



Konsultationer og aftaler mellem stat og kommuner

– i Norge og Danmark

Rapport fra AKF og NIBR

af

Eva Moll Sørensen

Sissel Hovik

Hilde Lorentzen

Erik Nergaard

Olaf Rieper

AKF Forlaget

Februar 2007

Forord

For Kommunernes Sentralforbund (KS) i Norge har AKF i Danmark i samarbejde med NIBR i Norge gennemført en undersøgelse af erfaringer med og synspunkter på hhv. den norske konsultationsordning mellem stat og kommuner og det danske aftalesystem.

I denne afsluttende rapport fra undersøgelsen fremlægges resultater fra de empiriske undersøgelser om erfaringer med og forventninger til de to ordninger. Desuden gives forslag til, hvordan KS kan videreudvikle konsultationsordningen i en mere forpligtende retning og opnå styrket forankring af ordningen i KS's medlemskreds, kommuner og fylker.

Rapporten er udarbejdet af Eva Moll Sørensen, AKF (som hovedforfatter) med bidrag fra Sissel Hovik, Hilde Lorentzen og Erik Nergaard, fra NIBR og med Olaf Rieper fra AKF som projektansvarlig. Malene Brandt har udskrevet lydoptagne interview. Henrik Christoffersen, AKF, har bidraget med kommentarer under hele projektføreløbet. Endvidere har vi fået kommentarer fra Kenneth Bo Nielsen, KL, Danmark, til et udkast til rapporten. Ansvar for evt. fejl og mangler er dog forfatterens.

En del data, som er benyttet i denne publikation, er hentet fra Norsk samfunnsvitenskaplige datatjenestes Kommunedatabase. NSD er ikke ansvarlig for analyse af dataene eller for de tolkninger, som er gjort her.

Sidst, men ikke mindst vil vi gerne takke alle de personer i Norge og Danmark fra kommuner og fylker og regioner og stat og organisationer, som har stillet sig til rådighed med oplysninger til projektet og brugt deres tid og energi. Også tak til referencegruppen i KS, som har givet tilbagemelding og drøftet projektet undervejs.

Olaf Rieper
Februar 2007

Indhold

Sammenfatning	7
1 Indledning	23
1.1 Formål og baggrund for projektet.....	23
1.2 Problemstillinger	25
1.3 Analyseramme	25
2 Metoder og datakilder	28
2.1 I Norge	28
2.2 I Danmark	30
3 Den norske konsultasjonsordningen	32
3.1 Rammebetingelser, utvikling og ønsker	33
3.1.1 Rammebetingelser for den norske konsultasjonsordningen	33
3.1.2 Konsultasjonsordningen	36
3.1.3 Partenes erfaringer med og ønsker for konsultasjonsordningen	39
3.1.4 Kan KS' fremme gjensidigheten på 'den eksterne arena'?	42
3.2 Kommunenes erfaringer med konsultasjonsordningen.....	43
3.2.1 Kommunenes nytte av dagens konsultasjonsordning	45
3.2.2 Forankringen av KS' posisjon	48
3.2.3 Kommunenes forpliktelser og oppfølging av konsultasjonsresultater	50
3.2.4 Oppsummering	52
3.3 Ønsker for en mer forpliktende konsultasjonsordning	53
3.3.1 Holdninger til konsultasjonsordningens utvikling	54
3.3.2 Tiltak for forankring av »konsultasjonsmandatet«	63

3.3.3	Tiltak for å sikre oppfølging av konsultasjonsordningen.....	66
3.3.4	Oppsummering	67
3.4	Erfaringer med tarifforhandlingene og lærdommer herfra	68
3.4.1	Hovedtariffavtalen.....	68
3.4.2	Prosedyrer – fra debattheftene via uravstemning til implementering ...	69
3.4.3	Forholdet mellom tarifforhandlingene og konsultasjonsordningen....	70
3.4.4	Oppsummering	74
3.4.5	Erfaringsoverføring fra tariffområdet til konsultasjonsordningen	74
3.5	Oppsummering og anbefalinger	77
3.5.1	Oppsummering	77
4	Erfaringer fra det danske aftalesystem.....	83
4.1	Aftalesystemet: rammebetingelser, utvikling og innhold.....	83
4.1.1	Rammebetingelser for det danske aftalesystem	84
4.1.2	Aftalesystemet	89
4.2	Erfaringer med aftalesystemet	94
4.2.1	Forhandlinger med staten.....	95
4.2.2	Forankringen av forhandlingspositionen	101
4.2.3	Opfølging på aftalen	105
4.2.4	KL's håndtering av interessekonflikter mellom kommunerne	108
4.2.5	Oppsummering av erfaringer	112
4.3	Udfordringer og utviklingstendenser.....	113
4.3.1	Leverer aftalesystemet resultater?	113
4.3.2	Udfordringer i forbindelse med kommunalreformen.....	117
4.3.3	Forventninger til fremtiden etter kommunalreformen.....	118
4.3.4	Tendenser i de seneste aftaler.....	120
4.3.5	Oppsummering av utfordring og utviklingstendenser	122
4.4	Oppsummering og overførsel til Norge	123
4.4.1	Sammenligning av konsultationsordningen og aftalesystemet.....	124
4.4.2	Kan KS lære av KL?.....	128
5	Forslag til tiltak og strategier	134
5.1	Ønsker KS' medlemmer en forpliktende konsultationsordning?	135
5.2	Forankring av KS' »konsultationsmandat«.....	136
5.3	Tiltak til oppfølging av konsultationsresultatene	137

5.4 Strategier til at gøre konsultationerne mere gensidige	139
6 Referencer	143
 Bilag	
1 Liste over informanter i Danmark	148
2 Interviewguider i Danmark	150
3 Liste over informanter i Norge	159
4 Intervjuguider i Norge.....	161
5 Spørreskjema.....	169
6 Frekvensfordeling	178
7 Tabeller til kapittel 3	184
 English Summary	 189
 Noter	 196

Sammenfatning

Den norske ordning med konsultationer mellem staten og kommunesektoren har eksisteret siden 2001. Den skal ses som et middel i statens og KS' arbejde for at skabe en klarere ansvarsfordeling mellem staten og kommunerne, reducere statens detailstyring af kommunerne og forøge andelen af deres »frie midler« (rammetilskud og skatteindtægter). Konsultationerne bidrager til en fælles forståelse af, hvad der kan opnås inden for givne indtægtsrammer, og KS ser således konsultationsordningen som alternativ til brug af stærkere styringsmidler såsom øremærkning, lovreguleringer mv.

KS ønsker at udvikle konsultationsordningen i en mere forpligtende retning for både stat og kommuner. Som led i dette arbejde ønsker KS forslag til tiltag og strategier, som kan skabe bedre forankring af konsultationsordningen blandt medlemmerne. Man ønsker svar på, hvor forpligtende KS-medlemmerne mener, at ordningen skal være, hvilke arenaer KS kan bruge til at forankre sit »konsultationsmandat« i medlemsmassen, og hvordan man kan følge op på konsultationsresultater. I besvarelsen af disse problemstillinger ønskes en diskussion af, hvordan erfaringer og systemer fra tarifforhandlingerne kan overføres, og hvilke fordele og ulemper der er ved det. Endvidere ønskes en diskussion af, hvilke erfaringer fra det danske aftalesystem det er relevant at overføre til Norge.

I det følgende gøres rede for konsultationsordningens status og KS' udfordring med at gøre konsultationsordningen attraktiv for både staten og sine medlemmer. Dernæst beskrives medlemmernes erfaringer og holdninger til konsultationsordningen, og det diskuteres, hvordan man kan bruge erfaringer fra tarifforhandlingssystemet og fra det danske aftalesystem til at

udvikle en mere forpligtende konsultationsordning. Til sidst formuleres forslag til tiltag til en bedre forankring af konsultationsordningen og opfølgning af konsultationsresultater og strategier til at gøre konsultationsordningen mere gensidig i forholdet til staten. Disse forslag skal ses som indspil til den videre debat i KS – ikke som en anbefaling af at iværksætte alle de foreslåede tiltag.

Status for konsultationsordningen

KS og den norske regering ønsker at udvikle en mere forpligtende konsultationsordning. KS ønsker et styrket samarbejde om beregning af omkostninger ved nye opgaver (reformer) og en fuld finansiering af disse ved regulering af kommunernes indtægter. Desuden ønsker KS en rammeaftale eller intentionsaftale om hovedelementerne i det kommuneøkonomiske oplæg.

Regeringen ønsker også en udvikling af konsultationsordningen, men både denne regering og tidligere regeringer har afvist at gå ind på en bred rammeaftale. Man har heller ikke forpligtet sig til fuld finansiering af alle nye opgaver. Man ønsker derimod bilaterale samarbejdsaftaler mellem KS og sektorministerier (fagdepartementer).

På første konsultationsmøde i 2006 blev parterne enige om, at de mest centrale elementer i videreudviklingen af ordningen er arbejdet med de bilaterale samarbejdsaftaler og omkostningsberegninger ved reformer. Parterne er blevet enige om retningslinjer på begge punkter.

Konsultationsordningen skal gøre det muligt at give kommunerne større frihed under ansvar, men på trods af den opnåede enighed synes der at være forskel på, hvilke beslutninger man lægger vægt på at give kommunestyret frihed under ansvar for.

KS ønsker en rammeaftale, der giver større forudsigelighed og frihedsgrader i forbindelse med den samlede budgetlægning i kommunerne. En sådan rammeaftale vil give kommunestyret bedre muligheder for at foretage tværgående prioriteringer mellem opgaveområder og tage større ansvar for kommunens samlede udgiftsniveau. Dette spørgsmål synes dog ikke at være på dagsordenen i den norske stat. I staten ser man tilsyneladende snarere konsultationsordningen som et middel til mål- og rammestyring frem for detailstyring inden for det enkelte sektorområde. Det fore-

kommer således, at den frihed under ansvar, staten ønsker at give kommunerne, handler om valg af metode til at indfri sektorpolitiske mål snarere end frihed til tværgående prioriteringer. Staten forbeholder sig retten til at sætte kommunesektorens overordnede økonomiske rammer.

Statens manglende vilje til at lave brede rammeaftaler må ses i lyset af forholdet mellem sektorpolitik og tværgående udgiftspolitik i den norske stat. Det er dog også en væsentlig faktor, at traditionen for konsultationer mellem staten og kommunesektoren er forholdsvis ny. Staten har indtil for nylig styret kommunerne uden konsultationer med KS, og for de statslige aktører kan fordelene ved at samarbejde med KS frem for at styre ensidigt måske stå lidt uklart, og dermed kan det også være svært at indse, hvorfor man skal forpligte sig, fx ved at lave bindinger på Stortingets dispositioner ved statsbudgettet. Der er således grænser for gensidigheden i konsultationsordningen.

KS' udfordring

KS har meget at vinde ved udviklingen af en mere forpligtende konsultationsordning. Kollektive forhandlinger mellem staten og kommunesektoren vil give organisationen en central position og indflydelse. Hvis dette skal lykkes, må man overbevise både modparten i staten og sine egne medlemmer om, at de også har interesse i at udvikle en mere forpligtende konsultationsordning. KS skal således kunne handle på en »ekstern arena« over for staten og på en »intern arena« i forhold til sine egne medlemmer. Organisationens styrke og troværdighed på begge arenaer afhænger af de resultater, man opnår på den anden arena.

På den eksterne arena er det en udfordring at styrke gensidigheden i konsultationsordningen og skabe de resultater, som medlemmerne gerne vil have. Gensidigheden kan givetvis styrkes, hvis det for staten er klart mere fordelagtigt at samarbejde med KS end at forlade sig på ensidige styringsmidler. Dette forudsætter, at konsultationsordningen er forankret i KS' bagland, og at der følges op på konsultationsresultater i kommunerne.

På den interne arena er det en udfordring at sikre en forankring af KS' position op til konsultationerne – det, vi kalder »konsultationsmandatet«. Det er ligeledes vigtigt at sikre, at kommunerne føler sig forpligtet til at følge op på de resultater, der opnås i konsultationerne med staten, herunder

bilaterale samarbejdsaftaler. Hvis kommunerne skal interessere sig for konsultationerne og følge op på resultaterne, er det ligeledes vigtigt, at man kan opnå resultater med staten, som medlemmerne finder interessante.

Vi vil i det følgende udvikle forslag til, hvordan KS kan styrke sin position på begge arenaer. Disse forslag udspringer af vores undersøgelse, som baseres på 1) kvalitative interview med ordførere og aktører i staten og i KS, 2) en spørgeskemaundersøgelse til alle de norske ordførere og 3) kvalitative interview med interessenter i det danske aftalesystem.

Medlemmernes erfaringer og holdninger til konsultationsordningen

At dømme efter vores undersøgelse har KS opbakning blandt sine medlemmer til at arbejde videre med udviklingen af en forpligtende konsultationsordning, om end emnet ikke synes at være højt prioriteret i kommunerne, hvis man tager i betragtning, at kun 38% af ordførerne har besvaret skemaet. Kommunerne ønsker, at konsultationerne skal handle om både faktagrundlaget, finansiering af reformer, en bredere intentionsaftale om det kommunaløkonomiske oplæg og sektorspecifikke aftaler. De fleste af dem, der har besvaret spørgeskemaet, føler sig i nogen grad forpligtede til at følge op på aftaler, som KS indgår med staten¹, og et knapt flertal (56%) af dem mener, at kommunerne bør være politisk forpligtet til at opfylde aftalerne.

På nuværende tidspunkt synes der at være forholdsvis svage mekanismer til at sikre forankring af forhandlingspositionen og implementering af evt. aftaler. Kommunerne har, at dømme efter vore interview, begrænset viden om konsultationerne og aftalerne, og de oplever sjældent, at KS gør særlige tiltag til at sikre opfølgning i kommunerne. Dette kunne tyde på, at et første skridt fra KS' side for at forbedre forankringen bør være at forbedre informationsindsatsen. Der bør dog også arbejdes videre med at forbedre eksisterende mekanismer til forankring af »konsultationsmandatet« blandt medlemmerne og opfølgning af aftalerne i kommunerne.

Inddragelsen af medlemmerne i formuleringen af KS' position i konsultationerne sker først og fremmest ved debathæfter og årlige fylkesvise strategikonferencer. Der er nogen utilfredshed med, hvordan strategikonferencerne fungerer; mange mener, at man inviteres til at diskutere for

omfattende og vage spørgsmål, og at man har for lidt lejlighed til at forberede diskussionen hjemme i kommunen. De fleste, der har besvaret spørgeskemaet, mener, at man kan forbedre forankringen ved i højere grad at inddrage ordførerne (60% er helt enige, 34% delvist enige) og ved at invitere til initiativer fra kommunerne (50% er helt enige, 33% delvist enige). Der er også en stor del, der mener, at KS' Sentralstyre bør spille en større rolle i fastlæggelsen af KS' ønsker og krav til konsultationerne (41% er helt enige, 39% delvist enige), eller at der bør arrangeres særskilte konferencer, hvor kun konsultationerne diskuteres (38% er helt enige, 40% delvist enige).

Med hensyn til opfølgningen af aftalerne tilkendegiver ordførerne på den ene side, at de føler sig forpligtigede af konsultationernes resultater, og at KS er gode til at lægge til rette for opfølgning. På den anden side er der begrænset kundskab om konsultationsresultaterne, og det opleves sjældent, at KS gør noget særligt for at sikre opfølgning af aftaler mv. De fleste mener, at man bør invitere til diskussion blandt medlemmerne af, hvordan man kan følge op på aftalerne (56% er helt enige, 39% delvist enige). Der er også mange der mener, at man bør offentliggøre nøgletal om målopfyldelse (50% er helt enige, 34% delvist enige), appellere til medlemmerne om at opfylde aftalen (48% er helt enige, 34% delvist enige) eller styrke indsatsen over for medlemmer, der har svært ved at følge op (47% er helt enige, 30% delvist enige). Der er ikke en klar præference for ét bestemt tiltag til opfølgning.

På trods af den tilsyneladende klare opbakning til en lang række tiltag til forankring og opfølgning af konsultationerne, synes det tilrådeligt at gå gradvist frem med at implementere nye tiltag. Det står tilsyneladende noget uklart for medlemmerne, hvilke slags forpligtelser konsultationsordningen kan indebære, og det er uvist, i hvor høj grad deres principielle opbakning kan omsættes til konkret opfølgning. Medlemmerne synes at have forholdsvis lille viden om – og muligvis også interesse for – konsultationsordningen. Samtidigt er der partipolitiske og regionale dimensioner i opbakningen; ordførere fra oppositionen ser i højere grad end andre, at konsultationerne erstatter én form for central detailstyring med en anden. Desuden tyder vores undersøgelse på, at kommunerne langt fra Oslo har

mindre tillid end andre kommuner til, at deres interesser vil blive bedst varetaget ved kollektive forhandlinger.

Overførsel af erfaringer fra tarifforhandlingerne

KS har længere erfaring med at fungere som arbejdsgiverorganisation end som konsultationsdeltager. Der er i højere grad skabt et formaliseret system til opbygning af et forhandlingsmandat, godkendelse af forhandlingsresultatet og implementering heraf. Ordførerne deltager mere aktivt i diskussioner vedrørende tarifforhandlingerne og finder det lettere at formulere præcise krav til disse. Spørgsmålet er, om man kan overføre systemerne fra tarifforhandlingerne til konsultationsordningen. En sådan erfaringsoverførsel må tage højde for at;

- 1) i modsætning til tarifforhandlingerne er konsultationsordningens temaer vage, konsekvenserne af aftaler er ofte uklare for medlemmerne, og medlemmerne rammes ulige af konsultationernes effekter
- 2) KS har en kompliceret rolle i konsultationsordningen som interessevaretager for den samlede kommunesektor og samarbejdspartner for staten i implementeringen af statslige styringsmål
- 3) konsultationerne hviler i mindre grad på gensidige magtmidler end tarifforhandlingerne. Staten kan i forhandlingerne henvise til realistiske sanktioner ved manglende samarbejdsvilje fra kommunesiden, mens KS ikke kan dette.

En mulighed for at lære af tarifforhandlingerne kunne være at forsøge at afgrænse diskussionernes tema til spørgsmål, som er centrale for konsultationerne, og som kan præsenteres i en tilspidset form, som kommunerepræsentanterne kan tage stilling til. Mange af ordførerne mener oven i købet, at man bør indføre urafstemning om konsultationsresultaterne – man må forestille sig, at disse kunne dreje sig om konkrete bilaterale aftaler.

Der er dog også ulemper ved denne strategi – ikke mindst i denne fase af konsultationsordningen, hvor der kun findes egentlige aftaler på sektorerområder. For det første handler konsultationerne både om koordinering af data og om aftaler. Det kan være vanskeligt at adskille de to elementer og stemme om aftaleelementet. Det kan også være uklart, hvad konsekvensen

af et evt. nej kan være. For det andet ønsker KS, at konsultationerne skal bevæge sig i retning af en bred intentionsaftale. Hvis man fokuserer diskussionen på delaftaler, kan det evt. blive sværere at bevæge sig i retning af en sådan bred aftalepakke. For det tredje kan den enkelte sektorspecifikke aftale have konsekvenser, der rammer skævt blandt kommunerne. Ved en tilspidsning af spørgsmålet og evt. afstemning kan det blive svært at samle opbakning på tværs af regionale og partipolitiske skel.

Man kunne dog godt forestille sig en tilspidsning i form af en afgrænsning og specificering af temaerne for debathæfterne, uden at dette behøver at indebære egentlige afstemninger blandt medlemmerne. Det er dog vigtigt, at debathæfternes spørgsmål ikke formuleres på en måde, som synes at lægge op til partipolitisk debat frem for debat af kommunernes fælles interesser.

Overførsel af erfaringer fra Danmark

Det forekommer oplagt, at konsultationsordningen kan udvikles ved brug af erfaringer fra Danmark, som har et forhandlingsbaseret aftalesystem med omfattende inddragelse af det kommunale bagland og opfølgning af aftalerne i kommunerne. Det er dog også værd at være opmærksom på de forskelle, der er mellem aftalesystemet og konsultationsordningen – og imellem det danske og norske kommunestyre.

De danske aftaler er økonomiske aftaler for kommunernes økonomi under ét. Formålet var oprindeligt at styre kommunernes udgifter uden at gribe til lovregulering af skatteudskrivning mv. Aftalerne sætter rammer for kommunernes budgetlægning, og overskridelse af aftalerne kan medføre økonomiske sanktioner (fx reduktion af statens bloktilskud). Finansministeriet spiller en central rolle i det danske aftalesystem, som kan siges at institutionalisere en alliance mellem »udgiftsvogtere« i stat og kommuner.

I de norske konsultationer er det ikke på dagsordenen at aftale samlede rammer for den kommunale økonomi. Styringen af de kommunale udgifter baseres på andre midler, bl.a. statslig fastsættelse af skattesatsen. De vigtigste elementer i konsultationsordningen er beregning af omkostninger ved reformer og bilaterale aftaler med fagdepartementer. De sektorspecifikke ministerier synes således at stå stærkere i den norske konsultationsordning end i det danske aftalesystem.

Der er også væsentlige forskelle på de danske og norske kommuner. De danske kommuner er større og mere ensartede end de norske, og der er ikke så store forskelle på deres geografiske og demografiske vilkår. Samtidigt er de danske borgmestre mere magtfulde end de norske ordførere. De er ikke kun politiske ledere af kommunerne men også ledere af kommunernes administration. Det er således klart, at de er de centrale personer at inddrage, når aftalesystemet skal forankres. Endelig er de danske kommuner og amtskommuner (nu regioner) organiseret i to forskellige interesseorganisationer.

Alligevel synes det at være muligt at bruge erfaringer fra Danmark i udviklingen af den norske konsultationsordning.

Med hensyn til forankring af »konsultationsmandatet« synes det oplagt at trække på danske erfaringer. KL har gode erfaringer med borgmesterinterview; dvs. møder mellem KL's embedsmænd og ca. 10 borgmestre fra samme geografiske område. Møderne varer 2-3 timer og afvikles på baggrund af en interviewguide, som forberedes af KL. Denne mødeform synes at være et godt svar på de norske ordføreres ønske om i højere grad at blive inddraget i en dialog forud for konsultationerne uden at skulle bruge lang tid på det. Ulempen er givetvis, at det er en ressourcekrævende procedure for KS i et land med over 400 kommuner. Da ordførerne ikke leder kommunens administration må man også overveje at invitere rådmændene med – eller holde lignende møder for rådmænd.

Møder i repræsentantskabet – eller kontaktrådet – er et yderligere forum for diskussion af KL's forhandlingsstrategi. Inden kommunalreformen i Danmark havde man et kontaktråd med repræsentanter for kommuneforeningerne og de politiske partier. Da KS ikke har et lignende organ, vil det sandsynligvis være omkostningsfuldt at etablere ét. En anden mulighed kunne være at give KS' fylkesledd en mere eksplicit rolle i opbygningen af forhandlingspositionen og implementeringen af resultaterne. En fordel ved at inddrage fylkesleddene kunne være, at man øger konsultationernes legitimitet hos de kommuner, som er skeptiske over for samarbejdet mellem en venstreorienteret regering og Sentralstyre i Oslo.

I Danmark udgøres den politiske forhandlingsdelegation af KL's formand og næstformand, mens det er KL's bestyrelse, der indgår aftalen. Bestyrelsen udarbejder en forhandlingsstrategi, den konsulteres undervejs i

forhandlingerne, og den skal godkende den endelige aftale. Derved kombi-
neres fleksibilitet i forhandlingerne med forankring i KL's ledelse. I Norge
kunne man også overveje at forankre konsultationerne mere i Sentralstyret.
I Danmark er det vigtigt for KL's bestyrelse at optræde i konsensus og
holde afstand til den partipolitiske dagsorden i Folketinget. Dette synes og-
så at være en forudsætning for en stærkere inddragelse af Sentralstyret.

Aftaleforhandlingerne ofres tilsyneladende mere opmærksomhed af
de danske borgmestre, end konsultationerne ofres af de norske ordførere.
Vores indtryk fra interview med danske borgmestre er, at det emne, der
samler opmærksomheden, er de økonomiske rammer for kommunernes
opgaveløsning til næste år. Denne erfaring kunne pege på, at den bedste
måde at skærpe opmærksomheden om konsultationerne på er at klargøre
koblingen mellem kommunernes forpligtelser over for staten i den enkelte
aftale og de økonomiske rammer, staten giver for at løfte forpligtelserne.
Dette indebærer dog, ligesom strategien med tilspidsning og evt. urafstem-
ning, en risiko for, at fokus fastholdes på de bilaterale aftaler. Det vurderes,
at en bredere rammeaftale for den kommunale økonomi – og forpligtelser
for kommunerne til at overholde disse – ville få kommunerne til at ofre
emnet mere opmærksomhed. Det bør dog også bemærkes, at der heller ik-
ke i Danmark ofte sker en formel inddragelse af byrådet i processen op til
de årlige aftaleforhandlinger.

Med hensyn til opfølgning og implementering af konsultationernes re-
sultater i kommunerne er det mere kompliceret at overføre erfaringer fra
Danmark til Norge. I Danmark har KL og kommunerne primært fokus på
at koordinere overholdelsen af de samlede økonomiske rammer for kom-
munerne under ét. Virkemidlerne er en blanding af dialog, information og
henvisning til truslen om statslige sanktioner. De sektorspecifikke aftale-
elementer opfattes ikke som lige så forpligtende, men der følges dog op fra
KL's side, fx ved at udsende informationsmateriale til kommunerne om de
forpligtelser, man har påtaget sig. Nogle gange foretager man også under-
søgelser af, hvor langt kommunerne er nået med at opfylde en sektorspeci-
fik aftaleforpligtelse. Hvis det kniber med at opfylde forpligtelsen, kan
man give gode råd og vejledning, lave best practice-undersøgelser mv.

I Norge er det ikke på dagsordenen, at kommunerne skal overholde
samlede økonomiske rammer. Implementeringen af konsultationsresultater

må således dreje sig om opfølgning på de bilaterale aftaler. Taget i betragtning, at der i dag findes begrænset viden om konsultationsordningen og aftalerne i kommunerne, synes et første skridt i opfølgningen at højne informationsniveauet om aftalerne og de forpligtelser, der måtte følge heraf. Her kan man måske tage ved lære af KL, hvis fagudvalg står for informationsvirksomhed om de sektorspecifikke aftaleelementer. Det kan også være nyttigt for KS at foretage undersøgelser af, hvor langt kommunerne er nået med at følge op på aftalerne, og man kan udarbejde vejledninger, sprede information om »best practice« mv. Blandt ordførerne er der opbakning til, at man bør invitere til dialog blandt medlemmerne om, hvordan man kan følge op. Vi har ikke data om, hvilke fora ordførerne mener, at denne dialog bør baseres på, men det forekommer også her oplagt at pege på KS' fylkesledd. Denne dialog kan evt. få en mere forpligtende karakter, hvis man offentliggør nøgletal om, hvilke kommuner der er kommet hvor langt med at opfylde forpligtelserne. Man kunne evt. også forestille sig, at KS – eller måske fylkesstyret – uformelt beder enkelte kommuner om at styrke deres indsats for at overholde en aftale for at undgå, at alle kommuner bliver underlagt lovbaseret detailstyring.

En strategi til at gøre konsultationerne mere gensidige kunne være at fokusere på, hvilke ressourcer KS har, og hvilke samarbejdsfordele man kan tilbyde staten (primært regeringen). I Danmark fremhæves især to fordele, som gør samarbejdet værdifuldt for regeringen; udgiftspolitisk styring og konsensus om kommunalpolitikken – »ro på bagsmækken«. I de seneste år har regeringen også lagt vægt på effektivisering og dokumentation af kommunernes opgaveløsning.

KL's mulighed for at tilbyde staten udgiftspolitisk styring hviler til dels på, at de danske kommuner har større økonomiske frihedsgrader end de norske kommuner. Det er dog også betydningsfuldt, at de danske aftaler i højere grad ses som styringsmiddel for Finansministeriet, der har formandskabet. En mulighed for KS kunne være at overveje, om man har et interessefællesskab med de ministerier i den norske stat, som er ansvarlige for den tværgående økonomiske styring, i at udvikle et samarbejde med større fokus på økonomiske rammer.

KL's mulighed for at tilbyde regeringen konsensus i kommunalpolitikken hviler på, at KL er i stand til at fungere som en konsensusorganisa-

tion og holde en vis afstand til den partipolitiske dagsorden i Folketinget. Dette er ikke altid nemt. I Norge, som har en rig stat og relativt 'fattige' kommuner, kan det være en særlig udfordring at skabe konsensus om udgifterne i den kommunale sektor. Det må dog også for KS være vigtigt at kunne finde fælles interesser og optræde som konsensus-organisation.

I de seneste år har regeringen i Danmark gjort særligt meget ud af at overkomme informationsasymmetrien i forhold til opgaveløsningen i kommunerne og skabe incitament til effektivisering. De seneste aftaler indeholder således aftaler om at gå videre med mål- og rammestyring på sektorområder, og regeringen har for nylig oprettet et særligt statsligt evalueringsinstitut, der skal beskæftige sig med kommunernes opgaveløsning. Disse tiltag kan opfattes som øget statslig kontrol og vække modstand i kommunerne, og det er således en fordel for regeringen at kunne indføre dem i samarbejde med KL. KL kan drage fordel ved samarbejdet, hvis mål- og rammestyring og dokumentation af opgaveløsningen bliver et alternativ til regelstyring. I Norge kunne det også være en mulighed for KS at påtage sig øget ansvar for dokumentation af kommunernes opgaveløsning og for at skabe modeller for mål- og rammestyring og andre former for incitamentsstyring, hvis denne form for styring kan træde i stedet for regelstyring. Strategien indebærer dog den risiko, at KS i for høj grad indtræder i en myndighedsrolle over for medlemmerne, og at medlemmerne opfatter de nye styringsmodeller som en ny form for detailstyring, der ikke er bedre end regelstyring.

I det følgende præsenteres forskellige mulige strategier og tiltag til forbedring af forankringen og gensidigheden i konsultationsordningen – det er ikke vores tanke, at KS skal implementere dem alle. De er ment som oplæg til debat.

Tiltag til forankring af KS' »konsultationsmandat«

Interview med ordfører og evt. rådmænd

Dette tiltag er inspireret af de danske borgmesterinterview. Ideen er, at man tidligt på året samler mindre grupper af kommunale ledere i samme geografiske område til en struktureret samtale om de emner, der er på dagsordenen ved årets konsultationer – gerne på basis af en interviewguide. Mødeformen har den fordel, at alle har mulighed for at komme til

orde, tidsforbruget for de kommunale ledere er minimalt, og diskussionen bliver afgrænset og styret. Ulempen kan være, at det er et ressourcekrævende tiltag for KS.

Øget inddragelse af repræsentanter for KS i fylkerne – fx ved et kontaktråd

Dette tiltag er inspireret af KL's tidligere kontaktråd, som primært bestod af repræsentanter for kommuneforeningerne. De fungerede som rådgivende organ for KL's bestyrelse i forbindelse med fastlæggelse af forhandlingsstrategien og implementering af aftalerne. De danske kommune-foreninger er nu nedlagt, men det vurderes som særligt vigtigt at sikre en decentral forankring af konsultationerne i Norge, der er et udstrakt land med meget forskellige rammebetingelser for kommunerne. Vi anbefaler således at diskutere KS' oplæg til konsultationer i et forum bestående af repræsentanter for KS' fylkesledd. Disse repræsentanter kan personligt viderebringe de synspunkter, som kommer frem på de eksisterende fylkesvise strategikonferencer.

Forbedring af strategikonferencerne

Strategikonferencerne er i dag det forum, hvor de fleste kommuner kommer med input til konsultationerne. Der synes således at være behov for at forbedre disse konferencer. Dette kunne ske ved at give debathæfterne, som går forud for konferencerne, en mere afgrænset og specificeret form, som gør det lettere for kommunalpolitikere og embedsmænd at tage stilling. Det bør dog samtidigt undgås, at spørgsmålene formuleres på en måde, som lægger op til partipolitisk diskussion frem for diskussion af kommunernes fælles interesser.

Separate strategikonferencer for konsultationerne er også en mulighed, men vurderes at være en tidskrævende form for inddragelse, og man risikerer, at konferencerne får lav prioritet af de kommunale repræsentanter.

Øget inddragelse af Sentralstyret

De fleste ordførere, der har besvaret skemaet, er helt eller delvist enige i, at man bør involvere Sentralstyret mere i formuleringen af KS' holdning i

konsultationerne. Dette synes at svare til forholdene i Danmark, hvor KL's bestyrelse formulerer forhandlingsstrategien og godkender den endelige aftale. At dømme efter erfaringerne fra KL er en politisk sammensat forhandlingsdelegation på 6 mennesker for stor til at kunne indgå i tætte forpligtende forhandlinger. Det er således en overvejelse værd at kombinere en tættere inddragelse af Sentralstyret med en reduktion af den politiske forhandlingsdelegation. Dette forudsætter dog, at Sentralstyret er i stand til at holde afstand til den partipolitiske dagsorden i Stortinget.

Tiltag til opfølgning af konsultationsresultaterne

Information og vejledning om de bilaterale aftaler

Der synes behov for at styrke kommunernes viden om de bilaterale aftaler. I Danmark står bl.a. KL's fagudvalg for informationsvirksomhed om de sektorspecifikke aftaleelementer, og man kan også hjælpe kommunerne med at overholde aftalerne ved at udarbejde vejledninger og redskaber, formidle 'best practice' mv. Det må også være en opgave for KS som organisation at sørge for, at kommunerne kender til de bilaterale aftaler og baggrunden for dem. Man kan evt. også sørge for at vejlede kommunerne i, hvordan de kan overholde aftalerne. Dette er dog et felt, hvor man må overveje, i hvor høj grad KS ønsker at træde ind i en myndighedsrolle over for medlemmerne.

Dokumentation og gennemsigtighed

Vi vurderer, at KS kan styrke sin rolle i forhold til staten ved at sørge for at have viden om kommunernes opgaveløsning, ikke mindst mht. hvor langt de er kommet med at opfylde aftaler. Det kan også omfatte viden om, hvilke problemer kommunerne møder i aftaleopfyldelsen, hvilke løsningsmodeller der findes lokalt, og hvilke generelle problemer der bør tages hånd om. Det er således en mulighed at igangsætte systematiske undersøgelser af kommunernes opgaveløsning og/eller aftaleopfyldelse.

En sådan dokumentationsvirksomhed kan bruges som ressource i forhandlinger med staten, og den kan også bruges i KS' interne bestræbelse på at sikre aftaleoverholdelse. Det må formodes, at en øget gennemsigtighed (fx ved udsendelse af nøgletal) vil motivere kommunerne til bedre opgaveløsning og aftaleoverholdelse. Den kan evt. give anledning til »grup-

pepres«, som det er tilfældet i Danmark i forbindelse med overholdelsen af de overordnede rammer.

Også her må KS dog nøje overveje balancen mellem interesseorganisation og implementeringsorganisation/myndighed.

Decentral dialog om aftaleoverholdelse

Det tiltag til opfølgning af konsultationerne, som har størst opbakning blandt ordførere, er dialog blandt medlemmerne på lokalt plan. KS' fylkesledd kunne være et forum for denne dialog. I kombination med øget gennemsigtighed vurderes det, at en sådan dialog vil være et godt virkemiddel til overholdelse af aftalerne.

Strategier til at gøre konsultationerne mere gensidige

Det vil sandsynligvis være nemmere for KS at samle medlemmernes opmærksomhed om konsultationsordningen, hvis konsultationerne handler om det, som medlemmerne er interesseret i. Medlemmerne rangerer konsultationernes indhold således 1) fuldfinansiering af reformer, 2) faktagrundlaget for det kommuneøkonomiske oplæg, 3) en intentionsaftale om det kommuneøkonomiske oplæg og 4) aftaler om enkeltområder. Det vil m.a.o. være en fordel, hvis man kan overtale staten til, at konsultationerne skal handle om fuldfinansiering og en bred intentionsaftale. I det følgende overvejes, hvilke strategier KS kan forfølge for at bevæge konsultationsordningen i den retning. Vi overvejer fordele og ulemper ved to strategier. Den ene handler om at finde alliancepartnere i staten i arbejdet for en bredere intentionsaftale. Den anden handler om at øge KS' værdi for staten ved først at opfylde ønsket om bedre implementering af sektor-specifikke mål.

Alliancepartnere for en bred intentionsaftale

Kommunernes ordførere og rådmænd ønsker en bred aftale, som kan give dem mere forudsigelighed i deres budgetlægning og derved bedre muligheder for at foretage tværgående prioriteringer. De ønsker også fuldfinansiering af reformer og nye opgaver. Disse hensyn er også centrale i det danske aftalesystem. I den norske stat er der ikke umiddelbart vilje til, at disse elementer skal indgå i konsultationsordningen. Dette kan skyldes, at

den norske stat ikke, som den danske stat, har brug for at samarbejde med kommunerne om de brede linjer i den udgiftspolitiske styring af kommunerne, idet man kan styre kommunernes udgiftsniveau gennem skattøren og rammetilskuddet mv. Det kunne dog også skyldes, at balancen mellem sektorspecifikke og tværgående interesser er anderledes i den norske stat end i den danske. I Norge er de sektorspecifikke ministerier forholdsvis stærke, og i Danmark er de tværgående ministerier forholdsvis stærke (jf. Blom-Hansen 1999). De stærke norske sektorministerier har traditionelt stærke vertikale bånd med sektorinteresser i kommunerne (Tranvik og Fimreite 2006). Nogle taler således om en »fragmenteret stat«. Sektorministeriernes styrke afspejles i konsultationsordningen, hvor de forpligtende aftaler indgås bilateralt med sektorministerier. Kommunal- og regionaldepartementet sørger for den tværgående koordinering. I det danske aftalesystem spiller Indenrigs- og Sundhedsministeriet (som svarer til det norske Kommunal- og regionaldepartement) også en vigtig rolle, men i formandsstolen sidder Finansministeriet, som i Danmark er et temmelig stærkt ministerium med koordinerende og styrende funktioner i forhold til andre ministerier. Aftalesystemet institutionaliserer med sit fokus på de økonomiske rammer en alliance mellem de tværgående styringsinteresser i staten og i kommunerne over for sektorinteresser begge steder. Finansministeriet sidder således også for bordenden, når KL og sektorministerierne ikke kan blive enige i DUT-forhandlinger (om omkostninger og kompensationer ved nye opgaver og ny statslig regulering af kommunerne).

Spørgsmålet er, om KS kunne lære noget af den danske situation? Er der aktører i den norske stat, som i højere grad kunne være interesseret i at sætte de brede udgiftspolitiske rammer i centrum for konsultationerne? Kan man »sælge« ideen om en bred intentionsaftale og fuldfinansiering af reformer ved at argumentere, at det vil sætte kommunerne i stand til at tage større ansvar for en stabil udgiftsvækst? Strategien er dog vanskelig, da KS sandsynligvis har svært ved at ændre på magtforholdene i den norske stat. Det er heller ikke givet, at KS' har opbakning til at sætte fokus på økonomiske rammer og overholdelse heraf hos sine medlemmer. Det må antages, at traditionen for en »fragmenteret stat« også har medført en anden magt-

balance mellem sektorinteresser og tværgående interesser i de norske kommuner end i de danske.

Bedre forankring af de bilaterale aftaler

En anden strategi til at gøre konsultationerne mere gensidige kunne være at satse på at forøge KS' værdi som forhandlingspartner for staten ved at udvikle kapacitet til at løfte de opgaver, som staten gerne vil have. Det vil sige, at man skal arbejde med i højere grad at forankre og følge op på de bilaterale aftaler med sektorministerier. Dette arbejde indebærer også, at man i højere grad skal dokumentere kommunernes opgaveløsning. Kommunernes opmærksomhed om de bilaterale aftaler ville givetvis kunne styrkes, hvis man i højere grad kobler aftalerne med den økonomiske kompensation for nye opgaver.

Denne strategi har dog også risici. For det første indebærer den en risiko for, at KS bliver set af sine medlemmer som »statens forlængede arm«. Dette er ikke mindst problematisk, når KS' ledelse domineres af samme parti som regeringen. De kommuner, der ledes af oppositionen, kan let få det indtryk, at aftalerne blot er en ny metode for centralmagten at øge sin indflydelse i kommunerne på. Hvis man ønsker at bevæge sig i denne retning, er det ekstra vigtigt, at KS' ledelse kan finde konsensus i sin optræden over for staten og over for sine medlemmer. Der bør holdes afstand til den partipolitiske dagsorden i Stortinget og fokuseres på emner, hvor kommunernes fælles interesser er ubetvivlelige, og varetagelsen af disse fælles interesser bør så vidt muligt adskilles fra emner, hvor der er stor interessekonflikt mellem kommunerne – som fx fordelingen af kompensationer fra staten. For det andet indebærer et fokus på bilaterale aftaler og evt. på den økonomiske kompensation for at løfte specifikke opgaver, at man også institutionaliserer den fragmenterede stat i konsultationsordningen – med den styrkelse af sektorspecifikke interesser i staten og kommunerne, der hører hertil. Det kan således blive en udfordring at bevæge sig fra forpligtende aftaler på sektorområder til en bred forpligtende rammeaftale.

1 Indledning

1.1 Formål og baggrund for projektet

Formålet med den nærværende rapport er at udvikle forslag til, hvad KS (tidligere Kommunenes Sentralforbund) kan gøre for at bidrage til udviklingen af en mere forpligtende og gensidig konsultationsordning i Norge. Det drejer sig først og fremmest om tiltag, som kan involvere KS' medlemmer stærkere i ordningen og forankre samarbejdsaftaler mv. i medlemsmassen. Vi har imidlertid også valgt at se på, hvilke udfordringer KS står overfor i forholdet til staten; hvad kan KS gøre for at opnå et samarbejdsforhold, der i højere grad præges af gensidighed?

Baggrunden skal findes i udviklingen af konsultationsordningen, som har eksisteret siden 2001. Udviklingen af ordningen i en mere forpligtende retning er et vigtigt middel i KS' arbejde for at reducere statslig detailstyring af kommunerne ved øremærkning af tilskud, mindstestandarder, lovregulering og forskriftstyring mv. Regeringen ønsker også at udvikle ordningen i en mere forpligtende retning (St. prp.nr. 61, 2005-2006). Det fælles mål er en større grad af rammestyring, baseret på en fælles forståelse af, hvad der kan opnås inden for givne indtægtsrammer. Konsultationsordningen, som hidtil har haft karakter af drøftelser, er således på vej over i en fase, hvor der i højere grad indgås egentlige forpligtende aftaler. KS har i den forbindelse behov for en bedre organisationsmæssig forankring af ordningen i både initieringsfasen af sager fra medlemmerne og i implementeringsfasen. Man vurderer også, at en stærk forankring i medlemsmassen vil styrke KS og konsultationsordningen over for regeringen, bl.a. ved at det bliver mere attraktivt for den at indgå aftaler mv.

I KS lægges vægt på, at konsultationsordningen skal indeholde en procedure for beregning af omkostninger ved ændringer i opgavefordelingen mellem forvaltningsniveauerne eller ved nye reformer og en regulering af indtægterne til kommuner og fylkeskommuner som følge af dette. Man ønsker endvidere en rammeaftale eller intentionsaftale om hovedelementerne i det kommuneøkonomiske oplæg. Det sidste element har skiftende regeringer ikke ønsket at gå ind på, idet man ser det som Stortingets opgave at fastsætte kommunesektorens rammer i statsbudgettet. Blandt statslige aktører ses konsultationsordningen som en måde at opnå bedre og mere effektiv lokal opfyldelse af statslige mål på og som en måde at få information om lokale forhold og lokal opfølgning på. Parterne er p.t. enige om, at de mest centrale elementer i videreudviklingen af ordningen er arbejdet med bilaterale samarbejdsaftaler mellem KS og sektorministerier (fagdepartementer) og omkostningsberegninger af reformer. KS finder det dog også relevant at diskutere budgetprocedurerne omkring kommuneøkonomien.

Projektets tilgang har været at: 1) undersøge erfaringer med konsultationsordningen og ønsker til dens udvikling hos de norske kommuner og fylkeskommuner og 2) undersøge erfaringer med de norske systemer for tarifforhandlinger og overveje fordele og ulemper ved at overføre erfaringer fra tarifforhandlingerne til konsultationsordningen og 3) undersøge erfaringer og udviklingstendenser i det danske aftalesystem og overveje, hvilke erfaringer der kan overføres til Norge.

De første to elementer af projektet, dvs. undersøgelsen af erfaringer og ønsker til konsultationsordningen og overførslen af erfaringer fra tarifforhandlingssystemet er forestået af projektgruppens norske partner NIBR. Grundlaget er dokumentstudier, interview med aktører i staten og KS og i seks kommuner/fylkeskommuner og en spørgeskemaundersøgelse til alle norske kommuner (se nærmere herom i kapitel 3). Det tredje element, dvs. undersøgelse af erfaringer og udviklingstendenser i det danske aftalesystem og overførsel af erfaringer, er forestået af projektgruppens danske partner og projektansvarlige AKF. Grundlaget for denne del er i alt ti interview med embedsmænd i ministerier, KL, Amtsrådsforeningen og borgmestre i kommuner og amter (se nærmere i kapitel 3).

1.2 Problemstillinger

Hensigten med alle dele af undersøgelsen har været at udvikle forslag til tiltag og strategier, ud fra følgende spørgsmål:

1. Ønsker KS' medlemmer en mere forpligtende konsultationsordning?
2. Hvilke eksisterende og evt. nye arenaer kan bruges til at forbedre forankringen af KS' »konsultationsmandat«²?
3. Hvilke tiltag kan sikre en bedre opfølgning af konsultationsresultaterne i kommunerne?
4. Hvilke strategier kan KS forfølge for at bringe mere gensidighed ind i forholdet til staten?

Der foreslås en hel række af mulige strategier og tiltag. Vi vil ikke som projektgruppe vurdere, hvilke af disse tiltag der bedst lader sig gennemføre i KS og passer ind i organisationens eksisterende strategi.

1.3 Analyseramme

Vi har taget udgangspunkt i at se konsultationsordningen som en institution for korporatistisk samarbejde mellem staten og kommunesektoren, hvor hver part indgår i samarbejdet, fordi det bringer fordele, som parten ikke ville kunne opnå med færre politiske og økonomiske omkostninger på anden vis. Det teoretiske udgangspunkt er således rational choice institutionalisme, som giver anledning til at analysere politik ud fra antagelsen om, at politiske aktører er rationelle og nyttemaksimerende. Med dette udgangspunkt forklares udviklingen af institutioner som konsultationsordningen ved, at de gør det muligt for aktører at realisere gensidige fordele ved samarbejde (jf. fx Ostrom 1999). Vi inddrager dog også indsigter fra historisk institutionalisme, som har et mere varieret aktørsyn, og som peger på, at institutioner ofte opstår i en historisk brydningstid, og at deres udvikling også på længere sigt præges af den kontekst, de er opstået i (jf. fx Thelen 1999, Pierson 2004).

I korporatistisk samarbejde får interesseorganisationer en central rolle og en platform for at udvide deres indflydelse. Det vil således ofte være attraktivt for interesseorganisationen, ud fra egne organisatoriske interesser,

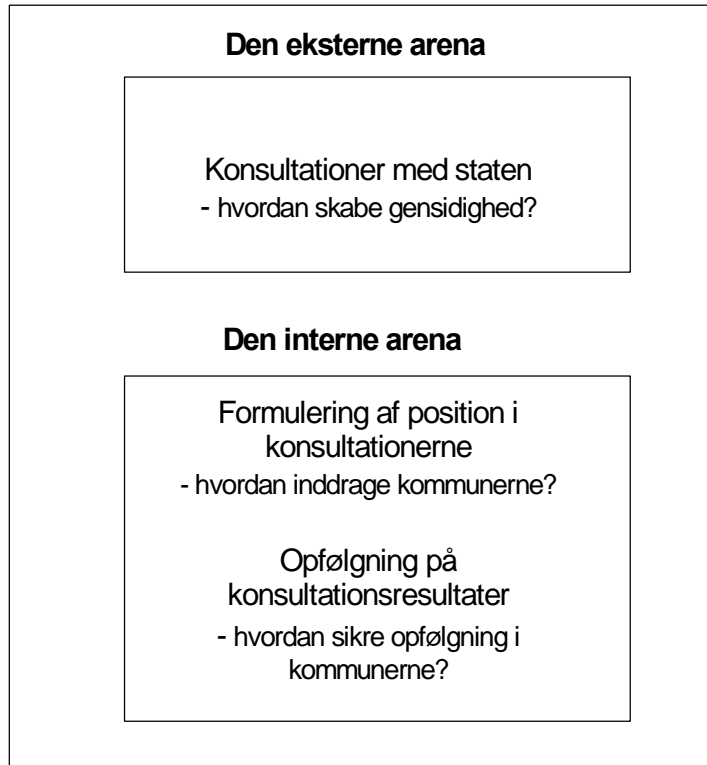
at udvikle samarbejdet. Dette kræver dog, at organisationen kan overbevise både modparten i samarbejdet og sine egne medlemmer om, at de også har fordele af samarbejdet. Den kommer derfor til at fungere som en slags mellemmand, der skal sørge for, at alle deltagere har incitamenter til at indgå i samarbejdet. Organisationen kommer således til at spille en dobbeltrolle som interessevaretager for sine medlemmer og medspiller i statens håndhævelse af aftalerne. Organisationen skal både agere på en »ekstern« arena i forhold til staten og på kommunesektorens indre arena. Organisationens evne til at agere på hver arena afhænger af, hvordan den agerer på den anden. For at belyse KS' udfordringer kan det være nyttigt at analysere hver arena for sig. Vi undersøger derfor både, hvilke fordele henholdsvis KS og staten ønsker sig af samarbejdet på den »eksterne arena«, og hvordan KS' arbejder med at sikre forankring af samarbejdet på den »interne arena« i forhold til medlemmerne, og hvad medlemmernes erfaringer og holdninger er med dette. Da der i dette projekt er særligt fokus på forankringen, undersøger vi både, hvordan KS inddrager medlemmerne i formuleringen af krav og ønsker til konsultationerne (herunder hvilke arenaer man bruger til dette), og hvordan man sikrer implementering eller opfølgning af konsultationsresultaterne.

