

BILAG 1: Aftale om det fremtidige samarbejde

Kommunalreformen og hensynet til fastholdelse af en ansvarlig økonomisk politik forstærker behovet for et tæt samarbejde mellem regeringen og kommunerne. I aftalen for kommunernes økonomi 2006 blev regeringen og KL enige om syv hovedprincipper, som skal udgøre grundlaget for den fremtidige dialog, jf. boks 1.

Boks 1 Hovedprincipper for den fremtidige dialog

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 ressourceudnyttelse og dokumentere opgaveløsningens effekt, kvalitet og ressourceforbrug.
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.

I overensstemmelse hermed har regeringen og KL udmøntet principperne i denne aftale om den fremtidige dialog. Regeringen og KL er enige om, at det fortsat er de syv principper, som skal være udgangspunktet for det videre samarbejde om etablering af det fremtidige aftalesystem.

1. Det fremtidige budgetsamarbejde

Realiseringen af en holdbar udgiftspolitik og fastholdelse af skattestoppet beror i høj grad på beslutningerne i den kommunale sektor. Det er derfor afgørende, at der sker en tæt koordination mellem på den ene side den overordnede økonomiske politik og regeringens prioriteringer på velfærdsområderne og på den anden side det kommunale selvstyre.

I aftalen om kommunernes økonomi for 2006 blev Regeringen og KL enige om fem grundpiller for det fremtidige budgetsamarbejde, jf. boks 2.

Boks 2 Grundpiller for det fremtidige budgetsamarbejde

1. Årlige aftaler mellem regeringen og KL om kommunernes økonomi for det kommende år, suppleret af en løbende dialog mellem regeringen og KL, bl.a. ved to faste møder udover de årlige økonomiforhandlinger.
2. Sikring af overensstemmelse mellem de aftalte udgiftsniveauer og den faktiske økonomiske udvikling i kommunerne.
3. Aftaler om den kommunale skatteudskrivning skal overholdes.

4. En klarere adskillelse af forsyningsområdet og de skattefinansierede dele af den kommunale økonomi under hensyntagen til fastholdelse af det politiske ansvar for området.
5. Fastholdelse af princippet om, at kommunerne kompenseres økonomisk, hvis regeringen og Folketinget pålægger kommunerne nye udgifter eller opgaver (DUT).

Regeringen og KL er enige om, at de fem grundpiller fortsat udgør grundlaget for budgetsamarbejdet.

Kommunale udgifter og skatter

Rammerne for styringen af den kommunale økonomi skal forbedres for at sikre overensstemmelse mellem de aftalte udgiftsrammer og den faktiske udvikling i den kommunale økonomi. Budgetsamarbejdet sker blandt andet gennem en tættere og udbygget dialog mellem kommunerne.

Der er behov for, at der skabes bedre indsigt i udviklingen i de kommunale udgifter i løbet af året. Der igangsættes et arbejde, hvor der i dialog med kommunerne findes en model, som vil kunne indpasses i kommunernes løbende opfølgning lokalt. Informationerne skal være anvendelige både i den enkelte kommunes økonomistyring samt til at skabe klarhed over udviklingen i den kommunale økonomi under ét.

Som følge af overgangen til en ny kommunal struktur er der begrænsninger på kommunernes ret til at udskrive skatter i 2006 og 2007. Men fra og med 2008 vil kommunerne igen have egen ret til at udskrive skatter. Regeringen og KL drøfter i efteråret 2006, hvordan der sikres aftaleoverholdelse af den kommunale skatteudskrivning.

Regeringen har herudover tilkendegivet, at den vil kunne tage yderligere initiativer med henblik på at sikre, at aftalerne overholdes.

Forsyningsvirksomhederne

Regeringen og KL er enige om, at der skal skabes en klarere adskillelse mellem den skattefinansierede del af den kommunale økonomi og forsyningsvirksomhederne. Herunder skal det sikres, at forsyningsvirksomhederne i den gældende hvile-i-sig-selv-regulering heller ikke midlertidigt bidrager til den kommunale økonomi. En permanent løsning afventer de igangværende arbejdsgrupper om organiseringen af henholdsvis vandsektoren og affaldssektoren.

