

Principper for kommunal-statsligt samarbejde

I aftalen om kommunernes økonomi for 2008 indgik en række principper for god decentral styring, der tager afsæt i, at en stærk decentral offentlig sektor understøtter kvalitet for pengene ved, at opgaveløsningen tilpasses lokale ønsker og behov. Med økonomiaftalen for 2013 var regeringen og KL enige om, at dialogen mellem stat og kommuner bygger videre herpå. Det blev samtidig aftalt at igangsætte et eftersyn af de tidligere aftalte principper.

Den økonomiske krise har medført skærpede udfordringer for den offentlige økonomi og nødvendiggjort gennemførelsen af reformer og omstillinger af den offentlige sektor. Kommunerne har i den sammenhæng påtaget sig et stort ansvar i forhold til konsolideringen af de offentlige finanser og omstillingen af offentlige serviceydelser bl.a. gennem strukturændringer.

Siden kommunalreformen er der skabt nye samarbejdsrelationer mellem kommunerne. Fælles udfordringer imødekommes i stigende grad gennem fælles løsninger – ikke mindst når standardisering af administrative rutiner kan give effektiviseringsgevinster. Etableringen af KOMBIT, den fællesoffentlige digitaliseringsstrategi og fælles indkøb er alle eksempler på fælleskommunale og fællesoffentlige løsninger med sigte på effektivisering. I de kommende år vil denne udvikling forstærkes på de opgaveområder, hvor lokalpolitiske prioriteringer spiller en mindre rolle, men hvor administrativ standardisering giver mulighed for effektiviseringsgevinster.

Med afsæt i de skitserede udfordringer og muligheder er regeringen og KL enige om at opdatere og revitalisere de tidligere aftalte principper under følgende overskrifter:

Tydeligt lokalt ansvar og opbakning til lokale prioriteringer

- Tydeligt opgave- og budgetansvar
- Styring på mål og resultater
- Politisk ansvar og decentralt ledelsesrum
- Enkeltsager løses konkret

Samarbejde om modernisering af den offentlige sektor

- Samarbejde om nytænkning og effektivisering
- Viden er grundlaget
- Flere fælles løsninger

Et tættere og mere forpligtende samarbejde

- Nye former for samarbejde
- Samspil om velfærden

Princippet sætter rammerne for et tæt og tillidsfuldt samarbejde om omstilling, nytænkning og effektivisering af den offentlige sektor, som er en fælles udfordring på tværs af myndigheder og niveauer i den offentlige sektor.

Regeringen og KL er enige om, at en stærk decentral offentlig sektor er en forudsætning for en serviceorienteret og effektiv offentlig sektor, hvor opgaveløsningen er tilpasset lokale borgere og virksomheders behov. Det betyder også, at løsninger på de enkelte velfærdsområder inden for lovgivningens rammer kan være forskellige fra kommune til kommune. En stærk decentral sektor er ligeledes en forudsætning for en succesfuld implementering af nationale reformer.

Regeringen og KL vil gensidigt støtte og arbejde for de aftalte principper. KL vil efterleve principperne i vejledningen af kommunerne. Regeringen vil efterleve principperne i samarbejdet med Folketinget.

Principper for kommunal-statsligt samarbejde

1. Tydeligt opgave- og budgetansvar

Det politiske opgave- og budgetansvar skal være tydeligt. Folketinget og regeringen har ansvaret for at fastsætte de overordnede rammer, herunder lovgivning mv. samt den økonomiske politik. Kommunalbestyrelsen har ansvaret for kommunens serviceniveau, den konkrete opgavevaretagelse og økonomien i den enkelte kommune.

Der er en klar fordeling af offentlige opgaver mellem myndighederne, hvorved folkevalgte på nationalt og lokalt niveau hver for sig har et tydeligt ansvar over for vælgerne.

Kommunalbestyrelserne har ansvaret for gennem prioriteringer og inden for rammerne af lovgivningen at fastlægge kommunernes serviceniveau, at sætte rammer og mål for de kommunale institutioner samt at sikre kvaliteten i opgavevaretagelsen og en effektiv styring af kommunens økonomi. Folketinget og regeringen har ansvaret for den statslige regulering af kommunernes opgavevaretagelse samt tilrettelæggelsen af den overordnede økonomiske politik under hensyntagen til konjunkturudviklingen og de langsigtede økonomiske udfordringer.

De overordnede rammer for kommunernes økonomi aftales ved årlige forhandlinger mellem regeringen og KL inden for rammerne af budgetloven.

2. Styring på mål og resultater

Resultatbaseret styring skal sikre fokus på den offentlige sektors kerneopgaver. Et styrket resultatfokus skal samtidig give et større lokalpolitisk råderum til at løse opgaverne med afsæt i lokale forhold og understøtte det politiske ansvar for at nå de ønskede mål.

