget.
- KL kan bidrage med information i forbindelse med udformning af nye tiltag og dermed sikre en bedre kvalitet af den offentlige politik.
- Involvering af KL kan give nye tiltag en højere grad af legitimitet.
- Involvering af KL kan gøre det lettere at implementere nye tiltag.

Såfremt aftalestyring skal etableres i Norge, kan det anbefales at klargøre, hvad Kommunenes Sentralforbund reelt kan tilbyde regeringen.

8.3 Tillid mellem parterne

Forhandlinger og aftaler indgås bedst mellem parter, der har en form for ligeværdig relation, om end ikke helt samme magtressourcer. Derfor er det et vigtigt element, som nævnt ovenfor, at få afklaret, hvad Kommunernes Sentralforbund kan tilbyde staten.

Den danske aftaleordning er bygget op over tre årtier, og stabiliteten i de deltagende parter, ikke blot organisatorisk, men også på personniveau, har betydet, at der, efter vores vurdering, har udviklet sig en høj grad af gensidig tillid og respekt for hinanden. Fx har der været en betydelig stabilitet i de embedsmænd på topniveau, der over årene har deltaget i forhandlingerne. Det gælder både for forberedelsen af forhandlingerne i embedsmandsgrupper, og deltagelsen i selve de politiske forhandlingsmøder. Vi må antage, at det gensidige personkendskab fremmer tilliden til hinandens udspil og letter de uformelle kontakter mellem parterne. I tillæg kan en stabil kreds af nøglepersoner lettere opbygge og fastholde hensigtsmæssige arbejds- og kommunikationsformer.

Tillid kan være svær at planlægge, men det bør overvejes, hvordan man sikrer, at en stabil kreds af nøglepersoner deltager i forhandlingerne.

8.4 Organisering af konsultations/aftaleprocessen

I Danmark er aftalesystemet mellem regeringen og KL præget af en ret høj grad af centralisering hos økonomiske enheder. Decentrale kontakter mellem de enkelte fagministerier og KL er en helt nødvendig del af systemet, men samtidig er der tale om en ret stram central koordination af aftaleprocessen.

På KL's side involverer aftalesystemet både økonomi- og fagkontorer, men organisationens Økonomiske Sekretariat indtager en koordinerende rolle. På regeringssiden involverer aftalesystemet såvel de økonomiske ministerier (primært Finansministeriet og Indenrigs- og Sundhedsministeriet) som de kommunevendte fagministerier. Processen koordineres af Finansministeriet. På begge sider er det således økonomiske enheder, der koordinerer aftaleprocessen, hvilket skal ses i lyset af, at kommunernes økonomi

stadig er kernen i de årlige aftaler. Endvidere understøttes denne organisering af det omtalte DUT-princip, hvorefter kommunerne over bloktilskuddet får kompensation for virkningerne af nye bindende regler. Forhandlinger herom er de enkelte fagministeriers ansvar, men igen koordineres processen fra Finansministeriets side. Uløste DUT-spørgsmål kan endvidere tages op i de årlige forhandlinger. Det danske aftalesystem er alt i alt betinget af Finansministeriets centrale position i centraladministrationen.

Da konsultationer og aftaler kan indeholde økonomiske og tværgående forhold såvel som mere sektorspecifikke forhold, må det også i norsk sammenhæng overvejes, hvordan den rette balance kan opnås mellem de centrale samspil med de enkelte fagministerier og centrale forhandlinger med de økonomiske ministerier.