2. Samarbejde om mål- og rammestyring

Med kommunalreformen, der træder i kraft 1. januar 2007, styrkes og fremtidssikres den decentrale danske model for den offentlige sektor. Regeringen og KL er enige om, at decentraliseringens fordele skal udnyttes bedst muligt, herunder ved at sikre kommunerne en større frihed i tilrettelæggelsen af de kommunale opgaver

betinget af en større gennemsigtighed om resultater og opfyldelsen af nationalt fastsatte mål.

Det kan opnås ved, at der i de forskellige styringsrelationer mellem staten og kommunerne i højere grad fokuseres på styring ved opstilling af mål og økonomiske rammer frem for regulering af processerne i opgaveløsningen. I økonomiaftalen for 2006 blev regeringen og KL på den baggrund enige om en række hovedprincipper for den fremtidige dialog, herunder mere mål- og rammestyring.

Principperne i aftalen er bekræftet af et flertal i Folketinget (F 28), der anerkender vigtigheden af kommunalt selvstyre i opgaveløsningen som følge af kommunalreformen med dannelsen af mere bæredygtige kommuner.

Mål- og rammestyring forudsætter, at både regeringen og kommunerne forpligter sig på de aftalte mål og rammer, at der følges systematisk op, og at der er synlige konsekvenser, hvis målene ikke nås. Mere mål- og rammestyring på de kommunale opgaveområder stiller derfor krav om bedre og mere fokuseret dokumentation, med henblik på at måle, hvorvidt kommunerne når de aftalte mål, samt at skabe øget viden om og gennemsigtighed i kommunernes opgaveløsning til sammenligning og inspiration for kommunerne (best practise og benchmarking). Metoderne til dokumentation skal være entydige og sikre mulighed for at sammenligne målopfyldelse på tværs samt vurdere samlet målopfyldelse for kommunerne under ét.

Aftalerne skal forankres på de opfølgende politiske møder for økonomiaftalen i løbet af året. Aftalerne kan som styringsinstrument lettere end lovgivningen give kommunerne en højere grad af metodefrihed til at indfri de politiske mål, som prioriteres fra centralt hold. Der kan anvendes aftaler til fastsættelse af mål på delområder, evt. som opfølgning på overordnede mål i den årlige økonomiaftale eller i lovgivning. 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

Regeringen og KL har etableret et samarbejdsprojekt for den decentrale offentlige sektor. Projektet er forankret i de løbende politiske drøftelser mellem regeringen og KL. Det nystartede kommunale evalueringsinstitut (KREVI) skal understøtte samarbejdsprojektet og varetage en del af undersøgelserne inden for projektet, jf. økonomiaftalen for 2006. Regeringen og KL er fortsat enige om, at samarbejdsprojektet er en god platform for:

- Fælles initiativer for bedre ressourceudnyttelse.
- Dokumentation af effekt, output og brugertilfredshed ved den kommunale opgaveløsning.
- Den statslige regulering af kommunernes opgaveløsning.

Der er enighed om, at der skal iværksættes følgende nye projekter i regi af samarbejdsprojektet:

1. Analyse af kommunernes praksis på beskæftigelsesområdet
2. Kortlægning og synliggørelse af potentialet for effektivisering af den kommunale administration
3. Optimering af tværoffentligt borgerforløb – et casestudie for et udvalgt sammenhængende borgerforløb på tværs af myndigheder
4. Nyt opgaveområde for kommunerne, fx miljøområdet
5. Udvikling af dokumentation på områderne børn- og børnefamilier og udsatte grupper

Dokumentation på børne- og børnefamilieområdet og området for udsatte grupper samt det allerede igangsatte dokumentationsprojekt på ældreområdet drøftes mellem KL og de berørte ministerier, og resultatet af drøftelserne forelægges Styregruppen for Tværoffentligt Samarbejde primo september 2006.

