

# Fremtiden for aftalesystemet

*I aftalesystemet er der mulighed for både at identificere fælles overordnede mål og samtidig fastholde et stort lokalt råderum til beslutninger om, hvordan målene nås. Den fælles koordinering må imidlertid ikke blive så stærk, at den udtømmer dette råderum lokalt. Her har aftalesystemet en styrke sammenlignet med regelstyringen, der netop fjerner det lokale råderum. Fremtiden for aftalesystemet står og falder med, om landspolitikkerne har så stor tillid til deres partikolleger i byrådene, at de vil fastholde en decentral samfundsmodel.*

**AF CHEFØKONOM JAN OLSEN, KL**

Fremtiden for aftalesystemet mellem staten og kommunerne må ses i lyset af dets historie og dets anvendelse i dag. Her er det en udbredt misforståelse, at aftalesystemet kun handler om én ting: At fastlægge økonomiske rammer for kommunernes drifts- og anlægsudgifter.

Det er selvfølgelig et vigtigt emne i forhandlingerne mellem kommunerne og staten, men aftalesystemet handler om en bredere dagsorden, nemlig hvordan man udvikler – eller afvikler – en decentral styremodel med lokale folkevalgte, der har stor indflydelse på indhold og prioritering af de offentlige opgaver.

Aftalesystemet handler derfor grundlæggende om adgangen til at prioritere ressourcerne mellem de offentlige opgaver, udvikling af den offentlige administrationspolitik, fordeling af ansvaret mellem lokale folkevalgte og statslige embedsmænd – og naturligvis også om de økonomiske rammer.

## En lille smule historie

Økonomaftalen fra den 29. juni 1988 var et skillepunkt. Fra da af handler aftalerne ikke kun om de økonomiske rammer, men også om de rammevilkår, der bestemmer kommunalpolitikernes råderum og prioriteringsmuligheder.

Der synes endvidere at være det mønster i økonomaftalerne de sidste 25 år, at kommunernes ønsker om frihedsgrader har større gennemslagskraft, når de økonomiske rammer er stramme, end når der er udgiftsvækst. Der er med andre ord større landspolitisk vilje til at overlade vanskelige politiske prioriteringsbeslutninger til lokalpolitikkerne og give større frihed til disse beslutninger, når budgetterne skal reduceres. Derfor har kommunernes indflydelse gennem aftalesystemet været større i disse perioder – ikke i forhold til at påvirke de overordnede økonomiske rammer, men derimod i forhold

til at påvirke den lovgivning, der fastlægger rammevilkår for kommunernes arbejde.

## Kommunalreformen og aftalesystemet

Den aktuelle politiske evaluering af kommunalreformen handler helt overordnet om, hvorvidt Folketinget på den lange bane holder fast i en decentral samfundsmodel med stor lokalpolitisk indflydelse. Formålet med reformen i 2007 var større økonomisk og faglig bæredygtighed i kommunerne og en mere klar ansvarsplacering. Filosofien bag reformen var, at man med større bæredygtighed også kan overlade flere beslutninger til lokalpolitikkerne.

Hvordan er det så gået? Ganske godt! Kommunalbestyrelserne har på mange områder igangsat reformprocesser, der er helt afgørende i den igangværende fornyelse af velfærdsopgaverne.

Inklusionsmålet i specialundervisningen er opprioriteret markant. I ældreomsorgen er der sket et strategiskifte mod hverdagsrehabilitering. Den forebyggende sundhedsindsats er opprioriteret. Mere end 300 folkeskoler er nedlagt med henblik på større kvalitet og effektivitet i folkeskolen. Institutionsstrukturen på det specialiserede sociale område er omlagt, og den historiske udgiftsvækst er bremset. Og listen med omstillinger kan forlænges med dagtilbud, digital selvbetjening m.v.

