

Administrativ DEBAT

#1 / MAJ 2024

Udgivet af den danske afdeling
af Nordisk Administrativt Forbund



Foto: Brage Borup

Domstolene kom ikke i skudlinjen

– Interview med Jens Peter Christensen, præsident for Højesteret → **SIDE 3**

PETER BJERRE MORTENSEN OG CLAES NILAS

Interview med Jens Peter Christensen, præsident for Højesteret

→ **SIDE 3**

MICHAEL SVARER

Veje til grøn omstilling

→ **SIDE 8**

HELLE ØRSTED NIELSEN

Kommunerne har meldt sig ind i klimapolitikken

→ **SIDE 12**

KURT KLAUDI KLAUSEN

Er ældreformen et opgør med New Public Management?

→ **SIDE 16**

TORBEN TRANÆS

Manglende samordning mellem det kommunale selvstyre og budgetloven
Det specialiserede socialområde som case

→ **SIDE 20**

DEN 6. MAJ KL. 17

inviterer Nordisk Administrativt Forbund i samarbejde med DJØF til paneldebat med overskriften ”Kloge investeringer i sikkerhed og forsvar”.

Mød blandt andre Jørgen Grønnegård Christensen, professor emeritus, Christine Nissen, forsker ved DIIS, Lars Bo Larsen, tidligere ambassadør.

Tilmelding på DJØF's hjemmeside

→ **SIDE 25**



Foto: Brage Børup

Domstolene kom ikke i skudlinjen

Interview med Jens Peter Christensen, præsident for Højesteret

I 2001 gav den daværende højesteretspræsident, Niels Pontoppidan, et interview til Administrativ Debat. Den ene interviewer var dengang Jens Peter Christensen, som i dag sidder på den anden side af bordet som højesteretspræsident. Administrativ Debat har mødt Jens Peter Christensen til en samtale om domstolenes udvikling siden 2001, om arbejdsprocesserne i Højesteret, om lovkvalitet, om embedsmandsdyder under pres og meget mere.

I 1999 trådte domstolsreformen i kraft og dermed blev domstolene løsgjort fra Justitsministeriet og henlagt under den selvstændige, bestyrelsesledede Domstolsstyrelse. I interviewet fra 2001 forudså højesteretspræsident Niels Pontoppidan, at reformen ville bringe "domstolene i skudlinjen". Fik han ret?

Nej, sådan gik det ikke. Tanken var sådan set rigtig nok i den forstand, at reformen betød, at domstolene ikke længere kunne dække sig ind bag Justitsministeriet, men derimod blev budgetmæssigt underlagt en domstolsstyrelse, der ledes af en bestyrelse, hvor flertallet består af domstolsrepræsentanter. Realiteten er bare, at pengene stadig kommer fra lovgivningsmagten, og derfor bebrejdes sagsbunker og lange sagsbehandlingstider ikke domstolene mere, end tilfældet var før reformen i 1999. Reformen har derfor ikke bragt domstolene mere i skudlinjen.

Man får de penge, som man kan få igennem ved finansloven, og der gør Domstolsstyrelsen selvfølgelig, hvad den kan, og i virkeligheden er der på det punkt fodslag imellem Justitsministeriet og Domstolsstyrelsen. Den særlige mulighed, som Pontoppidan nævner i interviewet i 2001, at Domstolsstyrelsen kan beslutte, at dens budgetforslag forelægges direkte for Folketinget uden om finansloven, den mulighed har man aldrig brugt, og det kommer man formodentlig heller aldrig til. Det vil være som at kaste en atombombe – og hvor man ikke er sikker på, om man selv bliver ramt.

I interviewet fra 2001 argumenterede Pontoppidan også for, at domstolene med tiden kunne få en mere aktivistisk rolle. Hvordan har udviklingen været på det punkt?

Jeg mener ikke, at de danske domstole er blevet mere aktivistiske over de seneste godt 20

Af Peter Bjerre Mortensen og Claes Nilas, begge Administrativ Debat

” I Danmark er det også sådan, at grundlovsfortolkning og fortolkning af menneskerettighedskonventionen holdes adskilt. Der er vi jo anderledes end i mange andre lande

år. Domstolene skal fx følge Den Europæiske Menneskerettighedskonvention, hvilket indebærer, at domstolene skal følge den praksis, som Menneskerettighedsdomstolen lægger, men vi skal ikke brodere videre på den og selv ekspandere rettighederne.

Meningen er, og det er også det den såkaldte inkorporeringslov siger, at balancen mellem lovgivningsmagt og domstole ikke skal forskydes.

De sager, som involverer grundlovsspørgsmål, går Højesteret til, som vi går til ethvert andet fortolkningsspørgsmål: Hvad står der i grundloven, hvad var der ment med det, der står? Vi sidder ikke og tænker på det som noget helt specielt. Set over årene har der været en del sager med grundlovsfortolkning, fx Tvind-sagen, Maastricht-sagen og LTF-sagen som nogle af de mere kendte.

I Danmark er det også sådan, at grundlovsfortolkning og fortolkning af menneskerettighedskonventionen holdes adskilt. Der er vi jo anderledes end i mange andre lande, hvor grundlovsbestemmelser fortolkes i lyset af menneskerettighedskonventionen.

Man kan vel sige, at den danske Højesteret har en del tilfælles med det flertal i den amerikanske højesteret, som man kalder originalister eller tekstualister. De fokuserer på, hvad der står i forfatningen, og hvad der var ment med ordene. Heroverfor står de højesteretsdommere – for øjeblikket et mindretal – der opfatter forfatningen som ”a living constitution”, hvor dommerne selv lægger det ind i forfatningens bestemmelser, som de synes er i harmoni med tidens ånd. Gjorde vi det i Danmark, ville Højesterets dommere reelt blive grundlovgivere.

Befolkningens tillid til de danske domstole er, også i international sammenligning, meget høj. Samtidig er der voksende sagsbunker og lange berammelsestider, og tilliden til en række andre samfundsinstitutioner er faldende. Er den høje tillid til domstolene ikke et paradoks?

Tja, på den ene side ved de fleste jo meget lidt om, hvordan domstolene fungerer, så den høje tillid kan ikke skyldes en meget stor viden om domstolene. Men der er tilsyneladende en rodfæstet tillid, som det ikke er lykkedes domstolene at ødelægge. Vi har jo heller ikke rigtig haft nogle ikke-tillidsskabende situationer, 7-9-13!

Sagsbehandlingstiderne er ganske rigtigt lange, dog ikke for Højesteret, men i debatten, har de jo primært medført kritik af bevillingsniveauerne, ikke af domstolene. Det, mener jeg, egentlig er med god grund, for det er ikke fordi, de ikke laver noget i by- og landsretterne. Tværtimod. De arbejder, så blodet springer. Der er simpelthen bare for mange sager og for få mennesker til at behandle dem.

Med tiden bliver sagerne desuden mere og mere komplekse. Der er flere og flere regler. Der er menneskerettighedskonventioner, der er EU-regler og -domme osv., osv. Mange sager, som førhen var enkle, de er nu komplicerede.

Som et eksempel kan jeg nævne en sag, vi havde i Højesteret for et par år siden, om en mand fra Litauen, der tiggede foran Hovedbanegården. Der kan man slå op i straffeloven, og der er en klar bestemmelse, som siger, at hvis man tigger foran togstationer, så skal man have en fængselsstraf. Manden tilstod. Det vil tage ca. to sekunder at afgøre den sag. Men så har Menneskerettighedsdomstolen i

en sag fra Schweiz fundet ud af, at det er en menneskeret at tigge, og så bliver sagen pludselig langt mere kompliceret. Det kan man mene om, hvad man vil, men det er jo et billede på, hvordan og hvorfor mange sager bliver mere komplicerede at behandle.

Ved din tiltræden som højesteretspræsident udtalte du, at en højesteretsdom er rigtig, selv om den er forkert! Hvordan arbejder I med at sikre kvaliteten af jeres domme?

Ja, i de ord ligger jo, at der ikke er nogen instans over Højesteret. Og så alligevel, for Menneskerettighedsdomstolen har jo sommetider tilsidesat en afgørelse, typisk i en udvisnings-sag, så helt rigtigt er det selvfølgelig ikke.

Men lad mig give en konkret beskrivelse af, hvordan vi tilrettelægger arbejdet i Højesteret. Vi er for tiden 18 dommere. Én af dommerne tages ud af arbejdet i retssalene for at forberede de sager, som tilgår Højesteret. Det sker for en periode på to år. Vi kalder ham ”overfodermester”, da det er ham, der så at sige fodrer os andre højesteretsdommere med sager.

En anden dommer bliver formand for Procesbevillingsnævnet, som behandler ansøgninger om tilladelse til at anke en landsretsdom til Højesteret. Det er også en opgave, man udpeges til for to år.

De resterende 16 dommere inddeles i to afdelinger med 8 dommere i hver. Vi ryster posen tre gange om året, sådan at dommernes fordeling på de to afdelinger skifter. I løbet af et år kommer alle på den måde til at sidde sammen med alle. Man gror altså ikke fast i en enkelt afdeling med de samme dommere dag ud og dag ind.

Der skal deltage mindst fem dommere i en almindelig civil sag eller straffesag. Som dommer får man sagen i sit postrum 14 dage før, retssagen går i gang i retssalen. Sagsmaterialet består af landsrettens dom – og byrettens, hvis sagen er startet der. Det er dokument

nummer 1 i sagen. Dokument nummer 2 er et såkaldt sammenfattende processkrift. Det er på mere mundret dansk et argumentations-skrift fra advokaterne, hvor de i hver deres skrift argumenterer for, hvorfor de bør vinde sagen. Dokument nummer 3 er en ekstrakt med de faktiske oplysninger, som advokaterne mener er relevante. Derudover kommer advokaterne også med en materialesamling, det vil sige de love, bekendtgørelser, cirkulærer, domme, m.v., som de mener, Højesteret skal kende. De sagsdokumenter sætter dommerne sig ind i, før retssagen begynder i retssalen en morgen kl. 9.

Den første dag i retssalen går typisk med, at dommerne hører på advokaterne. Den næste dag rejser den dommer, der er 1. voterende, sig op og fortæller de andre dommere, hvordan han eller hun ser på sagen. Derefter rejser 2. voterende sig op og giver sin udlægning af sagen, fulgt af 3., 4. og 5. voterende. Modsat på universiteterne holder folk mund, mens andre taler. Der er ingen, der afbryder eller ryster på hovedet af hinanden!

Når den del er færdig, går de fem dommere ind i et lokale ved siden af retssalen, og 1. voterende indleder med at læse sit domsudkast op. Undervejs vender og drejer alle fem dommere hvert et ord og retter i fællesskab domsudkastet til. Det er først under denne fælles domsskrivning, at der er en egentlig ”institutionel” diskussion af sagen mellem dommerne.

Det er én ting er at være enige om resultatet – hvad vi oftest er – men noget andet er, hvad der skal stå i dommen. Hvad er begrundelsen, og hvordan skal de forskellige dele vægtes? Det er det mest spændende i processen, for der sidder vi og diskuterer med hinanden og filer på hvert eneste ord. Til tider kan det sågar være en diskussion, om der skal være et komma eller et semikolon.

Når vi er færdige med den diskussion, går 1. voterende ind og retter domsudkastet til. Derefter kommer han eller hun med et 2. udkast til dommen, og så ser vi på det, og retter

” Vi har i den grad fordel af, at vi har en åben konfrontation af synspunkter. For når dommen er afsagt, har vi fælles skæbne. Vi skal sammen stå på mål for den.