Hensigten er at bruge de norske og danske aktørers erfaringer og ønsker til at forbedre gensidigheden i samarbejdet på den eksterne arena og forankringen af KS position i konsultationerne (det vi også kalder KS' »konsultationsmandat«) og opfølgningen eller implementering af konsultationsresultaterne på den interne arena. Projektets analyseramme illustreres i figur 1.1:

Figur Projektets analyseramme

1.1

KS' udfordringer i udviklingen af en mere forpligtende konsultationsordning



2 Metoder og datakilder

2.1 I Norge

Beskrivelsen av utviklingen av den norske konsultasjonsordningen fram til i dag og av tarifforhandlingssystemet bygger på dokumentstudier og intervjuer. De dokumenter som er gjennomgått er utredninger om og evalueringer av konsultasjonsordningen (Econ 2002, KRD 2000a, 2000b, 2003, 2005a, 2006a), referater og dokumenter fra konsultasjonsmøtene (se <http://odin.dep.no/krd/>), avtaler inngått mellom staten og KS (se KS-Aktuelt nr. 7/2006), og KS' debathefter i forbindelse med de fylkesvise strategikonferansene (KS 2002, 2003, 2004, 2005, 2006). Vi har dessuten gjennomført intervjuer blant representanter for Kommunal- og regionaldepartementet, Stortinget og KS (se vedlegg 3 og 4). Hensikten har vært å få en mer dyptgripende kunnskap om utviklingen av konsultasjonsordningen i Norge, enn det som framkommer gjennom studier av relevante dokumenter.

Erfaringer med tarifforhandlingene og konsultasjonsordningen, og holdninger til utviklingen, bygger delvis på intervjuer gjennomført i seks kommuner / fylkeskommuner og delvis på spørreskjema til landets kommuner og fylkeskommuner. Vi gjennomførte intervjuer i seks kommuner (se vedlegg 3 og 4). Formålet med disse var delvis å skaffe mer kontekstuell og dyptgående kunnskap om erfaringer og holdninger til konsultasjonsordningen og delvis å utvide kunnskapsgrunnlaget bak spørsmålene i surveyen. Valget av kommuner var basert på et ønske om å sikre variasjon i geografisk beliggenhet, størrelse, kommuneøkonomi og politisk sammensetning. Følgende seks kommuner/fylkeskommuner ble valgt: Buskerud

fylkeskommune, Evenes, Giske, Narvik, Oslo og Ålesund kommune. I Oslo intervjuet vi finansbyråd, kommunaldirektør og to seksjonssjefer. I de andre kommunene hadde vi samtaler med ordfører, rådmann og evt. personalsjef.

Spørreskjema (se vedlegg 5) ble sendt til ordførerne, alternativt byråds-/fylkesrådsledere, i alle landets kommuner og fylkeskommuner den 10. november. Første purring ble gjennomført 29. november og andre purring (av KS via e-post) 15. desember. Vi har mottatt svar fra 165 kommuner, dvs. en svarprosent på bare 38 prosent. 8 av 18 fylkeskommuner har svart. Som en kunne vente varierer svarprosenten noe mellom ulike kommunegrupper (se tabell 2.1). Vi har valgt å undersøke sammenhengen mellom å besvare spørreskjemaet og ordføreres partitilknytning, geografi, kommunestørrelse og egenskaper ved kommuneøkonomien. Dette er faktorer vi antar kan påvirke respondentenes erfaringer med dagens konsultasjonsordning og holdninger til en framtidig ordning, og som vi senere benytter i undersøkelsen av data i kapittel 3.

Tabell 2.1 Svarprosent fordelt etter ordføreres partitilhørighet, landsdel og kommunestørrelse

	Høyre og Frp	Venstre og Krf	Senterpartiet	Dna og SV	Andre
Svarprosent etter parti	34	54	44	33	43
N	73	37	105	176	37
	Østlandet	Sørlandet	Vestlandet	Trøndelag	Nord-Norge
Svarprosent etter landsdel	36	40	39	57	31
N	142	30	122	49	88
	Under 3 000	3 000 – 9 000	9 000 – 20 000	Over 20 000	Totalt
Svarprosent etter størrelse	39	40	39	30	38
N	161	152	72	46	431

Som vi ser, varierer svarprosenten mye etter ordførers parti og landsdel, og noe mindre etter størrelse. Trøndelagskommunene er overrepresentert og nordnorske kommuner er underrepresentert. Kommuner med ordførere fra høyre- eller venstresida er underrepresentert, mens kommuner med ordførere fra sentrumpartiene er overrepresentert. Som vil bli vist i kapittel 3, varierer ordførers erfaringer med konsultasjonsordningen og hold-

ninger til videre utvikling både med partitilhørighet og landsdel. Dette innebærer at svarene på spørreskjemaet ikke er representative for norske kommuner. De gir trolig et for positivt bilde.

Det er ingen sammenheng mellom kommuneøkonomiske forhold og det å ha svart på spørreskjemaet (se tabell 2.2).

Tabell 2.2 Gjennomsnittlig bruttodriftsinntekter per capita og gjennomsnittlig prosentandel av driftsinntektene som øremerkede tilskudd utgjør, for kommuner som har svart på spørreskjema og for kommuner som ikke har svart. N= 426

	Svart	Ikke svart	Totalt
Bruttodriftsinntekter	50 785	50 234	50 446
Øremerkede tilskudd	4,24	4,32	4,29
N	164	262	426

Vi kan ikke se bort fra at frafallet har sammenheng med holdninger til konsultasjonsordningen, dvs. at de mest kritiske i størst omfang har latt være å svare. Dette er noe vi ikke har mulighet for å sjekke, men bidrar til å understreke at man ikke kan generalisere fra utvalget, som har svart, til kommune-Norge som helhet. Vi kan derimot med større sikkerhet anta at der hvor vi finner betydelige forskjeller mellom for eksempel ulike landsdeler, så gjenspeiler dette forskjeller som er gyldige for alle kommunene. Det er ingen grunn til å tro at det er slik at for eksempel de mest positive kommunene i Nord-Norge i størst omfang har latt være å svare, mens det er de mest negative kommunene i Trøndelag som i størst omfang har latt være å svare. Vi kan altså med noe større sikkerhet uttale oss om hva som viser sammenheng med erfaringer og holdninger til konsultasjonsordningen, enn om hvor positive eller negative erfaringene og holdningene som finnes i kommune-Norge er.

2.2 I Danmark

Beskrivelsen af det danske aftalesystem og erfaringer og utviklingstendenser baseres på studier af sekundærkilder (akademiske artikler om aftalesystemet, avisartikler mv.), dokumentstudier af aftaler, budgetoplæg mv., og på 10 kvalitative interview med interessenter i aftalesystemet;

herunder fire embedsmænd i KL, Amtsrådsforeningen (nu Danske Regioner), Finansministeriet og Indenrigs- og Sundhedsministeriet og seks borgmestre.

Ved udvalget af disse borgmestre har vi bestræbt os på at opnå en spredning på partipolitiske synspunkter og nærhed til KL og Amtsrådsforeningen. Vi har talt med borgmestre fra Venstre, Socialdemokratiet, de Konservative og Socialistisk Folkeparti. To af disse borgmestre er medlem af KL's bestyrelse og én var medlem af Amtsrådsforeningens bestyrelse. De resterende tre borgmestre har ikke tillidsposter i KL. Én har dog været formand for foreningen af »små fattige« kommuner »Det Skæve Danmark«. Vi også sørget for at tale med borgmestre fra kommuner med forskellige økonomiske karakteristika; svagt skattegrundlag, stærkt skattegrundlag, store sociale udgifter, vigende befolkningsgrundlag og befolkningsvækst. Endvidere har vi både talt med borgmestre fra Jylland, Vestsjælland og hovedstadsområdet. De udvalgte borgmestre er fra Rødovre, Roskilde, Helsingør, Kalundborg og Sundsøre Kommuner og Vestsjællands Amtskommune. Vi har ikke forsøgt at opnå interviewaftaler med Københavns eller Frederiksberg Kommuner, da disse ikke har lang erfaring som medlemmer af KL. Interviewene er gennemført på baggrund af en interviewguide, transskriberet og kodet.

Selv om vi har forsøgt at opnå en spredning i synspunkter på aftalesystemet, bør det bemærkes, at de fleste af vore interviewpersoner er interessenter, som må formodes at have politiske og organisatoriske interesser i aftalesystemets fortsatte eksistens. Dette kan give en vis bias i retning af positive vurderinger af aftalesystemet. Vi har dog også overvejende mødt positive vurderinger hos de borgmestre, som ikke har tillidsposter i KL.

3 Den norske konsultasjonsordningen

KS har gjennom prosjektet ønsket å få en kartlegging av status i medlemsmassen, i forhold til hvordan konsultasjonsordningen står i dag. Denne kartleggingen skal bl.a. bidra til å besvare spørsmålet om hvilke eksisterende og nye arenaer som vil være egnet til å forankre et konsultasjonsmandat og implementere konsultasjonsresultater. Vi har konkretisert kartleggingen i tre spørsmål:

- Beskrive utviklingen av den norske konsultasjonsordningen fram til i dag.
- Beskrive og analysere erfaringer og holdninger til dagens konsultasjonsordning.
- Kartlegge og analysere holdninger til konsultasjonsordningens videre utvikling i medlemsmassen.

KS har dessuten ønsket å få belyst hvordan erfaringer og systemer fra tarifforhandlingene eventuelt kan overføres til konsultasjonsordningen. Begge disse temaene tas opp i dette kapitlet.

I drøftingen av KS' utfordringer i forbindelse med videreutvikling av konsultasjonsordningen, foretok vi i avsnitt 1.3 et skille mellom den eksterne og den interne arena. Den eksterne arena beskriver forholdet mellom KS og staten, og utfordringene knyttet til å skape gjensidighet mellom partene. Etter en kort beskrivelse av rammene for konsultasjonsordningen i Norge, tar vi i avsnitt 3.1 for oss utviklingen i og erfaringer med denne eksterne arenaen.

Den interne arena beskriver relasjonen mellom KS og medlemmene. Utfordringene her går både på hvordan trekke kommunene og fylkeskom-

munene med i drøftingen av KS' standpunkt i konsultasjonene (input-sida) og hvordan sikre oppfølging av resultatene ute i kommunene (output-sida). Både beskrivelsen av medlemmenes erfaringer med dagens ordning (i avsnitt 3.2) og deres holdninger til utviklingen av en framtidig ordning (i avsnitt 3.3) er strukturert i tre deler: 1) konsultasjonsordningen som sådan, 2) forankring av ordningen blant kommunene og fylkeskommunene, og 3) oppfølging av det KS og staten har blitt enig om blant kommunene og fylkeskommunene.

I avsnitt 3.4 analyserer og drøfter vi erfaringer fra tarifforhandlingene. Med utgangspunkt i en gjennomgang av strukturelle forskjeller og likheter mellom de to ordningene, og synspunkt fra informanter i kommunene, drøftes mulige erfaringsoverføringer fra tarifforhandlingene til konsultasjonsordningen.

Kapitlet bygger på intervjuer med representanter for kommuner, KS og staten, en spørreundersøkelse til KS' medlemskommuner og gjennomgang av ulike dokumenter som omhandler konsultasjonsordningen i Norge.

3.1 Rammebetingelser, utvikling og ønsker

3.1.1 Rammebetingelser for den norske konsultasjonsordningen

Kommunesektoren i Norge

Det er i alt 431 kommuner i Norge. Det er stor forskjell i størrelse, fra Utsira med 209 innbyggere til Oslo med 538 411 innbyggere (per 1. januar 2006). Det er en stor overvekt av småkommuner. Gjennomsnittlig folketall i kommunene er vel 10 760, mens mediankommunen har omtrent 4 420 innbyggere. Det er 18 fylkeskommuner, i tillegg til Oslo, som både er kommune og fylkeskommune. Mellomnivået i norsk forvaltning er for tiden under revisjon. Per dato er det mye som tilsier at dagens fylkeskommuner blir erstattet av færre folkevalgte regioner (men antallet regioner og hvilke oppgaver disse skal tillegges er ennå ikke klarlagt).

Det kommunale selvstyret i Norge er ikke grunnlovsfestet. Kommunene får sitt styringsmandat fra staten. Det kommunale folkestyret er lovfestet gjennom kommuneloven vedtatt i 1992. Siste revisjon av kommune-

loven (1992) medførte at staten ikke lenger skal godkjenne kommunale beslutninger (bortsett fra når en kommune er i ferd med å påføre seg utgifter den ikke har dekning for, §59a), og kommunene kan med få begrensninger bestemme sin politiske og administrative organisering. Kommunenes virksomhet styres av et valgt kommunestyre, som ledes av ordfører. Kommunestyret ansetter en administrasjonssjef (tidligere benevnt rådmann), som er øverste leder for kommunens administrasjon. Alternativt kan kommunestyret vedta å innføre et såkalt parlamentarisk prinsipp, der et kommuneråd (regjering) utgår fra flertallet i kommunestyret og er ansvarlig overfor dette. Da ledes kommunens administrasjon av dette kommunerådet. Per dato har de to største bykommunene (Oslo, som også er fylkeskommune og Bergen) og fire fylkeskommuner innført en slik ordning.

I prinsippet kan kommunene påta seg egne oppgaver, så lenge disse ikke er lagt til et annet styringsnivå. Imidlertid er de aller fleste kommunale oppgaver gitt av Stortinget. Kommunene er gitt oppgaver innenfor barnehage, grunnskole, pleie og omsorg (bl.a. eldre, psykisk utviklingshemmede, m.fl.), primærhelsetjenesten, sosialtjenester, barnevern, kultur, tekniske tjenester, planlegging, landbruk og miljø. Fylkeskommunenes ansvarsoppgaver er videregående opplæring, kultur, tannhelse, samferdsel og næringsutvikling. Generalistkommuneprinsippet gjelder, dvs. at kommunesektoren forventes å ivareta et bredt spekter av oppgaver og at samtlige kommuner forventes å ivareta alle de oppgaver som er lagt til dem, og ditto for fylkeskommunene.

Norske kommuner og fylkeskommuners utgifter utgjorde i 2004 11% av BNP (16% av fastlands BNP) (Statistisk Sentralbyrå 2007). Norske kommuner og fylkeskommuner finansieres gjennom skatter, gebyrinntekter, rammetilskudd, øremerkede tilskudd og andre inntekter. Fordelingen av kommunesektorens inntekter er vist i tabell 3.1.

Tabell 3.1 Fordeling av kommunesektorens inntekter. Anslag for 2006

	Andel
Kommunale skatter	47%
Gebyrinntekter	14%
Rammetilskudd	22%
Øremerkede tilskudd	11%
Andre inntekter	6%

Kilde: KRD 2005b (Fellesdokumentet)

Staten styrer i stor grad kommunenes inntekter gjennom fastsetting av rammer for skattøren og rammetilskuddet. Kommunenes anledning til å benytte brukerbetaling eller gebyrinnkreving er også begrenset av nasjonalt lovverk. Staten styrer også kommunenes utgiftsprioriteringer gjennom øremerkede tilskudd, handlingsplaner og rettighetslovgivning, som i økende grad gir enkelte innbyggere rettigheter til kommunale tjenester.

Rammetilskuddet består av et utgiftsutjevneende tilskudd, et inntekt-utjevneende tilskudd, et skjønnsmessig tilskudd og et Nord-Norgetilskudd. Inntektsforskjeller kompenseres delvis, ved at kommunene sikres en viss minsteinntekt per innbygger. Det utgiftsutjevneende tilskuddet skal kompensere for forskjeller i befolkningssammensetning og andre forhold som skaper ulike utgiftsbehov. Skjønnstilskuddet skal kompensere for ekstraordinære utgifter og inntektsbortfall, og for forhold av permanent karakter som ikke fanges opp gjennom inntekts- og utgiftsutjevningen. Nord-Norge-tilskuddet, et særskilt tilskudd til kommuner og fylkeskommuner i Nord-Norge, er i hovedsak regionalpolitisk begrunnet.

Norske kommuner har adgang til å oppta lån. Dersom kommunen står på den såkalte ROBEK-lista, krever låneopptak imidlertid godkjenning fra KRD.

Statens styring av kommunene

Det er Kommunal- og regionaldepartementet som har det overordnede ansvaret for statens styring av kommunesektoren. De har ansvar for forvaltning av kommuneloven og forsøksloven og de utarbeider den årlige kommuneproposisjonen overfor Stortinget. Kommuneproposisjonen redegjør for kommuneøkonomien og kommunenes oppfølging innenfor ulike områder, så vel som politikken framover. Finansdepartementet har ansvaret for den makroøkonomiske styringen. Gjennom dette legges det rammer for aktiviteter som andre departementer har ansvaret for, og også for kommunenes aktivitet.

Ulike fagdepartementer har det overordnede ansvar for de ulike ansvarsområdene til kommunene. Kommunenes virksomhet styres gjennom lover og regler, informative virkemidler og øremerkede tilskudd. Tradisjonelt har fagdepartementene forsvart en sterk detaljstyring av kommunene og vist stor skepsis til å gi kommunene for stor handlefrihet. I slike tilfeller

framstår ofte Kommunal- og regionaldepartementet som forsvarere for det lokale folkestyret.

Om KS

I 1903 ble Norges byforbund etablert. Tjue år etter, i 1923, fulgte opprettelsen av Norges herredsforbund. De to forbundene opprettet en felles forhandlingsorganisasjon i 1948. Året etter ble også interkommunale bedrifter og kraftlag, samt sykehus, pleiehjem, skoler osv. invitert til å bli medlemmer i Forhandlingsorganisasjonen. De to forbundene ble slått sammen i 1972 og fikk navnet Norske Kommuners Sentralforbund, som senere ble endret til Kommunenes Sentralforbund (i 1988). Forhandlingsorganisasjonen ble en avdeling i den nye organisasjonen. Landstinget besluttet i 2004 å endre navnet til KS, som er dagens offisielle betegnelse. Samtlige norske kommuner og fylkeskommuner er medlemmer i KS, i tillegg til en rekke bedrifter.

KS' øverste organ er Landstinget, som møtes hvert 4. år. Alle fylker velger delegater i forhold til fylkenes størrelse. Landsstyret ivaretar Landstingets fullmakt. Landsstyret består av Sentralstyret, fylkeslederne og 18 medlemmer valgt av Landstinget, og møtes minst en gang i året. Sentralstyret utgjør KS' daglige politiske ledelse. Dets 15 medlemmer velges av Landstinget. Sentralstyret velger selv et arbeidsutvalg. KS styrende organer har en politisk sammensetning som reflekterer Landstingets politiske sammensetning. Arbeidsutvalgets seks medlemmer representerer imidlertid hvert sitt parti.

KS' administrasjon ledes av en administrerende direktør. I alt gjennomføres det omtrent 230 årsverk i KS. Konsultasjonene med staten er et eget resultatområde, som har 10 ansatte og ledes av en direktør. Ansatte innenfor andre resultatområder bistår disse, bl.a. i utarbeidelsen av tallgrunnlag og kostnadsberegning av reformer og tiltak.

KS er delt inn i fylkesledd. Hvert fylkesledd har et eget styre og en mindre administrativ stab.

3.1.2 Konsultasjonsordningen

Den norske konsultasjonsordningen startet som en prøveordning i 2000, i forbindelse med statsbudsjettet for 2001. Et offentlig utvalg foreslo å inn-

føre en form for fast konsultasjonspraksis mellom staten og KS, det de kalte samrådsordning (Rattsø I-utvalget; NOU 1997:8). Forslaget ble fremmet sammen med andre forslag til reformer av kommunenes finansieringssystem, med det formål å gi større lokal forankring, bedre stabilitet og makroøkonomisk styring og klarere ansvarsforhold. Bl.a. foreslo man å avskaffe kommunal selskapskatt, gi større frihet til fastsettelse av eiendomsskatt og at andelen av kommunenes »frie inntekter« (dvs. skatt på inntekt og formue og rammetilskudd) skulle økes. Derimot anbefalte utvalget ikke at det skulle gis full lokal beskatningsfrihet i inntektskatten. Samrådsordningen skulle særlig bidra til klarere ansvarsdeling (NOU 1997:8).

Som følge av forslaget inviterte KRD bl.a. KS til studietur i Danmark. Konsultasjonsordningen ble gjort permanent fra 2001, etter anbefaling fra en arbeidsgruppe som evaluerte ordningen (KRD 2000). Hovedformålet med ordningen har vært å komme til enighet om hva som kan oppnås innenfor kommunesektorens inntektsrammer. En annen viktig målsetning har vært å redusere bruken av sterke statlige styringsmidler, gjennom etablering av enighet om prioriteringer av kommunesektorens ressurser. Fra KS' side har oppfatningen av et betydelig og økende misforhold mellom statens ambisjoner og de økonomiske rammene for kommunesektoren vært en viktig motivasjon bak ordningen.

I utgangspunktet følger konsultasjonene en årlig syklus, som nevnt under. Avvik vil naturligvis foreligge. Konsultasjonsordningen er forankret på høgt nivå i KS, KRD, Finansdepartementet og de enkelte fagdepartementene – både politisk og administrativt. Møter på administrativt nivå forbereder konsultasjonsmøtene. Representanter for ulike fagdepartement deltar der dette er relevant (gjelder også konsultasjonene). Tidligere hadde partene vansker med å bli enige om tallgrunnlaget. Dette har endret seg, nå blir de som oftest enige i tallgrunnlag og kostnadsoverslag. Partene gir imidlertid uttrykk for at begge sider stiller med klare politiske mandater i de administrative forberedelsene til møtene. De faglige utredningene og overlegningene skjer altså innenfor rammene av en stram politisk styring.

Kommunal- og regionalministeren leder konsultasjonsmøtene, og KRD ivaretar også referentfunksjonen. Fra og med 2004 har følgende retningslinjer for konsultasjonsordningen vært praktisert:

1. **møte:** Rammene for det kommunaløkonomiske opplegget for neste års statsbudsjett, med utgangspunkt i foreløpig rapport fra det tekniske beregningsutvalget, drøftes. Normalt deltar KRD, FIN (Finansdepartementet) og KS på møtet. I 2006 ble møtet holdt medio mars.
2. **møte:** Reformert og utbygging av tjenestetilbudet knyttet til framlegging av kommuneproposisjonen (kommunenes oppgaver og tjenesteproduksjon), og oppfølging av eksisterende og vurdering av nye samarbeidsavtaler, diskuteres. KRD, FIN, KS og relevante fagdepartement deltar. I 2006 ble møtet holdt i slutten av april.
3. **møte:** Resultatrapportering og måloppnåelse (basert på KOSTRA-data og analyser) går igjennom, og evt. nye samarbeidsavtaler signeres. Normalt deltar KRD, FIN, KS og relevante fagdepartement. I 2006 ble møtet holdt i slutten av august.
4. **møte:** Innholdet i regjeringens budsjettforslag redegjøres for og Fellesdokumentet går gjennom. Normalt deltar KRD, FIN, KS og relevante fagdepartement. Møtet holdes i slutten av oktober.

KRD stiller med minister og gjerne en statssekretær, mens de andre departementene normalt stiller med statssekretær. Arbeidsutvalget til sentralstyret utgjør KS' delegasjon, som ledes av KS' leder. Representanter fra administrasjonene i KRD, KS og aktuelle departement møtes mellom de formelle konsultasjonsmøtene for å forberede konsultasjonene. Det legges vekt på å utarbeide felles materiale og å komme til faglig enighet om beregninger, m.m.

Konsultasjonene har som formål å skape en felles forståelse for den økonomiske situasjonen i kommunesektoren og for økonomiske virkninger av statlig politikk for kommunene, herunder virkningene av Regjeringens budsjettpropplegg. Det er en ambisjon å bli enige om kostnader ved spesifikke reformer og tiltak og hvordan disse skal finansieres, men staten har ikke forpliktet seg til en fullfinansiering av nye oppgaver.

Det er inngått en rekke sektorspesifikke avtaler som forplikter KS og staten. Disse avtalene uttrykker ingen konkrete forventninger til den enkelte kommune eller kommunene kollektivt. Avtalene berører ikke spørsmål som har direkte fordelingsmessige virkninger mellom kommunene. Følgende avtaler er inngått mellom staten, ved relevant statsråd og KS:

- Avtale om kvalitetsutvikling i pleie- og omsorgstjenestene (2003)
- Avtale om bosetting av flyktninger i kommunene (2004)
- Avtale om bosetting ved løslatelse fra fengsel (ikke datert)
- Samarbeidsavtale mellom Kommunenes Sentralforbund og Læringscenteret (2004, senere signert av Regjeringen)
- Avtale mellom KS og regjeringen om tiltak for å forebygge og bekjempe bostedsløshet (2005)
- Avtale om videreutvikling av barnevernet (2005)
- Samarbeidsavtale mellom Landbruks- og matdepartementet og KS om landbruks- og næringsutvikling i kommunesektoren (2006)
- Livskraftige kommuner – kommunenettverk for miljø- og samfunnsutvikling (2006)
- Rammeavtale om etablering av en ny arbeids- og velferdsforvaltning (NAV) (2006).
- Barnehageavtale mellom Kunnskapsdepartementet og KS (2006)

Disse sektorspesifikke avtalene er temmelig generelle og overordnede. Flere av avtalene dreier seg om at partene i fellesskap forplikter seg til å kartlegge forhold, utvikle og gjennomføre opplæringsprogram/kompetanseutviklingsprogram, utvikle kvalitetsindikatorer, organisere nettverk for fornyings- og effektiviseringsvirksomhet, og lignende. KS forplikter seg da til å legge til rette og hjelpe kommunene til å delta og stimulere dem til å følge opp intensjonene i avtalene. KS forplikter seg videre til å arbeide for at kommunene skal innfri statlige mål. Det varierer om disse avtalene er initiert av staten eller av KS. Normalt er utgangspunktet at staten, ved et fagdepartement, initierer en satsing. Den første avtalen (om pleie- og omsorgstjenestene) kom i stand etter at departementet ønsket å innføre bemanningsnormer for å sikre kvaliteten i tjenesten. KS ønsket å unngå slike normkrav, og tok initiativ til å få til en avtale med staten om kvalitetsnormer innenfor sektoren.

3.1.3 **Partenes erfaringer med og ønsker for konsultasjonsordningen**

Konsultasjonsordningen er et samarbeid mellom kommunesektoren, representert ved KS, og staten, representert ved regjeringen. Begge parter

har uttrykt ønske om å utvikle ordningen i en mer forpliktende retning. I dette avsnittet gjengir vi partenes erfaringer med dagens ordning og diskuterer hva partene mer spesifikt ønsker å oppnå med en slik ordning.

Hva KS ønsker å oppnå gjennom konsultasjonsordningen:

Det var KS som ønsket og arbeidet for å innføre en konsultasjonsordning med staten, og har etter innføringen av denne gått inn for en videreutvikling av ordningen. KS mener konsultasjonsordningen har hatt positive resultater. Partene kommer stadig lengre i å bli enige om tallgrunnlaget, og har også blitt enige om prosedyrer i tilfelle de ikke kommer til enighet. De mener også at de har greid å øke forståelsen for de utfordringer og betingelser kommunene strir med. Det blir dessuten poengtert at konsultasjonene over tid har utviklet seg mer i retning dialog mellom partene, enn tidligere da møtene mer bar preg av at KS kun ble hørt. Til sist gir ordningen KS direkte tilgang til regjeringsmedlemmer, som gir KS en viktig rolle som interesseorganisasjon.

KS har jobbet for å få til en mer forpliktende konsultasjonsordning. Mer konkret har de ment at en slik ordning må bygge på prinsippet om at partene ved endringer i oppgavefordeling mellom forvaltningsnivåene eller ved nye reformer bør ta sikte på å komme fram til omforent beregning av kostnader knyttet til disse endringene, og en regulering av inntektene til kommuner og fylkeskommuner som følge av dette. Ved uenighet mellom partene har KS ønsket en form for tvisteløsningsmekanisme. KS har dessuten ønsket å få en rammeavtale eller intensjonsavtale om hovedelementer i det kommuneøkonomiske opplegget. Det siste har representanter fra ulike regjeringer ikke ønsket å gå inn på, bl.a. fordi Stortinget reelt skal fastsette kommunesektorens rammer gjennom statsbudsjettet. Staten har derimot ønsket en videreutvikling av ordningen med avtaler med KS på enkeltområder.

Hvilke fordeler ser staten med konsultasjonsordningen?

Både intervjuer med informanter, som representerer Storting og Regjering, og dokumentanalyse, indikerer at statens hovedhensikt med konsultasjonsordningen og en utvikling i retning av en mer forpliktende ordning er å oppnå bedre lokal oppfyllelse av statlige mål og ambisjoner på en ef-

fektiv og lokalt tilpasset måte. Konsultasjoner framstår som et bedre alternativ enn detaljstyring, som for eksempel øremerkede tilskudd. Gjennom konsultasjonsordningen får staten tilgang til *informasjon* om lokale forhold, som er nyttig i utforming av politikken, og om lokal oppfølging. Gjennom enighet med KS oppnår staten i tillegg *legitimitet* til egen politikk blant kommunene, aktiv deltakelse fra KS i *oppfølging*, og større *forpliktelse* fra kommunenes side. Til det siste kan det anføres at vi i samtaler med informanter fra kommunene fikk klart inntrykk av at aksepten av staten som overordnet styringsnivå er stor, kommunene oppfatter seg som forpliktet til å følge opp statens politikk, uavhengig av konsultasjoner med KS. Imidlertid kan KS bidra med nyttig informasjon om lokale forhold og skape større forståelse i Storting og Regjering for de utfordringer og problemer kommunene står overfor.

Det er imidlertid ideologiske eller prinsipielle dimensjoner ved en vurdering av hva konsultasjonsordningen skal utvikle seg til å bli: For det første, om det er riktig at KS skal innta en rolle der interesseorganisasjonen må argumentere overfor kommunene at de skal iverksette en viss politikk og innta en disiplinerende myndighetsrolle. For det andre, om konsultasjonsordningen kan bli en alternativ måte å detaljstyre kommunene på. Representant for Arbeiderpartiet gir uttrykk for at konsultasjonsordningen og samarbeid med KS blir viktig når staten skal innfri sine politiske målsetninger uten øremerking eller andre former for detaljstyring. Representant for Høyre gir uttrykk for at dette er en form for detaljstyring, og argumenterer for at kommunenes frie inntekter ikke bør bindes opp på andre måter, men at staten heller må akseptere forskjeller i lokale prioriteringer.

Vi finner få indikasjoner på at interne forhold i staten var viktige grunner til etableringen av konsultasjonsordningen. Det er kommunesektoren som først og fremst har ønsket ordningen. Selv om enkelte informanter på statlig hold framholder at ordningen i første rekke er et redskap for Regjeringen i deres styring av kommunene, og potensielt på bekostning av Stortinget, er det få som mener ordningen er et maktmiddel fra Regjeringen overfor Stortinget. Konsultasjonsordningen inngår i den tverrgående økonomiske styringen av kommunesektoren. Informanter fra KS framholder at ordningen har bidratt til større forståelse i fagdepartementene for kommunenes utfordringer og tilsvarende større forsiktighet i forhold til å foreslå

stadig nye tiltak. At gjennomføring av sektorreformer, m.m. tas opp innenfor rammen av konsultasjonsordningen vil kunne styrke den tverrgående styringen av kommunene. Fra KS' side framholdes det imidlertid også at den bilaterale kontakten de har med ulike fagdepartement er styrket, gjennom konsultasjonsordningen har de fått tilgang til høyt administrativt nivå i fagdepartementene.

Normer og forankring i Stortinget

Vi har ikke inntrykk av at det er utviklet noen normer for partenes relasjon med andre i forbindelse med konsultasjonene. Fra KS' representanter blir det gitt uttrykk for at de benytter de kontakter og relasjoner på statlig nivå de mener kommer deres sak til nytte (for eksempel med enkelte partier eller enkelte statsråder). Oppfatningen av hvor godt konsultasjonsordningen er forankret i Stortinget varierer med hvilket parti informanten representerer. Posisjonens representant sier at de blir trukket aktivt med, mens representanter fra opposisjonen gir uttrykk for at de ikke blir involvert eller informert, men anser ikke det som et problem.

Status for utvikling av konsultasjonsordningen

På 1. konsultasjonsmøte i 2006 ble partene enige om at de mest sentrale elementene i videreutviklingen av ordningen er arbeidet med de bilaterale samarbeidsavtalene og kostnadsberegninger av reformer. Partene har senere blitt enige om retningslinjer på begge punkt (se fellesdokumentet for 2006). Det er bl.a. enighet om faste rutiner for å involvere KS i beregningen av kostnader i kjente saker, dvs. der det er alminnelig kjent at staten tar sikte på å gjennomføre en reform, og for håndtering av evt. uenighet om dette.

3.1.4 Kan KS' fremme gjensidigheten på 'den eksterne arena'?

Konsultasjonsordningen dreier seg ikke om forhandlinger mellom likeverdige og like sterke parter. Mens Staten kan gripe til mer ensidige styringsmidler hvis den ikke er tilfreds med de resultater som oppnås i konsultasjonsordningen, har kommunesektoren ikke tilsvarende muligheter for ensidig handling. De norske kommuner står relativt svakt overfor sta-

ten, også hvis man sammenligner med kommune – stat forholdet i andre skandinaviske land. Det skyldes bl.a. manglende grunnlovsfestning av det kommunale styret i Norge, statens styring av skatteutskrivningen og mange små og uensartede kommuner (Rieper et al. 2004) – forhold som KS vanskelig kan endre på. Med et teoretisk utgangspunkt i historisk institusjonalisme vil det være sannsynlig at konsultasjonsforholdet vil forbli preget av ensidighet, med mindre disse rammebetingelsene endres. Med vårt utgangspunkt i rational choice institusjonalisme er det imidlertid relevant å fokusere på hvilke gjensidige fordeler staten og kommunene realiserer ved det eksisterende samarbeidet. Det fører til en forventning om at KS, ved å fokusere på sine styrker og de fordeler de kan tilby staten ved et samarbeide, kan styrke sin posisjon.

Som nevnt over, kan KS, gjennom konsultasjonsordningen, bli en interessant partner for staten. Men dette forutsetter at konsultasjonene fører til at statens styring oppfattes som mer legitim i kommunene og at kommunene føler seg mer forpliktet til å følge opp felles mål. Videre kan KS bidra med informasjon om lokale forhold og med oppfølging av avtaler mv. Dette forutsetter både at KS har god informasjon om situasjonen og utfordringene i sektoren, at KS' synspunkter er godt forankret i kommunene og at kommunene har kunnskap om og følger opp avtalene KS og staten har inngått. Vi vurderer således at en forbedret forankring av konsultasjonsordningen på den »interne arena«, vil bidra til å gi KS' argumenter i konsultasjonene mer tyngde og gjøre forholdet mellom staten og KS mer gjensidig på den »eksterne arena«. Å oppnå en god forankring er imidlertid også forbundet med utfordringer.

3.2 **Kommunenes erfaringer med konsultasjonsordningen**

I dette avsnittet beskriver vi hvordan konsultasjonsordningen er forankret på den »interne arena«, og vi tar for oss kommunenes erfaringer med dagens konsultasjonsordning. Fordi kommunene ikke er formelt forpliktet av konsultasjonsresultatene, avhenger oppfølgingen av at de ser ordningen som legitim og nyttig. Derfor vil vi først rapportere ordførernes opp-

fatninger av om ordningen har hatt positive virkninger. Dernest tar vi opp synspunkt på hvordan KS' »konsultasjonsmandat« forankres blant medlemmene, og avslutter med spørsmål knyttet til kommunenes oppfølging og forpliktelse. Vi rapporterer kommunenes vurderinger av konsultasjonsordningen, og hvordan disse varierer mellom kommuner. Vurderingene må imidlertid leses med forbehold om at ordførere med en positiv innstilling til konsultasjonsordningen sannsynligvis er overrepresentert.

KS er interesseorganisasjonen for de norske kommuner, som på mange måter er en heterogen gruppe. Størrelse, urbanitet, næringsgrunnlag, m.m. varierer mye mellom kommunene. At KS skal representere både Oslo med sine vel 530 000 innbyggere og Utsira med sine vel 200 innbyggere, sier noe om variasjonen. Det er stor forskjell på de problemstillinger og utfordringer som opptar politikere og ansatte i disse to kommunene. KS må likevel jobbe for det beste for begge. At det kan være vanskelig å representere sektoren som sådan, er i seg selv en begrunnelse for å undersøke om ordføreres erfaringer varierer med forhold som kommunestørrelse og geografisk beliggenhet. Det kan også forventes at større kommuner har alternative måter å fremme sine synspunkt overfor staten, enn gjennom konsultasjonsordningen. Dermed er det interessant å undersøke om mindre kommuner vurderer ordningen mer positivt.

Det er også interessant å undersøke om ordførernes oppfatninger av konsultasjonsordningen varierer med partitilknytning. Med utgangspunkt i rational choice institusjonalisme kan man forvente at politikere ønsker å maksimere sitt partis innflytelse. I perioder hvor fargen på KS' politiske ledelse sammenfaller med fargen på den sittende regjering, og innholdet i ordningen preges av en felles dagsorden i KS og regjeringen, kan man forvente at opposisjonsordførere vil være skeptiske til ordningen. Dagens situasjon, hvor man har en rød-grønn politiske ledelse både i KS og i regjeringen, kan med andre ord påvirke for eksempel Høyre-ordføreres holdning til ordningen. Det er også mulig at partienes holdninger til konsultasjonsordningen avspeiler stabile ideologiske skiller angående synet på kommunenes rolle i velferdsstaten. I Norge har Høyre tradisjonelt gått inn for at kommune ikke skulle bli pålagt en omfattende rolle i iverksetting av statlig politikk, og for en begrenset statlig styring av kommunene. Fremskrittspartiet har også villet begrense kommunenes oppgaveportefølje. Partiene til

venstre for midten har derimot ment at kommunene skulle utføre velferdsoppgaver for staten, og derfor måtte underlegges statlig styring. Partiene på midten har kombinert ønsker om lokal autonomi med ønsker om at kommunene skal utføre mange oppgaver (Hansen og Klausen 2002). Dette leder også til en forventning om at ordførere til høyre for midten vil være mer skeptisk overfor konsultasjonsordningen hvis den anses som et alternativt middel til detaljstyring, mens ordførere til venstre for midten vil være mer positive overfor styring ved bilaterale avtaler mv. Partiene på midten kan forventes å være opptatt av å sikre kommunene tilstrekkelige midler til oppgaveløsning og frihet til selv å bestemme hvordan oppgavene skal løses.

Vi har også undersøkt om ordførernes vurderinger varierer med kommuneøkonomiske forhold. Konsultasjonsordningen dreier seg i stor grad om det økonomiske grunnlaget for kommunene, og blir av mange oppfattet som et ledd i rammestyring heller enn øremerking. Dermed vil vi tro at oppslutningen om ordningen er størst blant de fattigste kommunene (de med de laveste driftsinntekter per innbygger) og kommunene med størst avhengighet av øremerkede tilskudd (der disse utgjør den største andelen av brutto driftsinntekter).

Både i dette avsnittet, og i neste avsnitt om holdninger til en framtidig konsultasjonsordning, gjengir vi kun de mest interessante sammenhengene. I de tilfelle ordførerne er relativt enige, eller der det ikke er klare forskjeller mellom type kommuner, har vi latt være å rapportere sammenhengene. I noen tilfelle har vi foretatt kontroll for tredjevariabler. Disse multivariate analysene bekrefter funnene fra de bivariate analysene presentert i teksten. Resultatene fra de multivariate analysene er derfor kun gjengitt i vedlegg (nr. 7). I vedlegget har vi også plassert tabeller som viser sammenhengen mellom ordførers prioriteringer av ulike tiltak for å forankre og sikre oppfølging av konsultasjonsordningen, etter parti, geografi og kommunestørrelse. Vi har valgt å kun oppsummere hovedfunnene fra disse analysene i teksten (i avsnitt 3.3.2 og 3.3.3).

3.2.1 **Kommunenes nytte av dagens konsultasjonsordning**

Som nevnt over er man avhengige av at kommunene ser konsultasjonsordningen som legitim og nyttig, både for å sikre forankring og oppføl-

ging. I tabell 3.2 gjengir vi svar på spørsmål om kommunens erfaring med dagens konsultasjonsordning.

Tabell 3.2 Hvilken erfaring ordførerne har med dagens konsultasjonsordning. Prosentfordeling

	Helt eller delvis enig	Verken eller	Helt eller delvis uenig	N
Konsultasjonsordningen har bidratt til å redusere omfanget av statlig detaljstyring av kommunene	53	27	20	162
Konsultasjonsordningen har bidratt til at statens styring av kommunesektoren er tuftet på et bedre informasjonsgrunnlag	79	15	6	163
Konsultasjonsordningen har gitt en bedre overensstemmelse mellom statlige forventninger til kommunene og midler kommunene har til rådighet	61	19	20	164
Samarbeidsavtaler mellom regjeringen og KS kombinerer på en god måte statens politiske mål med tilpasning til ulike lokale forhold	54	27	19	163
Konsultasjonsordningen har ikke hatt noen synlige virkninger for kommunen	24	19	57	164

Et klart flertall av ordførerne som har besvart spørreskjemaet rapporterer positive erfaringer. Særlig har konsultasjonsordningen bidratt til at statens styring av kommunene er tuftet på et bedre informasjonsgrunnlag og til bedre overensstemmelse mellom statlige forventninger til kommunene og de ressurser kommunene får. Variasjonene er noe større hva angår oppfatningene av hvorvidt ordningen har medført mindre detaljstyring av kommunene og hvorvidt ordningen har noen synlig virkning for kommunen, selv om et flertall mener at de ser slike resultater. Tabell 3.3 viser hvordan disse oppfatningene varierer etter partipolitisk tilhørighet, geografi og kommunestørrelse.

Tabell 3.3 Ordførernes oppfatninger av hvorvidt konsultasjonsordningen har bidratt til å redusere statens detaljstyring av kommunene og hatt synlige virkninger for kommunen, fordelt på partitilhørighet, landsdel og kommunestørrelse (prosentfordeling)

	Enig i at KO har bidratt til redusert statlig detaljstyring	Enig i at KO ikke har hatt synlige virkninger
Parti		
DNA og SV	52	23
Sp	57	20
Krf og V	79	5
Frp og H	39	43
Andre	25	43
Landsdel		
Østlandet	60	23
Sørlandet	77	15
Vestlandet	43	30
Trøndelag	57	11
Nord-Norge	39	33
Kommunestørrelse		
Under 3 000 innbyggere	59	24
Mellom 3 000 og 9 000 innbyggere	53	27
Mellom 9 000 og 20 000 innbyggere	46	20
Over 20 000 innbyggere	36	29
Alle kommuner	53	25
Fylkeskommunene	50	13

Ordførere som representerer Høyre, Fremskrittspartiet og »andre lister« er mer kritisk til effektene av konsultasjonsordningen enn ordførere som representerer andre partier. Ordførere fra Kristelig folkeparti og Venstre er de mest positive. Det er også tydelige geografiske forskjeller. Ordførere fra kommuner på Vestlandet og i Nord-Norge oppgir at de har mindre positive erfaringer med ordningen enn ordførere fra kommuner andre steder i landet. Sørlandsordførere er de mest positive, fulgt av Østlandsordførere.

Erfaringene med konsultasjonsordningen varierer ikke like systematisk med kommunestørrelse, selv om det synes å være en tendens til at særlig ordførere fra mindre kommuner ser konsultasjonsordningen som velegnet til å redusere den statlige detaljstyring. Ordførerne fra de største kommunene (over 20 000 innbyggere³) har mer blandete erfaringer enn andre. Et klart flertall av dem mener ordningen har hatt virkninger på kommunen, mens relativt få av dem mener ordningen har bidratt til mindre statlig de-

taljstyring. De aller fleste fylkesordførerne som har besvart spørreskjema, mener konsultasjonsordningen har hatt synlige virkninger for fylkeskommunen.⁴

3.2.2 Forankringen av KS' posisjon

KS' posisjon i konsultasjonene forankres ved at konsultasjonene forestås av KS' politisk valgte ledelse. Dessuten diskuteres kommunenes ønsker og krav til konsultasjonene på de fylkesvise strategikonferansene, som forberedes ved utsendelse av debathefter.

Ved at Sentralstyrets arbeidsutvalg (AU) utgjør KS' forhandlingsdelegasjon, forankres forhandlingsposisjonen i KS' ledelse. Dermed blir alle KS' politiske partier representert direkte i konsultasjonene. Rådmannsutvalget er dessuten som regel representert på møtene, sammen med KS' administrasjon⁵. KS' Sentralstyre drøfter ikke forhandlingsposisjon eller standpunkt i forbindelse med det enkelte møte. Tidligere hadde KS en referansegruppe der rådmenn og økonomisjefer deltok. Erfaringen var at ordningen ikke fungerte bra på grunn av lav prioritet fra deltakerne⁶. Konsultasjonene blir ut over dette tatt opp på møter i KS Landsstyre.

Kommunene og fylkeskommunene involveres i konsultasjonsordningen gjennom debathefter og årlige fylkesvise strategikonferanser (der også tariffspørsmål tas opp). Debattheftene sendes ut til medlemmene i siste halvdel av november. Gjennom disse blir kommunene invitert til å drøfte aktuelle tema for konsultasjonene og komme med innspill og forslag. Disse temaene og kommunenes innspill diskuteres deretter på fylkesvise strategikonferanser i månedsskiftet januar/februar. KS' fylkesledd oppsummerer disse debattene og kommer med skriftlige innspill til KS sentralt.

En sentral delproblemstilling i undersøkelsen av kommunenes erfaringer er hvordan kommunene og fylkeskommunene opplever at de kan bidra til diskusjoner rundt utformingen av KS' standpunkt. 64 prosent av ordførerne som har besvart spørreskjema oppgir at kommunen har deltatt i diskusjon om formulering av KS' standpunkt i konsultasjonene. 97 prosent av disse igjen har deltatt i KS årlige strategikonferanser i fylkene. 13 prosent har deltatt i debatter i forbindelse med KS landsstyre og kun 9 prosent i form av direkte henvendelse til KS' ledelse. Kun 5 prosent oppgir andre

former for deltakelse. Kommunene har altså primært én kanal for deltakelse, nemlig strategikonferansene.

Blant ordførerne, som har besvart spørreskjemaet, er det ordførere fra Høyre- og Fremskrittspartiet som oftest har deltatt (75%) og ordførere fra Kristelig Folkeparti og Venstre som har deltatt minst ofte (58%). En relativ skepsis blant de konservative ordførerne til hva ordningen har ført til, henger altså ikke sammen med passivitet i forhold til å delta og påvirke KS' posisjon i konsultasjonene.⁷ Sørlandskommunene har deltatt sjeldnest (kun 39%), mens Trøndelagskommunene har deltatt oftest (75%).⁸ Med unntak av Sørlandet er forskjellene mellom landsdelene små. De største kommunene har deltatt oftest (71%), mens de mellomstore kommunene (mellom 9 000 og 20 000 innbyggere) har deltatt minst hyppig (42%). Ordførerne fra de minste og nest minste kommunegruppene har deltatt nesten like hyppig som ordførerne fra de største kommunene.

Videre ba vi ordførerne vurdere KS' forankring av konsultasjonsordningen blant kommunene og fylkeskommunene. Resultatene er gjengitt i tabell 3.4.

Tabell 3.4 Ordførerens vurdering av hvordan KS ivaretar sin rolle knyttet til forankring av konsultasjonsordningen i kommunene og fylkeskommunene (prosentfordeling)

	Helt eller delvis enig	Verken eller	Helt eller delvis uenig	N
KS er lydhøre overfor kommunenes syn	80	13	7	165
KS er flinke til å sikre god forankring blant medlemmene av synspunkter de fremmer i konsultasjonene	59	26	15	162
KS er flinke til å finne løsninger som balanserer ulike synspunkt blant medlemmene	60	24	16	161
KS inviterer på strategikonferansene til diskusjon om spørsmål som er for omfattende og vage	44	29	27	165

Et flertall av ordførerne som har besvart skjemaet gir uttrykk for at de er tilfredse med KS' involvering av kommunene i konsultasjonsordningen og forankring av denne i kommunene. Det er nærmest samstemt enighet om at KS er lydhøre overfor kommunenes syn. Oppfatningen av hvordan ordningen er forankret blant medlemmene og hvordan KS balanserer uli-

ke synspunkt er mer nyansert, men flertallet gir KS positive skussmål. I intervjuene ga mange uttrykk for at nettopp det å representere mangfoldet av kommuner med ulike interesser og utfordringer var en av KS' store utfordringer i sammenheng med konsultasjonene med staten. KS har problemer med å uttale seg i spørsmål som inntektsfordeling og grunnlaget for å beregne rammetilskudd. Våre funn kan tolkes i retning av at et flertall av ordførerne mener KS takler denne utfordringen på en god måte.