Disse omstillinger er drevet af politiske initiativer og ikke af regler eller lovgivning. Og de indgår i aftaleforhandlingerne med kommunale ønsker om at få bedre muligheder og



*Der er nogle, der mener, at den nye budgetlov i princippet overflødiggør aftalesystemet, fordi udgifterne lovfæstes. De overser imidlertid, at aftalesystemet siden slutningen af 80'erne i stigende grad har handlet om den offentlige sektors indretning og den administrationspolitiske udvikling.*

» **Har kommunerne leveret til den økonomiske genopretning? I høj grad! Siden 2009 er udgifterne reduceret med over 12 mia. kr.**

## » Aftalesystemet er et mødested mellem lands- og lokalpolitikere om de mål, som begge parter – ofte i fællesskab – forfølger.

større handlerum til omstilling og nyudvikling. Den til enhver tid siddende finansminister må overveje, om sådanne strukturændringer bedst gennemføres ved lokalpolitisk initiativ eller ved topdown-lovgivning. Udviklingen i aftalesystemet siden 80'erne viser, at mange finansministre har set betydelige fordele i at overlade detailstyringen til lokale politikere og samtidig sikre, at lokalpolitikere hele tiden vurderer marginalnyttens af den sidst anvendte krone på tværs af opgaveområderne. Her har kommunalbestyrelsen en markant fordel sammenlignet med en statslig fagsøjle, der ikke kan anvende den sidste krone alternativt til andre opgaver.

### Den økonomiske krise siden 2008

Har kommunerne leveret til den økonomiske genopretning? I høj grad! Siden 2009 er udgifterne reduceret med over 12 mia. kr. Kommunerne har med den seneste økonomiske aftale med regeringen bidraget med 2,6 mia. kr. til den nye vækstplan.

Ganske vist steg kommunernes udgifter umiddelbart efter reformen i 2007-2009 især på grund af udgifterne til harmonisering af serviceniveauet i de fusionerede kommuner.

Men samlet er udgifterne reduceret.

Skyldes udgiftsreduktionen fra 2009, at kommunalreformen har skabt bedre styringsmuligheder, at aftalesystemet indeholder stramme økonomiske mål, at Folketinget har vedtaget sanktioner, eller er forklaringen en kommunalpolitisk krisebevidsthed?

Det vil man aldrig finde et præcist svar på, men alle fire forhold bidrager med sikkerhed. Set fra finansministerens udkigspost må det imidlertid være tankevækkende, at kommunalpolitikere har taget ansvar for de svære beslutninger, og at reduktionerne er sket uden voldsomme politiske konflikter. Det hverken ville eller kunne kommunalpolitikere gøre, hvis der ikke var et meget stort råderum til lokale beslutninger.

Har det noget at gøre med aftalesystemet? En hel del!

### Den offentlige sektor i ombygning

Med kommunalreformen er vi på mange områder gået fra tre til to myndighedsniveauer i Danmark. Kommunerne er blevet større og har fået flere opgaver. Reformen indebærer, at kommunerne i langt højere grad skal levere på fælles målsætninger, end for bare 10 år siden. Det gælder både på tværs af kommuner, og det gælder for staten og kommunerne i fællesskab.

I takt med at kommunerne har fået ansvar for størstedelen af velfærdsopgaverne, kræver landspolitikerne, at de 98 kommuner ikke kun fokuserer lokalt, men at de også bidrager til de nationale mål, når der skal gennemføres reformer.

Den politiske dialog mellem staten og kommunerne – bl.a. gennem aftalesystemet – er afgørende for disse mål og denne reformdagsorden.

Og reformerne gennemføres både nationalt og lokalt. Vores politikere kigger syd på i Europa og er godt klar over, at handlefriheden forsvinder, hvis der ikke er rettidig omhu med at omstille velfærdssamfundet.

Faglige traditioner og normer skal nytænkes på undervisningsområdet, på sundhedsområdet, i ældreomsorgen, på de specialiserede områder og i beskæftigelsespolitikken. Det skal ske i et samarbejde med de fagprofessionelle, men de mange reformer – både lokalt og nationalt – er et udtryk for, at forandringerne kræver politisk initiativ. De kommer ikke af sig selv. Politisk stilles der krav om synlige resultater. De fagprofessionelle skal levere til de mål, kommunalbestyrelserne eller landspolitikerne formulerer.