Bilag 1

Interview med nøglepersoner og kontakt med informanter

Interview med nøglepersoner

Interview-person	Organisation	Interviewdato	Form	Fastholdelse
Plan- og strategichef Pål S. Hernæs	Oslo kommune	12. november 2003	Telefoninterview	Noteret under interviewet
Ekspeditionschef Eivind Dale	Kommunal- og regionaldepartementet, Norge	27. september 2003	Telefoninterview	Noteret under interviewet
Trond Hjelmervik-Hansen	Kommunenes Sentralforbund, Norge	September 2003	Telefoninterview	Noteret under interviewet
Kontorchef Kristian Wendelboe	Finansministeriet, Danmark	23. september 2003	Besøgsinterview	Lydbånd, referat udskrevet på grundlag af lyd-bånd
Afdelingschef Thorkild Juul	Indenrigs- og Sundhedsministeriet, Danmark	23. september 2003	Besøgsinterview	Lydbånd, referat udskrevet på grundlag af lyd-bånd
Cheføkonom Jan Olsen	KL, Danmark	1. oktober 2003	Besøgsinterview	Lydbånd, referat udskrevet på grundlag af lyd-bånd

Alle interview blev gennemført af Olaf Rieper. Referater på grundlag af lydbånd blev udarbejdet af Camilla Teil Nielsen, AKF.

Besøgsinterviewene varede ca. 1½ time hver, mens telefoninterviewene hver varede ca. 45 minutter.

Informanter

Omfatter personer, forfatterne har været i kontakt med om bestemte emner ved udarbejdelsen af rapporten.

Dr. Kutsal Yesilkagit, Universitetet i Utrecht, Holland

Professor Lasse Oulasvirta, Universitetet i Tampere, Finland

Professor Harald Baldersheim, Statsvitenskap, Universitetet i Oslo

Chefekononom Stefan Ackerby, Landstingsförbundet

Litteratur

Bengtsson, Marie (2002): *Stat och kommun i makt(o)balans. En studie av flyktningmottagandet*. Statsvetenskapliga institutionen. Lunds Universitet.

Bernt, J.P.; O. Overå og H. Hove (1994): *Kommunal rett*. Oslo: Tano, 3 utg.

Bernt, Jan Fridthjof; Oddvar Overå og Harald Hove (2002): *Kommunalrett*. 4. utgave. Universitetsforlaget.

Blom-Hansen, Jens & Thomas Pallesen (2001): »The fiscal manipulation of a decentralized public sector: Macroeconomic policy in Denmark«, *Environment and Planning C: Government and Policy*, 19, pp. 607-623.

Blom-Hansen, Jens & Thomas Pallesen (2002): »Kommunale patologier i teori og praksis«, pp. 6-19 i Jens Blom-Hansen, Finn Bruun & Thomas Pallesen (red.), *Kommunale patologier. Traditionelle og utraditionelle organisationsformer i den kommunale verden*, Århus: Systime.

Blom-Hansen, Jens (1998): *Studier i statens styring af den kommunale sektors økonomi*, Ph.d.-afhandling, Århus: *Politica*. 89 pp.

Blom-Hansen, Jens (2000): »Anmeldelse af Jørn Rattsø (red.), *Fiscal Federalism and State-Local Finance. The Scandinavian Perspective*, 1998«, *Politica*, 32. årg., nr. 1, 97-100.

Blom-Hansen, Jens (2000): »Budgetsamarbejdet mellem staten og kommunerne – en samfundskontrakt i opløsning?«, pp. 51-63 i Peter Dahler-Larsen & Kurt Klaudi Klausen (red.), *Festfyrværkeri eller gravøl? En de-*

batbog om den danske kommune ved årtusindeskiftet, Odense: Odense Universitetsforlag.

Blom-Hansen, Jens (2001): »Aftalesystemet mellem staten og kommunerne«, pp. 269-284 i Rolf Nordstrand & Nils Groes (red.), *Kommunestyrets fremtid*, København: AKF Forlaget.

Blom-Hansen, Jens (2002): *Den fjerde statsmagt? Kommunernes Landsforening i dansk politik*, Århus: Magtudredningen/Aarhus Universitetsforlag. 276 pp.

Carmichael, Paul og Arthur Midwinter (eds.) (2003): *Regulating Local Authorities. Emerging Patterns of Central Control*. Frank Cass, London.

Christoffersen, Henrik og Karsten Bo Larsen (2000): *Kommunerne som modtagere af statslige forskrifter – en kvalitativ analyse i otte kommuner*, København: AKF Forlaget.