Fra intervjuene fikk vi inntrykk av noe misnøye med hvordan strategikonferansene fungerer, noe som bekreftes av surveyen. Mange ordførere er enige i at kommunene inviteres til å diskutere for omfattende og vage spørsmål. I intervjuene framholdt mange at selv om de deltok i diskusjon på strategikonferansene, så var det ofte så som så med forberedelser og diskusjon i kommunen forut for disse konferansene. Debattheftene kom ofte sent, tema for diskusjon er gjerne for generelle og kommunens representanter på konferansen prioriterer ikke å bruke tid på å sette seg inn i tema og drøfte saken internt i kommunen forut for konferansen.

Også fra KS' side er man bekymret over konsultasjonsordningens forankring i kommunene og kommunenes kunnskap om avtalene mellom KS og staten. Dette gjelder både det forarbeidet som gjøres i kommunene forut for strategikonferansene, KS' informasjon til kommunene og de saker KS legger fram for diskusjon. Hvordan sikre at ordningen forankres dypere i kommunene enn blant ordførere og rådmenn, anses også som en utfordring.

3.2.3 **Kommunenes forpliktelser og oppfølging av konsultasjonsresultater**

KS er en interessant part for staten bare i den utstrekning KS kan få kommunene til å føle seg forpliktet til å følge opp avtalene. Dermed blir forankring av tema og standpunkt forut for konsultasjonene viktig også med tanke på oppfølging. Forankringen kan hjelpe KS med å håndtere rollen som »mellommann« mellom staten og kommunene. For KS er denne mellommannrollen komplisert. Gjennom konsultasjonsordningen opptrer ikke KS bare som ivaretaker av kommunenes interesser, men forplikter seg også til å jobbe for at kommunene skal følge opp avtalene. KS kan imidlertid ikke binde opp eller formelt forplikte kommunene til å følge

opp disse, og organisasjonen må også passe seg for ikke å bli oppfattet som en ny myndighet av medlemmene og/eller som et redskap for staten. Dette legger begrensninger for hva KS kan foreta seg i forhold til å sikre oppfølging av det de blir enige med staten om.

I intervjuene var det mange som pekte på oppfølgingen som en stor utfordring, bl.a. i forhold til hvilken påvirkningsmulighet KS har overfor staten. Vi var interessert i ordførernes vurdering av KS' tilrettelegging for kommunal oppfølging, og om kommunene føler seg forpliktet til å følge opp avtalene (se tabell 3.5).

Tabell 3.5 Ordførernes vurdering av kommunal oppfølging (prosentfordeling)

	Helt eller delvis enig	Verken eller	Helt eller delvis uenig	N
KS er flinke til å legge til rette for at kommunene følger opp avtalene KS inngår med staten	62	30	8	159
Vi føler oss forpliktet til å følge opp avtaler KS har inngått med staten innenfor konsultasjonsordningen	82	12	6	166

Et stort flertall av ordførerne som har besvart spørreskjemaet mener at KS er flinke til å legge til rette for at kommunene skal følge opp avtalene KS inngår med staten. Et stort flertall av dem er også tydelige på at de føler seg forpliktet av de avtaler KS inngår med staten. Gjennom intervjuene fikk vi klart inntrykk av at kommunene føler seg forpliktet til å følge opp disse avtalene. Vi fikk imidlertid også et klart inntrykk av at kunnskapen om de bilaterale avtalene som er inngått og resultatene av konsultasjonene er begrenset. Informantene i kommunene ga dessuten uttrykk for at de sjelden eller aldri hadde opplevd at KS hadde tatt spesielle grep for å sikre oppfølging i deres kommune.

I intervjuene pekte enkelte på at konsultasjonsordningen innebærer et dilemma for KS. De skal ikke bare fremme kommunesektorens interesser overfor staten, men også forplikte seg til å jobbe for at kommunene skal innfri statens mål. Dermed står de i fare for å bli et redskap for staten heller enn kommunene. Dette ble fulgt opp gjennom spørsmål i surveyen (se tabell 3.6).

Tabell 3.6 Ordførernes syn på KS' rolle vis a vis staten i konsultasjonene (prosentfordeling)

	Helt eller delvis enig	Verken eller	Helt eller delvis uenig	N
KS har gjennom konsultasjonsordningen skapt økt forståelse i regjeringen for kommunenes utfordringer	83	14	4	161
KS er i større grad et talerør for regjeringen enn for kommunene i konsultasjonene	14	22	64	163

Over 60 prosent av ordførerne som har besvart spørreskjemaet sier seg uenige i at KS i større grad er talerør for staten enn for kommunene i konsultasjonene. Over 80 prosent er på den andre siden enige i at KS, gjennom konsultasjonsordningen, har bidratt til økt forståelse i regjeringen for kommunenes utfordringer. Tatt i betraktning at KS er en organisasjon, hvis ledelse velges ut fra partipolitisk tilhørighet, kan det ikke tolkes som spesielt dramatisk at 14 prosent er enige i at KS i større grad er et talerør for regjeringen enn for kommunene, og at 22 prosent verken er enige eller uenige. Det er, som forventet, blant ordførere fra Høyre, Frp og »andre lister at andelen som sier seg enig i påstanden er størst.⁹

3.2.4 Oppsummering

Det synes å være betydelig enighet om at konsultasjonsordningen har bidratt til en bedre informert statlig politikk overfor kommunene, økt enighet om tall og faktagrunnlag mellom stat og kommune og større forståelse for kommunenes utfordringer på statlig hold. Dette er erfaringer informanter fra KS, Regjering og ulike politiske partier understreker, og som deles av et stort flertall av ordførerne i denne undersøkelsen. Det er noe større uenighet om ordningen har bidratt til mindre detaljstyring av kommunene eller hatt synlige virkninger for kommunen. Som ventet ser særlig de mindre kommunene konsultasjonsordningen som velegnet til å redusere den statlige detaljstyring. Det er også ideologiske forskjeller i vurdering av ordningen. Ordførere fra Høyre, Fremskrittspartiet og »andre lister« er mer kritiske enn andre. Dette bekrefter vår forventning om at opposisjonspartiene til høyre for midten vil være mer kritiske til konsultasjonsordningen. Det synes også å være større skepsis til ordningen i Nord-Norge og på Vestlandet.

Et stort flertall av ordførerne som har besvart skjemaet er fornøyde med hvordan dagens konsultasjonsordning er forankret i kommunene, og med KS' tilrettelegging for oppfølging av avtalene ute i kommunene. Over 80 prosent sier seg dessuten enige i at de (på det generelle plan) føler seg forpliktet til å følge opp avtaler KS og staten har inngått innenfor konsultasjonsordningen. Dette må likevel ses i sammenheng med at kommunene sjeldent opplever at KS tar særlige grep for å sikre oppfølging av avtalene i kommunene. Det er også verd å nevne at kunnskapen om konsultasjonsordningen er begrenset i kommunene. Videre mener mange at debattene om konsultasjonene på strategikonferansene – som er den viktigste arena for involvering av medlemmene – tar utgangspunkt i spørsmål som, er for vage og omfattende. Det synes derfor å være rom for forbedring både når det gjelder forankringen av KS' posisjon i konsultasjonene og oppfølgingen på resultatene i kommunene.

3.3 **Ønsker for en mer forpliktende konsultasjonsordning**

KS har, som nevnt innledningsvis, ønsket en utvikling i retning av en mer forpliktende konsultasjonsordning. Hva de har lagt i begrepet mer forpliktende er uklart, ut over avtaler om kommunesektorens oppgaveløsning og økonomiske rammevilkår, som er mer forpliktende for både staten og kommunesektoren. KS har konkret ønsket at en gjennom ordningen kommer fram til omforente beregninger av kommunenes kostnader ved nye oppgaver og reformer, med en regulering av inntektene til kommunene og fylkeskommunene som følge av dette. KS har i tillegg ønsket en intensjonsavtale med staten om hovedelementene i det kommuneøkonomiske opplegget. Staten på sin side har ønsket å begrense ordningen til å dreie seg om enighet om faktagrunnlag og kostnadsberegninger og en videreutvikling av de bilaterale avtalene mellom KS og staten (se for øvrig avsnitt 3.1).

I dette avsnitt undersøkes det om KS har oppbakning fra kommunene i ønsket om en mer forpliktende konsultasjonsordning, og kommunenes holdninger til en mer forpliktende konsultasjonsordning belyses nærmere.

Dessuten undersøkes det hvordan kommunene mener at man kan forbedre forankringen av KS' posisjon og oppfølgingen i kommunene.

3.3.1 Holdninger til konsultasjonsordningens utvikling

En utvikling i retning en mer forpliktende konsultasjonsordning har bred støtte fra ordførerne som har besvart surveyen. Hele 89 prosent mener at konsultasjonsordningen bør utvikles i en mer forpliktende retning. Oppslutningen går på tvers av partier, kommunestørrelse og geografi. De få kommunene som ikke ønsker en videreutvikling av ordningen i mer forpliktende retning, har høyere inntekt per capita enn de som ønsker en slik ordning. Øremerkede tilskudd utgjør dessuten i gjennomsnitt en noe mindre andel av inntektene i de kommunene som ikke ønsker en videreutvikling av ordningen.¹⁰ Det er altså blant de rikeste kommunene vi finner skeptikerne til en videreutvikling av ordningen.

Tabell 3.7 Andel ordførere som mener konsultasjonsordningen bør utvikles i en mer forpliktende retning, og andel som er helt eller delvis enige i at en slik forpliktende konsultasjonsordning bør dreie seg om de gitte tema (prosentfordeling)

	Ja / helt eller delvis enig	N
KO bør utvikles i mer forpliktende retning (andel som svarer ja)	89	150
Prosentandel helt eller delvis enig i at KO bør dreie seg om:		
- faktagrunnlag og virkelighetsbeskrivelse som det kommuneøkonomiske opplegget bygger på	95	168
- fullfinansiering av nye ordninger og reformer	96	169
- intensjonsavtale om det kommuneøkonomiske opplegget	87	168
- videreutvikle ordningen med avtaler på enkeltområder	81	169

Som det framgår av tabellen over, mener respondentene at en mer forpliktende ordning skal dreie seg om både faktagrunnlaget, finansiering av reformer, en bredere intensjonsavtale om det kommuneøkonomiske opplegget og avtaler på enkeltområder. At kommunene ønsker at en mer forpliktende konsultasjonsordning både skal dreie seg om faktagrunnlaget og fullfinansiering av nye ordninger og reformer, er ikke overraskende. Fra kommunesektoren blir det ofte hevdet at staten pålegger kommunene stadig nye oppgaver, uten at deres inntekter økes tilsvarende. Det er heller ikke overraskende at kommunene ønsker en intensjonsavtale om hoved-

delen av det kommuneøkonomiske opplegget. Flere av dem vi intervjuet, ga uttrykk for at dagens ordning innebærer liten forutsigbarhet. Kommunene må utarbeide egne budsjett før statsbudsjettet er vedtatt, med den usikkerhet som er knyttet til de endringer Stortinget foretar. Videre er kommunene pålagt å utarbeide fireårige økonomiplaner, mens staten selv budsjetterer for et år av gangen, og samtidig foretar betydelige revisjoner i forbindelse med utarbeidelse av nasjonalbudsjettet. Dessuten er inntektssystemet innrettet slik at det er betydelig usikkerhet knyttet til kommunens inntekter. Fra kommunenes side er det derfor ønskelig med mer langsiktige avtaler, for eksempel noe a la nasjonal transportplan for kommunesektoren.

En mer forpliktende konsultasjonsordning må også innebære forpliktelser fra KS og kommunesektorens side. Ut over at KS forplikter sin organisasjon til å jobbe for etterlevelse av avtalene, er det uklart hva dette kan innebære. Innebærer dette en politisk forpliktelse for kommunene til å etterleve avtalene? Og innebærer det at staten skal kunne gripe inn og sanksjonere dersom avtalene ikke etterleveres? I den forbindelse er spørsmålet om staten skal kunne gripe inn overfor de kommunene som ikke følger opp, eller overfor kommunesektoren som sådan, aktuelt. Avtalene er sagt å være forpliktende i makro, ikke nødvendigvis for den enkelte kommune. Betyr det at staten bør gripe inn overfor kommunesektoren kollektivt dersom avtalene ikke etterleveres, for eksempel ved økt bruk av øremerkede tilskudd, innføring av bemanningsnormer eller andre former for detaljregulering?

Tabell 3.8 Prosent ordførere som mener kommunene kan forpliktes til å oppfylle statlige mål på følgende måter:

	Prosent ja	N
KS kan kun forplikte egen organisasjon til å jobbe for at kommunesektoren innfrir intensjonene i avtalene	84	146
Kommunene bør være politisk forpliktet til å oppfylle avtalene	56	146
Staten bør kunne gripe inn overfor de kommunene og fylkeskommunene som ikke overholder avtalene	32	145
Staten bør kunne gripe inn overfor kommunesektoren kollektivt dersom avtalene ikke overholdes	32	148

Et stort flertall blant ordførerne som deltok i surveyen er enig i at KS bare kan forplikte egen organisasjon. Et knapt flertall er imidlertid også enige i at kommunene bør være politisk forpliktet til å oppfylle avtalene. Dette er lavt, sett på bakgrunn at mer enn 8 av 10 ordførere svarte at kommunen følte seg forpliktet til å følge opp avtaler KS har inngått med staten. Dette avspeiler muligens forskjellen på, som politiker, å uttrykke generell tilslutning til et samarbeid og det å være villig til å bære konkrete omkostninger ved dette samarbeid.

Bare omtrent 1/3 mener staten skal kunne gripe inn overfor de kommunene som ikke overholder avtalene, og like mange at staten skal kunne gripe inn overfor kommunesektoren kollektivt. En videre analyse av disse dataene viser at det er en tendens til at ordførerne vurderer individuelle og kollektive sanksjoner, som alternative måter for staten å kontrollere kommunene på. Ca. 2/3 av de som mener staten bør kunne gripe inn overfor enkeltkommuner mener at staten ikke bør kunne bruke kollektive sanksjoner, og omvendt.

Det er til dels betydelige variasjoner i ordførernes oppfatning av disse spørsmålene etter deres partipolitiske ståsted (se tabell 3.9).

Tabel 3.9 Prosent ordførere som mener kommunene kan forpliktes til å følge opp avtaler på ulike måter, etter parti, geografi og kommunestørrelse

	KS bør kun forplikte egen org.	Kommune- ne politisk forpliktet	Staten gripe inn overfor enkelt- kommuner	Staten gripe inn kollektivt
Parti				
DNA og SV	91	60	32	39
Sp	84	44	28	32
Krf og V	94	74	59	31
Frp og H	65	44	23	18
Andre	77	60	33	43
Landsdel				
Østlandet	75	53	24	33
Sørlandet	100	77	50	33
Vestlandet	83	54	33	29
Trøndelag	93	57	27	44
Nord-Norge	95	48	39	27
Kommunestørrelse				
Under 3000 innbyggere	86	58	43	33
Mellom 3000 og 9000 innbyggere	87	54	32	31
Mellom 9000 og 20000 innbyggere	82	48	19	46
Over 20000 innbyggere	73	64	25	15

	KS bør kun forplikte egen org.	Kommunene politisk forpliktet	Staten gripe inn overfor enkeltkommuner	Staten gripe inn kollektivt
Alle kommuner	84	55	33	33
Fylkeskommuner	86	63	29	13

Ordførerne fra Frp og Høyre er oftest enige i at KS kun skal forplikte egen organisasjon. Sammen med Sp-ordførerne er de også oftest uenige i at kommunene bør være politisk forpliktet til å følge opp. Det er ordførerne fra Krf og Venstre som oftest mener KS og kommunene bør forplikte seg. Ordførerne fra høyresida er dessuten generelt skeptiske til at staten skal gripe inn både individuelt og kollektivt. Mens ordførerne fra Krf og Venstre er relativt mest positive til inngripen overfor enkeltkommuner (faktisk et flertall av disse), tenderer ordførerne fra DNA, SV, Sp og »Andre lister« å oftere være mer positive til kollektiv enn individuell straff, men forskjellene er små. Med unntak av høyrepartiene, varierer dessuten oppfatningen om kollektive sanksjoner lite mellom partigruppene.

Det er på Sørlandet ordførerne er mest for at KS og kommunene skal forplikte seg, og også for at staten kan gripe inn overfor enkeltkommuner. Forpliktelse fra KS og kommunene har også stor tilslutning fra Trøndelagsordførerne, men disse tenderer å foretrekke at staten griper inn kollektivt overfor kommunesektoren heller enn overfor enkeltkommuner.

Oppfatningene av hvorvidt KS og kommunene bør forplikte seg varierer lite med kommunestørrelse. Ordførerne fra storkommunene er imidlertid skeptiske til at staten skal kunne gripe inn overfor kommuner som ikke følger opp, særlig kollektivt. Inngripen overfor enkeltkommuner har størst tilslutning blant småkommunene, mens inngripen overfor kommunene kollektivt har størst tilslutning blant de mellomstore kommunene. Fylkesordførerne tenderer å dele oppfatning med ordførerne i de største kommunene.

Vurdering av konsultasjonsordningens evne til å sikre lokale interesser

De som argumenterer for konsultasjonsordningen mener at den vil bidra til å sikre den lokale handlefriheten hva gjelder hvordan oppgavene skal løses, men også et større ansvar for å sikre innbyggerne de tjenester de

har krav og rett på innenfor de til rådighet stående midler. Ordningen skal også bidra til å redusere detaljstyring, bl.a. øremerkede tilskudd. Men er ordførerne enige i at økt kommunal handlefrihet og rammefinansiering er viktig? Og mener de at de kan oppnå mer gjennom konsultasjonsordningen enn gjennom direkte kontakt med Storting og regjering?

Tabell 3.10 Ordførernes vurdering av mål med og nytte av konsultasjonsordningen (prosentfordeling)

	Helt eller delvis enig	Verken eller	Helt eller delvis uenig	N
Vi er villig til å akseptere et større ansvar for å finansiere og prioritere oppgaver, dersom en mer forpliktende konsultasjonsordning vil gi oss økt lokal handlefrihet	90	5	5	166
Selv om rammetilskudd aldri vil gi en helt rettferdig fordeling av inntektene i forhold til faktiske utgifter, så er det å foretrekke framfor øremerkede tilskudd	89	3	8	167
Vår kommune kan oppnå mer for egen del gjennom direkte kontakt med Regjering og Storting, enn gjennom konsultasjoner mellom KS og staten	15	19	66	166

Aksept for større ansvar for oppgaveløsningen for å oppnå lokal handlefrihet og rammetilskudd framfor øremerking, har stor tilslutning blant ordførerne som har deltatt i denne undersøkelsen. Øremerkede tilskudd hadde heller ingen forsvarere blant de kommunale ledere vi intervjuet. Rammetilskudd ble foretrukket. Imidlertid var det enkelte som framholdt at staten på andre måter i stor grad bestemmer hva de såkalte frie inntektene skal brukes til, og at det derfor i praksis er av mindre betydning om tilskuddene kommer som del av rammetilskuddet eller som øremerkede tilskudd. Også de representantene for Storting og regjering som vi intervjuet ønsket rammefinansiering av kommunenes virksomhet, selv om øremerking ble ansett som et virkemiddel som kan være nyttig i oppstarten av nye satsinger. Videre anså representanter fra regjeringspartiene konsultasjonsordningen som et alternativt virkemiddel til øremerking, for å sikre kommunal etterlevelse av statlige mål og ambisjoner. Andre sier de anser konsultasjonsordningen som en annen form for detaljstyring fra statens side.

15 prosent av ordførerne er enig i at de kan oppnå mer gjennom direkte kontakt med regjering og Storting enn gjennom konsultasjonsordningen, og 19 prosent er verken enig eller uenig. Alle kommunene vi intervjuet hadde til dels omfattende kontakt med stortingsrepresentanter og medlemmer av regjeringen. Dette ble imidlertid ikke sett på som et alternativ til konsultasjonsordningen. Det er andre saker som tas opp i den direkte kontakten, saker som angår ens egen kommune eller region. Konsultasjonsordningen er en kanal for å fremme saker som angår kommunesektoren som sådan. Det blir ikke sett som noen motsetning å på den ene siden fremme enkeltkommuners interesser direkte, og på den annen side å fremme kommunesektorens interesser via KS. Disse to påvirkningsformene eksisterer og vil også i framtida eksistere side om side, skal vi tro våre informanter.

Siden omtrent 90 prosent av ordførerne ønsker utvidelse av sine frihetsgrader, er det ikke relevant å undersøke variasjon i oppfatninger etter egenskaper ved ordførerne eller kommunene. Derimot er det interessant å undersøke hvem som mener de kan ivareta egne interesser i like stor eller større grad gjennom direkte kontakt, som gjennom konsultasjoner.

Troen på hva en kan oppnå gjennom direkte kontakt er størst blant ordførere som representerer Høyre og Fremskrittspartiet, mens troen på hva en kan oppnå gjennom konsultasjoner er størst blant sentrumspartiens ordførere. Ordførerne fra DNA og SV plasserer seg mellom disse.¹¹

Når det gjelder geografi, mener nesten halvparten av ordførerne fra Nord-Norge og Vestlandet at de kan oppnå like mye eller mer gjennom direkte kontakt, som gjennom konsultasjonsordningen. Dette til forskjell fra ordførere fra andre regioner, der bare mellom 15 og 27 prosent er av den oppfatningen.¹² Det er altså klare partipolitiske og regionale variasjoner i vurdering av dette forholdet.

Vi fikk ikke bekreftet våre forventninger om at det særlig er de små kommunene, som ser konsultasjonsordningen som en bedre måte å få innflytelse på enn gjennom direkte kontakter til staten. Det er faktisk flest ordførere blant småkommunene, som har større tro på hva kommunen kan oppnå gjennom direkte kontakt med Regjering og Storting enn gjennom konsultasjonsordningen.¹³ Det synes særlig å være de mellomstore kommunene (på mellom 9 000 og 20 000 innbyggere), som mener at de kan

oppnå mest gjennom konsultasjonsordningen. Dette kan avspeile at de mellomstore kommuner mener de har større gjennomslagskraft ved kollektiv interessevaretagelse i KS, mens små og store kommuner mener det er lettere å få gjennomslag for deres særlige utfordringer ved direkte kontakter med staten.

I hvilken grad er det sammenheng mellom kommunenes økonomiske ressurser og deres ønske om en utvikling i retning en mer forpliktende konsultasjonsordning?

Tabell 3.11 Sammenheng mellom hhv. kommunenes brutto driftsinntekter og deres avhengighet av øremerkede tilskudd og ordføreres syn (pearsons r):

	Brutto inntekter	Øremerkede tilskudd	N
Større ansvar dersom økt handlefrihet	-0,20*	0,15	159
Rammetilskudd framfor øremerking	-0,13	0,12	160
Oppnår mer gjennom direkte kontakt med staten	0,15	-0,13	159

* signifikant på 5%-nivået.

Det er en tendens til at jo fattigere kommunene er, desto mer verdsettes konsultasjonsordningen og de hensyn den er ment å ivareta. Sammenhengen er imidlertid signifikant kun for viljen til å akseptere større ansvar i bytte mot økt handlefrihet. Det er også slik at jo mer kommunen er avhengig av øremerkede tilskudd, desto mer verdsettes konsultasjonsordningen, men sammenhengene er ikke signifikant. Det er, som forventet, de relativt fattige kommunene og de som er mest avhengige av øremerkede tilskudd, som i størst grad ønsker større lokal handlefrihet og rammefinansiering framfor øremerking.

Tillit til ulike aktører

Konsultasjonsordningen forutsetter tiltro til at ulike aktører ivaretar sine roller og forpliktelser på en god måte. For det første forutsetter det at kommunesektoren følger opp intensjonene og søker å etterleve det en har blitt enige om. En grunn til skepsis mot slike løsninger kan altså være liten tiltro til at andre kommuner vil følge opp. En annen grunn kan være liten tillit til at staten følger opp sine forpliktelser. I intervjuene vi hadde i

kommunene var det flere som kom inn på dette. Bl.a. ble det nevnt at ambisjoner på satsingsområder, som pleie- og omsorg og barnehage, ikke ble konkretisert i økte bevilgninger til kommunene, og mer generelt at staten var lite forutsigbar i sin styring av kommunene. En tredje grunn til skepsis mot konsultasjonsordningen er tvil om at KS vil ivareta sin rolle som forhandler på vegne av kommunesektoren. Flere informanter, både på kommunalt og statlig nivå, kom inn på faren som ligger i at KS heller kan bli et redskap for staten i dens styring av kommunesektoren, med stort fokus på at kommunene må etterleve det en blir enige om i konsultasjonene og på kontroll med kommunene i så måte.

Vi ba ordførerne ta stilling til tre påstander om at konsultasjonsordningen ikke er løsningen. Disse var 1) fordi det alltid vil være mange kommuner som ikke vil eller kan bidra til å innfri avtalene, 2) fordi av erfaring er staten ikke til å stole på og 3) fordi det er stor fare for at KS blir et nyttig redskap for staten heller enn et talerør for kommunene. Svarfordelingen er gjengitt nedenfor:

Tabell 3.12 Ordførernes tiltro til ulike aktører i forbindelse med konsultasjonsordningen (prosentfordeling)

En mer forpliktende konsultasjons-ordning er ikke løsningen fordi:	Helt eller delvis enig	Verken eller	Helt eller delvis uenig	N
- mange kommuner vil ikke følge opp	22	20	58	163
- staten er ikke til å stole på	32	22	47	165
- fare for at KS blir redskap for staten	21	21	58	164

Et klart flertall av respondentene uttrykker tiltro til både KS og andre kommuner. Kun et lite mindretall sier seg helt eller delvis enig i at en mer forpliktende konsultasjonsordning ikke er løsningen, enten fordi mange kommuner ikke vil følge opp eller fordi KS kan bli et redskap for staten. Vesentlig flere uttrykker liten tiltro til staten, 1/3 av ordførerne sier seg enig i at en mer forpliktende konsultasjonsordning ikke er løsningen fordi staten ikke er til å stole på. Et knapt flertall er imidlertid uenige i at staten ikke er til å stole på. Selv om det er en klar tendens til at ordførerne uttrykker tiltro til både andre kommuner, KS og staten, så er det noe variasjon i oppfatningen. Hvilke ordførere har så tillit til hhv. andre kommuner, staten eller KS?

Tabell 3.13 Ordførernes tillit til hhv. andre kommuner, staten og KS fordelt på parti, landsdel og kommunestørrelse (prosent helt eller delvis uenige i at en mer forpliktende konsultasjonsordning ikke er løsningen fordi disse aktørene ikke vil ivareta sine forpliktelser)

	Tillit til andre kommuner	Tillit til stat	Tillit til KS
Parti			
DNA og SV	57	54	54
Sp	66	55	68
Krf og V	72	56	79
Frp og H	46	21	30
Andre	31	19	40
Landsdel			
Østlandet	57	54	60
Sørlandet	77	46	77
Vestlandet	52	41	56
Trøndelag	74	46	70
Nord-Norge	44	41	35
Kommunestørrelse			
Under 3000 innbyggere	53	45	48
Mellom 3000 og 9000 innbyggere	57	41	56
Mellom 9000 og 20000 innbyggere	60	50	68
Over 20000 innbyggere	72	64	71
Alle kommuner	57	46	56
Fylkeskommunene	100	75	100

Det er de største kommunene og fylkeskommunene som har mest tillit til de andre aktørene. Det er en relativt klar sammenheng mellom kommunestørrelse og tillit til disse aktørgruppene. Dette kan henge sammen med at større kommuner har større ressurser og derfor kanskje har større gjennomslagskraft i den interne koordinering av synspunkter i KS. I så fall vil det være mindre risikofylt for dem å inngå i kollektiv interessevaretagelse.

Ordførere fra »andre lister« og FRP/Høyre har mindre tillit til disse aktørene enn ordførere fra andre partier. Nesten halvparten av høyreordførerne har likevel tillit til andre kommuner, færre har tillit til KS og staten. Forskjellene i tillit til staten og KS er som ventet, siden de rød-grønne partiene har flertall både i Regjeringen og i KS' ledelse. At ordførere fra »andre lister» har relativt minst tillit til disse aktørene er også som forventet. Det er vanskeligere å forklare hvorfor ordførere fra høyrepartiene har relativt mindre tillit til andre kommuner, enn ordførere fra de andre partiene.

Tilliten til kommunesektoren (andre kommuner og KS) er størst blant ordførerne på Sørlandet etterfulgt av Trøndelag, og minst blant ordførerne fra Nord-Norge. Staten nyter størst tillit fra ordførerne på Østlandet. Det er kun ubetydelige forskjeller mellom de andre landsdelene. Avstand fra sentrum kan være en forklaring til disse forskjellene. At ordførere fra Nord-Norge har relativt mindre tillit til andre aktører i kommunesektoren, kan kanskje henge sammen med at de gjennom Nord-Norge-tilskuddet kommer godt ut av dagens inntektssystem. Funnet indikerer kanskje en viss skepsis, fra nordnorsk side, til om andre deler av kommunesektoren vil forsvare denne ordningen.

Tabell 3.14 Sammenheng mellom hhv. kommunenes brutto driftsinntekter og deres avhengighet av øremerkede tilskudd, og ordføreres tillit til at andre parter innfrir sine forpliktelser i forhold til konsultasjonsordningen (pearsons r):

	Brutto inntekter	Øremerkede tilskudd	N
Andre kommuner	-0,17*	0,20*	157
Staten	-0,09	0,11	158
KS	-0,12	0,20*	158

* signifikant på 5%-nivået.

Det er en tendens til at tilliten til andre aktører øker jo fattigere kommunen er, men sammenhengene er svake og signifikant kun for tillit til andre kommuner. Det er også slik at jo mer avhengig kommunen er av øremerkede tilskudd, jo større tillit har ordfører til andre aktører, og særlig andre kommuner og KS.

En multivariat analyse bekrefter sammenhengen mellom kommunestørrelse, ordføreres parti og landsdel, og ordførers tillit til disse tre aktørene (målt ved en indeks som summerer tillit til andre kommuner, staten og KS). Analysen bekrefter også sammenhengen mellom avhengighet av øremerkede tilskudd og tillit. (Se vedlegg 7, tabell III1).

3.3.2 Tiltak for forankring av »konsultasjonsmandatet«

En hensikt med prosjektet er å få fram ideer til hvordan KS kan sikre bedre forankring av »konsultasjonsmandatet« i og oppfølging av kommunene og fylkeskommunene. Gjennom intervjuer i kommuner ba vi om ideer og

forslag til tiltak. Vi har deretter bedt ordførerne vurdere disse og andre tiltak gjennom surveyen.

Vi ba ordførerne vurdere sju ulike tiltak for å sikre bedre forankring av KS' posisjon i konsultasjonene i kommunene. Det er en tendens til at et flertall av ordførerne synes alle disse ideene er fornuftige (se vedlegg 6, spørsmål 9). Siden det verken er realistisk eller ønskelig at KS satser på alle disse tiltakene, har vi valgt å konsentrere oss om hvilke tiltak ordførerne synes er svært aktuelle (dvs. der ordførerne sier seg helt enig i at tiltakene bør gjennomføres). I tabellen nedenfor er tiltakene rangert etter antall ordførere som anser tiltakene som svært aktuelle.

Tabell 3.15 Ordførerens vurdering av hvilke tiltak som bør gjennomføres for å sikre god forankring av de synspunkter KS framfører i konsultasjonene (prosent helt enig)

	Prosent helt enig	N
KS bør drøfte kommunesektorens ønsker og forventninger til konsultasjonsordningen med ordførerne	60	169
KS bør invitere til samt følge opp initiativ fra (fylkes-) kommunene, siden det er de som best vet hvor skoen trykker	50	166
KS' Sentralstyre bør diskutere og vedta et forhandlingsmandat for konsultasjonene	41	166
KS bør arrangere egne konferanser om forhandlingsgrunnlaget i konsultasjonene, altså ikke ta det samtidig med tariffspørsmål	38	161
Den enkelte (fylkes-)kommune bør sikre politisk behandling av sine innspill til KS	36	168
KS bør invitere kommunesektoren til å benytte KS' hjemmeside til å fremme sine synspunkt	22	165
KS bør arrangere konferanser der kommuner av samme type inviteres i stedet for fylkesvise strategikonferanser	17	164

Det er tiltak som innbefatter tett dialog mellom kommunesektor og KS som prioriteres høyest. En systematisk drøfting av forhandlingsstandpunkt med ordførerne får stor tilslutning. En mer aktiv invitering til at kommuner og fylkeskommuner skal ta initiativ, som KS så kan følge opp, får også betydelig støtte. Dette er begge tiltak som er ressurskrevende, både for medlemmene og KS.

Mange ordførere synes også det er en god ide at KS' Sentralstyre diskuterer og vedtar forhandlingsmandat, at det arrangeres egne konferanser om konsultasjonene og at den enkelte kommune og fylkeskommune sikrer

politisk behandling av innspill til KS. I dag er det Sentralstyrets arbeidsutvalg (AU) som er KS' forhandlingsdelegasjon, og det er i AU at de konkrete konsultasjonsmøtene forberedes og drøftes. At hele Sentralstyret involveres i dette, vil bidra til bredere deltakelse. At så mange ordførere sier seg enige i at Sentralstyret skal vedta et forhandlingsmandat er noe overraskende, men vi bør ikke tolke mandat i for streng betydning.

Egne konferanser var en av ideene som kom fram gjennom intervju i kommunene. Enkelte framholdt at dette ville være fornuftig, fordi tariffspørsmålene nå overskygger spørsmål om konsultasjoner. De blir ikke i like stor grad gjenstand for oppmerksomhet. Andre var imot denne løsningen, begrunnet i at de nødvendig ville bruke mer tid på slike konferanser.

Bredere og dypere politisk forankring i den enkelte kommune, ble framholdt som helt sentralt av flere ordførere vi intervjuet. Det er overraskende at ikke flere ordførere poengterer dette som svært viktig i surveyen. At det er det eneste tiltaket der det først og fremst kreves innsats fra kommunene selv (og ikke KS), kan være en forklaring til dette.

To tiltak får relativt liten tilslutning. Det ene tiltaket er en aktiv bruk av internett og KS' hjemmesider, til å invitere kommunene til å komme med innspill og diskutere saker som er aktuelle for konsultasjonene. Dette er et relativt billig, men også relativt uforpliktende tiltak for både kommunene og KS, noe som også kan forklare hvorfor det får så begrenset tilslutning. Færrest ordførere synes det er en god ide å arrangere konferanser der kommunene ikke deles inn fylkesvis, men for eksempel etter størrelse. Av de som ønsker en alternativ inndeling, nevnes inndeling i region / landsdel, størrelse, eller KOSTRA-inndelingene av flere ordførere. I intervjuene var noen skeptiske til dette forslaget, fordi det kunne tydeliggjøre og dyrke fram interesseforskjeller mellom kommunegrupper.

For fire av disse tiltakene er det en klar sammenheng mellom kommunestørrelse og ordførers vurdering av tiltakene (se vedlegg 7, tabell III2). Ordførere fra de største kommunene (med over 20 000 innbyggere) er ofte helt enige i at KS bør drøfte spørsmål med ordførerne (71%), at KS' Sentralstyre bør diskutere mandat for konsultasjonene (64%), at det bør arrangeres egne konferanser om konsultasjonene (57%) og at kommunene bør sikre politisk behandling av tema (57%), etterfulgt av ordførere fra de mellomstore kommunene (mellom 9 000 og 20 000 innbyggere). At større

kommuner er mer positive til disse tiltakene kan ha å gjøre med at de også har flere ressurser å bruke på å drøfte tematikken på flere ulike arenaer.

Det er noe variasjon etter ordførers partitilknytning. Mens ordførerne fra mellomparti vektlegger tiltak som øker kommunenes og fylkeskommunenes påvirkningsmuligheter direkte (å følge opp initiativ fra kommunene og møter mellom KS og ordførere), vektlegger sosialistiske ordførere også å styrke rollen til KS' Sentralstyre, mens høyrepartienes ordførere (også) vektlegger temakonferanser om saker som er aktuelle for konsultasjonsordningen. Ordførerne som representerer Høyre og Frp nevner relativt ofte egne konferanser om konsultasjoner (64%) og strategikonferanser inndelt etter andre kriterier enn fylke (30%). SP-ordførerne skiller seg ut ved å relativt sjelden vektlegge disse forholdene (hhv. 20% og 9%).

Ordførers rangering av disse tiltakene varierer lite mellom landsdelene. Det er imidlertid en tendens til at ordførere fra Nord-Norge sjeldnere er helt enige i at disse tiltakene er viktige.

3.3.3 Tiltak for å sikre oppfølging av konsultasjonsordningen

Vi ba ordførerne vurdere fem ulike tiltak som det kan være aktuelt for KS å gjennomføre, for å sikre god oppfølging i kommunene og fylkeskommunene. I tabell oppgis andel ordførere som er helt enige i at disse tiltakene bør gjennomføres, rangert i synkende rekkefølge.

Tabell 3.16 Ordførernes vurdering av om KS bør gjennomføre disse tiltakene for å sikre god oppfølging (prosent helt enig)

	Prosent helt enig	N
Invitere til diskusjon blant medlemmene om hvordan en kan følge opp lokalt	56	165
Offentliggjøre nøkkeltall om kommunal og fylkeskommunal måloppnåelse	50	161
Appellere til kommunene og fylkeskommunene om å anstrenge seg for å oppfylle avtalene	48	164
Styrke innsatsen mot kommuner og fylkeskommuner som har problemer med å følge opp	47	161
Komme med forslag til hvordan enkelte kommuner og fylkeskommuner kan bidra til å oppfylle målene	43	160

De ulike tiltakene oppfattes som relativt like viktige. Størst tilslutning har ideen om å diskutere hvordan en kan følge opp lokalt med medlemmene

selv. Dette tiltaket har særlig stor oppslutning blant ordførere som representerer DNA og SV eller Krf og Venstre (67%). Det er dessuten slik at DNA- og SV-ordførerne oftere er helt enige i hvert tiltak enn ordførere fra andre partigrupper (med unntak av det nevnte tilfellet over). Ordførerne fra Høyre og Frp vektlegger sjelden tiltak rettet mot de som har problemer med å følge opp (17%) (se vedlegg 7, Tabell III3). Ordførernes vurdering av disse tiltakene varierer lite med kommunestørrelse for kommuner med under 20 000 innbyggere. Ordførerne i de største kommunene (med over 20 000 innbyggere) har en klar rangering av tiltakene. Størst tilslutning har offentliggjøring av nøkkeltall (57%), mens tiltak mot de som har problem med å følge opp får minst tilslutning (25%). Kun 29% av ordførerne i denne gruppen er helt enig i at KS bør inviterer til diskusjon blant medlemmene om hvordan en kan følge opp lokalt.

Det er altså en tendens til at ordførere fra mindre kommuner og fra sosialistiske partier og mellompartier prioriterer tiltak som innebærer dialog mellom KS og kommunene. Ordførere fra store kommuner og fra Høyre og Fremskrittspartiet prioriterer offentliggjøring av nøkkeltall om kommunal måloppnåelse, og de prioriterer ikke en særlig innsats overfor kommuner som har problemer med å følge opp.

3.3.4 Oppsummering

KS har altså bred støtte i sine ambisjoner om en utvidet og mer forpliktende konsultasjonsordning med staten, fra de ordførerne som har besvart spørreskjema. Det er bred oppslutning rundt ønsket om større frihetsgrader for kommunene, heller enn at staten tar et større styringsmessig ansvar. Så godt som alle ordførerne foretrekker rammetilskudd framfor øremerkede tilskudd. Det er relativt få som mener de kan ivareta sine interesser på en bedre måte gjennom direkte kontakt med Storting og regjering enn gjennom konsultasjonsordningen. De som mener dette kommer oftest geografisk fra Nord-Norge eller Vestlandet og partipolitisk fra Fremskrittspartiet og Høyre. Kommunestørrelse synes her ikke å ha så stor betydning – selv om ordførerne fra mellomstore kommuner oftere mener de oppnår mer gjennom konsultasjonsordningen enn gjennom direkte kontakt med staten, enn ordførere fra andre kommuner. Et flertall av ordførerne som har besvart surveyen gir uttrykk for å ha tillit til at både KS,

staten og andre kommuner ivaretar sine rolle på en god måte, selv om det er betydelig variasjon i svarene på nettopp disse spørsmålene.

På tross av at ordførerne er fornøyde med hvordan KS representerer kommunesektoren i dag, mener de KS bør iverksette en rekke tiltak for å styrke forankringen blant medlemmene. Det er særlig tiltak som innebærer en tettere dialog mellom KS og kommunene som vektlegges, som drøfting med ordførerne og å invitere til forslag og initiativ fra (fylkes-)kommunene. Ordførerne anser seg generelt som forpliktet til å følge opp avtaler mellom KS og staten. Men når det kommer til konkrete forpliktelser for kommunene, og mekanismer til å sikre oppfølging av avtalerne, er enigheten ikke så sterk. KS får støtte for at det trengs tiltak internt i kommunesektoren for bedre oppfølging. Generelt gis de ulike tiltak relativt lik prioritet av ordførerne. Mer skeptisk er de derimot til statlig inngripen overfor kommunesektoren som sådan, eller overfor (fylkes-)kommuner, som ikke følger opp.

3.4 **Erfaringer med tarifforhandlingene og lærdommer herfra**

KS har ønsket å få belyst følgende spørsmål:

Hvordan kan eventuelt erfaringer og systemer fra tarifforhandlingene overføres til konsultasjonsordningen? Hva er fordelene og ulempene ved dette?

I det følgende går vi raskt igjennom noen sentrale kjennetegn ved hovedtariffavtalen mellom KS og arbeidstakerorganisasjonene i kommunesektoren og de prosedyrer som fører fram til avtalene. Deretter gjøres det rede for (fylkes)kommunenes erfaringer med og synspunkter på forholdet mellom tarifforhandlingene og konsultasjonsordningene.

3.4.1 **Hovedtariffavtalen**

Hovedtariffavtalen, som inngås mellom KS og arbeidstakerorganisasjonene i kommunesektoren, er en skriftlig avtale om lønns- og arbeidsvilkår

i kommunesektoren. Hovedavtalen i KS-området gjelder for to år av gangen. Hvert annet år er hele avtalen under revisjon, det vil si både lønns- og avtalebestemmelsene. Det gjennomføres også sentrale forhandlinger om eventuelle lønnsreguleringer for 2. avtaleår, såkalte mellomoppgjør.

Kommunesektoren har ikke, slik som i staten, en lovbestemt forhandlingsrett. Dagens forhandlingssystem er fastlagt gjennom sedvane, avtaler, etablering av forhandlingssammenslutninger og opprettelse av KS som arbeidstakerorganisasjon.

Kommunesektoren har avgitt myndighet – såkalte fulle fullmakter – til KS til å forhandle på vegne av landets kommuner, fylkeskommuner og KS bedrift (jfr. KS' Vedtekter for arbeidsgivervirksomheten § 6: *KS har fullmakt til på vegne av medlemmer å: inngå og si opp tariffavtaler...*) KS' forhandlingsmotparter er arbeidstakerorganisasjonene LO Kommune, YSK (Yrkesorganisasjonenes Sentralforbund-Kommune), Unio, Akademikerne kommune og Frittstående forbund. Den enkelte arbeidstakerorganisasjon er part i Hovedtariffavtalen.

I dag dekkes alle landets kommuner, fylkeskommuner og kommunale selskaper – med unntak fra Oslo kommune – av Hovedtariffavtalen i KS området. Oslo er et eget tariffområde¹⁴.

3.4.2 **Prosedyrer – fra debatthefter via uravstemning til implementering**

Som nevnt tidligere utarbeider KS et såkalt *debatthefte* i forkant av tariffoppgjøret. Heftene omhandler både tariffspørsmål og temaer som skal drøftes i konsultasjonsordningen. Debattheftene anses av KS som et viktig verktøy, både for å gjennomføre diskusjoner på sentrale spørsmål, og for å forankre blant medlemmene de sakene og standpunktene som KS skal ta opp i møtet med arbeidstakerorganisasjonene. Heftene er utarbeidet for politisk behandling og har i de siste årene blitt kombinert med en elektronisk Quest-back undersøkelse, der ordførere og rådmenn blir utfordret gjennom tre spørsmål fra henholdsvis arbeidsgiver- og økonomidelen (jfr. *Utfordringer for Kommune-Norge Debatthefte, strategikonferansen 2006*). Selv om debattheftene i sin helhet blir utarbeidet av KS, så

skjer dette i en dialog med medlemmene, som spiller inn synspunkter og tema i forkant.

På bakgrunn av debattene fra strategikonferansene – og innspill fra ulike aktører i etterkant av disse – utarbeider KS et forslag til forhandlingsmandat. Utkastet blir formulert av en prosjektgruppe som fremmer det for KS' Sentralstyre i mars. På dette tidspunktet har også forhandlingsutvalget og Rådmannsgruppa framlagt sitt syn. Sentralstyret behandler og vedtar deretter et forhandlingsmandat. *Forhandlingene* mellom KS og arbeidstakerorganisasjonene gjennomføres av et administrativt forhandlingsutvalg. Dersom forhandlingene ikke fører fram må partene til mekling. Før endelig resultat signeres og anbefales av KS, blir KS' Sentralstyre konsultert.

Det endelige forhandlingsresultatet skal være gjenstand for *uravstemning* blant medlemmene som omfattes av avtalen, jfr. § 5-1 i Vedtekter for arbeidsgivervirksomheten. Det anbefalte forhandlingsresultatet formuleres gjennom et A-rundskriv som sendes ut til medlemmene til uravstemning med vektete stemmer. Avtalen anses som vedtatt når 2/3 av de avgitte stemmer fra medlemmene, og som representerer minst halvparten av arbeidstakerne hos medlemmene som avgir stemme, svarer JA til det anbefalte forhandlingsforslag (jfr. vedtektenes § 5-3).

Kommunene har anledning til å bruke fire uker til å behandle forhandlingsresultatet før stemmen avgis. I etterkant av forhandlingene legges det betydelige ressurser i å gjøre innholdet og konsekvensene av forhandlingene kjent gjennom presentasjoner på Internet og fylkesvise konferanser. Representanter fra KS sentralt deltar på disse konferansene der også oppmøtet fra medlemmene pleier å være godt.

3.4.3 **Forholdet mellom tarifforhandlingene og konsultasjonsordningen**

Vi har i surveyen til landets kommuner og fylkeskommuner konsentrert spørsmålene på dette området til fire punkter: kommunenes/fylkeskommunenes opplevelse av egen deltakelse og engasjement i de to ordningene, deres opplevelse av KS' lydhørhet i de to ordningene, betydningen av type spørsmål som behandles i de to ordningene og synspunkter på bruk av uravstemning.

I intervjuene gjennomført i forkant av surveyen var hovedinntrykket en noe skeptisk holdning til muligheten for å overføre praksis fra tariffsystemet til konsultasjonsordningen. I én av kommunene ble det understreket at det var utenkelig å gi KS omfattende fullmakter i konsultasjonsammenheng fordi sakene var så nært knyttet til det lokale selvstyret. Oppfatningen var at selve saksinnholdet i konsultasjonsordningen er av en slik art at det er nettopp på disse områder man ønsker seg stor lokal handlefrihet. En ordfører uttrykte at det var tariffbiten som holder kommunene i KS. Inntrykket fra surveyen etterlater en noe mer positiv holdning fra (fylkes)kommunenes side (se tabell 3.17).

Tabel 3.17 Ordførernes oppfatninger av om erfaringer fra tariffsystemet bør overføres til konsultasjonsordningen. Prosentfordeling

	Helt eller delvis enig	Verken Eller	Helt eller delvis uenig	N
Min kommune/fylkeskommune deltar mer aktivt i diskusjoner rundt tariffspørsmål enn i konsultasjonsordningen	54	36	10	157
KS er mer lydhør overfor medlemmene i tariffsammenheng enn i forbindelse med konsultasjonsordningen	37	48	15	150
Det er lettere å utforme presise krav i tariffspørsmål enn på de områdene som omfattes av konsultasjonsordningen	70	23	7	161
Ordningen med uravstemning slik vi kjenner den fra tariffforhandlingene bør prøves innenfor konsultasjonsordningen	48	28	24	152

Et klart flertall av de kommunene/fylkeskommunene som har besvart spørsmålene uttrykker at de deltar mer aktivt i diskusjonen rundt tariffspørsmål sammenliknet med deltakelse i spørsmål som angår konsultasjonsordningen, 54 mot 10 prosent. Den store verken – eller gruppen i dette spørsmål tyder imidlertid på at mange mener at deltakelsen ikke varierer i betydelig grad. Enda klarere er oppfatningene når det gjelder selve utformingen av kravene i de to ordningene. Hele 70 prosent er helt eller delvis enig i at det er lettere å utforme presise krav i tariffspørsmål enn på de områdene som omfattes av konsultasjonsordningen. Bare syv prosent er helt eller delvis uenig i påstanden.

