

Administrativ DEBAT

#1 / MAJ 2016

Udgivet af den danske afdeling
af Nordisk Administrativt Forbund



Den britiske debat om EU-medlemskabet - Udfordringer for det britiske embedsværk

– rapport fra den danske ambassadør i London, Claus Grubbe → SIDE 2

CLAUS GRUBBE

Den britiske debat om
EU-medlemskabet
- Udfordringer for det
britiske embedsværk

→ SIDE 2

FRANK E. ANDERSEN

Velfærdsudfordringer
skal løses sammen
med borgerne

→ SIDE 6

TORBEN BUSE

Frikommuneforsøg i en
ny form og organisering

→ SIDE 10

LARS MORTENSEN,

Aktivt ejerskab
efterslyses

→ SIDE 12

JAN OLSEN

Omprioriteringsbidraget
og styring af de
offentlige udgifter

→ SIDE 15

MIKKEL MAILAND

Trepart over og under
radaren - i Danmark og
Europa

→ SIDE 19



Den britiske debat om EU-medlemskabet - Udfordringer for det britiske embedsværk

Storbritanniens medlemskab af EU har siden landets indtræden sammen med Danmark og Irland i 1973 været politisk omstridt i UK. Det har vist sig indenrigspolitisk umuligt at komme videre fra den eksistentiale debat om UK's medlemskab af EU, især i det Konservative parti. Efter at Cameron kunne danne en ny regering med absolut flertal ved parlamentsvalget i maj 2015, stod det klart, at hans løfte om en folkeafstemning om EU-medlemskabet på et reformeret grundlag i den såkaldte Bloomberg-tale i januar 2013 måtte realiseres som en del af regeringsprogrammet. Dette politiske klima har siden 1973 givet udfordringer for det britiske embedsværk, og disse er kun øget de sidste år, i takt med at en endelig afklaring af UK's forhold til EU har presset sig på.

AF CLAUS GRUBBE, AMBASSADØR

Folkeafstemningskampagnen om britisk EU-medlemskab

Med aftalen om UK i EU indgået på Det Europæiske Råds møde i Bruxelles den 18.-19. februar, har den britiske regering fået etableret et grundlag for, at premierminister Cameron klart har kunnet anbefale fortsat medlemskab af EU på baggrund af den særstatus for UK, som aftalen bekræfter på en række områder. Aftalen cementerer, at UK permanent står uden for euroen og dele af

RIA-samarbejdet, samt at UK ikke på forhånd er forpligtet til at deltage i yderligere integrationstiltag. Herudover har UK fået etableret et sæt vigtige spilleregler, der beskytter ikke-eurolandes interesser på de fælles politikområder, hvor alle 28 medlemslande deltager, herunder især det indre marked. Endvidere er der sammen med Kommissionen opnået enighed om ændringer, der tillader indeksering af børneydelser, giver mulighed for at etablere en nødbremse over for særlige arbejdsrelaterede løntilskud til

vandrende arbejdstagere fra andre EU-lande i tilfælde af en uforholdsmæssig statsfinansiell belastning som følge af en større EU-indvandring end forudset samt giver bedre mulighed for bekæmpelse af misbrug af fri bevægelighed.

Ud over disse defensive elementer har EU-landene også tilsluttet sig UK's offensive dagsorden om styrkelse af EU's konkurrenceevne med målsætningen om yderligere udbygning af EU's indre marked, især for tjenesteydelser og det digitale område, flere frihandelsaftaler med tredjelande, yderligere deregulering på EU-niveau samt styrkelse af de nationale parlamenters mulighed for i fællesskab at afvise EU-lovforslag, der findes for indgribende i den nationale retsorden.

Aftalen er folkeretligt bindende svarende til den aftale mellem stats- og regeringscheferne, som Danmark indgik i Edinburgh i 1992 baseret på vores undtagelser til Maastrichttraktaten, der den dag i dag er en integreret del af det retlige grundlag for vores medlemskab.

Premierminister Cameron præsenterede aftalen i det britiske Parlament som "det bedste af begge verdener", men aftalen blev alligevel mødt af nogen kritik. De overbeviste EU-tilhængere var tøvende over for, at UK nu retligt bliver forankret i en yderligere afkoblet stilling længere fra kernen i EU. Og de inkarnerede EU-modstandere var skuffede over, at deres ønsker om afkobling fra stort set alle samarbejdsområder bortset fra det indre marked ikke blev opfyldt. Selvom nogle af de britiske medier og især tabloidaviserne spillede med på kritikken, er den politiske realitet, at aftalen udgør den eneste realistiske fællesmængde for et reformeret grundlag for fortsat britisk EU-medlemskab, idet en del af EU-landene kun nødtvunget accepterede den britiske særstilling, fordi alternativet – Brexit – ville være værre.

For at undgå en formel splittelse af det Konservative parti har Cameron truffet den (set med danske briller) usædvanlige beslutning at stille sine parlamentarikere, og sågar sine regeringsmedlemmer, frit til ikke at være bundet af regeringens linje, hvis de personligt var af en grundlæggende anden overbevisning. I alt 6 ud af de 30 kabinetsmedlemmer i regeringen og ca. 150 af de i alt 331 konservative parlamentsmedlemmer har valgt at trodse premierministerens og regeringens linje. Denne markante splittelse af partiet vil uanset udfaldet af folkeafstemnin-

gen få politiske konsekvenser bagefter.

Reaktionen på EU-aftalen i meningsmålingerne var positiv, idet trenden skiftede fra et flertal imod medlemskab, formentlig som følge af migrationskrisen, til et lille flertal for medlemskab. Men erfaringen viser, at den britiske befolkning er let påvirkelig i spørgsmålet, og med kun et par procentpoints forspring til "Remain"-siden er det uhyre vanskeligt på nuværende tidspunkt at forudsige det endelige resultat. Erfaringen taler for, at det bliver et tæt løb, medmindre én eller anden uforudsigelig udvikling i UK eller i EU tipper momentum afgørende i den ene eller anden retning. Mere end 20-30 pct. af de britiske vælgere siger, at de er i tvivl, og mange af dem, der i dag hælder til den ene eller anden side, kan skifte mening inden afstemningen.

Folkeafstemningskampagnen er i fuld gang. Selvom medierne har haft fokus på personopgørene og splittelsen i det konservative parti, så tegner der sig gradvist et billede af, at "Remain"-siden med Cameron i spidsen primært vil argumentere for, at fortsat medlemskab er det trygge valg for økonomi og landets sikkerhed, mens udtræden vil indebære en risiko i en ukendt tilværelse udenfor. Heroverfor argumenterer "Leave"-siden for, at UK kun kan blive suverænt og selvbestemmende uden for EU, og at der også er en risiko ved at deltage i et EU, der ifølge dem er på vej mod en føderation eller i opløsning. I sidste ende vil det nok være en kamp mellem de britiske vælgers hjerte og hoved, hvor de vil gøre deres stilling op ved at afveje følelserne for en stolt britisk nation overfor risikoen for pengepungen og børnenes fremtid.

Udfordringer for det britiske embedsapparat

For det britiske embedsapparat har medlemskabet af EU på den ene side bidraget positivt til at udvikle en øget internationalisering og forhandlingskultur i varetagelsen af egne interesser i EU og på den anden side været en gradvis stigende udfordring i takt med en mere EU-kritisk tilgang fra nogle sider i det politiske landskab.

Embedsværket har i flere år forberedt grundlaget for reform- og genforhandlingsprocessen. Allerede inden premierminister Camerons løfte om en folkeafstemning iværksatte regeringen i 2012 en analyse af kompetencefordelingen mellem EU og UK. Formålet var at undersøge, om der var grund til at søge

» **I sidste ende vil det nok være en kamp mellem de britiske vælgers hjerte og hoved, hvor de vil gøre deres stilling op ved at afveje følelserne for en stolt britisk nation over for risikoen for pengepungen og børnenes fremtid.**



balancen ændret, men den tjente samtidig et politisk formål, nemlig at pacificere EU-modstanderne i det Konservative parti. Denne omfattende og systematiske gennemgang af EU-kompetencerne og deres hidtidige anvendelse på 33 politikområder blev udarbejdet med bidrag fra hele centraladministrationen efter en omfattende høringsproces af alle interesserede parter, inklusiv erhvervsliv, fagforeninger, interesseorganisationer, akademikere og borgere. Hovedkonklusionen var, at den overordnede balance i kompetencefordelingen mellem EU og UK i det store hele var tilfredsstillende på alle de 33 områder enkeltvis, idet rapporterne også identificerede enkelte områder, hvor kompetencerne kunne forvaltes på den anden måde, der ville være bedre i overensstemmelse med de britiske interesser. EU-modstanderne kritiserede rapporterne for at være udarbejdet af den "eurofile" centraladministration med det britiske Udenrigsministerium i spidsen. Trods det omfattende arbejde forsvandt udredningen hurtigt i glemslen, idet fokus flyttede sig efter valget i maj 2015 til opfyldelsen af premierministerens løfter om grundlæggende genforhandling og reformer i EU samt folkeafstemningen.

For det britiske embedsapparat har det været en uhyre vanskelig forhandlingsopgave at forene de juridisktekniske muligheder med ambitionerne i et mere EU-kritisk politisk miljø. En opgave der ikke blev lettere af, at flertallet af de øvrige EU-lande på forhånd afviste at åbne op for en Pandoras æske af nye traktatforhandlinger, samt af, at forhandlingerne skulle kunne afsluttes i tide til, at en folkeafstemning kunne holdes inden udgangen af 2017, som Cameron havde lovet – men reelt inden valgene i Frankrig og Tyskland samt det næste britiske EU-formandskab i 2017. Ydermere forlangte regeringen, at enhver form for aftale med EU skulle være retligt bindende og irreversibel samt indeholde

løfter om fremtidige traktatændringer til sikring af UK's særstilling. Hertil kom, at Cameron skulle modstå presset fra EU-modstandere i sit eget parti for uopnåelige forhandlingskrav. Endelig forlangte den britiske regering, at når de britiske krav blev offentliggjort, skulle de imødekommes 100 pct. og ikke kun delvis, som det ellers almindeligvis er kutyme i EU-kompromiser.

Løsningen på denne gordiske forhandlingsknude blev en proces forankret hos Det Europæiske Råds formand bistået af Rådets danske generalsekretær, Jeppe Tranholm Mikkelsen, og Kommissionsformandens kabinetschef, Martin Selmayr, bistået af en task-force i Kommissionen under ledelse af den britiske generaldirektør, Jonathan Faull. Parallelt med en teknisk-juridisk afklaring af rammerne i løbet af efteråret 2015 med de britiske embedsmænd i Cabinet Office (det britiske Statsministerium), Finansministeriet og Udenrigsministeriet foretog den britiske premierminister bistået af finansministeren og udenrigsministeren politiske sonderinger i alle EU-hovedstæder for at afsøge muligheder for udmøntning af de bevidst upræcise britiske reformkrav.