Council of Europe (1998): Limitations of Local Authorities' Taxation, Financial Equalization and Methods for Calculating General Grants. *Local and regional authorities in Europe*, no. 65. Strasbourg: Council of Europe Publishing.

Council of Europe (2001): Methods for Estimating Local Authorities' Spending Needs and Methods for Estimating Revenue. *Local and regional authorities in Europe*, no. 74. Strasbourg: Council of Europe Publishing.

Drummond, Paulo og Ali Mansoor (2003): Macroeconomic Management and the Devolution of Fiscal Powers. *Emerging Markets Finance and Trade*, vol. 39, no. 1, pp. 63-85.

Dussen, J. W. van der (1993): »Financial Relations between Central and Local Government in the Netherlands: Why are They Different«, pp. 94-106 i John Gibson & Richard Batley (eds.). *Financing European Local Governments*. London: Frank Cass.

ECON Senter for økonomisk analyse (2002): Forventninger og ressurser – et evig dilemma. Utarbeidet for Kommunenes Sentralforbund. *ECON-rapport nr. 69/02. Prosjekt nr. 34740.*

Entwistle, Tom og Martin Laffin (2003): The multiple strategies of the Local Government Association: partner, player and think-tank? *The Policy Press*, vol. 31, no. 1, pp. 37-50.

Europarådet. *Europæisk konvention om lokalt selvstyre*. Kan downloades fra Europarådets hjemmeside på internettet: <http://conventions.coe.int/Treaty/EN/cadreprincipal.htm>.

Fender, John og Peter A. Watt (2002): Should Central Government Seek to Control the Level of Local Authority Expenditures? *Fiscal Studies*, vol. 23, no. 2, pp. 265-285.

Gustafsson, Agne (1996): *Kommunal självstyrelse*, sjunde upplagan, Stockholm; SNS.

Gustafsson, Björn; Urban Kjulin og Brita Schwarz (2002): Central-local government relations in transition: The case of Swedish child care. *Public Choice* 110: 305-325. Kluwer Academic Publishers.

Hagen, Terje og Rune Sørensen (1997): *Kommunal organisering: effektivitet, styring og demokrati*. Oslo: Tano – Aschehoug, 4 utg.

Hansen, Tore og Jan Erling Klausen (2002): Between the Welfare State and Local Government Autonomy. I: *Local Government Studies*. Vol. 28, no 4, 2002. A Frank Cass Journal.

Hansen, Tore; Sissel Hovik og Jan Erling Klausen (2000): *Stortinget som lokalpolitisk aktør*. Kommunenes Sentralforbund. NIBRs PLUSS-SERIE 3-2000.

Håkonsen, Lars; Knut Løyland og Kjetil Lie (2000): *Statlig styring av kommunene. Effektivitets- og fordelingsvirkninger*. Kommunenes Sentralforbund. Rapport nr. 180.

Indenrigsministeriet: Det kommunale budget 200x. København (årlig publikation).

Jaedicke, Wolfgang & Hellmut Wollmann (1999). »Kommunale Spitzenverbände«, pp. 306-323 i Helmut Wollmann & Roland Roth (eds.). *Kommunalpolitik. Politisches Handeln in den Gemeinden*. Opladen: Leske und Budrich.

Johannsen, Katja (2001): Combining voluntary agreements and taxes – an evaluation of the Danish agreement scheme on energy efficiency in industry. *Journal of Cleaner Production*, 10/2, 129.

Kommunal- og Regionaldepartementet (2000): *Konsultasjoner med kommunesektoren*. Rapport fra arbeidsgruppe, kapitel 4.

Kommunal- og Regionaldepartementet (2000): Rapport. *Konsultasjonsordningen mellom staten og kommunesektoren – evaluering av prøveåret 2000*.

Kommunal- og Regionaldepartementet (2002): *Konsultasjoner mellom staten og kommunesektoren*. Materiale fra 3. konsultasjonsmøte 15.8.2003.