Større variasjon er det når det gjelder i hvilken grad KS er lydhør overfor medlemmene. Spørsmålet er knyttet til om KS' lydhørhet varierer med type spørsmål de tar opp med sine medlemmer. Vel en tredjedel av ordførerne som har besvart spørreskjemaene, er enig i påstanden om at KS er mer lydhør overfor medlemmene i tariffsammenheng enn de er i forbindelse med konsultasjonsordningen. 15 prosent er delvis eller helt uenig i påstanden, mens nesten halvparten svarer at KS verken er mer eller mindre lydhør i dette spørsmålet.

I intervjuene i kommunene var det generelle inntrykket en utpreget skepsis til uravstemning. Én av kommunene var imidlertid noe mer positivt innstilt. Informantene her uttrykte at det kanskje var nettopp innen konsultasjonsordningen at uravstemning kan være nyttig. De hevdet at avstemning i forbindelse med tarifforhandlingene var en formalitet, mens det innen konsultasjonsordningen derimot kunne betraktes som et viktig signal til KS om de er på riktig vei i vesentlige spørsmål innen det lokalpolitiske området. Den relativt skeptiske holdningen vi møtte i kommunene viste seg å være langt mer nyansert i svarene fra surveyen. I synet på bruk av uravstemning finner vi en viss spredning i svarene. Nesten halvparten av de spurte mener at ordningen med uravstemning, slik vi kjenner den fra tarifforhandlingene, bør prøves innenfor konsultasjonsordningen. Resten fordele seg noenlunde likt på de to andre svarkategoriene.

På grunn av spredningen i svarene på de to siste spørsmålene, skal vi se litt nærmere på disse og undersøke om oppfatningene som fremkommer varierer etter ulike kjennetegn ved kommunene/fylkeskommunene, som ordførers partitilhørighet, landsdel og kommunestørrelse (jfr. Tabell 3.18).

Tabell 3.18 Ordførerens oppfatning om KS' er mer lydhør overfor medlemmene i tariffsammenheng enn i konsultasjonsordningen, og hvorvidt uravstemning bør prøves innenfor konsultasjonsordningen fordelt på partitilhørighet, landsdel og kommunestørrelse. (Prosentfordeling)

	Enig i at KS er mer lydhør i tariffsammenheng	Enig i at uravstemning bør prøves
Parti		
DNA og SV	28	46
Sp	26	52
Krf og V	56	31
Frp og H	48	52
Andre	54	50
Landsdel		
Østlandet	44	43
Sørlandet	67	50
Vestlandet	36	43
Trøndelag	19	54
Nord-Norge	24	58
Kommunestørrelse		
Under 3 000 innbyggere	33	50
Mellom 3 000 og 9 000 innbyggere	37	45
Mellom 9 000 og 20 000 innbyggere	33	52
Over 20 000 innbyggere	43	43
Alle kommuner	37	48
Fylkeskommuner	83	71

Ordførere fra Krf og V er oftere av den oppfatning at KS er mer lydhør overfor sine medlemmer i tariffspørsmål sammenliknet med i spørsmål innenfor konsultasjonsordningen. DNA, SV og Sp er mest kritiske til denne påstanden. Siden konsultasjonsordningen i større grad enn tariffhandlingene tar opp spørsmål partiene vil ha ulike oppfatninger om, er det vel ikke overraskende at det nettopp er ordførere fra DNA, SV og Sp, dvs. de partiene som har flertall i KS, som oftest er uenige i at KS er mer lydhøre overfor kommunene i tariffspørsmål enn i konsultasjonene.

Når det gjelder landsdelsvariasjoner, er ordførere fra Sørlandet langt mer positive til påstanden om at KS er mer lydhør i tariffspørsmål enn ordførere andre steder i landet. Lavest oppslutning får påstanden fra ordførere i Trøndelag og Nord-Norge. Det er også en tendens til at ordførere fra de største kommunene er mest positive til oppfatningen om KS lydhørhet knyttet til tariff.

Resultatene fra surveyen på dette punktet kan altså oppsummeres med at det er ordførere fra DNA, SV og Sp og ordførere fra kommuner i Trøndelag og Nord-Norge som i minst grad støtter påstanden om at KS er mer lydhør overfor sine medlemmer i tariffsammenheng sammenliknet med i konsultasjonsordningen. Det kan her tilføyes at de aller fleste ordførerne mener KS er lydhøre overfor kommunenes syn i sammenheng med konsultasjonene (se avsnitt 3.2).

Når det gjelder variasjoner i spørsmålet om uravstemning bør innføres innenfor konsultasjonsordningen, så er de mindre. Gruppen som skiller seg noe ut i dette spørsmålet er ordførere fra Krf og V. De er mer skeptisk enn andre til at ordningen med uravstemning bør prøves innenfor konsultasjonsordningen. Videre ser vi at skepsisen er langt større i Nord-Norge enn på Øst- og Vestlandet.

3.4.4 **Oppsummering**

Samlet sett viser svarene at fylkes- og kommuneordførerne anser de to ordningene som relativt ulike, både når det gjelder hvor engasjert de er i dem, hvor lydhør KS er i de ulike spørsmålene som behandles, hvor sammenliknbare de er når det gjelder type spørsmål som behandles og hvor egnet beslutningsprosedyren anvendt ved tariffforhandlingene er innenfor konsultasjonsordningen. Ordførerne rapporterer at de tar tariffspørsmål mer alvorlig enn spørsmål innen konsultasjonsordningen, at KS er mer lydhør overfor medlemmenes synspunkter på tariffspørsmål (men generelt oppfattes lydhørheten som stor også innen konsultasjonsordningen) og at det er lettere å utforme presise krav innenfor tariffområdet. Kanskje noe overraskende er den relative høye andelen – 48 prosent – som er positive til å innføre uravstemning innen konsultasjonsordningen. Hvilke erfaringer fra tariffområdet som kan overføres til konsultasjonene skal vi drøfte til sist i dette kapitlet.

3.4.5 **Erfaringsoverføring fra tariffområdet til konsultasjonsordningen**

Selv om tariffordningssystemet og konsultasjonsordningen – og ordførernes oppfatninger om dem – varierer på vesentlige punkter, er det mulig å peke på enkelte områder hvor erfaringer fra tariffområdet kan ha over-

føringsverdi til konsultasjonsordningen. Dagens ordninger gir et bilde av et formalisert og legitimt tarifforhandlingssystem med engasjerte KS-medlemmer bak. Konsultasjonsordningen har et mindre formalisert og forpliktende uttrykk. Spørsmålet er om erfaringer fra tariffsystemet kan bidra til at konsultasjonsordningen kan utvikles i en mer forpliktende, formalisert og legitim retning.

Særlig tre forhold synes å være viktige for utforming av beslutningsprosedyrer preget av henholdsvis uforpliktende drøftinger og beslutningsutfall, versus forpliktende forhandlinger med bindende avtaler. De tre er; tema som diskuteres, deltakernes rolleoppfatning og maktfordeling mellom de to partene.

Både diskusjonstemaets innhold og form har betydning for organisering av beslutningsprosesser. Dersom sakene som diskuteres har (noenlunde) lik betydning for alle dem som blir representert gjennom drøftingene, kan disse gis en mer formalisert form enn i motsatt tilfelle. Likeledes vil tema som lar seg konkretisere og avgrense presist egne seg bedre for formelle forhandlinger og beslutningsprosedyrer enn mer vage tema. Saker som angår alle og som kan avgrenses relativt presis gir altså legitimitet til formaliserte beslutningsprosedyrer.

Tema i tarifforhandlingene er lønns- og arbeidsvilkår for de ansatte i kommunesektoren. Det er dermed spørsmål som angår alle medlemmene, og det er åpenlyst fordelaktig for kommunene å forhandle samlet om prisen på arbeidskraft. Videre er spørsmålene innen tarifforhandlingssystemet av en relativt presis karakter, noe som gjør det mulig – og interessant – for medlemmene å delta i diskusjoner om utforming av krav og implikasjoner av krav for egne ansatte. Tarifforhandlingene skiller seg dermed fra konsultasjonsordningen på begge disse områdene: temaene som behandles i konsultasjonene er ofte vage, konsekvensen av eventuelle avtaler er uklare for medlemmene i tillegg til at medlemmene vil kunne ”rammes” ulikt av konsultasjonenes effekter. Kommunenes fordel av kollektiv interessevaretagelse er mer åpen for debatt på konsultasjonsområdet.

En viktig premis for å etablere forpliktende forhandlingsprosedyrer mellom to parter er at partenes roller oppfattes som entydige og legitime både av de to partene, og ikke minst når det gjelder forholdet mellom de som representerer og den gruppen som blir representert. I tarifforhandling-

er er KS' rolle utvetydig. KS forhandler på vegne av kommunesektorenes medlemmer som arbeidsgivernes representant, og motparten er like klar gjennom representasjon fra arbeidstakerorganisasjonene. I konsultasjonsordningen derimot inntar KS en langt mer innfløkt og komplisert rolle. Her er KS kommunesektorens representant og advokat både for arbeidsgiversiden og for alle ansatte (og brukere) i kommunesektoren. At KS på samme tid skal oppfattes som en troverdig representant for bare arbeidsgiversiden det ene øyeblikket og for både arbeidsgiver og arbeidstakersiden det andre øyeblikket, kan i seg selv synes å være en stor utfordring. I tillegg kompliseres dette bildet ytterligere ved at KS i konsultasjonsordningen – etter forhandlingene med staten – har som oppgave å implementere de avtaler som er inngått med staten – og på den måten målbære statens interesser, forventninger og eventuelle »ris bak speilet«.

Formaliserte forhandlingsprosedyrer er enklere å innføre dersom styrkeforholdet mellom de to partene som inngår er noenlunde lik. Innen tariff-forhandlingssystemet har KS, som forhandlingspart, maktmidler som gjør krav troverdige og effektfulle – på samme måte som deres motpart – arbeidstakerorganisasjonene – kan true med streik og andre reaksjoner. I møtet med staten i konsultasjonsordningen er KS' situasjon ganske annerledes. Mens staten kan argumentere for sine standpunkt og forslag med henvisning til realistiske sanksjonsmidler (for eksempel mer øremerking), har KS ikke tilsvarende effektive maktmidler. Dette gjør KS' maktposisjon versus staten noe svak. Det må imidlertid påpekes at staten til en viss grad er avhengig av et godt forhold til KS både som kontaktorgan mellom lokalt og sentralt nivå og i gjennomføringen av statlig lokalpolitikk. Dette gir KS en viss tyngde inn i drøftinger med staten.

Forskjellene mellom de to ordningene når det gjelder *tema, partenes definerte roller og maktfordeling* er åpenbare. Det er særlig KS' sterkere og mer avklarte posisjon og makt i tariff-forhandlingene sammenliknet med i konsultasjonsordningen, som gjør at erfaringer fra tariffsystemet ikke uten videre kan overføres. Dette er forhold av strukturell karakter, som vanskelig kan justeres eller endres på kort tid. Når det gjelder konsultasjonsordningenes diskusjonstema – både innhold og form – er situasjonen imidlertid en noe annen. For å øke KS-medlemmenes opplevelse av forpliktelse i konsultasjonsordningen, er én mulighet å velge ut saker som KS-med-

lemmene opplever som særlig viktige for dem, samtidig som sakene presenteres i en avgrenset og spisset form som bidrar til å lette behandlingen av dem. Spissingen kan skje ved å gi debattheftene en mer avgrenset og spesifisert form. Temavalg og -spissing vil kunne føre til at kommunene/fylkeskommunene i større grad lar seg engasjere i de sakene som KS skal drøfte i møtet med staten, både før og under strategikonferansene. Videre vil en slik utvikling kunne bidra til at KS-medlemmene vil føle en sterkere forpliktelse til å følge opp resultatet av konsultasjonene – uavhengig av om resultatet stadfestes gjennom en uravstemning eller ikke. Selv om oppslutningen om uravstemning er relativt stor – og større enn forventet – kan arbeidet med presentasjon og diskusjon av de aktuelle politikkområder være vel så viktige som selve måten drøftingsresultatet blir stadfestet på.

3.5 Oppsummering og anbefalinger

3.5.1 Oppsummering

Konsultasjonsordningen er viktig for KS fordi man mener at ordningen gir positive resultater for kommunesektoren mht. enighet med staten om tallgrunnlag og skaper forståelse for de utfordringer og betingelser kommunene strir med. Samtidig gir konsultasjonsordningen KS en sentral rolle som interesseorganisasjon. KS ønsker å utvikle ordningen i en mer forpliktende retning; særlig legger man vekt på å utvikle prosedyrer for beregning av kostnader og regulering av kommunenes inntekter ved reformer. Man ønsker også en bred rammeavtale om hovedelementer i det kommuneøkonomiske opplegget.

Konsultasjonsordningen oppfattes også som nyttig for staten av representanter fra Storting og Regjering. Særlig de bilaterale avtalene vurderes som viktige og bedre alternativ enn øremerking. Staten oppfatter det altså som nyttig å inngå slike avtaler med KS. KS besitter kunnskap om forhold i kommunene som staten vil ha nytte av. Staten er avhengig av tett dialog med kommunesektoren og informasjon derfra, for at kommunene skal være i stand til å iverksette statlig velferdspolitik på en god og effektiv måte.

Konsultasjonsordningen dreier seg ikke om forhandlinger mellom like parter, noe som troig heller aldri blir tilfellet. Etter vår mening kan KS imidlertid bidra til å bringe mer gjensidighet inn i konsultasjonene ved å utvikle de ressurser som er nyttige for staten. Det krever at KS jobber med å forbedre forankringen hos medlemmene. Vi har undersøkt hva KS' medlemmer mener om konsultasjonsordningen og hvordan de mener at man kan forankre den bedre.

Et klart flertall av ordførerne som har besvart vår survey, er godt fornøyd med dagens konsultasjonsordning og gir sin tilslutning til en videreutvikling av denne i retning en mer forpliktende ordning. De mener dagens ordning har bidratt til mindre statlig detaljstyring og bedre samsvar mellom statens forventninger til kommunene og de ressurser som tildeles.

Svarprosenten på surveyen til ordførerne er lav (38 prosent). Det er dessuten grunn til å anta at frafallet er størst blant de som er skeptisk til konsultasjonsordningen. Vi har ikke innenfor prosjektets rammer hatt mulighet for å undersøke hvor sterk sammenhengen er mellom å svare på spørreskjemaet og holdning til konsultasjonsordningen. Man må derfor tolke funnene fra surveyen med forsiktighet og anta at resultatene gir en større tilslutning til konsultasjonsordningen og mer positive erfaringer med denne, enn hva som er tilfelle i kommune-Norge. Vår survey bekrefter likevel at KS har klar oppbakning fra 89% av dem som har besvart spørreskjemaet – og dermed fra minst 34% av alle norske kommuner og fylkeskommuner – til å utvikle konsultasjonsordningen i en mer forpliktende retning.

Nesten 2/3 av respondentene har deltatt i diskusjon om KS' standpunkt i konsultasjonene, da stort sett gjennom de årlige strategikonferansene. De aller fleste er godt fornøyd med hvordan KS forankrer ordningen, representerer kommunene og sikrer oppfølging av avtalene med staten. De aller fleste gir også uttrykk for at de føler seg forpliktet til å følge opp avtalene KS har inngått med staten innenfor ordningen. Følelsen av forpliktelse kan synes å ha en generell karakter som ikke nødvendigvis lar seg omsette til konkret oppfølging i den enkelte kommune. Det er bare vel 1/2 av ordførerne som sier seg enige i at kommunene bør være politisk forpliktet til å oppfylle avtalene, og enda færre er enige i at staten bør kunne gripe inn i tilfelle avtalene ikke overholdes på kommunalt nivå. Ca 1/3 mener staten

bør kunne gripe inn overfor de kommunene som ikke følger opp, og omtrent like mange mener staten bør kunne gripe inn overfor kommunesektoren kollektivt.

De fleste av respondentene anser det imidlertid som viktig at KS gjennomfører (ytterligere) tiltak for å sikre forankring og oppfølging av ordningen i kommunene. Det er særlig tiltak som innebærer tettere dialog mellom KS og medlemmene og sterkere involvering av KS' sentralstyre, som får stor tilslutning blant ordførerne. Mange mener dessuten også at KS kan bidra gjennom å publisere nøkkeltall om kommunal og fylkeskommunal måloppnåelse.

Et flertall av ordførerne som har besvart surveyen uttrykker tillit til at både staten, KS, og andre kommuner vil innfri sine forpliktelser. Dvs. at de færreste er enige i at en mer forpliktende konsultasjonsordning ikke er løsningen fordi det vil være mange kommuner som ikke vil eller kan bidra til å innfri avtalene. Tiltroen til KS er like stor: Bare 1/5 er enige i at en mer forpliktende ordning ikke er løsningen fordi det er stor fare for at KS blir et nyttig redskap for staten heller enn et talerør for kommunene. I intervjuene ga en del informanter uttrykk for skepsis til om KS vil ta en uavhengig rolle vis-a-vis dagens rød-grønne regjering, siden også KS styres av den samme partipolitiske koalisjonen. Noen uttrykte således en forventning om at de bilaterale avtalene kun er en ny form for detaljstyring av kommune. Andre, gjerne med et annet partipolitisk ståsted, poengterer at dagens regjering vil være mer lydhør overfor kommunesektoren enn den forrige. De mener altså at velutviklede relasjoner mellom KS og Regjeringen kan bidra til større gjennomslag for kommunesektorens syn.

Tilliten til staten er noe mindre. 1/3 av ordførerne er enige i at en mer forpliktende konsultasjonsordning ikke er løsningen fordi staten ikke er til å stole på. I intervjuene var det flere som stilte seg tvilende til statens vilje og evne til å følge opp. Dette ble bl.a. eksemplifisert ved at de hadde vanskelig med å finne igjen den lovede økte satsingen på pleie- og omsorgssektoren eller barnehagesektoren i de konkrete overføringene til kommunen. Dette belyser det faktum at det som kan framstå som en betydelig innsats på nasjonalt nivå kan bli relativt lite når det fordeles på alle kommunene. I et land med svært forskjellige kommuner hva angår størrelse, bosetningsmønster og befolkningssammensetning, vil det dessuten ofte være stor av-

stand mellom gjennomsnittsberegninger og det den enkelte kommune får. En må dessuten forvente at kommunene trekker fram de eksemplene der de kommer dårligere ut enn gjennomsnittet, og ikke der de kommer bedre ut. Den store variasjonsbredden kan bli en utfordring, da det kan være vanskelig å både sikre og dokumentere en jevn fordeling av fordelene og ulempe- ne ved ordningen. Fordelingsmessige forhold mellom kommunene er imid- lertid sjelden et spørsmål, noe som er å forvente i en situasjon med en svært rik stat og en (i forhold til staten) relativt fattig kommunesektor.

Tilliten til den rolle Regjeringen og KS' spiller i konsultasjonsord- ningen varierer betydelig med partipolitisk tilhørighet. Det er særlig ordfø- rere fra Høyre og Fremskrittspartiet som har liten tillit til disse. Disse er også oftest motstandere av at staten skal kunne gripe inn overfor enkelt- kommuner eller sektoren som sådan i tilfelle manglende oppfølging. Sam- men med ordførere som representerer »andre lister« er de også mindre po- sitive til hva konsultasjonsordningen så lagt har bidratt til overfor kommu- nene. Det er ikke overraskende at det er en vis skepsis overfor konsulta- sjonsordningen hos opposisjonspartiene i en periode hvor Regjeringen og KS' ledelse domineres av samme parti-farge. Konsultasjonsordningen kan derfor bli oppfattet som enda et instrument i statens integrering av lokal- samfunnene i velferdsstaten – noe som byr på motstand i partiene til høyre for midten. Det må være en utfordring for KS å utvikle konsultasjonsord- ningen til en institusjon som ikke identifiseres med én bestemt politisk dagsorden.

Som nevnt er de norske kommunene svært forskjellige. Kommu- nestørrelse (antall innbyggere) slår imidlertid ikke ut som en entydig di- mensjon. Det er verken slik at de største eller de minste kommunene har de mest positive erfaringene med dagens ordning, eller som uttrykker klare- st tilslutning til en utvidet ordning. Muligens er konsultasjonsordningen sær- lig nyttig for mellomstore kommuner. Kanskje er deres utfordringer best egnet til kollektiv interesseivaretagelse, og de har kanskje også samlet stør- re gjennomslagskraft overfor staten – enn enkeltvis.

De geografiske forskjellene er mer entydige. Det er en tendens til at ordførere fra kommuner i Nord-Norge (og i mindre grad Vestlandet) er mindre positive til de erfaringer en så langt har hatt med konsultasjonsord- ningen, i mindre grad mener kommunen bør være politisk forpliktet til å

oppfylle avtalene mellom KS og staten, og har mindre tillit til andre kommuner og KS, enn ordførere fra andre deler av landet. Det er mulig dette kan ha noe å gjøre med at nordnorske kommuner forfordes i dagens inntektssystem. Det er også en tendens til at de relativt fattigste kommunene (målt i brutto driftsinntekter per capita) i større grad verdsetter konsultasjonsordningen og de hensyn den er tenkt å ivareta (handlefrihet og ramlestyring) enn de rikere kommunene.

Tiltak for bedre forankring og oppfølging av konsultasjonsordningen

Selv om en stor majoritet blant ordførerne som har deltatt i undersøkelsen er godt fornøyd med konsultasjonsordningen, så er mange også enige i at det er behov for å gjennomføre en rekke tiltak for å styrke forankringen og øke oppfølgingen av konsultasjonsresultater. I dagens ordning er strategikonferansene kommunenes og fylkeskommunenes absolutt viktigste arena for å påvirke tema og standpunkt KS fremmer i konsultasjonene. Det er gjennom debatteftene og de etterfølgende strategikonferansene at ordningen forankres. Intervjuene i seks kommuner og KS ga klare indikasjoner på at både kunnskapen om ordningen og forankringen av den blant medlemmene, var begrenset, akkurat som man sjelden opplever tiltak fra KS' side mht. å sikre oppfølging på avtaler i kommunene. Selv om surveyen gir et mer positivt bilde, er det mye som tyder på at det er behov for forbedringer her.

Ordførerne gir sterkest tilslutning til tiltak som innebærer en mer utviklet dialog mellom kommunene og KS, som drøfting med ordførerne og at KS inviterer til og følger opp initiativ fra kommunene. Strategikonferansene oppfattes trolig heller som arenaer der kommunene »høres« enn arenaer der de inviteres til dialog med KS. Både KS og den enkelte kommune bør investere flere ressurser i å informere om og diskutere tema som er aktuelle for ordningen.

KS praktiserte tidligere en ordning med en såkalt referansegruppe bestående av representanter fra blant annet rådmannsutvalget. Dette opphørte visstnok på grunn av lav prioritet fra deltakernes side. Dersom landets ordførere og andre kommunale ledere skal bruke tid på ordningen, må de se at de har en klar nytte av det. Dette har to sider: For det første bør konsulta-

sjonsordningen oppfattes å ta opp viktige spørsmål for kommunesektoren og utfallet av den må oppfattes å ha betydning for kommunene. For det andre bør kommunene ha mulighet for å påvirke de tema og standpunkt KS fremmer i konsultasjonene. Data fra surveyen indikerer at ordførerne mener forutsetningene for dette er til stede. Generelle tema og lite formaliserte prosedyrer kan imidlertid skape uklarhet om dette.

KS bør også vurdere å trekke Sentralstyret tettere inn i diskusjonen om konsultasjonene, og på den måten forankre ordningen sterkere i sin politiske ledelse. Landets ordførere synes i alle fall å mene at disse tiltakene er viktigere enn å endre på strategikonferansen, enten det gjelder inndeling av tema eller kommuner.

Når det gjelder hva KS kan gjøre for å sikre bedre oppfølging blant sine medlemmer, synes det aktuelt å styrke innsatsen på en rekke områder. I følge ordførerne som deltok i surveyen bør KS vurdere å involvere kommunene sterkere i en diskusjon av hvordan de kan følge opp, de bør offentliggjøre nøkkeltall om kommunenes måloppnåelse, appellere til oppfølging og rette særlig innsats mot enkeltkommuner. Gjennom intervjuene i seks kommuner fikk vi inntrykk av at kunnskapen om de bilaterale avtalene som er inngått mellom staten og KS er begrenset, og også at kommunene sjelden eller aldri hadde opplevd at KS hadde tatt spesielle grep for å sikre oppfølging av disse. På dette området er det trolig betydelige forbedringsmuligheter. Vår undersøkelse indikerer en stor vilje og sterk forpliktelse fra kommunenes side til å følge opp. Forutsetningen for å lykkes burde dermed være til stede.

4 Erfaringer fra det danske aftalesystem

KS ønsker at få belyst spørgsmålet om, hvilke erfaringer fra Danmark, som har en mere forhandlingsbaseret ordning, som det er relevant at overføre til den norske sammenhæng. I dette kapitel beskrives det danske aftalesystem (som også kaldes »det formaliserede budgetsamarbejde« eller bare »budgetsamarbejdet«) (i afsnit 4.1.) og erfaringer hermed (afsnit 4.2.). Der gøres endvidere rede for de aktuelle udfordringer og udviklingstendenser i aftalesystemet (afsnit 4.3.), og det overvejes, hvordan erfaringer kan overføres til en norsk sammenhæng (4.4.).

4.1 Aftalesystemet: rammebetingelser, udvikling og indhold

Formålet med dette afsnit er at beskrive aftalesystemets rammebetingelser, dets udvikling og indhold. Denne indsigt er nødvendig for at vurdere, om erfaringerne fra Danmark kan bruges i Norge. Afsnittet indeholder en beskrivelse af de danske kommuner (og amtskommuner), de ministerier, der styrer kommunerne, og kommunernes interesseorganisationer. Der tages udgangspunkt i situationen før kommunalreformen, da formålet med kapitlet er at uddrage erfaringer, som er samlet over længere tid. Der redegøres dog også i korte træk for de ændringer i kommunestruktur og opgaver, der følger af kommunalreformen, som trådte i kraft 1. januar 2007. Desuden indeholder afsnittet en beskrivelse af aftalesystemet; deltagere, forløb, indhold mv.

4.1.1 **Rammebetingelser for det danske aftalesystem**

Kommunesektoren i Danmark

Danmark havde indtil 1. januar 2007 ca. 270 (primær)kommuner¹⁵. Den største kommune var (og er) Københavns Kommune med ca. 502.000 indbyggere, og den mindste er Læsø med ca. 2100 indbyggere. Den gennemsnitlige kommune havde ca. 20.000 indbyggere og mediankommunen ca. 10.000. Der var tillige 14 amtskommuner (amter), ud over Frederiksberg og Københavns Kommuner, som også havde amtsfunktioner¹⁶. Siden 1. januar 2007 er der 98 kommuner. Den gennemsnitlige kommune har ca. 55.000 indbyggere og mediankommunen ca. 43.000 indbyggere. Amterne blev afskaffet 1. januar og erstattet af 5 regioner. Regionerne har i modsætning til kommunerne ikke selvstændig skatteudskrivningsret.

De danske kommuner har ifølge Grundloven ret til selvstyre, men staten har ret til at regulere dette selvstyre: »*Kommunernes ret til under statens tilsyn selvstændigt at styre deres anliggender ordnes ved lov*« (§ 82 i Danmarks Riges Grundlov.) Dette sker bl.a. gennem Lov om kommunal styrelse.

Ifølge denne lov skal kommuner (og amter) som hovedregel styres af en valgt kommunalbestyrelse med et økonomiudvalg og andre stående udvalg. Kommunalbestyrelsen vælger en formand, som kaldes borgmester og arbejder for kommunen på fuld tid. Borgmesteren er formand for kommunens økonomiudvalg og leder af hele den kommunale forvaltning. I praksis overlader borgmesteren dog store dele af den daglige ledelse til kommunaldirektøren.

Fem af de største byer har mulighed for at indføre magistratsstyre. Her vælger kommunalbestyrelsen et antal rådmænd, som er fuldtidspolitikere ligesom borgmesteren. Rådmandsposterne kan fordeles mellem partierne. Hver rådmand leder sin del af forvaltningen – en magistratsafdeling. Tilsammen udgør rådmændene »magistraten«, som har funktioner, der minder om økonomiudvalget i andre kommuner. Kun Århus har rent magistratsstyre. Andre byer – København, Odense og Aalborg – har såkaldte mellemformer med stærke udvalgsformænd og delt administrativ ledelse.

De fleste af kommunernes opgaver følger af lovgivning, som ofte indeholder krav og standarder for opgaveløsningen. Kommunerne kan dog også selv tage opgaver op inden for rammerne af kommunalfuldmagten¹⁷.

Kommunernes serviceopgaver omfattede:

Børn, unge, kultur og fritid: børnepasning, folkeskolen, biblioteker, kulturtilbud mv.

Sociale opgaver: ældrepleje, integration af flygtninge og indvandrere, beskæftigelse af kontanthjælpsmodtagere.

Teknik og miljø: mindre veje, alment boligbyggeri og forsyningsvirksomhed (spildevandsafledning, renovation, vand, varme).

Kommunerne varetager også mange myndighedsopgaver, herunder byplanlægning og miljøtilsyn, skatteopkrævning og udbetaling af ydelser som kontanthjælp, folkepension mv.

Amternes serviceopgaver omfattede:

Social- og sundhedsvæsenet; sygehuse, lægehjælp, sociale specialinstitutioner mv.

Uddannelse; gymnasier, specialundervisning

Teknik og miljø: større veje, kollektiv trafik, naturpleje- og forvaltning, miljøovervågning mv.

Deres myndighedsopgaver omfatter miljøtilsyn, regionplanlægning mv.

Med kommunalreformen og afskaffelsen af amterne overgår sundhedsvæsenet, regional udvikling og en række mindre opgaver til de nye regioner. Kommunerne får nye opgaver inden for beskæftigelse, natur, miljø og planlægning, veje og trafik og forebyggende sundhedsarbejde, mens staten overtager skatteopkrævning, gymnasier, det overordnede vejnet, overordnede miljø- og planlægningsopgaver mv.

Amter og kommuner har fyldt meget i den danske samfundsøkonomi. Deres udgifter svarede til ca. 36% af BNP og ca. 57% af de samlede offentlige udgifter i 2001¹⁸. Kommunernes finansiering kommer fra kommunale skatter (indkomst- og ejendomsskatter), brugerbetaling og betaling for forsyningsydelser, generelle tilskud og refusioner fra staten. Fordelingen af den samlede kommunale sektors indtægter i regnskab 2004 opsummeres i tabel 4.1:

Tabel 4.1 Fordeling af kommunesektorens indtægter. Regnskab 2004

Finansieringskilde	Andel
Kommunale skatter	57
Drifts- og anlægsindtægter ¹	22
Statstilskud og udligning ²	12
Statsrefusioner ³	8
Andre ⁴	1

Kilde: Indenrigs- og Sundhedsministeriet 2006.

- 1 Dvs. brugerbetaling og betaling for forsyningsydelser.
- 2 Ca. 87% af dette beløb udgøres af statens tilskud til kommunerne. Statens tilskud til kommunerne udgjorde i 2004 45,4 mia. kr. (Finansministeriet 2007), mens kommunernes indtægter fra statstilskud og udligning udgjorde 52,4 mia. kr. (Indenrigs- og Sundhedsministeriet 2006).
- 3 Dette tal omfatter områder, hvor staten refunderer en vis procentsats af kommunernes udgifter – fx for kontanthjælp, førtidspension og boligstøtte. Derudover findes ydelser, som udbetales af kommunen, men fuldt ud refunderes af staten – dvs. udgifter til folkepension, børnetilskud, barseldagpenge mv.
- 4 Primært indtægter fra salg af elforsyningsvirksomheder.

Danske kommuner har principielt fri skatteudskrivningsret, og skatteprocenten varierer mellem kommunerne¹⁹. Skat er dog et centralt emne for aftalerne mellem stat og kommune. Siden 2001 har der været skattestop, hvilket fortolkes sådan, at kommunernes samlede beskatning ikke må stige. Hvis nogle kommuner vil sætte skatten op, må andre sætte den ned.

Forsyningsvirksomhed reguleres i hovedreglen ved »hvile i selv«-princippet, dvs. at kommunen hverken må tjene penge på forsyningsvirksomhed eller yde tilskud. Dog indgår udgifter og indtægter i det kommunale regnskab. Der forekommer brugerbetaling på områder som børnepasning, madudbringning til ældre mv.

De statslige refusioner til kommunerne omfatter stort set kun udgifter til sociale overførsler såsom kontanthjælp, førtidspension og boligstøtte. Her refunderer staten en procentsats af kommunernes udgifter.

Tilskuddet fra staten udmåles som et samlet bloktilskud til alle kommuner med udgangspunkt i sidste års bloktilskud, og det blev indtil kommunalreformen fordelt mellem kommunerne i forhold til deres skattegrundlag²⁰. Dertil fandtes en række udligningsordninger mellem kommunerne. Kommunalreformen har dog givet anledning til en tilskuds- og udligningsreform; fremover fordeles bloktilskuddet efter indbyggertal korrigeret for en række udligningskriterier. Samtidigt forhøjes udligningsniveauet.

Danske kommuner må som udgangspunkt ikke låne. Der findes dog en række generelle undtagelser, og kommunerne kan også opnå dispensation til at låne inden for en årlig samlet ramme. Fastsættelsen af denne ramme er en del af de årlige aftaler mellem stat og kommuner.

Statens styring af kommunerne

Indenrigs- og Sundhedsministeriet er ansvarlig for det kommunale område; dvs. opgaver vedrørende kommunernes styrelse, tilsyn med kommunerne, regulering af kommunernes økonomi mv. Indenrigs- og Sundhedsministeriet udarbejder også kommunale nøgletal, budgettal, regnskabstal mv. Indenrigs- og Sundhedsministeriet er en central deltager i aftaleforhandlingerne og havde indtil 1993 formandskabet.

Finansministeriet er ansvarlig for den makroøkonomiske styring, herunder den offentlige udgiftspolitik, hvor styring af de kommunale udgifter er et centralt element. Finansministeriet har siden 1993 haft formandskabet i aftaleforhandlingerne. Finansministeriet er også tredjepart i de forhandlinger om kompensationer for nye opgaver (såkaldte DUT-forhandlinger), hvor KL og sektorministerierne ikke umiddelbart kan blive enige (se nedenfor).

Sektorministerierne styrer kommunernes opgavevaretagelse ved love, bekendtgørelser, vejledninger mv. DUT-systemet (som beskrives nedenfor) sikrer, at sektorministerierne selv betaler for regler, der medfører øgede udgifter på det kommunale område. Dette sikrer en vis tilbageholdenhed med detaljstyring af kommunerne.

KL og Amtsrådsforeningen

Kommunernes interesseorganisation, KL, blev skabt i 1970. KL er kommunernes arbejdsgiverorganisation, og KL varetager kommunernes interesser over for Folketing, regering, centraladministrationen, EU mv. KL inddrages fx, når der udarbejdes ny lovgivning på områder, som kommunerne administrerer. KL udvikler også viden om kommunale forhold, yder konsulentbistand mv. Aftalesystemet er en af KL's hovedopgaver og et vigtigt grundlag for KL's temmelig store indflydelse (jf. Blom-Hansen 2002).

Alle danske kommuner er medlemmer af KL. Københavns og Frederiksberg²¹ Kommuner havde dog indtil udgangen af 2006 særstatus, idet de var både amt og kommune. Det begrundede, at de stod uden for både KL og Amtsrådsforeningen. Efter vedtagelsen af kommunalreformen, som afskaffede deres særstatus, meldte de sig ind i KL.

KL's øverste myndighed er det årlige delegeretmøde med repræsentanter for kommunalbestyrelserne. Ved første delegeretmøde efter et kommunalvalg vælges KL's bestyrelse. Bestyrelsesposterne fordeles forholdsmæssigt mellem partierne. Bestyrelsen vælger formand og næstformand og yderligere tre bestyrelsesmedlemmer, som udgør formandskabet. Der ned sættes også stående fagudvalg. KL har følgende udvalg (jan. 2007): Løn- og Personaleudvalget, Teknik- og Miljøudvalget, Børne- og Kulturudvalget, Arbejdsmarkeds- og Erhvervsudvalget, Social- og Sundhedsudvalget og Internationalt Udvalg). Før kommunalreformen havde KL 13 amtsbase-rede kommuneforeninger. Som rådgivende organ for bestyrelsen havde man et kontaktråd med repræsentanter for kommuneforeningerne og de politiske partier (Blom-Hansen 2002). Efter kommunalreformen har KL i stedet et repræsentantskab bestående af de 98 borgmestre og supplerende medlemmer fra partierne. Kommuneforeningerne nedlægges, og i stedet oprettes et kommunekontaktråd i hver region.

KL er også en administrativ organisation med 370 fastansatte medarbejdere. KL's øverste administrative ledelse er direktionen, som består af den administrerende direktør og direktørerne for de 5 afdelinger. Direktøren for Afdelingen for Dokumentation og Økonomisk politik kaldes chef-økonomen. Afdelingen har også en afdelingschef, som endvidere er chef for Økonomisk Sekretariat, som koordinerer budgetsamarbejdet. Økonomisk Sekretariat har 21 medarbejdere.

Amterne havde deres egen interesseorganisation – Amtsrådsforeningen. Denne forening ophørte med at eksistere d. 1. januar 2007. I stedet oprettedes Danske Regioner som interessevaretagere for de nye regioner. Amtsrådsforeningen havde ligesom KL en politisk organisation med generalforsamling, bestyrelse, formand og næstformand og forretningsudvalg (svarende til KL's formandskab). Administrativt havde foreningen en administrerende direktør, to yderligere direktører og en række afdelinger og kontorer.

4.1.2 **Aftalesystemet**

Aftaletraditionen opstod i kølvandet på 1970ernes kommunalreformer, som førte til større kommuner med flere opgaver, og en gradvis omlægning af statens øremærkede refusioner til generelle tilskud (Juul og Kyvsgaard 2004). Samtidigt var 1970erne økonomisk krisetid i Danmark. De stigende oliepriser førte til underskud på betalingsbalancen og inflation, og væksten i de offentlige udgifter syntes samtidigt ude af kontrol. Aftaler med de kommunale parter blev for staten en måde at bringe kommunernes udgiftspolitik på linje med den økonomiske politik på. For kommunesektoren var aftaler en måde at forebygge lovregulering af likviditetsforbrug, udgiftsvækst og skatteudskrivning på. I 1979 indgik man den første egentlige budgetaftale, som satte samlede rammer for den kommunale økonomi (Lotz 2007). Aftalerne har siden som faste bestanddele haft rammer for den kommunale udgiftsudvikling (serviceudgifter og anlægsudgifter) og/eller skatteudskrivning, rammer for låntagning og bloktilskuddets størrelse. Aftalerne indgås for kommunerne under ét og er således ikke juridisk forpligtende for den enkelte kommune. Det giver mulighed for, at enkelte kommuner kan afvige fra de gennemsnitlige målsætninger. Den samlede overholdelse afhænger af kommunernes anerkendelse af, at de har en kollektiv politisk forpligtelse til at overholde indgåede aftaler.

Aftalesystemet er under stadig forandring og tilpasses løbende den politiske dagsorden. Eksempelvis har der i nogle perioder været fokus på at styre skatteudviklingen og i andre perioder på udgiftsvæksten. Der har også været en bevægelse fra, at aftalerne i de tidlige år primært handlede om overordnede økonomiske rammer for budgetlægningen, mod at de sektorpolitiske målsætninger er kommet til at fylde mere. I de senere år har der været en forholdsvis stram styring af både udgiftsvæksten og skatteudskrivningen, og der har været fokus på effektivisering inden for de enkelte opgaveområder.

Deltagere

Aftalerne indgås mellem regeringen og de kommunale parter. På regeringens side er de faste deltagere i aftaleforhandlingerne Finansministeriet, Indenrigs- og Sundhedsministeriet og Økonomi- og Erhvervsministeriet. I

1993 overgik formandskabet for forhandlingerne fra Indenrigsministeriet til Finansministeriet. Ministerierne repræsenteres i de politiske forhandlinger af deres minister, sekunderet af departementschefen, den relevante afdelingschef og evt. kontorchef.

De kommunale parter repræsenteres af KL og Amtsrådsforeningen. De to organisationer repræsenteres i de politiske forhandlinger af formanden og næstformanden, sekunderet af den administrerende direktør, cheføkonomen og en afdelingschef. Københavns og Frederiksberg Kommuner deltog indtil 2005 ikke i selve aftaleforhandlingerne, men blev omfattet af resultatet. Der blev desuden indgået særlige »forståelser« med Københavns og Frederiksberg Kommuner. De kunne omfatte puljer til hovedstadsudvikling mv.

Forløb

Forberedelse, indgåelse og implementering af budgetaftalerne foregår over hele året:

- Januar-marts: Forberedelse af forhandlingerne. Aftale-initiativer fra sidste aftale igangsættes.
- April-maj: Forhandlinger på embedsmandsniveau om det »tekniske« talgrundlag.
- Maj-juni: tre politiske møderunder, hvor den sidste er en døgnrunde uden afbrydelse, til man bliver enige.
- Ultimo juni: Forhandlingerne skal være færdige, så regeringen kan søge tilslutning til det aftalte bloktilskud i Folketingets Finansudvalg
1. juli: Bloktilskuddet udmeldes til kommunerne. Det udgør en del af grundlaget for de kommunale budgetter for det følgende år
15. oktober: De kommunale budgetter skal være færdige.
- Nov-dec: Status over overholdelse af aftalerne i budgetterne, hvilket kan føre til statslige reaktioner, møder med KL, evt. genåbning af budgetter, evt. genforhandlinger af dele af aftalen og/eller sanktioner fra statens side.

Der afholdes endvidere i løbet af året opfølgende dialogmøder mellem KL og regeringen.

Indhold

Der indgås separate aftaler med Amtsrådsforeningen (nu Danske Regioner) og med KL. De årlige aftaler drejer sig om de økonomiske forudsætninger for kommunernes budgetlægning. KL og Amtsrådsforeningen lover at henstille til deres medlemmer at holde udgiftsvæksten og skatteudskrivningen inden for fastsatte rammer. Regeringen lover at forelægge et aftalt bloktilskud for Folketingets Finansudvalg og godkende en aftalt låneramme.

Aftalerne tager udgangspunkt i rammer for væksten i de samlede kommunale udgifter og/eller skatteudviklingen. Disse rammer afspejler regeringens økonomiske politik. Fokus har gennem årene vekslet mellem udgiftssiden og skattesiden. De fleste aftaler har fokuseret på skatteudskrivningen, idet der samtidigt har været tilsigtet en indirekte styring af udgifterne (Strukturkommissionen 2004). Med udgangspunkt i rammerne og statens ønsker og krav til den kommunale opgaveløsning opnås enighed om forholdet mellem indtægtsgrundlag og udgiftsbehov i det følgende år. Der skabes balance vha. bloktilskuddet, som således fungerer som buffer i forhold til konjunktursvingninger og nye opgaver og prioriteringer.

Reguleringen af bloktilskuddet har flere elementer, herunder 1) korrektion for pris- og lønudviklingen, 2) budgetgarantien, 3) balancetilskuddet og 4) DUT. Nogle af disse reguleringer er af beregningsteknisk art, mens andre indebærer forhandlinger. Det er en forudsætning for forhandlingerne at nå til enighed om det beregningstekniske grundlag. Der foregår således op til de politiske forhandlinger intensiv mødevirksomhed mellem embedsmænd i Finansministeriet og KL/Amtsrådsforeningen om det beregningstekniske grundlag.

Budgetgarantien indebærer, at kommunernes bloktilskud hvert år efterreguleres for udviklingen i de konjunkturfølsomme kommunale udgifter (især overførselsindkomster). Balancetilskuddet fastsættes ud fra en samlet vurdering af konjunktursituationen, regeringens ønsker til kommunerne mv.

DUT (Det Udvidede Totalbalanceprincip) indebærer, at der over bloktilskuddet kompenseres for de økonomiske konsekvenser af opgaveoverflytninger, nye regler, afgørelser mv. Udgiftsdrivende tiltag fører til forhøjelser af bloktilskuddet og udgiftsbesparende initiativer fører til reduktion af bloktilskuddet. Forhøjelser finansieres over det relevante sektorministeriums ramme, og reduktioner kommer sektorministeriet til gode.

Følgende udløser DUT- kompensationer:

Love, bekendtgørelser, cirkulærer Vejledninger, henstillinger Enkeltafgørelser med præcedensvirkning Ophævelser af restriktioner EU-regelændringer Statslige signaler og tilkendegivelser om opgaveløsningen i kommunerne
--

DUT-kompensationen baseres på beregninger og forhandlinger primært på embedsmandsniveau. DUT-forhandlingerne foregår fra november til maj. Større DUT sager kan dog godt komme på dagsordenen for de politiske forhandlinger.

DUT-forhandlinger starter med, at sektorministeriet udarbejder et notat om de økonomiske konsekvenser ved et nyt tiltag og sender det til KL eller Amtsrådsforeningen. Herefter forhandles der bilateralt mellem kommuneorganisationerne og de respektive ministerier. De enkelte ministerier skal principielt starte DUT-forhandlinger før fremsættelsen af lovforslag eller udsendelsen af vejledninger mv. De løbende forhandlinger med sektorministerierne suppleres af 4-5 møder i det såkaldte »Stedfortræderudvalg«, hvor der indkaldes repræsentanter fra alle ministerier. I sager, hvor der ikke kan opnås bilateral enighed, inddrages Finansministeriet i trepartsforhandlinger. Lykkes det heller ikke at opnå enighed dér, overgår sagen til politiske forhandlinger. Når der er enighed om de økonomiske konsekvenser af alle sager, indgår dette i den overordnede økonomiske aftale. DUT-sager fører til forhøjelse eller reduktion i det generelle bloktilskud (KL 2006).

Aftalerne har også sektorpolitiske afsnit – og i senere år er disse afsnits længde og detaljeringsgrad steget. Her kan regeringen og KL eller Amtsrådsforeningen fx udtrykke enighed om ønskeligheden af en bestemt

udvikling på et kommunalt område. Det kan også aftales, at regeringen skal søge tilslutning til ny/ændret regulering, eller der kan være fælles opfordringer fra KL/Amtsrådsforeningen og regeringen til amter og kommuner om at prioritere områder. Det aftales ofte at nedsætte en fælles arbejdsgruppe eller et udvalg, der skal undersøge et område eller, udvikle handlingsplaner eller nye styringsredskaber eller forberede en særlig aftale. Aftaleteksten kan også direkte forpligte amter eller kommuner til at implementere bestemte tiltag. Det kan fx dreje sig om, at kommunerne i højere grad skal dokumentere Folkeskolens indsats eller styrke integrationsindsatsen, eller at amterne skal oprette patientkontorer til klager, indføre taksstyring af sygehusene eller sørge for, at døende får tilknyttet en navngiven kontaktperson. I den seneste aftale har man bl.a. aftalt, at kommunerne skal øge andelen af konkurrenceudsatte opgaver fra 20% til 25%. Man har også aftalt et fælles projekt om dokumentation af indsatsen på ældreområdet, ligesom man har aftalt at igangsætte en række nye initiativer om mål- og rammestyring, dokumentation af kommunernes opgaveløsning, overholdelse af økonomiske rammer, opfølgning på budgetter mv. (Finansministeriet 2007).

Aftalerne indeholder desuden hensigtserklæringer om at undgå unødvendig statslig regulering, sørge for effektivisering af den kommunale opgavevaretagelse mv.

Implementering af aftaler

Aftalerne gælder primært kommunesektorens samlede økonomi, og de indgås for kommunerne under ét. Der er altså tale om aftaler, som ikke tillægger hver enkelt kommune en forpligtelse, men derimod kommunerne som kollektiv. Det giver en vis fleksibilitet for den enkelte kommune, men samtidigt kan den kollektive aftaleoverholdelse indebære, at nogle kommuner må indvilge i at sætte deres udgiftsvækst eller skat længere ned end det gennemsnitlige aftaleniveau for at skabe rum til, at andre kommuner med stort udgiftsbehov kan øge deres udgifter og/eller skat. Der ligger således en stor opgave for KL og Amtsrådsforeningen i at overtale medlemmerne til at overholde aftalen i deres budgetlægning og koordinere aftaleoverholdelsen.

Det lykkes ikke altid for kommunerne at overholde aftalen til punkt og prikke i deres budgetlægning. Nogle gange ser regeringen imellem fingre med det, men det forekommer også, at regeringen – med tilslutning i Folketinget – indfører sanktioner; fx ved at reducere bloktilskuddet. Som regel vedtager staten dog først sanktioner som et 2. skridt, efter at man har henstillet til amter og kommuner om at revurdere budgetter eller sænke skatten. Selv når budgetterne overholder aftalen, er det dog almindeligt, at kommunernes regnskaber overstiger budgetterne. Man har ofte taget udgangspunkt i regnskabets udgiftsniveau i fastsættelsen af næste års rammer.

Sanktioner kan både være individuelle og kollektive; dvs. rettet mod enkelte amter og kommuner, der vurderes at være skyld i, at aftalen ikke overholdes (fx kommuner med udgiftsvækst eller skattestigninger), eller rettet mod amter eller kommuner under ét.