” Jeg har simpelthen ikke noget grundlag for at sige, at lovkvaliteten er værre eller bedre, end den altid har været.

det til. Så kommer der et 3. udkast, og vi retter det til. På et eller andet tidspunkt er vi fremme ved noget, hvor vi er enige om, at nu er vi færdige. Det færdige domsudkast lægges så i postrummene med frist for kommentarer til næste dag kl. 10, hvis nu en af dommerne har fået sovet så meget på sagen, at vedkommende er kommet på yderligere tanker.

Derefter læses der korrektur på dommen af en fuldmægtig og en kontorfunktionær, og før dommen afsiges, læser 1. voterende dommen op, fra ende til anden, for retsformanden. Når det er sket, afsiges dommen, og den offentliggøres samtidig på Højesterets hjemmeside.

Det er en meget vigtig del af kvalitetssikringen, at der er en fri diskussion imellem dommerne, hvor alle respekterer hinanden, og hvor de fleste af os kender hinanden gennem ofte ganske mange år. Selvfølgelig kan det ske, man i en sag synes, man er klogere end de andre, men man ved jo godt, at det er man ikke, og derfor slår man ørerne ud i diskussionerne.

Jeg kan også forklare det på den måde, at Højesteret egentlig er mere universitet end universitetet selv. Vi ved, at kollegerne også kan tænke, og vi ved, at vi bliver klogere af at diskutere og høre på hinanden. Vi har i den grad fordel af, at vi har en åben konfrontation af synspunkter. For når dommen er afsagt, har vi fælles skæbne. Vi skal sammen stå på mål for den.

Der er jævnligt en debat om kvaliteten af lovgivningen. Typisk hævdes det, at det går for stærkt med at lovgive, og at den høje hastighed giver dårligere lovgivning. Hvad tænker en højesteretspræsident om det?

Det er jo sjovt, når man interesserer sig for det historiske, for manglende lovkvalitet har man diskuteret i mere end hundrede år. I 1920'erne blev der endda nedsat en kommission, der skulle se på lovkvaliteten, og i 1958 fik man en kommitteret i Justitsministeriet, der skulle se på lovkvaliteten, og det voksede til et lovkontor, som siden blev til en hel afdeling.

Nogle gange afholder Folketinget også en konference om lovkvaliteten. Jeg har flere gange holdt foredrag i den forbindelse. Jeg er så blevet spurgt, om lovkvaliteten er dalende. Og det kan jeg jo ikke svare på. Jeg har simpelthen ikke noget grundlag for at sige, at lovkvaliteten er værre eller bedre, end den altid har været. Det er svært at forudsige alle mulige situationer, når man laver regler. Og det vi ser i Højesteret, er jo ofte det mærkelige. Det er det, der ikke passer ind. For hvis det passede fint og perfekt ind i reglerne, ville vi jo ikke få sagen!

På nogle af de retsområder, hvor der i tidligere tider var lovforberedende udvalg, og alting gik langsommere, levede man i et mere fredssommeligt miljø end i dag. Strafferetten er fx i dag blevet en politisk kampplads, og så er det ikke så mærkeligt, at man ikke altid kan sidde i årevis og tygge på ny lovgivning.

Henrik Zahle, som var statsretsprofessor, og som også en kort tid var højesteretsdommer, mente, at der var for meget såkaldt telefonlovgivning. Det var et udtryk for, at der var en eller anden, der sagde noget i telefonen om morgenen i radioavisen, og allerede om aftenen blev der så lavet en lov. Det kan måske være en rigtig beskrivelse af optakten til lovgivning. Men derefter kommer der jo typisk en lang proces, før et lovforslag ligger færdigt. Der er høring, der er ændringsforslag, der er politisk debat. Og der sker dit, og der sker dat. Så det Zahle kaldte telefonlove, de findes ikke i virkeligheden.

Endelig er det heller ikke sådan, at de kommissioner, man havde en del af i gamle dage, resulterede i klar og entydig lovgivning. I kommissionerne sad ofte repræsentanter for alle mulige interesser, der indgik kompromisser, der så resulterede i uklar lovgivning, der pakkede kompromiserne ind.

Du har over årene sagt og skrevet meget om forholdet mellem ministre og embedsmænd. Har du noget nyt at tilføje den debat?

Det ved jeg såmænd ikke. Der er ikke nogen tvivl om, at de klassiske embedsmandsdyder

” Der er ikke nogen tvivl om, at de klassiske embedsmandsdyder hele tiden er under en form for pres, men samtidig vil jeg sige, at der vogtes langt mere over dyderne end i de såkaldt gode gamle dage.

hele tiden er under en form for pres, men samtidig vil jeg sige, at der vogtes langt mere over dyderne end i de såkaldt gode gamle dage. Kodex VII bliver virkelig læst, og da vi havde rigsretssagen mod Inger Støjberg, fremgik det klart af vidneforklaringerne, at de involverede fuldmægtige og specialkonsulenter havde siddet nærmest grædende og studeret Kodex VII for at finde ud af, hvad pokker de dog skulle stille op.

Efter rigsretsdommen holdt jeg omkring 30 foredrag rundt omkring i styrelser, ministerier mv. om Kodex VII og embedsmandsdyder, så vi lever ikke i en tid, hvor man er ryggesløs og bare siger: det der behøver vi slet ikke bekymre os om. Tværtimod.

Der er nogle, der ligefrem hævder, at retsstaten er truet. Jeg forstår godt synspunktet, men i virkeligheden lever vi mere og mere i en retsstat. Der er snart ikke det, der ikke er reguleret. Der er regler fra gulv til loft. Og der er flere og flere kontrollanter. Der er Rigsrevisionen, Ombudsmanden, domstolene, EU-Domstolen, Menneskerettighedsdomstolen, kontrollerende nævn, alt muligt. Og i tillæg er der en meget aktiv presse.

Så den der forfaldstese om, at retsstaten havde det meget bedre i gamle dage, den er der ikke hold i.

Og hvad med den gradvise vækst i antallet af spindoktorer. Nærmer vi os på det punkt et egentlig brud med den danske model?

Indtil nu har udviklingen i antallet af spindoktorer holdt sig indenfor de rammer, vi opsatte i betænkningerne fra 1998, 2004 og 2013. Der har ikke været noget egentligt brud i udviklingen. I et historisk perspektiv kan man sige, at den administrative udvikling i Danmark i høj grad er sket gradvist og hen ad vejen. Der har sjældent ligget nogle principbeslutninger bag større administrative forandringer. I stedet er udviklingen sket lidt efter lidt.

Det er svært at forestille sig, at der kommer en regering og siger: nu skal vi have politisk udpegede statssekretærer og en håndfuld politiske assistenter i hvert ministerium. Så hvis der på dette punkt skulle komme et kvalitativt brud med den danske forvaltningsmodel, vil det nok ske lidt efter lidt, skridt for skridt.



Foto: Brage Borup

Veje til grøn omstilling

Ekspertgruppen for en grøn skattereform har for nylig leveret tre bud på, hvordan Danmark kan opfylde klimaforpligtelserne i 2030 og på længere sigt. Modellerne kvantificerer de relevante afvejsninger for en grøn omstilling af samfundet. Den omstilling skal tilgodesee hensyn til fx samfundsøkonomisk effektivitet, påvirkning af eksisterende erhvervsstruktur, den sociale balance og sunde offentlige finanser. Lykkes det, kan den grønne omstilling få bred politisk og folkelig opbakning.



Af Michael Svarer,
Professor i økonomi,
Institut for Økonomi, Aarhus
Universitet og formand for
ekspertudvalget for en grøn
skattereform

Hvordan fungerer en CO₂-afgift?

Analysen er relativt simpel: Udledning af drivhusgasser medfører temperaturstigninger, der medfører vejrændringer, der medfører samfundsøkonomiske omkostninger. Der er for hvert led i denne kæde stor usikkerhed om den kvantitative størrelsesorden på de afledte effekter. De analyser, der forsøger at estimere størrelsen af de samfundsøkonomiske omkostninger (social cost of carbon), rammer dog konsistent niveauer, der klart overstiger den pris, der er på at udlede drivhusgasser. Konsekvensen er, at der udledes for mange drivhusgasser i forhold til det samfundsøkonomisk optimale niveau.

Den engelske økonom Arthur Cecil Pigou leverede i sin bog "Economics of Welfare" fra 1920 en meget simpel løsning på problemet. Hvis der indføres en skat på produktionen, der præcist modsvarer den marginale skadeomkostning ved produktionen, vil producenten ændre adfærd, hvilket vil resultere i, at den udledning, der finder sted, er samfundsøkonomisk optimal i den forstand, at den marginale nytte, der er ved at forbruge den vare, der produceres, præcis modsvarer den samfundsøkonomiske marginalomkostning, som produktionen (inkl. forureningen) implicerer.

Hermed er ideen om en CO₂-afgift født. En væsentlig pointe er, at en CO₂-afgift ikke er målet i sig selv, men derimod et relevant middel, der skal bidrage til at reducere udledningen af drivhusgasser. I det omfang markedet selv kan internalisere eksternaliteten og sikre den optimale udledning, er CO₂-skatten uønsket, da den som alle andre skatter også har negative forvriddningseffekter på både forbrugs- og produktionssiden af økonomien.

Under særlige markedsvilkår, hvilket i dette tilfælde vil sige få markedsdeltagere og velde-

finerede ejendomsrettigheder, vil man kunne forvente, at markedsdeltagerne af egen kraft håndterer markedsfejlen (jf. Ronald Coase). Klimaproblemet er imidlertid karakteriseret ved at være meget langt fra at opfylde kriterierne for, at markedet selv løser problemet. Udledning af drivhusgasser har globale effekter uanset, hvor de udledes, hvilket komplicerer spørgsmålet om veldefinerede ejendomsrettigheder, og der er mange aktører, der skal nå til enighed om, hvem der skal afholde omkostningerne for at reducere udledningen.

Indførelse af en CO₂-afgift vil sende et pris-signal til markedsdeltagerne, hvilket vil motivere til at nedbringe udledninger ved at omlægge produktionen eller forbruget i en mere klimavenlig retning, og det vil samtidig give incitamentet til teknologisk udvikling, der understøtter den grønne omstilling. CO₂-afgiften er hermed det samfundsøkonomisk mest omkostningseffektive redskab i værktøjskassen, da det bidrager til at opnå reduktionsmålsætningen med de lavest mulige forvriddinger af produktions- og forbrugsbeslutninger.

Da CO₂-afgiften skal kalibreres efter de samfundsøkonomiske omkostninger af forureningen, følger endvidere, at den skal være ensrettet på tværs af økonomiens sektorer. Det vil sige, at alle, der udleder drivhusgasser uanset udledningskilde eller sektor, skal betale samme afgift pr. udledt tons CO₂-ækvivalent for at sikre den mest hensigtsmæssige omstilling.

Det lyder relativt simpelt. Alligevel eksisterer der ikke eksempler på, at det økonomiske lærebogsforslag er blevet fuldt implementeret, og det er ikke voldsomt overraskende.

Indførelsen af en CO₂-skat har negative konsekvenser for de producenter, der bliver på-

lagt en afgift, da deres produktionsudgifter stiger. Det vil også påvirke forbrugerne, der vil opleve stigende priser i det omfang, producenterne er i stand til at overvælde afgiftsbelastningen på forbrugerne.

Det gør det desuden ikke mere politisk eller socialt spiseligt, at der er en tidsmæssig forskydning mellem gevinsterne ved at reducere drivhusgasudledningerne og omkostningerne. For at holde fremtidige temperaturstigninger i ro skal nulevende generationer påtage sig de omkostninger, der er forbundet med at reducere udledningerne, selvom gevinsten primært tilfalder deres efterkommere.