Derudover har det britiske embedsapparat mødt en udfordring i opfyldelsen af det særlige dokumentationskrav, der pålægges regeringen i den lov om afholdelse af folkeafstemningen om EU-medlemskabet, som det britiske parlament vedtog kort før nytår. Det britiske embedsapparat har udarbejdet en redegørelse for processen for udmeldelse i EU-traktaternes art. 50 TEU, en redegørelse for alternativer til EU-medlemskab samt en redegørelse for indholdet af aftalen om UK i EU. Herudover arbejdes der på to yderligere redegørelser: én om EU-samarbejdets rettigheder og forpligtelser, og én om de økonomiske konsekvenser af EU-medlemskabet. Udarbejdelsen af redegørelserne er en vanskelig opgave, da de i det stærkt ophedede politiske debatklima bliver udsat for en intens kritik af EU-modstanderne, der således ganske forudsigeligt også har kritiseret redegørelserne for at være skønmalerier af UK-aftalen og "skræmmekampagne" om processen og alternativerne til EU medlemskab.

Spittelsen i regeringen byder også på særlig svære prøvelser for det britiske embedsapparat. Premierminister Cameron har besluttet, at ministrenes fritstilling kun gælder EU-medlemskabet, men ikke deres øvrige daglige arbejde, herunder med EU-sager og EU-rådsmøder, hvor regeringsdisciplinen

opretholdes fuldt ud. Det britiske Statsministeriums departementschef har præciseret over for de øvrige departementale ledelser, at embedsværket ikke må bistå med udarbejdelse af taler eller andet materiale til EU-modstander-ministres deltagelse i Leave-kampagnen, hvilket blev mødt med kritik fra EU-modstanderne, der fandt, at dette var i modstrid med princippet om, at ministrene er den øverste politiske leder af deres ministerium. Fra central side er det dog slået fast, at embedsværkets primære loyalitet er over for regeringens og premierministerens linje og ikke ministerens.

I de 28 dage før afstemningen må embedsværket imidlertid ikke betjene nogen minister, da der lovmæssigt er indført en formel kampagneperiode, hvor ministrene ophører med de normale regeringsaktiviteter bortset fra helt uopsættelige forretninger, såsom deltagelse i EU-rådsmøder. Endelig vil en række ministre med Cameron i spidsen skulle afsætte tid til kampagneaktiviteter, hvorfor det meste af det øvrige regeringsarbejde vil blive sat på pause indtil efter folkeafstemningen.

Bliver det et ja til fortsat medlemskab, vil forberedelserne til UK's næste EU-formandskab i 2. halvår 2017 straks gå i gang, hvor det må forventes, at regeringen ud over de løbende EU-forretninger især vil prioritere arbejdet med den konkrete iværksættelse af EU-aftalen i opfølgning af arbejdet under de forudgående slovakiske og maltesiske EU-formandskaber.

Bliver det et nej, vil EU-politikken paradoksalt nok blive hovedprioriteten. Det britiske embedsapparat vil blive sat over for en enorm opgave med dels at bistå regeringen med at forberede og gennemføre udmeldelsesprocessen i henhold til artikel 50 og dels at formulere UK's ønsker til de fremtidige relationer med EU. Dette arbejde kan blive vanskeliggjort af, at "Leave"-siden i kampagnen hidtil ikke har kunnet enes om en fælles vision, endsige har kunnet fremlægge et konkret alternativ til EU-medlemskab. Hertil kommer arbejdet med at gennemgå de mange tusinde EU-retsakter for at afklare, i hvilket omfang de skal ophæves, erstattes med britisk lovgivning eller kan opretholdes. Embedsværket vil også skulle forberede bilaterale handelsforhandlinger med en lang række tredjelande med henblik på at erstatte EU's mere end 50 eksisterende aftaler samt deltage på egne vegne i de internationale forhandlinger, hvor UK i dag repræsenteres ved

EU-Kommissionen eller EU-formandskabet. Udover den usikkerhed det vil skabe om UK's fremtidige internationale relationer, vil det optage en stor del af det britiske embedsværks tid og ressourcer i en årrække fremover. Så meget desto mere, da de britiske ministerier herunder ikke mindst udenrigsministeriet (FCO) og udenrigshandelsministeriet (UKTI) ikke længere har den faglige ekspertise og kapacitet til at forhandle internationale handelsaftaler. Efter en lang årrække med nedskæringer og meget begrænsede lønstigninger i den britiske offentlige sektor har en række af de mest berørte ministerier kun begrænsede ressourcer til at kunne gennemføre en britisk udmeldelsesproces af EU.

Et nej til fortsat medlemskab vil også give anledning til usikkerhed blandt de britiske embedsmænd i EU-institutionerne om deres fremtid, selvom Kommissionens fortolkning af artikel 50-processen er, at de bevarer deres stillinger, indtil den formelle udmeldelse sker. Det vil være menneskeligt forståeligt, hvis både motivationen og loyaliteten vil dale, i takt med at der søges alternative jobmuligheder eller tilbydes tjeneste i den britiske centraladministration for at bidrage med deres EU-ekspertise. Samme uro vil kunne komme til at gøre sig gældende for de britiske embedsmænd af skotsk afstamning, såfremt Skotland som reaktion på en britisk udmeldelse af EU kræver afholdelse af en ny folkeafstemning om skotsk uafhængighed.

Der står i sandhed meget på spil ved folkeafstemningen den 23. juni både for det britiske samfund, britisk erhvervsliv og det britiske embedsværk. Man kan derfor kun håbe på, at kampagnen ikke splitter for meget, og at valgdeltagelsen samt resultatet ikke skaber tvivl om afgørelsens legitimitet. Og uanset udfaldet vil resultatet også få konsekvenser for det fremtidige EU-samarbejde og tilrettelæggelsen af vores deltagelse i det.

» Der står i sandhed meget på spil ved folkeafstemningen den 23. juni både for det britiske samfund, britisk erhvervsliv og det britiske embedsværk. Man kan derfor kun håbe på, at kampagnen ikke splitter for meget, og at valgdeltagelsen samt resultatet ikke skaber tvivl om afgørelsens legitimitet.»



Velfærdsudfordringer skal løses sammen med borgerne

Gentofte Kommune har omlagt sin politiske arbejdsform, så vores politikere i dag sætter den politiske dagsorden og finder nye løsninger sammen med borgerne i nyoprettede opgaveudvalg. Til gengæld sagsbehandler de mindre i de traditionelle, stående udvalg. Det har krævet omstillinger – både politisk og i forvaltningen – men de første erfaringer giver håb om bedre løsninger, større ejerskab hos borgerne og mere langtidsholdbare resultater.

AF FRANK E. ANDERSEN, KOMMUNALDIREKTØR I GENTOFTE KOMMUNE

» Det gennemgående tema er populært sagt et princip om, at det nu er opgaven, der sætter holdet. Vi er gået bort fra den traditionelle hierarkiske tænkning og arbejder til stadighed hen imod mindre hierarki og mere netværk”.

Tiden for grønthøsterens blinde besparelser er ved at være forbi, og kommunerne er nødt til at mobilisere nye ressourcer gennem samskabelse.¹

Sådan skrev professorerne Eva Sørensen og Jacob Torfing, der i mange år har forsket i samskabelse mellem civilsamfund og det politiske system, sidste år i et fælles debatindlæg.

Jeg giver dem fuldstændig ret.

Hvis vi vil undgå at forringe den velfærd, vores borgere er vant til, må vi tænke i mere og andet end besparelser og effektiviseringer – også selvom begge dele nok fortsat vil være en del af kommunernes værktøjskasse.

Der er et behov for, sammen med borgerne og brugerne, at finde løsninger, der er både bedre og billigere end de hidtidige. Ellers finder vi ikke de bedste svar på de udfordringer, vi har med for eksempel regeringens om-

prioriteringsbidrag og velkendte udfordringer med flere ældre, flere borgere uden for arbejdsmarkedet, flere borgere med kronisk sygdom og livsstilssygdomme – og senest et stigende antal flytninge.

Et bredt flertal i kommunalbestyrelsen i Gentofte besluttede sidste år at sætte skub i denne type innovation ved at gøre op med vores hidtidige politiske arbejdsform.

Kommunalbestyrelsen besluttede at skære antallet af udvalgsmøder i vores stående udvalg ned til ca. en tredjedel for at frigive lokalpolitikernes tid og kræfter til at engagere sig på nye måder. I stedet har vi oprettet særlige opgaveudvalg, hvor politikere finder løsninger sammen med borgere, eksperter og andre interessenter.

Vi arbejder med vores nye struktur både politisk, i administrationen og i vores MED-struktur. Det gennemgående tema er populært sagt et princip om, at det nu er opgaven, der sætter holdet. Vi er gået bort fra den traditionelle hierarkiske tænkning og arbejder til stadighed hen imod mindre hierarki og mere netværk.

Borgernes ressourcer bringes i spil

Mange kommuner har allerede opdaget mulighederne i at motivere egne medarbejdere eller borgere til at finde nye og effektive løsninger, da de med deres faglighed og erfaring ofte har et skarpt blik for, hvad der kan gøres bedre, smartere eller anderledes.

Det har vi også flere gode eksempler på i Gentofte Kommune. Senest, da vi i et tværkommunalt, offentligt-privat samarbejde udviklede en helt ny form for teknologi, der



¹ Eva Sørensen og Jacob Torfings debatindlæg på Den offentlige.dk <http://www.denoffentlige.dk/farvel-til-groenthoesterbesparelser-nu-skal-velfaerden-fornys-gennem-arena-samskabelse>

giver nyopererede knæ- og hoftepatienter mulighed for at klare hovedparten af genoptræningsopgaven hjemmefra, når det passer borgeren selv. Et eksempel på en løsning, der har vist sig både bedre og billigere end den gamle.

Også på det strategiske plan afprøver vi løbende nye muligheder. Vi er begyndt, i samarbejde med vores Hovedudvalg, at give vores menige medarbejdere mere indflydelse på kommunens strategiske beslutninger, der traditionelt set har været forbeholdt lederne.

Senest er vi altså gået skridtet videre for at få borgernes viden og erfaringer endnu bedre i spil, når der skal udvikles nye idéer og løsninger.

Med vores nye politiske arbejdsform, der blev indført 1. august sidste år, mødes de traditionelle stående udvalg nu kun en gang i kvartalet. Det har givet vores politikere mere tid til at politikudvikle og til at engagere sig i nye opgaveudvalg sammen med borgere, brugere og andre interessenter. Politikerne har samtidig mulighed for at arbejde mere på tværs på emner, der måske ligger et stykke fra det stående udvalg, de i forvejen har plads i.

Opgaveudvalgene giver vores borgere reel mulighed for at samskabe sammen med politikere, mens vi som embedsmænd er tilbage i rollen som facilitatorer. Ansvar for udførelsen deles nu af alle parter (se figur 1).