Kommunal- og Regionaldepartementet (2002): *Konsultasjoner mellom staten og kommunesektoren*. Fellesdokument 2001.

Kommunal- og Regionaldepartementet (2002): *Konsultasjoner mellom staten og kommunesektoren*. Fellesdokument 2002.

Kommunal- og Regionaldepartementet (2002): *Stortingets behandling av Kommuneproposisjonen 2003 og revidert nasjonalbudsjett 2002 – konsekvenser for kommunesektoren*.

Kommunal- og Regionaldepartementet (2003): *Konsultasjoner mellom staten og kommunesektoren*. Materiale fra 1. konsultasjonsmøte 24. februar 2003.

Kommunal- og Regionaldepartementet (2003): *Konsultasjoner mellom staten og kommunesektoren*. Materiale fra 2. konsultasjonsmøte 23. april 2003.

Kommunenes Sentralforbund (2001): *Fra konfrontasjoner til konsultasjoner*. Debattheft 2002. Kommuneforlaget A/S. Oslo.

Kommunenes Sentralforbund (2002): *Fra samtaler til avtaler?* Kommuneforlaget A/S. Oslo.

Larsen, Anders; Kirsten Hansen og Katja Johannsen (2002): Recommendations for Negotiated Agreements. *Environment and Planning, Government and Policy*, 20(1), 19-37.

Leach, Steve (1997): »The Local Government Review: An Inter-Organizational Perspective«, *Public Administration* 75: 21-34.

Lotz, Jørgen (1990): »Controlling Local Government Expenditure: The Experience of Five European Countries«, pp. 249-262 i Remy Prud'homme (ed.), *Public Finance With Several Levels of Government*. Proceedings of the 46th Congress of the International Institute of Public Finance. Brussels

Lotz, Jørgen (1990): Controlling local government expenditures: The experience of five European countries, pp. 249-262. I: Remy Prud'homme (red.): *Public Finance with Several Levels of Government*. Brussels.

Lotz, Jørgen (1991): Økonomiske aftaler mellem stat og kommuner, pp. 7-20. I: *Kommunal Årbog 1991*. København.

Lotz, Jørgen (1998): Forholdet mellem stat og kommuner – teori og praksis. *Nationaløkonomisk Tidsskrift*, vol. 136, pp. 224-242.

Lowndes, Vivien (1999): Rebuilding Trust in Central/Local Relations: Policy or Passion? I: *Local Government Studies*, vol. 25, no. 4, 1999. A Frank Cass Journal.

Mau Pedersen, Niels Jørgen (1995): *Decentralisering og kommunaløkonomi*. København: Jurist- og Økonomforbundet (kapitel 5).

Mau Pedersen, Niels Jørgen (1998): Aftalesystemet mellem staten og kommunerne – opgaver og udfordringer, pp. 335-370. I: Morgens Heide-Jørgensen (red.): *Indenrigsministeriet 1848-1998*. København.

Mau Pedersen, Niels Jørgen (2002): Local Government and Debt Finance in Denmark, pp. 93-115. I: Bernard Dafflon (red.): *Local Public Finance in Europe*. Cheltenham: Edward Elgar.

Montin, Stig og Ingemar Elander (1995): Citizenship, Consumerism and Local Government in Sweden. *Scandinavian Political Studies*, vol. 18, no. 1. Scandinavian University Press.

Montin, Stig (2002): *Moderna kommuner*, Malmö; Liber.

Mouritzen, Poul Erik (1991): *Den politiske cyklus*. Aarhus: Politica (kapitel 4).

NOU, Norges offentlige utredninger (1997): *Om Finansiering af kommunesektoren*. Delutredning II fra Inntektssystemutvalget oppnevnt ved kongelig resolusjon av 24. februar 1995. Avgitt til Kommunal- og arbeidsdepartementet 31. januar 1997. Statens forvaltningstjeneste. Statens trykning. Oslo.