Og selv inden for de nuværende generationer er der store forskelle på tværs af kloden i forhold til, hvor meget de enkelte lande har bidraget til de globale temperaturstigninger. Udviklingslandene kan med rette argumentere for, at rigere og mere udviklede lande netop har opnået en stor del af den rigdom ved at overtrække på klodens klimaregnskab, og de derfor bør påtage sig en større del af omstillingsomkostningerne til en mindre klimaintensiv produktion.

Det giver således god mening, at der sker en global koordinering af klimapolitikken, der tager hensyn til de fordelingsmæssige aspekter, ved dels de historiske udledninger og dels landenes indkomstmæssige muligheder for at absorbere omstillingsomkostningerne.

Kyoto-aftalen fra 1997 og senere Paris-aftalen fra 2015 er forskellige former for udmøntning af en global koordinering for at komme tættere på klimaneutralitet. Med Paris-aftalen opgav man ideen om en global funderet CO₂-afgift, eller det i et økonomisk henseende ækvivalente CO₂-kvotemarked. I stedet er indsatsen for at holde den globale temperaturstigning under 2 grader og helst under 1,5 grader i forhold til det førindustrielle niveau baseret på frivillige tiltag fra de involverede lande.

Hvor Kyoto-aftalen var en topdown-styret proces, hvor landene blev pålagt et reduktionskrav, er Paris-aftalen en bottom-up-tilgang. Som styringsredskab forekom Kyoto-aftalen mere effektiv i forhold til at garantere målopfyldelse, men den manglende tilslutning til systemet gødede jorden for et system baseret på frivillighed. Filosofien bag Paris-aftalen er, at hvis land A forpligter sig til en relativ stor reduktion og viser en attraktiv vej til målopfyldelse, vil land B følge trop.

Lækageeffekten og EU's CO₂-kvotemarked

En naturlig konsekvens af Paris-aftalen er, at forskellige lande har forskellige reduktionshastigheder og anvender forskellige instrumenter til at nå de indberettede reduktionsmål. Det har den oplagte konsekvens, at klimaintensiv produktion kan have en tilskyndelse til at søge mod lande med de mindste klimaambitioner, hvilket vil reducere effektiviteten af de enkelte landes klimapolitik. Selvom der skabes nationale og territoriale reduktioner, vil der være en risiko for, at de modsvares af øgede udledninger i de lande, der ikke har bindende klimamål.

Dette fænomen kaldes lækage, og nettoeffekten på de globale udledninger af et lands klimatiltag er således den nationale reduktion fratrukket den eventuelle lækageeffekt. Størrelsen på lækageeffekten er svær at opgøre, da den blandt andet vil afhænge af, hvor bindende mål andre lande har, hvor produktionen i givet fald vil søge hen, og hvor klimaeffektiv produktionen er i det land, hvor produktionen havner. Jo større lækageeffekt, jo mindre global klimaeffekt.

Set med snævre danske foregangslands-interesser vil det således være hensigtsmæssigt, at andre lande førte en mere aktiv klimapolitik, da det vil øge klimagevinsten af de tiltag, som danske politikere vedtager. Er der et politisk ønske om, at lækageeffekterne skal reduceres, hvilket der eksplicit er i den danske kli-

” En væsentlig pointe er, at en CO₂-afgift ikke er målet i sig selv, men derimod et relevant middel, der skal bidrage til at reducere udledningen af drivhusgasser.

” EU’s klimapolitik nærmer sig implementeringen af økonomers drømmescenarie.

malov fra 2019, er det således nødvendigt at tilpasse klimapolitikken i forhold til de globale klimaeffekter. Der er flere muligheder for at reducere lækageeffekterne.

Det mest oplagte er at indgå internationale aftaler om en fælles klimapolitik. På globalt plan sker det via Paris-aftalen. Ambitionerne i Paris-aftalen er dog noget mere beskedne end de danske, så lækagereduktionen af Paris-aftalen er til at overse.

Mere effektiv er imidlertid den fælles EU-klimapolitik. For EU-landene har der siden 2005 eksisteret et CO₂-kvotemarked, ETS, for de største industrivirksomheder og for energisektoren. Et kvotemarked og en CO₂-afgift vil, hvis de skrues rigtigt sammen, give ens reduktioner i udledningerne til samme samfundsøkonomiske omkostninger. Ved gradvist at udfase mængden af CO₂-kvoter sigter kvotesystemet mod at opnå en total fossilfri industri- og energisektor i løbet af 2040’erne. Det betyder, at det ikke er muligt at flytte udledende aktiviteter rundt i EU, da den samlede udledning skal nedbringes, og dermed forsvinder lækageeffekten.

I 2027 træder et nyt kvotesystem, ETS-II, i kraft, der skaber et lignende marked for rumvarme- og transportsektoren, og det diskuteres, om der skal skabes et tilsvarende marked for landbrugets ikke-energi-relaterede udledninger.

I foråret 2023 reformerede EU klimapolitikken i den såkaldte ”fit-for-55”-pakke. Det førte til en markant opstramning af reduktionskravene for EU-landene. I Danmarks implicerer aftalen, at lever Danmark op til EU-målsætningerne, vil det med meget stor sandsynlighed medføre en overopfyldelse af klimalovens 70%-målsætning. Med andre ord er EU’s klimapolitik dermed mere bindende i forhold til udledning af drivhusgasser fra dansk produktion.

En strammere fælles europæisk klimapolitik er således et effektivt instrument til at nedbringe lækageeffekten inden for EU, men den reducerer ikke lækageeffekten ud af EU. For at reducere denne har EU indført et toldsy-

stem på særligt klimaintensive produkter, der importeres til EU.

EU’s klimapolitik nærmer sig implementeringen af økonomers drømmescenarie. Et samfundsøkonomisk omkostningseffektivt reguleringssystem, der via kvoteprisen sender et præcist signal til markedsdeltagerne om at omstille produktion og forbrug med de lavest mulige forvridningsomkostninger og derudover bidrager til øget incitament til at udvikle grønne teknologier.

Kvotesystemet håndterer endvidere den forskel, der er i omstillingsomkostninger og lækageudfordringer på tværs af sektorer, på en meget hensigtsmæssig måde ved hjælp af gratis kvoter, der langsomt udfases. Det betyder, at eksempelvis klimaintensive sektorer, der er stærkt konkurrenceudsatte, tildeles en vis portion kvoter, som kan bidrage til at udvikle en mere klimavenlig produktion, uden at virksomhedernes rentabilitet kvæles af kvotebetalingen.

EU’s kvotesystemer for hele økonomien er dog ikke nået helt i mål endnu, så indtil videre skal der også gennemføres en national klimapolitik for at opfylde den manko i den danske klimalovs 70%-målsætning, der ikke håndteres af ETS og ETS-II.

En anden og meget anvendt måde at støtte grøn omstilling og reducere lækageeffekten på er at yde tilskud til omstilling af produktionen, som kan ske ved enten at omstille til brug af mindre fossilbaseret energi eller ved at begrænse udledningen fra selve produktionen. Omstillingstilskud vil kunne reducere udledningerne af drivhusgasser uden at reducere produktionsomfanget og dermed flytte produktion til udlandet. Sidstnævnte kræver dog, at der gives fuld støtte til denne omstilling for at undgå prisstigninger på de relevante produkter, og i dette tilfælde er det skatteyderne, der bærer omkostningen.

Hvor EU’s og dermed også dansk klimapolitik er baseret på en kombination af klimaafgifter/kvotesystem og tilskud til teknologisk udvikling, er eksempelvis den amerikanske klimapolitik i altovervejende grad skatteyder-

” En vigtig erkendelse i den rapport var, at udledningerne fra danske virksomheder er koncentreret i relativt få virksomheder

” Lykkes det at nå i mål med en model, der prisfastsætter udledninger fra den ikke-energirelaterede del af landbruget, vil Danmark være det første land, der regulerer denne type udledninger på en markedskonform måde.

finansieret og baseret på skattefradrag til grøn omstilling senest effektueret ved Bidens ”Inflation Reduction Act” fra 2022.

Ekspertgruppen for en Grøn Skattereform

I de seneste tre år har Ekspertgruppen for en Grøn Skattereform arbejdet med at analysere forskellige modeller til at opfylde klimalovens målsætning om at reducere udledningen af drivhusgasser med 70% i 2030 i forhold til niveauet i 1990. Arbejdet er sket under hensyntagen til, at den grønne omstilling sker samfundsøkonomisk effektivt, det vil sige med ensartede CO₂-afgifter, men samtidig med øje for at reducere de lækageeffekter, der opstår, hvis produktionen i Danmark falder og erstattes af øget produktion i udlandet. Disse såkaldt guidende principper i klimaloven indbefatter desuden et ønske om at understøtte eksisterende erhvervsstruktur, social balance og sunde offentlige finanser.

Første rapport, der udkom i februar 2022, fokuserede på udledninger i industrien. En vigtig erkendelse i den rapport var, at udledningerne fra danske virksomheder er koncentreret i relativt få virksomheder, hvilket med andre ord betyder, at langt de fleste danske virksomheder har en meget begrænset udledning. Konsekvensen af dette er, at det ligeledes er ganske få skuldre, der skal bære omkostningen ved en kraftig reduktion i udledningerne, hvis de opnås udelukkende ved et CO₂-afgiftsinstrument.

Rapporten fra 2022 indeholdt tre modeller, der på forskellig vis afvejede klimalovens guidende principper. Model 1 vægtede samfundsøkonomisk omkostningseffektivitet højt med fokus på ensartede afgifter, der sikrede de nødvendige reduktioner. Denne model betød forholdsvis store konsekvenser for de mest udledende virksomheder, og model 2 og model 3 angav muligheder for at imødegå disse konsekvenser på forskellig vis. Model 2, som senere udgjorde grundlaget for den grønne skattereform, der blev indgået af et bredt udvalg af Fol-

ketingets partier i juni 2022, kombinerede afgiftsniveauer, der varierede efter, hvor lækageudsatte erhvervene var, med tilskud til teknologisk omstilling. Tilskud til den teknologiske omstilling blev dels finansieret af afgiftsbetalingerne og dels ved at trække på de offentlige finanser.

I februar 2024 leverede ekspertgruppen sit bud på modeller, der adresserer udledninger fra landbrugets ikke-energirelaterede udledninger. Der er opstillet tre modeller efter samme skabelon som i den første rapport. Model 1 sigter mod lave samfundsøkonomiske omkostninger, mens model 2 og 3 opererer med bundfradrag til at kompensere landbruget og lavere afgiftsniveauer for de mest lækageudsatte for at reducere erhvervsstruktureffekterne og dermed lækageproblematikken.

Modellernes styrke er, at de kvantificerer de oplagte politiske afvejninger, der er forbundet med at sikre en grøn omstilling, der skal vægte omkostningseffektivitet, lækageeffekter, eksisterende erhvervsstruktur, social balance og offentlige finanser og samtidig forsøge at nå en løsning, der opfylder klimamålsætningerne, men gør det på en måde, der er økonomisk, politisk og social acceptabel.

De tre modeller er nu genstand for en bredere diskussion i forhold til landbrugets påvirkning på vandmiljø, klima og biodiversitet i den såkaldt grønne trepart og vil, afhængigt af hvordan denne forløber, kunne danne grundlag for en eventuel politisk aftale, som skal nedbringe udledninger af drivhusgasser fra landbruget for at opfylde både klimaloven og EU-forpligtelser.

