



Har staten tillid til kommunerne?

Da regeringsgrundlaget blev offentliggjort i oktober 2011, var der et helt afsnit, der handlede om bedre samarbejde og flere muligheder for kommunerne. Det var ikke det, som fik mest opmærksomhed i det efterår. Men det fremgik, at regeringen i samarbejde med kommuner og regioner ville iværksætte en reform med fokus på ”tillid, ledelse, faglighed og afbureaukratisering”.

AF DIREKTØR PETER KJÆRSGAARD PEDERSEN, GREVE KOMMUNE

I denne artikel er fokus på det lille ord ”tillid”. Hvad betyder ordet tillid egentlig i relationen mellem myndighedsniveauer?

I de senere år er der kommet et stigende fokus på tillid som et centralt sociologisk begreb. Tillid, forstået som troen på, at andre vil det gode, er helt afgørende for velfungerende samfund. Netop det danske samfund scorer traditionelt højt på tillid. Vi har en høj grad af tillid til hinanden. Vi stoler på andre og regner med, at de vil efterleve både skrevne og uskrevne regler for adfærd.

Der er et velkendt bonmot, som hedder, at tillid er godt, men kontrol bedre. Forskningen i tillid viser, at det er det modsatte, der er tilfældet. Med manglende tillid øges kontrollen, og dermed også transaktionsomkostningerne. Samfund med en høj grad af tillid er derfor også effektive samfund.

Giver det så mening at tale om tillid mellem myndighedsniveauer? Der er jo trods alt tale om et forhold, hvor staten i den sidste ende har fat i den lange ende som overordnet myndighed. Men alligevel giver det god mening. I alle relationer, hvor der sker en delegation af opgaver og ansvar til andre, må der nødvendigvis være et element af tillid. Spørgsmålet er så, hvor stor tilliden faktisk er. Har staten tillid til kommunerne?

» **Med manglende tillid øges kontrollen, og dermed også transaktionsomkostningerne. Samfund med en høj grad af tillid er derfor også effektive samfund.**

Det lange perspektiv – tillid til kommunal opgaveløsning

Set i det lange perspektiv har der været en lang og næsten ubrudt bevægelse mod at tildele kommunerne stadigt flere opgaver og større ansvar.

Selvom kommunestyret har rødder langt tilbage, så er det med de to kommunalreformer i 1970 og 2007, at kommunerne for alvor bliver det myndighedsniveau, der primært løser borgernære opgaver. I en international sammenligning betyder det, at Danmark i dag er kendetegnet ved at have en meget decentraliseret offentlig sektor. Der har fra Folketinget og skiftende regerings side netop været tillid til, at de lokale råd kan løse væsentlige velfærdsopgaver.

Den særlige konstruktion med årlige økonomiforhandlinger mellem regeringen og kommunerne afspejler også, at kommunestyret i Danmark har en unik rolle. Der er rum for forhandling af de vilkår, som kommunerne arbejder under, selvom de overordnede rammer for økonomien gives af staten.

Det korte svar på spørgsmålet, hvorvidt staten har tillid til kommunerne, er derfor ”ja”. Billedet bliver dog mindre entydigt, hvis man fjerner blikket fra det lange perspektiv og ser på de senere års udvikling i relationen mellem stat og kommuner.

Er pendulet ved at svinge den anden vej?

En grundtanke i kommunalreformen i 2007 var, at kommunerne skulle være borgernes indgang til det offentlige. I aftalen mellem den daværende regering og Dansk Folkeparti om reformen stod det krystalklart: ”Kommunerne varetager de direkte borgerrettede opgaver og bliver dermed for borgere og virksomheder hovedindgangen til den offentlige sektor.”

Ikke desto mindre har der efterfølgende været en proces, hvor der er flyttet borgernære opgaver væk fra kommunerne. Det er sket

med oprettelsen af den nye myndighed Udbetaling Danmark. Flytningen af opgaver er indtil nu sket i to runder. Familieydelse og barseldagpenge overgik i slutningen af 2012 til Udbetaling Danmark, og i 2013 blev yderligere tre sagsområder overført. I aftalen om kommunernes økonomi for 2015 er det yderligere aftalt, at myndighedsansvaret for fem nye og mindre udbetalingsområder skal overflyttes i en tredje bølge.