NOU, Norges offentlige utredninger (2000): *Om oppgavefordelingen mellom stat, region og kommune*. Utredning fra Oppgavefordelingsutvalget oppnevnt ved kongelig resolusjon 5. juni 1998. Avgitt til Kommunal- og regionaldepartementet 3. juli 2000. Statens forvaltningstjeneste. Informationsforvaltning. Oslo.

Opeskin, Brian R. (2001): *Mechanisms for intergovernmental relations in federations*. Unesco.

Oulasvirta, Lasse (1993): »Municipal Public Finance in the Nordic Countries«, pp. 106-136 i John Gibson & Richard Batley (eds.). *Financing European Local Governments*. London: Frank Cass.

Page, Edward C. (1992): *Localism and Centralism in Europe. The Political and Legal Bases of Local Self-Government*. Oxford: Oxford University Press.

Pierre, Jon (1994): *Den lokala staten; Den kommunala självstyrelsens förutsättningar och restriktioner*, Göteborg; Almqvist och Wiksell Förlag AB.

Pierre, Jon, och Montin, Stig (1991): »Kommunernas självstyrelse och omvärldsberoende: Inledning« i Pierre, Jon (red.): *Självstyrelse och omvärldsberoende: Studier i lokal politik*, Lund; Studentlitteratur.

Prop. 2001/2002:100

Prop. 2002/2003:100

Proposition 1995/1996: 213. Regeringens proposition 1995/95: 213 om minskning i särskilda fall av det generella statsbidraget till kommuner och landsting åren 1997 och 1998. Stockholm.

Proposition 1996/97: 150. 1997 års ekonomiska vårproposition. Stockholm.

Rhodes, R.A.W. (1986): *The National World of Local Government*. London: Allen & Unwin.

Rhodes, R.A.W. (1981): *Control and power in central-local government relations*, Aldershot; Gower.

Rhodes, R.A.W. (1988): *Beyond Westminster and Whitehall: The Sub-central Governments of Britain*, London; Unwin Hyman.

Ståhlberg, Krister & Lasse Oulasvirta (1996): »Finland«, pp. 87-159 i Erik Albæk, Lawrence Rose, Lars Strömberg & Krister Ståhlberg (eds.). *Nordic Local Government*. Helsinki: The Association of Finnish Local Authorities.

Sørensen, R.J. (1997): The legitimacy of Norwegian local government: the impact of central government controls. *Environment and Planning. Government and Policy*, vol. 15, pp. 37-51.

Summary

Agreements between Local Authorities and the Central government

– The Norwegian consultation system in Scandinavian and European perspectives

Issued December 2003

by Olaf Rieper, Marie Bengtsson and Jens Blom-Hansen

Background and definitions

This study was commissioned by the Norwegian Association of Local and Regional Authorities (NALRA). Its purpose is to give Norwegian decision-makers a basis for further work on developing the present consultation arrangements between the local authority sector and the central government in Norway into a system based to a greater extent on agreements. The study was carried out in the period August-December 2003.

In this report, »agreement consultations« between local authorities and central government are defined as agreements which are entered into by the central government on behalf of the state and by the local authority organisations on behalf of the local authorities, and which are of a politically, but not legally binding nature. The term »consultations« is used to describe an interaction between local authorities and central government that leads to outcomes that are seen by the parties to a limited extent as binding, while »agreements« is used to describe outcomes of the interaction that are

felt by the parties to be binding to a larger extent. There is thus no sharp distinction between consultations and agreements.

The nature of the consultations/agreements

Agreements/consultations between central government and the local authorities have developed very differently in the three Scandinavian countries. In Norway, consultation-like meetings have been held since 1997. These have been structured into a more formalised framework since 2000. In Denmark, the tradition for agreements is longer, going back to the 1970s, and the system has remained by and large unchanged since 1990. In Sweden, the agreements are less institutionalised than in Denmark and Norway, and the Swedish central government for the greater part avails itself of other means of controlling the local authorities than agreements.