Opfølgende dialog

Der afholdes også opfølgende møder om aftalerne. På disse møder er der bl.a. mulighed for at følge op på igangsatte initiativer og for at drøfte udviklingen i aftaleforudsætninger mv. Der foretages som hovedregel ikke efterberegninger på DUT kompensationer o.l., men i særlige tilfælde, hvor der er stor tvivl om grundlaget, kan det aftales at foretage efterberegninger og efterreguleringer.

4.2 Erfaringer med aftalesystemet

I det følgende diskuteres erfaringer med det danske aftalesystem. Diskussionen baseres primært på de kvalitative interview²², AKF har foretaget med kommunale og amtskommunale borgmestre og med embedsmænd fra KL, Amtsrådsforeningen og staten. Der fokuseres særligt på de primærkommunale aftaler og KL's rolle. Erfaringer fra de amtslige aftaleforhandlinger inddrages lejlighedsvist, men ikke systematisk. Der tages udgangspunkt i, at KL spiller en rolle som politisk »mægler« mellem staten og kommunerne. KL skal således agere på to arenaer; en ekstern arena, hvor der forhandles med staten, og en intern arena, hvor der skabes forankring og opfølgning på aftalerne hos medlemmerne. Hvis KL skal

opretholde aftalesystemet og dermed sin egen magtbase, skal organisationen kunne levere samarbejdsfordele til både staten og sine medlemmer, og organisationens troværdighed på hver arena afhænger af dens resultater på den anden arena. Afsnittet opdeles i fire underafsnit; 1) forholdet med staten, 2) forankring af forhandlingspositionen og 3) opfølgning på aftalerne 4) KL's håndtering af interessekonflikter mellem kommuner.

4.2.1 **Forhandlinger med staten**

I dette afsnit diskuteres, hvilke fordele staten og kommunesektoren har ved aftalesystemet, og hvilke forpligtelser de hver især påtager sig. Det diskuteres også, hvilke udfordringer KL har som statens forhandlingspartner.

Aftalestyringens fordele for staten

For staten har aftalesystemet hidtil primært været en måde at opnå makroøkonomisk styring på. Da kommunerne står for de fleste offentlige udgifter og har fri skatteudskrivningsret, er det vigtigt for staten, at kommunerne accepterer et ansvar for at efterleve den offentlige udgiftspolitik ved at overholde rammer for udgiftsvækst og/eller for skatteudskrivning. De aftalte lånerammer bidrager også til at styre kommunernes påvirkning af samfundsøkonomien, og det kan fx aftales, at de udskyder anlægsaktiviteter i tider med risiko for økonomisk overophedning.

Aftalerne er et attraktivt alternativ til lovgivning o.l. for mindretalsregeringer, som der har været mange af i Danmark. KL's bestyrelse domineres af de to store kommunale partier Venstre (i Danmark et højreorienteret parti) og Socialdemokratiet. Disse partier er som regel også henholdsvis det største regeringsparti og oppositionsparti i Folketinget. Regeringen kan således ofte afvise oppositionens kritik af dens styring af kommunerne med henvisning til, at styringstiltag er aftalt med oppositionens egne partifæller i KL. Aftalerne giver m.a.o. »ro på bagsmækken«.

Muligheden for at agere på en korporatistisk såvel som den parlamentariske arena styrker regeringen i forhold til Folketinget (Blom-Hansen 2001). Da forhandlingsforløbet er relativt lukket, kan dette give anledning til kritik – især fra de oppositionspartier, som ikke har mange borgmesterposter. Blandt de oppositionspartier, som har mange borgmesterposter og

selv kan se frem til at få regeringsmagten, er der større opbakning til, at forhandlinger med kommunerne er regeringens anliggende (Rieper m.fl. 2004).

Aftalesystemet indebærer særligt fordele for de ministerier, der er ansvarlige for den tværgående styring. Aftalerne sætter tværgående styringsmål på dagsordenen og styrker kommunernes »udgiftsvogtere« over for sektorudvalg, fagforeninger mv. (Blom-Hansen 1999, interview Tommy Dinesen (SF), borgmester i Kalundborg Kommune). Desuden giver bloktilskud og aftalestyring frem for lovgivning og øremærkede tilskud kommunerne mulighed for at foretage tværgående prioriteringer, som kan føre til større ressourceeffektivitet. Aftalesystemet er også et værn mod krav om særlige øremærkede puljer, idet kommunesektoren indvilger i, at alle deres opgaver kan løses inden for en samlet ramme. Også internt i staten er aftalesystemet – og især DUT – med til at styrke den tværgående styring, idet sektorministerierne tvinges til at bære de økonomiske konsekvenser af ny regulering.

For sektorministrene har aftalesystemet den fordel, at kommunerne påtager sig ansvaret for at løse deres opgaver inden for en aftalt ramme. Det er således borgmestrene frem for ministre, der må lægge ryg til protester over skolelukninger o. lign. og kritik af enkeltsager i kommunerne. Kommunerne kan ikke med troværdigheden i behold argumentere, at evt. mangelfuld opgaveløsning skyldes, at der ikke følger ressourcer med de forpligtelser, de pålægges af staten.

Aftaleforhandlingerne giver desuden regeringen et middel til at skabe konsensus og et vindue for kommunikation af deres politik på det kommunale område. De kan være et vigtigt element i formidlingen af holdninger til prioriteringsspørgsmål internt i regeringen (Mau Pedersen 1998), og de giver regeringen mulighed for at kommunikere sin politik ud til vælgerne og til de politikere og embedsmænd, som driver den kommunale offentlige sektor, på en måde så de føler sig forpligtet af dem.

I en politisk kultur, hvor det er alment accepteret, at styring indebærer en form for forhandling, er det en stor fordel for staten at kunne forhandle med én part, som påtager sig ansvaret for den videre formidling og implementering, frem for at skulle kommunikere og forhandle med 271 – i fremtiden 98 – kommuner.

Aftalesystemets fordele for kommunerne

Aftalesystemet har den oplagte fordel for kommunerne, at man har indflydelse på bloktilskuddets størrelse. Det fremhæves således, at aftalesystemet giver anledning til en kvalificeret dialog mellem staten og kommunerne om økonomien, hvor regeringen må forholde sig til de konkrete udfordringer, som kommunerne står overfor:

»En anden fordel ved aftalesystemet, det er, at hvis man overværer de politiske diskussioner, så er de relativt seriøse. De folk der forhandler, ved faktisk noget om det de forhandler om, hvor det jo ikke altid er tilfældet i finanslovsforhandlingerne. Der er man på større afstand af opgaverne, man har ikke driften inde på livet... Og på den måde synes jeg personligt, at det har været en fordel ved aftalesystemet, at det bliver en lille smule mere konkret. Regeringen bliver jo også tvunget til at føre en dialog med nogen, som faktisk har været på et sygehus, eller ved hvad problemet er i daginstitutionerne, eller hvad det nu kan være. Det er en lidt mere kvalificeret dialog nogle gange. Men det er klart, at Finansministeriet vil altid prøve at undgå for mange detaljer. Det er jo deres rolle. De har jo den der armslængde-tilgang, som de skal have, og som er forudsætningen for det hele. Så må man jo håbe, at det kloge ligger i kompromisset.« (interview Kristian Wendelboe, Danske Regioner).

Det er i forlængelse heraf en fordel, at aftalesystemet giver et institutionaliseret forum, hvor kommunernes viden om virkningen af den statslige regulering af kommunerne kan blive hørt. Dette forum og dialogen opleves også som en forsikring imod, at staten skal finde på 'grimme ting', som går ud over kommunernes frihed og økonomi, uden at kommunerne er blevet hørt (interview Jens Bjørn Christiansen, KL). Samtidigt opleves det som en fordel, at kommunesektoren har sin egen ekspertise, som kan matche statens, på de komplicerede kommunaløkonomiske spørgsmål (interview Per Tærsebøl (K), borgmester i Helsingør Kommune).

En anden fordel for kommunerne er, at aftalesystemet (ideelt set) forebygger statslig detailstyring af kommunernes opgaveløsning, øremærkede puljer mv. Derved opfattes aftalesystemet som en garant for det kommunale selvstyre og retten til at være forskellige. Aftalestyringen og den fleksibilitet, der ligger heri, giver de lokale politikere frihedsgrader til at

finde løsninger, der er tilpasset lokale forhold og for at målrette den offentlige sektor efter den lokale befolknings ønsker. Aftalesystemet medvirker i en borgmesters ord til, »at de lokale politikere har noget at gøre med« (interview Erik Nielsen (A), borgmester i Rødovre Kommune, medlem af KL's bestyrelse). Det forhold, at kommunerne har indflydelse på den styring de udsættes for, og at de har frihedsgrader til at foretage egne metodevalg og prioriteringer, fremmer, ifølge flere af de borgmestre, vi har talt med, følelsen af ansvar og ejerskab til resultaterne.

Parternes forpligtelser

Hvis aftalesystemet skal fungere, har KL en vigtig opgave med at bidrage til, at hver part leverer de fordele til hinanden, som samarbejdet forudsætter. Til regeringen skal der leveres aftaleoverholdelse, koordination og politisk »ro på bagsmækken«, og til kommunerne skal der leveres økonomisk råderum (tilstrækkelige økonomiske rammer og et tilstrækkeligt bloktilskud) og politisk råderum (mådehold med statslig regulering af opgavevaretagelsen).

Det kræver bl.a., at parterne opfylder de forpligtelser, som de påtager sig ved aftalerne.

Regeringen skal finde politisk opbakning til at bevilge et bloktilskud af en bestemt størrelse. Dette er som regel uproblematisk; Folketingets Finansudvalg bevilger bloktilskuddet, mens resten af Folketinget er på sommerferie. Regeringen kan også påtage sig at ændre reguleringen af bestemte områder og så vidt muligt undlade detailstyring af kommunernes opgaveløsning. Hvorvidt regeringen kan levere dette, afhænger af, om den kan finde opbakning i Folketinget.

Kommunerne skal under ét overholde de økonomiske rammer. Den kollektive aftaleindgåelse giver den enkelte kommune et vist frihedsrum, da aftalerne ikke pålægger hver enkelt kommune en defineret forpligtelse. Samtidigt giver dette KL et stort arbejde med at koordinere og motivere til solidarisk overholdelse af de økonomiske rammer. Aftalerne indeholder også sektorspecifikke forpligtelser for kommunerne. Vore interviewpersoner oplever ikke disse elementer som lige så konkret forpligtende som de økonomiske rammer – det er ikke på de sektorspecifikke områder, at aftaleoverholdelsen måles og vejes, og hvor man kan opleve sanktioner. På

længere sigt kan manglende opmærksomhed på de sektorspecifikke aftaleelementer dog have den konsekvens, at staten griber til lovgivning, puljer mv.

KL's evne til at levere aftaleoverholdelse til staten afhænger på de økonomiske og sektorspecifikke områder af, om den er i stand til at skabe forankring og opbakning til aftalerne på den interne arena. Dette er også en forudsætning for at kunne levere den politiske 'ro på bagsmækken'.

Gensidighed eller ensidighed?

Systemet har også svagheder, set fra begge parter side. Nogle borgmestremener, at samarbejdet i for høj grad præges af ensidighed fra statens side. Aftalesystemet drejer sig ikke om et forhold mellem lige parter, og det er i sidste ende staten, der sætter spillereglerne for samarbejdet. Det er alle enige om. Ifølge nogle af de borgmestrene, vi har talt med, skal staten dog ikke overdrive sin magt, hvis man fortsat vil høste fordelene af aftalesystemet:

»Jeg vil sige, at i de år, hvor jeg har siddet med Amtsrådsforeningens bestyrelse må jeg sige, at det i stigende grad har båret præg af det vi kender fra, når vi spillede fodbold nede bag ved byen som store drenge, at der var en, der både var dommer og medspiller. Sådan oplever man finansministeren, uanset om han hedder Mogens eller Thor - det har ikke noget med parti at gøre, - men staten har det med at afgøre, hvad der er det rigtige. Det tror jeg er en ting, som ikke mindst staten skal være opmærksom på, da de jo selvfølgelig er dem, der sidder med den endelige magt. Men hvis de overdriver det spil, så bliver ejerskabet på den anden side mindre og mindre.« (Interview Hans Jørgen Holm (V), amtsborgmester, Vestsjællands Amt, medlem af Amtsrådsforeningens bestyrelse).

Det ses således også som en svaghed, at kommunerne fanges i et spil, og når aftalen er indgået, kan man ikke legitimt kritisere regeringen for manglende ressourcetilførsel, selv om det måske er en vigtig del af baggrunden for manglende opgaveløsning. *»Vi kan godt synes, at ulempen nogle gange er, at det er frustrerende diskussioner, for vi bliver jo fanget i et spil, og så ender vi med at indgå en aftale på et eller andet grundlag, og så ved vi egentlig godt, at hvis vi skulle undgå sager, som den her kræftsforsøg fx, så skulle vi bruge flere ressourcer på området.«* (interview Kristian

Wendelboe, Danske Regioner). Lignende vurderinger gives af nogle kommuneborgmestre. Det diskuteres således blandt kommunerne, om man skal indgå aftaler, hvis man ikke kan opnå et resultat med tilstrækkelige økonomiske ressourcer i forhold til de forventninger, de nationale politikere giver borgerne. Der er dog bred enighed om, at aftaler stadig er bedre end alternativet, som opfattes som mere regelstyring.

Der kan således ligge en svaghed i, at aftalestyringen på den ene side indebærer en forestilling om frivillighed og gensidighed, mens KL og kommunerne ikke oplever, at der er et alternativ til at indgå aftaler med staten. Samtidigt er aftalesystemet en vigtig del af KL's eksistensberettigelse. Det forekommer således mere realistisk, at KL vil indgå aftaler, som derefter undsiges af kommunerne, end at man vil undlade at indgå en aftale.

For staten har aftalesystemet den svaghed, at det er svært at sikre sig, at aftalerne bliver overholdt. Der er tale om et kompliceret koordinations-spil mellem kommunerne for at sikre, at budgetterne overholder aftalerne, og i reglen accepterer staten en mindre overskridelse, da alternativet – at anvende sanktioner – er politisk omkostningsfuldt for regeringen. Samtidigt mangler staten reaktionsmuligheder, hvis regnskaberne overskrider budgetterne. Man kan således komme i tvivl, om aftalerne overhovedet har en effekt på kommunerne, eller om aftalesystemet bliver en sovepude (interview N. J. Mau, Indenrigs- og Sundhedsministeriet).

KL's udfordring

Hvis aftalesystemet skal fungere, forudsætter det, at KL (og Amtsrådsfor- eningen) kan overtale regeringen til at levere økonomiske rammer og en tilbageholdenhed med de sektorpolitiske krav, som gør, at kommunerne kan leve med aftalerne. I modsat fald smuldrer opbakningen blandt kom- munerne, og KL vil ikke være i stand til at levere de fordele, som regerin- gen har ud af aftalesystemet; økonomisk styring og »ro på bagsmækken«. Der vil dog altid ligge en udfordring for KL i at sikre styring og politisk ro i baglandet, uanset resultatet af forhandlingerne med staten. Det er af- gående for KL's troværdighed som forhandlingspartner for staten, at man er i stand til at forankre og implementere aftalen på den interne arena blandt medlemmerne. Et lejlighedsvist 'oprør fra baglandet' er muligvis

ikke skadeligt for KL's forhandlingsstyrke, men det må holdes inden for en margin, så aftalesystemet stadig er det mest fordelagtige styringsmiddel for staten.

4.2.2 **Forankringen af forhandlingspositionen**

Aftalerne indgås under ét og er ikke juridisk bindende for kommunerne. Kommunernes vilje til at efterleve aftalerne afhænger – ud over om resultatet er spiseligt og alternativet uspiseligt – af, om de oplever, at aftaleforhandlingerne er legitime, og deres interesser er blevet repræsenteret. Det er derfor vigtigt for KL, at medlemmerne oplever, at de bliver hørt op til forhandlingerne, og at forhandlingsdelegationen har opbakning i bestyrelsen.

Forankringen op til aftaleforhandlingerne

KL gør meget ud af at forankre forhandlingspositionen i sit bagland op til forhandlingerne. Det sker dels ved, at forhandlingsstrategien godkendes af KL's bestyrelse, dels ved en omfattende proces, hvor KL's menige medlemmer inddrages.

Allerede i opfølgningen af det ene års aftale, begynder KL og Amtsrådsforeningen så småt at evaluere forhandlingsforløbet og forberede næste års aftaleforhandlinger. Aftalerne indeholder ofte emner, der skal arbejdes videre med og indgå i næste års aftale. Disse emner diskuteres i arbejdsgrupper og udvalg. I løbet af vinteren og foråret begynder KL's embedsmænd at samle data ind og diskutere dem med Finansministeriets embedsmænd.

Bestyrelsen præsenteres løbende for disse data, og det diskuteres løbende, hvordan situationen ser ud, og hvor man skal lægge kræfterne. Fra omkring marts måned intensiveres disse diskussioner i bestyrelsen, og op til forhandlingerne udarbejdes et skriftligt strategioplæg, som godkendes af bestyrelsen. Bestyrelsens politikere får løbende input fra borgmestre og andre kommunalpolitikere, som de møder i forskellige sammenhænge.

Borgmestrene inddrages mere organiseret ved borgmesterinterview i februar-marts måned. KL samler borgmestrene i grupper på 10-12 sammensat på tværs af amterne – men dog i samme geografiske område. På grundlag af en interviewguide diskuterer man med borgmestrene deres øn-

sker til aftalerne og aftalesystemet som sådan. Borgmestrenes holdninger og ønsker er som regel forholdsvist genkendelige i forhold til de meldinger, KL's politikere får ved kontakter med kommunalpolitikere i andre sammenhænge. Interviewene bidrager dog til at give KL indtryk af, hvor hårdt forskellige borgmestre presser på, på forskellige områder (interview Jens Bjørn Christiansen, KL).

KL har også et repræsentantskab, som er et rådgivende organ for bestyrelsen. Før kommunalreformen hed det kontaktrådet og bestod af repræsentanter for kommuneforeningerne og de politiske partier. I dag består det af de 98 borgmestre og supplerende repræsentanter for de politiske partier – i alt ca. 130 personer. Repræsentantskabet mødes 2-4 gange året. Tidspunkterne og indholdet på møderne fastlægges af KL's bestyrelse. I det tidligere forår drøftes typisk, hvilke emner der skal på dagsordenen i forestående økonomiforhandlinger, hvor det er særligt vigtigt at opnå resultater mv. I juni, inden aftalen indgås, bliver repræsentantskabet forelagt de muligheder, regeringen har lagt op, og det diskuteres, hvad man bør have på forskellige temaområder mv. Repræsentantskabets udsagn er dog kun rådgivende, og det er bestyrelsen, der beslutter at indgå en aftale. Aftalen skal ikke godkendes af repræsentantskabet. I september er kommunerne allerede godt i gang med deres budgetlægning, og på repræsentantskabsmødet diskuteres bl.a., hvordan man kan overholde årets aftale.

Medlemskommunerne repræsenteres primært af deres borgmestre i processen op til aftaleforhandlingerne. Borgmestrene kan bære synspunkter fra hele byrådet videre – men de borgmestre, vi har talt med, foretager kun en uformel inddragelse af byrådet i formuleringen af kommunens synspunkter på forhandlingerne. Byrådsmedlemmer fra andre politiske partier kan også blive hørt ved, at deres synspunkter bæres videre af andre borgmestre eller repræsentantskabsmedlemmer fra deres eget parti. Der foregår også partigruppemøder før KL's bestyrelsesmøder, hvor man kan give sin mening til kende – eller man kan henvende sig til et medlem af KL's bestyrelse fra ens parti. Bestyrelsen har medlemmer fra alle partier, der p.t. er repræsenteret i Folketinget, undtagen Enhedslisten. Det vurderes også som vigtigt at have et medlem af formandskabet (interview Tommy Dinesen (SF), borgmester i Kalundborg Kommune), som p.t. har medlemmer fra Socialdemokratiet, Venstre og de Radikale.

I forberedelsen af aftaleforhandlingerne inddrages også kommunernes embedsmænd. Der er et økonomipanel med ca. 35 medlemmer, hvor en række økonomidirektører/-chefer fra et bredt udvalg af landets kommuner er med. De mødes fast én gang om året, typisk i starten af maj og sparrer derudover løbende med Økonomisk Sekretariat i KL i den tekniske forbedelse af aftalerne. Der findes ligeledes grupper af kommunaldirektører, socialchefer og andre, der mødes med KL ad hoc under forhandlingerne. KL kan også finde på at kontakte et mindre antal repræsentative kommuner under aftaleforhandlingerne og bede deres embedsværk om at hjælpe med at belyse omfanget af et givet problem, der er dukket op.

KL er også begyndt at holde møder med de 98 kommunaldirektører nogle dage før repræsentantskabsmødet. Dagsordenen er i stor træk de samme, så der foregår en parallel drøftelse på såvel politisk som administrativt plan.

Inddragelsen af medlemmerne op til forhandlingerne er vigtig af hensyn til legitimiteten og for at give KL en præcis fornemmelse af, hvordan situationen er i kommunerne, hvilke emner det er væsentligt at inkludere i forhandlingerne, og hvor medlemmernes smertegrænse går på forskellige punkter. Samtidigt er det dog vigtigt at have et vist manøvrerum og undgå for meget politisering af selve forhandlingsforløbet. Det er således vigtigt for bestyrelsen at holde fast i, at det er den, der indgår aftalen. Dette er især tilfældet i KL, som har en større og mere heterogen medlemskare end Amtsrådsforeningen.

»Det er klart at vi kunne få en større legitimitet, hvis vi kørte opbygningsforløb, hvor vi var rundt og spørge: – »Hvad skal vi kræve af regeringen? Vi må nok forvente at regeringen kommer og kræver det og det af os«... Så bygger man op, og så får vi lavet en aftale... Og så kunne vi jo gå tilbage til vores bagland....Det bagland, vi går tilbage til, er bestyrelsen. Og det er svært nok endda, fordi det kan være bestyrelsen siger nej. Normalt er det sådan, hvis man har været gennem tætte forhandlinger, så er det meget svært at genoptage dem, og så sige: – »Så vil jeg i øvrigt godt have lidt mere.« Man kunne selvfølgelig godt gøre det og indkalde til repræsentantskabsmøde allerede i august og ikke i slutningen af september. Altså på et tidspunkt, hvor de ikke har gennemgået hele deres planlægning, men hvor de har haft tid til at læse aftalen inden, og så lave en eller anden

vejledende afstemning. Det er der aldrig nogen der har foreslået og der er der nok nogle grunde til. Man kan forestille sig, at aftalen ville få en hel del kritiske ord med på vejen.» (interview Jens Bjørn Christiansen, KL).

Forankring under forhandlingerne

Under selve forhandlingerne forankres aftalerne i KL's politiske organisation, idet det er KL's formand og næstformand, der forhandler, og idet bestyrelsen konsulteres under forhandlingerne og i sidste ende skal godkende aftalen.

KL's forhandlingsdelegation består af KL's formand og næstformand sekunderet af de øverste embedsmænd i KL; den administrerende direktør, cheføkonomen og afdelingschefen for Økonomisk Sekretariat. Nogle gange deltager også topembedsmænd med ansvar for sektoremner, der fylder meget på dagsordenen i årets forhandlinger.

Alle vore interviewpersoner mener, at forhandlingsdelegationen har den rigtige størrelse og sammensætning. I tætte forhandlinger er det nødvendigt med en lille forhandlingsdelegation. Der er tradition for, at KL har en formand og næstformand fra hvert sit af de store kommunale partier²³. Dette bidrager til at skabe konsensus om forhandlingerne og opbakning i bestyrelsen og det øvrige bagland. Dette er dog i høj grad også et spørgsmål om formanden og næstformandens evner som forhandlere og konsensusmagere – og deres indbyrdes personlige kemi. En af vore interviewpersoner fremhæver således vigtigheden af, at socialdemokraten Thorkild Simonsen og Venstre-manden Evan Jensen var 'som Knold og Tot' (interview Per Tærstøl (K), borgmester Helsingør Kommune) og skiftedes til at være formand og næstformand i KL.

Forhandlingsdelegationen skal have opbakning i KL's bestyrelse, som skal godkende den endelige aftale. Bestyrelsen mødes normalt en gang om måneden, og møderne vil oftest være lagt sådan, at de matcher forhandlingsforløbet. Ellers indkaldes bestyrelsen ekstraordinært. Bestyrelsen beslutter ikke på forhånd, hvilke resultater man vil kunne godkende, og hvor smertegrænsen evt. går. Formanden og næstformanden udstyres med et bredt mandat, og det er vigtigt, at de har en god fornemmelse af, hvad bestyrelsen kan leve med. Bestyrelsen er dog oftest til stede i KL-huset under forhandlingerne, så der er mulighed for, at forhandlingsdelegationen kan

konsultere baglandet undervejs. Det forekommer sjældent, at bestyrelsen ikke kan godkende det aftaleudkast, som forhandlingsdelegationen kommer hjem med – og i så fald er det et stort prestigetab for formanden. I sommeren 2006 skete det dog, at bestyrelsen sagde nej til det foreliggende aftaleudkast. Dette skyldtes de vanskelige forhandlinger i forbindelse med kommunalreformen og regeringens ønske om stram udgiftspolitik i en tid med gode konjunkturer og muligvis det forhold, at bestyrelsen har en ny sammensætning med stærke socialdemokratiske borgmestre fra de største byer og en formand fra Venstre. Det skal dog også bemærkes, at man undtagelsesvis havde besluttet, at bestyrelsen ikke skulle være til stede i KL-huset under forhandlingerne. Ifølge bestyrelsesmedlem Erik Nielsen (borgmester i Rødovre Kommune) er der således gjort den erfaring, at bestyrelsen bør være til stede.

Bestyrelsens diskussioner er orienteret imod at opnå konsensus – om end medlemmer fra oppositionspartierne oftest er mere kritiske over for regeringens udspil. Der stemmes ikke om eksempelvis godkendelse af aftalen. Det er afgørende for KL's indflydelse, at bestyrelsen – trods indbyrdes uenigheder – er i stand til at fremstå i enighed. Her er ikke mindst formandens evner som konsensusmager afgørende, og det er også vigtigt, at bestyrelsesmedlemmerne er i stand til at tænke som kommunalpolitikere og holde en vis afstand til den landspolitiske dagsorden.

Bestyrelsen har også et formandskab, som er lidt tættere på forhandlingerne. Formandskabet hjælper formanden og næstformanden med at sætte dagsordenen for bestyrelsens møder. Det har dog ingen selvstændig beslutningsmyndighed.

4.2.3 **Opfølgning på aftalen**

Når aftalen er indgået, starter et stort arbejde for Amtsrådsforeningen og KL med at fremme overholdelsen af de samlede økonomiske rammer i amternes og kommunernes budgetlægning.

I Amtsrådsforeningens afløser Danske Regioner foregår koordineringen meget stramt. Foreningen kommer med forslag til, hvor meget hvert enkelt region skal skære i deres budgetforslag, for at den samlede ramme kan overholdes. Det er nødvendigt, at alle indvilger i dette; hvis én region nægter, så rammen ikke kan overholdes, reduceres de andres incitament til

at holde igen i deres budgetforhandlinger, og rammen vil skride helt (interview Kristian Wendelboe, Danske Regioner).

I KL har koordineringen mere kampagnepræg. Man skal ud at overbevise kommunerne om, at det er i alles interesse, at rammerne under ét overholdes. Man begynder tidligt med at indsamle tal for kommunernes budgetlægning for at få et overblik over rammeoverholdelsen, men man kommer ikke med direkte forslag til, hvilke kommuner der skal skære i deres budgetforslag. Der findes ofte legitime argumenter for kommunernes udgiftsdisponeringer, og man mener i KL, at en fordeling af retten til vækst fra KL's side ville udgøre en centralistisk styring, som ikke bliver bedre af, at KL frem for Indenrigsministeriet foretager den (interview Jens Bjørn Christiansen, KL). KL kan komme med generelle vejledninger i, hvordan kommunerne bør tilpasse deres budgetter til næste år, og man kan evt. under hånden bede borgmestre om at se nærmere på deres budgetter og gøre en særlig indsats for at hjælpe KL med at overholde aftalen. KL kan desuden komme med moralske opfordringer til medlemmerne om at vise solidaritet og appellere til kommunernes fælles interesse i at bevare det kommunale selvstyre og undgå statslige sanktioner. En yderligere mulighed er at udsende nøgletal, så det bliver mere transparent, hvilke kommuner der især bidrager til udgiftsvæksten. Her må KL, ifølge vores interviewperson, finde en balance; medlemmerne vil gerne have nøgletal og vejledninger – men ikke nogle, der eksplicit peger på bestemte 'syndere' (interview Jens Bjørn Christiansen, KL).

Kommunerne bidrager til at overholde aftalen, ved at de selv holder igen med udgiftsvækst og skatteudskrivning. De bidrager også, idet de er med til at udøve et vist gruppepres på hinanden. Kommunerne kan have bedre indsigt i hinandens forhold, end staten eller KL har, og det kan øge budgetdisciplinen, at man har en moralsk forpligtelse til at retfærdiggøre store budgetstigninger over for andre kommuner.

Når rammen ikke overholdes, kan det skyldes utilstrækkelig solidaritet mellem kommunerne (interview Per Tærsebøl (K), borgmester Helsingør Kommune) og de enkelte kommuners prioritering af at opfylde egne borgers behov. Man skal dog også ofte finde årsagen til manglende aftaleoverholdelse i de politiske forhold i enkelte kommuner. Sammensætningen og (manglende) samarbejdskultur i kommunalbestyrelsen kan gøre det po-

litisk omkostningsfuldt at foretage upopulære prioriteringsbeslutninger. I den situation vejer principielle overvejelser om det kommunale selvstyre mindre tungt.

Det har således været svært for et KL med ca. 270 kommuner at sikre præcis overholdelse af rammerne i budgetlægningen. Der har således i nogle år været en vis accept fra regeringens side af, at rammerne blev overskredet lidt, mens man i andre år har lagt mere vægt på præcis aftaleoverholdelse. Et yderligere problem for aftaleoverholdelsen er, at kommunernes regnskaber ofte ligger højere end deres budgetter. Dette er sværere at koordinere – og det er sværere for staten at anvende sanktioner overfor, da det er svært at ændre et udgiftsniveau, når det først er steget. Dog har Folketinget i år vedtaget en lov, som medfører, at kommuner, hvis regnskab for 2006 overskrider budgettet, vil få beskåret deres bloktilskud til næste år med samme beløb som overskridelsen. Denne lov går under øgenavnet »Thors Hammer« (med reference til finansminister Thor Pedersen). Loven giver kommunerne et effektivt incitament til at undgå budgetoverskridelser i år – men den giver samtidigt kommunerne incitament til at sørge for mere rigelige budgetter til næste år.

Opfølgning på de sektorspecifikke aftaleelementer

De sektorspecifikke aftaleelementer har traditionelt ikke været opfattet som lige så forpligtende som de økonomiske rammer, og arbejdet med opfølgning fylder ikke lige så meget som budgetkoordineringen. KL arbejder dog også – og i stigende grad – med at fremme opfyldelsen af de sektorspecifikke dele af aftalerne. I dette arbejde spiller de politiske fagudvalg i KL ifølge interview en væsentlig rolle. De står bl.a. for udsendelse af informationsmateriale til kommunerne om de forpligtelser, man har påtaget sig, og de arbejder politisk for at skabe opbakning til at indfri de mål, man har påtaget sig i aftalen. I samspil med forvaltningen kan man også udvikle redskaber, som kommunerne kan bruge i deres arbejde for at opfylde forpligtelserne, og nogle gange foretager man undersøgelser af, hvor langt kommunerne er nået med at opfylde en sektorspecifik aftaleforpligtelse. Hvis det kniber med at opfylde forpligtelsen, kan man give gode råd, lave best practice-undersøgelser mv. Der er dog grænser for, hvor langt KL ønsker at gå med at kontrollere medlemmernes aftale-

overholdelse; man er jo ikke »politimyndighed« eller »stat i staten« (interview Erik Nielsen (A), borgmester i Rødovre Kommune, medlem af KL's bestyrelse, interview Bjørn Dahl (V), borgmester Roskilde Kommune, medlem af KL's bestyrelse).

I de seneste aftaler lægges der dog op til mere forpligtende sektorspecifikke mål- og rammestyringsaftaler, og der lægges op til at udvikle bedre mekanismer til at dokumentere kommunernes opgaveløsning og sørge for opfølgning på aftaler.

4.2.4 **KL's håndtering af interessekonflikter mellem kommunerne**

KL's indflydelse afhænger af organisationens evne til at formulere og varetage en fælles interesse på vegne af alle kommuner (Blom-Hansen 2002). Det gælder også i forvaltningen af aftalesystemet, hvor det er vigtigt, at kommunerne ser en fælles interesse i at overholde aftalen under ét. I det følgende diskuteres, hvilke interessekonflikter der findes mellem kommunerne i forbindelse med forhandlingerne, og hvordan KL håndterer disse, så der kan sikres bred opbakning.

Fordelingen af indflydelse

De større byer fylder forholdsvis meget i aftaleforhandlingerne. Dette er naturligt, givet at de repræsenterer mange borgere og en stor økonomi, men faren er, at de mindre udkantskommuner kan komme til at føle sig fremmedgjorte over for den kollektive interessevaretagelse. KL har således en udfordring med at sikre, at også mindre føler sig repræsenteret af aftalesystemet. Man har håndteret dette, dels ved at sørge for, at KL's bestyrelse repræsenterer forskellige typer kommuner. Dels har man været meget opsøgende med hensyn til at drage ud i landet og lodde stemningen hos forskellige typer kommuner. Samtidigt sørger man for, at aftalerne i sig selv ikke er til ulempe for de mindre udkantskommuner (interview Flemming Eskildsen (V), borgmester Sundsøre Kommune).

Det er ikke kun de små kommuner, som har haft mindre indflydelse i aftaleforhandlingerne. Københavns og Frederiksberg Kommuner har stået helt uden for de egentlige aftaleforhandlinger, selv om de blev omfattet af resultatet. Til gengæld har de haft mulighed for at forhandle direkte med

staten om særlige puljer til hovedstadsudvikling mv. De fleste interviewpersoner vurderer det som en styrkelse af KL, at København og Frederiksberg nu er kommet med, men der er også en vis erkendelse af, at især København er en tung spiller, som – med rette – forventer en særlig indflydelse (interview Jens Bjørn Christiansen, KL).

Der findes også interessealliancer uden om KL, som kan medvirke til at give nogle kommuner særlig indflydelse. Fx findes der et samarbejde mellem de 6 største byer i Danmark, og der var indtil kommunalreformen en organisation af »små fattige« kommuner; »Det Skæve Danmark«. Disse interessealliancer kan ses som en udfordring for KL, men samtidigt kan alliancer af ligestillede kommuner styrke aftaleoverholdelsen, idet de giver mulighed for at sammenligne sig og lære af hinanden (Mau Pedersen 1998). KL's amtslige kommuneforeninger var ligeledes et forum for formulering af fælles interesser i en region såvel som sammenligning, erfaringsudveksling og koordination.

Konfliktlinjer mellem kommunerne

KL må håndtere den udfordring, der ligger i at repræsentere 270 (nu 98) kommuner med forskellige interesser. Følgende emner har givet anledning til store diskussioner blandt kommunerne; 1) fordelingen af bloktilskuddet og vilkårene for de »små fattige« kommuner i udkantsområderne 2) fordelingen af retten til vækst 3) garanti for finansiering af sociale udgifter 4) villigheden til at indgå stramme aftaler. Desuden er det en udfordring for KL at overkomme partipolitiske skel og optræde samlet.

Vilkårene for de »små fattige« kommuner

Fordelingen af bloktilskuddet har givet anledning til konflikt mellem kommunerne i de senere år. Inden den nyligt vedtagne tilskuds- og udligningsreform kunne man argumentere, at kommuner med størst skattegrundlag havde størst fordel af systemet, idet det bloktilskud, der forhandles om, blev fordelt efter skattegrundlaget²⁴. Dette var til ulempe for kommuner med et lavt skattegrundlag. KL og regeringen håndterede i mange år denne problemstilling ved at inkludere særlige puljer til vanskeligt stillede kommuner i de årlige aftaler.

De små fattige kommuner – som ofte lå i udkantsområder – mente dog, at der skulle et mere omfattende initiativ til at rette op på skævhederne. De organiserede sig i »Det Skæve Danmark«, som bl.a. mente, at bloktilskuddet burde fordeles efter indbyggertal, og at udligningsniveauet var for lavt. KL var udsat for et vist pres for at gå ind i denne fordelingsmæssige problemstilling, men det har været vanskeligt for KL at have en holdning til emnet, da kommunerne ikke havde en fælles interesse. KL havde dog en observatør med til »Det Skæve Danmark«'s møder og bidrog med data mv. (interview Flemming Eskildsen (V), borgmester i Sundsøre Kommune).

KL's rolle blev dog lettet af, at kritikken ikke var rettet mod selve aftalesystemet men mod tilskuds – og udligningssystemet. Man har således været i stand til at adskille emner, hvor KL kan varetage fælles interesser, fra fordelingsmæssige emner, hvor Indenrigsministeriet må træffe beslutningerne. »Det Skæve Danmark«'s synspunkter er imødekommet i den seneste reform af tilskuds- og udligningssystemet.

Man kan også forestille sig, at det vil være en udfordring for KS i udviklingen af en mere forpligtende konsultationsordning at have en holdning til fordelingen af rammetilskuddet mellem større bykommuner og udkantskommuner. Problemet mindskes dog af, at Norge i forvejen har et højt udligningsniveau.

Fordeling af retten til vækst

Et andet konfliktemne vedrører fordelingen af udgiftsrammen. Aftalerne sætter samlede rammer for kommunernes udgiftsvækst. Nogle kommuner oplever dog et større pres for udgiftsvækst end andre. Det skyldes ofte demografiske forhold som voksende børnetal mv. Disse kommuner kan godt være velhavende kommuner, som har råd til større udgifter, men de begrænses af den aftalte ramme for udgiftsvækst. Ideen er, at nogle kommuner skal indvilge i at give afkald på udgiftsvækst eller sætte deres udgifter ned, for at andre kan få lov at ekspandere. Det kan dog være svært at praktisere dette princip i praksis, og det kan give anledning til kritik fra de ekspanderende kommuner for manglende solidaritet fra kommuner uden et stort udgiftspres (interview Per Tærsebøl (K), borgmester Helsingør Kommune) – fx kommuner med afvandring. De kan dog argumentere,

at de netop har behov for at investere i faciliteter, der kan tiltrække nye borgere.

Finansiering af sociale udgifter

En yderligere diskussion drejer sig om, i hvor høj grad man ønsker, at staten skal refundere kommunernes udgifter til sociale overførsler, dvs. hvor høje refusionssatserne bør være. Der ligger også en potentiel konflikt i, at DUT-kompensationer fordeles ligesom bloktilskuddet. Det har været til ulempe for kommuner med en befolkningssammensætning, der giver anledning til mange udgifter. Her har KL dog været imod, at kompensationerne i højere grad skulle være målrettede til de kommuner, der har udgiftsbehovene, da dette er i modstrid med rammestyringen. Man har hellere villet give afkald på den yderste retfærdighed i fordelingen som pris for det lokale selvstyre, og man har argumenteret, at de kommuner, der har større udgifter på børneområdet, end de kompenseres for, ofte vinder på kompensationer på ældreområdet og vice versa; »hvad man taber på gyngerne, vinder man på karrusellerne«.

I nogle tilfælde rammer nye initiativer dog så skævt, at KL har talt imod dem. Et eksempel var regeringens ønske om at reducere refusionsraten for førtidspension. Dette ville ramme Lolland særligt hårdt, da mange førtidspensionister flytter til Lolland. En anden mulighed ved initiativer, der rammer skævt, er at justere på udligningssystemet – her kommer man dog ind i et felt, hvor KL's interessevaretagelse bliver vanskeligere.

Den seneste tilskuds- og udligningsreform indfører i højere grad sociale kriterier for fordelingen af bloktilskuddet, så konflikten burde blive mindre.

Holdningen til stramme aftaler

En yderligere konfliktlinje, som har fyldt meget i forbindelse med de allerseneste aftaler, vedrører villigheden til at indgå aftaler med stramme økonomiske rammer. Der er enighed om, at det er i kommunernes og KL's interesse at indgå en aftale, men nogle argumenterer, at aftaler ikke skal indgås for enhver pris (interview Erik Nielsen (A), borgmester i Rødovre Kommune, medlem af KL's bestyrelse). Denne konfliktlinje er ikke udelukkende partipolitisk, men den har en partipolitisk dimension.

Den partipolitiske dimension forstærkes ved manglende overholdelse af stramme aftaler, hvor det er særligt fristende for borgmestre fra oppositionen at argumentere, at manglende aftaleoverholdelse skyldes, at regeringen har dikteret for stramme rammer, mens borgmestre fra regeringspartierne kan irriteres over oppositions-borgmestrenes manglende solidaritet og vilje til at overholde de aftaler, der er indgået.

Det er vigtigt for KL at kunne skabe en fælles holdning på tværs af ovennævnte konfliktlinjer. Det er ligeledes vigtigt at kunne skabe afstand til den landspolitiske dagsorden og undgå partipolitisk politisering. Dette er især svært på de sidste to dimensioner; holdningen til finansiering af sociale udgifter og holdningen til stramme aftaler.

4.2.5 **Opsummering af erfaringer**

Aftalesystemet har i de seneste små 30 år været et centralt element i den statslige styring af kommunerne. Aftalerne indebærer, at kommunerne påtager sig ansvar for de tværgående udgiftspolitiske prioriteringer, samtidigt med at de løser pålagte opgaver. Til gengæld får de indflydelse på størrelsen af bloktilskuddet og på den sektorspecifikke regulering. Aftalesystemet er således et vigtigt redskab i den tværgående udgiftspolitiske styring i staten og i kommunerne. Samtidig er aftalesystemet et vigtigt element i »det samarbejdende folkestyre«. Det skaber konsensus hen over midten af dansk politik om muligheden for at løse de pålagte velfærdsopgaver inden for den ramme, regeringen fastsætter. Dette medvirker til at give mindretalsregeringer »ro på bagsmækken«.

KL har en helt central rolle med at sikre, at både stat og kommuner drager nytte af aftalerne. Organisationen skal skaffe sine medlemmer økonomiske rammer og frihedsgrader, der gør, at de kan overholde aftalen, og den skal sikre regeringen aftaleoverholdelse og politisk opbakning.

Dette forudsætter en stærk forankring af aftalerne i baglandet – primært ved inddragelse af borgmestrene og andre repræsentantskabsmedlemmer, men også ved at trække på den sagkundskab, der findes i kommunernes embedsværk. I dialogen med medlemmerne må KL balancere forskellige medlemsgruppers interesser – her er det fordelagtigt så vidt muligt at adskille emner, hvor kommunerne har forskellige interesser, fra emner med fælles interesser (Blom-Hansen 2002). Under selve aftaleforløbet er

der gode erfaringer med at have en lille politisk forhandlingsdelegation, sekunderet af embedsmænd, men det er vigtigt, at delegationen har en sikker fornemmelse af sin opbakning i bestyrelsen, og at bestyrelsen er inden for rækkevidde under forhandlingerne. Bestyrelsen har et stort ansvar for at undgå partipolitisk splittelse, da denne undergraver KL's troværdighed og indflydelse. I opfølgningen af aftalen må KL sikre et informationsniveau og en dialog, der gør, at alle kommuner er villige til at løse deres del af det fælles ansvar. KL må så vidt muligt forebygge anvendelsen af statslige sanktioner, som kan få medlemmerne til at tænke mere strategisk og gøre det sværere at opnå konsensus. Dette stiller store krav til organisationens ressourcer og til de politiske evner hos KL's ledelse.

Staten har dog også et stort ansvar for at få aftalestyringen til at fungere. Flere interviewpersoner peger på vigtigheden af, at der er en vis gensidighed i samarbejdet; staten har den endelige magt, men bør holde igen med sin magtanvendelse, så kommunernes repræsentanter kan føle ejerskab til samarbejdets resultater. Der er blandt borgmestrene en vis forståelse for, at staten lejlighedsvis må anvende sanktioner for at fremme respekten for samarbejdet. Umiddelbart foretrækker mange borgmestre individuelle sanktioner – men individuelle sanktioner må antages at give større incitamenter til strategisk budgettænkning i den enkelte kommune – og dermed reducere solidariteten i den kollektive aftaleoverholdelse. En enkelt amtsborgmester lufter tanken om en Hovedaftale mellem regeringen og de kommunale parter om vilkårene for aftalen, sanktioner mv., men vurderingen i KL og hos KL's borgmestre er, at KL ikke politisk vil kunne holde til at aftale, hvordan medlemmerne kan »straffes«.

4.3 Udfordringer og udviklingstendenser

4.3.1 Leverer aftalesystemet resultater?

Det argumenteredes ovenfor, at aftalesystemet leverer fordele til både staten (nærmere bestemt regeringen) og kommunerne. Regeringen får styring af udviklingen i de offentlige udgifter og politisk »ro på bagsmækken«, mens kommunerne får økonomisk og politisk råderum. Det er værd at undersøge, om aftalesystemet også i praksis har været i stand til at levere disse resultater.

Med hensyn til styringen af de offentlige udgifter er der blandede beviser for aftalesystemets succes. På den ene side har væksten i de kommunale udgifter i de senere år ligget noget højere end regeringens målsætning for væksten i de offentlige udgifter – og højere end det demografisk betingede udgiftspres (Lotz 2007, Finansministeriet 2006). Når man ser dette i sammenhæng med, at kommunerne har overskredet aftalerne i 15 ud af de 26 år, aftalesystemet har fungeret, kunne det tyde på, at aftalesystemet ikke længere leverer den ønskede styring af de offentlige udgifter (Lotz 2007).

På den anden side kan man ikke uden videre tage manglende målopfyldelse som udtryk for, at aftalesystemet ikke er det bedst egnede styringsmiddel; man må bedømme det i forhold til de resultater, der kunne opnås ved alternative styringsmidler. Jens Blom-Hansen har foretaget en sammenligning af den økonomiske styring af kommunerne i Danmark, Norge og Sverige i perioden 1980 til 1997. Han sammenligner regeringens planlagte udgiftsvækst i den kommunale sektor med den faktiske udgiftsvækst, og han når frem til, at der i Danmark er en væsentlig mindre afvigelse mellem den planlagte og faktiske udgiftsvækst end i Norge og Sverige. Den største afvigelse findes i Norge, hvor der i de fleste år har været en væsentlig højere udgiftsvækst end planlagt (Blom-Hansen 1998).

Det skal dog bemærkes, at Blom-Hansens undersøgelse retter sig mod perioden frem til 1997, mens den aktuelle kritik af aftalesystemets resultater angår årene siden 1997. Vi kan ikke inden for dette projekts rammer afgøre, om aftalesystemet også i de senere år har leveret bedre resultater end alternativet.

Med hensyn til at sikre politisk ro er det også svært at afgøre, om aftalesystemet leverer bedre resultater end alternativet. Det kan dog bemærkes, at der i de allerseneste år har udviklet sig et højt konfliktniveau og politisering af forholdet mellem stat og kommuner. I år gav kommunernes budgetlægning således anledning til strejker blandt de kommunalt ansatte, hvilket fik nogle – især socialdemokratiske – borgmestre til at undsige aftalen og beskyldte regeringen (Venstre og Konservative) for at have dikteret for stramme rammer for den kommunale økonomi. Konflikten, som fik stor mediedækning, fik statsminister Anders Fogh-Rasmussen til at udtale følgende *»Derfor er jeg nødt til at sige til kommunerne: Det her får et efterspil. Vi er nødt til at tage en meget alvorlig samtale med KL, om aftalesy-*

stemet kan fortsætte eller ej. Det giver kun mening for regeringen at indgå en aftale, hvis aftalen bliver loyalt overholdt» (Politiken, 23. september 2006).

Med hensyn til at give kommunerne politisk råderum og forebygge detailstyring af deres opgavevaretagelse er det også umuligt at vurdere aftalesystemets effekt inden for dette projekts rammer. Det er dog værd at bemærke, at der også i Danmark er tendens mod øget detailstyring, herunder regulering af kommunernes administrative processer (KL og Sundheds- og Indenrigsministeriet 2006), og der udstedes også i Danmark lovfæstede garantier til borgerne om den kommunale servicegarantier, som i nogle tilfælde følges op med øremærkede midler (fx behandlingsgaranti for kræft). Der kan også ses en tendens til, at aftalerne i højere grad benyttes til detailstyring på sektorområder. Dette har ikke mindst været tilfældet på sundhedsområdet. Derved reduceres amternes (nu regionernes) råderum for at tilrettelægge sundhedspolitikken ud fra betragtninger om helheden. Det er naturligt at landspolitikken vil være med til at sætte målsætningerne for den velfærdspolitiske opgaveløsning, men ifølge kommunale repræsentanter er det en udfordring at finde aggregerede styringsparametre, så regioner og kommunerne stadig har mulighed for at tilrettelægge opgaveløsningen ud fra egne faglige betragtninger; de statslige politikere bør med amtsborgmester Hans-Jørgen Holms ord ikke dykke ned i »maskinrummet« men bestræbe sig på at sætte mål, der er relevante for borgerne (interview med Hans Jørgen Holm, amtsborgmester i Vestsjællands Amt, medlem af Amtsrådsforeningens bestyrelse).