En statslig styring baseret på mål og resultater understreger kommunalbestyrelsernes ansvar for lokal prioritering og opgaveløsning. Med fokus på mål og en større gennemsigtighed om resultaterne skal kommunerne samtidig have et større råderum i den lokale tilrettelæggelse af opgaverne, så indsatsen fokuseres på resultater, kvalitet og effektivitet frem for efterlevelse af proceskrav og detailregulering. Når gevinsterne af nationale reformer skal realiseres, er det resultatet og ikke processen, der tæller.

Styringsdialogen mellem stat og kommuner skal fokuseres på mål og resultater frem for processer. Regler og krav, der ikke understøtter de politiske mål, skal fjernes, så der sikres en enkel og effektiv styring. Politisk aftalestyring bør i videst muligt omfang erstatte detailregulering.

3. Politisk ansvar og decentralt ledelsesrum

Kommunalbestyrelsen fastlægger og prioriterer de kommunale mål, rammer og serviceniveau, herunder resultatkrav på de enkelte velfærdsområder. Kommunalbestyrelsen understøtter en ansvarlig og professionel ledelse på institutionsniveau og tilrettelægger styringen således, at der sikres en klar rolle- og ansvarsfordeling med vægt på decentralt ledelsesrum.

De politiske målsætninger sætter rammen for institutionernes opgavevaretagelse. Med udgangspunkt heri bør der i institutionerne være rum til at tilrettelægge opgaveløsningen. Deri ligger også muligheden for at inddrage borgernes viden og kompetencer samt medarbejderens faglighed og engagement i forhold til at udvikle og forbedre kvaliteten.

Kommunalbestyrelsen har det endelige ansvar for velfærdsydelse i kommunen. Det er derfor også kommunalbestyrelsens ansvar at følge op på indsatsen og sikre, at de decentrale institutioners resultater og indsats flugter med de politisk fastsatte mål. Inden for disse rammer skal institutionerne så vidt muligt styres på resultater frem for processer.

Vedholdende ledelsesfokus og systematisk opfølgning er afgørende i forbindelse med gennemførelse og implementering af initiativer og reformer, så de ønskede effekter nås, og gevinsterne realiseres. Det lokalpolitiske fokus på implementering er afgørende for, at indsatser og reformer får den ønskede effekt for borgerne og samfundet.

4. Enkeltssager løses konkret

Enkeltssager, der ikke er repræsentative for den generelle opgavevaretagelse, bør ikke give anledning til ny regulering eller lovgivning generelt. Myndigheden med opgaveansvaret finder løsninger på de specifikke forhold.

Kritiske enkeltssager bør ikke i sig selv give anledning til ny regulering. Lokalpolitikere skal påtage sig ansvaret for at løse den pågældende sag ud fra de konkrete vilkår. Landspolitisk bør man samtidig afholde sig fra at ophøje den enkelte sag til en generel problemstilling, hvis sagen ikke er repræsentativ for den generelle opgaveløsning.

Løsning af enkeltssager skal ske med respekt for det decentrale ledelsesansvar samt ved involvering af medarbejdere og borgere. Det giver ofte de bedste løsninger at løse problemet, der hvor det er opstået.

Initiativansvaret ligger hos den myndighed, der har driftsansvar for opgaven. Den ansvarlige minister har ansvar for, at de overordnede rammer for kommunernes opgaveløsninger er indrettet hensigtsmæssigt. Men hyppig brug af muligheden for at afkræve redegørelser med afsæt i enkeltssager kan skabe uklarhed om ansvarsfordelingen. Lokalpolitikere tager et klart ansvar for den konkrete opgaveudførelse, når opgaveansvaret er placeret lokalt.

5. Samarbejde om nytænkning og effektivisering

Stat og kommuner samarbejder om nytænkning og effektivisering af den kommunale opgavevaretagelse. Kommunerne er ansvarlige for løbende at sætte fokus på en god og effektiv opgavevaretagelse, og regeringen er ansvarlig for at sikre kommunerne det nødvendige lokalpolitiske råderum hertil. Det er et fælles ansvar at skabe rammer og muligheder for omstilling og bedre ressourceudnyttelse ikke mindst når den er afhængig af rammebetingelser på tværs af stat, regioner og kommuner.

Regeringen og kommunerne har en ambitiøs, fælles målsætning for effektiviseringen af den kommunale opgaveløsning og er enige om i fællesskab at frigøre ressourcer i kommunerne, som kommunerne kan anvende til at forbedre den borgernære service. Nogle initiativer til omstilling, forenkling og effektivisering kræver regeringstiltag blandt andet for at sikre rammebetingelser og handlemuligheder lokalt, mens andre kan gennemføres af kommunerne selv.

Kommunerne har på mange områder stor frihed til at tilrettelægge en effektiv opgaveløsning. Det gælder i forhold til organisering, tilrettelæggelse af arbejdsgange og den tværgående koordination. Regeringen understøtter det lokale forenkling- og effektiviseringsarbejde ved at sikre de nødvendige rammer og enkel regulering samt ved at give frihed til, at kommunerne kan gennemføre forsøg med nye måder at gøre tingene på.