Regeringen og KL er endvidere enige om vigtigheden af, at ny statslig regulering gennemføres med mindst mulig administrativ belastning af kommunerne, således at ressourcerne kan bruges på service frem for bureaukrati. Der er i forlængelse heraf enighed om der løbende skal følges op på de administrative konsekvenser for kommunerne af ny statslig regulering.

Der er enighed om at igangsætte en testfase af VAKKS, som er en nyudviklet metode til vurdering af kommunale administrative konsekvenser og konsekvenser for det kommunalpolitiske råderum ved statslig regulering. Metoden kan forankres hos Det Kommunale Evalueringsinstitut (KREVI). Der udvælges lovforslag, hvor der skal gennemføres en VAKKS-måling. På baggrund af erfaringerne skal metoden evalueres, og der skal tages endelig stilling til, hvordan lovforslag/lovområder fremover udvælges til VAKKS-målinger, og hvordan målingerne fremover skal finansieres.

Forberedelsen af de politiske drøftelser er forankret i Styregruppen for Tværoffentligt Samarbejde. Styregruppen forbereder projektforslag til de årlige politiske forhandlinger om kommunernes økonomi. Styregruppen for Tværoffentligt Samarbejde er desuden styregruppe for Projekt Digital Forvaltning.

Der er enighed om, at finansieringen af samarbejdsprojektet deles ligeligt mellem stat, regioner og kommunerne. I perioden 2005-2008 afsættes således 10 mio. kr. årligt fra hver af parterne, Danske Regioner dog i perioden 2007-2008. Det kommunale og regionale bidrag finansieres af bloktilskuddet.

3. Løbende dialog

Der er enighed om, at det er vigtigt, at sporerne, der med denne aftale er lagt ud for det fremtidige aftalesystem, fastholdes og løbende videreudvikles ved en tæt dialog mellem regeringen og KL.

Der er enighed om, at der som led i dialogen løbende skal afholdes politiske møder mellem regeringen og KL. Den årlige kommuneaftale skal desuden være omdrejningspunktet for opfølgning på mål og målsætninger samt en videreudvikling af aftalesystemet, som beskrevet i denne aftale.

4. Håndtering af digitaliserings- og effektiviseringsprojekter

Regeringen og KL har aftalt nedenstående kriterier for indplacering af digitaliseringsprojekter i tre grupper:

- 1) Projekter, hvor der ikke foretages en beregning af effektiviseringspotentialet.
- 2) Projekter, hvor der er enighed om at synliggøre effektiviseringspotentialet for kommunerne under ét gennem beregning af effektiviseringspotentialet, men således at gevinsten forbliver i kommunerne.
- 3) Projekter, der undtagelsesvis omfattes af regulering gennem bloktilskuddet.

Der er enighed om, at det bør være et element i vurderingen, om de økonomiske skøn for den pågældende sag er repræsentative for kommunerne under ét, og om sagen i øvrigt foreligger velbelyst. Herudover bør hensynet til implementeringsforløbet i kommunerne indgå i vurderingen. Endelig bør sammenhængen mellem det pågældende initiativ og de mulige effektiviseringer indgå i vurderingen.

På den baggrund opstilles følgende kriterier:

Projekter, der placeres i gruppe 1 er sager, hvor

- staten medvirker til at kortlægge et effektiviseringspotentiale, men i øvrigt ikke i forbindelse hermed foretager formelle regelændringer, stiller IT-systemunderstøttelse til rådighed for kommunerne eller lignende, eller
- hvor det samlede effektiviseringspotentiale er sparsomt belyst, fx ved en business case baseret på forholdsvis få kommuner, eller
- hvor vejledninger/anbefalinger til kommunerne i forlængelse af projektet har en forholdsvis uforpligtende karakter.

Projekter, der placeres i gruppe 2, er sager, hvor

- implementeringsforløbet i kommunerne har væsentlig betydning for realisering af effektiviseringspotentialet, dvs. at kommunernes aktive og positive medvirken vurderes som afgørende, eller
- det samlede effektiviseringspotentiale er forbundet med nogen usikkerhed.