Med hensyn til at sikre kommunerne økonomisk råderum kan man se det som en succes for aftalesystemet, at det har muliggjort en realvækst i KL-kommunernes nettodriftsudgifter²⁵ på mellem 1,5 og 2%²⁶ fra midt i 1990'erne til 2004 (Lotz 2007). Dog kan man formode, at også borgernes forventninger til den kommunale service er steget i en tid, hvor den økonomiske realvækst i BNP har ligget på mellem 0,9 og 3,5%²⁷.

Nogle borgmestre har således en oplevelse af, at Folketingets politikere overbyder hinanden med løfter til borgerne om forbedret kommunale service, uden at de økonomiske rammer følger med. Det argumenteres også, at kommunernes råderum reduceres af garantier, mindste-standarder mv.: *»Hvis du bare skal følge demografien i Rødovre, så er det faktisk en*

vækst på over 0,2%, og det vil sige, at hvis vi skal sikre, at vi kan levere samme service, så skal vi skære ned nogle andre steder. Og hvis ikke det er på daginstitutionsområdet, og det er det jo så ikke, for der er også lavet nogle rammer for, hvordan det skal se ud, og folkeskoleområdet er det heller ikke, og ældreområdet er det heller ikke. Det er de tre store områder, så er det kun det tekniske område, kulturen og administrationen tilbage, - og i alle de år, jeg har været med, der har vi faktisk skåret så meget til nu, at det ikke kan dække de størrelser, der er tale om.» (Erik Nielsen (A), borgmester i Rødovre Kommune, medlem af KL's bestyrelse).

KL og Indenrigs- og Sundhedsministeriet har forsøgt at lave en systematisk vurdering af, hvordan kommunernes økonomiske handlerum har udviklet sig i perioden fra 2000 og 2006. De ser forskelle i kommunernes udgiftsniveauer pr. borger i målgruppen for henholdsvis dagpasning, undervisning og ældrepleje som indikator for økonomisk handlerum og udnyttelse heraf, idet disse forskelle indikerer, at kommunerne selv bestemmer, hvor højt udgiftsområdet prioriteres. Også variation i kommunernes skatteudskrivning ses som indikation på økonomisk handlerum. Resultatet af denne undersøgelse er, at der er stigende variation i kommunernes udgifter til undervisning og ældrepleje, og at variationen i udgifter til børnepasning er konstant. Med hensyn til den samlede beskatning var der relativ stor difference mellem det højeste og laveste skatteniveau²⁸, om end mange kommuner befinder sig inden for et relativt ens skatteniveau. Alt i alt vurderes det, at der er rum for lokal vægtning af serviceudgifter og skat, og at kommunerne anvender dette handlerum (KL og Sundheds- og Indenrigsministeriet 2006.) Det skal dog bemærkes, at undersøgelsen ikke korrigerer variationen i udgiftsniveauet på de enkelte områder for variation i kommunernes samlede økonomiske formåen.

Det er således heller ikke muligt, inden for projektets rammer, at komme med en endelig vurdering af, om aftalesystemet er i stand til at levere økonomisk råderum til kommunerne.

Der har i de senere år været nogen kritik af, at aftalesystemet ikke længere leverer de ønskede resultater. Vore interviewpersoner vurderer dog overvejende, at aftalesystemet stadig er en bedre model for styring af den kommunale økonomi end noget alternativ, man kan forestille sig.

4.3.2 Udfordringer i forbindelse med kommunalreformen

Det seneste års aftale har i særlig grad været omgærdet af konflikt.

Allerede ved indgåelsen af aftalen skete det usædvanlige, at KL's bestyrelse afviste et udkast til en færdig aftale. Forhandlingsdelegationen blev sendt tilbage til Finansministeriet, hvor man aftalte nogle justeringer, og senere samme dag kunne man indgå en aftale. Justeringerne drejede sig om at øge kommunernes frihedsgrader til at disponere over deres midler.²⁹

Under kommunernes budgetlægning i starten af september lød der kritik fra mange kommuner (herunder også fra borgerlige borgmestre) af, at aftalen var for stram, og at de i for ringe grad blev kompenseret over bloktilskuddet for de nye opgaver, de skulle overtage fra amterne i forbindelse med kommunalreformen. Midt i september erkendte regeringen, at compensationen for overtagelsen af amternes sociale opgaver var for lav, og indvilgede i at give yderligere op til 424 mio.kr. i bloktilskud i 2007. Kritikken fra kommunerne for stramme økonomiske rammer fortsatte dog. Der var sidst i september udsigt til, at kommunernes budgetter ville overskride den aftalte ramme med knap 1 mia.kr. Samtidigt opstod der strejker på en række kommunale institutioner, som stod til at blive ramt af besparelser, og en række – især socialdemokratiske – borgmestre skød skylden på regeringen, som de mente havde dikteret en for stram ramme. Oppositionen i Folketinget greb lejligheden til at bakke om kommunernes kritik og fremstille regeringen som en »antivelfærdsregering«. Retorikken blev optrappet i medierne i et par uger i slutningen af september, hvor nogle kommuner truede med at ignorere aftalen, og Indenrigs- og sundhedsministeren bl.a. beskyldte kommunalpolitikere for at spille »hasard med det lokale demokrati« (Berlingske Tidende, 23. september).

På KL's repræsentantskabsmøde d. 28. september besluttede et flertal af borgmestrene dog, at man ville finde de besparelser i de kommunale budgetter, som der skulle til for at overholde aftalen, og 26. oktober var man nået så vidt, at KL og regeringen kunne blive enige om, at aftalen var overholdt.

Det konfliktfyldte forløb gav anledning til en del spekulation om, at aftalesystemet var i krise, og nogle borgmestre begyndte at sætte spørgsmålstegn ved, om det fortsat er hensigtsmæssigt for kommunerne at lade KL forhandle for dem under ét (se fx Jyllandsposten d. 3. oktober 2006).

Der må dog peges på en række faktorer i forbindelse med kommunalreformen, som gjorde kommunernes budgetlægning særlig vanskelig i år.

For det første medførte kommunalreformen, at en række opgaver blev overført fra amter til kommuner. Dette gav anledning til et stort og kompliceret regnestykke, som var svært at overskue både på centralt niveau og i de nye kommuners budgetlægning. Der har i forbindelse hermed lydt kritik af regeringen for ikke i højere grad at ville indføje klausuler i aftalen om, at man senere kunne foretage opfølgende beregninger på konsekvenserne af opgaveoverflytningen (interview Per Tærsebøl (K), borgmester Helsingør Kommune).

For det andet krævede kommunesammenlægningen en harmonisering af servicestandarden i hver ny kommune. Dette medførte en krisestemning i de 'gamle' kommuner, hvor man måtte skære i servicestandarden, mens de, der oplevede højere servicestandarder, ikke gjorde opmærksom på sig selv.

For det tredje blev kommunalreformen ledsaget af en tilskuds- og udligningsreform, som betyder, at nogle forholdsvis velstående kommuner må afgive flere penge til mindre velstående landkommuner. Dette kræver besparelser i nogle af de mere velstående kommuner.

Samtidig har man i år været i den ekstraordinære situation, at staten har et stort overskud, samtidigt med at regeringen ønsker at føre en stram økonomisk politik i kommunerne, bl.a. for at undgå overophedning og at kommunalreformen skal føre til et generelt udgiftsløft. Finansministeren blev således citeret for, at Danmark for de 80 mia.kr. i statskassen »kan købe hele verden«. Dette virkede ikke befordrende for kommunalpolitikernes villighed til at påtage sig ansvar for besparelser over for borgerne.

Man kan således ikke nødvendigvis tage årets konfliktfyldte forløb som udtryk for en generel krise i aftalestyringen.

4.3.3 **Forventninger til fremtiden efter kommunalreformen**

Med strukturreformen er der skabt 98 større kommuner. Vore interviewpersoner ser både farer og muligheder i den situation. Set med de optimistiske briller, for KL og aftalesystemet, kan man forvente, at de 98 kommuner vil have nemmere ved at koordinere deres interessevaretagelse. Der vil være mindre forskel på kommunernes vilkår, og det vil også være

nemmere at organisere dialogen blandt 98 medlemmer end blandt 271. De større kommuner vil i det hele taget have større gennemslagskraft over for regeringen. Dette rummer imidlertid også farer for KL, som, set med de pessimistiske briller, kan frygte, at de større kommuner i højere grad vil vurdere, at de »kan selv« og gå uden om det kollektive interessevaretagelsessystem direkte til Folketinget og regeringen (interview Bjørn Dahl (V), borgmester Roskilde Kommune, medlem af KL's bestyrelse). Det vil også i det enkelte regionale område være nemmere at koordinere varetagelsen af regionale interesser mellem borgmestre og folketingsmedlemmer valgt i området, og man kan således muligvis forvente mere regionalt baseret lobbyisme (interview Tommy Dinesen (SF), borgmester i Kalundborg Kommune).

I bredere forstand ser – forskellige af – vore interviewpersoner farer for aftalesystemet i:

- 1) tendensen til, at centrale politikere i højere grad ønsker ens standarder i hele landet, og at Folketingets politikere oftere reagerer på enkeltsager med ny detailregulering af kommunerne
- 2) manglende opfølgning og overholdelse af aftalerne
- 3) stramme rammer på både udgiftsvækst og skatteudskrivning og manglende fleksibilitet fra regeringens side i en for kommunerne vanskelig overgangstid
- 4) manglende vilje til at bakke op om indgåede aftaler og politisering af, om der er tale om en aftale eller diktat fra regeringen
- 5) at det bliver sværere for KL's politikere at holde en armslængde til den landspolitiske dagsorden; dette vil svække KL's evne til at optræde som konsensusorganisation og dermed organisationens indflydelse.

De ser imidlertid også positive tendenser. Særligt fremhæves, at der i de seneste år i højere grad er givet mulighed for at foretage efterberegninger, i tilfælde hvor forudsætningerne for kommunernes økonomi har været usikre (interview Erik Nielsen (A), borgmester i Rødovre Kommune, medlem af KL's bestyrelse).

Overordnet set, møder vi overvejende en forventning om, at aftalesystemet vil fortsætte med løbende justeringer – som det har gjort de sidste ca. 30 år.

4.3.4 Tendenser i de seneste aftaler

Som beskrevet ovenfor, står aftalesystemet over for nogle udfordringer og en ny situation givet af kommunalreformen. Set fra regeringens side er den manglende overholdelse af de økonomiske rammer et problem. Regeringen har desuden et stort ønske om at skabe bedre incitamentter til effektiv opgaveløsning i kommunerne. Set fra kommunernes side er tendensen mod øget statslig detailstyring et problem, og man føler sig under pres af Folketingspolitikernes stigende ambitioner på kommunernes vegne. Et vigtigt mål med kommunalreformen var, at de nye større kommuner skulle være i stand til at løse opgaverne mere selvstændigt og økonomisk effektivt. Dette blev i økonomiaftalen for 2006 fra 2005 fulgt op med en aftale om nye principper for den fremtidige dialog:

Boks Hovedprincipper for den fremtidige dialog

4.1

- 1) Fastholdelse af en tæt løbende dialog mellem regeringen og KL, herunder at den statslige styring af kommunernes økonomi tager afsæt i princippet om, at de økonomiske rammer aftales for kommunerne under ét.
- 2) Aftaler om den kommunale skatteudskrivning skal overholdes.
- 3) Overholdelse af de udgiftspolitiske målsætninger og aftaler.
- 4) Den offentlige sektor har en forpligtelse til løbende at sikre den bedst mulige resourceudnyttelse og dokumentere opgaveløsningens effekt, kvalitet og resourceforbrug.
- 5) Den statslige styring af kommunerne skal baseres på mål- og rammestyring og fastholdelse af kommunalbestyrelsens ansvar for prioritering og opgaveløsning.
- 6) Der skal være metodefrihed til at finde lokale løsninger, hvor hensyn til den enkelte eller væsentlige samfundsinteresser ikke taler mod.
- 7) Der skal være overensstemmelse mellem de aftalte udgiftsrammer og regeringens og kommunernes tilkendegivelser om den kommunale service.

Kilde: Finansministeriet 2005 (Aftalen for 2006).

Der lægges således dels vægt på forbedring af aftaleoverholdelsen og på kommunernes forpligtelse til at effektivisere og dokumentere deres opgaveløsning, dels pointeres det, at den statslige styring skal baseres på mål- og rammestyring, at kommunerne skal have råderum til at vælge egne

metoder, og at der skal være overensstemmelse mellem målsætninger og midler.

I aftalen for 2007 aftales en række konkrete initiativer, som bl.a. indebærer større brug af mål- og rammeaftaler på sektorspecifikke delområder, udvikling af mekanismer til overholdelse af rammerne og mere dokumentation af den kommunale opgaveløsning (Finansministeriet 2006).

Der igangsættes i forlængelse af aftalen for 2006 et »dialogprojekt« mellem staten og KL om det kommunale selvstyres udvikling. Det har bl.a. ført til udvikling af et sæt principper for god mål- og rammestyring.

Boks Principper for god mål- og rammestyring

4.2

- Styringen skal have fokus på klare mål, som sikrer kommunerne den fornødne metodefrihed.
- De opstillede mål skal være karakteriseret ved, at de er
 - relevante for borgerne
 - målbare og operationaliserbare
 - fokuseret på resultater og effekter
 - entydige og uden unødigt kompleksitet.
- Der kan anvendes aftaler til fastsættelse af mål på delområder, evt. opfølgning på overordnede mål i den årlige økonomiaftale eller i lovgivning.
- Styringen af kommunerne kan på delområder baseres på aftaler med flerårigt sigte for endelig målopfyldelse.
- Aftaler, der vedrører mål med et flerårigt sigte, bør indeholde delmål, således at målopfyldelsen løbende kan vurderes.
- Dokumentationsindsatsen indrettes, så der løbende kan følges op på udviklingen frem mod indfrielse af de fastsatte mål.
- Metoder til dokumentation skal være entydige og sikre mulighed for at sammenligne målopfyldelse på tværs samt vurdere samlet målopfyldelse for kommunerne under ét.
- Der skal være enighed og troværdighed om opfølgning på mål og konsekvenser ved manglende målopfyldelse.

Kilde: KL og Sundheds- og Indenrigsministeriet 2006

Der synes således at være en bevægelse i retning af, at der lægges større vægt på at bruge aftalesystemet til sektorspecifik styring i form af mål- og rammeaftaler. Man kan således argumentere, at »vægten« i aftalesystemet flyttes fra at handle primært om de overordnede udgiftspolitiske rammer til, at aftalerne også handler om sektorspecifik styring med det formål at skabe incitamenter til effektivisering og bedre dokumentation af kommunernes opgavevaretagelse.

4.3.5 Opsummering af udfordring og udviklingstendenser

Vi har hos vore interviewpersoner generelt mødt en opfattelse af, at aftalesystemet er et velegnet styresystem, og at det vil overleve tidens udfordringer og de omvæltninger, der sker i forbindelse med kommunalreformen. Dette var vel også at forvente, givet at vi primært har talt med personer, som har politiske og organisatoriske interesser i systemets fortsættelse. Der er dog også nogle, der mener, at aftalesystemet er i krise.

For det første kritiseres, at kommunerne er for dårlige til at overholde aftalerne i de senere år (Lotz 2007). Det kan skyldes, at de seneste regeringer har været for uvillige til at anvende sanktioner, som kan være politisk omkostningsfulde for regeringen. Derfor slækkes kommunernes respekt for aftalerne. En anden begrundelse kan være, at det er svært for kommunalpolitikere at forklare borgerne nødvendigheden af at spare på den kommunale service, når der er vækst i økonomien og penge i kommunekassen.

For det andet har aftalesystemet ikke været i stand til at skaffe regeringen politisk »ro på bagsmækken« i det seneste års aftaleforløb. Det kan skyldes, at regeringen – med et sikkert flertal bag sig – har været for lidt kompromisvillig i de seneste forhandlinger, eller at oppositionen har overskredet normen om at holde »armslængde« mellem kommuneforhandlingerne og den landspolitiske dagsorden. Det skal dog bemærkes, at der har været tale om særligt vanskelige forhandlinger i forbindelse med overgangen til en ny kommunal struktur og en ny tilskuds- og udligningsordning.

For det tredje oplever kommunerne, at landspolitikerne i mindre grad respekterer forskellige standarder rundt om i landet og oftere griber til lovgivning som reaktion på enkeltsager eller for at sikre sektorpolitiske mål. De oplever også, at forventningerne til den kommunale service stiger, samtidigt med at der føres en stram økonomisk politik over for kommunerne. Nogle kommunalpolitikere mener, at man under disse vilkår hellere skal afslå at indgå en aftale og i stedet appellere til borgerne. Den brede vurdering er dog, at kommunerne stadig er bedre stillet ved at indgå aftaler end ved at risikere en ensidig styring fra staten.

Vore interviewpersoners forventninger til virkeligheden efter kommunalreformen er, at kommunerne på den ene side vil få større gennemslagskraft og nemmere ved at koordinere deres interessevaretagelse. På den anden side ser de en fare for, at de nye større kommuner i højere grad vil

vælge at varetage deres interesser direkte over for staten uden om den kollektive interessevaretagelse.

Aftalesystemet er en institution, som er i bestandig bevægelse og hele tiden tilpasses dagens politiske dagsorden. I øjeblikket er tendensen, at aftalestyringen ikke bare bruges til at kontrollere den overordnede udgiftsudvikling. Denne styres stadigt strammere af regeringens krav om skattestop og lav udgiftsvækst, og udviklingen synes at gå i retning af, at kommunernes frihed til at prioritere skat og service indskrænkes. At dømme efter de seneste aftaler kommer samarbejdet mellem staten og kommunerne i højere grad til at handle om mål- og rammestyning på sektorområder og dokumentation af kommunernes opgavevaretagelse.

4.4 **Opsummering og overførsel til Norge**

Budgetsamarbejdet og de årlige aftaler har siden slutningen af 1970'erne stået centralt i statens styring af kommunerne i Danmark. Samarbejdet er over årene udviklet til en institution – et aftalesystem – med faste deltagere, procedurer og et stabilt indhold i aftalerne. Samtidigt har aftalesystemet været i bestandig bevægelse og er løbende tilpasset de temaer, som har stået centralt på den politiske dagsorden. Oprindeligt var det dominerende rationale bag aftalesystemet behovet for at styre de kommunale udgifter i overensstemmelse med den makroøkonomiske politik uden at gribe til lovregulering af skatteudskrivning, likviditet mv., som ville undergrave det lokale selvstyre. De økonomiske rammer er stadig centrale i aftalerne, men i løbet af 1990'erne kom de sektorpolitiske målsætninger også til at fylde meget. I de seneste år har dialogen mellem regeringen og KL ikke mindst drejet sig om at udvikle metoder til mål- og rammestyning og dokumentation af kommunernes opgavevaretagelse på delområder.

Aftalesystemet er en magtbase for KL, og det er vigtigt for organisationen at arbejde for, at både staten (dvs. primært regeringen) og kommunerne ser fordele ved at fortsætte samarbejdet. Regeringen skal opleve, at aftalesystemet giver styr på de kommunale udgifter, og at der følges op på sektorpolitiske mål i kommunerne. Kommunerne skal opleve, at aftalesystemet giver dem indflydelse og forebygger overdreven detailstyring, og at

de statslige ambitioner på det kommunale område står i forhold til de midler, der står til rådighed.

KL's legitimitet og forhandlingsstyrke afhænger af en stærk forankring i det kommunale bagland. Denne sikres ved, at aftalen indgås af KL's bestyrelse, og ved at de menige medlemmer inddrages i en proces op til indgåelse af en aftale. Borgmesterinterview, repræsentantskabsmøder og mere uformelle kontakter til politikere og embedsmænd i kommunerne er vigtige elementer i denne proces. Det er også vigtigt for KL's værdi som forhandlingspartner for staten, at der følges op på aftalerne. Information til medlemmerne om aftalerne, indsamling af information fra kommunerne om opfølgningen, råd og vejledning, udsendelse af nøgletal og moralske appeller om solidaritet og forebyggelse af statslig indgriben er virkemidler i KL's arbejde for at sikre opfølgning.

Det er vigtigt for KL's troværdighed og indflydelse, at man er i stand til at formulere fælles interesser mellem kommunerne og bygge bro over eventuelle interessekonflikter. Især er det vigtigt at holde en vis afstand til den partipolitiske dagsorden i Folketinget og fremstå i konsensus som hele kommunesektorens repræsentant.

4.4.1 **Sammenligning af konsultationsordningen og aftalesystemet**

Det forekommer oplagt, at KS kan lære af KL med hensyn til at opbygge et mere gensidigt forhold til staten med konfliktløsningsmekanismer og evt. brede rammeaftaler for kommuneøkonomien. Der synes også at være meget at lære af KL med hensyn til at forankre »konsultationsmandatet« og skabe mekanismer til opfølgning. Det er dog også værd at være opmærksom på de forskelle, der er mellem aftalesystemet og konsultationsordningen og mellem de rammebetingelser der gives af den danske og norske kommunesektor og stat.

Forskelle på aftalesystemet og konsultationsordningen

Hovedtemaet for de danske aftaler er de overordnede økonomiske rammer for kommunernes økonomi; rammer for skatteudskrivning, udgiftsvækst og låneadgang – og fastsættelse af statens bloktilskud som 'buffer' for bl.a. konjunkturmæssige påvirkninger af kommuneøkonomien. Der

findes et særligt system for udregning af kompensationer for nye opgaver (DUT) – de indgår dog også som forudsætninger for den endelige aftale. Aftalerne sætter rammer for kommunernes budgetlægning, og overskridelse af aftalerne kan medføre økonomiske sanktioner (fx reduktion af statens bloktilskud). Kommunerne interesserer sig især for aftalerne pga. den betydning, de har for deres økonomi. De sektorspecifikke aftaleelementer opfattes som mindre forpligtende, om end tendensen går i retning af tættere aftalestyring også på sektorområder.

I den norske konsultationsordning er det p.t. ikke på dagsordenen at aftale rammer for kommunernes samlede økonomi. De vigtigste elementer er et system for beregning af omkostninger ved reformer og bilaterale aftaler med fagdepartementer. Der opnås således enighed om nogle elementer af den kommunale økonomi – men på andre punkter oplever kommunesektoren stadig ensidighed fra statens side. Konsultationsordningen forpligtiger ikke kommunerne på målbare mål og rammer, og staten anvender ikke eksplicitte sanktioner for manglende målopfyldelse.

Forskelle på baggrunden

Forskellene på de to ordninger må ses på baggrund af den historiske baggrund og organisatoriske kontekst.

1. Det danske aftalesystem blev født i en periode, hvor landet økonomisk »stod på afgrundens rand«, og det var nødvendigt at styrke styringen af de offentlige udgifter. Den makroøkonomiske styring er stadig et vigtigt rationale for aftalesystemet.

Baggrunden for den norske konsultationsordning er snarere et ønske om at skabe en klarere ansvarsfordeling mellem stat og kommuner, give større lokale frihedsgrader og forbedre legitimiteten af den statslige styring og informationen om kommunernes opgaveløsning.

2. At staten valgte at styre de kommunale udgifter gennem aftaler i Danmark, må ses på baggrund af, at kommunerne har fri skatteudskrivningsret, og statens tilskud til kommunerne primært ydes som bloktilskud. Aftalerne var (og er) et alternativ til at regulere kommunernes økonomi ved lovgivning, øremærkede puljer mv.

I Norge har staten mange andre måder at styre den kommunale økonomi på. Staten styrer ved fastsættelse af skattesatsen, rammetilskud og øremærkede tilskud mv.

3. I Danmark spiller Finansministeriet sammen med Indenrigs- og Sundhedsministeriet en hovedrolle i aftalesystemet. Ministeriet fungerer som tredjepart i forhandlinger mellem sektorministerier og KL. Det har fælles interesser med sektorministerier om at begrænse statens bloktilskud – men også med kommunernes 'udgiftsvogtere' om at undgå udgiftsdrivende regulering. Finansministeriets evne til at spille denne rolle skal ses i lyset af Danmarks økonomiske historie og medlemskab af EU. Finanspolitikken (herunder den offentlige udgiftspolitik) er gradvist blevet det eneste generelt virkende styringsmiddel i den økonomiske politik (Mau Pedersen 1998). Det giver Finansministeriet en meget central rolle i den danske stat. I forlængelse heraf er det værd at bemærke, at Folketingets Finansudvalg har bemyndigelse til at foretage foreløbige bevillinger på Folketingets vegne. Derfor kan man allerede i Folketingets sommerferie vedtage kommunernes bloktilskud for det næste år, så kommunernes økonomiske forudsætninger er kendt, når de skal lægge budget i perioden fra juli til oktober.

I Norge synes Finansministeriet ikke at have helt samme centrale position som i Danmark. Sektorministerierne er stærke og har gode kontakter til sektorforvaltningerne i kommunerne (Tranvik og Fimreite 2006). Den norske stat beskrives som en mere »fragmenteret stat«. Der synes heller ikke at være tradition for, at Finansudvalget kan træffe afgørelse om kommunernes rammetilskud på vegne af Stortinget.

Forskelle på kommunerne

Med hensyn til forankringen af aftalerne er det også relevant at hæfte sig ved forskelle på KS' og KL's medlemmer.

1. De danske kommuner er større og mere homogene end de norske, og afstandene er ikke så store i Danmark. Dette gør det givetvis nemmere at koordinere interessevaretagelsen og formulere fælles interesser. Samtidigt har kommunerne større kapacitet til at tilvejebringe og fordøje in-

formation, der gør det klart, hvilken betydning aftalen har for den enkelte kommune.

2. De danske borgmestre har større magt end de norske ordførere. Borgmesteren er formand for kommunens økonomiudvalg og leder af kommunens administration. Borgmesteren har således både politisk ansvar for at imødekomme borgernes ønsker om kommunal service – og ansvar for at afveje sektorinteresser og få budgettet til at passe. Borgmestrene er således de centrale personer at inddrage, når aftalen skal forankres og implementeres.

I Norge er den ansatte rådmænd leder af kommunens administration. Det synes således i højere grad nødvendigt også at have rådmændenes opbakning i konsultationsprocessen. Desuden synes der at være større bekymring om at sikre forankringen af konsultationsordningen dybere i kommunen end hos ordføreren og rådmændene. I Danmark findes ingen formelle procedurer for inddragelse af kommunalbestyrelsen i opbygningen af KL's forhandlingsposition.

3. De danske kommuner og amtskommuner (nu regioner) er organiseret i hver deres forening; KL og Amtsrådsforeningen (nu Danske Regioner). Hver forening har således et mere homogent bagland, hvilket muligvis gør interessekoordineringen nemmere.

Tegn på konvergens og divergens

Det danske aftalesystem drejer sig om brede budgetaftaler. Finansministeriet har formandskabet, og aftalerne ses ikke mindst som et middel til at styrke den tværgående økonomiske styring i stat og kommuner og sørge for makroøkonomisk styring af de selvstændige danske kommuner. Den norske konsultationsordning er primært et middel til at åbne større enighed om fakta grundlaget og en klarere arbejds- og ansvarsdeling mellem stat og kommuner. Den makroøkonomiske styring varetages på anden vis, og der indgås kun aftaler på bilateral basis med sektorministerier.

Man kan argumentere, at der er visse tegn på konvergens mellem de to ordninger, idet de danske aftaler i højere grad kommer til at dreje sig om sektorspecifik styring, i takt med at kommunernes skattemæssige frihed

indskrænkes. I Norge kan det, at man overhovedet udvikler en konsultationsordning, ses som et skridt mod at styrke det tværgående element i den ellers »fragmenterede« stat.

Der er dog også udviklingstræk, der peger i hver sin retning. Med den danske kommunalreform skabes endnu større kommuner, som i endnu højere grad vil være i stand til at udvikle egne metoder inden for en mål- og rammestyling, og regeringens ønske om at anvende mål- og rammestyling på delområder skal ikke kun ses ud fra sektorpolitiske målsætninger; ønsket om effektivisering af den kommunale opgaveløsning er også afgørende. I Norge synes emnet større kommuner, til hvilke der kan stilles større effektiviseringskrav, ikke at stå på dagsordenen p.t.

4.4.2 **Kan KS lære af KL?**

På trods af de beskrevne forskelle på de to ordninger og deres rammebetingelser synes det at være muligt at overføre nogle erfaringer fra Danmark til Norge. I det følgende diskuteres, hvordan man kunne bruge danske erfaringer i arbejdet med 1) at forbedre inddragelsen af medlemmerne i formuleringen af KS' position i konsultationerne (»konsultationsmandatet«), 2) sikre en bedre opfølgning af konsultationsresultaterne i kommunerne og 3) bringe mere gensidighed ind i forholdet til staten.

Inddragelse af medlemmerne i formulering af »konsultationsmandatet«

Med hensyn til spørgsmålet om, hvilke arenaer der kan bruges til at inddrage medlemmerne, synes det at være muligt at hente inspiration i den måde, der bygges op til forhandlingerne på i Danmark.

KL har gode erfaringer med borgmesterinterview; dvs. møder mellem KL's embedsmænd og ca. 10 borgmestre fra samme region. Møderne varer 2-3 timer og afvikles på baggrund af en interviewguide, som forberedes af KL. Denne mødeform giver mulighed for, at alle kan komme til orde, samtidigt med at borgmestrenes tidsforbrug er begrænset. Temaerne er på forhånd afgrænset og defineret i en interviewguide. Denne mødeform synes at være et godt svar på de norske ordføreres ønske om i højere grad at blive inddraget i en dialog forud for konsultationerne. Den tager også højde for, at de ikke ønsker at bruge tid på yderligere konferencer, og at de synes, at

diskussionerne på strategikonferencerne er for omfattende og vage. Ulempen er givetvis, at det er en ressourcekrævende procedure for KS i et land med over 400 kommuner. En anden faktor at tage højde for er, at ordførerne i Norge muligvis har sværere ved at optræde som både politisk og administrativ repræsentant for kommunerne. Det er således muligt, at man må invitere rådmændene med til disse møder – eller holde lignende møder for rådmænd.

Repræsentantskabsmøderne er et yderligere forum for diskussion af KL's forhandlingsstrategi. Repræsentantskabet består af de 98 borgmestre og ca. 20 supplerende medlemmer. Inden kommunalreformen havde man et kontaktråd med repræsentanter for kommuneforeningerne og de politiske partier. KS' Landsstyre kunne umiddelbart være det organ i KS, der minder mest om repræsentantskabet. Det skal dog bemærkes, at KL's kontaktråd/repræsentantskab er rådgivende i forhold til KL's bestyrelse. Det har således været vigtigt for KL's bestyrelse, at de meldinger, de får på repræsentantskabsmøderne, kun er rådgivende. Da KS ikke har et organ, der svarer til KL's repræsentantskab, vil det sandsynligvis være et omkostningsfuldt tiltag at etablere ét. En anden mulighed kunne være at give KS' fylkesledd en mere eksplicit rolle i opbygningen af forhandlingspositionen og implementeringen af resultaterne. Det minder om den rolle, som KL's kommuneforeninger har spillet. Kontaktrådet bestod af primært repræsentanter for kommuneforeningerne. Ifølge Mau Pedersen (1998) har kommuneforeningerne også fungeret som egnede fora for uformel 'benchmarking' og udveksling af erfaringer decentralt. En fordel ved at inddrage fylkesstyrene kunne være, at man øger konsultationernes legitimitet hos de kommuner, som er skeptiske over for samarbejdet mellem en rød/grøn regering og et rødt Sentralstyre centralt i Oslo.

I Danmark er det KL's bestyrelse, der indgår aftalen. Bestyrelsen udarbejder en forhandlingsstrategi, den konsulteres undervejs i forhandlingerne, og den skal godkende den endelige aftale. I Norge synes det også umiddelbart oplagt at forankre konsultationerne mere i Sentralstyret. De fleste af de adspurgte ordførere er helt eller delvist enige i, at det er en god idé – heraf er 41% helt enige. I Danmark er det vigtigt, at KL's bestyrelse er i stand til at optræde i konsensus og holde en vis afstand til den partipo-

litiske dagsorden i Folketinget. Det synes også at være en forudsætning for en stærkere inddragelse af Sentralstyret, at det kan optræde i konsensus.

Et af de indtryk, som står tilbage fra undersøgelsen af de norske erfaringer med konsultationsordningen, er, at der er begrænset viden om konsultationerne, og at konsultationsordningen ikke står så centralt i de kommunale politikeres opmærksomhed. KS ser det som en udfordring at forankre konsultationsordningen dybere i kommunerne end blandt ordførere og rådmænd.

Vores indtryk fra interview med danske borgmestre er, at det emne, der særligt samler opmærksomheden, er de økonomiske rammer for kommunernes opgaveløsning til næste år. Det er også interessant at diskutere andre emner – men gerne i relation til de økonomiske konsekvenser. Denne erfaring kunne pege på, at den bedste måde at skærpe opmærksomheden om konsultationerne på, er ved at klargøre koblingen mellem kommunernes forpligtelser over for staten i den enkelte aftale og de økonomiske rammer, staten giver for at løfte forpligtelserne. Dette indebærer dog, så længe konsultationerne handler om bilaterale aftaler, en risiko for, at fokus fastholdes på de økonomiske konsekvenser af disse enkelte aftaler, og at det kan blive svært for KS at bygge bro over sociale, politiske og økonomiske skel mellem kommunerne. Det vurderes, at en bredere intentionsaftale med samlede rammer for den kommunale økonomi – og forpligtelser for kommunerne til at overholde disse – ville få kommunerne til at ofre emnet mere opmærksomhed. Det bør dog også bemærkes, at der heller ikke i Danmark sker en formel inddragelse af byrådet i forankringsprocessen op til de årlige aftaleforhandlinger.

Opfølgning på konsultationsresultater

Med hensyn til, hvordan man skal sikre opfølgning og implementering af konsultationernes resultater i kommunerne, synes det at være lidt mere kompliceret at overføre erfaringer fra Danmark til Norge. I Danmark har KL og kommunerne primært fokus på, hvordan de kan koordinere overholdelsen af de samlede økonomiske rammer. Virkemidlerne til at sikre overholdelse af aftalerne er en blanding af dialog, information og trusler om statslige sanktioner. KL kommer med moralske appeller til kommunerne om at løfte deres del af det fælles ansvar. Repræsentantskabsmødet

i september er et forum, hvor det kan finde sted. KL kan også komme med vejledninger i, hvordan kommunerne bør tilpasse budgetterne, og man kan publicere nøgletal, der gør det mere synligt, hvilke kommuner der er i skyld i manglende aftaleoverholdelse. Man kan evt. også komme med uformelle henstillinger til enkelte kommuner om at finde besparelser i budgettet. Kommunerne kan også kommunikere indbyrdes og lægge pres på hinanden for at vise tilbageholdenhed. Samtidigt virker det som en konkret motiverende faktor, at staten har mulighed for at sanktionere kollektivt eller individuelt mod kommuner, der vurderes at være skyld i aftalebrud. De sektorspecifikke aftaleelementer opfattes ikke som lige så forpligtende, men der følges dog op fra KL's side, fx ved at udsende informationsmateriale til kommunerne om de forpligtelser, man har påtaget sig. Nogle gange foretager man også undersøgelser af, hvor langt kommunerne er nået med at opfylde en sektorspecifik aftaleforpligtelse. Hvis det kniber med at opfylde forpligtelsen, kan man give gode råd og vejledning, lave best practice-undersøgelser mv.

I Norge er det ikke på dagsordenen, at kommunerne skal overholde samlede økonomiske rammer for fx udgiftsvækst. Implementeringen af konsultationsresultater må således dreje sig om opfølgning på de bilaterale aftaler, der laves med sektorministerier (fagdepartementer). Taget i betragtning, at der i dag findes begrænset viden om konsultationsordningen og aftalerne i kommunerne, synes et første skridt i opfølgningen at være at højne informationsniveauet om aftalerne og de forpligtelser, der måtte følge heraf. Her kan man måske tage ved lære af KL, hvis fagudvalg står for informationsvirksomhed til kommunerne om de sektorspecifikke aftaleelementer. Det kan også være nyttigt for KS at foretage undersøgelser af, hvor langt kommunerne er nået med at følge op på aftalerne, og man kan udarbejde vejledninger, sprede information om 'best practice' mv. Det forekommer sandsynligt, at sådanne aktiviteter vil øge KS' værdi for staten som samarbejdspartner – men det er selvfølgelig også her, at man løber den største risiko for at blive opfattet som 'politimyndighed' af medlemmerne.

Blandt ordførerne er der opbakning til, at man bør invitere til dialog blandt medlemmerne om, hvordan man kan følge op. Vi har ikke data om, hvilke fora ordførerne mener, at denne dialog bør baseres på, men det fore-

kommer også her oplagt at pege på KS' fylkesledd. Denne dialog kan evt. få en mere forpligtende karakter, hvis man offentliggør nøgletal om, hvilke kommuner der er kommet hvor langt med at opfylde forpligtelserne. Mange ordførere synes også, at det er en god idé, hvis KS styrker indsatsen over for kommuner og fylkeskommuner, der har svært ved at følge op på aftalerne. Dette kunne ske ved i særlig grad at sikre, at de har adgang til vejledninger, best practice-beskrivelser mv. Man kunne evt. også forestille sig, at KS – eller måske fylkestyret – uformelt beder enkelte kommuner om at styrke deres indsats for at overholde en aftale for at undgå, at alle kommuner bliver underlagt løvbaseret detailstyring.

Hvad kan KS gøre for at gøre samarbejdet mere gensidigt?

Ovenfor blev der peget på, at KS kunne arbejde på at gøre samarbejdet mere gensidigt ved at fokusere på, hvilke ressourcer de har, og hvilke samarbejdsfordele de kan tilbyde staten. Vore danske interviewpersoner fremhæver især to fordele, som gør samarbejdet værdifuldt for regeringen; udgiftspolitisk styring og konsensus om kommunalpolitikken – »ro på bagsmækken«. I de seneste år har regeringen desuden gjort meget ud af at forbedre dokumentationen af kommunernes opgaveløsning og skabe modeller og incitamenter til effektivisering.

KL's mulighed for at tilbyde staten udgiftspolitisk styring hviler til dels på, at de danske kommuner lovmæssigt har større økonomiske frihedsgrader end de norske kommuner. De har fri skatteudskrivning og er i mindre grad afhængige af øremærkede midler. I Norge styres kommunernes udgiftsniveau gennem styring af deres skatteprocent, rammetilskud og øremærkede tilskud og kravet om balancerede budgetter. Der synes dog ikke at være samme grad af enighed om, hvordan styringen af kommunernes økonomi skal tage højde for konjunkturudsving. En strategi til at overtale staten til at indgå i en overordnet intentionsaftale om den kommunale økonomi kunne være at tilbyde et samarbejde om at sikre en stabil udgiftsvækst på en måde, der opleves som legitim af kommunerne. Denne strategi er dog vanskelig i den nuværende situation, hvor staten tilsyneladende ikke oplever det store behov for styrket udgiftsstyring, og kommunerne oplever, at den lave forudsigelighed i deres rammebetingelser gør det svært at styre deres udgiftsniveau.

KL's mulighed for at tilbyde regeringen konsensus i kommunalpolitikken hviler på, at KL er i stand til at fungere som en konsensusorganisation og holde en vis afstand til den partipolitiske dagsorden i Folketinget. Dette er ikke altid nemt. Muligheden for at skabe konsensus om udgiftspolitikken mellem stat og kommuner afhænger muligvis af en vis følelse af fælles ansvar for at holde afstand til den økonomiske 'afgrund'.

I Norge, som har en rig stat, kan det være vanskeligt også for KS at skabe konsensus om udgifterne i den kommunale sektor. Det må ganske vist også for den norske regering være en fordel at have et vist værn mod kritik fra den kommunale sektor. Dette er dog i særlig grad aktuelt i perioder, hvor regeringen er i mindretal i Stortinget. Muligheden for at tilbyde konsensus og give regeringen »ro på bagsmækken« synes således ikke at være et meget stærkt redskab for KS i arbejdet for at opnå mere gensidighed.

I de seneste år har regeringen i Danmark gjort særligt meget ud af at overkomme informationsasymmetri i forhold til opgaveløsningen i kommunerne og skabe incitamentter til effektivisering. De seneste aftaler indeholder således aftaler om at gå videre med mål- og rammestyring på sektorområder, og regeringen har for nylig oprettet et særligt statsligt evalueringsinstitut, der skal beskæftige sig med kommunernes opgaveløsning. Disse tiltag kan opfattes som øget statslig kontrol og vække modstand i kommunerne, og det er således en fordel for regeringen at kunne indføre dem i samarbejde med KL. KL kan drage fordel ved samarbejdet, hvis mål- og rammestyring og dokumentation af opgaveløsningen bliver et alternativ til regelstyring. I Norge kunne det også være en mulighed for KS at påtage sig øget ansvar for dokumentation af kommunernes opgaveløsning og for at skabe modeller for mål- og rammestyring og andre former for incitamentsstyring, hvis denne form for styring kan træde i stedet for regelstyring. Strategien indebærer dog den risiko, at KS i for høj grad indtræder i en myndighedsrolle over for medlemmerne, og at medlemmerne opfatter de nye styringsmodeller som en ny form for detailstyring, der ikke er bedre end regelstyring.

5 Forslag til tiltag og strategier

I dette kapitel diskuteres de udfordringer, som KS står overfor i udviklingen af en mere forpligtende konsultationsordning. Der er næppe tvivl om, at en mere forpligtende konsultationsordning er attraktiv set ud fra KS' egne organisatoriske interesser. Kollektive forhandlinger mellem stat og kommunesektoren vil give KS en central rolle i den norske velfærdsstat, hvis man skal dømme ud fra erfaringerne fra Danmark; KL, som formidler det danske aftalesystem, har i øjeblikket en rolle og en indflydelse, som kan få politologiske eksperter til at spørge, om de mon udgør den »fjerde statsmagt«? (Blom-Hansen 2002). Spørgsmålet er, om KS kan overbevise sin modpart i staten og sine medlemmer om, at de også har interesse i at udvikle en mere forpligtende konsultationsordning, og hvilke tiltag og strategier KS kan bruge for at bidrage til udviklingen af denne ordning. Vi skal således besvare følgende spørgsmål:

1. Ønsker KS' medlemmer en mere forpligtende konsultationsordning?
2. Hvilke eksisterende og evt. nye arenaer kan bruges til at forbedre forankringen af KS' »konsultationsmandat«³⁰?
3. Hvilke tiltag kan sikre en bedre opfølgning af konsultationsresultaterne i kommunerne?
4. Hvilke strategier kan KS forfølge for at bringe mere gensidighed ind i forholdet til staten?

Besvarelsen tager form af en række forslag til tiltag og strategier og diskussion af fordele og ulemper ved disse. Det er ikke vores tanke, at KS skal implementere alle disse tiltag. De er ment som oplæg til debat.

5.1 Ønsker KS' medlemmer en forpligtende konsultationsordning?

At dømme efter vores undersøgelse har KS opbakning blandt sine medlemmer til at arbejde videre med udviklingen af en forpligtende konsultationsordning, om end emnet ikke synes at være højt prioriteret i kommunerne, hvis man tager den lave svarprocent i betragtning. Kommunerne ønsker, at konsultationerne skal handle om både faktagrundlaget, finansiering af reformer, en bredere intentionsaftale om det kommunaløkonomiske oplæg og sektorspecifikke aftaler. De fleste af dem, der har besvaret vores spørgeskema, føler sig forpligtede af konsultationerne og aftalerne, og et knapt flertal af dem mener, at kommunerne bør føle sig politisk forpligtet til at opfylde aftaler med staten. Der er også opbakning til at gennemføre tiltag, som forbedrer forankringen af konsultationsordningen blandt medlemmerne og opfølgningen på evt. aftaler. Det er især tiltag, som indebærer inddragelse af de kommunale repræsentanter og dialog om konsultationerne og opfølgningen, der er populære hos medlemmerne.

Det er dog også værd at bemærke, at kommunerne har begrænset viden om konsultationerne og aftalerne. Dette kunne tyde på, at et første skridt fra KS' side for at forbedre forankringen bør være at forbedre informationsindsatsen om konsultationerne og resultaterne. Der er ikke en meget klar opbakning bag ét bestemt tiltag til opfølgning, og givet den lille viden om – og muligvis også interesse for – konsultationsordningen, synes det tilrådeligt at gå gradvist frem med implementering af nye tiltag til forankring og opfølgning af konsultationsordningen. Det gælder ikke mindst, idet der synes at være en partipolitisk dimension i opbakningen til konsultationsordningen. Der bør arbejdes på begge KS' arenaer samtidigt; på den indre arena for at styrke forankringen og på den eksterne for at styrke gensidigheden og fokus på de emner, som kommunerne finder interessant.

5.2 **Forankring af KS' »konsultationsmandat«**

Den eksisterende konsultationsordning forankres, idet det er KS' arbejdsudvalg, der står for de politiske forhandlinger. Det sikrer, at alle de kommunale partier er repræsenteret. KS' »menige« medlemmer inddrages primært gennem debathæfter og de årlige fylkesvise strategikonferencer. De fleste af respondenterne er tilfredse med KS' lydhørhed over for kommunernes synspunkter, og de fleste har også selv deltaget i diskussioner af KS' standpunkt i konsultationerne på strategikonferencerne. Samtidigt gives der dog udtryk for, at diskussionerne tager udgangspunkt i spørgsmål, der er for brede og vage, forberedelsen hjemme i kommunen er begrænset, og det synes primært at være tarifforhandlingerne, der motiverer kommunerne til at deltage i konferencerne. Der synes således at være rum for forbedring af forankringen af konsultationsordningen. Denne kunne tage udgangspunkt i følgende tiltag:

Interview med ordfører og evt. rådmænd

Dette tiltag er inspireret af de danske borgmesterinterview. Ideen er, at man samler mindre grupper af kommunale ledere i samme geografiske område til en struktureret samtale om de emner, der er på dagsordenen ved årets konsultationer – gerne på basis af en interviewguide. Mødeformen har den fordel, at alle har mulighed for at komme til orde, tidsforbruget for de kommunale ledere er minimalt, og diskussionen bliver afgrænset og styret. Ulempen kan være, at det er et ressourcekrævende tiltag for KS.

Øget inddragelse af repræsentanter for KS i fylkerne – fx ved et kontaktråd

Dette tiltag er inspireret af KL's tidligere kontaktråd, som primært bestod af repræsentanter for kommuneforeningerne. De fungerede som rådgivende organ for KL's bestyrelse i forbindelse med fastlæggelse af forhandlingsstrategien og implementering af aftalerne. De danske kommune-foreninger er nu nedlagt, men det vurderes som særligt vigtigt at sikre en decentral forankring af konsultationerne i Norge, der er et udstrakt land med meget forskellige rammebetingelser for kommunerne. Vi anbefaler således at diskutere KS' oplæg til konsultationer i et forum bestående af

repræsentanter for KS' fylkesledd. Disse repræsentanter kan personligt viderebringe de synspunkter, som kommer frem på de eksisterende fylkesvise strategikonferencer.

Forbedring af strategikonferencerne

Strategikonferencerne er i dag det forum, hvor de fleste kommuner kommer med input til konsultationerne. Der synes således at være behov for at forbedre disse konferencer. Dette kunne ske ved at give debathæfterne, som går forud for konferencerne, en mere afgrænset og specificeret form, som gør det lettere for kommunalpolitikere og embedsmænd at tage stilling. Det bør dog samtidigt undgås, at spørgsmålene formuleres på en måde, som lægger op til en partipolitisk diskussion frem for en diskussion af kommunernes fælles interesser.

Separate strategikonferencer for konsultationerne er også en mulighed, men vurderes at være en tidskrævende form for inddragelse.

Øget inddragelse af Sentralstyret

De fleste ordførere er helt eller delvist enige i, at man bør involvere Sentralstyret mere i formuleringen af KS' holdning i konsultationerne. Dette synes at svare til forholdene i Danmark, hvor KL's bestyrelse, som tegner KL, formulerer forhandlingsstrategien og godkender den endelige aftale. At dømme efter erfaringerne fra KL er en politisk sammensat forhandlingsdelegation på 6 mennesker for stor til at kunne indgå i tætte forpligtende forhandlinger. Det er således en overvejelse værd at kombinere en tættere inddragelse af Sentralstyret med en reduktion af den politiske forhandlingsdelegation. Dette forudsætter dog, at Sentralstyret er i stand til at holde afstand til den partipolitiske dagsorden i Stortinget og optræde som varetager af kommunernes fælles interesser udadtil og indadtil.

5.3 Tiltag til opfølgning af konsultationsresultaterne

De fleste af respondenter føler sig forpligtede af konsultationsordningen, og lidt over halvdelen mener, at kommunerne bør være politisk forplig-

de til at opfylde aftalerne. I øjeblikket er der dog begrænset viden om de aftaler, der er indgået, og man oplever ikke, at KS gør specielle greb for at sikre opfølgning. Der synes således at være behov for at styrke især informationsindsatsen, og hvis KS' ønsker at styrke sin rolle over for staten, må man også overveje, hvordan man kan arbejde for at sikre opfølgning i kommunerne.