In both Norway and Denmark, the timeframes and content of the agreements/consultations are linked to the central government's budget on the one hand and to the local authority budgets on the other. In these two countries, the agreements/consultations concern all sectors in the local authorities, both their overall economies and separate sectors. In Sweden, the agreements apply to individual areas, for example, immigrants. In Norway the consultations are somewhat more detailed than in Denmark, mainly because they take up a greater number of sector-specific issues. Bilateral agreements between NALRA and the various government departments in Norway are more loosely linked to the consultations, whereas in Denmark they are an integral part of the agreement system.

In both Denmark and Norway, the local authority organisations liaise with their members over the negotiations/consultations. This process is more extensive in Denmark, where the national association of local authorities, Local Government Denmark (LGDK), also carries out follow-up on the local authorities' performance of the agreements. In Sweden, the degree of contact between the Swedish Association of Local Authorities and the separate local authorities varies from issue to issue.

Consequences of consultations/agreements

The differences in extent and nature of the agreements/consultations in the three Scandinavian countries are also reflected in the assessment of their consequences. NALRA specified that the study should examine the conse-

quences of the consultations/agreements with respect to the following points:

Clearer division of responsibilities?

In all three countries, the consultations arise from the fact that there is a division of responsibilities, and an interdependence, between local and central government. In Denmark, the parties take the view that the agreements are a means to maintaining a district level of local government that has a degree of autonomy, because the alternative otherwise would be detailed regulation of the individual local authorities by the central government. In Norway, it is difficult to assess the effects of the consultations, which have only been in operation for a few years. Powerful central control is present in Norway in the setting of the level of the revenue support grant, which is used as a macroeconomic lever. In Sweden, the division of responsibilities has become clearer, especially in areas that are not regulated by legislation.

Simplify/prevent detailed central government control of local authorities?

In Denmark and Norway, the parties consider that the consultations/agreements shield the local authorities from detailed central government control.

Better accord between national targets and local resources?

In Denmark, opinions are divided. It has been argued that the agreements have lessened the central government's scope for operating sectoral policies in relation to the local authorities. On the other hand, through the agreements the local authority organisations have recognised the government's national targets. As regards Norway and Sweden, it is not possible to answer the question.

Better accord between the central government's and the local authority sector's appreciation of reality?

Appreciation of reality in this context is particularly about understanding the economic demands and political considerations to which the other party is subject, and the background to them. In both Denmark and Norway, it is felt that the consultations/agreements have led to a better common under-

standing of the different economic concerns and considerations of the central government and the local authority sector.

As regards Sweden, the question cannot be answered.

Effects on spending

In Denmark, opinions are not united, but some indicate that the agreements contribute to spending restraint on the part of the local authorities.

As regards Norway and Sweden, it is not possible to answer the question.

Local authority uniformity/diversity

In Denmark, the parties are of the opinion that there is a growing uniformity among local authorities, but that this is due not to the agreement system, but to other factors. As regards Norway and Sweden, it is not possible to answer the question.

Explanations of differences between the Scandinavian countries

The study looked for explanations of the differences identified between the agreement systems in the three Scandinavian countries. There are no simple explanations, but the authors see a pattern related to the different balance of power between the central government and the local authority sector in the three countries.

The local authorities in Norway stand in a weaker position financially and constitutionally in relation to the central government than do their counterparts in both Denmark and Sweden. The Swedish local authorities have constitutional backing, are self-financing to a greater extent, and serve larger populations than do the local authorities in Norway. On these measures, the Danish local authorities come between the Norwegian and the Swedish.

But what then is the reason for the great difference between the Danish and the Swedish agreement systems? Our suggestion is that the Swedish local authorities are to a large extent capable of managing for themselves. In Denmark, there is a balance of power that invites negotiations. Several Danish local authorities are of a size that puts them in a position of strength. On the other hand, many are of an order of size that makes them,

as to both finances and competences, receptive towards central government regulation. Since the local government reform in Denmark at the beginning of the 1970s, LGDK has built up an organisation with a considerable political and technical capacity and wide legitimacy not only in its own hinterland, but also in relation to the central government. The Danish local authority organisation thus stands in a stronger position in relation to the central government than do its counterparts in Norway and Sweden. Further explanations are to be found in the different traditions that have developed around the interaction of central government and local authorities in the three countries over the years.