Har det noget at gøre med aftalesystemet mellem staten og kommunerne? I høj grad! Aftalesystemet er et mødested mellem lands- og lokalpolitikere om de mål, som begge parter – ofte i fællesskab – forfølger.

I aftalesystemet er der mulighed for både at identificere fælles overordnede mål og samtidig fastholde et stort lokalt råderum til beslutninger om, hvordan målene nås. Den fælles koordinering må imidlertid ikke blive så stærk, at den udtømmer dette råderum lokalt. Her har aftalesystemet en styrke sammenlignet med regelstyringen, der netop fjerner det lokale råderum.

Vi ved faktisk en del om, at decentrale beslutninger er gode beslutninger. De fører

ofte til større effektivitet og kvalitet, fordi de tager hensyn til de vilkår, der gælder lokalt. Det forhindrer ikke, at man kan have fælles overordnede mål, så længe disse mål netop er overordnede og ikke detailregulerende. Aftalesystemet har en fornem opgave i at identificere den balance.

#### **Politikere eller embedsmænd?**

Hvilke velfærdsløsninger giver den største kvalitet og de bedste resultater for borgerne? Det spørgsmål interesserer i stigende grad både politikere og embedsmænd. Og med rette! Det handler om, hvordan vi får mest for skattekrone.

Sat lidt skarpt op er der to meget forskellige veje at gå. Man kan tro på, at der kan indsamles så tilstrækkelig dokumentation, at man ved et skrivebord i centraladministrationen kan identificere "den rigtige løsning" og dernæst lave regler og lovgivning om den. Eller man kan have større tillid til, at "den rigtige løsning" udsættes for et virkelighedstjek og vurderes i forhold til alternativer. Den første model kan klares med regelstyring. Den anden model forudsætter et lokalt handlerum med kommunalpolitisk ansvar.

Det er dybest set et valg mellem, om det er statslige embedsmænd eller lokale politikere, der har tøjlerne i hånden. Det er et valg, som landspolitikerne må træffe.

Den første model behøver intet aftalesystem. Den anden model forudsætter et aftalesystem, hvor landspolitikerne og lokalpolitikere bliver enige om fælles mål, og hvor lokalpolitikere har stor handlefrihed til at vælge de løsninger, der kan understøtte målene.

I den første model er de kommunaløkonomiske konsekvenser i vid udstrækning en teknisk konsekvensberegning. I den anden model får kommunalpolitikere et ansvar for at tilpasse løsninger til økonomiske forudsætninger.

#### **Budgetloven**

Der er nogle, der mener, at den nye budgetlov i princippet overflødiggør aftalesystemet, fordi udgifterne lovfæstes. De overser imidlertid, at aftalesystemet siden slutningen af 80'erne i stigende grad har handlet om den offentlige sektors indretning og den administrationspolitiske udvikling. Det er forhandlinger om valget mellem en central eller decentral styret offentlig sektor. Og dermed også forhandlinger om, hvilken rolle lokalt folkevalgte skal spille i styringen af den offentlige sektor.

## **» Med stor lokal handlefrihed vokser behovet for statsligt-kommunalt samarbejde om de overordnede målsætninger. Det begrundes et stærkt aftalesystem (...)**

Den beslutning afhænger helt af, hvilken tillid landspolitikerne har til deres politiske kollegaer i de 98 kommuner. Er der tillid til, at lokalpolitikere kan omstille og udvikle vores velfærdsmodel og samtidig styre økonomien? Eller er der større tro på, at ministeriernes embedsmænd bedre kan håndtere den opgave gennem regler?

Hvis landspolitikerne mener, at kommunalpolitikere skal have reel indflydelse, har aftalesystemet gode udsigter. Med stor lokal handlefrihed vokser behovet for statsligt-kommunalt samarbejde om de overordnede målsætninger. Det begrundes et stærkt aftalesystem mellem lands- og lokalpolitikere. Omvendt vil et landspolitisk sats på regelstyring gradvist overflødiggøre lokalpolitikere, og kommunerne vil få mere karakter af lokale statsapparater, hvor embedsmænd udfører direktiver fra ministerielle styrelser. I den model behøver man ikke et stærkt aftalesystem.