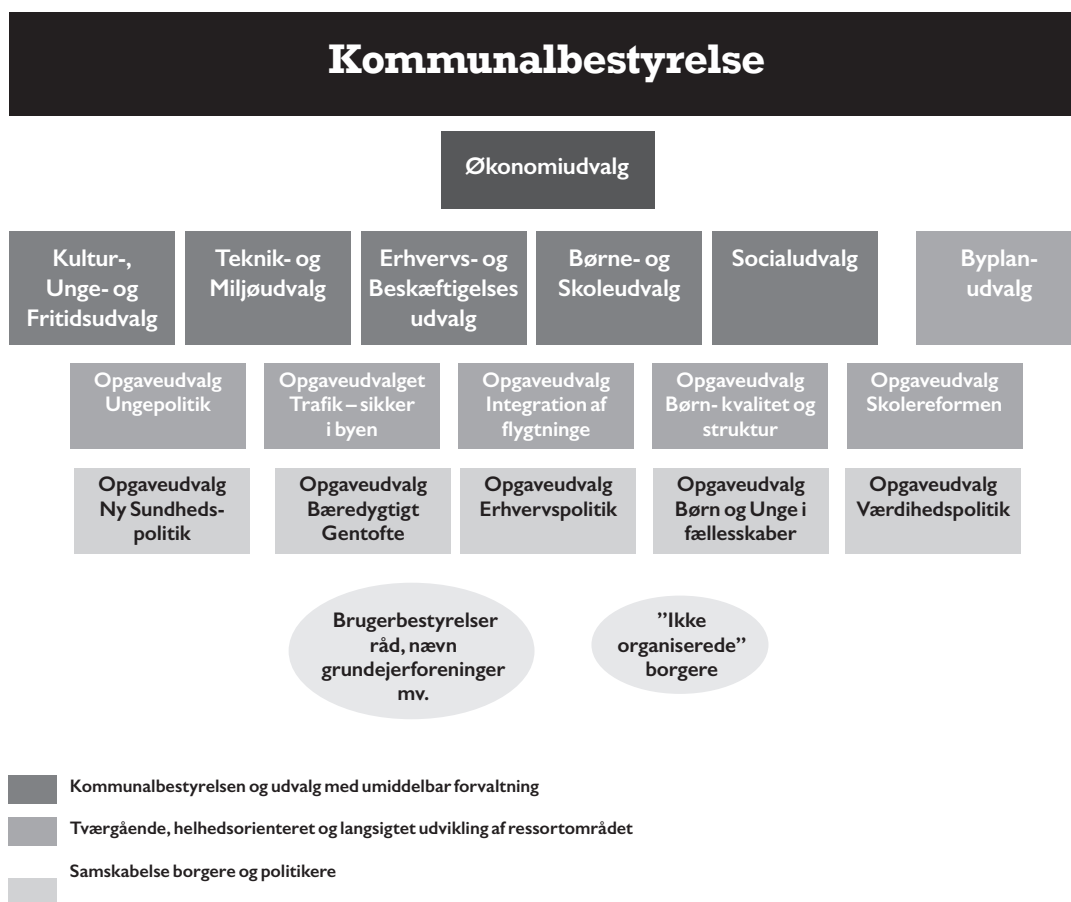
Vores nye model sikrer bedre løsninger og en markant hurtigere eksekvering, ligesom motivation og medejerskab for løsningerne er stor blandt både politikere og borgere.

Samlet set sparer vi ressourcer, fordi løsningerne bliver bedre og mere langtidsholdbare, samtidig med at vi reducerer eksekveringstiden markant, når borgernes ressourcer kommer i spil tidligt i processen.

Arbejdsformen gør det også muligt at agere langt hurtigere på gode initiativer. Det ses blandt andet af vores første erfaringer med opgaveudvalgene.

Ud af opgaveudvalget for integration og flytning, hvor 10 borgere har plads sammen med fem kommunalbestyrelsesmedlemmer, er der allerede udsprunget en helt ny model for, hvordan vi i Gentofte lærer flytninge dansk og samtidig gør dem klar til det danske arbejdsmarked.

» Samlet set sparer vi ressourcer, fordi løsningerne bliver bedre og mere langtidsholdbare, samtidig med at vi reducerer eksekveringstiden markant, når borgernes ressourcer kommer tidligt i spil.»



Figur 1. Den nye struktur i Gentofte Kommune med opgaveudvalgene.

» Vi er begyndt, i samarbejde med vores Hovedudvalg, at give vores menige medarbejdere mere indflydelse på kommunens strategiske beslutninger, der traditionelt set har været forbeholdt lederne.»

Foreløbig er sprogundervisningen af 13 flygtninge flyttet ud på IKEA Gentofte, hvor undervisningen kombineres med jobpraktik på virksomheden. Det gør forløbet meget konkret og jobrettet, og IKEA Gentofte forventer at ansætte over halvdelen efter endt forløb.

Vi er selvsagt allerede i dialog med flere lokale virksomheder om lignende ordninger, der kan fremme hurtig integration.

I skrivende stund har vi ni opgaveudvalg på områder som trafiksikkerhed, sundhed og forebyggelse samt erhvervs politik.

Kommissoriet for et 10. opgaveudvalg er lige godkendt, og et nyt opgaveudvalg for idræts- og bevægelsespolitik ser dagens lys i løbet af foråret.

Moden overvejelse

Gentoftes nye politiske arbejdsform er et markant opgør med den udvalgsstruktur, vi har haft i Danmark i 150 år – og den er da heller ikke opstået fra den ene dag til den anden. Den er et resultat af mange overvejelser, politiske diskussioner og af tidligere erfaringer med at inddrage borgerne.

Tidligere foregik de politiske processer groft sagt ved, at forvaltningen udarbejdede et oplæg, som politikerne behandlede, før forvaltningen til sidst implementerede politikernes beslutning.

Borgerne blev primært inddraget gennem borgermøder, høringer og nu og da gennem workshops for at få input til en problemløsning. Det er stadig fine metoder, men vi havde brug for at tage skridtet videre.

Noget, der satte gang i vores udvikling hen imod den nye politiske arbejdsform, var vores tidligere erfaringer med borgerinddragelse gennem såkaldte § 17, stk. 4-udvalg. Bag den lidt tørre betegnelse gemmer sig styrelseslovens vedtægt om, at en kommunalbestyrelse må nedsætte midlertidige, rådgivende udvalg, hvor civilsamfund og erhvervsliv kan inddrages.

I Gentofte har vi blandt andet afprøvet arbejdsformen, da vi tilbage i 2011 skulle udbygge Gentofte Sportspark. På forhånd var der politisk krav om, at borgerne skulle inddrages tidligt i processen, og handicaporganisationen, idrætsforeninger og øvrige interessenter i kommunen blev inviteret med om bord.

Parterne meldte deres ønsker ind til det kommende sportsanlæg, hvorefter de fik udstukket en økonomisk ramme på 150 millioner kroner med beskeden om, at det var op til dem at finde løsninger på, hvordan midlerne skulle bruges.

Parterne nåede til enighed inden for budgettet og definerede udformningen af anlægget ud fra egne ønsker og behov. Det skabte et enormt ejerskab for processen blandt brugerne og har skabt stor tilfredshed med det færdige resultat blandt både brugere, borgere og politikere.

Udvalget er helt opmærksom på, at forholdet mellem embedsmænd og politikere i kommunerne er et forholdsvis nyt emne i den offentlige debat. Men emnet bliver ikke mindre vigtigt af den grund. Embedsmændene i ministerierne var der på sin vis før politikerne, før demokratiet. I kommunerne kom politikerne først, men embedsmændene er sandelig kommet til. De er mange, og de er professionelle. Det er i mange henseender en god ting. De kommunale politikere bliver utvivlsomt bedre betjent end før, og beslutningerne har forhåbentlig et sikrere fagligt grundlag. Men det rummer en risiko for en ubalance. Udvalgets forslag er et bud på, hvordan denne risiko kan undgås.

Ændret politisk ledelse

Det siger næsten sig selv, at en så stor ændring af en politisk organisation kræver tilpasninger. En af de lavpraktiske, men alligevel afgørende af slagten var at finde plads i vores lokalpolitikeres kalendere, så de kunne deltage i de nye opgaveudvalg.

Vi lavede en intern analyse, hvor vi gennemgik et helt års beslutninger på hvert af de 11 møder, der traditionelt blev afholdt i kommunens fagudvalg.

Undersøgelsen viste, at en stor del af politikernes arbejde på udvalgsmøderne tidligere groft sagt bestod i at nikke ja til forvaltningens arbejde. Eksempelvis godkendte politikerne omkring 99 procent af samtlige indstillinger til de gamle, stående udvalg.

Noget måtte der gøres. Kommunalbestyrelsen reducerede antallet af traditionelle udvalgsmøder til omkring en tredjedel, så politikerne fik frigjort tid til at deltage i de nye opgaveudvalg – det navn, der blev valgt til vores nye § 17, stk. 4-udvalg. De stående udvalg er blevet bevaret, men mødes nu kun ca. en gang i kvartalet (se boks).

Regnestykket i runde tal

Før brugte 7 politikere i 5 udvalg 2 timer
11 gange om året = 770 timer

I den nye struktur bruger 7 politikere
i 5 udvalg 2 timer 4 gange om året
= 280 timer

Så er der i gennemsnit tid til
8 opgaveudvalg med 5 politikere i hver,
der mødes 6 gange om året i 2 timer
= 480 timer

Boks. Tidsbesparelse ved indførelse af opgaveudvalgene i forvaltningen.

Som undtagelse er Byplanudvalget bevaret i sin oprindelige udformning, ligesom vi har opretholdt mødekadencen i Økonomiudvalget og Kommunalbestyrelsen.

Opgaven for politikere i de stående udvalg er samtidig blevet ændret, så de i højere grad skal overvåge, hvordan det går på området, hvor der er behov for udvikling, og om der for eksempel skal oprettes nye opgaveudvalg. Politikere har i dag også mere fokus på, at flere enkeltsager kan afgøres i forvaltningen.

Til at støtte den nye politiske arbejdsform har vi udviklet en særlig politikerportal. Den giver politikerne et godt overblik over arbejdet i samtlige udvalg og opgaveudvalg, uden at de behøver orientere sig i dagsordenerne. Her er det vores ambition på sigt at åbne adgang for borgere og andre, der deltager i vores opgaveudvalg.

En styrkelse af demokratiet

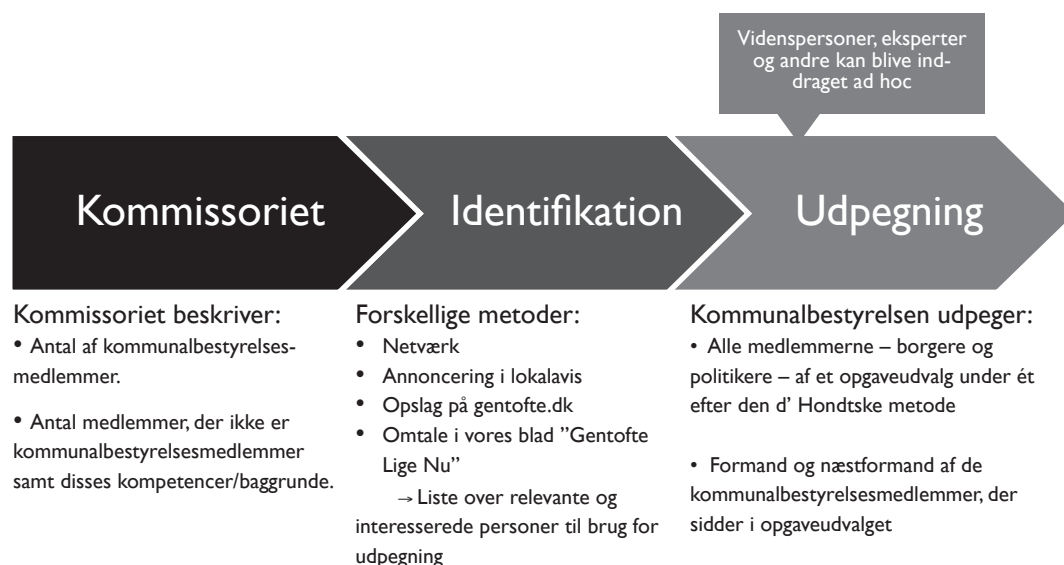
Enkelte har spurgt mig, hvordan vi i Gentofte tør pille ved 150 års lokaldemokrati?

