

Den 10. juni 2005

Aftale om rammerne for kommunernes økonomi for 2006 og om fremtidens dialog mellem regeringen og kommunerne

1. Indledning

For at fastholde den ansvarlige økonomiske politik er det afgørende, at udviklingen i både stat, kommuner og amter flugter med de overordnede samfundsøkonomiske målsætninger. Regeringen har tilkendegivet, at der i 2006-2010 er plads til en realvækst i det samlede offentlige forbrug på 0,5 pct. årligt.

Regeringen har endvidere tilkendegivet, at udmøntningen af forbrugsvæksten vil blive prioriteret målrettede forbedringer på blandt andet ældre-, sundheds-, uddannelses- og forskningsområdet.

KL tager målsætningerne for regeringens økonomiske politik til efterretning.

Rammerne for den kommunale økonomi skal ses i sammenhæng med de muligheder kommunerne har for at tilvejebringe et råderum til serviceforbedringer gennem omprioriteringer og bedre ressourceudnyttelse.

Regeringen og KL er enige om, at kommunalreformen (opgave- og strukturreformen) og hensynet til fastholdelse af den ansvarlige økonomiske politik nødvendiggør et ændret og styrket samarbejde mellem regeringen og den kommunale sektor.

Som led i forhandlingerne om kommunernes økonomi for 2006 har regeringen og KL derfor aftalt rammerne for den fremtidige dialog mellem regeringen og kommunerne.

Der er enighed om, at kommunalreformens dannelse af stærke og bæredygtige kommuner giver grundlag for, at den statslige styring i højere grad kan baseres på mål og rammer frem for detailstyring. Og der er enighed om, at budgetsamarbejdet skal styrkes med henblik på at sikre fremtidig overholdelse af de aftalte udgiftsrammer og de aftalte skatteniveauer.

Der er endvidere enighed om behovet for et tæt samarbejde mellem staten og kommunerne, som understøtter kommunernes arbejde med at give borgerne mere service for pengene og skaber gennemsigtighed i kvalitet og ressourceudnyttelse gennem bedre dokumentation.

2. Kommunernes økonomi i 2006

Regeringen og KL er enige i at tillægge det afgørende betydning, at den indgåede aftale realiseres således, at de kommunale udgifter i 2006 både i budgetterne og regnskaberne ligger inden for rammerne af aftalen. Det forudsættes, at kommunerne generelt undgår tillægsbevillinger, som ikke er finansieret ved omprioriteringer.

KL har noteret sig, at regeringen har søgt Folketingets tilslutning til indførelse af midlertidige begrænsninger i den kommunale og amtskommunale skatteudskrivning for 2006. Regeringen har desuden tilkendegivet, at der jf. Aftale om strukturreform lægges begrænsninger på den kommunale skatteudskrivning i 2007.

Regeringen og KL er enige om, at kommunerne i 2008 igen vil have deres egen ret til at udskrive skatter.

Med aftalen bekræftes endvidere de opfølgende initiativer som KL og regeringen blev enige om den 23. februar 2005 med henblik på at begrænse udgiftsvæksten i 2005 samt understøtte en hensigtsmæssig økonomisk adfærd i overgangsperioden op til kommunalreformen.

Regeringen og KL er enige om, at der for kommunerne under ét vil være en samlet balance i den kommunale økonomi i 2006 med nedenstående forudsætninger.

Tabel 1. Balance for KL-kommunerne

Mio. kr., 2006-pl	Aftale
Serviceudgifter, netto	146.414
Overførsler	31.949
Bruttoanlæg (inkl. folkeskole, OPP, kommunalreform)	10.900
Øvrige udgifter	4.685
Udgifter i alt	193.948
Skatteindtægter	-146.962
Bloktilskud mv.	-45.235
Øvrige indtægter .	-1.750
Indtægter i alt	-193.948
<i>Balance</i>	<i>0</i>

- Det forudsættes, at kommunernes serviceudgifter i 2006 udgør 146.414 mio. kr. Rammen er fastsat under indtryk af ændringerne i befolkningssammensætningen fra 2005 til 2006. Hertil kommer reguleringer i medfør af DUT-princippet. Kommunerne har herudover mulighed for at tilvejebringe et råderum til serviceforbedringer gennem omprioriteringer og effektiviseringer.