Lykkes det at nå i mål med en model, der prisfastsætter udledninger fra den ikke-energirelaterede del af landbruget, vil Danmark være det første land, der regulerer denne type udledninger på en markedskonform måde. Næste skridt bliver så at rejse til COP29 i Baku i Aserbajdsjan og motivere de andre lande til at følge trop.

Kommunerne har meldt sig ind i klimapolitikken

De danske kommuner arbejder med ambitiøse mål for den lokale klimapolitik, hvilket rejser spørgsmålet om, hvor godt kommunerne egentligt er klædt på til også at levere på de opstillede mål. Denne artikel opridser nogle af de udfordringer, som kommunerne står overfor i implementeringen af politikken i forhold til kapacitet, koordination og inddragelse af borgerne.



Af Helle Ørsted Nielsen,
seniorforsker, Institut for
Miljøvidenskab og Institut
for Statskundskab,
Aarhus Universitet

De danske kommuner har for alvor meldt sig ind i klimapolitikken. Byrådene i alle 98 kommuner har forpligtet sig på at leve op til Parisaftalens mål om at blive klimaneutrale og klimarobuste senest i 2050. 96 af kommunerne har indtil videre også udarbejdet klimahandlingsplaner, der skal sikre, at klimamålene opnås, og som for Københavns vedkommende er godkendt af C40 – det internationale klimanetværk af byer – og for de øvrige kommuner af det nationale partnerskab DK2020 bestående af kommuner, regioner, Realdania og videnspartnere C40 Cities og Concito (Realdania, 2024).

Enkelte kommuner planlægger at være klimaneutrale allerede i 2030, mens mange kommuner har sat delmål, der følger den nationale målsætning om en 70 pct. reduktion af CO₂ i 2030 i forhold til 1990 (Ea Energianalyse 2023). Selv uden kommunernes egne klimamål spiller det kommunale niveau en væsentlig rolle i implementeringen af den nationale klimapolitik. Fx er det kommunerne, der som planmyndighed har det sidste ord i godkendelsen af vindmøller og andre energianlæg på land. Kommunerne spiller også en central rolle i klimatilpasningen og dermed i forhold til målet om klimarobusthed.

Det rejser spørgsmålet om, hvor godt kommunerne er klædt på til at levere på de opstillede mål. Denne artikel opridser nogle af de udfordringer, kommunerne møder i implementeringen af klimapolitik.

Hvad er klimapolitik?

En væsentlig pointe i forhold til DK2020-planerne er, at reduktionsmålene ikke blot gælder de emissioner, der kommer af kommunens egne aktiviteter. Disse udgør en meget lille del af de samlede udledninger, som også omfatter udledninger fra virksomheders og

borgeres aktiviteter. Reduktionsmålene er derfor opstillet i forhold til alle direkte udledninger inden for kommunegrænsen (de såkaldte scope 1-emissioner) samt indirekte udledninger fra forsyningen af el og varme (scope 2-emissioner). Kommunernes klimahandlingsplaner indeholder også tiltag, der skal reducere forbrugsbaserede udledninger (scope 3-emissioner), dvs. udledninger der følger af borgeres og virksomheders forbrug af varer og tjenesteydelser, der er produceret uden for kommunegrænsen (EA Energianalyse, 2023).

Klimapolitik føres derfor i høj grad gennem de sektorpolitikker, der påvirker CO₂-emissioner, dvs. energiforsyning, transport, byggeri, affald og genbrug, industri/erhverv, landbrug og arealanvendelse i øvrigt. Klimatilpasningspolitik skal også sikre, at alle relevante sektorer er robuste over for ekstreme hændelser og andre effekter af klimaforandringer. Klimapolitik skal altså implementeres gennem politikområder, hvor kommunerne allerede har stor erfaring, dvs. den fysiske planlægning, forsyning og samarbejde med borgere og virksomheder (KL, 2020).

Det betyder dog ikke, at klimapolitikken ikke indebærer nye udfordringer for kommunerne.

Den internationale forskning peger bl.a. på følgende faktorer som vigtige for succesfuld kommunal klimapolitik: kapacitet og kapacitetsopbygning gennem netværk; horisontal koordination internt i kommunen og med eksterne partnere; lokal ledelse; involvering af borgere, civilsamfund og virksomheder; understøttende politisk og lovgivningsmæssig kontekst samt koordination mellem nationale og lokale politikker (van der Heijden 2019; IPCC 2018).

Kapaciteten til at implementere

Implementering af klimahandlingsplanerne kræver faglige, tekniske og finansielle ressourcer. På de områder, der overlapper med den fysiske planlægning, har kommunerne typisk relevante faglige kompetencer og erfaring. Men klimamål udgør endnu et lag af krav. Det kræver helt enkelt, at der skal ansættes flere eller flyttes medarbejdere til klimaområdet fra andre områder. Green Power Denmark påpegede for nylig, at kommunerne har for få ansatte til at behandle ansøgninger om vindmølleprojekter, hvilket forsinkes den grønne omstilling i den vigtige energisektor (dr.dk 27. marts 2024).

Men der er også behov for ny viden og nye kompetencer. Det gælder fx viden om, hvilke tiltag der batter mest i regnskabet for CO₂-reduktion, men også miljøøkonomiske kompetencer til at vurdere indsatsernes omkostningseffektivitet. Aarhus Kommune, der har et mål om at være klimaneutral allerede i 2030, har fx i sit seneste budgetforlig vedtaget, at klimapolitikken skal styres ud fra en klimaøkonomisk tilgang, dvs. med fokus på at sikre størst mulig omkostningseffektivitet. Man kan forvente, at andre kommuner får samme ambition efterhånden, som de skal finde finansiering til implementeringen af klimaplanerne. Ligeledes bliver der behov for at tilegne sig metoder til at opgøre de forbrugsbaserede udledninger. For klimatilpasningstiltag er det bl.a. mangel på metoder til at lave risikovurderinger, der udfordrer. Det gælder især for kommuner, der først sent er kommet ind i denne del af klimaplanlægningen (Lind og Hansen, 2024).

Klimaområdet kalder også på nye løsninger, som man ikke nødvendigvis tidligere har arbejdet med. Hvor man fx traditionelt har investeret i tekniske anlæg som udvidet kloakering, diger og sluser til at håndtere stigende vandmængder, kan der være fordele ved i højere grad at bruge naturbaserede løsninger, der både kan opmagasinere vand, reducere CO₂-emissioner, og som kan bruges til rekreative formål i 'normale' tider.

Ifølge KL's klimabarometer 2023 er det kun omkring en tredjedel af kommunerne, der peger på manglende kompetencer i forvaltningen som væsentlige udfordringer for henholdsvis klima- og klimatilpasningspolitikken. Manglende ressourcer og kompetencer kan dog særligt udfordre mindre kommuner, som skal strække mere begrænsede medarbejderressourcer over flere opgaver og kompetenceområder. De har dårligere muligheder

for at ansætte specialiserede medarbejdere. Her vil der dog være hjælp at hente i Klimaalliancen, der viderefører DK2020 netværket og bistår kommunerne netop med videns- og kapacitetsopbygning i implementeringen af klimahandlingsplanerne.

Til gengæld peger mere end 80 pct. af kommunerne i KL's klimabarometer på manglende finansiering som en væsentlig barriere for arbejdet med CO₂ reduktioner og klimatilpasning. Mere end halvdelen peger også på manglende tekniske løsninger som en barriere for at nå i mål. Det gælder især landbrugs- og transportområderne (EA Energianalyse 2023).

Opgavens omfang og usikkerheden om virkemidlers effekter taler for, at kommunerne anlægger en lærende tilgang. En del forskning peger på, at det lokale niveau med fordel kan bruges som eksperimentarier, hvor nye løsninger udvikles og afprøves, inden de opskales og spredes til andre byer og lande (Broto & Bulkeley 2013). Specielt på områder, der potentielt kræver store investeringer, fx klimasikring, kan det være hensigtsmæssigt at gå trinvis frem, så der er mulighed for at vurdere og tilpasse planerne, efterhånden som effekterne af klimaforandringer viser sig lokalt (Lind og Hansen, 2024). Uanset om der er tale om opskalering af eksperimenter eller større investeringer i tiltag, er der behov for en systematisk tilgang til at opsamle erfaringer, måle resultater og indarbejde denne viden i nye tiltag.

Horisontal koordination

Klimapolitik er på mange måder et grænseoverskridende politikområde, der griber ind i andre sektorpolitikker. Nødvendigheden af klimasikring kan lægge begrænsninger på, hvor kommunerne bygger, mens målet om CO₂ reduktioner kræver nye byggemåder. Sundhedspolitikken skal tilpasses effekterne af klimaforandringer som hyppigere hede-bølger og forekomsten af nye vira, der bæres nordpå af insekter tilpasset det varmere og vådere klima. Klimapolitikken får implikationer for kommunens erhvervsstrategi – hvilke virksomheder skal tiltrækkes? Opstilling af store vedvarende energianlæg kræver også arealer, der også er brug for til andre formål som fx produktion af fødevarer, genopretning af natur og sikring af biodiversitet.

Implementering af klimapolitikker kræver derfor en høj grad af samordning med andre politiske målsætninger. Det er ofte på det kommunale niveau, hvor politikker bliver

” Men klimamål udgør endnu et lag af krav. Det kræver helt enkelt, at der skal ansættes flere eller flyttes medarbejdere til klimaområdet fra andre områder.

meget konkrete, at konflikter mellem forskellige politikker bliver tydelige, som når national energi- og naturpolitik ikke spiller sammen. Til gengæld er der også på det kommunale niveau gode muligheder for at identificere synergier og udvikle tiltag, der skaber merværdi og adresserer flere politiske mål samtidig. Det kan bidrage til at reducere nettoudgifterne til implementering af klimaplanerne.

For den kommunale forvaltning betyder dette, at klimapolitikken ikke kan overlades alene til teknik- og miljøforvaltningerne, hvor den hidtil primært har ligget. En effektiv klimapolitik kræver involvering af mange forskellige fagligheder, og den kræver koordination på tværs af fagforvaltninger. Silo-problematikken er jo ikke ny. Klimaområdet sætter bare udfordringen på spidsen. Kommuner i Danmark og internationalt prøver sig frem ved at integrere klima- og klimatilpasningsmål i andre sektorpolitikker, også uden for forsynings- og planlægningsområderne, såsom kommunale indkøbspolitikker, klimaundervisning i skoler, klimavenlig mad i offentlige køkkener og grønne erhvervsstrategier. Man afprøver også forskellige organisatoriske placeringer af klimaområdet – fra centralt placerede klimakoordinationsenheder tæt på politikerne over klimaenheder placeret i en fagforvaltning, typisk teknik- og miljø, til decentralt placerede klimakoordinatorer, placeret i de enkelte fagforvaltninger.

Herudover kræver klimapolitikken tæt samarbejde med eksterne aktører, ikke mindst forsyningssekskaberne, som har den direkte forvaltning af nogle af de områder med stor betydning for implementering af kommunernes klimaplaner – især spildevands- og energisekskaberne. For klimatilpasningspolitikken er der også ofte behov for at koordinere tiltag med nabokommuner. Vand krydser som bekendt kommunegrænser, og den ene kommunes klimasikringstiltag kan derfor få både negative og positive effekter i nabokommunerne.