Oprettelsen af Udbetaling Danmark markerer et brud med princippet om, at kommunerne skal være hovedindgangen for borgerne. Det viser, at hensynet til at høste en økonomisk gevinst gennem stordrift har vejet tungere end hensynet til opretholde kommunerne som hovedindgangen til den offentlige sektor.

Udbetaling Danmark er dog næppe udtryk for, at der generelt er en udvikling mod at flytte opgaver væk fra kommunerne. Evalueringen af strukturreformen førte kun til små justeringer i 2013. Kommunerne står derfor stadig tilbage som den primære indgang for borgerne. Men forløbet med Udbetaling Danmark viser, at kommunestyret ikke nødvendigvis er fredet.

Et nyt styringsparadigme: Budgetlov og sanktioner

Det er ikke kun på opgavesiden, at der har fundet en markant udvikling sted. Også den statslige styring af kommunerne er grundlæggende ændret med vedtagelsen af Budgetloven med virkning fra 2014 og med anvendelsen af sanktionsmekanismer i den økonomiske styring af kommunerne.

Budgetloven indebærer, at Folketinget fastsætter udgiftslofter for udgifterne i henholdsvis stat, regioner og kommuner, og forpligter til, at budgetstillingen på de samlede offentlige finanser skal være i balance eller udvise et overskud. Med et budgetloft bestemt ved lov er forhandlinger mellem kommuner og stat dermed lagt i håndfaste rammer.

I det samlede billede af en tættere statslig budgetstyring indgår også, at der i 2009 blev indført sanktioner for at sikre overholdelse af økonomiaftalerne. En andel af bloktilskuddet blev gjort betinget af, at kommunerne budgetterer i overensstemmelse med det aftalte. Der blev også indført en sanktionsordning, der skal sikre, at kommunerne fastsætter skatten i overensstemmelse med det aftalte.

» ... forløbet med Udbetaling Danmark viser, at kommunestyret ikke nødvendigvis er fredet.

Fra 2011 blev sanktionssystemet strammet yderligere. Den hidtidige sanktionsordning blev suppleret, så kommunernes bloktilskud nedsættes svarende til en eventuel overskridelse af deres budgetter. Nedsættelsen sker i givet fald som en kombination af individuelle og kollektive nedsættelser af bloktilskuddet.

Samlet set har budgetsamarbejdet dermed undergået væsentlige forandringer i de seneste år. Det er sket som konsekvens af den generelle stramning af udgiftspolitikken i forlængelse af finanskrisen i 2008. Udviklingen kan ikke ses som andet end udtryk for en manglende tiltro til det hidtidige aftalesystem og kommunernes evne til at overholde indgåede aftaler.

Hvor meget kontrol skal der til?

Ses der på sektorreguleringen, er det svært at se, at tillidsdagsordenen har ført til mindre regulering. På flere sektorområder har der snarere været en tendens i retning af tættere styring og mere kontrol. I det følgende ses der nærmere på to sektorministeriers lovgivning: Socialministeriet og Beskæftigelsesministeriet.

Reguleringen på socialområdet har traditionelt givet kommunerne et betydeligt frirum. Udgangspunktet har været, at hjælpen skal tilrettelægges på baggrund af en konkret og individuel vurdering af den enkelte persons behov og forudsætninger og i samarbejde med den enkelte. Det kræver, at der kan udøves et fagligt skøn. Dilemmaet på Socialministeriets område er, at enkeltsager er godt mediestof. Dermed vil der uvægerligt være et

» Udviklingen kan ikke ses som andet end udtryk for en manglende tiltro til det hidtidige aftalesystem og kommunernes evne til at overholde indgåede aftaler.

» Dermed er der kommet en stadigt mere detaljeret regulering af området og en øget procesregulering ...

pres for en tættere regulering af kommunerne, når der dukker sager op.

På børneområdet har der løbende været en række alvorlige sager om svigt af børn. Det har rejst et krav om ændringer i lovgivningen og en strammere styring af kommunerne. Dermed er der kommet en stadigt mere detaljeret regulering af området og en øget procesregulering, bl.a. af kravene til de såkaldte § 50-undersøgelser.