- Der ydes i 2006 et midlertidigt balancetilskud i KL-kommunerne på 9,9 mia. kr., svarende til et samlet bloktilskudsbeløb på 11,2 mia. kr. Der er enighed om, at der dermed er sikret finansiering til de aftalte udgifter.
- Anvendelsen af mobil teknologi er et eksempel på konkrete muligheder for at tilrettelægge ændrede arbejdsgange, der vil kunne frigøre et råderum efter investeringer. Potentialet i projekter som disse skal synliggøres og dokumenteres, så de enkelte kommuner kan se gevinsten i forhold til kommunens egen opgaveløsning.
- PL-opregningen af de kommunale udgifter dækker blandt andet over gennemslaget af det seneste overenskomstresultat på det kommunale udgiftsniveau. Der er enighed om at drøfte, hvordan budgetvirkningen i forårets overenskomst skal indgå i de kommende års økonomiaftaler.
- Der afsættes i 2006-2007 en foreløbig ramme til lånedispositioner på 1 mia. kr. vedrørende visse engangsomkostninger i forbindelse med kommunalreformen. Lånedispensationsadgangen skal ses i sammenhæng med de omstillingsmidler, som kommunerne allerede råder over, og som i nødvendigt omfang forudsættes prioriteret til gennemførelsen af kommunalreformen. Hovedparten af engangsomkostningerne vil derfor kunne afholdes inden for kommunernes almindelige drifts- og anlægsrammer. Der vil dog være en forøgelse af niveauet for investeringsudgifter for at sikre en sikker og stabil drift ved overgangen til den nye kommuneinddeling og opgavefordeling den 1. januar 2007. Der er enighed om at drøfte lånerammens størrelse igen i forbindelse med forhandlingerne om kommunernes økonomi for 2007. Der er samtidig enighed om løbende at vurdere hvilke investeringer, der vil være nødvendige for at garantere en sikker drift, og som ikke kan forudsættes finansieret inden for kommunernes eksisterende rammer. Kriterierne skal meldes ud senest 1. september 2005. På baggrund af en evaluering af behandlingen af de indkomne låneansøgninger, foretages en opfølgning på kvartalsmøderne mellem regeringen og KL. Låntagning forudsætter godkendelse i sammenlægningsudvalgene. Lånene skal tilbagebetales over maksimalt 5 år. Herudover vil der i tildelingen af tilskud til vanskeligt stillede kommuner i begrænset omfang kunne tages hensyn til udgiftsbelastningen i forbindelse med sammenlægning.
- Det er forudsat, at udgifterne til førtidspension, kontanthjælp, aktivering, introduktionsprogrammet på integrationsområdet, erhvervsgrunduddannelse, ledighedsydelse, sygedagpenge, boligstøtte, personlige tillæg og tilskud til fleksjob mv. udgør i alt 31,9 mia. kr. i KL-kommunerne. De forudsatte udgifter til overførsler er

dermed 2,8 mia. kr. højere end i aftaleforudsætningerne for 2005. Regeringen og KL er enige om, at kommunernes aktive indsats kan påvirke størrelsen af indkomstoverførslerne.

- Regeringen og KL er enige om, at der også i 2006 i tilfælde af væsentlige ændringer i skønnet for udgifterne til indkomstoverførsler, sammenholdt med de øvrige forudsætninger for aftalen, vil være behov for at neutralisere dette i relation til den indgåede aftale.
- Der fordeles 1 mia. kr. af det samlede balancetilskud til den primærkommunale sektor i 2006 på grundlag af et mål for kommunernes økonomiske belastning på overførselsområdet. Den hidtil gældende fordelingsnøgle videreføres i 2006.
- Bruttoanlægsudgifterne på de skattefinansierede områder kan maksimalt udgøre 10,9 mia. kr. i 2006. Der er i aftalen finansieret et nettoanlægsniveau på 7,1 mia. kr. i 2006. Udnyttelsen af det resterende anlægsråderum vil bero på kommunernes prioriteringer, herunder forbruget af opsparede midler. Der er enighed om inden 1. juli 2005 at vurdere på hvilke præmisser jordforsyningsområdet kan friholdes.
- På følgende forsyningsområder kan der maksimalt lånes til kommunens udlæg ultimo regnskabsåret 2006: vandforsyning, kloakering og rensningsanlæg og renovation. Opkrævede og budgetterede bidrag til forsyningsanlæg for hvilke der ikke er afholdt udgifter, skal anvendes inden investeringsudgifter kan lånefinansieres.
- Det er ved fastsættelsen af det statsgaranterede udskrivningsgrundlag i kommunerne lagt til grund, at fremskrivningsprocenten for de selvangivne indkomster fra det korrigerede beregningsgrundlag for 2003 til 2006 udgør 11,8 pct., og at fremskrivningsprocenten for ejendomsværdiskatten for 2003 til 2006 er 7,4 pct. Der er således i forlængelse af aftalen mellem KL og regeringen d. 23. februar 2005 stillet lovforslag (L144) om, at der for 2006 lægges en begrænsning på væksten i det selvbudgetterede udskrivningsgrundlag for kommunerne i forhold til den statsgaranterede vækst fra 2003 til 2006. Herudover gennemføres der i 2005 en midtvejsregulering af udligningen af beskatningsgrundlaget for kommunerne for 2005 på baggrund af faktiske opgjorte folketal pr. 1. januar 2005. Der er endvidere adgang til at gennemføre en tilsvarende midtvejsregulering i 2006.
- Der er med virkning fra og med 2003 indført et loft over grundlaget for beregning af grundskyld. Det er forudsat, at reguleringsprocenten ved beregning af loftet for 2006 vil blive fastsat til 5,5 pct.