Inddragelse af borgere og virksomheder

Der er bred enighed om, at det er afgørende at inddrage borgere og lokale virksomheder i udviklingen af klimapolitikken (IPCC, 2018; KL, 2020). For det første betragtes borgere og virksomheder som ressourcer, der kan bidrage aktivt til udvikling af nye løsninger. For det andet er det som nævnt ovenfor borgere og virksomheders CO₂ aftryk, der har størst betydning for kommunernes geografisk afgrænsede klimaemissioner, og som derfor

skal ændre adfærd for, at kommunerne kommer i mål med klimaplanerne. Ligeledes ligger ansvaret for klimatilpasning i høj grad hos borgere og virksomheder selv, men kommunerne spiller en rolle i forhold til at skabe opmærksomhed om behov og facilitere borgeres egne tiltag. For det tredje fremhæves det, at inddragelse af relevante aktører er afgørende for klimapolitikens legitimitet. Dette hensyn har fået ekstra opmærksomhed med de seneste måneders klimaprotester blandt europæiske landmænd, men også i kommuner som København og Aarhus i forbindelse med tiltag til begrænsning af biltrafik i byerne.

I forhold til at påvirke borgeres og virksomheders adfærd har kommunerne primært faciliterende, dvs. indirekte, redskaber i værktøjskassen. Mest direkte er påvirkningen gennem ejerskabet i forsyningssekskaber samt ved planlægningen af byernes fysiske rammer, der bestemmer borgeres og virksomheders mulighed for at reducere deres klimaemissioner. Det kan fx ske ved, at kommuner sikrer offentlig transport og cykelinfrastruktur eller byplanlægger med tæt bebyggelse.

Mere indirekte påvirkninger findes fx gennem dialog mellem tilsynsmyndigheder og offentlige myndigheder, informationskampanjer over for borgerne samt partnerskaber mellem virksomheder, vidensinstitutioner og det offentlige. Det kan også ske ved inddragelse af borgerne i udarbejdelsen og implementering af politikker på klimaområdet.

Kommunerne har allerede omfattende erfaring med samskabelsesprocesser med borgere og virksomheder. Det gælder også på klimaområdet. Det er konkrete projekter, som når Københavns Kommune inddrager borgerne i Skt. Kjelds Kvarter på Østerbro i at udvikle blågrønne løsninger til at håndtere klimaudfordringer. Men det gælder også overordnede klimaplaner, hvor flere kommuner har gennemført klimaborgering, der efter en grundig proces har spillet ind med konkrete forslag til overordnede prioriteringer i kommunernes klimaplaner.

Men borgerinddragelse rummer også udfordringer. Der er spørgsmålet om repræsentativiteten i, hvem der deltager i processen. Her kræver det en særlig indsats at modvirke skævhed på fx alder og uddannelsesniveau. Der er også spørgsmålet om forholdet mellem det repræsentative demokratis top-downlogik og deltagelsesdemokratiets bottom-uplogik og deltagelsesdemokratiets bottom-up

” For den kommunale forvaltning betyder dette, at klimapolitikken ikke kan overlades alene til teknik- og miljøforvaltningerne, hvor den hidtil primært har ligget.

logik, hvor medarbejderne i frontlinjen kan blive fanget i et krydsfelt af modsatrettede forventninger (Agger og Sørensen, 2018). Det kræver nøje afstemning af handlingsrummet – hvilken indflydelse er politikerne villige til at afgive, og hvilken indflydelse forventer og accepterer borgerne.

Særligt udfordrende er borgerinddragelsen på områder, der er konfliktfyldte. Det gælder helt oplagt de store vedvarende energiprojekter. Her er der fortsat relativt få eksempler på succesfuld borgerinddragelse, hvor projekterne er kommet op at stå med borgernes billigelse. Der er omvendt en del eksempler på, at inddragelse mobiliserer modstand og efterlader borgere frustrerede.

Befordrende rammer

I hvert fald to forhold er vigtige for, at kommunerne kan imødegå implementeringsudfordringerne.

For det første er politisk og forvaltningsmæssig ledelse afgørende for at sikre en effektiv implementering af lokale klimapolitikker (van der Heijden 2019; Hjerpe og Storbjörk, 2016). Politisk ledelse skaber retning og opmærksomhed på klimapolitikken bredt i organisationen, og det sikrer ressourcerne. Forvaltningsledelsen er væsentlig for at omsætte de politiske visioner og mål til konkrete handlinger i hverdagen og ikke mindst for at hjælpe medarbejderne med at navigere mellem flere mål. Det gælder fx. når klimamål skal indpasses i arbejdet med kerneopgaven.

For det andet kan de nationale rammer både fremme og spænde ben for implementeringen. Kommunerne har efterlyst bedre rammevilkår både i form af mere sammenhængende lovgivning, færre reguleringsmæssige barrierer, men også nationale strategier, der kan guide kommunerne og bedre muligheder for at finansiere klimahandleplanerne uden at skulle tage fra velfærden.

Referencer:

Agger, Annika & Sørensen, Eva (2018). Managing collaborative innovation in public bureaucracies. *Planning Theory*, 17(1), 53–73.

Broto, Vanessa Castan og Bulkeley, Harriet, 2013. A survey of urban climate change experiments in 100 cities. *Global Environmental Change*, 23: 92-102.

Dr.dk 27. marts 2024. P1 Morgen. Green Power Denmark: Det går for langsomt med landvind. [https://www.dr.dk/lyd/p1/pi-](https://www.dr.dk/lyd/p1/pi-morgen/pi-morgen-2024/pi-morgen-11802433133)

[morgen/pi-morgen-2024/pi-morgen-11802433133](https://www.dr.dk/lyd/p1/pi-morgen/pi-morgen-11802433133)

EA Energianalyse, 2023. Analyse af kommunernes CO₂-reduktionsbidrag til 70%-målsætningen i 2030. Analyse af DK2020-kommunernes klimahandlingsplaner udarbejdet for DK2020-partnerskabet af EA Energianalyse i samarbejde med CONCITO. September 2023.

Hjerpe, M. & Storbjörk, S. 2016. "Climate adaptation and the significance of different modes of local political leadership: views of Swedish local political leaders", pp. 131-151, i Knieling, J. G.F. (ed). *Climate Adaptation Governance in Cities and Regions: Theoretical Fundamentals and Practical Evidence*, First Edition. John Wiley & Sons.

IPCC, 2018. Summary for policymakers: what the IPCC Special Report on global Warming of 1.5°C. Means for cities. Pp. 6-26.

Lind, Mia Holmbo og Hansen, Kamilla Eva Erica, 2024. Klimatilpasning i danske kommuners

Klimahandlingsplaner. Rapport Februar 2024. Rapporten er udarbejdet i samarbejde med Anja Wejs (Niras) og Mikkel Suell Henriques (Realdania). https://concito.dk/files/media/document/Klimatilpasning%20i%20danske%20kommuner%20klimahandlingsplaner_04.03.24.pdf

KL, 2023. Kommunernes Klimabarometer 2023. Status på den kommunale klimaindsats. <https://www.kl.dk/media/jiabfw2s/faerdig-klimabarometer.pdf>

KL, 2020. CO₂ reduktion i kommunerne. En styrket lokal klimaindsats. <https://www.kl.dk/media/jllkmlk1/co2-reduktion-i-kommunerne.pdf>

Realdania.dk, 2024. <https://realdania.dk/projekter/dk2020>

van der Heijden, Jeroen. 2019. "Studying Urban Climate Governance: Where to Begin, What to Look for, and How to Make a Meaningful Contribution to Scholarship and Practice." *Earth System Governance* 1 (2019): 100005.

” Særligt udfordrende er borgerinddragelsen på områder, der er konfliktfyldte. Det gælder helt oplagt de store vedvarende energiprojekter.

Er ældrereformen et opgør med New Public Management?

Regeringens udspil til en ældrereform er den første udmøntning af forestillingerne om en nærhedsreform, der blev lanceret som et opgør med New Public Management og 30 års overstyring af den nære velfærd. Det er et tiltalende og tiltrængt udspil, men det indeholder også helt klassiske New Public Management-tiltag og maler et falsk fjendebillede op baseret på de negative erfaringer med netop det bureaukrati, som New Public Management skulle tage et opgør med.



Af Kurt Klaudi Klausen, professor i offentlig forvaltning, organisations-teori og ledelse, Institut for Statskundskab, SDU

Regeringens udspil til en ældrereform foreligger nu endelig, så vi kan analysere, hvilke elementer den rummer, og hvad den er et udtryk for i den offentlige moderniserings- og styringstænkning. Denne analyse må nødvendigvis referere til en række paradigmatisk dvs. væsensforskellige forestillinger om modernisering, styring og ledelse i den offentlige sektor. Vi afventer stadig udspillene på andre store velfærdsområder såsom sundhedsstrukturkommissionens anbefalinger, så det er vanskeligt p.t. at afkode, om der er en sammenhængende tænkning på de forskellige sektorområder. Ældrereformen er den første konkrete udmøntning af forestillinger om en Nærhedsreform, der angiveligt skulle dreje sig om at skrue ned for detailstyringen oppefra og op for ledelse og faglighed nedefra, og hvor frikommuneforsøgene kun bragte blandede erfaringer.

Ældrereformen blev ligesom nærhedsreformen lanceret på pressemøder, som "et opgør med New Public Management og 30 års overstyring af den nære velfærd". Der er her en klar sammenhæng til tidligere udmeldinger fra Mette Frederiksens regeringer gennem årene. Spørgsmålet er, om det er rigtigt, at reformen er netop det, og spørgsmålet er, hvordan de to forhold hænger sammen.

Man kan argumentere for, at ældrereformen nærmest er det modsatte, altså at den rummer og styrker væsentlige elementer af New Public Management (NPM), og for at overstyringen nærmere knytter sig til en politisk end til en managerialistisk logik. I den udstrækning det er rigtigt, er der tale om falsk varebetegnelse, i den udstrækning man siger et og gør noget andet, er der tale om hykleri, og hvis den ikonografiske iscenesættelse sparke en åben dør op og blot bekræfter populære myter og fordomme, ja, så er det populisme. Det er stærke ord om et tiltalende og

tiltrængt udspil, men de er nødvendige, hvis ikke vi skal bilde os selv noget ind.

New Public Management som styringsparadigme

New Public Management er et neoliberalistisk reformprogram, der sætter decentralisering og afbureaukratisering på dagsordenen. Men i Danmark har NPM aldrig, som i andre lande, været et ideologisk projekt. Vi har historisk set haft en pragmatisk holdning: virker det så lad os eksperimentere med det. NPM rummer en økonomisk og en managerialistisk kerneargumentation.

Den første forsøger på at argumentere for reformer, der skal lukke op for en samfundsøkonomisk, driftsøkonomisk og økonomieffektiv styringstænkning, der hylder konkurrence og incitamentstænkning, hvor decentrale enheder tildeles stor autonomi til at træffe beslutninger og indgå i konkurrence-lignende relationer, og hvor borgernes frie valg styrer udbuddet. Budgetoverholdelse, udlicitering og privatisering, frie forbrugsvalg, brugerbetaling, nye lønsystemer og kontraktstyring er en del af denne reformpakke.

Den anden kerneargumentation, den managerialistiske, drejer sig om at indføre moderne ledelses- og styringstænkning, herunder at afbureaukratisere (her at forenkle regelstyring og at lade ledere lede i autonome enheder). Det drejer sig bl.a. om at arbejde med ny ledelsestænkning, nye ledergrupper og nye mere strategiske og entreprenøragtige lederroller. Det drejer sig om at indføre moderne ledelsessystemer med koncernledelser, kvalitetsstyring, økonomistyring og Lean (hvor produktivitet, effektivitet og kvalitet kan dokumenteres, såsom når man arbejder med såkaldte key performance indicators, performance measurement, performance

” Det, man glemmer, er, de positive sider af NPM, såsom at det faktisk med denne reformtænkning er lykkedes at modernisere og professionalisere den offentlige sektor.

management og benchmarking). Det er sidstnævnte, der har taget overhånd og opleves som demotiverende kontrol og unødvendige tidsrøvende krav om dokumentation. Denne del af NPM bliver endnu mere ubønhørlig, når den kombineres med en bureaukratisk regeloverholdelse (det som NPM ellers var et opgør med).