Projekter, der undtagelsesvis placeres i gruppe 3 (bloktilskudsregulering), er sager, hvor

- sagen omfatter lovgivning, som direkte fører til mindredgifter i kommunerne, dvs. der er en tæt sammenhæng mellem det konkrete initiativ og den mulige effektiviseringsgevinst i kommunerne, og
- der på reguleringstidspunktet kan foreligge en realistisk vurdering af udgifterne og det samlede effektiviseringspotentiale, og

- besparelespotentialiet kan realiseres i praksis.

Det forudsætter særskilt hjemmel at undlade at DUT-regulere sager, som er omfattet af DUT-princippet.

Procedure for udvælgelse af sager

Der vil løbende skulle tages stilling til placeringen af sager i hver af de tre grupper. Kategoriseringen af det enkelte projekt kan ikke finde sted før projektet igangsættes, men dog snarest efter, at der kan gives en skønsmæssig vurdering af projektets konsekvenser. Det vil således i hvert enkelt tilfælde skulle besluttes, hvornår kategoriseringen kan finde sted.

Det foreslås, at drøftelsen heraf forankres i Styregruppen for Tværoffentligt Samarbejde (STS) på baggrund af løbende oversigter over

- digitaliseringsprojekter, som er igangsat, og
- fælles projekter, som er i pipelinen – enten besluttet eller under overvejelse.

5. Flerårig aftale om øget konkurrenceudsættelse i kommunerne

KL og regeringen er enige om at fokusere på instrumenter, der kan bidrage til at få mere for pengene i kommunerne. Et middel hertil er mere konkurrenceudsættelse af de kommunale opgaver. Der er enighed om, at det afgørende er, at opgaverne løses bedst og billigst, og ikke om leverandøren er offentlig eller privat. Samtidig er der enighed om, at konkurrencen mellem offentlige og private leverandører skal være fair.

Med de nye, større kommuner skabes der et bedre grundlag for konkurrenceudsættelse. Regeringen og KL er enige om, at der er et potentiale for en øget grad af konkurrenceudsættelse i kommunerne, og at det er en fælles opgave at skabe de bedst mulige rammer for at realisere denne målsætning. Målsætningen realiseres med så få administrative bindinger af kommunerne som muligt.

Aftalen opfattes således af begge parter som en ambitiøs målsætning for at øge konkurrenceudsættelsen i kommunerne. Aftalen udmønter samtidig initiativet i regeringens globaliseringsstrategi om ”Stærkere konkurrence om kommunale opgaver”. Aftalen ses dermed som et alternativ til regelstyring vedr. øget konkurrenceudsættelse af den enkelte kommune.

Dokumentation af kommunernes konkurrenceudsættelse

Det er i dag ikke muligt præcist at opgøre omfanget af konkurrenceudsættelse i kommunerne. Den nuværende udliciteringsindikator er ikke tilstrækkeligt retvisende, og er ikke et egentlig mål for konkurrenceudsættelse. KL og regeringen er derfor enige om at erstatte den eksisterende udliciteringsindikator med en privat leverandørindikator (PLI), *jf. boks 3*.

Boks 3. Den private leverandørindikator

Den private leverandørindikator (PLI) viser andelen af kommunernes brug af private leverandører (i forhold til den del af kommunernes samlede opgaveløsning, der må varetages af private leverandører). PLI er vokset fra 16,8 % i 1995 til 20,2 % i 2005.

PLI afspejler brugen af private leverandører både i den almindelige kommunale opgavevaretagelse og på de områder, hvor der er indført fritvalgsordninger. Ligeledes indgår Københavns, Frederiksberg og Bornholms kommuner i indikatoren. PLI tager dermed højde for den kritik, der har været af udliciteringsindikatoren.

De opgaver, der har været konkurrenceudsat, men hvor kommunens eget bud vinder, er ikke omfattet af PLI. Der er derfor enighed om, at der nedsættes en arbejdsgruppe, som skal komme med forslag til et mere præcist grundlag for at dokumentere udviklingen i kommunernes konkurrenceudsættelse, herunder også i lyset af de nye opgaver som kommunerne overtager 1. januar 2007 som følge af kommunalreformen, jf. nedenfor.