Det korte svar må være, fordi det giver bedre løsninger for borgerne og politikerne bedre mulighed for at være politikere, og styrker lokaldemokratiet og borgernes ret til medbestemmelse.

Til efteråret foretager Kommunalbestyrelsen en evaluering af vores nye arbejdsform sammen med professor Eva Sørensen og professor Jacob Torfing fra RUC, som vi samarbejder med. Herefter beslutter politikerne, om der skal ske justeringer.

Personligt tror jeg dog ikke, at vi nogensinde vil vende helt tilbage til fortidens arbejdsform og udvalgsstruktur. For hvem vil dog ønske at lade lokaldemokratiet og borgernes medindflydelse i stikken?

Udpegning af medlemmer til opgaveudvalg



Figur 2. Udpegning af medlemmer til opgaveudvalg



Frikommuneforsøg i en ny form og organisering

Som led i arbejdet med at modernisere og effektivisere den offentlige sektor præsenterede regeringen i starten af det nye år sine ideer til de kommende frikommuneforsøg for perioden 2016-19. Kommunerne blev bedt om at sætte en proces i gang, hvor de skal komme med forsøgsforslag inden 1. maj. Den proces er godt i gang, og rigtig mange kommuner arbejder lige nu med forslag og ideer til nye frikommuneforsøg.

» De nye frikommuneforsøg bliver organiseret som netværk, hvor flere kommuner skal arbejde med samme problemstilling eller tema.”

AF TORBEN BUSE, AFDELINGSCHEF, SOCIAL- OG INDENRIGSMINISTERIET

Grundtrækkene i de kommende frikommunenetværk

Ideerne til organiseringen er på flere punkter grundlæggende ændret i forhold til tilrettelæggelsen af de tidligere frikommuneforsøg. Først og fremmest bliver de nye frikommuneforsøg organiseret som netværk, hvor flere kommuner skal arbejde med samme problemstilling eller tema. Kommunerne skal således finde sammen og søge om at blive frikommunenetværk. Planen er, at regeringen på den anden side af sommer tager stilling til, hvilke forslag fra kommunerne der etableres som frikommunenetværk.

Ambitionen er at oprette 5-7 netværk med et nogenlunde tilsvarende antal kommuner i hvert netværk. Potentielt kan den nye organisering således involvere mere end halvdelen af de 98 kommuner. I det seneste frikommuneforsøg er det kun 9 kommuner, som har frikommunestatus – Fredensborg, Gladsaxe, Gentofte, Fredericia, Odense, Odsherred, Vejle, Vesthimmerland og Viborg.

Hvert frikommunenetværk skal arbejde med et selvstændigt styringstema. Det kan være en styringsudfordring i forhold til et særligt sektorområde, en koordinationsudfordring m.v. Med afsæt i temaet skal hvert netværk i andet halvår af 2016 konkretisere temaet og identificere de nødvendige forsøgshjemler, som regeringen skal tilvejebringe. I lyset af, at forsøgene skal løbe frem til 2019, vil der være mere end en omgang, hvor netværkene kan komme med ønsker til forsøgshjemler.

Den ændrede organisering i temabaserede netværk bygger også på, at kommunerne i hvert netværk skal have mulighed for at arbejde med det pågældende tema på forskellige måder. Temaet og problemstillingen vil være den samme for kommunerne i de enkelte netværk – fx boligområdet – men løsningerne og tilgangene kan være forskellige

mellem kommunerne afhængigt af bl.a. befolknings sammensætning, geografi m.v. Derfor er det ikke nødvendigvis sådan, at alle kommuner inden for et netværk gennemfører nøjagtig de samme forsøg. Det vil afhænge af de konkrete styringsudfordringer inden for temaet, som den enkelte kommune i et netværk ønsker at arbejde med.

Hvorfor ændre i organiseringen af frikommuneforsøgene

Hvad har så været bevæggrundene til justeringerne i organiseringen af arbejdet med de nye frikommuneforsøg? Et hensyn handler om, at den hidtidige organisering meget har fokuseret på antallet af konkrete paragraffer, som har kunnet ændres, og i mindre grad er blevet set i sammenhæng med den samlede styring af de pågældende områder i kommunerne. Den hidtidige organisering har også betydet, at fokus meget hurtigt har været på den enkelte kommune som frikommune og i mindre grad på betydningen for alle kommuner. Endelig er det erfaringen, at der med fordel kan arbejdes mere målrettet på løbende at vurdere, hvorvidt der udvikles ideer og forslag, som hurtigere kan komme alle de øvrige kommuner til gode. Det vil sige, også inden der er et fuldt gennemført forsøg.

Bredere perspektiv end blot ændring af en enkelt paragraf

Med den nye model for frikommuner bliver perspektivet bredere end blot ændring af en konkret statslig regel. Fokus i frikommunenetværkene bliver den samlede styringsmæssige problemstilling, som de enkelte netværk skal arbejde med. Det handler ikke blot om den statslige regulering, men også om kommunernes egen styring. Hvor langt kan den enkelte kommune selv komme i løsningen af problemstillingen, hvad handler om den statslige styring og regulering, og hvad handler måske om noget helt tredje?

Hvilke temaer og problemstillinger er relevante som frikommunenetværk? Ministeriet har i sin udmelding til kommunerne præsenteret

teret en række ideer til temaer som inspiration for kommunerne. Temaerne er bl.a. en mere fleksibel og effektiv beskæftigelsesindsats, bedre styring på det specialiserede socialområde, nytænkning af integrationsområdet. Når det er sagt, kan det meget vel blive helt andre temaer, som regeringen vælger at gå videre med. Det vil helt afhænge af kommunernes ideer og ansøgninger.

Det afgørende for valget af temaer vil imidlertid være, at problemstillingerne er væsentlige for et flertal af kommuner. Det må ikke kun vedrøre et lille hjørne i den samlede kommunale opgaveportefølje eller en meget begrænset gruppe af kommuner. Med andre ord er det perspektivet for kommunerne generelt set og ambitionsniveauet i ansøgninger, som bliver centrale i udvælgelsen af frikommunenetværk.

Bred involvering af kommuner

I det seneste frikommuneforsøg indgik som sagt 9 frikommuner. Styrken har været et stærkt politisk ejerskab i de 9 kommuner. Svagheden har været, at det er blevet en lidt smal eksklusiv kreds i betragtning af, at der er 98 kommuner. Tanken med netværksmodellen har derfor også været et ønske om at få en bredere involvering af kommuner. Potentielt kan modellen involvere mere end halvdelen af kommunerne. En større kreds af kommuner skal understøtte et endnu større kommunalt engagement i frikommuneprojektet – også selvom den enkelte kommune som udgangspunkt kun vil være involveret i ét styringstema.

Nok så afgørende handler det også om at få flere kommunale vinkler på den samme styringsmæssige problemstilling. Det skal understøtte, at man får identificeret flere løsningsideer og veje til håndtering af samme problemstilling. Det vil også være afsættet for beskrivelsen af forskelligheden i kommunernes vilkår, og denne forskelligheds betydning for valg af løsninger i kommunerne.

Løbende input fra netværkene

En anden ambition med den nye organisering er at få indsamlet erfaringer løbende fra netværkene. Det er bl.a. derfor, at kommunerne i deres ansøgninger er blevet bedt om at indtænke og beskrive en proces for den fælles udvikling og gensidige læring.

Ambitionen er at få beskrevet løsningerne og erfaringerne fra de forskellige netværk, mens der arbejdes i frikommunenetværkene. Erfaringerne og ideerne må ikke først foreligge i

tilgængelig form, at 4 år efter netværkene er søsat, hvor verden – også den kommunale – som hovedregel har flyttet sig ganske meget. Den indsamlede viden skal formidles hurtigere end tidligere, så andre kommuner også kan lade sig inspirere af de styringsovervejelser, som vil blive gjort i de enkelte netværk. Også selvom løsningerne ikke nødvendigvis er helt færdige og vil forudsætte, at forsøgshjemlerne gøres generelle. Og også selvom alle tænkelige evalueringskriterier ikke er opfyldt, når forsøgene skal vurderes. Det handler om at få viden hurtigere i spil i kommunerne, så aktualiteten er til stede i forhold til de problemer, kommunerne står med.

Bliver det lettere med den nye organisering?

Det bliver nok ikke en lettere opgave at få igangsat processen, når flere kommuner først skal finde sammen om temaer og få politisk mandat til arbejdet. Det bliver nok sværere at forklare politikerne lokalt, at kommunen bliver en del af et frikommunenetværk frem for som tidligere at have status som selvstændig frikommune. Deltagelse i et frikommunenetværk har ikke helt samme eksklusivitet som at være selvstændig frikommune. Sikringen af de nødvendige forsøgshjemler til at gennemføre forsøgene bliver heller ikke enklere end tidligere. Der er altid stor velvilje, når man er på overskriftsplan. Det bliver straks sværere, når der konkret skal ændres i regler. Det er en oplevelse, flere kommuner har givet udtryk for.

En styrke ved de nye frikommunenetværk er imidlertid deres organisatoriske forankring. For det første indgår frikommuneforsøgene som en del af det flerårige samarbejde mellem stat og kommuner om forenkling og styring, som blev aftalt med KL i den supplerende økonomiaftale fra september 2015. Det er en stærk platform, der kan hjælpe de konkrete forenklingforslag på vej i det statslige system. Og det er en platform, som involverer KL og kommunerne og derved er med til at understøtte det kommunale ejerskab til arbejdet med frikommuner. For det andet er der en koordination til KL og kommunernes eget styrings- og effektiviseringsprogram, hvor en bred kreds af kommuner deltager. Koordinationen hertil giver bl.a. nye konkrete ideer til problemstillinger og formidling af viden til kommunerne. Så selvom det ikke bliver en enkel opgave, så er der etableret en solid platform for det kommende arbejde med frikommunenetværkene.

» Med den nye model for frikommuner bliver perspektivet bredere end blot ændring af en konkret statslig regel.»

» Det afgørende for valget af temaer vil være, at problemstillingerne er væsentlige for et flertal af kommuner.»