- Med henblik på at afhjælpe likviditetsproblemer i nogle kommuner som følge af loftet over de kommunale skatter er midlerne til særtilskud til vanskeligt stillede kommuner forhøjet med 150 mio. kr. i 2006 (L144). Forhøjelsen er et-årig. Der søges tilslutning til, at forhøjelsen finansieres af staten.
- Kommunernes grundkapitalindskud i Landsbyggefonden fastholdes på 7 pct. også i 2006.
- 164 kommuner valgte i 2003 at selvbudgettere beskatningsgrundlaget. Der er en efterregulering på 2.090 mio. kr. til staten i 2006. Der er taget højde herfor ved beregningen af balancetilskuddet.

Regeringen og KL er enige om, at der i forbindelse med en gennemførelse af en udligningsreform skal ske en vurdering af størrelsen af puljerne til vanskeligt stillede kommuner. Regeringen og KL tillægger det stor betydning, at der skabes klarhed over udligningsreformens konsekvenser så tidligt som muligt i 2006, da udligningsreformen har stor betydning for kommunernes budgetlægning for 2007.

Regeringen og KL er enige om, at der i forbindelse med puljer, som forudsætter anlæg bør afsættes permanent finansiering til de heraf afledte driftsudgifter.

Der er enighed mellem regeringen og KL om, at det er vigtigt at sikre, at de anlægsinvesteringer, som kommunerne foretager i 2006, også er hensigtsmæssige i en ny struktur. KL tager til efterretning, at der for 2006 indføres en regulering af væsentlige økonomiske drifts-, anlægs- og personalemæssige dispositioner i sammenlægningskommuner, jf. L 68. I 2006 vil kompetencen hertil ligge i sammenlægningsudvalgene. Der vil blive udmeldt vejledende grænseværdier for anlægsaktiviteten i 2006. Grænseværdierne beregnes som 90 pct. af budgetoverslaget for 2006 fra budget 2005, dog minimum 1.000 kr. pr. indbygger. Beløbene prisreguleres fra 2005-niveau til 2006-niveau. Kommuner, som ikke skal sammenlægges fritages fra godkendelsesordningen, dog med undtagelse af områder, som fra enhedskommunerne overgår til staten eller regionerne per 1. januar 2007.

Som følge af nye og mere fleksible undervisningsformer er der behov for renoveringer og ombygninger af skolebygningerne. Samtidig er der frem til 2008 en vækst i antallet af elever i folkeskolen. Der afsættes i 2006 en ramme til lånedispensationer på 800 mio. kr. på folkeskoleområdet, hvorfra der kan ydes dispensationer op til 50 pct. af anlægsudgifterne på folkeskoleområdet. Låneansøgninger skal være Indenrigs- og Sundhedsministeriet i hænde inden den 5. august 2005, således at ministeriet kan besvare kommunernes ansøgninger inden den 1. september 2005.

Samtidig forhøjes den ordinære lånepulje i 2006 ekstraordinært med 200 mio. kr., således at den udgør 400 mio. kr.

Regeringen og KL er enige om, at der i 2006 i fastlæggelsen af balancetilskuddet for 2006 er taget højde for ændringer af momsrefusionsordningen på ældreområdet.

Regeringen og KL er enige om, at der i 2005 gennemføres en midtvejsregulering af momspuljen som følge af ændringer af momsrefusionsordningen på ældreområdet, hvor momsudgifter, der tidligere var omfattet af momsudligningsordningen, nu er at betragte som kommunale serviceudgifter. Midtvejsreguleringen vil udgøre 300 mio. kr.

3. Integrationsindsatsen

Kommunernes aktive integrationsindsats

Regeringen og KL er enige om, at den aktive integrationsindsats i kommunerne bør styrkes, og at den kan forbedres bl.a. ved hjælp af øgede incitamenter for kommunerne til at yde en aktiv beskæftigelsesrettet indsats, større aktiveringsomfang for kontanthjælpsmodtagere og ved at stille krav om systematisk opfølgning overfor sygemeldte kontanthjælpsmodtagere.

Øget ansættelse af indvandrere og efterkommere i kommunerne

Regeringen og KL er enige om, at den offentlige sektor, og herunder kommunerne, har sin del af ansvaret for, at antallet af ikke-vestlige indvandrere og efterkommere i beskæftigelse øges.

Der er enighed om, at kommunerne ligesom den øvrige offentlige sektor skal tilstræbe at øge andelen af de ansatte, der er indvandrere eller efterkommere fra ikke-vestlige lande. Målet indebærer, at ikke-vestlige indvandrere og efterkommeres andel af den enkelte kommunes ansatte i videst muligt omfang kommer til at afspejle den regionale arbejdsstyrkesammensætning.

Flere indvandrere og efterkommere ansat i den offentlige sektor skal ikke opnås ved at indføre kvoteordninger og må ikke underminere princippet om, at ledige stillinger besættes med den bedst kvalificerede ansøger.