To KL-undersøgelser fra 2001 af kommunernes udbud i perioden 1994-1999 tyder på, at kommunerne kun sjældent deltager i konkurrencen, når en opgave udbydes. Kommunerne bød således på 4,0 pct. af de udbudte opgaver, hvoraf kommunen vandt ca. 1/3. PLI antages derfor at være et kvalificeret estimat for niveauet af konkurrenceudsættelse i dag.

Målsætninger for øget konkurrenceudsættelse i kommunerne

KL og regeringen er på den baggrund enige om, at PLI anvendes som udgangspunkt for en aftale om øget konkurrenceudsættelse i kommunerne. I 2005 konkurrenceudsatte kommunerne ca. 20 pct. af opgaverne. Regeringen og KL er enige om at øge andelen til 25 pct. af opgaverne i 2010. Målet gælder for alle kommuner og alle opgaveområder under ét.

Det aftales endvidere, at regeringen i perioden 2007-2010 som udgangspunkt ikke vil tage initiativ til at iværksætte yderligere procesregulering om generel pligt til øget konkurrenceudsættelse end de, der ligger inden for rammerne af denne aftale, såfremt de opstillede målsætninger for mere konkurrenceudsættelse i kommunerne opfyldes.

Udviklingen i kommunernes konkurrenceudsættelse drøftes årligt ved forhandlingerne om kommunernes økonomi for 2008-2010. I den forbindelse vurderes det, om udviklingen i konkurrenceudsættelsen er tilfredsstillende ift. det opstillede mål, eller om der er behov for yderligere initiativer til at styrke konkurrenceudsættelsen. Det er således delmålet, at kommunernes konkurrenceudsættelse i 2008 skal være øget med mindst 15 pct. ift. udgangspunktet for denne aftale.

KL og regeringen er endeligt enige om løbende at drøfte, om eksisterende regulering, der skønnes at være overflødig eller uhensigtsmæssig, kan fjernes eller ændres. Regeringen vil i den forbindelse søge Folketingets tilslutning til at afskaffe udfordringsretten.

Med dette udgangspunkt drøfter og iværksætter KL og regeringen en række initiativer, som understøtter kommunerne i at øge konkurrenceudsættelsen, og som skaber øget gennemsigtighed og fair vilkår for konkurrencen, jf. boks 4.

Boks 4: Initiativer til at understøtte øget konkurrence i kommunerne

Regeringen har som led i sin globaliseringsstrategi truffet politisk beslutning om følgende initiativer:

- *"Fair afregningspriser". Regeringen vil i efteråret 2006 fremsætte forslag til en ændring af konkurrence-loven, der skal sikre bedre sanktionsmuligheder, og at afregningsprisen til private leverandører på bl.a. ældreområdet afspejler kommunens gennemsnitlige, langsigtede omkostninger ved selv at levere ydelsen.*
- *"Flere opgaver annonceres åbent", der stiller krav om åben annoncering af indkøb og kontrakter, der indgås med private leverandører, som ligger over 500.000 kr., men under tærskelværdierne for EU-udbud.*
- *"Kommuner og regioner bør ved store byggeprojekter systematisk vurdere, hvordan organiseringen af byggeriet (fx partnering, samlet udbud eller OPP) sikrer størst mulig effektivitet i hele byggeriets levetid. Der udvikles en række værktøjer herfor."*

Herudover er KL og regeringen enige om udmøntningen af målsætningerne i følgende globaliseringsinitiativer:

1. "Stærkere konkurrence om kommunale opgaver"

Kommunerne skal med passende mellemrum udbyde en række opgaver, som vurderes som udbudssegne- de. Arbejdet med løbende at definere hvilke opgaver i kommunerne, der er umiddelbart udbudssegne- de, forankres i en arbejdsgruppe, jf. nedenfor.