Staten er også rykket tættere på ved, at Ankestyrelsen har fået beføjelse til af egen drift at tage sager om særlig støtte til børn og unge op, ”når det må antages”, at en kommunalbestyrelse i en konkret sag ikke har foretaget de fornødne sagsbehandlingsskridt eller ikke har truffet de fornødne afgørelser i overensstemmelse med barnets eller den unges bedste. Ankestyrelsen kan endvidere pålægge kommunalbestyrelsen at foretage de fornødne sagsbehandlingsskridt eller at træffe de fornødne afgørelser.

Tilsynet med sociale tilbud er også ændret. Baggrunden er enkeltsager om dårligt kommunalt tilsyn med sociale tilbud, igen med børneområdet som et særligt brændpunkt. Den ny lovgivning indebærer, at det driftsorienterede tilsyn fra den 1. januar 2014 er flyttet fra den enkelte kommune til fem socialtilsyn. Det er ikke staten, som varetager tilsynet, men opgaven løses af en kommune i hver af de fem regioner. Dog med Socialstyrelsen som en tæt medspiller.

Endelig har staten fået nye beføjelser til at sikre de mest specialiserede tilbud. Socialstyrelsen kan nu udmelde målgrupper eller særlige indsats, hvor der er behov for øget koordination eller planlægning på tværs af

kommunerne og kan også pålægge kommunerne at foretage en fornyet behandling af deres tilrettelæggelse og organisering af indsatsen. Yderligere kan styrelsen midlertidigt give et pålæg om at opretholde et tilbud.

På beskæftigelsesområdet har der traditionelt været en deling af opgaver mellem kommunerne og staten svarende til skellet mellem ikke-forsikrede og forsikrede ledige. I forbindelse med finansloven for 2009 blev det imidlertid besluttet at skabe et enstrevet beskæftigelsessystem med kommunerne som det centrale omdrejningspunkt. Dermed slap staten dog ikke tøjlerne.

For det første opretholdt man både statslig styring og partsinvolvering gennem statslige beskæftigelsesregioner under Arbejdsmarkedsstyrelsen (i dag styrelsen STAR) og regionale beskæftigelsesråd. Den statslige styring kommer bl.a. til udtryk ved, at regionsdirektøren kan indgå en skriftlig aftale med kommunen om at forbedre indsatsen, hvis ”regionsdirektøren konstaterer”, at resultaterne af beskæftigelsesindsatsen i et jobcenter afviger væsentligt fra resultater i sammenlignelige jobcentre. Hvis der ikke kan opnås enighed om en aftale, eller beskæftigelsesindsatsen ikke forbedres som aftalt, kan beskæftigelsesministeren efter indstilling fra regionsdirektøren pålægge kommunen at benytte andre aktører. I givet fald har kommunen pligt til at efterkomme et pålæg og afholde samtlige udgifter. Der er naturligvis tale om en nødbremse, men dog samtidig et markant signal om en tæt statslig involvering.

For det andet fastsætter beskæftigelsesministeren årligt mål for den kommunale beskæftigelsesindsats, som kommunen skal forholde sig til i en beskæftigelsesplan. Beskæftigelsesplanen skal inden godkendelse i Byrådet sendes til beskæftigelsesregionen, der fremsender en vejledende udtalelse om kommunens plan. På samme vis skal kommunen årligt udarbejde en resultatrevision, der skal drøftes med beskæftigelsesregionen.

For det tredje spiller det statslige niveau en meget aktiv rolle i at tilvejebringe forskellige digitale løsninger og fastlægge krav til udformningen af jobcentrene. Styrelsen udfærdiger krav til de leverandører, der leverer digitale systemer til kommunerne, og udvikler samtidig egne systemer som fx Jobnet og Jobindsats.dk, som kommunerne er forpligtigede til at anvende. Samtidig fastlægger lovgivningen konkrete krav til kommunerne ved-

» Hovedindtrykket er dog fortsat en meget tæt styring af den kommunale beskæftigelsesindsats.