New Public Management er et af de mest kritiserede og forkætrede begreber for modernisering af den offentlige sektor både i den offentlige og politiske diskurs og i forskningen. Der fokuseres i kritikken på de (utilsigtede) negative bieffekter af dette reformprogram og i mindre grad på de positive effekter, der har været af NPM. Det hænger både sammen med de (neoliberalistiske) ideologiske elementer i NPM, som mange vender sig imod af politiske årsager, og med at NPM udfordrer den måde, hvorpå magten er placeret i andre moderniseringsparadigmer såsom i bureaukratiet og professionsstyret.

I NPM lægges magten hos borgerne som brugere, dvs. den trækkes så at sige ud af systemet og over i en konkurrence- og efterspørgselsmekanisme. Det udfordrer de øvrige paradigmer. Man kan sige, at magten i bureaukratiet som styringsparadigme er placeret i den parlamentariske styringskæde, dvs. hos politikerne og i ledelseshierarkiet (det administrative apparat), mens den i det andet af de klassiske styringsparadigmer, nemlig i professionstyret er placeret hos de decentrale medarbejdere og de faglige organisationer. En af de helt store (nu) klassiske modsætninger mellem NPM og andre styringsparadigmer kommer således til udtryk i sammenstød mellem systemhensyn (hvor NPM og bureaukрати bliver synonyme kræfter) og fagprofessionelle hensyn, der ofte også kombineres med menneskelige hensyn, så vi ender i en (falsk) modsætning mellem system og menneske.

Dermed kan man som kritiker mobilisere hele den klassiske kapitalismekritik overfor NPM med forestillinger om umyndiggørelse, fremmedgørelse, tingsliggørelse, systemover for livsverden m.m., foruden at man kan kæde NPM sammen med både neopositivismens tro på akkurat evidens (datadrevet ledelse) og neotaylorismens tro på den videnskabelige tilrettelæggelse af arbejde (rationalisering – NPM som en del af 'det moderne projekt'). Når udøverne af NPM, dem der skal implementere de reformtiltag, som politikerne har vedtaget, så ovenikøbet er djøf'ere, ja, så kan kritikken få endnu en facet, hvor de kolde hænder i de administrative og ledelsesmæssige systemer står overfor de varme hænder i de udførende led.

Dermed er mulighederne for, at falske fjendebilleder og vi-de-tænkning styrer samarbejder, og at man taler forbi hinanden, mangfoldige. Forståelsen for nødvendigheden af at afveje politiske, økonomiske, personalemæssige, faglige og menneskelige hensyn, altså de mange bundlinjer/evalueringskriterier for beslutningstagning, bliver dermed sat på prøve.

Det, man glemmer, er, de positive sider af NPM, såsom at det faktisk med denne reformtænkning er lykkedes at modernisere og professionalisere den offentlige sektor. I dag er det offentlige i stat, regioner og kommuner organiseret som store koncernlignende professionelle serviceproducenter og myndighedsudøvere. Koncernledelse blev indført i staten i 1986, i regionerne fra 2004 og i kommunerne som reelt ledelsesideal fra omkring årtusindskiftet. I dag er der styr på budgetterne, og der kan dokumenteres produktivets-, effektivitets- og kvalitetsstigninger. Eksempelvis kom de eksponentielle stigningstakster i sundhedsudgifterne under kontrol fra slutningen af 1980'erne, og de organisatoriske og ledelsesmæssige systemer fungerer

” Alligevel er det til at få øje på nogle af de oplagte kritikpunkter, såsom at reformen vil vende den tunge ende nedad, fordi muligheden for tilkøb øger uligheden mellem borgerne.

” Det er vanskeligt at være kritisk overfor regeringens Ældrereform, der forekommer rettidig og tiltalende og sender klare signaler om frisættelse, om tillid til ledere og medarbejdere og om flere frie valg til borgerne. Problemet er den falske markedsføring

langt mere professionelt, agilt og resilient end før NPM, noget der dokumenteres af eksempelvis krisehåndteringen. Ja, man kan (som jeg) ligefrem hævde, at NPM har frelst os fra græske tilstande, en påstand, der gælder både i forhold til den suppedas, nationen var havnet i efter 1970'ernes økonomiske krise, i forhold til ovennævnte løbske udgifter og manglende budgetoverholdelse og senest ift. finanskrisen og dens efterdønninger.

Indholdet i ældrereformen

Så måske er det ikke så ilde endda at ty til NPM-agtige reformer, hvilket bringer os tilbage til ældreformen, og hvad den er et udtryk for. Reformen rummer i hovedsagen fire elementer, nemlig decentralisering, afbureaukratisering, frie forbrugsvalg og øget konkurrence – alle væsentlige elementer i NPM. Det drejer sig om:

- Frisættelse og decentralisering af ansvaret til hver enkelt kommune og til ledere og teams af medarbejdere i ældreplejen
- Afbureaukratisering og forenkling af pleje, visitation og af tilsyn, hvor medarbejderne organiseres i teams, og hvor der kun skal foretages en visitation og være et fælles og koordineret tværkommunalt tilsyn (ikke som nu, hvor der foruden arbejdstilsyn er tilsyn med udgangspunkt i forskellig lovgivning såsom sundheds- og servicelov)
- Der står ikke noget om selvstyrende teams (a la Burtzog-modellen som mange kommuner abonnerer på), men plejen skal organiseres i geografiske teams, der 'går igen' i den ældres hjem, og hvor der er større råderum for fagligt afvejede beslutninger hos den enkelte medarbejder, som ikke skal styres af regneark med 'unødvendige dokumentationskrav' i pleje og omsorg

- Flere frie valg mellem offentlig eller privat leverandør, i forhold til tilkøbsydelse og i forhold til organiseringen
 - Ny type plejehjem, nemlig såkaldte lokalplejehjem, der styres af egne professionelle bestyrelser (dvs. ikke af kommunen og dens politikker og krav). Lokalplejehjem skal have samme frihedsgrader som private friplejehjem, så de i modsætning til hidtil kan tilbyde tilkøbsydelser
 - Etablering af gennemsigtighed i økonomi og lige vilkår for konkurrence blandt leverandører, med lige og fair afregning mellem offentlige og private udbydere
- Dette vil alt andet lige øge konkurrencen mellem selvstændige enheder, der har lige vilkår
 - Det giver større valgfrihed (mod betaling) for borgerne og større ledelsesmæssigt råderum hos lederne af lokalplejehjemmene (lad lederne lede)
 - De private friplejehjem skal have bedre vilkår men skal ikke kunne afvise borgere (medmindre, de er uenige i værdigrundlaget)
 - Fremadrettet er der altså valgmuligheder og konkurrence mellem almindelige plejehjem, lokalplejehjem og private friplejehjem.

Endelig skal nævnes, at man i denne reform peger på mulighederne i udnyttelsen af ny teknologi, og at ældreplejen skal samarbejde med pårørende og civilsamfund, sådan som det har været hidtil. Det er altså ikke noget nyt og ikke noget, der understreges særligt.

Ældreformen skal udmøntes i en ny ældrelov, der følges til dørs med en ekstra finansiering på 200 mio. kroner til hjælp med implementeringen af det forventede kvalitetsløft.

Ældreformen set i lyset af styringsparadigmerne

Analysere vi reformen i lyset af styringsparadigmerne kan vi se, at det relative mix af de sameksisterende og konkurrerende styringsparadigmer ændrer sig. Man ønsker at skru ned for den bureaukratiske styring, i og med der lægges op til mindre regelstyring, kontrol og dokumentation. Samtidig ønsker man at skru lidt op for professionsstyret, i og med det faglige skøn opprioriteres. Endelig ønsker man at holde fast i inddragelse af pårørende og frivillige i det omfang, det er muligt, altså det paradigme, der hedder New Public Governance. Men i hovedsagen har ældrereformudspillet NPM på programmet. Det drejer sig jo i vid udstrækning om at styrke de frie forbrugsvalg og konkurrencen mellem udbydere og om at lade lederne lede i autonome enheder.

Præcis som det hedder i NPM, drejer det sig om decentralisering, afbureaukratisering, frie forbrugsvalg, selvbestemmelse til centrale enheder og privatisering. Hidtil har der været en skævvridning mellem de offentlige kommunale tilbud og de private udbydere, hvor det kun var sidstnævnte, der kunne tilbyde tilkøbsydelse, og hvor det kun var førstnævnte, der skulle tage imod alle. Dette foreslås nu ændret, så konkurrencen bliver mere lige mellem de private friplejehjem og de offentlige lokalplejehjem.

Nu skal man ikke forstå det sådan, at hele plejesektoren bliver privatiseret og underlagt griske private aktører. En meget stor del af de 'private' aktører er faktisk nonprofitorganisationer såsom Danske Diakonplejehjem. Alligevel er det til at få øje på nogle af de oplagte kritikpunkter, såsom at reformen vil vende den tunge ende nedad, fordi muligheden for tilkøb øger uligheden mellem borgerne. Kommer vi – sådan som det er erfaringen med hidtidige private udbydere af bl.a. rengøring og madleverancer – til at se flere konkurrencer, hvor kommunerne alligevel ender med at stå med aben? Der er også en række uafklarede punkter, såsom hvordan forestillingerne om teams i hjemmeplejen skal udmøntes, og spørgsmål om hvor den faglige sparring og ledelsen af dem bliver af (er det sygeplejersker eller sosu'er, der bliver ledere af disse teams). Det er desuden uklart, hvordan de fremtidige 'samtalsyn' skal kunne tilgodese de mange hensyn. Kommunerne kommer på overarbejde med at tilrettelægge implementeringen af denne reform i lyset af lokale erfaringer.

Reformen kan næppe forventes at sikre en produktivitetstigning om end måske en ef-

fektivitetstigning og helt sikkert budgetoverholdelse. Teams'ene kan forhåbentlig øge kvaliteten i oplevelsen af plejen blandt de ældre, men opgaverne bliver (med flere ældre der har flere problemer) ikke færre, og der kommer næppe flere medarbejdere, som følge af reformen, selv om den kædes sammen med ønsker om at gøre det mere attraktivt at søge sundhedsuddannelserne. Velfærdsteknologien med robotter, selvmonitorering og telemedicin m.m. rummer sikkert muligheder, men er stadig 'fugle på taget'. I pleje og rehabilitering kan man sikkert også stadig forfølge forestillingerne om kompetenceudvikling af de ældre og 'længst muligt i eget liv' oven i 'længst muligt i eget hjem', men på centre og hjem bliver udfordringerne stadig tungere.

Det er vanskeligt at være kritisk overfor regeringens Ældrereform, der forekommer rettidig og tiltalende og sender klare signaler om frisættelse, om tillid til ledere og medarbejdere og om flere frie valg til borgerne. Problemet er den falske markedsføring, der retter smed for bager, og at den på ingen måde er enkel at gennemføre. Det er sympatisk på denne måde at ville 'vende verden på hovedet', at decentralisere og lægge ansvaret hos de ledere og medarbejdere, der arbejder med de ældre i dagligdagen, og vi har såvel empiriske som teoretiske belæg for at sige, at det kan lykkes i og med undersøgelser har vist, at ældresektoren har dygtige og dedikerede medarbejdere, der har bevist, at de kan håndtere store udfordringer (senest under covid-19-krisen). Dertil skal lægges alt det vi ved teoretisk vedrørende betydningen af tillid og social kapital, stewardship teori, organizational citizenship, offentlige service motivation m.m.