2. "Regler for beregning af kontrolbud"

I forlængelse af udmøntning af, at "Stærkere konkurrence om kommunale opgaver" skal der laves regler for beregning af kontrolbud i tilknytning til budget- og regnskabsystemet.

Endvidere er der enighed om følgende initiativ:

3. "Udbygning af kravene til servicestrategierne"

Servicestrategierne udbygges med

- *Opstilling af specifikke mål for konkurrenceudsættelsen i perioden 2007-2010 i udbudspolitikken, herunder niveauet for kommunens konkurrenceudsættelse i forhold til landsgennemsnittet*
- *Strategi for at nå kommunens mål for øget konkurrenceudsættelse, herunder mål for særligt udbudssegne- de opgaver*
- *Opfølgning på, om kommunens mål for konkurrenceudsættelse er nået.*

Arbejdsgruppens opgaver

Arbejdsgruppen skal med udgangspunkt i den flerårige aftale om øget konkurrenceudsættelse i kommunerne komme med forslag til følgende:

1. et bedre grundlag for dokumentation af konkurrenceudsættelse
2. en løbende opfølgning på udviklingen i kommunernes konkurrenceudsættelse
1. udmøntningen af de elementer om initiativer til øget konkurrenceudsættelse, der indgår i aftalen, jf. punkt 1-3 i boks 4.

Arbejdsgruppen afrapporterer til ”dialogen om kommunalreformen” og forankres endelig ved de politiske møder om opfølgning på økonomaftalen.

Bedre grundlag for dokumentation af konkurrenceudsættelse

Arbejdsgruppen skal udvikle en indikator, der – som supplement til den private leverandørindikator – viser, hvor stor en del af kommunernes opgaver, der konkurrenceudsættes. Arbejdsgruppen præsenterer et forslag til operationalisering af indikatoren for konkurrenceudsættelse senest den 1. oktober 2006. Endvidere sigtes der mod, at en indikator for konkurrenceudsættelse vil kunne opgøres i løbet af 2007.

Løbende opfølgning på kommunernes konkurrenceudsættelse

Med udgangspunktet i den private leverandørindikator og den kommende konkurrenceudsættelsesindikator er der enighed om løbende at følge udviklingen i kommunernes konkurrenceudsættelse.

Initiativer til øget konkurrenceudsættelse

Der fremsættes forslag om regeringens globaliseringsinitiativer vedr. ”Fair afregningspriser”, ”Flere opgaver annonceres åbent” og ”Kommuner og regioner skal vurdere, hvordan byggeri organiseres bedst” i efteråret 2006.

Udmøntningen af den flerårige aftales initiativer til øget konkurrenceudsættelse drøftes i arbejdsgruppen. Parterne er enige om, at arbejdsgruppen senest den 1. oktober 2006 skal fremlægge forslag til udmøntning af de elementer om initiativer til øget konkurrenceudsættelse, der indgår i aftalen, jf. punkt 1-3 i boks 4.

Der igangsættes endvidere et arbejde med at analysere de forskellige kommunale opgaveområders udbudsegnethed og omfang. I dette arbejde skal der dels indgå en vurdering af markedet på leverandørsiden, dels en opstilling af forskellige scenarier for, hvordan det overordnede mål for konkurrenceudsættelsen kan nås. Formålet med arbejdet er at tilvejebringe et grundlag for en nuanceret opfølgning på aftalen. Analysen udformes på en måde, så den kan bruges som et redskab ifm. den lokale målfastsættelse.

Endvidere igangsættes der, bl.a. i lyset af aftalens initiativer, et arbejde, der skal afdække behovet for at justere klagesystemet og sanktionsmulighederne i relation til konkurrenceudsættelse i kommunerne.

Arbejdsgruppens sammensætning

Arbejdsgruppen består af medlemmer fra KL, Finansministeriet, Økonomi- og Erhvervsministeriet og Indenrigs- og Sundhedsministeriet (formand). Arbejdsgruppen forankres i regi af KL-dialogen, jf. også økonomiaftalen for 2006.