Vi har mødt en vis skepsis overfor, om aftalerne er en ny form for detailstyring, så der synes også at være grund til at overveje, i hvor høj grad KS ønsker at træde ind i en »myndighedsrolle« over for medlemmerne i opfølgningen af aftalerne. De fleste af respondenterne i spørgeskemaundersøgelsen mener dog, at en mere forpligtende konsultationsordning indebærer begrænset eller ingen fare for, at KS bliver et »redskab for staten«.

Vi anbefaler således, at KS' overvejer følgende tiltag for at forbedre opfølgningen af aftalerne:

Information og vejledning om de bilaterale aftaler

Der synes behov for at styrke kommunernes viden om de bilaterale aftaler. I Danmark står bl.a. KL's fagudvalg for informationsvirksomhed om de sektorspecifikke aftaleelementer, og man kan også hjælpe kommunerne med at overholde aftalerne ved formidling af »best practice« mv. Det må også være en opgave for KS som organisation at sørge for, at kommunerne kender til de bilaterale aftaler og baggrunden for dem. Man kan evt. også sørge for at vejlede kommunerne i, hvordan de kan overholde aftalerne, fx ved formidling af »best practice« mv. Dette er dog et felt, hvor man må overveje, i hvor høj grad KS ønsker at træde ind i en myndighedsrolle over for medlemmerne.

Dokumentation og gennemsigtighed

Vi vurderer, at KS kan styrke sin rolle i forhold til staten ved at sørge for at have viden om kommunernes opgaveløsning, ikke mindst med hensyn til hvor langt de er kommet med at opfylde aftaler. Det kan også omfatte viden om, hvilke problemer kommunerne møder i aftaleopfyldelsen, hvilke løsningsmodeller der findes lokalt, og hvilke generelle problemer der bør tages hånd om. Det er således en mulighed at igangsætte systematiske undersøgelser af kommunernes opgaveløsning og/eller aftaleopfyldelse.

En sådan dokumentationsvirksomhed kan bruges som ressource i forhandlinger med staten, og den kan også bruges i KS' interne bestræbelse på at sikre aftaleoverholdelse. Det må formodes, at en øget gennemsigtighed (fx ved udsendelse af »nøgletal«) vil motivere kommunerne til bedre opgaveløsning og aftaleoverholdelse. Den kan evt. give anledning til »gruppepres«, som det er tilfældet i Danmark i forbindelse med overholdelsen af de overordnede rammer.

Også her må KS dog nøje overveje balancen mellem interesseorganisation og implementeringsorganisation/myndighed.

Decentral dialog om aftaleoverholdelse

Det tiltag til opfølgning af konsultationerne, som finder størst tilslutning blandt ordførerne, er dialog blandt medlemmerne på lokalt plan. KS' fylkesledd kunne være et forum for denne dialog. I kombination med øget gennemsigtighed vurderes det, at en sådan dialog vil være et godt virkemiddel til overholdelse af aftalerne.

5.4 Strategier til at gøre konsultationerne mere gensidige

Det må antages, at KS' forhandlingsstyrke på den »eksterne arena« afhænger af forankringen på den »interne arena«. Det modsatte gør sig dog også gældende. Medlemmernes interesse for konsultationsordningen afhænger af det indhold, som er i konsultationerne med staten. Medlemmerne rangerer konsultationernes indhold således 1) fuldfinansiering af reformer, 2) 1) faktagrundlaget for det kommuneøkonomiske oplæg, 3) en intentionsaftale om det kommuneøkonomiske oplæg og 4) aftaler om enkeltområder. Det vil sandsynligvis være nemmere for KS at samle medlemmernes opmærksomhed om konsultationsordningen, hvis konsultationerne handler om det, som medlemmerne er interesseret i. Det vil m.a.o. være en fordel, hvis man kan overtale staten til, at konsultationerne skal handle om fuldfinansiering og en bred intentionsaftale som forudsætning for de sektorspecifikke aftaler. I det følgende overvejes, hvilke strategier KS kan forfølge for at bevæge konsultationsordningen i den retning. Vi

overvejer fordele og ulemper ved to strategier. Den ene handler om at finde alliancepartnere i staten i arbejdet for en bredere intentionsaftale med fokus på den tværgående økonomiske styring. Den anden handler om at øge KS' værdi og gennemslagskraft over for staten ved først at opfylde ønsket om bedre implementering af sektorspecifikke mål.

Alliancepartnere for en bred intentionsaftale

Kommunernes ordførere og rådmænd ønsker en bred aftale, som kan give dem mere forudsigelighed i deres budgetlægning og derved give dem bedre muligheder for at foretage tværgående prioriteringer. De ønsker også fuldfinansiering af reformer og nye opgaver. Disse hensyn er også centrale i det danske aftalesystem. I den norske stat er der ikke umiddelbart vilje til, at disse elementer skal indgå i konsultationsordningen. Dette kan skyldes, at den norske stat ikke, som den danske stat, har brug for at samarbejde med kommunerne om de brede linjer i den udgiftspolitiske styring af kommunerne, idet man kan styre kommunernes udgiftsniveau gennem skattøren og rammetilskuddet mv. Det kunne dog også skyldes, at balancen mellem sektorspecifikke og tværgående interesser er anderledes i den norske stat end i den danske. I Norge er de sektorspecifikke ministerier forholdsvis stærke og i Danmark er de tværgående ministerier forholdsvis stærke (jf. Blom-Hansen 1999). De stærke norske sektorministerier har traditionelt stærke vertikale bånd med sektorinteresser i kommunerne (Tranvik og Fimreite 2006). Nogle taler således om en 'fragmenteret stat'. Sektorministeriernes styrke afspejles i konsultationsordningen, hvor de forpligtende aftaler indgås bilateralt med sektorministerier. Kommunal- og regionaldepartementet sørger for den tværgående koordinering. I det danske aftalesystem spiller Indenrigs- og Sundhedsministeriet (som svarer til det norske Kommunal- og Regionaldepartement) også en vigtig rolle, men i formandsstolen sidder Finansministeriet, som i Danmark er et temmelig stærkt ministerium med koordinerende og styrende funktioner i forhold til andre ministerier. Aftalesystemet institutionaliserer med sit fokus på de økonomiske rammer en alliance mellem de tværgående styringsinteresser i staten og i kommunerne over for sektorinteresser begge steder. Finansministeriet sidder således også for bordenden, når KL og sektorministerierne ikke kan blive enige i DUT-forhandlinger (om om-

kostninger og kompensationer ved nye opgaver og ny statslig regulering af kommunerne).

Spørgsmålet er, om KS kunne lære noget af den danske situation? Er der aktører i den norske stat, som i højere grad kunne være interesseret i at sætte de brede udgiftspolitiske rammer i centrum for konsultationerne? Kan man »sælge« ideen om en bred intentionsaftale og fuldfinansiering af nye opgaver ved at argumentere, at det vil sætte de norske kommuner i stand til i højere grad at tage ansvar for en stabil udgiftsvækst? Med en bred intentionsaftale og fuldfinansiering kan kommunesektoren sige ja til, at de beregnede kompensationer for nye opgaver er tilstrækkelige, og at der er balance i deres samlede økonomi for det næste år, hvilket vil reducere konfliktniveauet mellem stat og kommuner om økonomien.

Strategien er dog vanskelig i, da KS sandsynligvis har svært ved at ændre på magtforholdene i den norske stat. Det er heller ikke givet, at KS' har opbakning til at sætte fokus på økonomiske rammer og overholdelse heraf hos sine medlemmer. Det må antages, at traditionen for en »fragmenteret stat« også har medført en anden magtbalance mellem sektorinteresser og tværgående interesser i de norske kommuner end i de danske.

Bedre forankring af de bilaterale aftaler

En anden strategi til at gøre konsultationerne mere gensidige kunne være at satse på at forøge KS' værdi som forhandlingspartner for staten ved at udvikle kapacitet til at løfte de opgaver, som staten p.t. gerne vil have. Det vil sige, at man skal arbejde med i højere grad at forankre og følge op på de bilaterale aftaler med sektorministerier. Dette arbejde indebærer også, at man i højere grad skal dokumentere kommunernes opgaveløsning. Kommunernes opmærksomhed om de bilaterale aftaler ville givetvis kunne styrkes, hvis man i højere grad kobler aftalerne med forhandlingerne om økonomisk kompensation for nye opgaver.

Denne strategi har dog også risici. For det første indebærer den en risiko for, at KS bliver set af sine medlemmer som »statens forlængede arm«. Dette er ikke mindst problematisk, når KS' ledelse domineres af samme parti som regeringen. De kommuner, der ledes af oppositionen, kan let få det indtryk, at aftalerne blot er en ny måde for centralmagten at øge sin indflydelse i kommunerne på. Hvis man ønsker at bevæge sig i denne

retning, er det ekstra vigtigt, at KS' ledelse kan finde konsensus og optræde i konsensus over for staten og over for sine medlemmer. Der bør holdes afstand til den partipolitiske dagsorden i Stortinget og fokuseres på emner, hvor kommunernes fælles interesser er ubetvivlelige. For det andet indebærer et fokus på bilaterale aftaler og evt. på den økonomiske kompensation for at løfte specifikke opgaver, at man også institutionaliserer den fragmenterede stat i konsultationsordningen – med den styrkelse af sektorspecifikke interesser i staten og kommunerne, der hører hertil. Det kan således blive en udfordring at bevæge sig fra konkrete, forpligtende aftaler på sektormråder til en bred forpligtende rammeaftale.

6 Referencer

Berlingske Tidende, 23. september 2006, *Hasard med det lokale demokrati*, Af Philip Egea Flores og Jesper Larsen.

Blom-Hansen, Jens (1998): *Studier i statens styring af den kommunale økonomi*, Politicas ph.d.-serie, Institut for Statskundskab, Aarhus Universitet.

Blom-Hansen, Jens (1999): Policy-Making in Central-Local Government Relations: Balancing Autonomy, Macroeconomic Control and Sectoral Policy Goals, i *Journal of Public Policy*, 19:3, 237-264.

Blom-Hansen, Jens (2001). Aftalesystemet mellem staten og kommunerne, i Rolf Norstrand & Nils Groes (red.), *Kommunestyrets fremtid*, København: AKF Forlaget.

Blom-Hansen, Jens (2002): *Den fjerde statsmagt? Kommunernes Landsforening i Danmark Politik*, Aarhus Universitetsforlag (serie om Magtudredningen).

Danmarks Statistik (2006): *Nyt fra Danmarks Statistik*, nr. 554, 21. december 2006.

ECON (2002): *Forventninger og ressourser – et evig dilemma*. ECON-rapport nr. 69/02. Oslo.

Finansministeriet (2002): *Aftaler om den kommunale økonomi for 2003*, juni 2002, København. Findes på www.fm.dk

Finansministeriet (2003): Aftaler om den kommunale økonomi for 2004, juni 2003, København. Findes på www.fm.dk

Finansministeriet (2004): Aftaler om den kommunale økonomi for 2005, juni 2004, København. Findes på www.fm.dk

Finansministeriet (2005): Aftaler om den kommunale økonomi for 2006, juni 2005, København. Findes på www.fm.dk

Finansministeriet (2006): *Aftaler om den kommunale og regionale økonomi for 2007*, juni 2006, København. Findes på www.fm.dk

Finansministeriet (2007): Regnskabsdatabase, <http://www.oes-cs.dk/olapdatabase/regnskab/index.cgi>, opslag 25.10.2006.

Hansen, Tore og Klausen, Jan Erling (2002): Between the Welfare State and Local Government Autonomy, In *Local Government Studies*, 28:4, pp. 47-66.

Indenrigs- og Sundhedsministeriet (2006): *Det Kommunale Regnskab 2004*, København.

Juul, Thorkil og Kyvsgaard, Henrik (2004): *Kommunernes Budget – udgifter og finansiering*, Danmarks Forvaltningshøjskoles Forlag, København.

Jyllandsposten d. 3. oktober, *Drop det kollektive aftalesystem i KL*, Læserbrev af Michael Aastrup Jensen, borgmester i Randers og medlem af Folketinget.

KL (2006): *Kort om DUT*, <http://www.kl.dk/369304/>, downloadet 19.10 2006.

KL og Indenrigs- og Sundhedsministeriet (2006): *Det kommunale selvstyre – på tærsklen til en ny struktur*, København.

KRD (Kommunal- og Regionaldepartementet) (2000a): *Konsultasjonsordningen med kommunesektoren*. Rapport fra arbeidsgruppe 17. januar 2000.

KRD (2000b): *Konsultasjonsordningen mellom staten og kommunesektoren – evaluering av prøveåret 2000*. Rapport 14. desember 2000.

KRD (2003): *Videreutvikling av konsultasjonsordningen. Forenkling og forbedring av organiseringen av konsultasjonsordningen*. Rapport fra arbeidsgruppe desember 2003.

Kommunal- og Regionaldepartementet (2005a): *Rapport fra arbeidsgruppe om en mer forpliktende konsultasjonsordning*, datert 12. august 2005.

Kommunal- og Regionaldepartementet (2005b): *Fellesdokument 2005, Konsultasjoner mellom staten og kommunesektoren*.

Kommunal- og Regionaldepartementet (2006a): *Retningslinjer for bilaterale samarbeidsavtaler mellom regjeringen og KS*. Rapport fra arbeidsgruppe, til behandling på 2. konsultasjonsmøte 26. april 2006.

Kommunal- og Regionaldepartementet (2006b): *Fellesdokument 2006, Konsultasjoner mellom staten og kommunesektoren*.

KS (2002): *Fra konfrontasjoner til konsultasjoner*. Debatthefte 2002

KS (2003): *Fra samtaler til avtaler?* Debatthefte 2003.

KS (2004): *Til debatt*. Strategikonferansen 2004.

KS (2005): *Debattgrunnlag* Strategikonferanser 2005.

KS (2006): *Utfordringer for Kommune-Norge*, Debatthefte, strategikonferansen 2006.

KS-Aktuelt nr. 7/2006.

Lotz, Jørgen (under udgivelse 2007): Spillet om kommunernes økonomi, i Lundtorp, Svend og Max Rasmussen (red.) [arbejdstitel]: ”*Ledelse i kommunerne – på godt og ondt*”. Handelshøjskolens Forlag, København.

Mau Pedersen, Niels Jørgen (1998): Aftalesystemet mellem staten og kommunerne – opgaver og udfordringer, i Indenrigsministeriet (1998): *Indenrigsministeriet 1848-1998*, København.

Norges Offentlige Utredninger (1997): *Om finansiering av kommunesektoren*, NOU 1997:8.

Ostrom, Elinor (1999): Institutional Rational Choice, in Sabatier, Paul A. (red.): *Theories of the Policy Process*. Boulder, Co. Westview Press.

Pierson, P. (2004): *Politics in Time. History, Institutions and Social Analysis*. Princeton University Press.

Politiken, 23. september 2006, *Fogh truer kommunerne på selvstyret*, Af Rasmus Emborg.

Rieper, O.; Marie Bengtsson og Jens Blom-Hansen (2003): *Aftaler mellem kommuner og stat – den norske konsultationsordning i skandinavisk og europæisk perspektiv*, AKF Forlaget, København.

Regeringen (2001): *En holdbar Fremtid*. København.

Statistisk Sentralbureau (2007): *Statistiskområde 12, Offentlige Finanser, Statistiskområde 9, Nasjonalregnskab og Utenrikshandel*, <http://statbank.ssb.no/statistikbanken/>, opslag d. 30.1.07.

St. prp. nr. 61 (2005-2006): *Om lokaldemokrati, velferd og økonomi i kommunesektoren 2007*. (Kommuneproposisjonen). Stortinget, Oslo.

Strukturkommissionen (2004): *Betænkning nr. 1434*, København.

Thelen, Kathleen (1999): Historical institutionalism in comparative politics, in *Annual Review of Political Science*, Vol 2, pp. 369-401.

Tranvik, Tommy og Anne Lise Fimreite (2006): Reform Failure: The Processes of Devolution and Centralisation in Norway, in *Local Government Studies* 32:1, pp. 89-107.

Bilag 1

Liste over informanter i Danmark

Jens Bjørn Christiansen, afdelingschef, leder af Økonomisk Sekretariat, KL. Interview 29.09.06.

Hans Jørgen Holm (V), amtsborgmester, Vestsjællands Amt, medlem af Amtsrådsforeningens bestyrelse³¹. Interview 07.11.06.

Niels Jørgen Mau, kontorchef, Indenrigs- og Sundhedsministeriet. Interview 09.11.06.

Flemming Eskildsen (V), borgmester i Sundsøre Kommune³², formand for »Det Skæve Danmark«. Interview 14.11.06.

Erik Nielsen (A), borgmester i Rødovre Kommune, medlem af KL's bestyrelse. Interview 20.11.06.

Tommy Dinesen (SF), borgmester i Kalundborg Kommune. Interview 21.11.06.

Per Tærsebøl (K), borgmester i Helsingør Kommune. Interview 21.11.06.

Bjørn Dahl (V), borgmester i Roskilde Kommune, medlem af KL's bestyrelse. Interview 23.11.06.

Kristian Wendelboe, adm. direktør for Danske Regioner (tidligere Amtsrådsforeningen). Interview 28.11.06.

Torben Steen Hansen, afdelingschef og Jens Gordon Clausen, kontorchef, Finansministeriet. Interview 29.11.06.

Bilag 2

Interviewguider i Danmark³³

Borgmestre

Generelt

- Hvad er efter din mening de vigtigste elementer i det danske aftalesystem?
- Hvad ser du som de største fordele ved det danske aftalesystem?
 - Hvilke fordele opnår staten efter din vurdering ved aftalesystemet?
 - Hvilke fordele opnår kommunerne?
- Er der nogen typer kommuner, der har særligt store fordele af aftalesystemet?
- Kunne nogle kommuner lige så godt varetage deres interesser på anden vis?
- Virker aftalesystemet primært ved at skabe konsensus om kommunernes økonomiske rammer? Eller ved at skabe incitament til overholdelse af rammer?
- Hvilke ulemper har aftalesystemet?
 - Er der nogen typer kommuner, der er mere skeptiske over for aftalesystemet end andre?

Inddragelse af kommunerne op til de årlige forhandlinger

- Hvordan bidrager kommunerne til formuleringen af KL's forhandlingsposition?
 - Hvilke muligheder har du og andre borgmestre for at blive hørt?

- Hvilke muligheder har resten af byrådet for at blive hørt?
- Hvordan bidrager kommunernes embedsmænd?
- I hvor høj grad afspejler KL's forhandlingsposition input fra den brede medlemskare?
 - I hvor høj grad afspejler forhandlingsresultaterne disse input?
- Hvilke konfliktlinjer findes typisk mellem kommunerne i processen op til forhandlingerne?
- Er der nogen typer kommuner, der har større indflydelse på KL's position end andre?
- Påvirker graden af indflydelse opbakningen til systemet hos forskellige typer kommuner?

Under forhandlingerne

- Er sammensætningen af KL's forhandlingsdelegation efter din mening optimal?
- Har du som borgmester mulighed for at øve indflydelse under forhandlingerne?
- Bør KL's forhandlingsdelegation i højere grad være bundet af et mandat fra bestyrelsen eller fra den samlede medlemsmasse under forhandlingerne?

Aftalerne

- Hvad ser du som de vigtigste emner i de sidste års aftaler mellem regeringen og KL?
- Har KL fået tilfredsstillende aftaler ud af de seneste års forhandlinger med regeringen?
 - Hvad er særligt tilfredsstillende?
 - Hvad er mindre tilfredsstillende?
- Oplever du, at sektorpolitiske aftaleelementer er lige så forpligtende som de økonomiske rammer?

Overholdelse af aftalerne

- Er kommunerne gode nok til at overholde de årlige aftaler?
- Hvorfor er det svært at overholde de kollektive aftaler?
- Hvad kan KL gøre for at fremme aftaleoverholdelse?

- Hvad kan kommunerne gøre for at fremme den kollektive aftaleoverholdelse?
- Er lejlighedsvis statslige sanktioner nødvendige for at sikre aftaleoverholdelse? Hvilke former for sanktioner ville være rimelige?
- Er der behov for bedre mekanismer til at sikre aftaleoverholdelse? Kan man bruge en »Hovedaftale«, som specificerer, hvornår manglende overholdelse kan udløse hvilke sanktioner?

Aktuelle udfordringer

- Hvad ser du som de største udfordringer for aftalesystemet i dag?
- Hvordan tror du aftalesystemet vil udvikle sig fremover?

Erfaringer i øvrigt

- Hvad kan kommunerne i Norge lære af KL's erfaringer med det danske aftalesystem?
- Kunne man overføre nogle af de mere konsensus-skabende mekanismer i aftalesystemet (fx DUT-systemet) uden at overføre de mere håndfaste forpligtelser?

Borgmestre som er medlem af bestyrelsen i KL

Generelt om aftalesystemet

- Hvad er efter din mening de vigtigste elementer i det danske aftalesystem?
- Hvad ser du som de største fordele ved det danske aftalesystem?
 - Hvilke fordele opnår staten efter din vurdering ved aftalesystemet?
 - Hvilke fordele opnår kommunerne?
- Virker aftalesystemet primært ved at skabe konsensus om kommunernes økonomiske virkelighed? Eller ved at skabe incitamenter til overholdelse af økonomiske rammer?
- Hvilke ulemper har aftalesystemet?

Formulering af KL's forhandlingsposition

- Hvordan bidrager almindelige medlemskommuner til formuleringen af KL's forhandlingsposition?
 - Hvilke muligheder har borgmestrene for at blive hørt?
 - Hvilke muligheder har resten af byrådet for at blive hørt?
 - Hvordan bidrager kommunernes embedsmænd?
- Hvilke konfliktlinjer findes typisk mellem kommunerne op til forhandlingerne?
- Hvordan bidrager bestyrelsen til formulering af KL's forhandlingsposition? Formuleres det klart, hvilke forhandlingsresultater der kan accepteres?
- Hvordan bidrager formandskabet til formulering af forhandlingspositionen?

Under forhandlingerne

- Er sammensætningen af KL's forhandlingsdelegation efter din mening optimal?
- Hvor ofte mødes formandskabet under forhandlingerne?
- Hvor ofte mødes bestyrelsen?
- Hvor ofte forekommer det, at bestyrelsen underkender formandens forhandlingsresultater? Hvorfor sker det, når det sker?

Aftalerne

- Hvad ser du som de vigtigste emner i de sidste års aftaler mellem regeringen og KL?
 - Hvad har været særligt tilfredsstillende ved aftalerne?
 - Hvad har været mindre tilfredsstillende?
- Oplever du, at aftaleelementerne om sektorpolitiske målsætninger er lige så forpligtende som de økonomiske rammer?

Overholdelse af aftalerne

- Er kommunerne gode nok til at overholde de årlige aftaler?
- Hvad kan KL gøre for at fremme aftaleoverholdelse?
- Hvad kan kommunerne gøre for at fremme den kollektive aftaleoverholdelse?
- Er lejlighedsvis statslige sanktioner nødvendige for at sikre aftaleoverholdelse? Hvilke former for sanktioner ville være rimelige?
- Er der behov for bedre mekanismer til at sikre aftaleoverholdelse? Kan man bruge en »hovedaftale«, som specificerer, hvornår manglende overholdelse kan udløse hvilke sanktioner?

Aktuelle udfordringer

- Hvad ser du som de største udfordringer for aftalesystemet i dag?

Overførsel af erfaringer til Norge

- Hvad kan Kommunernes Sentralforbund i Norge lære af KL's erfaringer med det danske aftalesystem?
- Kunne man overføre nogle af de mere konsensus-skabende mekanismer i aftalesystemet (fx DUT-systemet) uden at overføre de mere håndfaste forpligtelser?

Statslige embedsmænd

Generelt

- Hvad er efter din mening de vigtigste elementer i det danske aftalesystem?
- Hvad ser du som de største fordele ved aftalesystemet?
 - Hvilke fordele opnår staten?
 - Hvilke fordele opnår amter og kommuner efter din vurdering?
- Virker aftalesystemet primært ved at skabe dialog og konsensus om kommunernes økonomi? Eller ved at skabe incitament til overholdelse af rammer?
- Hvad er de største ulemper ved aftalesystemet?
- Hvilke alternative styringsmidler kunne staten bruge over for kommunerne?

Forhandlingerne

- Hvordan er arbejdsdelingen mellem Finansministeriet og Indenrigs- og Sundhedsministeriet i forhandlingerne? Hvilke andre ministerier spiller en hovedrolle?
- Hvem deltager i de 'tekniske' forhandlinger?
- Hvem deltager i de politiske forhandlinger?
- Hvilke emner afklares 'teknisk', og hvilke er ofte tilbage til politisk forhandling?
- Møder kommunernes forhandlingsdelegation op med et mandat fra baglandet? Konsulterer de deres politiske bagland under forhandlingerne?
- Er der forskel på forhandlingerne og aftalerne med amter og kommuner?
- Hvordan vil du beskrive de hidtidige forhandlinger med Københavns og Frederiksberg Kommuner?

Indholdet i aftalerne

- I hvor høj grad er rammerne for udgiftsvækst, skat og lånerammer et forhandlingsresultat?
- Er aftalernes sektorpolitiske mål lige så vigtige som de økonomiske? Kan man holde kommunerne op på disse?

- Hvordan håndteres emner, der har konsekvenser for fordeling mellem kommunerne?

Overholdelse og opfølgning på aftalerne

- Er kommuner og amter blevet dårligere til at overholde aftalerne i senere år? Hvis ja, hvorfor?
- Er det klart for jer, hvilke kommuner der er skyld i, at aftalerne ikke overholdes?
- Hvilken rolle spiller sanktioner for aftalesystemet? Er de nødvendige? Hvilke sanktioner kan man anvende?
- Hvor mange opfølgende møder holdes med KL/Amtsrådsforeningen? Hvad diskuteres?
- Bør der være mulighed for at tage emner i aftalen op igen, når man bliver klogere på forudsætningerne?
- Bør der være en form for »hovedaftale« om rammerne for aftalesystemet, herunder anvendelsen af sanktioner?

Aktuelle udfordringer

- Hvad ser du som de største udfordringer for aftalesystemet i dag?
- Hvordan tror du aftalesystemet vil udvikle sig i de kommende år?
- Overførsel af erfaringer til Norge
- Hvad kan Norge lære af det danske aftalesystem?
- Kunne man overføre nogle af de mere konsensus-skabende mekanismer i aftalesystemet (fx DUT-forhandlinger) uden at overføre aftalerne om økonomiske rammer?

Embedsmænd i de kommunale organisationer

Generelt

- Hvad er efter din mening de vigtigste elementer i det danske aftalesystem?
- Hvad ser du som de største fordele ved aftalesystemet?
 - Hvilke fordele opnår staten?
 - Hvilke fordele opnår amter og kommuner?
 - Er der nogen amter/kommuner, der har særligt store fordele af aftalesystemet?
- Hvad er ulemperne ved aftalesystemet?
- Er der forskel på forhandlingerne og aftalerne for amter og kommuner?
- Hvordan ser du fremtiden for aftalesystemet?

Forhandlingsoplægget

- Hvordan bliver oplægget til årets forhandlinger til?
- Hvilke muligheder har amterne/kommunerne for at bidrage til formulering af forhandlingsoplægget?
 - Hvilke muligheder har borgmestrene for at blive hørt?
 - Hvilke muligheder har resten af by/amtsrådet for at blive hørt?
 - Hvordan bidrager amternes/kommunernes embedsmænd?
- Hvilke konfliktlinjer findes typisk mellem amter/kommuner i processen op til forhandlingerne? Hvordan håndteres konflikter?
- Hvordan bidrager bestyrelsen til formulering af forhandlingsoplægget? Formuleres det klart, hvilke forhandlingsresultater der kan accepteres?

Under forhandlingerne

- Hvem deltager i forhandlingerne på vegne af KL/Danske Regioner?
 - de politiske?
 - de tekniske?
- Hvor ofte mødes bestyrelsen under forhandlingerne?
- Hvor ofte mødes forretningsudvalget/formandskabet? Hvilken rolle spiller det?
- Hvor ofte forekommer det, at bestyrelsen underkender forhandlingsresultatet? Hvorfor sker det, hvis det sker?

Aftalerne

- Hvad har været de vigtigste emner i de senere års aftaler?
- Er de sektorpolitiske mål lige så bindende som de økonomiske mål?

Overholdelse af aftalerne

- Er amterne/kommunerne gode nok til at overholde de årlige aftaler?
- Hvad gør KL/Danske Regioner for at fremme aftaleoverholdelse på det økonomiske område?
- Hvad gøres for at følge op på de sektorpolitiske forpligtelser?
- Er lejlighedsvis statslige sanktioner nødvendige for at sikre aftaleoverholdelse? Hvilke former for sanktioner ville være rimelige?
- Er der behov for bedre mekanismer til at sikre aftaleoverholdelse? Kan man bruge en »hovedaftale«, som specificerer, hvornår manglende overholdelse kan udløse hvilke sanktioner?

Aktuelle udfordringer

- Hvad ser du som de største udfordringer for aftalesystemet i dag?
- Hvordan tror du aftalesystemet vil udvikle sig i de kommende år?

Overførsel af erfaringer til Norge

- Hvad kan Kommunernes Sentralforbund i Norge lære af KL/Danske Regioners erfaringer med det danske aftalesystem?
- Tror du, man kunne overføre nogle af de mere konsensus-skabende mekanismer i aftalesystemet (fx DUT-forhandlinger) uden at overføre de håndfaste økonomiske forpligtelser?

Bilag 3

Liste over informanter i Norge

Representanter for KRD og politiske partier

Dag-Henrik Sandbakken, Statssekretær i KRD, 7. november 2006

Tore Hagebakken, Stortingsrepresentant DNA, 27. oktober 2006

Ib Thomsen, Stortingsrepresentant FRP, 20. november 2006

Erna Solberg, Stortingsrepresentant H, 12. desember 2006

Representanter for KS

Christine Norum, KS, 23. oktober 2006

Forhandlingsleder Per Kr. Sundnes, KS, 6. november 2006

Styreleder Halvdan Skard og direktør for KS konsultasjoner Bjørn Gudbjørgrud, KS, 23. november 2006

Politisk og administrativ ledelse i kommuner og fylkeskommuner

Ordfører Arve Tonning, Rådmann Ragna Grønnevet og Personalsjef Liv Stette, Ålesund kommune, 25. oktober 2006

Ordfører Knut Støbakk, Rådmann Martin Bostad og Personalsjef Synnøve Thorseth, Giske kommune, 26. oktober 2006

Fylkesrådmann Matz Sandman og Fylkespersonalsjef Svein Solheim,
Buskerud fylkeskommune, 30. oktober 2006

Finansbyråd André Støylen, Kommunaldirektør Merete Johnson, Sek-
sjonssjef Pål Hernæs og Seksjonssjef Ola Ellestad, Oslo kommune,
3.november 2006

Ordfører Jardar Jensen, Rådmann Steinar Sørensen og Personalsjef Liv
Bratland, Evenes kommune, 8. november 2006

Ordfører Olav Sigurd Alstad og Rådmann Trond Lorang Hermansen,
Narvik kommune, 8. november 2006

Bilag 4

Intervjuguider i Norge

Representanter fra KRD og politiske partier (kommunalpolitiske talspersoner i Frp, Dna og Høyre)

A. Om synspunkt på, formål med og innhold i konsultasjoner og avtaler:

B. Regler og normer for konsultasjoner (kun representant for KRD):

1. Rutiner og prosedyrer for konsultasjonene
2. Normer for atferd
3. I hvilken grad er det stabilitet eller utskiftninger i hvem som representerer KS og Regjeringen på administrativ / faglig side?

C. Om utvikling av ordningen:

1. Bør konsultasjonsordningen utvikles til mer forpliktende avtaler mellom kommunesektoren og staten? (Hvorfor / hvorfor ikke?)

D. Om statens nytte av ordningen:

1. Hvilken nytte har Regjeringen etter din mening av konsultasjonsordningen?
2. Hva ønsker staten å oppnå på en bedre, mer effektiv måte gjennom konsultasjoner og avtaler, framfor gjennom alternative virkemidler (økonomiske, juridiske, ..)? Og hvorfor?
3. Hva er det KS kan »tilby« Regjeringen, som gjør at det er nyttig å inngå avtaler med KS?
4. Kan KS inngå forpliktende avtaler på vegne av kommunene?

5. Hvorfor har dette blitt et aktuelt styringsmiddel for Regjeringen de senere åra?
6. Er konsultasjonsordningen er redskap for KRD / Finansdepartementet i forhold til å styrke tverrgående hensyn/ makroøkonomiske hensyn i forhold til fagdepartementene?
7. Sett fra Stortinget / opposisjonen på stortinget, hvordan vurderes konsultasjonsordningen?
8. Har konsultasjonsordningen bidratt til å styrke mindretallsregjeringer i forhold til Stortinget?
9. Opplever dere at den er et alternativ for kommunene til å drive lobbyvirksomhet overfor Stortinget?

E. Ordningen sett fra kommunesektoren:

1. Hvilke fordeler, og evt. hvilke ulemper har kommunesektoren etter ditt syn av konsultasjonsordningen (inkl. ordningen med samarbeidsavtaler på spesielle områder)?
2. Har KS tilstrekkelig mandat til å forhandle på vegne av alle kommuner?
3. Hva kan/bør KS gjøre for å sikre at kommunene følger opp avtalene?
4. Ved en mer forpliktende konsultasjonsordning, er det da behov for at staten kan ta i bruk nye, sterkere sanksjonsmuligheter, for å sikre at alle kommuner følger opp intensjonene i avtalene? Dersom ja, hvilke?

Representanter fra KS

A. Om formål med og innhold i konsultasjoner og avtaler:

1. Hva var bakgrunnen eller årsaken til at konsultasjonsordningen ble innført?
2. Hva er hovedformålet med konsultasjonene?

B. Regler og normer for konsultasjoner:

1. Rutiner og prosedyrer for konsultasjonene
2. Normer for atferd
3. I hvilken grad er det stabilitet eller utskiftninger i hvem som representerer KS og Regjeringen på administrativ / faglig side?

C. Om ordningen som sådan og relasjonene stat – kommunesektor:

1. Hvilke fordeler, og evt. hvilke ulemper har kommunesektoren hatt av konsultasjonsordningen (inkl. ordningen med samarbeidsavtaler på spesielle områder)?
2. Hva er det viktigste KS ønsker å oppnå ved mer forpliktende konsultasjoner mellom staten og kommunesektoren?
3. Hva innebærer en mer forpliktende konsultasjonsordning?

D. Om KS' rolle og relasjonen KS – medlemmene:

1. Hvordan sikrer KS seg mandat til å forhandle på vegne av alle kommuner?
2. Hvilke muligheter har enkeltkommuner til å påvirke forhandlingsmandatet? Hvilke arenaer eksisterer for å diskutere dette?
3. Er det behov for nye, andre arenaer der KS' mandat diskuteres?
4. Hvem representerer KS i disse forhandlingene?
5. Er det behov for endringer i hvem som representerer kommunesektoren i konsultasjonene?

E. Om konfliktlinjer internt i kommunesektoren:

1. Er det noen bestemte tema eller konfliktlinjer som typisk kommer til overflaten i diskusjoner om hva som skal være KS' mandat eller standpunkt i disse forhandlingene?
2. Er det noen kommunegrupper som i sterkere grad støtter opp om konsultasjonsordningen enn andre? Hvilke kommuner? (Større kommuner – mindre kommuner, distriktskommuner – sentrale kommuner, fylkeskommuner – primærkommuner, ...).

3. Hvordan forholder KS seg i spørsmål som har fordelingsmessige virkninger mellom kommuner (der noen kommuner kommer bedre ut og andre dårligere ut)?
4. Har avtalene mellom staten og KS slike fordelingsmessige sider?

F. Om hvordan sikre oppfølging av avtaler og andre resultater fra konsultasjonene:

1. Føler kommunene seg forpliktet til å følge opp enighet oppnådd gjennom konsultasjonsordningen / avtaler mellom KS og staten?
2. Hva gjør KS for å sikre at kommunene følger opp intensjonen i avtaler / enigheten som følge av konsultasjonene?
3. Ved en mer forpliktende konsultasjonsordning, er det da behov for nye tiltak for å sikre at kommunene følger opp intensjonene i avtalene? Dersom ja, hvilke?

G. Statens oppfølging:

1. Hvilken nytte har Regjeringen etter din mening av konsultasjonsordningen?
2. Hva ønsker staten å oppnå?
3. Hva kan de oppnå på en bedre, mer effektiv måte gjennom konsultasjoner og avtaler, framfor gjennom alternative virkemidler (økonomiske, legale, ..)? Og hvorfor?
4. Følger Regjeringen det en har blitt enige om gjennom konsultasjoner og avtaler? I hvilken grad endrer de rammebetingelser som ligger til grunn for avtaler?
5. Har regjeringsskiftet (og flertallsregjering) endret regjeringens vektlegging av ordningen?

H. Tarifforhandlingssystemet

- Hvilke store endringer har skjedd i tarifforhandlingssystemet mellom KS og arbeidstakerorganisasjonene?
- Kan du kort beskrive dagens tarifforhandlingssystem (strukturer og prosesser)
- Har systemet gjennomgått vesentlige endringer de siste tiårene? I tilfelle; hvilke endringer er gjennomført?

Relasjonen KS-medlemmene

- Hvordan sikrer KS seg mandat til å forhandle på veggen av alle kommuner?

- På hvilken måte – og på hvilke arenaer – skjer dette?
- Oppstår det ofte interessekonflikter mellom kommunene?
- I tilfelle i hvilke typer spørsmål?
- Hvordan håndteres interessekonflikter mellom kommunene?
- Hvordan skjer implementering av forhandlingsresultatet?

Sammenlikning av konsultasjonsordningen – tarifforhandlingene

- Hva er de største forskjellene mellom konsultasjonsordningen og tarifforhandlingssystemet?
- Hvilke likhetstrekk finnes mellom de to ordningene?
- Har konsultasjonsordningen blitt opprettet etter mønster fra tarifforhandlingene når det gjelder relasjonen KS-kommunene?
- Er det i dag trekk ved forhandlingssystemet som bør prøves innen konsultasjonsordningen?
- Ønsker KS mer forpliktende konsultasjonsordning? Hvis ja – hvorfor?
- Dersom det utvikles et mer forpliktende konsultasjonssystem/avtaler mellom KS-staten, hvilke lærdommer kan trekkes fra tarifforhandlingene?

Informanter i kommuner

A. Om ordningen som sådan og relasjonene stat – kommunesektor:

1. Hvilke fordeler, og evt. hvilke ulemper har kommunesektoren hatt av konsultasjonsordningen?
2. Har konsultasjonsordningen mellom KS og staten eller avtalene som er inngått mellom KS og staten på noen måte påvirket kommunen, enten det dreier seg om viktige rammebetingelser eller konkrete beslutninger og prioriteringer?
3. Hvordan vurderer dere forholdet mellom økt kommunal handlefrihet på den ene sida og statlig ansvar for å sikre oppgaveløsning? Er dere villig til å akseptere større ansvar for finansiering og prioritering av oppgaver mot å få større handlefrihet?
4. Er dere enige i at øremerkede tilskudd i større grad bør erstattes av rammetilskudd?
5. Er konsultasjonsordningen et egnet virkemiddel for å oppnå større overensstemmelse mellom statens ambisjoner for den kommunale sektor og de ressurser kommunene tildeles for å innfri ambisjonene?
6. Bør konsultasjonene kunne ut i mer forpliktende avtaler mellom staten og kommunesektoren?

B. Om KS' rolle og relasjonen KS – medlemmene:

1. Hvordan ivaretar KS kommunesektorens interesser i slike konsultasjoner og forhandlinger med staten?
2. Har dere forsøkt å påvirke det? På hvilke tema? Med hvilket resultat?
3. Er dere fornøyde med de prosedyrene som eksisterer for formulering av KS standpunkt?
4. Er det behov for nye, andre arenaer der KS' "mandat" diskuteres?
5. Er det behov for endringer i hvem som representerer kommunesektoren i konsultasjonene?

C. Om konfliktlinjer internt i kommunesektoren:

1. Er det noen bestemte tema eller konfliktlinjer som typisk kommer til overflaten i diskusjoner om hva som skal være KS' mandat eller standpunkt i disse forhandlingene?

2. Har noen kommuner større fordeler av ordningen enn andre? (Er det noen kommuner som systematisk kommer dårligere ut enn andre, eller jevner dette seg ut på tvers av tema?)

D. Om hvordan sikre oppfølging av avtaler og andre resultater fra konsultasjonene:

1. Hvor forpliktet føler dere at kommunen er til å følge opp enighet oppnådd gjennom konsultasjonsordningen / avtaler mellom KS og staten?
2. Hva gjør KS for å sikre at dere kommuner følger opp avtalene?
3. Dersom mer forpliktende konsultasjonssystem, hva bør KS gjøre for å sikre at alle kommuner leverer sitt bidrag til oppfyllelse av avtalene?

E. Statens oppfølging:

1. Hvilken nytte har Regjeringen etter deres mening av konsultasjonsordningen?
2. Hva ønsker staten å oppnå?
3. Hva kan de oppnå på en bedre, mer effektiv måte gjennom konsultasjoner og avtaler, framfor gjennom alternative virkemidler (økonomiske, legale, ..)? Og hvorfor?
4. Følger Regjeringen det en har blitt enige om gjennom konsultasjoner og avtaler? I hvilken grad endrer de rammebetingelser som ligger til grunn for avtaler?

F. Alternativ til konsultasjoner og kollektive avtaler:

1. I hvilken grad har kommunen hatt direkte kontakt med Storting og Regjering på vegne av egen kommune eller gruppe av kommuner?
2. Hva har dere oppnådd gjennom slik lobbyvirksomhet?
3. Kunne dere oppnådd mer for egen del gjennom slik direkte kontakt, enn det dere oppnår gjennom konsultasjonsordningen?

G. Tarifforhandlingssystemet:

Relasjonen kommunen – KS i.f.m. tarifforhandlingssystemet

- Hvordan blir kommunene involvert når KS innehenter forhandlingsmandat til tarifforhandlingene?
- På hvilken måte – og på hvilke arenaer – skjer dette?

- Finnes det vesentlige interesseforskjeller mellom kommunene med hensyn til. tarifforhandlingene – og hvordan håndterer KS eventuelt disse?
- Hvordan skjer implementering av forhandlingsresultatet?

Sammenlikning av konsultasjonsordningen – tarifforhandlingene

- Hva er de største forskjellene mellom konsultasjonsordningen og tarifforhandlingssystemet?
- Hvilke likhetstrekk finnes mellom de to ordningene?
- Har konsultasjonsordningen blitt opprettet etter mønster fra tarifforhandlingene når det gjelder relasjonen KS-kommunene?
- Er det i dag trekk ved forhandlingssystemet som bør prøves innen konsultasjonsordningen?
- Ønsker kommunen mer forpliktende konsultasjonsordning? Hvis nei – hvorfor ikke?
- Dersom det utvikles et mer forpliktende konsultasjonssystem/avtaler mellom KS-staten, hvilke lærdommer kan trekkes fra tarifforhandlingene?

Bilag 5

Spørreskjema

Norsk institutt for by- og regionforskning

Postboks 44 Blindern, 0313 Oslo

Tlf. 22 95 88 00

Kontaktperson: Sissel Hovik

Prosjektnr.: 2480



Respondentnummer

Konsultasjoner stat og kommune – forankring, forpliktelser og gjensidighet

Spørreundersøkelse blant ordførere (byråds-/fylkesrådsledere) i kommuner og fylkeskommuner

Etter ønske fra KS og med forankring i Regjeringens Soria Moria-erklæring vurderer partene å utvikle konsultasjonsordningen mellom Regjering og kommunesektoren i mer forpliktende retning. I den forbindelse ønsker KS å sikre en bedre organisasjonsmessig forankring av ordningen blant sine medlemmer. Norsk institutt for by- og regionforskning har, i samarbeid med Amternes og kommunernes forskningsinstitutt (Akf i Danmark), fått i oppdrag fra KS å utrede sider ved dagens konsultasjonsordning. Arbeidet skal munne ut i forslag til tiltak og strategier som kan involvere KS-medlemmene sterkere i konsultasjonsordningen, og forankre samarbeidsavtaler etc. i medlemsmassen. I den forbindelse gjennomfører NIBR en spørreundersøkelse blant ordførere i alle landets kommuner og fylkeskommuner som kartlegger deres erfaringer med dagens konsultasjonsordning og synspunkter på hvordan en mer forpliktende ordning kan organiseres og forankres blant medlemmene.

Det er en frivillig sak å fylle ut skjemaet, men vi oppfordrer på det sterkeste om at du svarer. Uten høy svarprosent vil vi ikke kunne bruke opplysningene. Rapporten fra prosjektet skal leveres KS i februar 2007. Vi ber deg om å svare senest innen **20. november**.

Opplysningene som samles inn blir behandlet konfidensielt i henhold til norsk lov. Datamaterialet blir bare brukt til statistiske analyser i forskningssammenheng, og materialet blir presentert i en form som gjør at enkeltpersoner ikke kan kjennes igjen. Forskerne er underlagt taushetsplikt.

Dataene vil bli arkivert hos Norsk Samfunnsvitenskapelig Datatjeneste ved utgangen av 2007. Dataene arkiveres uten identifiserbart respondentnummer, men med kommunetilhørighet som indirekte identifiserende bakgrunnsopplysning, for å opprettholde god datakvalitet. Lagringen av data foretas med tanke på eventuelle oppfølgingsundersøkelser i framtiden.

Enhver respondent står fritt til på hvilket som helst tidspunkt å trekke seg fra undersøkelsen. Undersøkelsen er meldt til Personvernombudet for forskning, Norsk samfunnsvitenskapelig datatjeneste.

Dersom du har spørsmål om spørreskjemaet ber vi deg ta kontakt med Erik Nergaard: tlf: 22 95 88 87 / e-post: erik.nergaard@nibr.no eller Sissel Hovik: tlf: 22 95 89 39 / e-post: sissel.hovik@nibr.no.

Vennlig hilsen

Sissel Hovik og Erik Nergaard

Del I: Erfaringer med dagens konsultasjonsordning

1. Hvilke erfaringer har du med dagens konsultasjonsordning? Angi hvor enig du er i påstandene nedenfor. (Sett ett kryss per linje)

	Helt enig	Delvis enig	Verken enig eller uenig	Delvis uenig	Helt uenig	Vet ikke	
Konsultasjonsordningen har bidratt til å redusere omfanget av statlig detaljstyring av kommunene	¹ <input type="checkbox"/>	² <input type="checkbox"/>	³ <input type="checkbox"/>	⁴ <input type="checkbox"/>	⁵ <input type="checkbox"/>	⁶ <input type="checkbox"/>	1
Konsultasjonsordningen har bidratt til at statens styring av kommunesektoren er tuftet på et bedre informasjonsgrunnlag	¹ <input type="checkbox"/>	² <input type="checkbox"/>	³ <input type="checkbox"/>	⁴ <input type="checkbox"/>	⁵ <input type="checkbox"/>	⁶ <input type="checkbox"/>	2
Konsultasjonsordningen har gitt en bedre overensstemmelse mellom statlige forventninger til kommunene og midler kommunene har til rådighet	¹ <input type="checkbox"/>	² <input type="checkbox"/>	³ <input type="checkbox"/>	⁴ <input type="checkbox"/>	⁵ <input type="checkbox"/>	⁶ <input type="checkbox"/>	3
Samarbeidsavtaler mellom regjeringen og KS kombinerer på en god måte statens politiske mål med tilpasning til ulike lokale forhold	¹ <input type="checkbox"/>	² <input type="checkbox"/>	³ <input type="checkbox"/>	⁴ <input type="checkbox"/>	⁵ <input type="checkbox"/>	⁶ <input type="checkbox"/>	4
Konsultasjonsordningen har ikke hatt noen synlige virkninger for kommunen	¹ <input type="checkbox"/>	² <input type="checkbox"/>	³ <input type="checkbox"/>	⁴ <input type="checkbox"/>	⁵ <input type="checkbox"/>	⁶ <input type="checkbox"/>	5

2. Har kommunen deltatt i diskusjoner om formulering av KS' standpunkt i konsultasjonene med staten?

¹ ja ¹ nei (gå til spørsmål 4) 6

3. Hvis ja på spørsmål 2: Hvordan deltok kommunen? (Sett flere kryss dersom det er aktuelt)

- ¹ gjennom KS' årlige strategikonferanse i fylket 7
 - ¹ gjennom deltakelse i debatter på / i forbindelse med KS' Landsstyre 8
 - ¹ gjennom direkte henvendelser til eller møter med KS' ledelse 9
 - ¹ på andre måter, vær vennlig å spesifiser: 10
-

4. Hvor fornøyd er du med hvordan dagens konsultasjonsordning fungerer? Angi hvor enig du er i følgende påstander. (Sett ett kryss per linje)

	Helt enig	Delvis enig	Verken enig eller uenig	Delvis uenig	Helt uenig	Vet ikke	
KS er lydhøre overfor kommunenes syn	¹ <input type="checkbox"/>	² <input type="checkbox"/>	³ <input type="checkbox"/>	⁴ <input type="checkbox"/>	⁵ <input type="checkbox"/>	⁶ <input type="checkbox"/>	11
KS er flinke til å sikre god forankring blant medlemmene av synspunkter de fremmer i konsultasjonene	¹ <input type="checkbox"/>	² <input type="checkbox"/>	³ <input type="checkbox"/>	⁴ <input type="checkbox"/>	⁵ <input type="checkbox"/>	⁶ <input type="checkbox"/>	12
KS er flinke til å finne løsninger som balanserer ulike synspunkt blant medlemmene	¹ <input type="checkbox"/>	² <input type="checkbox"/>	³ <input type="checkbox"/>	⁴ <input type="checkbox"/>	⁵ <input type="checkbox"/>	⁶ <input type="checkbox"/>	13
KS er flinke til å legge til rette for at kommunene følger opp avtalene KS inngår med staten	¹ <input type="checkbox"/>	² <input type="checkbox"/>	³ <input type="checkbox"/>	⁴ <input type="checkbox"/>	⁵ <input type="checkbox"/>	⁶ <input type="checkbox"/>	14
KS har gjennom konsultasjonsordningen skapt økt forståelse i regjeringen for kommunenes utfordringer	¹ <input type="checkbox"/>	² <input type="checkbox"/>	³ <input type="checkbox"/>	⁴ <input type="checkbox"/>	⁵ <input type="checkbox"/>	⁶ <input type="checkbox"/>	15
KS er i større grad et talerør for regjeringen enn for kommunene i konsultasjonene	¹ <input type="checkbox"/>	² <input type="checkbox"/>	³ <input type="checkbox"/>	⁴ <input type="checkbox"/>	⁵ <input type="checkbox"/>	⁶ <input type="checkbox"/>	16
KS inviterer på strategikonferansene til diskusjon om spørsmål som er for omfattende og vage	¹ <input type="checkbox"/>	² <input type="checkbox"/>	³ <input type="checkbox"/>	⁴ <input type="checkbox"/>	⁵ <input type="checkbox"/>	⁶ <input type="checkbox"/>	17
Vi føler oss forpliktet til å følge opp avtaler KS har inngått med staten innenfor konsultasjonsordningen	¹ <input type="checkbox"/>	² <input type="checkbox"/>	³ <input type="checkbox"/>	⁴ <input type="checkbox"/>	⁵ <input type="checkbox"/>	⁶ <input type="checkbox"/>	18

5. I tariffsammenheng kan KS inngå forpliktende avtaler på vegne av sine medlemmer. Er det positive erfaringer fra tariffsystemet som bør overføres til konsultasjonsordningen? Angi hvor enig du er i påstandene nedenfor (sett ett kryss per linje).