Aktivt ejerskab efterlyses

Hvem skal sidde i bestyrelsen for kommunalt ejede selskaber? Kommunalpolitikere eller eksterne med forretningsmæssig indsigt? Spørgsmålet melder sig oftere og oftere, for de seneste år er antallet af kommunale selskaber steget. Politikere har hidtil udgjort flertallet i bestyrelserne, men nu bør tiden være kommet til at erstatte den direkte politiske deltagelse i bestyrelsesarbejdet med et aktivt ejerskab, hvor den politiske indflydelse primært varetages uden for bestyrelseslokalet.

**AF LARS MORTENSEN, DIREKTØR,
LEDELSESFORUM A/S**

» Hvis kommunalbestyrelsen ønsker at fastholde en tæt politisk styring af en given aktivitet, så bør opgaven ikke skilles ud i et selskab.»

En tværministeriel arbejdsgruppe barslede i januar 2016 med rapporten ”Bedre styringsmuligheder i forsyningssektorerne”. Arbejdsgruppen blev nedsat i medfør af aftalen om kommunernes økonomi for 2015. Som led i arbejdet er det vurderet, ”om den nuværende ledelsesform af helt eller delvist kommunalt ejede selskaber inden for sektorerne understøtter varetagelsen af selskabets overordnede strategiske ledelse”.

Det fremgår af rapporten, at det i forsynings-selskaberne (vand, spildevand, fjernvarme, el-distribution og affaldsforbrænding) ofte er kommunalpolitikere, som har taget sæde i bestyrelserne. Udpegningen af bestyrelsesmedlemmer til kommunale selskaber sker som led i partiernes konstitueringsaftaler efter et kommunalvalg. Det er almindeligt kendt, at bestyrelsesposterne rangordnes efter honorarets størrelse og ikke efter, hvor kommunalbestyrelsesmedlemmet har særlig indsigt eller interesse.

Men i fremtiden er politikere i bestyrelsen ikke en god ide, hvis de udgør flertallet. Kommunen risikerer at placere sig mellem to stole: Selskabet er ikke længere en del af den politisk styrede kommunale administration, men heller ikke en forretning drevet efter de effektivitetshensyn, som er dominerende på markedet.

Komiteén for god Selskabsledelse har i forhold til børsnoterede selskaber anbefalet, at mindst halvdelen af de generalforsamlingsvalgte bestyrelsesmedlemmer skal være uafhængige af ejerne. I de statslige aktieselskaber sidder der hverken embedsmænd eller medlemmer af Folketinget. Men princippet om armslængde-afstand til ejerne er endnu ikke nået til den kommunale sektor.

Valgfrihed med organisation

En kommunalbestyrelse har som udgangspunkt relativt frie rammer med hensyn til, hvordan den ønsker at organisere løsningen af de kommunale opgaver. Det kan ske som en del af den kommunale forvaltning, som et kommunalt fællesskab (§ 60-samarbejde) eller som et aktie- eller anpartsselskab. Uanset hvordan aktiviteten organiseres, bevarer kommunalbestyrelsen det politiske ansvar for opgavens løsning.

Et politisk ønske fra Folketinget om at opnå en højere effektivitet har været medvirkende til, at der på forsyningsområderne er flyttet aktiviteter fra den kommunale forvaltning og over i selskaber. Priser fastsat efter hvile i sig selv-princippet på et monopolområde har ikke givet forsyningsvirksomhederne incitament til at levere ydelserne til lavest mulige pris.

Men hvis kommunalbestyrelsen ønsker at fastholde en tæt politisk styring af en given aktivitet, så bør opgaven ikke skilles ud i et

» En beslutning om at udskille en kommunal aktivitet i et selskab bør derfor være baseret på en omhyggelig afvejning af fordele og ulemper, samt en stillingtagen til hvor stor en direkte indflydelse kommunen ønsker.»

selskab og navnlig ikke et aktieselskab. Ønsket om tæt politisk kontrol kan være helt legitimt, men så bør aktiviteten forblive som en del af den kommunale forvaltning.

Et aktieselskab drives på et privatretligt grundlag i medfør af selskabsloven med det formål at varetage selskabets økonomiske og forretningsmæssige interesser. Det er ikke et aktieselskabs opgave uopfordret at forfølge politiske interesser, fx inden for miljø eller forsyningssikkerhed. Men ejerne kan til enhver tid pålægge selskabet en bestemt adfærd.

Grundig analyse forud for selskabsdannelsen

Historien har budt på privatiseringer, hvor der efterfølgende har været en diskussion om, hvorvidt alle selskabets aktiviteter og aktiver har været modne til markedet. Da Tele Danmark blev privatiseret i 1998, valgte staten at sælge både forretningen og infrastrukturen i form af kobbernettet til det amerikanske selskab Ameritech. Salget af den samlede butik skete officielt for at sikre en hurtig modernisering af telestrukturen, men reelt ud fra en betragtning om at maksimere provenuet til statskassen. Efterfølgende har det været debatteret, hvorvidt det var klogt at sælge det hele. Debatten nåede et foreløbig klimaks, da Mogens Lykketoft, daværende finansminister og ansvarlig for privatiseringen, i 2010 udtalte, at ”i dag ville jeg nok have fastholdt det statslige ejerskab af kobbernettet”.

Erfaringerne fra Tele Danmark har uden tvivl spillet en rolle, da Energinet.dk blev dannet i 2005 med henblik på at fastholde transmissionssystemerne inden for el og gas på statslige hænder.

En beslutning om at udskille en kommunal aktivitet i et selskab bør derfor være baseret på en omhyggelig afvejning af fordele og ulemper samt en stillingtagen til hvor stor en direkte politisk indflydelse kommunen ønsker.

Udfaldsrummet mellem det markedsdrevne og det politisk bestemte er ikke binært. Selv om aktiviteten placeres i et aktieselskab, har kommunen som ejer fortsat mulighed for at øve indflydelse på selskabet via et aktivt ejerskab. Aktivt ejerskab indebærer, at der udvises interesse for selskabets forhold, udvikling og ledelse. Det kan ske på de årlige generalforsamlinger eller løbende ved møder med selskabets daglige ledelse. Der er intet i selskabsloven, som forhindrer et sådan aktivt

ejerskab, men det er selvfølgelig vigtigt, at man finder den rette balance, hvor den daglige ledelse forbliver forankret hos direktionen.

Da Københavns Kommune i 2012 besluttede, at byen skal være CO₂-neutral i 2025, var det en politisk beslutning, men det stod hurtigt klart, at det især er forsyningsselskabet HOFOR A/S, som skal sikre, at målet bliver opfyldt. Det er ikke en målsætning, som stammer fra HOFOR's strategiplan, men selskabet arbejder nu loyalt for at sikre, at kommunen når i mål.

Aktivt ejerskab er også blevet det nye sort i det private erhvervsliv. Da Ditlev Engel forlod Vestas i 2013, var det således efter pres fra flere aktionærer, selv om spørgsmålet om ansættelse af en direktion bør være en ren bestyrelsesbeslutning. Aktivt ejerskab betyder, at investorer og aktionærer stiller spørgsmål og giver udtryk for holdninger til virksomhedernes produkter og måden at drive forretning på – og til tider i fuld offentlighed. ATP er gået så vidt, at de på selskabets hjemmeside har fremlagt deres retningslinjer for aktivt ejerskab.

Ofte har spørgsmålet om aktivt ejerskab været knyttet til pensionsselskabernes investeringer, hvor der søges harmoni mellem selskabernes etiske profil og de virksomheder, som der investeres i. Hvornår skal den etiske investor holde fast i sine investeringer og slås for aktive forbedringer via et aktivt ejerskab – og hvornår sælge ud og droppe foretagendet?

Bestyrelsens rolle

Det er bestyrelsens opgave at stå for den overordnede og strategiske ledelse af selskabet. Bestyrelsen ansætter direktionen, der står for den daglige ledelse. Nogle går så vidt som til at sige, at bestyrelsens vigtigste opgave er at finde den rigtige direktion. Men til opgaveporteføljen hører også at deltage aktivt i udarbejdelsen af selskabets overordnede strategi og mål, føre tilsyn med selskabets økonomi og udøve kontrol med direktionen.

Historien har budt på mange bestyrelser sammensat af repræsentanter for old boys' network. Men udviklingen går klart i retning af større professionalismisme. Den tid er forbi, hvor bestyrelsesmedlemmet åbner kuverten med bestyrelsesmateriale på bestyrelsesmødet.

I private selskaber bruges der også mere og mere tid på evaluering af bestyrelsen. De store headhuntere som Egon Zehnder og

» En
bestyrelse i et
offentligt ejet
selskab må
selvfølgelig ikke
være politisk
tonedøv”.

» Den tid er forbi, hvor bestyrelsesmedlemmet åbner kuverten med bestyrelsesmateriale på bestyrelsesmødet.»

Russell Reynolds hyres ofte til at stå for evalueringen. Evalueringen skal sikre, at sammensætningen i bestyrelsen hele tiden afspejler virksomhedens fremadrettede muligheder, udfordringer og behov. Det er også i tråd med anbefalingerne fra Komitéen for god Selskabsledelse, som anbefaler, at bestyrelsesmedlemmernes bidrag og resultater evalueres en gang om året.

Bestyrelsesmedlemmerne bør vurderes på baggrund af deres faglige og personlige kompetencer. Bestyrelsen er ideelt set et kollektivt organ, hvor de enkelte medlemmer besidder forskellige kompetencer. Den samlede bestyrelse bør have indsigt i branchen, generel ledelse, strategi, økonomi, IT og risikostyring. Et kommunalbestyrelsesmedlem kan godt være kvalificeret, men så er det ikke alene med udgangspunkt i den politiske indsigt, men derimod kvalifikationer på et eller flere af de nævnte områder.

Rapporten fra arbejdsgruppen vedr. forsyningssektoren viste også, at den kommunale administration ofte hjælper bestyrelsesmedlemmerne med at svare på spørgsmål og udarbejde baggrundsnotater. Arbejdet rejser en række principielle spørgsmål om fortrolighed og uafhængighed. Hertil kommer, at behovet for hjælp til bestyrelsesarbejdet ikke understøtter troen på, at politikerne reelt har kvalifikationer til at sidde i bestyrelsen.

Politisk indsigt nødvendigt

En bestyrelse i et offentligt ejet selskab må selvfølgelig ikke være politisk tonedøv. Derfor giver det god mening, at der i bestyrelsen er personer med politisk indsigt. Det er ikke alle topchefer fra det private erhvervsliv, som er velegnede. De mindst egnede er bl.a. dem, der underholder med, at politikerne bare skal drive Danmark som en forretning. Mange politikere bliver også lidt trætte i blikket, når en nedsættelse af personskatterne bliver fremlagt som universalmidlet for alle samfundets problemer:

Usikkerhed om kommunens styring af et selskab kan mindskes, hvis kommunen har udarbejdet en ejerpolitik, som fastlægger rammerne for selskabets virke og samarbejde med kommunen. Nøgleordet er forventningsafstemning mellem parterne. I ejerpolitikken beskrives kommunens forventninger til udvikling af selskabet, hvilke mål selskabet skal opnå, og hvilke politikker der skal opfyldes. En ejerpolitik kan også gøre

det tydeligt for offentligheden, hvilke formål kommunen har med at drive og eje selskaberne.