Med de statslige overenskomster 2005 blev integrationsaftalen fra 2002 mellem DA, LO, regeringen og kommunerne om særlige løn- og ansættelsesvilkår udmøntet i de såkaldte integrationsstillinger. I en integrationsstilling får personen overenskomstmæssig begyndelsesløn i 80 pct. af arbejdstiden, mens 20 pct. af arbejdstiden afsættes til oplæring og opkvalificering. Regeringen og KL er enige om, at muligheden med integrationsstillinger ligeledes bør indarbejdes i de kommunale overenskomster.

4. Ældreområdet

Regeringen afsætter 500 mio. kr. årligt til indførelse af en plejehjemsgaranti og til en ansøgningspulje til bedre og mere fleksibel hjemmehjælp i kommunerne.

KL tager prioriteringerne på ældreområdet til efterretning og noterer sig, at regeringen vil drøfte kriterierne med KL.

5. Sundhed

Med kommunalreformen får kommunerne en større rolle på sundhedsområdet – bl.a. i forhold til forebyggelse og genoptræning. Allerede i 2006 får kommunerne mulighed for at iværksætte initiativer på disse områder. I Kræftplan II er afsat midler til en række kommunale projekter:

- For at styrke den forebyggende indsats i kommunerne er der afsat 50 mio. kr. til sundhedscentre i 2006. Puljen på 50 mio. kr. for 2005 udmøntes snarest.
- Der er afsat en pulje på 10 mio. kr. til medfinansiering af kommunale rygestopprojekter herunder til projekter, der er målrettet en indsats rettet mod at undgå, at unge begynder at ryge.
- Der er afsat 40 mio. kr. over to år til et partnerskab mellem Kræftens Bekæmpelse, KL og de centrale sundhedsmyndigheder. Partnerskabet skal sikre iværksættelsen af kommunale projekter inden for udvikling af rehabiliteringsmetoder, tilvejebringelse af evidens for rehabiliteringens effekt og videnspredning.

KL-kommunernes andel heraf skønnes at være 70 mio. kr. i 2006.

6. Undervisningsområdet

Grundskolen

Væksten i elevtallet giver et godt udgangspunkt for at nedbringe udgifterne pr. elev i folkeskolen, hvilket har været målsætningen i en længere årrække, jf. aftalerne om kommunernes økonomi. Regeringen og KL vil herunder understøtte kommunernes bestræbelser på at målrette indsatsen og dæmpe udgiftsvæksten på specialundervisningsområdet. Det kan blandt andet ske ved at øge anvendelsen af fleksibel holddannelse på tværs af klasser og klassetrin, øge rummeligheden i almenundervisningen samt generelt at indrette økonomistyringen således, at enhedsomkostningerne reduceres ved stigende elevtal.

Regeringen og KL opfordrer kommunerne til at tilpasse skolestrukturen med henblik på at styrke den faglige kvalitet og forbedre ressourceanvendelsen.

Regeringen og KL er samtidig enige om behovet for at dokumentere folkeskolens resultater og hvorledes der kan ske en bedre ressourceudnyttelse i skolen.

Regeringen og KL er enige om at målrette og styrke efteruddannelse af skolelederne og lærerne i de kommende år. Der nedsættes en arbejdsgruppe med deltagelse af Undervisningsministeriet, Finansministeriet og KL, der bl.a. skal se på, hvorledes den nuværende efteruddannelsesindsats kan forbedres og målrettes øget faglighed i dansk, matematik og naturfag.

Der har i de seneste år været vækst i antallet af frie grundskoler. Regeringen og KL er enige om, at der er behov for at vurdere minimumskravene til skolestørrelse dels ved etablering og dels i forbindelse med tilskudsudbetaling til frie grundskoler. Der nedsættes en arbejdsgruppe bestående af KL, Finansministeriet og Undervisningsministeriet, der aflægger rapport i efteråret 2005.

Flere praktiklærere og praktikpladser

På bloktilskudsaktstykket i 2002 blev der afsat midler til kommunerne til uddannelse af praktiklærere i folkeskolen. Der er enighed om at drøfte, hvordan målet om uddannelse af det i aftalen forudsatte antal praktiklærere nås.

Der er enighed om, at der er behov for flere praktiske indgange i uddannelsessystemet, herunder at styrke anvendelsen af praktiske indgange og forpraktik- og traineeordninger på social- og sundhedsområdet.

7. Daginstitutioner

Regeringen vil fremsætte lovforslag om, at forældrebetalingsandelen nedsættes til 25 procent 1. januar 2006 for børn under 3 år og fra 1. januar 2007 for børn i alderen 3 år og indtil skolestart. Der er enighed om, at kommunerne kompenseres for merudgifter ved takstnedsættelsen for de 0-3-årige med en a conto bloktilskudsforhøjelse på 400 mio. kr. i 2006. Når det endelige lovforslag foreligger, efterreguleres compensationen for 2006 på bloktilskudsaktstykket for 2007.

Regeringen vil samtidig fremsætte lovforslag om, at kommunerne i 2006 ikke kan øge den forældreandel, som betales for et barn i alderen 3 år og indtil skolestart.

8. Bedre brug af offentlig-privat samarbejde

Regeringen og KL er enige om, at den offentlige sektor skal være åben for fornyelse og samarbejde med erhvervslivet.