6. Viden er grundlaget

En forudsætning for fornuftig anvendelse af de offentlige ressourcer er, at der eksisterer viden om, hvilke indsatser der virker, og at denne viden udbredes og anvendes. Kommunerne skal dokumentere resultaterne af deres indsatser og sammenligne sig med hinanden med henblik på læring. Meningsfuld dokumentation og sammenligning skal således sikre læring, understøtte faglig udvikling og dermed medvirke til at øge kvaliteten i opgaveløsningen.

Dokumentation med fokus på resultater muliggør systematisk opfølgning.

Sammenligning af resultater og konkrete metoder kan medvirke til at synliggøre indsatser, der virker og skaber gode resultater. Regeringen og KL vil derfor samarbejde om en mere systematisk tilgang til benchmarking med fokus på generering af praksisrelevant viden.

Dokumentationsindsatsen skal være meningsfuld for dem, der bidrager til indsamlingen og skal anvende dokumentationen. Den skal baseres på tillid frem for kontrol, og ressourceforbruget skal stå mål med udbyttet.

7. Flere fælles løsninger

Fælles løsninger, fælles drift og standardisering i kommunerne og andre steder i den offentlige sektor kan være en vej til effektivisering. Fælles løsninger udbredes, hvor der er mulighed for at varetage opgaven bedre og mere effektivt, og hvor lokalpolitiske prioriteringer spiller en mindre rolle. Det skal frigøre ledelsesressourcer til de kommunale kerneopgaver, hvor lokalpolitiske prioriteringer og forankring er afgørende.

Størstedelen af de kommunale opgaver forudsætter fastsættelse af et lokalt politisk serviceniveau og nærhed til de borgere, der modtager ydelserne. For disse opgaver skal kommunerne have råderum til at tilrettelægge opgaverne i overensstemmelse med lokale forhold. Andre kommunale opgaver har imidlertid en karakter, hvor den lokale politiske forankring og nærheden til borgerne har mindre betydning, og hvor opgaven ikke er tæt forbundet med andre opgaver, der forudsætter lokalpolitisk forankring.

For sidstnævnte type opgaver er effektivitetshensynet det primære hensyn. For disse opgaver kan det være relevant at realisere effektiviseringsgevinster gennem flere fælles løsninger på tværs af kommunerne eller via nationale løsninger.

Fælles kommunale løsninger, fælles opgaveløsning og standardisering skal således udbredes, hvor der er mulighed for at varetage opgaver bedre og mere effektivt i fællesskab, og hvor lokalpolitisk prioritering spiller en mindre rolle. Det kan fx være standardiserede digitale løsninger eller fælles udbud på tværs af kommuner. Det kan også være fælles aftaler, som det kendes fra de fælleskommunale indkøbsaftaler eller egentlig samdrift inden for en fælles organisatorisk ramme.

8. Nye former for samarbejde

Partnerskaber på tværs af myndigheder er et redskab, der kan øge det lokale råderum og begrænse detailregulering.

Partnerskabsaftaler, der bygger på dialog og samarbejde om en konkret indsats, kan øge det lokale ansvar og råderum og den gensidige inspiration om løsninger og resultater.

Partnerskabsaftaler kan have forskellige formål og karakter. Der kan fx indgås aftale om at afdække mulige løsninger på et konkret område. Partnerskaber kan også anvendes til at afdække barrierer for en mere effektiv og hensigtsmæssig løsning. Endelig kan et partnerskab indebære, at kommunerne forpligter sig til at opfylde fælles politiske mål for indsatsen, mens staten på den anden side afholder sig fra detailregulering.

Partnerskaber mellem staten og kommunerne skal understøtte et tæt samarbejde mellem regeringen og KL. Konkrete partnerskabsaftaler skal være forankret i en politisk aftale fx den årlige aftale om kommunernes økonomi.

9. Samspil om velfærden

Udviklingen af velfærden i Danmark er en fælles samfundsopgave, som borgere, virksomheder og det offentlige samarbejder om. Regeringen og KL vil skabe bedre rammer for dette samarbejde og for de mange frivillige indsatser.

Danmark har et veludbygget velfærdssamfund, der er opbygget gennem generationer. Tilrettelæggelsen, udførelsen og udviklingen af opgaverne skabes i samspil mellem borgere, virksomheder, civilsamfund og den offentlige sektor.

Det offentlige skal være en samarbejdspartner, der giver borgeren og den enkelte virksomhed mulighed for at deltage aktivt i løsningen og udviklingen af samfundsopgaverne. Lovgivning, administration og arbejdsgange i den offentlige sektor skal derfor også tilrettelægges ud fra hensyn til borgere og virksomheder – og ikke omvendt. Øget samspil giver bedre kvalitet og en mere målrettet anvendelse af den offentlige sektors ressourcer. Til gavn for den enkelte og samfundet som helhed.

Regeringen og KL vil samarbejde om at understøtte frivilligt arbejde.