Selv om bestyrelse og direktion er klædt på til at tænke politisk, så kan der opstå sager, hvor ejeren blander sig på en højest overraskende måde. DSB besluttede i efteråret 2014 at nedlægge de billige ”klapsædebilletter”, der gjorde det muligt for unge mennesker mellem 16 og 26 år at rejse på tværs af landet for 89 kroner. Formålet med at nedlægge sæderne var at give bedre plads til cykler og kufferter. Men daværende transportminister Magnus Heunicke (S) gav DSB instruks om at ændre beslutningen, og DSB valgte at efterkomme instruksen. De billige billetter blev derfor alligevel ikke afskaffet. Næppe mange i DSB så den komme, men det har uden tvivl fået mange offentlige selskaber til at overveje, hvor de har deres ”klapsædesag”.

Komitéen for god Selskabsledelse, der arbejder for at fremme udviklingen i god selskabsledelse i børsnoterede danske selskaber, har udarbejdet ”Anbefalinger for god Selskabsledelse”. Finansministeriet har tilsvarende valgt at lave ”Statens ejerskabspolitik”. Arbejdsgruppen vedr. forsyningssektoren har i sin rapport anbefalet, at der udfærdiges et kodeks for styring af kommunale forsynings-selskaber. I lyset af stigningen i antallet af kommunale selskaber, og i betragtning af hvilke store værdier selskaberne forvalter, er det ikke nogen dum anbefaling.

Om forfatteren:

Lars Mortensen er cand.scient.pol. og Executive MBA. Han har beklædt forskellige ledelsesposter i det offentlige og det private. I 1990'erne var han leder af Finansministeriets selskabsenhed, som bl.a. var ansvarlig for en række større privatiseringer (fx Københavns Lufthavne og Datacentralen). I dag arbejder han med ledelsesrådgivning.

Omprioreringsbidraget og styring af de offentlige udgifter



Regeringens omprioreringsbidrag har givet anledning til en kraftig mediedebat. Alle Folketingets partier og alle 98 kommuner har markeret klare synspunkter om bidraget.

AF JAN OLSEN, KOMMUNERNES
LANDSFORENING

Kommunerne har rejst krav om, at omprioreringsbidraget udgår af de økonomiske forhandlinger, mens regeringen og flere toneangivende partier i Folketinget fastholder modellen eller i det mindste ikke undsiger den som metode.

Men hvorfor er debatten om omprioreringsbidraget blevet så intens? Er der tale om kommunalt klynk – som finansministeren har udtalt – eller skaber omprioreringsbidraget som metode nogle mere grundlæggende styringsproblemer? Hvordan kan metoden vurderes i lyset af erfaringerne siden kommunalreformen, og har metoden en fremtid som omprioreringsmekanisme i den offentlige udgifter?

Inden vi når til besvarelsen af disse spørgsmål, skal vi lige have nogle forudsætninger i det statslig-kommunale budgetsamarbejde på plads.

Det grundlæggende håndslag

Der er meget bred politisk konsensus om hovedprincipperne i det økonomiske samarbejde mellem staten og kommunerne. Det grundlæggende håndslag handler om, at kommunalpolitikerne påtager sig et medansvar for at føre den økonomiske politik ud i livet – også når det kræver ubehagelige beslutninger – mod til gengæld at have frihedsgrader til at vælge løsningerne og prioritere på tværs af udgiftstyper. Det er også et princip, at der samarbejdes om at realisere nationale mål og gennemførelse af reformer – også når det indebærer omprioriteringer.

Den brede politiske enighed om disse principper afspejles glimrende i det statslig-kommunale samarbejde om de aktuelle velfærdsreformer – fx på folkeskoleområdet og beskæftigelsesområdet – og i de senere års kommunalpolitiske bidrag til sænkning af de offentlige udgifter, hvor kommuner siden 2009 har taget noget hårdere fat end både staten og regionerne.

» Der er meget bred politisk konsensus om hovedprincipperne i det økonomiske samarbejde mellem staten og kommunerne. Det grundlæggende håndslag handler om, at kommunalpolitikerne påtager sig et medansvar for at føre den økonomiske politik ud i livet – også når det kræver ubehagelige beslutninger – mod til gengæld at have frihedsgrader til at vælge løsningerne og prioritere på tværs af udgiftstyper.»

» Uanset om hele eller kun en andel af omprioriteringsbidraget kommer tilbage til kommunerne, griber det ind i kommunernes planlægning.»

Debatten om omprioriteringsbidraget handler derfor ikke om, hvorvidt kommunerne skal tage et medansvar for en stram udgiftspolitik, eller om de skal samarbejde med staten om nationale mål på velfærdsområderne. Det er der bred kommunalpolitisk enighed om, at man skal. Det er en forudsætning for kommunestyret.

Debatten om og kritikken af omprioriteringsbidraget handler derfor mere om selve metoden og dens konsekvenser for kort- og langtidspanlægningen af de offentlige udgifter, for rollefordelingen mellem lands- og lokalpolitikere og for debatten om, hvordan de offentlige udgifter skal prioriteres.

Lad os derfor se lidt på, hvordan omprioriteringsbidraget påvirker disse forhold og den nationale styring af udgifterne.

Uden sammenligning i øvrigt

Kommunerne anvender mange forskellige metoder i deres budgetlægning. Deres valg af metode præges i høj grad af lokale forhold og rammevilkår, fx om kommunen er i vækst eller i stagnation. For en hel del år siden benyttede nogle kommuner sig af den såkaldte ”blokbudgettering”.

Ideen i den metode er at sammenligne nyttevirkning og udgifter ved nye aktiviteter med eksisterende driftsaktiviteter. Uden sammenligning i øvrigt er der flere ligheder mellem omprioriteringsbidraget og blokbudgettering.

Begge metoder sigter mod at flytte ressourcer fra eksisterende drift til nye aktiviteter, og begge metoder inviterer til og kalder på argumenterne for udgifter til både nye og eksisterende aktiviteter. Alle aktører deltager nemlig i processen med deres argumenter for udgifterne, så beslutningsgrundlaget for valget mellem nye eller eksisterende aktiviteter bliver tydeligt. Det er selve ideen i metoderne.

Kommunerne opgav imidlertid at anvende blokbudgettering, i takt med at udgiftspolitikken blev strammere og strammere. Metoden er nemlig langt mere anvendelig i en vækstsituation, end når udgifterne skal reduceres. Når alle argumenter for flere udgifter kommer på bordet, bliver det politisk vanskeligere at stramme til. Man kan også udtrykke det på den måde, at ”udgiftsadvokaterne” i en blokbudgetteringsmetode alt andet lige får en stærkere placering i budgetprocessen.

Omprioriteringsbidraget fungerer et langt stykke ad vejen på samme måde. Alle aktører ved, at der samles penge ind for at anvende dem igen. Regeringen har understreget dette formål.

Derfor var det allerede ved metodens introduktion forudsigeligt, at mediedebatten om de offentlige udgifter ville ændre karakter. Behovet for flere ressourcer på udvalgte områder ville blive mere artikulert.

Er omprioriteringen øget?

Det er påfaldende, at der fra 2009 til 2014 er sket en markant reduktion af kommunernes udgifter uden samme mediemæssige opmærksomhed om konsekvenserne for den offentlige velfærdsservice, som vi har været vidner til det seneste år.

Omprioriteringsbidraget er langt fra den eneste forklaring på, hvorfor mediedebatten har ændret karakter. Den aftagende krisebevidsthed har fx også betydning for den politiske debat, men omprioriteringsbidraget er en væsentlig del af forklaringen, fordi det giver aktørerne nye roller og inviterer udgiftsadvokaterne ind på banen.

Spørgsmålet er også, om den relative omprioritering i perioden 2010-2014 var større eller mindre end den, vi ser nu. Kommunerne tog i perioden 2010-2014 i høj grad til efterretning, at der skulle ske en national omprioritering til fordel for sundheds- og uddannelsesområderne. Det er langt fra sikkert, at omprioriteringsbidraget medvirker til en øget omfordeling mellem opgaveområder, eller om metoden tværtimod – på grund af de ovennævnte mekanismer – svækker omprioriteringen.

Rollefordelingen mellem lands- og lokalpolitikere

Det hører med i diskussionen, om hensigten med omprioriteringsbidraget egentlig er omprioritering, eller om andre hensyn spiller ind, fx ønsket om en anden rollefordeling mellem lands- og lokalpolitikere. Den mistanke ligger formodentlig bag en hel del af de kommunalpolitiske reaktioner på metoden, og som udspringer af kommunalpolitikernes effektiviseringsopgaver.

Naturligvis skal alle kommuner effektivisere. Det kan landspolitikere forvente. Men omprioriteringsbidraget kommer oven i den effektivisering, som alle kommuner gennemfører til brug for egne initiativer, og her til kommer, at omprioriteringsbidragets

» **Omprioriteringsbidraget kommer oven i den effektivisering, som alle kommuner gennemfører til brug for egne initiativer, og hertil kommer, at omprioriteringsbidragets størrelse er gennemsnitlig. Det rammer imidlertid stagnationskommuner hårdere, fordi det kommer oven i en allerede mærkbar besparelse i disse kommuner.**

størrelse er gennemsnitlig. Det rammer imidlertid stagnationskommuner hårdere, fordi det kommer oven i en allerede mærkbar besparelse i disse kommuner.

Derfor står mange kommunalpolitikere med den opgave, at de skal påtage sig de politiske omkostninger ved at placere besparelser og servicereduktioner konkret. Det er der ikke noget nyt i, og det har de gjort markant i de foregående år. Omprioriteringsbidraget er imidlertid et metodeskifte, der påvirker rollefordelingen.

Man kan illustrere det med et eksempel fra ældreområdet. Borgmesteren fra en stor nordsjællandsk kommune beskrev for nylig, hvordan budget 2016 blev bragt i balance, bl.a. med besparelser på ældreområdet, som kommunen efter en længere dialog med lokale interessenter fik skabt nogenlunde forståelse for. En svær proces både i forhold til de ældre og deres lokale repræsentanter i ældrerådet mv. og i forhold til kommunens medarbejdere. Når man korrigerer serviceniveauet, skal borgerne fx revisiteres. Kort tid efter budgetvedtagelsen i oktober indgås der finanslovsforlig, hvor de samme penge nu sendes tilbage til ældreområdet i kommunen – dog pålagt en bureaukratisk proces.

Det er den arbejdsdeling, nogle kommunalpolitikere sammenligner med, at de selv må arbejde hårdt i baglokalet for at skaffe de penge, som landspolitikerne spreder ud fra balkonen.

Det er en præmis i de økonomiske forhandlinger mellem staten og kommunerne, at lokalpolitikere må påtage sig de politiske omkostninger ved at placere besparelserne konkret, når landspolitikerne sænker den

økonomiske overligger.

Men præmissen holder nok ikke helt til, at henholdsvis de politisk vanskelige og de mere populistiske beslutninger systematisk fordeles skævt. I hvert fald vil hverken landspolitikerne eller lokalpolitikere stå alene med slæbet. Forståeligt nok. Hvis omprioriteringsbidraget trækker i retning af en sådan skæveling, hører man nok fra den ”forurettede” part.