Jokeren er, hvorvidt politikerne kan lægge bånd på sig selv. Lige siden den første NPM inspirerede moderniseringsreform så dagens lys i 1983, har alle konsekutive regeringer lanceret NPM inspirerede moderniseringsreformer, der satte afbureaukratisering på dagsordenen. Efter årtusindskiftet er det ikke mindst Kvalitetsreformen, Sammenhængsreformen og nu Nærhedsreformen. Men selv om alle hidtidige forsøg på afbureaukratisering og regelsanering er strandet i og med den politiske logik med ubønhørlig kraft opfinder nye love og regler, ja selv i trepartsforhandlinger praktiserer mikromanagement med specifikke krav for ydelser, skal man jo ikke udelukke, at det kan ske. Måske en bred regering over midten i dansk politik kan lykkes med denne reform – det ville i så fald være første gang i nyere tid.

Manglende samordning mellem det kommunale selvstyre og budgetloven

Det specialiserede socialområde som case

Det er en grundlæggende udfordring, at budgetloven aldrig er blevet egentligt integreret i det kommunale selvstyre, hvilket kommer meget tydeligt til udtryk ved de udgiftsstigninger og styringsudfordringer, kommunerne oplever på det specialiserede socialområde. Ekspertudvalget på socialområdet har for nyligt præsenteret en række anbefalinger til en bæredygtig udvikling på socialområdet.



Af Torben Tranæs,
Forskningsdirektør og
professor, VIVE
– Det Nationale Forsknings-
og Analysecenter for Velfærd,
Formand for Ekspertudvalget
for Socialområdet

Ekspertudvalget på socialområdet blev nedsat i forbindelse med Aftale om kommunernes økonomi for 2022, med det formål at ”... give anbefalinger til, hvordan man kan sikre en bæredygtig faglig og økonomisk udvikling på socialområdet.” Anledningen til at nedsætte udvalget var kraftigt stigende udgifter til det specialiserede socialområde i årene 2018 til 2021 og videre i 2022 og 2023.

Omdrejningspunktet for udvalgets arbejde blev økonomisk-styringsmæssige udfordringer, hvilket yderligere blev begrundet i, at der bag de budgetmæssige udfordringer viste sig en række strukturelle problemer i den måde, sektoren er indrettet på og styres. Herunder helt grundlæggende problemer i vores administrative struktur, nemlig at budgetloven fra 2012 aldrig er blevet egentlig integreret med det kommunale selvstyre, som i forskellige varianter har eksisteret i Danmark siden første halvdel af 1800-tallet.

I denne artikel diskuteres denne problematik med udgangspunkt i udgiftsstigninger og styringsudfordringer på det specialiserede socialområde¹, og efterfølgende skitseres det løsningsperspektiv, som Ekspertudvalget har anbefalet.

Det kommunale selvstyres rolle

Når udgifterne til det specialiserede socialområde stiger, kan det overordnet set skyldes tre forhold. For det første kan det skyldes, at Folketinget eller Ankestyrelsen træffer beslutninger eller afgørelser, som hæver det

generelle serviceniveau på området, eller på anden måde hæver kommunernes udgifter, f.eks. via nye bundne opgaver. For det andet kan årsagen til øgede udgifter være, at flere borgere får behov for hjælp, eller at deres problemer bliver sværere og mere komplekse. Og for det tredje, at mulighederne for at løse opgaverne på en omkostningseffektiv måde forringes. Det sidste kan bunde i en række forhold lige fra personalemangel, dårligere konkurrence på markedsudsatte områder, uforudsete kapacitetsproblemer, fx på botilbudsområdet, til utidssvarende sociale indsatser i relation til ændrede typer af behov hos borgerne.

Det eksisterende rammeværk for det kommunale selvstyre har indbygget en mekanisme, som kan behandle udgiftsstigninger, der er en konsekvens af beslutninger truffet af Folketinget og Ankestyrelse. Det såkaldte DUT-regelsæt giver netop i den situation adgang til forhandling mellem stat og kommuner om en evt. kompensation til kommunerne. Ved udgiftsstigninger, som følger af, at flere borgere har sværere problemer, dårligere konkurrenceforhold og øvrige fordyrende forhold, skal en kommune som ansvarlig myndighed selv tilpasse sig så godt, som det nu er muligt med borgernes samlede velfærd for øje. Tanken med det kommunale selvstyre og serviceloven som en rammelov er bl.a., at kommunerne skal have handlemuligheder - ansvar og kompetence skal følges ad - så de bedst muligt kan tilpasse sig sådanne ændringer, evt. via lokale omprioriteringer.

¹ Jf. budgetloven (2012), DØR (2019), Mau Pedersen, N. J. (2020), Social- og Ældreministeriet (2022).

En bæredygtig udvikling i kommunerne

Set fra et kommunalt perspektiv, er det eksisterende offentlige styringsregime udfordret på (mindst) to punkter i forhold til at kunne understøtte en faglig og økonomisk bæredygtig udvikling på velfærdsområderne. For det første er styringsregimet udfordret af en servicelov, som visse steder er affattet i upræcise vendinger. Hvad betyder det fx, at en indsats, borgeren selv vælger, ikke må være 'væsentlig dyrere' end den indsats, kommunen har visiteret borgeren til? Hertil hører afledte udfordringer med, hvilke afgørelser fra Ankestyrelsen, som i princippet er kompenseret, fordi de blot er en intenderet konkretisering af eksisterende lov, og hvilke som ikke er.

For det andet er det en udfordring, at kommunerne har vanskeligt ved at beslutte og fastholde lokale serviceniveauer. På socialområdet og på velfærdsområderne generelt.

Serviceloven er en rammelov, og det er Den Sociale Ankestyrelses opgave at bidrage til fortolkning af loven gennem konkrete afgørelser og principmeddelelser. Ankestyrelsens principmeddelelser og afgørelser opleves imidlertid af mange kommuner som meget begrænsende for det kommunale selvstyre, og kan have bidraget til, at de fleste kommuner i dag ikke opererer med et serviceniveau på det specialiserede socialområde.

Det er kommunalbestyrelsens ret at lægge niveauet for den kommunale service inden for lovens rammer, hvilket er en helt central del af det kommunale selvstyre (jf. servicelovens § 138). Hvis ikke kommunerne i praksis bruger denne ret, fraskriver de sig reelt muligheden for selv at foretage politiske prioriteringer på socialområdet med dets behovsudmålte ydelser. Dette kan skyldes, at manøvrerummet opleves som værende for beskedent, eller at det er politisk ubekvemt at melde serviceniveauer ud, navnlig når de skal sættes ned.

Budgetloven og de årlige økonomiaftaler binder de forskellige kommunale politikområder sammen, så uforudsete udgifter og styringsudfordringer på ét område vil indskrænke prioriteringsmulighederne på de øvrige velfærdsområder og på tværs af disse, når budgetbegrænsningen er bindende. For at overholde de statsligt fastsatte lofter for service og anlæg, må de fleste kommuner i disse år skære på bygninger, personale og tilbud på ældreområdet samt skole- og pasningsområdet. Hvis ikke har de ikke tilstrækkelige ressourcer til det specialiserede område, som er langt

sværere at sætte og fastholde politiske prioriteringer for.

Når kommunernes prioriteringsrum indskrænkes, reducerer det kommunalpolitikernes muligheder for at handle hensigtsmæssigt på vegne af kommunens borgere. Hvis en kommune, i en situation hvor den ikke har mulighed for at øge sine samlede udgifter, oplever, at det bliver markant dyrere at levere et givent serviceniveau på ét velfærdsområde, så vil hensynet til borgernes samlede velfærd tilsige, at kommunen kun lader en vis udgiftsstigning slå igennem på det pågældende område. Og samtidig vil kommunen dække udgiftsstigningen ind ved at sætte serviceniveauet ned på alle områder, også på det område, som er blevet dyrere, så det ikke kun er de øvrige områder, der skal holde for.

Muligheden for at kunne foretage sådanne omprioriteringer ved ændrede ydre vilkår er helt afgørende for, at en kommune kan sikre mest mulig velfærd for kommunens borgere inden for et givet budget. Generelt er kommunernes mulighed for den slags løbende omprioriteringer, og for at kunne foretage politiske prioriteringer i lyset af lokale forhold, en helt central begrundelse for overhovedet at have et kommunalt selvstyre.

Det er denne idealmodel, hvor ansvar og kompetence følges ad, som er stærkt udfordret af den måde budgetloven og det kommunale selvstyre (ikke) spiller sammen. I de mange år efter vedtagelsen af budgetloven, hvor kommunerne ikke brugte deres ramme fuldt ud, kom denne problemstilling ikke for en dag. Det gør den til gengæld i disse år, hvor idealmodellen på visse områder mere eller mindre er sat ud af kraft.

Der er to veje man kan gå for at genoprette en tydelig demokratisk styringsmodel, hvor ansvar og kompetence følges ad:

1. Styrket (genetableret) kommunalt selvstyre

Idet service- og anlægsloftet er fastsat for det samlede velfærdsområde, følger det af tankerne bag det eksisterende rammeværk for det kommunale selvstyre, at kommunalpolitikere har mulighed for at fastsætte serviceniveauer på det specialiserede socialområde på samme måde, som de kan gøre det på skole-, pasnings- og ældreområdet. Dels for at kunne lægge en egen kommunal linje på det specialiserede område og dels for at kunne foretage en aktiv prioritering på tværs af alle velfærdsområderne. Dette vil dels kræve, at

kommunerne i udstrakt grad opererer med eksplicite serviceniveauer på socialområdet, og således bruger de muligheder, som servicelovens § 138 angiver, dels at DUT-reglerne følges, så der bliver taget eksplicit politisk stilling til finansiering, når afgørelser i Ankestyrelsen ændrer retspraksis og det generelle serviceniveau.

2. Mindre kommunalt selvstyre

Ekspertudvalget lagde den eksisterende danske model med udstrakt kommunalt selvstyre til grund, og derfor er udvalgets anbefalinger centreret om at styrke kommunalpolitikernes prioriteringsret. Alternativer, som afviger fra den præmis, vil reelt skulle flytte ansvaret for ressourcefordelingen til området væk fra kommunerne, fx ved at skille det specialiserede socialområde ud, når den statslige ramme tildeles. Eller skrue op for bindende statslige normer og standarder. Sådanne alternativer vil betyde en indskrænkning af det kommunale selvstyre i en eller anden grad.

Det er i sidste ende en politisk afgørelse, hvilken vej man vil gå, men det er min vurdering, at status quo repræsenterer en uholdbar situation. Det er i dag svært gennemskueligt og uklart, hvor de egentlige politiske beslutninger om prioritering på velfærdsområdet træffes. Det gør det vanskeligt for borgerne at søge demokratisk indflydelse og gennemskue, hvor det politiske ansvar er placeret.

En bæredygtig udvikling på nationalt plan

Hvad enten kommunerne får mulighed for at vedtage og gennemføre egne velfærdsprioriteringer, eller ressourcefordelingen i kommunerne mellem velfærdsområderne lægges fast som en statslig prioritering, så vil det kunne understøtte en faglig og økonomisk bæredygtig udvikling set fra et kommunalt perspektiv. Det forudsætter dog, at der, jf. DUT-regelsættet², tages stilling til spørgsmålet om kompensation, når afgørelser i Ankestyrelsen, med generel retsvirkning, ændrer det generelle serviceniveau på et område. I så

fald vil et højere serviceniveau på det specialiserede område kunne realiseres uden at indskrænke det kommunale prioriteringsrum og dermed heller ikke nødvendiggøre besparelser på de almene velfærdsområder – medmindre dette eksplicit er lovgivers intention.