Agreement systems outside Scandinavia

The study included a brief review of agreement systems in a few selected European countries. It is general practice in these countries to involve local authority organisations in central government policy decisions. It can be stated that arrangements for consultation between the central and local authorities are widespread in the European countries. Local authority organisations exist in all the countries and are responsible for an important part of the interaction between the central government and the local authorities. However, it is exceptional for consultation arrangements to develop into systems of control through agreements. It has occurred, but only sporadically. The practice of control through agreements has been either short-lived, or limited to quite narrow economic fields of reference. The Danish system, which has been stable over time and which covers matters of both economic and sectoral policy, is an exception.

Recommendations on the further development of the Norwegian consultation system

Inevitably the authors of this report have a far less deep knowledge of Norwegian circumstances than Norwegians with intimate knowledge of the Norwegian consultation system and its immediate context. We have therefore taken as our point of departure features of the Danish agreement system that we believe may be relevant in considering the further development of the Norwegian system.

The relationship between NALRA and its members, and the internal capacity of NALRA

A transition from a consultation system to an agreement system would increase the importance of the interaction between the local authority organisation and the central government. It would therefore become still more vital to ensure a high level of information flow and legitimacy in the relations between NALRA and its members – otherwise it could be difficult to be sure of backing from the members and to be recognised as a credible representative in negotiations. In Denmark, LGDK uses considerable resources on the interaction with its members. The question is, whether NALRA has sufficient capacity internally to take on the responsibility for the necessary quite extensive contact with its hinterland, and whether it could live up to the demands that would make on analytical capacity to enable it to enter into negotiations.

If it is desired to establish an agreement system between the central government and NALRA in Norway, we would recommend that NALRA should consider to what extent the internal institutional qualifications for such an interplay with the central government are present in the organisation.

What has NALRA to offer the central government?

Agreements are entered into by two parties, for the benefit of both. In the Danish context, among the reasons that the central government is interested in entering into agreements with LGDK may be mentioned: (a) LGDK can offer the government a certain degree of control over members' imposition of taxes, which in Denmark is free. (b) LGDK can help with the design of new initiatives by supplying information, and thus ensuring better quality in public policy. (c) The involvement of LGDK may make it easier to implement new initiatives and give them a higher degree of legitimacy. If a system of control through agreements is to be established in Norway, we would recommend that it should be clarified what NALRA can actually offer the central government.

Mutual trust

The Danish agreement system has been built up over three decades, and the stability of the participants – not only organisationally, but also at the

personal level – has meant, in our opinion, that a high degree of mutual trust and respect has developed between the parties. For example, there has been a considerable continuity among the top-level officials who have participated in the negotiations over the years. This applies both to the preparation for the negotiations in the committees of officials, and to participation in the political negotiating meetings themselves. We must assume that mutual personal knowledge promotes trust in relation to the other side's proposals and eases informal contacts between the parties. Moreover, it is easier for a stable circle of key persons to create and maintain appropriate forms of working and communication.

Trust can be difficult to plan for, but it should be considered how participation in the negotiations by a stable circle of key persons may be ensured.

Organisation of the consultation/agreement process

In Denmark, the system of agreements between central government and LGDK is characterised by a fairly high degree of centralisation residing in economic entities. Decentralised contacts between the various ministries and LGDK are a wholly necessary part of the system, but there is also very tight central coordination of the agreement process. For both LGDK and the central government, the economic entities play an important part in coordinating the agreement process, and the Danish agreement system is dependent upon the central position of the Ministry of Finance in the central administration.

As consultations and agreements cover economic and general issues as well as sector-specific issues, it should be considered in the Norwegian context, too, how the right balance is to be achieved between decentralised interactions with the various ministries on the one hand, and the centralised negotiations with the economic ministries on the other.