Lands- og lokalpolitikere har stået sammen i krisehåndteringen, men lokalpolitikere er næppe betrygget af, at flere folketingspartier nu siger, at omprioriteringsbidraget skal bruges til at sende pengene tilbage til kommunerne. I givet fald har omprioriteringsbidraget ikke længere nogen funktion som omfordeler mellem staten, regioner og kommuner, og det øger formodentlig kommunalpolitikernes frygt for, at en ændret rollefordeling vejer tungere end styringshensynet.

Planlægning på kort og længere sigt

Uanset om hele eller kun en andel af omprioriteringsbidraget kommer tilbage til kommunerne, griber det ind i kommunernes planlægning.

Kommunalbestyrelsen har først og fremmest ansvar for den langsigtede planlægning af servicebehovet i den enkelte kommune. Men den har også ansvar for lokalt at planlægge og implementere større nationale reformer, som fx folkeskolereformen. Hvordan påvirker omprioriteringsbidraget denne form for planlægning i hver kommune?

Det statslig-kommunale samarbejde om større nationale reformer er ikke noget, man klarer fra den ene dag til den anden. Folke-

»» **Debatten om og kritikken af omprioriteringsbidraget handler derfor mere om selve metoden og dens konsekvenser for kort- og langtidspanlægningen af de offentlige udgifter, for rollefordelingen mellem lands- og lokalpolitikere og for debatten om, hvordan de offentlige udgifter skal prioriteres.”**

skolereformen er et glimrende eksempel. Den er gennemført af et bredt nationalt flertal og i et tæt statsligt-kommunalt samarbejde, og reformen har mindst et 5-10-årigt perspektiv, før målene kan realiseres.

Den reform har kommunerne arbejdet ganske seriøst med. Den er i øvrigt ikke gratis. Det forventes af kommunerne, at de finder ressourcer til sådanne nationale opgaver og andre områder med udgiftspres – fx flygtninge – ved at effektivisere, hvor det er muligt. Det har kommunerne bl.a. gjort på ældreområdet. Gennem en målrettet strategi for rehabilitering er gennemsnitsudgiften på ældreområdet sænket, og det har gjort det lettere at imødegå udgiftspreset som følge af demografi på ældreområdet.

En sådan planlægning er langsigtet – faktisk lige efter bogen – og formodentlig en indsats, der også høster anerkendelse landspolitisk. I 2016 anvendes omprioriteringsbidraget bl.a. til ”Værdighedsmilliarden” til ældreområdet. Er denne milliard led i en langsigtet eller mere kortsigtet planlægning? Hvordan understøtter den kommunernes omstilling på længere sigt? Og hvilket signal sender den til de borgere og kommunale medarbejdere, der sammen har forsøgt at udvikle en værdig ældrepolitik med de tilgængelige ressourcer?

Ser man på den tværgående planlægning af velfærdsopgaverne, er vilkårene ganske forskellige mellem kommunerne. Det er meget forskelligt, hvordan de demografiske behov udvikler sig, og det er ligeledes forskelligt, hvor den enkelte kommune har et efterslæb i sin service til borgerne, fordi andre opgaver har været prioriteret. Derfor er en række kommuner i den situation, at værdighedsmilliarden pålægger dem at anvende flere penge på områder, hvor servicen i forvejen er høj, mens andre områder med større behov må vente. Det kan være svært at forklare lokalt.

Kommunalpolitikere vurderes i høj grad på, om de har styr på den langsigtede planlægning i kommunen. Derfor ser man også, at mange kommunalbestyrelser forsøger at kompensere for de effekter, der følger af omprioriteringsbidraget i budgetlægningen. Det kan ske ved forskellige metoder, men det er ikke noget, der gør den kommunale budgetlægning mere enkel eller mere gennemskuelig.

Statsligt-kommunalt samarbejde

Langt hovedparten af kommunalpolitikere er enige med regeringen i de hensyn, regeringen anvender som begrundelse for omprioriteringsbidraget.

Det gælder for det første behovet for løbende at effektivisere hele den offentlige sektor, og for det andet at der skal omprioriteres ressourcer mellem opgaver med faldende og stigende behov også på tværs af stat, regioner og kommuner.

Noget tyder på, at omprioriteringsbidraget ikke er den mest effektive metode til at løfte disse hensyn, men der kan jo også være andre begrundelser for modellen.

Tilbage står, at de aktuelle økonomiske udfordringer og de store omstillingsbehov på velfærdsområderne bedst løses i et meget tæt statsligt-kommunalt samarbejde, der har fokus på den langsigtede udvikling. Hvis omprioriteringsbidraget ikke er svaret, har begge parter – staten og kommunerne – ansvar for at finde alternativer.

Trepart over og under radaren - i Danmark og Europa

Trepartsforhandlinger, der, som de igangværende, spænder over flere emner, er en sjældenhed herhjemme, mens de indtil for nyligt var mere udbredte i Europa. Artiklen her sammenligner den danske udvikling med den europæiske og forsøger at forklare den.

**AF MIKKEL MAILAND, LEKTOR PÅ
FORSKNINGSCENTER FOR ARBEJDSMARKEDS-
OG ORGANISATIONSSTUDIER (FAOS),
KØBENHAVNS UNIVERSITET**

I skrivende stund forhandler regeringen og arbejdsmarkedets parter om en trepartsaftale med fokus på arbejdsmarkedsintegration af flygtninge. Men forhandlingerne skal efter planen fortsætte med andre emner, herunder sikring af tilstrækkeligt og kvalificeret arbejdskraft samt praktikpladser.

Det er primært denne slags trepartssamarbejde på nationalt niveau, der handler om nye politiske tiltag, og spænder over flere emner, som igennem tiderne har haft medierens, Folketingets og også de fleste forskeres interesse. Men det meste trepartssamarbejde i Danmark har faktisk en anden karakter og foregår under radaren. Det holder sig typisk inden for ét enkelt emne eller politikområde (som fx det for nyligt afsluttede arbejde i Dagpengekommissionen), og en del handler om politikimplementering snarere end politikformulering (som arbejdet i fx Arbejds miljørådet), ligesom noget af trepartssamarbejdet foregår lokalt og regionalt snarere end på landsdækkende niveau. Det gælder fx trepartssamarbejdet i lokale og regionale beskæftigelsesråd.

Hvad får deltagerne ud af trepartsforhandlingerne?

Men hvorfor egentlig indgå i trepartsforhandlinger, hvad enten disse spænder over et eller flere emner? Skal det formuleres kort, kan trepartsforhandlinger siges i bund og grund at handle om, at staten og arbejdsmarkedets parter kan bruge hinanden til at realisere egne mål.

Regeringen kan igennem trepartssamarbejdet få opbakning til reformer, der kan hjælpe beslutninger om nye tiltag på vej, hjælpe implementeringen af reformerne og dele ansvaret for upopulære tiltag. Desuden kan parterne besidde vigtig information, som regeringen kan få adgang til, og inddragelsen af parterne kan gøre reguleringen mere fleksibel, ligesom parterne kan bidrage til finansieringen af reformer. Endelig kan der ud fra et deltagerdemokratisk ideal argumenteres for, at det er rimeligt, at de direkte berørte parter inddrages.

For arbejdsmarkedets parter handler trepartssamarbejdet bl.a. om at få indflydelse på politik, der berører arbejdsmarkeds- og velfærdsområderne samt finansiering af tiltag. Men trepartssamarbejdet kan også bruges til at blokere for tiltag. Endvidere kan det give parterne en større legitimitet, i det omfang de påtager sig ansvar for at løfte samfundsopgaver.



» Men hvorfor egentlig indgå i trepartsforhandlinger, hvad enten disse spænder over et eller flere emner? Skal det formuleres kort, kan trepartsforhandlinger siges i bund og grund at handle om, at staten og arbejdsmarkedets parter kan bruge hinanden til at realisere egne mål.»

Når Lars Løkke Rasmussen allerede under valgkampen i juni 2015 indbød til trepartsforhandlinger, under forudsætning af at Venstre kunne danne regering, kan det særligt have at gøre med den førstnævnte grundelse, nemlig at få opbakning til reformer. For det kunne allerede på daværende tidspunkt forudses, at en borgerlig regering ville blive smal og derfor ville få brug for opbakning også uden for Folketinget for at komme igennem med ønskede reformer.

De europæiske sociale pagter

At trepartsforhandlinger om nye politiske tiltag inden for flere områder på én gang er sjældne i Danmark, illustreres af tabellen, der viser, at emne-specifikke trepartsforhandlinger er dominerende. Hvis der ses bort fra trepartssamarbejde i Globaliserings-

rådet i 2004-2005, hvor der i øvrigt ikke var tale om egentlige forhandlinger, var der i det kvarte århundrede fra 1985 til 2010 kun ét eksempel på 'tværgående' trepartsforhandlinger (se tabellen). Det var Fælleserklæringen fra 1987, som lagde grund for både løn-tilbageholdenhed og udviklingen af arbejdsmarkedspensionerne i de følgende år. Man skal faktisk helt frem til trepartsforhandlingerne i 2012, der forliste, næsten før de rigtigt var kommet i gang, for at finde det næste af de sjældne forsøg. Her lykkedes det ikke regeringen at få fagbevægelsen med på at levere forbedringer af de offentlige udgifter på fire milliarder kr. igennem øget arbejdstid – og dermed blev forhandlinger om modydelser om blandt andet beskæftigelsespolitik, udenlandsk arbejdskraft og efteruddannelse ikke til noget.

» For arbejdsmarkedets parter handler treparts-samarbejdet bl.a. om at få indflydelse på politik, der berører arbejdsmarkeds- og velfærdsområderne samt finansiering af tiltag.”

| År | Begivenhed | Type | Områder |
|---------|------------------------------|------------|--|
| 1987 | Fælleserklæringen | Tværgående | Løn, pension og opsparing |
| 1991-92 | Zeuthen-udvalg | Specifikt* | Beskæftigelsespolitik (Arbejdsløshedsforsikring) |
| 1998 | Arbejdsmarkedsreform 3 | Specifikt* | Beskæftigelsespolitik (Arbejdsløshedsforsikring) |
| 1999 | VEU-reform | Specifikt | Efteruddannelse |
| 2003 | Østaffalen | Specifikt | Arbejdsmigration |
| 2004-05 | Globaliseringsrådet | Tværgående | (Efter)uddannelse, forskning, iværksættere, mm. |
| 2006 | VEU-reform | Specifikt | Efteruddannelse |
| 2007 | Kvalitetsreformen | Specifikt* | Efteruddannelse (arbejds miljø, seniorpolitik) |
| 2012 | Trepartsforhandlingerne 2012 | Tværgående | Arbejdstid, efter- og erhvervsuddannelse, arbejds migration, beskæftigelsespolitik |
| 2013-14 | Erhvervsuddannelsesreform | Specifikt | Erhvervsuddannelse |
| 2014-15 | Dagpengekommissionen | Specifikt | Arbejdsløshedsforsikring |

Note = *Disse eksempler på trepartssamarbejde når udover et enkelt politikområde, men da de klart har hovedfokus på ét område, er de her klassificeret som specifikt trepartssamarbejde. Kilde: Opdateret fra Mikkel Mailand (2011).