Med etableringen af de regionale vækstfora er der skabt fundamentet for et nyt samarbejde mellem kommunerne, regioner, vidensinstitutioner, ar-

bejdsmarkedets parter og det regionale erhvervsliv om sammen at sikre de bedst mulige rammer for den regionale vækst og erhvervsudvikling.

Det er afgørende, at det bliver de regionale vækstfora, der prioriterer og udarbejder indstillinger om anvendelse af de regionale midler til erhvervsfremme, herunder turisme. For at sikre, at vækstforaene bliver det centrale omdrejningspunkt for den regionale erhvervsfremmeindsats er KL og regeringen enige om, at der ikke bør oprettes parallelle institutioner til vækstforaene, som svækker koordination og enstrenghed.

Det er vigtigt at fokusere på, om samarbejdet mellem kommunerne og erhvervslivet bør udbygges på andre områder, så rammerne for effektivitet, kvalitetsudvikling og regional erhvervsudvikling kan sikres. Det er derfor vigtigt, at man løbende overvejer, hvordan de offentlige opgaver organiseres bedst muligt, herunder om det vil være nyttigt at udbygge det offentlig-private samarbejde og partnerskab. For at understøtte et hensigtsmæssigt offentlig-privat samarbejde er regeringen og KL derfor enige om at:

- Afsætte en særlig låneramme på 100 mio. kr. i 2006, i lighed med 2003, 2004 og 2005, med henblik på efter nærmere retningslinjer at fremme fagligt begrundede offentlig-private samarbejdsprojekter med effektiviseringsaspekter.
- Etablere en OPS/OPP-gruppe i tilknytning til Udbudsportalen. Gruppen skal stille viden og sparring om nye offentlig private samarbejdsformer til rådighed for kommunerne.
- KL og regeringen er enige om at skabe større gennemsigtighed i markedet for offentlige privat samspil. Derfor etableres en ny fri-villig markedsplads - en udbudsdatabase i regi af Udbudsportalen - for især mindre offentlige kontrakter. Større EU-udbud annonceres fortsat i EF-Tidende.

9. Øvrige temaer

Anbringelsesreformen

Den 1. januar 2006 træder anbringelsesreformen i kraft. Regeringen og KL er enige om, at reformen vil medføre færre brudte anbringelsesforløb, en mere målrettet indsats og en bedre udnyttelse af ressourcerne. Reformen forudsætter en betydelig omlægning af de ressourcer, der i dag anvendes på området. Således vil brug af netværksplejefamilier og en omlægning af indsatsen for de 15-17-årige, som i stedet for institutionsanbringelser i højere grad skal have tilbud i nærmiljøet, bidrage til at finansiere reformens krav om bl.a. styrket kortlægning og opfølgning af indsatsen samt øget efterværn. Der er dermed isoleret set forudsat modsvarende mindredgifter til institutionslignende anbringelser på 25,1 mio. kr. i 2006 som led i reformen. Samlet tilføres området for udsatte børn og unge ekstra ressourcer.

Sammenlignelig brugerinformation

Regeringen vil – jf. regeringsgrundlaget – sikre, at sammenlignelig brugerinformation gøres landsdækkende for de væsentligste kommunale serviceområder i 2007. Regeringen og KL er enige om, at anbefalingerne fra Udvalget om klare mål og sammenlignelig brugerinformation lægges til grund ved den lovgivningsmæssige udmøntning af dette initiativ.

Digital forvaltning

Regeringen og KL er enige om, at det er hensigtsmæssigt, at udviklingen af fælles digitaliseringsløsninger sker i fællesskab og med en kommunal medfinansiering. Kommunernes bloktilskud reduceres derfor med 30 mio. kr. i 2006 for at etablere en pulje til kommunal medfinansiering af digitaliseringsløsninger bl.a. i forbindelse med kommunalreformen. Puljen kan bl.a. medfinansiere initiativer inden for beskæftigelses-, miljø- og socialområdet, digital borgerforvaltning, veje, fælles kort samt sundhed.

10. Kommunalreformen

I forbindelse med udmøntningen af kommunalreformen har regeringen været i en løbende konstruktiv dialog med de kommunale parter, der har medført, at regeringen har fremsat en række ændringsforslag med henblik på at imødekomme ønsker fra de kommunale parter. Ændringsforslagene omhandler bl.a.:

- Hjemmel til at fastsætte regler, der indebærer, at regionerne overtager udbetaling af tjenestemandspensioner til opsatte pensioner og til allerede pensionerede tjenestemænd på det amtskommunale område og staten refunderer udgifterne hertil.
- Kommunalbestyrelsen i kommuner, der ikke indgår i en sammenlægning, kan i 2006 med virkning fra 1. januar 2007 træffe bestemmelse om opsigelse eller ændring af aftaler, der som følge af en ændret opgavefordeling skal overføres til kommunen.
- Bestemmelser om at finansministeren i delingsforhandlingerne på statens vegne koordinerer forhandlingerne om aktiver og passiver mv. der skal overføres til statslige myndigheder og selvejende institutioner på uddannelsesområdet.
- På beskæftigelsesområdet er bl.a. sondringen mellem jobcentre, der varetager generelle serviceopgaver, og jobcentre, der varetager særlige opgaver, ophævet. Dette indebærer, at alle kommuner kan løse alle opgaver i beskæftigelsesindsatsen, så den ledige får én indgang til beskæftigelsesindsatsen
- Den statslige videns- og specialrådgivningsorganisation skal også betjene specialundervisningsområdet.
- Regeringen har tilkendegivet, at medarbejdere der omfattes af kommunalreformen gives størst mulig tryghed i forbindelse med flytningen til ny ansættelsesmyndighed.