Et vigtigt forbehold er dog, at udgifterne, set fra et overordnet samfundsperspektiv, stadig er steget, og at udgifterne ikke nødvendigvis er steget proportionalt i forhold til de eksisterende politiske prioriteringer på området. Ankestyrelsen er ikke sat i verden for at prioritere mellem borgernes behov på tværs af et velfærdsområde endside på tværs af alle velfærdsområderne. Dette er en politisk opgave.

Med andre ord stiller modellen med DUT-regler i forhold til Ankestyrelsens afgørelser store krav til det nationale politiske niveau, hvis der skal sikres en både fagligt og økonomisk bæredygtig udvikling på socialområdet set fra et samlet samfundsperspektiv. Også selv om kommunerne sikres økonomisk bæredygtige rammer. Bæredygtighed i et samfundsperspektiv vil kræve, at regeringen og Folketinget løbende er involveret, så der politisk bliver taget stilling til om, og i hvilken udstrækning, de ændringer af det generelle serviceniveau, som Ankestyrelsens afgørelser, inden for rammerne af serviceloven, medfører, er i overensstemmelse med lovgivers intention. Hvis ikke det er tilfældet, fx fordi det harmonerer dårligt med det udfordringsbillede politikerne ser, så kan politikerne justere det fortolkningsrum, som Ankestyrelsen har at operere indenfor, under iagttagelse af Danmarks konventionsmæssige forpligtelser.

Perspektivet med Ekspertudvalgets anbefalinger

Ekspertudvalget blev nedsat, fordi der var behov for tiltag, der kunne rette op på de styringsudfordringer, som kendetegner det specialiserede socialområde og således understøtte en fagligt og økonomisk bæredygtig udvikling af socialområdet.

” Det er denne idealmode, hvor ansvar og kompetence følges ad, som er stærkt udfordret af den måde budgetloven og det kommunale selvstyre (ikke) spiller sammen.

² Retsinformation (2007).

” Det er i sidste ende en politisk afgørelse, hvilken vej man vil gå, men det er min vurdering, at status quo repræsenterer en uholdbar situation.

Socialpolitikken er fagligt og økonomisk bæredygtig, hvis de indsatser og serviceniveauer i bred forstand, som møder borgerne, svarer til de politiske prioriteringer, der er besluttet henholdsvis i Folketinget og i kommunerne, samt hvis de sociale indsatser tilvejebringes omkostningseffektivt. Det vil sige:

1. der vedtages tydelige politiske målsætninger og sammenhængende prioriteringer for socialområdet
2. der er tilstrækkelig politisk prioriteringsrum i kommunerne til, at man kan løfte det ansvar, der påhviler kommunerne som ansvarlig myndighed i forhold til Serviceloven og det kommunale selvstyre
3. der er viden og ekspertise i, samt rammer for, de administrative og serviceudførende led, således at visitationen af indsatser til borgerne sker effektivt og med få fejl, og de sociale tilbud anvendes hensigtsmæssigt og drives effektivt
4. den samlede pris kommunerne betaler for socialpolitikken svarer til omkostningerne, som igen afspejler de politiske målsætninger. Det første, pris = omkostninger, vedrører de markedsudsatte ydelser, som skal tilvejebringes billigst muligt. Dvs. et velfungerende marked. Det sidste, at de politiske målsætninger indfris billigst muligt, vedrører effektiviteten af alt, der har med drift og rammerne for drift at gøre.

Stat og kommuner er sammen ansvarlige for at levere en bæredygtig udvikling på socialområdet. Det kræver, at det samlede rammeverk af love og cirkulærer samt de organisatoriske rammer, effektivt understøtter (1) til (4) ovenfor. Ekspertudvalget har identificeret en række svagheder i det samlede kompleks af organisatoriske strukturer, love, cirkulærer og regler i forhold til at kunne levere økonomisk bæredygtighed. Ligeledes har Ekspertudvalget identificeret en række steder, hvor den faglige understøttelse af socialpolitikken kunne styrkes. Udvalgets konkrete anbefalinger tager dels sigte på at rette op på svaghederne i forhold til at understøtte en bæredygtig økonomisk udvikling, og dels sigte på at styrke socialpolitikken og de sociale indsatser fagligt.

En række af Ekspertudvalgets anbefalinger sigter på at øge det kommunale prioriteringsrum, mens andre sigter på at fremme en mere eksplicit politisk stillingtagen til, hvilket prioriteringsrum der er lovgivers intention. Til sammen styrker disse anbefalinger både en tættere deltagelse fra det nationale politiske niveau og det kommunale handlerum, og de bidrager således til både punkt (1) og (2) ovenfor. En række anbefalinger vedrører en effektivisering af socialpolitikken: bedre forebyggelse, resultatbetalingsfond, mere fokus på kerneopgaverne, og mere viden og forståelse af omsorg og livskvalitet samt viden om, hvilke indsatser der virker og ikke virker. Sigtet med alle disse anbefalinger er en faglig styrkelse af socialpolitikken jf. punkt (3) ovenfor, som samtidig betyder, at man for et givet budget kan få mere omsorg og livskvalitet.

Den sidste betingelse for en bæredygtig udvikling er, at de samlede omkostninger til socialpolitikken svarer til de politiske målsætninger (punkt 4 ovenfor). Her er det for det første vigtigt, at der ikke eksisterer strukturelle indretninger, der fremmer utilsigtede prisstigninger. For det andet er det afgørende, at de serviceydelser, som kommunerne køber af eksterne leverandører, regionale, private eller kommunale, bliver erhvervet til en pris så tæt som muligt på de faktiske omkostninger, der igen skal svare til de politisk vedtagne serviceniveauer.

Som redegjort for i Ekspertudvalgets rapport (2024), kapitel 2,³ er vilkårene for markedsudsættelse af botilbudspladser langt fra ideelle, og jo mere specialiseret området er, jo mindre ideelle er vilkårene. Det betyder, at hvis man ønsker at høste effektiviseringsfordele ved konkurrence og et privat indtjeningsmotiv, og samtidig sikre, at de priser, det offentlige betaler for botilbud nogenlunde, svarer til omkostningerne, så kræver det en omhyggelig og præcis regulering af markedet. Dette har Ekspertudvalget taget bestik af og anbefaler dels ændringer af markedsstrukturen og dels udvikling af et nyt takstsystem.

³ Baseret bl.a. på Hart, Shleifer & Vishny (1997), Petersen, Hjelmar & Vrangbæk (2018), Petersen & Houlberg (2017), Williamson (1996).

” Ankestyrelsen er ikke sat i verden for at prioritere mellem borgernes behov på tværs af et velfærdsområde endsige på tværs af alle velfærdsområderne. Dette er en politisk opgave.

I Ekspertudvalget har vi vurderet, at de samlede anbefalinger, vi er kommet med, peger i retning af en faglig og økonomisk bæredygtig model, men også at det vil tage tid at nå dertil, samt at der ud over de konkrete anbefalinger, som vi har præsenteret, vil blive behov for yderligere ændringer på området. Det vil tage tid, først og fremmest fordi det kræver en vis kritisk masse af egne botilbud, før en kommune reelt har kontrol over omkostninger og

eget serviceniveau inden for rammerne af serviceloven og de nationale prioriteringer, og der vil derfor evt. være behov for overgangsordninger.

Det er imidlertid Ekspertudvalgets vurdering, at de styringsprincipper, som anbefalingerne bygger på, vil kunne gøre økonomien styrbar og sikre også en fagligt bæredygtig udvikling på socialområdet.

Litteratur:

Budgetloven (2012). <https://www.retsinformation.dk/eli/lta/2012/547>

Ekspertudvalget (2024). *Anbefalinger til en bæredygtig faglig og økonomisk udvikling af socialområdet – Endelig rapport*. Ekspertudvalget på socialområdet, <https://sm.dk/nyheder/nyhedsarkiv/2023/maj/ekspertudvalg-kommer-med-foerste-anbefalinger-til-socialomraadet>.

DØR (2019). Budgetloven og finanspolitiske rammer, kap. III, Dansk Økonomi, Efteråret 2019.

Hart, Shleifer & Vishny (1997). The Proper scope of government: theory and an application to prisons. *The Quarterly Journal of Economics*, 112 (4), 1127-1161.

Mau Pedersen, N. J. (2020). Det kan gøres på en anden måde! Den finanspolitiske styring af kommunerne i Danmark og Sverige. *Administrativ Debat*, 2020(1).

Petersen, Hjelmar & Vrangbæk (2018). Is contracting of public services still the great panacea? A Systematic Review of Studies on Economic and Quality effects from 2000 to 2014. *Social Policy & Administration*, 52(1), 130-157.

Petersen & Houlberg (2017). Cost saving or real efficiency gains? Heterogeneous effects of involving the privat market in public service delivery. *Journal of strategic Contracting and Negotiation*, 1-21.

Retsinformation (2007): Vejledning om Det Udvidede Totalbalanceprincip (DUT) VEJ nr 63 af 09/10/2007 (Gældende).

Social- og Ældreministeriet (2022). *Afrapportering af evalueringen af det specialiserede socialområde*. <https://sm.dk/publikationer/2022/maj/afrapportering-af-evalueringen-af-det-specialiserede-socialomraade>

Williamson (1996). *The Mechanisms of Governance*. Oxford University Press.

Aktuel udgivelse om digital overvågning

Fra forfatterne til den debatvækkende
Fra velfærdsstat til overvågningsstat



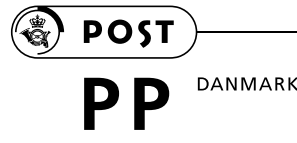
1. udgave

Antal sider: 236

Pris: 300,-

Køb bogen på djoefforlag.dk

**Djøf
Forlag**

B

jurabibliotek.dk

**Djøf
Forlag**

Din juridiske litteratur lige ved hånden -
uanset om du er på kontoret, derhjemme
eller på farten.

Få adgang til 464 jurabøger og links til 185.004 §§



Administrativ **DEBAT**

INDMELDESEOPLYSNINGER

Indmeldelse kan ske på hjemmesiden www.naf-net.dk under fanen Bliv medlem. Ved udfyldelse af formularen vil du i løbet af et par dage modtage en velkomstmil og bekræftelse af din tilmelding. Medlemskabstyper og priser oplyses ligeledes på hjemmesiden. Du er altid velkommen til at kontakte os på mail: regnskab@naf-net.dk.

KONTAKTOPLYSNINGER:

Nordisk Administrativt Forbund
c/o Lasse Bo Anderschou
Mail: regnskab@naf-net.dk
ISSN 0108-8483

ADMINISTRATIV DEBAT #1 – MAJ 2024

Udgivet af den danske afdeling af Nordisk Administrativt Forbund.

REDAKTION AF ADMINISTRATIV DEBAT ER:

Kasper Tollestrup (ansvarshavende redaktør)/Claes Nilas/Thomas Gloy/Niels Jørgen Mau Pedersen/Peter Bjerre Mortensen/Mads Leth Jakobsen/Rasmus Mølgaard Mariager.

GRAFISK PRODUKTION:

Djøf Forlag.
Tryk: Ecograf, Højbjerg.
Eftertryk tilladt med kildeangivelse.
Løssalgsspris: 150 kr. inkl. forsendelse.