	Helt enig	Delvis enig	Verken enig eller uenig	Delvis uenig	Helt uenig	Vet ikke	
Min kommune / fylkeskommune deltar mer aktivt i diskusjoner rundt tariffspørsmål enn i konsultasjonsordningen	¹ <input type="checkbox"/>	² <input type="checkbox"/>	³ <input type="checkbox"/>	⁴ <input type="checkbox"/>	⁵ <input type="checkbox"/>	⁶ <input type="checkbox"/>	19
KS er mer lydhør overfor medlemmene i tariffsammenheng enn i forbindelse med konsultasjonsordningen	¹ <input type="checkbox"/>	² <input type="checkbox"/>	³ <input type="checkbox"/>	⁴ <input type="checkbox"/>	⁵ <input type="checkbox"/>	⁶ <input type="checkbox"/>	20
Det er lettere å utforme presise krav i tariffspørsmål enn på de områdene som omfattes av konsultasjonsordningen	¹ <input type="checkbox"/>	² <input type="checkbox"/>	³ <input type="checkbox"/>	⁴ <input type="checkbox"/>	⁵ <input type="checkbox"/>	⁶ <input type="checkbox"/>	21
Ordningen med uravstemning slik vi kjenner den fra tarifforhandlingene bør prøves innenfor konsultasjonsordningen	¹ <input type="checkbox"/>	² <input type="checkbox"/>	³ <input type="checkbox"/>	⁴ <input type="checkbox"/>	⁵ <input type="checkbox"/>	⁶ <input type="checkbox"/>	22

Del II: Synspunkt på en mer forpliktende konsultasjonsordning

Hensikten med en mer forpliktende konsultasjonsordning mellom KS og staten er å oppnå bedre kostnadsberegninger, klargjøre sammenhengen mellom nasjonale mål og kommunenes ressursbehov og redusere detaljstyringen. Videre er det en forutsetning at kommunesektoren skal bli flinkere til å oppfylle statlige mål og kontrollere sine utgifter bedre. En slik ordning kan med andre ord føre til mer forpliktende avtaler om kommunesektorens oppgaveløsning og økonomiske rammevilkår. Den enkelte kommune og fylkeskommune vil imidlertid ikke være juridisk forpliktet til å overholde avtalene som staten og KS har inngått. Oppfyllelse av avtalene vil forutsette at KS har legitimitet blant medlemskommunene og –fylkeskommunene.

Spørsmålene som følger nedenfor er særlig relatert til hvordan en mer forpliktende konsultasjonsordning kan forankres i kommunene og –fylkeskommunene. Først er vi imidlertid interessert i å vite om du mener ordningen bør utvikles i en mer forpliktende retning:

6. Bør konsultasjonsordningen mellom staten og KS utvikles i en mer forpliktende retning?

¹ Ja ² Nei ³ Vet ikke

23

7. Hva bør en mer forpliktende konsultasjonsordning mellom staten og KS dreie seg om? Vi ber deg vurdere følgende tema. (Sett ett kryss per linje)

	Helt enig	Delvis enig	Verken enig eller uenig	Delvis uenig	Helt uenig	Vet ikke	
Fakta grunnlaget og virkelighetsbeskrivelsen som det kommuneøkonomiske opplegget bygger på	¹ <input type="checkbox"/>	² <input type="checkbox"/>	³ <input type="checkbox"/>	⁴ <input type="checkbox"/>	⁵ <input type="checkbox"/>	⁶ <input type="checkbox"/>	24
Fullfinansiering av nye ordninger og reformer	¹ <input type="checkbox"/>	² <input type="checkbox"/>	³ <input type="checkbox"/>	⁴ <input type="checkbox"/>	⁵ <input type="checkbox"/>	⁶ <input type="checkbox"/>	25
Intensjonsavtale mellom KS og regjeringen om hoveddelen av det kommuneøkonomiske opplegget	¹ <input type="checkbox"/>	² <input type="checkbox"/>	³ <input type="checkbox"/>	⁴ <input type="checkbox"/>	⁵ <input type="checkbox"/>	⁶ <input type="checkbox"/>	26
Videreføre og videreutvikle ordningen med avtaler mellom KS og staten på enkeltområder	¹ <input type="checkbox"/>	² <input type="checkbox"/>	³ <input type="checkbox"/>	⁴ <input type="checkbox"/>	⁵ <input type="checkbox"/>	⁶ <input type="checkbox"/>	27
Andre tema:	¹ <input type="checkbox"/>	² <input type="checkbox"/>	³ <input type="checkbox"/>	⁴ <input type="checkbox"/>	⁵ <input type="checkbox"/>	⁶ <input type="checkbox"/>	28
Spesifiser: _____							

8. Hvordan kan kommunene forpliktes til å oppfylle statlige mål og sikre en bedre kontroll med utgiftene? (Sett ett kryss per linje)

	Ja	Nei	Vet ikke	
KS bør kun forplikte egen organisasjon til å jobbe for at kommunesektoren innfrir intensjonen i avtalene	¹ <input type="checkbox"/>	² <input type="checkbox"/>	³ <input type="checkbox"/>	29
Kommunene bør være politisk forpliktet til å oppfylle avtalene	¹ <input type="checkbox"/>	² <input type="checkbox"/>	³ <input type="checkbox"/>	30
Staten bør kunne gripe inn overfor de kommuner og fylkeskommuner som ikke overholder avtalene	¹ <input type="checkbox"/>	² <input type="checkbox"/>	³ <input type="checkbox"/>	31
Staten bør kunne gripe inn overfor kommunesektoren kollektivt dersom avtalene ikke overholdes	¹ <input type="checkbox"/>	² <input type="checkbox"/>	³ <input type="checkbox"/>	32

9. Hva bør gjøres for å sikre en god forankring i kommunesektoren av de synspunkter KS framfører i konsultasjonene? Angi hvor enig du er i tiltakene nevnt nedenfor. (Sett ett kryss per linje)

	Helt enig	Delvis enig	Verken enig eller uenig	Delvis uenig	Helt uenig	Vet ikke	
KS bør arrangere egne konferanser om forhandlingsgrunnlaget i konsultasjonene, altså ikke ta det samtidig med tariffspørsmål	¹ <input type="checkbox"/>	² <input type="checkbox"/>	³ <input type="checkbox"/>	⁴ <input type="checkbox"/>	⁵ <input type="checkbox"/>	⁶ <input type="checkbox"/>	33
KS bør drøfte kommunesektorens ønsker og forventninger til konsultasjonsordningen med ordførerne	¹ <input type="checkbox"/>	² <input type="checkbox"/>	³ <input type="checkbox"/>	⁴ <input type="checkbox"/>	⁵ <input type="checkbox"/>	⁶ <input type="checkbox"/>	34
KS' sentralstyre bør diskutere og vedta et forhandlingsmandat for konsultasjonene	¹ <input type="checkbox"/>	² <input type="checkbox"/>	³ <input type="checkbox"/>	⁴ <input type="checkbox"/>	⁵ <input type="checkbox"/>	⁶ <input type="checkbox"/>	35
KS bør arrangere konferanser der kommuner av samme type inviteres, i stedet for fylkesvise strategikonferanser	¹ <input type="checkbox"/>	² <input type="checkbox"/>	³ <input type="checkbox"/>	⁴ <input type="checkbox"/>	⁵ <input type="checkbox"/>	⁶ <input type="checkbox"/>	36
Hvis viktig, angi i så fall etter hvilken type inndeling: _____							
KS bør invitere kommunesektoren til å benytte KS' hjemmesider til å fremme sine synspunkt	¹ <input type="checkbox"/>	² <input type="checkbox"/>	³ <input type="checkbox"/>	⁴ <input type="checkbox"/>	⁵ <input type="checkbox"/>	⁶ <input type="checkbox"/>	37
KS bør invitere til samt følge opp initiativ fra (fylkes-)kommunene, siden det er de som best vet hvor skoen trykker	¹ <input type="checkbox"/>	² <input type="checkbox"/>	³ <input type="checkbox"/>	⁴ <input type="checkbox"/>	⁵ <input type="checkbox"/>	⁶ <input type="checkbox"/>	38
Den enkelte (fylkes-)kommune bør sikre politisk behandling av sine innspill til KS	¹ <input type="checkbox"/>	² <input type="checkbox"/>	³ <input type="checkbox"/>	⁴ <input type="checkbox"/>	⁵ <input type="checkbox"/>	⁶ <input type="checkbox"/>	39
Andre tiltak, spesifiser: _____	¹ <input type="checkbox"/>	² <input type="checkbox"/>	³ <input type="checkbox"/>	⁴ <input type="checkbox"/>	⁵ <input type="checkbox"/>	⁶ <input type="checkbox"/>	40

Andre tiltak, spesifiser: _____	¹ <input type="checkbox"/>	² <input type="checkbox"/>	³ <input type="checkbox"/>	⁴ <input type="checkbox"/>	⁵ <input type="checkbox"/>	⁶ <input type="checkbox"/>	41

10. Hva bør KS gjøre for å sikre god oppfølging i kommunene og fylkeskommunene? (Sett ett kryss per linje)

	Helt enig	Delvis enig	Verken enig eller uenig	Delvis uenig	Helt uenig	Vet ikke	
Appellere til kommunene og fylkeskommunene om å anstrenge seg for å oppfylle avtalene	¹ <input type="checkbox"/>	² <input type="checkbox"/>	³ <input type="checkbox"/>	⁴ <input type="checkbox"/>	⁵ <input type="checkbox"/>	⁶ <input type="checkbox"/>	42
Invitere til diskusjon blant medlemmene om hvordan en kan følge opp lokalt	¹ <input type="checkbox"/>	² <input type="checkbox"/>	³ <input type="checkbox"/>	⁴ <input type="checkbox"/>	⁵ <input type="checkbox"/>	⁶ <input type="checkbox"/>	43
Komme med forslag til hvordan enkelte kommuner og fylkeskommuner kan bidra til å oppfylle målene	¹ <input type="checkbox"/>	² <input type="checkbox"/>	³ <input type="checkbox"/>	⁴ <input type="checkbox"/>	⁵ <input type="checkbox"/>	⁶ <input type="checkbox"/>	44
Offentliggjøre nøkkeltall om kommunal og fylkeskommunal måloppnåelse	¹ <input type="checkbox"/>	² <input type="checkbox"/>	³ <input type="checkbox"/>	⁴ <input type="checkbox"/>	⁵ <input type="checkbox"/>	⁶ <input type="checkbox"/>	45
Styrke innsatsen mot kommuner og fylkeskommuner som har problemer med å følge opp	¹ <input type="checkbox"/>	² <input type="checkbox"/>	³ <input type="checkbox"/>	⁴ <input type="checkbox"/>	⁵ <input type="checkbox"/>	⁶ <input type="checkbox"/>	46
Andre tiltak	¹ <input type="checkbox"/>	² <input type="checkbox"/>	³ <input type="checkbox"/>	⁴ <input type="checkbox"/>	⁵ <input type="checkbox"/>	⁶ <input type="checkbox"/>	47
Spesifiser: _____							
Andre tiltak	¹ <input type="checkbox"/>	² <input type="checkbox"/>	³ <input type="checkbox"/>	⁴ <input type="checkbox"/>	⁵ <input type="checkbox"/>	⁶ <input type="checkbox"/>	48
Spesifiser: _____							

11. Til sist ønsker vi din mening om følgende påstander. (Sett ett kryss per linje)

	Helt enig	Delvis enig	Verken enig eller uenig	Delvis uenig	Helt uenig	Vet ikke	
Vi er villig til å akseptere et større ansvar for å finansiere og prioritere oppgaver, dersom en mer forpliktende konsultasjonsordning vil gi oss økt lokal handlefrihet	¹ <input type="checkbox"/>	² <input type="checkbox"/>	³ <input type="checkbox"/>	⁴ <input type="checkbox"/>	⁵ <input type="checkbox"/>	⁶ <input type="checkbox"/>	49
Selv om rammetilskudd aldri vil gi en helt rettferdig fordeling av inntektene i forhold til faktiske utgifter, så er det å foretrekke framfor øremerkede tilskudd	¹ <input type="checkbox"/>	² <input type="checkbox"/>	³ <input type="checkbox"/>	⁴ <input type="checkbox"/>	⁵ <input type="checkbox"/>	⁶ <input type="checkbox"/>	50
Vår kommune kan oppnå mer for egen del gjennom direkte kontakt med Regjering og Storting, enn gjennom konsultasjoner mellom KS og staten	¹ <input type="checkbox"/>	² <input type="checkbox"/>	³ <input type="checkbox"/>	⁴ <input type="checkbox"/>	⁵ <input type="checkbox"/>	⁶ <input type="checkbox"/>	51
Konsultasjonsordningen bør være et virkemiddel for styring av kommunesektoren som sådan, ikke av den enkelte kommune	¹ <input type="checkbox"/>	² <input type="checkbox"/>	³ <input type="checkbox"/>	⁴ <input type="checkbox"/>	⁵ <input type="checkbox"/>	⁶ <input type="checkbox"/>	52
En mer forpliktende ordning er ikke løsningen, fordi det alltid vil være mange kommuner som ikke vil eller kan bidra til å innfri avtalene	¹ <input type="checkbox"/>	² <input type="checkbox"/>	³ <input type="checkbox"/>	⁴ <input type="checkbox"/>	⁵ <input type="checkbox"/>	⁶ <input type="checkbox"/>	53
En mer forpliktende ordning er ikke løsningen, fordi vår erfaring er at staten ikke er til å stole på	¹ <input type="checkbox"/>	² <input type="checkbox"/>	³ <input type="checkbox"/>	⁴ <input type="checkbox"/>	⁵ <input type="checkbox"/>	⁶ <input type="checkbox"/>	54
En mer forpliktende ordning er ikke løsningen, fordi det er stor fare for at KS blir et nyttig redskap for staten heller enn et talerør for kommunene	¹ <input type="checkbox"/>	² <input type="checkbox"/>	³ <input type="checkbox"/>	⁴ <input type="checkbox"/>	⁵ <input type="checkbox"/>	⁶ <input type="checkbox"/>	55

12. Har du synspunkt eller kommentarer til konsultasjonsordningen som ikke dekkes av spørsmålene over, eller har du kommentarer til dette spørreskjemaet?

Takk for hjelpen!

Bruk vedlagt svarkonvolutt!

Bilag 6

Frekvensfordeling

Spm.1: Hvilke erfaringer har du med dagens konsultasjonsordning? (Prosentfordeling og antall som har besvart vet ikke)

	Helt enig	Delvis enig	Verken enig eller uenig	Delvis uenig	Helt uenig	N	Vet ikke
Konsultasjonsordningen har bidratt til å redusere omfanget av statlig detaljstyring av kommunene	6	47	27	11	9	162	5
Konsultasjonsordningen har bidratt til at statens styring av kommunesektoren er tuftet på et bedre informasjonsgrunnlag	23	56	15	4	3	163	2
Konsultasjonsordningen har gitt en bedre overensstemmelse mellom statlige forventninger til kommunene og midler kommunene har til rådighet	6	55	19	16	4	163	2
Samarbeidsavtaler mellom regjeringen og KS kombinerer på en god måte statens politiske mål med tilpasning til ulike lokale forhold	8	46	27	17	2	164	3
Konsultasjonsordningen har ikke hatt noen synlige virkninger for kommunen	9	15	19	37	21	164	3

Spørsmål 2: Har kommunen deltatt i diskusjoner om formulering av KS' standpunkt i konsultasjonene med state? (Prosentfordeling)

	Ja	Nei	N
Deltatt	64	36	168

Spørsmål 3: Hvis ja på spørsmål 2: Hvordan deltok kommunen? (Prosentfordeling)

	Prosent krysset av for gitt deltakelsesform	N
Gjennom KS' årlige strategikonferanse i fylket	97	108
Gjennom deltakelse i debatter på / i forbindelse med KS' Landsstyre	13	108
Gjennom direkte henvendelser til eller møter med KS' ledelse	9	108
På andre måter	5	108

Spørsmål 4: Hvor fornøyd er du med hvordan dagens konsultasjonsordning fungerer? (Prosentfordeling og antall som har besvart vet ikke)

	Helt enig	Delvis enig	Verken enig eller uenig	Delvis uenig	Helt uenig	N	Vet ikke
KS er lydhøre overfor kommunenes syn	15	65	13	6	1	165	1
KS er flinke til å sikre god forankring blant medlemmene av synspunkter de fremmer i konsultasjonene	15	44	26	12	3	162	3
KS er flinke til å finne løsninger som balanserer ulike synspunkt blant medlemmene	11	50	24	15	1	161	4
KS er flinke til å legge til rette for at kommunene følger opp avtalene KS inngår med staten	11	50	30	8	0	159	7
KS har gjennom konsultasjonsordningen skapt økt forståelse i regjeringen for kommunenes utfordringer	35	47	14	2	2	161	5
KS er i større grad et talerør for regjeringen enn for kommunene i konsultasjonene	1	13	22	34	30	163	3
KS inviterer på strategikonferansene til diskusjon om spørsmål som er for omfattende og vage	6	38	29	22	5	165	0
Vi føler oss forpliktet til å følge opp avtaler KS har inngått med staten innenfor konsultasjonsordningen	19	63	12	5	1	166	0

Spørsmål 5: I tariffsammenheng kan KS inngå forpliktende avtaler på vegne av sine medlemmer. Er det positive erfaringer fra tariffsystemet som bør overføres til konsultasjonsordningen? (Prosentfordeling og antall som har besvart vet ikke)

	Helt enig	Delvis enig	Verken enig eller uenig	Delvis uenig	Helt uenig	N	Vet ikke
Min kommune/fylkeskommune deltar mer aktivt i diskusjoner rundt tariff-spørsmål enn i konsultasjonsordningen	10	45	36	8	2	157	8
KS er mer lydhør overfor medlemmene i tariffsammenheng enn i forbindelse med konsultasjonsordningen	7	30	48	10	5	150	16
Det er lettere å utforme presise krav i tariffspørsmål enn på de områdene som omfattes av konsultasjonsordningen	20	50	23	6	1	161	5
Ordningen med uravstemning slik vi kjenner den fra tariffforhandlingene bør prøves innenfor konsultasjonsordningen	11	38	28	16	9	152	14

Spørsmål 6: Bør konsultasjonsordningne mellom staten og KS utvikles i en mer forpliktende retning? (Prosentfordeling og antall som har besvart vet ikke)

	Ja	Nei	N	Vet ikke
Deltatt	89	11	150	18

Spørsmål 7: Hva bør en mer forpliktende konsultasjonsordning mellom staten og KS dreie seg om? (Prosentfordeling og antall som har besvart vet ikke)

	Helt enig	Delvis enig	Verken enig eller uenig	Delvis uenig	Helt uenig	N	Vet ikke
Faktagrunnlag og virkelighetsbeskrivelse som det kommuneøkonomiske opplegget bygger på	75	20	5	1	0	168	1
Fullfinansiering av nye ordninger og reformer	86	10	2	1	1	169	0
Intensjonsavtale om det kommuneøkonomiske opplegget	55	32	9	2	2	168	0
Videreutvikle ordningen med avtaler på enkeltområder	42	39	15	4	1	169	0
Andre tema	5 respondenter krysset av for at de er helt enige i at konsultasjonsordningen skal dreie seg om andre tema.						

Spørsmål 8: Hvordan kan kommunene forpliktes til å oppfylle statlige mål og sikre en bedre kontroll med utgiftene? (Prosentfordeling og antall som har besvart vet ikke)

	Ja	Nei	N	Vet ikke
KS kan kun forplikte egen organisasjon til å jobbe for at kommunesektoren innfrir intensjonene i avtalene	84	16	146	20
Kommunene bør være politisk forpliktet til å oppfylle avtalene	56	45	146	21
Staten bør kunne gripe inn overfor de kommunene og fylkeskommunene som ikke overholder avtalene	32	68	145	22
Staten bør kunne gripe inn overfor kommunesektoren kollektivt dersom avtalene ikke overholdes	32	68	148	19

Spørsmål 9: Hva bør gjøres for å sikre en god forankring i kommunesektoren av de synspunkter KS framfører i konsultasjonene? (Prosentfordeling og antall som har besvart vet ikke)

	Helt enig	Delvis enig	Verken enig eller uenig	Delvis uenig	Helt uenig	N	Vet ikke
KS bør arrangere egne konferanser om forhandlingsgrunnlaget i konsultasjonene, altså ikke ta det samtidig med tariffspørsmål	38	40	14	6	3	161	6
KS bør drøfte kommunesektorens ønsker og forventninger til konsultasjonsordningen med ordførerne	60	34	5	1	1	169	0
KS' Sentralstyre bør diskutere og vedta et forhandlingsmandat for konsultasjonene	41	39	13	6	1	166	3
KS bør arrangere konferanser der kommuner av samme type inviteres i stedet for fylkesvise strategikonferanser	17	37	18	12	17	164	4
KS bør invitere kommunesektoren til å benytte KS' hjemmeside til å fremme sine synspunkt	22	41	28	3	7	165	3
KS bør invitere til samt følge opp initiativ fra (fylkes-) kommunene, siden det er de som best vet hvor skoen trykker	50	33	13	2	2	166	2
Den enkelte (fylkes-)kommune bør sikre politisk behandling av sine innspill til KS	36	41	19	4	1	168	0
Andre tiltak:	Ingen har krysset av på at de er helt enig i at andre tiltak bør gjennomføres						

Spørsmål 10: Hva bør KS gjøre for å sikre god oppfølging i kommunene og fylkeskommunene? (Prosentfordeling og antall som har besvart vet ikke)

	Helt enig	Delvis enig	Verken enig eller uenig	Delvis uenig	Helt uenig	N	Vet ikke
Appellere til kommunene og fylkeskommunene om å anstrenge seg for å oppfylle avtalene	48	34	13	4	1	164	0
Invitere til diskusjon blant medlemmene om hvordan en kan følge opp lokalt	56	39	5	1	0	165	0
Komme med forslag til hvordan enkelte kommuner og fylkeskommuner kan bidra til å oppfylle målene	43	39	12	3	4	160	4
Offentliggjøre nøkkeltall om kommunal og fylkeskommunal måloppnåelse	50	34	12	3	1	161	4
Styrke innsatsen mot kommuner og fylkeskommuner som har problemer med å følge opp	47	30	17	3	3	161	3
Andre tiltak	1 har krysset av for helt enig i at andre tiltak bør gjennomføres						

Spørsmål 11: Til sist ønsker vi din mening om følgende påstander. (Prosentfordeling og antall som har besvart vet ikke)

	Helt enig	Delvis enig	Verken enig eller uenig	Delvis uenig	Helt uenig	N	Vet ikke
Vi er villig til å akseptere et større ansvar for å finansiere og prioritere oppgaver, dersom en mer forpliktende konsultasjonsordning vil gi oss økt lokal handlefrihet	55	35	5	3	2	166	1
Selv om rammetilskudd aldri vil gi en helt rettferdig fordeling av inntektene i forhold til faktiske utgifter, så er det å foretrekke framfor øremerkede tilskudd	61	28	3	7	2	167	1
Vår kommune kan oppnå mer for egen del gjennom direkte kontakt med Regjering og Storting, enn gjennom konsultasjoner mellom KS og staten	3	12	19	25	41	166	1
Konsultasjonsordningen bør være et virkemiddel for styring av kommunesektoren som sådan, ikke av den enkelte kommune	57	35	5	4	0	168	0
En mer forpliktende ordning er ikke løsningen, mange kommuner ikke vil eller kan bidra til å innfri avtalene	5	17	20	29	29	163	5
En mer forpliktende ordning er ikke løsningen, fordi vår erfaring er at staten ikke er til å stole på	12	20	22	28	19	165	3
En mer forpliktende ordning er ikke løsningen, fordi det er stor fare for at KS blir et nyttig redskap for staten heller enn et talerør for kommunene	7	14	21	33	25	164	3

Bilag 7

Tabeller til kapittel 3

Tabell III1: Analyse av sammenhengen mellom 1) ordførers erfaringer med konsultasjonsordningen og 2) ordførers tillit til andre kommuner, staten og KS og politiske, økonomiske og strukturelle forhold ved kommunen. Regresjonsanalyse, standardiserte regresjonskoeffisienter.

	Erfaringer med KO 1)	Tillit til andre aktører 2)
Konstant (Dna+SV og Østlandet)	2,41	3,14
Brutto driftsinntekter per capita 2004	0,03	0,01
Øremerkede tilskudd som andel av brutto driftsinntekter 2004	-0,04	0,13*
Netto driftsresultat per capita 2004	0,06	0,04
Folkemengden 2006	0,03	0,20*
Ordfører fra		
-SP	-0,01	0,04
- V og KrF	0,10	0,14
- H og Frp	-0,31**	-0,28**
- andre lister	-0,15*	-0,19*
Landsdel		
- sørlandet	0,02	0,08
- vestlandet	-0,05	-0,01
- trøndelag	0,05	0,19*
- nord norge	-0,20*	-0,05
R2	0,16	0,17
N	150	153

* sign på 10%. ** sign på 1%.

- 1 Erfaringer med KO: Additiv indeks, gjennomsnitt av ordførernes svar på spørsmål 1: "Hvilke erfaringer har du med dagens konsultasjonsordning?". Positive erfaringer har høy verdi, siste påstand er snudd.
- 2 Tillit til andre aktører: Additiv indeks, gjennomsnittet av ordførers svar på påstandene: "En mer forpliktende ordning er ikke løsningen, fordi det alltid vil være mange kommuner som ikke vil eller kan bidra til å innfri avtalene", "...., fordi vår erfaring er at staten ikke er til å stole på", og "..., fordi det er stor fare for at KS blir et nyttig redskap for staten heller enn et talerør for kommunene". Tillit til aktørene har høy verdi.

III2: Andel ordførere som er helt enig i at følgende tiltak bør gjennomføres for å sikre en god forankring i kommunesektoren av de synspunkter KS framfører i konsultasjonene fordelt på hhv. ordførers parti, landsdel og kommunestørrelse.

Tabell III2-1: Andel ordførere som er helt enig i følgende påstander fordelt på parti:

	SV+Dna	Sp	V+Krf	H+Frp	Andre
KS bør drøfte kommunesektorens ønsker og forventninger til konsultasjonsordningen med ordførerne	69	64	45	64	44
KS bør invitere til samt følge opp initiativ fra (fylkes-) kommunene, siden det er de som best vet hvor skoen trykker	46	57	50	48	44
KS' sentralstyre bør diskutere og vedta et forhandlingsmandat for konsultasjonene	53	36	21	46	25
KS bør arrangere egne konferanser om forhandlingsgrunnlaget i konsultasjonene, altså ikke ta det samtidig med tariffspørsmål	40	20	42	64	13
Den enkelte (fylkes-)kommune bør sikre politisk behandling av sine innspill til KS	40	30	40	44	20
KS bør invitere kommunesektoren til å benytte KS' hjemmeside til å fremme sine synspunkt	23	26	20	20	20
KS bør arrangere konferanser der kommuner av samme type inviteres i stedet for fylkesvise strategikonferanser	19	9	15	30	19

Tabell III2-2: Andel ordførere som er helt enig i følgende påstander fordelt på landsdel

	Øst-landet	Sør-landet	Vest-landet	Trøndelag	Nord-Norge
KS bør drøfte kommunesektorens ønsker og forventninger til konsultasjonsordningen med ordførerne	57	69	70	59	50
KS bør invitere til samt følge opp initiativ fra (fylkes-) kommunene, siden det er de som best vet hvor skoen trykker	49	31	55	44	56
KS' sentralstyre bør diskutere og vedta et forhandlingsmandat for konsultasjonene	44	33	44	37	39
KS bør arrangere egne konferanser om forhandlingsgrunnlaget i konsultasjonene, altså ikke ta det samtidig med tariffspørsmål	39	46	49	24	23
Den enkelte (fylkes-)kommune bør sikre politisk behandling av sine innspill til KS	42	39	38	33	22
KS bør invitere kommunesektoren til å benytte KS' hjemmeside til å fremme sine synspunkt	25	8	21	30	16
KS bør arrangere konferanser der kommuner av samme type inviteres i stedet for fylkesvise strategikonferanser	16	8	22	19	14

Tabell III2-3: Andel ordførere som er helt enig i følgende påstander fordelt på kommunestørrelse

	< 3000	3000 - 9000	9000 – 200000	200000<
KS bør drøfte kommunesektorens ønsker og forventninger til konsultasjonsordningen med ordførerne	56	58	75	71
KS bør invitere til samt følge opp initiativ fra (fylkes-) kommunene, siden det er de som best vet hvor skoen trykker	50	42	63	50
KS' sentralstyre bør diskutere og vedta et forhandlingsmandat for konsultasjonene	38	36	46	64
KS bør arrangere egne konferanser om forhandlingsgrunnlaget i konsultasjonene, altså ikke ta det samtidig med tariffspørsmål	22	39	52	57
Den enkelte (fylkes-)kommune bør sikre politisk behandling av sine innspill til KS	27	32	54	57
KS bør invitere kommunesektoren til å benytte KS' hjemmeside til å fremme sine synspunkt	20	22	33	14
KS bør arrangere konferanser der kommuner av samme type inviteres i stedet for fylkesvise strategikonferanser	18	14	22	23

III3: Andel ordførere som er helt enig i at KS bør gjøre følgende for å sikre god oppfølging i kommunene og fylkeskommunene fordelt etter parti, landsdel og kommunestørrelse.

Tabell III3-1: Andel ordførere som er helt enig i følgende påstander fordelt etter ordførers parti

	SV+Dna	Sp	V+Krf	H+Frp	Andre
Invitere til diskusjon blant medlemmene om hvordan en kan følge opp lokalt	67	46	67	44	44
Offentliggjøre nøkkeltall om kommunal og fylkeskommunal måloppnåelse	55	49	47	44	38
Appellere til kommunene og fylkeskommunene om å anstrenge seg for å oppfylle avtalene	55	48	44	39	40
Styrke innsatsen mot kommuner og fylkeskommuner som har problemer med å følge opp	52	52	50	17	53
Komme med forslag til hvordan enkelte kommuner og fylkeskommuner kan bidra til å oppfylle målene	47	34	41	39	57

Tabell III3-2: Andel ordførere som er helt enig i følgende påstander fordelt etter landsdel.

	Øst-landet	Sør-landet	Vest-landet	Trøndelag	Nord Norge
Invitere til diskusjon blant medlemmene om hvordan en kan følge opp lokalt	58	69	58	57	39
Offentliggjøre nøkkeltall om kommunal og fylkeskommunal måloppnåelse	52	54	43	54	48
Appellere til kommunene og fylkeskommunene om å anstrenge seg for å oppfylle avtalene	44	62	49	61	37
Styrke innsatsen mot kommuner og fylkeskommuner som har problemer med å følge opp	43	39	51	41	57
Komme med forslag til hvordan enkelte kommuner og fylkeskommuner kan bidra til å oppfylle målene	38	54	47	48	35

Tabell III3-3: Andel ordførere som er helt enig i følgende påstander fordelt etter kommunestørrelse.

	< 3000	3000 - 9000	9000-20000	20000<
Invitere til diskusjon blant medlemmene om hvordan en kan følge opp lokalt	54	56	72	29
Offentliggjøre nøkkeltall om kommunal og fylkeskommunal måloppnåelse	40	49	64	57
Appellere til kommunene og fylkeskommunene om å anstrenge seg for å oppfylle avtalene	45	44	68	43
Styrke innsatsen mot kommuner og fylkeskommuner som har problemer med å følge opp	50	43	65	21
Komme med forslag til hvordan enkelte kommuner og fylkeskommuner kan bidra til å oppfylle målene	39	38	58	50

Summary

Consultations and Agreements between the State and Municipalities in Norway and Denmark

Issued February 2007

by Eva Moll Sørensen, Sissel Hovik, Hilde Lorentzen, Erik Nergaard and Olaf Rieper

The Norwegian Association of Local Government Authorities (KS) wishes to develop the institution of yearly consultations with the state and make the consultations more binding. In this connection they have asked for suggestions for measures and strategies to create a stronger rooting of the consultations among their members, mainly the Norwegian municipalities. Danish Institute of Governmental Research (AKF) and Norwegian Institute for Urban and Regional Research (NIBR) have researched into the experience and attitudes of Norwegian and Danish municipal leaders as regards consultations and agreements with the state. On this basis, challenges and possible strategies in the development of more binding consultations have been analysed. The point of departure for the analysis is that KS has to act on two arenas; an external arena in relation to the state and an internal arena in relation to its members. The strength and credibility of the organisation on each arena depend on the results it can achieve on the other arena. A more reciprocal relation to the state makes it easier to root the consultations among the members, and stronger rooting in the municipalities strengthens KS' positions vis-à-vis the state.

Thus it seems relevant to discuss possible strategies to achieve more reciprocity in relation to the state as well as measures to improve the rooting among the members. In the following, the results of the research project are summed up, structured according to its main questions.

Do the members want more binding consultations?

KS has support from its members to continue its work to develop the institution of consultations and make it more binding, although the members do not seem to give the subject very high priority, given that only 38% have answered the survey. Most of the spokesmen who answered the survey feel obligated by the consultations and a small majority think that municipalities should feel bound to comply with agreements with the state. There is also support for measures to improve the involvement of the members in the consultation process and the follow-up on agreements. Especially measures aimed at improved dialogue between KS and its members about the consultations and agreements are popular among the members.

However, the level of knowledge about the consultations and the agreements seems to be low in the municipalities, and as there is no strong preference for one particular measure to follow up on agreements, it seems advisable to proceed gradually with the implementation of new initiatives.

How can KS achieve a stronger »mandate« to consult?

Most of the respondents are satisfied with KS' sensitivity to the wishes and demands of its members, and most have participated in discussions of the consultation strategy at the regional »strategy conferences«. However, there is also some critique that these discussions start with questions which are too broad and vague and there is little occasion to prepare for the discussions in the municipalities. There is thus room to improve the involvement of the members and strengthen KS' »mandate« to consult with the state. This could be based on the following measures:

Interviews with spokesmen and chief administrators

This measure is inspired by the Danish interviews with mayors. The idea is to gather small groups of municipal leaders for a structured conversation about the themes which are on the agenda for the consultations of the year – preferably based on a prepared interview guide. This kind of meeting has the advantages that everybody is allowed to speak, it does not require too much of the local leaders' time and the discussion is delimited and steered. The main disadvantage is probably that it is resource-demanding for KS.

Improved involvement of KS' regional organisations

This measure is inspired by the former »contact council« of the association of local governments, Local Government Denmark (KL). This council primarily consisted of representatives of the regional organisations and it was an advisory body for KL's governing board when it decided on its negotiating strategy with the state and measures to follow up on the agreements. We recommend discussing KS' consultation strategy in a forum consisting of representatives of KS' regional organisations. Such a forum could bring forward the members' viewpoints discussed at the strategy conferences and improve the legitimacy of the consultations at the regional level.

Improvement of the strategy conferences

The strategy conferences are the forum where most members bring inputs for the consultations. It thus seems relevant to improve these conferences. One way would be to improve the debate folders which are used to prepare the conference. If the themes were more delimited and specific, it would be easier for local leaders to formulate their own positions. It should be avoided that the questions are framed to start a party-political discussion rather than a discussion of the common interests of the municipalities.

Improved involvement of the Central Governing Board

Most of the respondents are positive towards a stronger involvement of the Central Governing Board in the formulation of KS' position in the

consultations. This corresponds to Danish conditions, where KL's governing board formulate the negotiating strategy and approves the final agreement. Judging from Danish experience, a negotiating delegation of six people from different political parties is too large to enter into binding negotiations. We recommend to consider a combination of stronger involvement of the Central Governing Board and reduction of the negotiating delegation. This presupposes that the Central Governing Board is able to keep an arms-length relationship with the national party-political agenda and act in consensus.

Measures to follow up on consultation results

Most of the members feel obligated by the consultations and more than half think that the municipalities should be politically obligated to follow up on agreements. However, the amount of knowledge of existing agreements is small and it is seldom experienced that KS does something special to ensure that the municipalities follow up on the agreements. There thus seems to be a need to raise the level of information and consider how members can be motivated to follow up on agreements. We have met some scepticism as to whether agreements with the state are a new form of detailed central control, so there is also reason to consider in how far KS wants to take a position of authority vis-à-vis its members, although the survey shows limited support for the statement that consultations risk making KS into a tool for the state. We recommend that KS considers the following measures for improved follow-up:

Information and guidance regarding bilateral agreements

There seems to be a need to strengthen the level of knowledge of the bilateral agreements with sector ministries. It should be possible for KS to learn from Denmark, where the specialised committees of KL inform the municipalities about sector-specific agreements and also help the municipalities to keep the agreements by disseminating guidance, organisational tools, »best practice« advice etc. However, this is a field where KS must find a balance regarding how much it wants to act as an »authority« towards its members.

Documentation and transparency

We think that KS could strengthen its position by improving its knowledge of how municipalities solve the tasks they are given by the state – and not least how they comply with collective agreements. This includes knowledge about the problems municipalities meet in complying with agreements and the solution models which exist at the local level. KS should thus consider conducting systematic investigations of municipalities' compliance with collective agreements. Such documentation could be used as a resource in negotiations with the state and in KS' internal work to improve compliance. Improved transparency – e.g. based on dissemination of »key figures« – could motivate individual municipalities to do more to comply with collective agreements. This is, however, also an area, where KS must consider its balance between the role of interest representative and cooperation partner with the state.

Decentred dialogue

According to the survey conducted by NIBR the most popular measure to improve the follow-up on agreements is strengthening the dialogue among the members at the local level. KS' regional organisations could be a forum for this dialogue. In combination with improved transparency, we regard this as a workable measure for improved implementation of consultation results.

Strategies to make the consultations more reciprocal

Stronger involvement of the members and stronger implementation capacities will probably strengthen KS' position vis-à-vis the state. At the same time, a more equal relationship with the state will make it easier to give the consultations a content which is interesting to the members. They prefer if the consultations focus on:

- 1) harmonising data and the description of the economic reality in the municipalities,
- 2) full financing of new tasks,
- 3) a framework agreement concerning municipal finances,
- 4) bilateral agreements with sector ministries.

It would thus be advantageous if KS could persuade the state to consult on full financing and a broad framework agreement as a condition for the bilateral agreements. In the following, we consider strategies to achieve this.

Finding alliance partners for a framework agreement

The municipal leaders wish a broad framework agreement which can give them more predictability and make it easier to make crosscutting prioritisations in their budgeting, something which is also a central content in the Danish tradition of negotiating economic agreements between the state and the municipalities. In the Norwegian state there is at present no support for a crosscutting agreement. This probably reflects that sector interests are strong in the Norwegian state, compared to Denmark where the economic agreements institutionalise an alliance between actors who wish to strengthen crosscutting prioritisation capacities at state and municipal levels. An interesting question is whether KS can learn something from the Danish situation? Can the idea of a broad framework agreement be »sold« by arguing that it will enable Norwegian municipalities to take more responsibility for a stable growth of public expenditures? Are there actors responsible for crosscutting priorities in the Norwegian state, which would support this?

The strategy is difficult, because KS have little possibility to change the power balance in the Norwegian state. It is also not given that KS has broad support among its members to focus on economic guidelines and municipal compliance with these.

Improving implementation capacities regarding bilateral agreements

Another strategy to improve the reciprocity could be to try to improve KS' value as a partner for the state by developing the capacities wanted by the state. This means increasing the efforts to root and follow up on bilateral agreements with sector ministries. The strategy also necessitates more documentation of the municipalities' achievements. The municipalities' attention to the bilateral agreements could probably be sharpened if these were more explicitly connected with economic compensations.

This strategy also has risks, however. First, it entails a risk that KS will be seen as the prolonged arm of the state by its members. This is especially problematic when KS is dominated by the same party-political majority as the national government. Secondly, a stronger focus on bilateral agreements entails a risk that the »fragmented state« dominated by sector interests is also institutionalised in the consultation institution. This could make it difficult to move from sector specific bilateral agreements to a broad framework agreement.

Noter

1. 19% er helt enige og 62% delvist enige i utsagnet »Vi føler oss forpliktet til å følge opp avtaler KS har inngått med staten.«
2. Herunder besvares udbudsmaterialets spørsmål om sammensætningen af KS' politiske delegation.
3. Kun kommuner.
4. En multivariat analyse av sammenhengen mellom partipolitiske forhold, landsdel, kommunestørrelse og forhold ved kommuneøkonomien og ordførernes erfaringer med konsultasjonsordningen bekrefter betydningen av partipolitikk og landsdel: Ordførerne fra Høyre og Frp, og fra »andre lister« har mindre positive erfaringer med ordningen enn andre ordførere, og ordførere fra Nord-Norge har mindre positive erfaringer enn andre. Ingen andre forhold viser signifikante sammenhenger med ordførernes erfaringer. Resultater fra regresjonsanalyse er vist i vedlegg.
5. Direktøren og medarbeidere ved avdeling for konsultasjoner og myndighetskontakt.
6. Ifølge informant hos KS sentralt.
7. I den grad det er noen statistisk sammenheng mellom deltakelse i utforming av KS' standpunkt og oppfatning av virkninger av ordningen er det slik at de, som representerer kommuner som har deltatt, også i gjennomsnitt har de mest positive erfaringene. Forskjellene er imidlertid små.
8. Andel ordførere som oppgir at deres kommune har deltatt i diskusjon om formulering av KS' standpunkt fordelt på parti er: DNA+SV: 59%, Sp: 67%, Krf+V: 58%, H+Frp: 75%, andre lister: 67%. Fordeling etter landsdel er: Østlandet: 62%, Sørlandet: 39%, Vestlandet: 67%, Trøndelag: 75% og Nord-Norge: 64%. Fordeling etter kommunestørrelse er: Under 3000 innbyggere: 69%, 3-9000 innbyggere: 67%, 9-20 000 innbyggere: 42%, og over 20 000 innbyggere 71%.
9. Ordførernes syn på hvorvidt KS er et talerør for staten fordelt etter parti (andel ordførere som er helt eller delvis enige i at KS er et talerør for staten): DNA+SV: 11%, Sp: 14%, Krf+V: 6%, H+Frp: 26%, andre lister: 27%. Ingen fylkesordførere er enige i påstanden.
10. I de kommunene som er for en mer forpliktende konsultasjonsordning er gjennomsnittlig bruttodriftsinntekter per capita 48 752, mot 62 603 i kommunene som går imot en slik ordning. ($F=11,70$). I kommunene som er for en mer forpliktende konsultasjonsordning utgjør øremerkede tilskudd i gjennomsnitt 4,4% av bruttodriftsinntektene, mot 3,0% i kommunene som går imot en slik ordning ($F=2,21$). Det er en negativ sammen-

heng mellom brutto inntekter per capita og andel av inntektene som kommer fra statlige driftstilskudd: pearsons $r = -0,22$.

11. 84% av ordførerne fra Krf og Venstre er helt eller delvis uenige i at de kan oppnå mer gjennom direkte kontakt enn gjennom konsultasjonsordningen, 73% av ordførerne fra Sp, 63% av de fra andre lister, 63% av de fra DNA og SV, og kun 42% fra Frp og Høyre.
12. Andel som er helt eller delvis uenig i at en kan oppnå mer gjennom direkte kontakt enn gjennom konsultasjonsordningen fordelt på landsdel: Sørlandet: 85%, Trøndelag: 81%, Østlandet: 73%, Vestlandet: 52% og Nord-Norge: 52%.
13. Andel som er helt eller delvis uenig i at en kan oppnå mer gjennom direkte kontakt enn gjennom konsultasjonsordningen, fordelt på kommunestørrelse: Under 3 000 innbyggere: 58%, mellom 3 000 og 9 000: 65%, mellom 9 000 og 20 000: 81%, over 20 000: 64%.
14. Tidligere stod også Bærum og Lørenskog utenfor tariffområdet.
15. I årene op til reformen skete der kommunesammenlægninger på Ærø og Bornholm. Umiddelbart inden reformen var der 267 primærkommuner og 3 kommuner med både kommune- og amtsfunktion.
16. I de sidste år inden kommunalreformen havde Bornholm også status af både amt og kommune.
17. Kommunalbestyrelsen har, såfremt der ikke er et lovmæssigt krav, ret til på egen hånd at stille ydelser til rådighed for sine borgere med de begrænsninger, der følger af almindelige retsgrundsætninger. Kommunerne må dog ikke drive konkurrenceforvridende erhvervsvirksomhed.
18. Strukturkommissionen 2004. Det afspejler dog bl.a., at de danske kommuner også udbetaler ydelser, der refunderes 100% af staten såsom folkepension og børneydelser.
19. I 2006 varierede den kommunale indkomstskatteprocent fra 15,5% i Holmsland Kommune til 23,2% i Tornved Kommune. Den amtslige indkomstskatteprocent varierede fra 11,4% i Vejle Amt til 12,5% i Viborg og Storstrøms Amter. For Bornholm, Frederiksberg og København, som både var primærkommuner og amtskommuner, lå den kommunale skatteprocent på 31,2 til 33,6% (Skatteministeriet 2007).
20. Dog går en mindre del af statstilskuddet til særtilskud (puljer), der kan fordeles efter en anden nøgle. Det drejer sig om ca. 5% (Finansministeriet 2007).
21. Frederiksberg er en selvstændig kommune midt i København.

22. I de tilfælde, hvor der refereres direkte til vore interview med interviewpersonens navn i en parentes, betyder det, at det citat eller den vurdering eller udsagn, der står umiddelbart før parentesen, kan henføres til interviewet.
23. Det har endvidere ofte været sådan, at formanden kommer fra den modsatte side af det politiske spektrum end regeringen.
24. Oprindeligt var argumentet for dette angiveligt, at reduktioner i bloktilskuddet ville ramme de rige kommuner hårdest (www.skaeve-danmark.dk).
25. Ud over DUT-kompensationer.
26. Som glidende gennemsnit over 4 år.
27. Ligeledes beregnet som glidende gennemsnit over 4 år, Kilde: Danmarks Statistik (2006).
28. Traditionelt har der været 6-7 procentpoint forskel på det højeste og laveste niveau. I 2007 (efter kommunalreformens ikrafttræden) er forskellen dog indsnævret til 4,39 procentpoint.
29. Bl.a. blev der givet mulighed for dispensation fra en ordning, der binder en del af kommunernes overskudslikviditet. Denne regel blev indført for at undgå, at kommunerne skulle bruge deres kassebeholdning op til kommunalreformen. Ordningen skulle egentligt afskaffes 1. januar 2007, men regeringen ønsker at fortsætte den i lyset af en konjunktursituation med stort pres på økonomien.
30. Herunder besvares udbudsmaterialets spørgsmål om sammensætningen af KS' politiske delegation.
31. Indtil 01.01.07.
32. Indtil 01.01.07. Nu borgmester for Skive Kommune.
33. Vi har tilpasset vore interviewguides til den enkelte interviewperson, så de vedlagte interviewguides er blot typiske eksempler.