11. Den fremtidige dialog

Kommunalreformen og hensynet til fastholdelse af en ansvarlig økonomisk politik forstærker behovet for et tæt samarbejde mellem regeringen og kommunerne.

Kommunernes position som omdrejningspunkt for borgenes service styrkes, når 98 bæredygtige kommuner 1. januar 2007 får overdraget ansvaret for en række nye velfærdsopgaver. Regeringen og KL er enige om, at de større og bæredygtige kommuner i højere grad skal have mulighed for at tilrettelægge lokale løsninger og målrette servicen til borgernes behov inden for de overordnede mål og rammer, som Folketinget og regeringen udstikker.

Der er enighed om, at en fortsat tæt dialog mellem regeringen og KL er et vigtigt redskab til at nå det fælles mål om at gøre kommunalreformen til en succes i form af bedre og mere sammenhængende service til borgerne.

Fastholdelsen af den holdbare finanspolitik beror i høj grad på beslutninger i kommunerne. Det er derfor af afgørende betydning, at der inden for rammerne af budgetsamarbejdet er en tæt koordination mellem regeringen og KL om den kommunale økonomi. Regeringen og KL er derfor enige om, at der er behov for en styrkelse af budgetsamarbejdet, der sikrer overholdelse af de indgåede aftaler.

Med udgangspunkt i de nye vilkår og opgaver for kommunerne er regeringen og KL enige om syv hovedprincipper, som skal udgøre grundlaget for den fremtidige dialog.

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.

Regeringen og KL er enige om, at udmøntningen af principperne indebærer:

- I. At den statslige styring af kommunerne skal tage udgangspunkt i, at kommunalreformen styrker kommunernes rolle og giver større kommunal bæredygtighed. Styringen skal derfor i højere grad tage afsæt i mål og rammer og dokumentation for målopfyldelse frem for detailstyring.
- II. At der skal etableres et samarbejde mellem regeringen og KL om bedre ressourceudnyttelse, dokumentation af opgaveløsningen og effektmål i kommunerne.
- III. At rammerne for budgetsamarbejdet skal forbedres med henblik på at sikre fremtidig overholdelse af de aftalte udgiftsrammer og de aftalte skatteniveauer.
- IV. At det skal klargøres, hvornår DUT-princippet finder anvendelse, og der skal sikres en bedre løbende dialog om initiativer med udgiftsmæssige konsekvenser.

I. Mål- og rammestyring

Det er et særkende ved den danske offentlige sektor, at der findes en udstrakt lokal forankring af de offentlige opgaver, og at dette er et af principperne for opgavefordelingen i den offentlige sektor. Regeringen og KL er enige om, at kommunalbestyrelserne skal have mulighed for at træffe lokale beslutninger om serviceniveau og om prioriteringen mellem serviceområder, og mulighed for lokalt at tilrettelægge opgavevaretagelsen.

Regeringen og KL er enige om, at dannelsen af stærke og mere bæredygtige kommuner giver mulighed for, at centrale styringsinitiativer i fremtiden i højere grad kan hvile på fastsættelse af effektmål, rammer og resultatkrav frem for en detaljeret styring af kommunerne. Med et fremtidigt kommuneantal på 98 er der skabt et solidt grundlag for fagligt bæredygtige kommuner. Det giver større frihed til, at opgavernes udførelse tilrettelægges lokalt.

Regeringen og KL er enige om, at en fortsat tæt dialog mellem regeringen og KL er et vigtigt redskab til at nå det fælles mål om at gøre kommunalreformen til en succes i form af bedre og mere sammenhængende service til borgerne. En fortsat dialog om fremdriften i kommunalreformen og om rammerne for og udviklingen i det kommunale selvstyres vilkår i lyset af reformen.

Regeringen vil som opfølgning på vedtagelsen af hovedlovene til kommunalreformen søge bred opbakning i Folketinget til at opstille en række principper for det kommunale selvstyres vilkår, som kan sikre de nye

kommunalbestyrelser det bedste grundlag for løsningen af de kommunale opgaver inden for de overordnede lovgivnings- og aftalemæssige rammer

Der er endvidere en fælles forståelse for, at en fremtidig styringsrelation baseret på mål- og rammestyring stiller krav om øget dokumentation og mere systematisk evaluering af resultaterne i den kommunale opgaveløsning, jf. afsnit II.