Kommunalreformen var en nødvendig forudsætning for, at vi også om 25 år har et stærkt kommunestyre, men den var langt fra en tilstrækkelig forudsætning. Budgetloven med dens sanktioner er ikke et plus for selvstyret. Den resulterer i rammer, der er arbitrære. Derfor anslår budgetloven også en forkert retning for kommunestyret. Det er kommunalpolitikernes ansvar at vise, at der ikke er grund til at gå længere ud ad den vej – tværtimod. Altså hvis man mener, at der er en samfundsmæssig gevinst ved at placere beslutningerne om de offentlige opgaver decentralt.

#### **Vejrudsigten for aftalesystemet?**

Der er god grund til at være varsom med prognoser, men lad mig slutte med at se lidt på nogle af de faktorer, der kan påvirke vejrudsigten for aftalesystemet.

Hvis man følger de historiske erfaringer om, at kommunerne har større indflydelse på lovgivning og administrationspolitik i krisetider, tyder en hel del på, at samarbejdet mel-

## »» Hvis kommunalpolitikere presses over i en rolle uden handlemuligheder og uden finansiering, vil de skubbe ansvaret tilbage mod landspolitikerne (...)

lem kommunerne og staten forstærkes i de kommende år. Så langt øjet rækker, er der udsigt til meget stram offentlig udgiftspolitik. Kommunerne skal altså håndtere et demografisk velfærdspres de kommende år med strammere ressourcer. Den opgave ønsker landspolitikerne formodentlig, at kommunalpolitikere tager ansvar for – på baggrund af fælles mål og fælles aftaler.

Det gælder nok også den fortsatte omstilling af velfærdsydelse.

Hvis man tænker 10 år frem, skal vi igennem en hel del omstillinger på alle store velfærdsområder. Meget taler for, at regeringen og Folketinget har brug for lokalpolitikere i den proces.

Det forudsætter imidlertid, at man lokalt vil påtage sig ansvaret for de politiske omkostninger, når der skal stilles krav til de fagprofessionelle – jf. lærerkonflikten – og omprioreres i velerhvervede rettigheder, fx på socialområdet.

Hvis landspolitikerne på det punkt både tømmer kommunekassen og dikterer løsnin-gerne, svækker det den politiske motivation lokalt.

Hvis kommunalpolitikere presses over i en rolle uden handlemuligheder og uden finansiering, vil de skubbe ansvaret tilbage mod landspolitikerne, og det vil i givet fald tømme det nuværende aftalesystem for indhold.

Det er i den sammenhæng afgørende, at finansieringsansvaret forsat hviler ”tungt” på skuldrene af kommunalpolitikere. Uden det ansvar er det let at forfalde til at råbe ”send flere penge!”. Og uden en velfungerende lokal skattemekanisme afspejler systemet ikke borgernes præferencer. Derfor er den eksisterende fastlåsning af kommunernes skatteudskrivning en stor udfordring –

både for kommunestyret generelt og aftalesystemet konkret.

Det emne har Professor Jens Blom-Hansen foldet ud i en anden artikel i dette nummer af Administrativ Debat.

Fremtiden for aftalesystemet står og falder med, om landspolitikerne har så stor tillid til deres partikolleger i byrådene, at de vil fastholde en decentral samfundsmodel. Det er svært at spørge om, hvordan den tillid vil udvikle sig, men meget taler for, at landspolitikerne en rum tid endnu har behov for, at lokalpolitikere tager ansvaret på skuldrene og udvikler velfærdssamfundet i en økonomisk krisetid.

Det er måske også det bedste fundament for at sikre rekrutteringsgrundlaget til det repræsentative demokrati? I bekræftende fald er der god grund til at se på kommunalpolitikernes arbejdsvilkår. Men det er en anden historie. ■