De aktuelle trepartsforhandlinger i 2016 kan forstås som en slags hybrid-model mellem emne-specifikke forhandlinger og tværgående forhandlinger, hvor flere emner forhandles samtidig (Mailand 2016). For overskuelighedens skyld vil 2016-forhandlingerne i artiklen her dog blive forstået som tværgående forhandlinger.

Fraværet af tværgående trepartsaftaler i Danmark står i kontrast til udviklingen flere steder i Europa, hvor tværgående trepartsaftaler – også kaldet 'sociale pagter' – oplevede en opblomstring fra midt i 1980'erne og mere end et årti frem. Den europæiske udvikling kom bag på mange observatører. Det skyldtes for det første, at der var blevet længere mellem de socialistiske og socialdemokratiske regeringer i perioden op til midten af 1980'erne. Formodningen var, at venstre-regeringer grundet deres bånd til fagbevægelsen var mere indstillet på trepartsforhandlinger end højre-regeringer. For det andet skyldtes overraskelsen, at arbejdsmarkedsorganisationerne i en stor del af landene, hvor de sociale pagter blev indgået, ikke havde de forventede forudsætninger. Mange organisationer manglede en samlet, ressourcestærk og hierarkisk styret organisering med tilslutning fra hovedparten af lønmodtagere og virksomheder. Det gjaldt for eksempel i Irland, Italien, Spanien og Portugal. Men på trods af, at disse lande ikke levede op til de forventede forudsætninger, kunne de alligevel fremvise adskillige sociale pagter i perioden – henholdsvis otte, syv, fem og fem i perioden fra 1980-2008 (Avdagic m.fl. 2011).

Hver af de europæiske sociale pagter har deres særlige historie. De er indgået af såvel venstre- som højre-regeringer, der har ønsket støtte fra parterne til at lægge pres på oppositionen og til at sikre gennemførelse af lovgivning. Men der er alligevel nogle gennemgående tendenser. Mange af pagterne er indgået under pres fra global konkurrence, høj arbejdsløshed, dårlig økonomi og forsøg på at leve op til ØMU-kriterierne. Emnerne har været mange, men indkomspolitik og løntilbageholdenhed, beskæftigelsespolitiske reformer, pensionsforbedring, samt udbygning og indskrænkning af forskellige velfærdsydelser har været typiske emner på dagsordenen.

Sammenligning af udviklingen i Danmark og Europa

Sammenlignes de få danske forsøg – vellykkede og mislykkede – på at indgå tværgående

trepartsaftaler med den europæiske udvikling, er der mindst to observationer, der springer i øjnene. Det ene er hyppigheden, der er lavere i Danmark end i en lang række andre europæiske lande. Det kan hænge sammen med indholdet. For mens løn og indkomspolitik meget ofte er indeholdt i de europæiske sociale pagter, er de emner meget sjældne for trepartsforhandlinger herhjemme i nyere tid, hvad enten disse er tværgående eller specifikke. Løn har faktisk ikke været et emne for trepartsforhandlinger herhjemme siden Fælleserklæringen i 1987. Løn er det emne, der i parternes selvforståelse i Danmark er den mest eksklusive del af de kollektive overenskomstforhandlinger, hvilket bl.a. illustreres af parternes afvisning af at lade introduktionsløn for flygtninge blive en del af trepartsforhandlingerne 2016. Og når løn – og i øvrigt også en række arbejdsvilkår – er ude af billedet i trepartssammenhæng, er behovet for tværgående trepartsforhandlinger måske mindre i Danmark end i andre lande. Men det kan også hænge sammen med, at flere andre europæiske lande har permanente fora for tværgående trepartsforhandlinger, ofte benævnt 'Social og Økonomisk Råd' eller lignende. Noget tilsvarende findes ikke i Danmark.

Et andet forhold, der springer i øjnene, er usamtidigheden: De europæiske pagter bliver sjældnere i løbet af 00'erne, hvor de efter en kort opblomstring i flere EU-lande i krisens første år atter reduceres væsentligt i antal. I indeværende årti ses en udvikling, hvor trepartsforhandlinger bryder sammen eller forsvinder i fx Belgien, Finland, Grækenland, Holland, Irland, Italien, Luxemburg, Portugal og Spanien samt i en række central- og østeuropæiske lande (Welt & Broughton 2014). Men andre ord er der tale om en geografisk ret omfattende tendens. Denne udvikling sker samtidig med at der inden for relativt kort tid ses to forsøg på at indgå tværgående trepartsaftaler i Danmark. Omend usamtidigheden er i øjenfaldende, er det ikke umuligt at drage vidtgående konklusioner – dertil er de to danske tværgående treparts-forsøg i dette årti for få.

Når det kommer til den europæiske udvikling, så kan to forhold være med til at forklare den nedadgående tendens. En drejer sig om indholdet i disse aftaler, der i mange lande har karakter af 'nødvendighedens økonomiske politik', hvor regeringerne med henvisning til krisen ikke længere finder plads til at give parterne modydelse, mod at de til gen-

» Løn er det emne, der i parternes selvforståelse i Danmark er den mest eksklusive del af de kollektive overenskomstforhandlinger, hvilket bl.a. illustreres af parternes afvisning af at lade introduktionsløn for flygtninge blive en del af trepartsforhandlingerne 2016.”

gæld tilslutter sig besparelser og forringelser. Men det kan samtidig spille en rolle, at fagbevægelserne mange steder nu er så svage, at de ikke længere kan presse regeringer og arbejdsgivere til indrømmelser, og heller ikke repræsenterer tilstrækkelige store mindretal blandt lønmodtagerne til, at regeringerne ser en tilstrækkelig fordel i at inddrage dem i store tværgående reformer. Det står i modsætning til herhjemme, hvor skiftende regeringer tilsyneladende stadig anser arbejdsmarkedsorganisationerne som relevante aktører at indgå selv tværgående trepartsaftaler med. Den danske fagbevægelse er da, på trods af medlemsfald, også blandt de stærkeste i Europa, og dagsordenen for de netop påbegyndte trepartsforhandlinger tyder på, at der er rum til modydelse. Men lykkes det heller ikke i år at indgå en dansk tværgående trepartsaftale i 2016, kan det ende med, at arbejdsmarkedets parter i en rum tid fremover vil blive opfattet som mindre relevante i forbindelse med store reformer.

Referencer:

Avdagic, S., M. Rhodes & J. Visser (2011) (red.): Social Pacts in Europe – emergence, evolution and institutionalization. New York: Oxford University Press.

Mailand, M. (2011): 'Trepårtssamarbejdet gennem tiderne – hvordan, hvornår og hvilke udfordringer'. Notat. FAOS, Sociologisk Institut, Københavns Universitet.

Mailand, M. (2016): Mailand: 'Her er trepartsforhandlingernes historie'. Artikel på altinget.dk, 2. februar 2016.

Welz, C. & A. Broughton (2014): Impact of the crisis on industrial relations in Europe. I K. Papadakis & Y. Ghellab (red.) (2014): The governance of policy reforms in southern Europe and Ireland. Geneva: ILO. ■

Generalforsamling i

Nordisk Administrativ Forbund, NAF's danske afdeling,

finder sted torsdag d. 27. maj, kl. 17.15 - 18.00 i

Gæstekantinen, DJØF, Gothersgade 133, stuen, København.

Følg med og se mere på www.naf-net.dk

Velfærdsstaten under pres

Danmark har været igennem mange transformationer – fra landbrugsland til industriland og nu også med en stor serviceproduktion. Og Danmark er blevet en økonomisk og social rollemodel i store dele af verden og har bl.a. flere gange været fremhævet i den amerikanske præsidentvalgkamp.

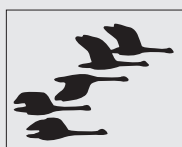
Men hvor skal fremtidens velstand komme fra, ikke mindst i lyset af de globale udfordringer med først finanskrisens virkninger og senest flygtninge- og terrorkriserne.

Kan vi blive ved med at omstille os og producere velfærd, vækst og velstand?

Og hvordan bliver vi langt mere konsekvente i prioriteringerne – i sundhedsvæsenet, og når vi ser på kommunernes indsats på det specialiserede socialområde, handicapindsatsen, integrationsindsatsen, over for de hjemløse osv.

Så spørgsmålet er – kan vi igen vise os som et land, der kan kombinere stabil vækst med høj velfærd, bæredygtig udvikling, bedre folkesundhed, kompetenceudvikling af vore børn og unge mm. Eller sagt lidt skarpere: Kan velfærdsstaten i den traditionelle skandinaviske model overleve?

Nordisk Administrativt Forbund (NAF) og DJØF tager debatten op på et gå-hjem-møde den 24. maj 2016 kl. 17.00-19.30 på Hotel Hvide Hus, Vesterbro 2, Aalborg.



**Nordisk
Administrativt
Forbund**

‘Jeg tror, de valgte én, som kender én, der arbejder der.’

Det er selvfølgelig godt at kende de rigtige. Men det gør man ikke altid. Derfor opfordrer vi de 52.000 erhvervsaktive djøfere, som vi kender, til at tænke i jobmuligheder til djøfere uden job. Også til dem, de ikke kender. På djoef.dk/tipomjob kan du give os et praj, hvis du hører om en jobmulighed. Så formidler vi den videre til de jobsøgende djøfere, vi kender.

Vi gør noget ved beskæftigelsen.



INDMELDELSE, SKRIFTLIGT TIL:

Nordisk Administrativt Forbund
c/o Anton Hofmann Johansen, Georginevej 3, 3.sal, 2300 København S
Mail: regnskab@naf-net.dk

Jeg vil gerne indmeldes i Nordisk Administrativt Forbund mod en indbetaling på 350,00 kr. for indeværende år. Kontingentet for efterfølgende kalenderår er 450,00 kr. Jeg modtager herefter 3-4 numre af Administrativ Debat årligt, Nordisk Administrativ Tidsskrift samt indkaldelse til diverse nordiske møder, nationale debatmøder, studiekredse og konferencer.

Fulde navn: _____

Adresse: _____

E-mail: _____

Postnummer/by: _____

Telefon: _____

ADMINISTRATIV DEBAT #1 – MAJ 2016

Udgivet af den danske afdeling af
Nordisk Administrativt Forbund.

REDAKTION AF ADMINISTRATIV DEBAT ER:

Claes Nilas (ansvarshavende redaktør)
Mads Lyndrup/Kristian Lyk-Jensen/
Jens Blom-Hansen/ Niels Jørgen Mau Pedersen /
Pia Gjellerup/Ulrik Schmidt-Hansen /Vibeke Iversen/
Ole Toft/Kasper Tollestrup/Stig Henneberg/ Torben Buse.

GRAFISK PRODUKTION: Djøf Forlag.

Tryk: Ecograf, Højbjerg.
Eftertryk tilladt med kildeangivelse.
Løssalgspris: 150 kr. inkl. forsendelse.