Arbejdsgruppen vedr. forenkling af procesregulering af kommuner og amter, der blev nedsat i forbindelse med økonomiaftalen for 2005, har undersøgt udviklingen i den statslige regulering af den administrative tilrettelæggelse af opgaverne i kommunerne. Der har i de seneste ti år været en betydelig vækst i antallet af sådanne regler. Regeringen og KL er enige om, at regler som detaljeret fastlægger den administrative tilrettelæggelse af opgaverne i kommunerne, så vidt muligt bør undgås. Der udarbejdes en årlig status for den statslige regulering af kommunerne. I forlængelse heraf er regeringen og KL enige om, at der igangsættes et arbejde med det formål at udvikle en metode for vurdering af administrative konsekvenser og konsekvenser for det kommunale selvstyre i bredere forstand ved ny statslig regulering.

Regeringen og KL er enige om, at det kommende kommunale evalueringsinstitut vil kunne forestå vurderinger af virkningen af den statslige regulering med udgangspunkt i den nye metode.

På denne baggrund er regeringen og KL enige om, at den fremtidige styring af kommunernes opgavevaretagelse skal tage udgangspunkt i nedenstående principper.

Principper for styringen af kommunernes opgavevaretagelse

1. Den statslige styring tilrettelægges som mål – og rammestyring, baseret på dokumentation af effekt, output og brugertilfredshed, frem for detaljstyring.
2. Kommunalbestyrelserne skal have mulighed for at træffe afgørelser om serviceniveau og for at prioritere mellem opgaveområder.
3. Kommunalbestyrelserne skal have metodefrihed til at finde lokale løsninger, hvor hensyn til den enkelte, herunder hensynet til borgernes retssikkerhed, eller væsentlige samfundsinteresser ikke taler imod.
4. Regulering af den administrative tilrettelæggelse af opgaverne i kommunerne skal begrænses i videst muligt omfang.
5. Dialog mellem regeringen og KL om udviklingen i den statslige regulering af kommunerne.

Regeringen og KL er endelig enige om, at ovenstående principper skal udgøre et pejlemærke, når lovgivningen bag kommunalreformen udmøntes i administrative forskrifter.

II. Bedre ressourceanvendelse og dokumentation

Regeringen og KL er enige om, at det er et fælles mål, at der på de kommunale opgaveområder indføres dokumentation af indsatsens effekter, der i lighed med undersøgelser af skoleelevers læsefærdigheder mv. viser, hvad der kommer ud af den offentlige aktivitet, samt om effekterne bliver opnået med et rimeligt ressourceforbrug.

Der er endvidere enighed om, at bedre dokumentation udgør en forudsætning for reduceret detailstyring og øget anvendelse af mål- og rammestyring.

Regeringen og KL er samtidig enige om, at kommunalreformen giver mulighed for, at kommunerne kan realisere stordrifts- og synergigevinster, som det er væsentligt at tage højde for i forberedelsen af kommunesammenlægningerne og opgaveflytningerne. Disse synergigevinster tilfalder kommunerne og kan prioriteres som en del af det kommunale råderum.

Der er endvidere enighed om, at dette vil kunne frigøre ressourcer til omprioritering til fordel for borgerne.

Regeringen og KL er derfor enige om at etablere et samarbejdsprojekt for den decentrale offentlige sektor, der forankres i de løbende politiske drøftelser mellem regeringen og KL. Projektet omfatter:

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

Beslutning om projekter, der igangsættes indenfor samarbejdsprojektet indgår i de årlige forhandlinger om kommunernes økonomi og de løbende politiske drøftelser i efteråret og det tidlige forår.

Forberedelsen af de politiske drøftelser forankres i en styregruppe på topledelsesniveau med fast deltagelse af KL, Økonomi- og Erhvervsministeriet, Indenrigs- og Sundhedsministeriet og Finansministeriet. Herudover indgår de relevante ministerier i forbindelse med de konkrete projekter. Efter etableringen af de kommende regioner, skal det drøftes, hvordan regionerne skal indgå i samarbejdsprojektet.

Styregruppen forbereder projektforslag til de årlige politiske forhandlinger om kommunernes økonomi, herunder projektmålsætninger, og er ansvarlig for at sikre, at samarbejdsprojektet indgår som fast tema i de løbende drøftelser mellem regeringen og KL.

Der er enighed om, at finansieringen af samarbejdsprojektet deles ligeligt mellem staten og kommunerne. I perioden fra 2005-2008 afsættes 10 mio. kr. årligt fra hver af parterne. Det kommunale bidrag finansieres af bloktilskuddet.

Evalueringsinstituttets rolle

Regeringen og KL er enige om, at det evalueringsinstitut for kommuner mv. der oprettes som led i kommunalreformen skal understøtte kommunernes arbejde med dokumentation og kvalitetsudvikling af den kommunale service og bedre ressourceudnyttelse.