» Man kan derfor spørge, hvad der egentlig er blevet af tillidsreformen.

rørende jobcentrene. Kommunerne har pligt til at sørge for, at en del af kommunens forvaltning alene udfører den kommunale beskæftigelsesindsats, og beskæftigelsesministeren kan – efter forhandling med KL – fastsætte regler om anvendelse af fælles logo, grafisk design m.v.

For det fjerde indeholder lovgivningen en betydelig mængde procesregulering. Eksemplerne er legio, men fx er matchningen af borgerne og kadencen for samtaler med borgerne reguleret i lovgivningen. Tager man den nye sygedagpengereform som eksempel, så skal de kommunale sagsbehandlere matche borgerne i forhold til tre kategorier. Hvorefter lovgivningen detaljeret fastlægger opfølgningen på, hvornår sagsbehandlere skal tale med borgerne første gang inden for hver kategori, og hvor ofte de herefter skal tale med borgerne. Dermed er der ikke efterladt meget rum hos de kommunale medarbejdere i jobcentrene til en selvstændig faglig vurdering af behovet for opfølgning i dialog med borgerne.

Som et sidste element i styringen har der været en udstrakt brug af refusionsprocenter i styringen af kommunerne og dermed også en vægtning af redskaber. Virksomhedsrettet aktivering giver fx højere refusion end øvrig aktivering.

Med den seneste politiske aftale om en reform af beskæftigelsesområdet er der lagt op til både organisatoriske og indholdsmæssige ændringer, og der er varslet et nyt refusions-system. Herunder er der annonceret forenklinger af bl.a. beskæftigelsesplanen og en lempelse af de organisatoriske krav til jobcentrene. Hovedindtrykket er dog fortsat en meget tæt styring af den kommunale beskæftigelsesindsats.

Hvor er tillidsreformen?

På baggrund af ovenstående korte gennemgang af de senere års udviklingstendenser er konklusionen på spørgsmålet om statens tillid til kommunerne ikke entydig. Kommunerne løser fortsat de primære velfærdsopgaver og er stadig hovedindgangen for borgerne til den offentlige sektor – også efter den evaluering af strukturreformen, der blev afslut-

tet i 2013. Men i en række tilfælde har staten helt åbenbart samtidig strammet styringen af kommunerne. I tilfældet med Udbetaling Danmark er der ligefrem flyttet kommunale opgaver. Man kan derfor spørge, hvad der egentlig er blevet af tillidsreformen.

Det mest konkrete resultat af den tillidsreform, der blev varslet i regeringsgrundlaget, synes indtil nu at være de syv principper, der indgår i aftalen om den kommunale økonomi for 2013. Her fremgår det bl.a., at der skal være styring på mål og resultater, at udgangspunktet er politisk ansvar og decentralt ledelsesrum, og at enkeltsager skal løses konkret. Gode principper, der som alle andre principper skal stå deres prøve i den politiske virkelighed, fx når en enkeltsag rammer medierne.

Under principperne ligger de mere grundlæggende spørgsmål, hvor meget og hvordan staten skal styre for at nå sine mål. Realiteten er, at det findes der ikke enkle svar på, men at man til stadighed må lede efter den rigtige balance i en dialog mellem stat og kommuner. Set fra statens side må det centrale være, om kommunerne generelt set leverer varen og løser velfærdsopgaverne i mødet med borgerne. Set fra kommunernes side kræver det et vist handlerum og mulighed for at foretage politiske prioriteringer at levere netop denne vare.

Hvis der skal kød og blod på tillidsreformen, kunne en opfordring være at foretage et grundlæggende eftersyn af styringen på sektorområderne med udgangspunkt i de syv principper. Beskæftigelsesområdet er en oplagt kandidat at starte med, og med den seneste beskæftigelsesreform ser det også ud til, at der kan findes politisk vilje til at fjerne nogle af de værste tidsler i styringen. Det gode spørgsmål er, om man med mindre regulering kunne nå de statslige mål lige så godt eller ligefrem bedre. Der er i hvert fald ingen tvivl om, at mere tillid og mindre kontrol ville skabe rum for mere af den ledelse og faglighed, som også blev annonceret i regeringsgrundlaget. ■