Regeringen og KL kan derfor i enighed tilslutte sig, at der gælder følgende rammer for Evalueringsinstituttets arbejde:

1. Evalueringsinstituttet skal primært arbejde med sammenlignende analyser på tværs af kommuner, regioner og institutioner mv. og herved skabe større viden og overblik hos beslutningstagere og borgere. Instituttet er ikke tænkt som et kontrol- eller revisionsorgan af enkeltkommuner.
2. Evalueringsinstituttet skal endvidere igangsætte analyser af kommunernes og regionernes rammebetingelser med henblik på at forenkle og fjerne barrierer i lovgivningen for effektivitet og kvalitet.
3. Evalueringsinstituttet kan enten selv udføre analyser eller bestille analyser hos eksterne forskningsinstitutioner, universiteter, konsulentvirksomheder mv.

Regeringen og KL er i forlængelse heraf enige om, at Evalueringsinstituttet skal understøtte samarbejdsprojektet. Der er derfor enighed om, at en del af de undersøgelser om bedre ressourceudnyttelse, som iværksættes inden for projektet, kan varetages af Evalueringsinstituttet. Dette kan ske via den adgang, som indenrigs- og sundhedsministeren har til at rekvirere undersøgelser i instituttet. Herudover vil Evalueringsinstituttet kunne forestå vurderinger af den statslige regulerings betydning for kommunernes rammebetingelser, jf. afsnit I.

Indenfor rammerne af samarbejdsprojektet er der enighed om at gennemgå ressourceanvendelsen på de væsentligste kommunale opgaveområder over en kort årrække. Regeringen og KL er enige om at iværksætte nedenstående konkrete initiativer i 2005 og 2006.

- Pilotundersøgelse af organisering og effektivitet på hjemmehjælpsområdet.
- Analyse af folkeskolelærernes arbejdstid i forhold til de opnåede effekter.
- Evaluering af kommunernes budgetterings- og økonomistyringspraksis.
- Udvikling af dokumentationsmetoder på ældreområdet.

Der vil på det første politiske møde i efteråret 2005 blive taget stilling til om der skal iværksættes flere projekter inden forhandlingerne om kom-

munernes økonomi for 2007, herunder projekter om rammebetingelserne for kommunernes opgavevaretagelse.

Regeringen og KL er enige om, at det er en målsætning for dokumentationsindsatsen på de kommunale opgaveområder, at dokumentationen skal kunne bruges af de enkelte kommuner til at vurdere, om deres indsats er tilfredsstillende, og om anvendelse af andre løsningsmetoder vil kunne forbedre indsatsen og ressourceanvendelsen. Dermed bliver dokumentationen af effekten ved en given indsats et væsentligt redskab i de enkelte kommuners arbejde med kvalitets- og effektivitetsudvikling.

Dokumentationen skal samtidig kunne bruges af Folketinget og regeringen til at vurdere effekterne af den samlede indsats i forhold til ressourceforbruget og vil udgøre et integreret element i mål- og rammestyringen af kommunernes opgavevaretagelse.

Regeringen og KL er enige om, at indfrielse af målet om bedre dokumentation på de kommunale opgaveområder nødvendiggør, at der over en årrække udvikles klare og dækkende dokumentationsmål, samt udvikling af nye målemetoder for effekt, output og brugertilfredshed.

Indenfor rammerne af samarbejdsprojektet og ovenstående organisering er der enighed om, at der i 2005 igangsættes en udvikling af forbedrede dokumentationsmetoder på ældreområdet, der samtidig skal kunne bidrage til udviklingen af dokumentationsmetoder på andre opgaveområder. Det er en rammebetingelse for dette arbejde, at dokumentationsindsatsen skal resultere i forbedrede muligheder for at følge effekterne af ressourceforbruget på ældreområdet bl.a. i forhold til de mål, der fremgår af regeringsgrundlaget. Tilgængelige data skal indgå i arbejdet.

Resultaterne af udviklingsarbejdet skal indgå i fastlæggelsen af den endelige model for udmøntningen af de i regeringsgrundlaget afsatte 500 mio. kr. på ældreområdet. Projektet skal være afsluttet i marts 2006 og indgå i forhandlingerne om kommunernes økonomi for 2007.

III. 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.

Regeringen og KL er enige om, at koordinationen fortsat skal ske gennem de årlige økonomiforhandlinger mellem regeringen og de kommunale organisationer.

Regeringen og KL er samtidig enige om, at det er af afgørende betydning, at udgifterne i kommunerne overholder de aftalte udgiftsrammer. Der er derfor enighed om, at der er behov for at styrke rammerne for budget-samarbejdet med henblik på at sikre overensstemmelse mellem den over-ordnede økonomiske politik og den faktiske udvikling i den kommunale økonomi. I forlængelse heraf er der enighed om, at der skal være overens-stemmelse mellem de aftalte udgiftsrammer og tilkendegivelser om den kommunale service.

Regeringen og KL er enige om, at det fremtidige budgetsamarbejde hviler på nedenstående grundpiller.

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).

Rammerne for budgetsamarbejdet mellem regeringen og KL skal styrkes, og der er derfor enighed om:

- Rammerne for styringen af den kommunale økonomi skal forbedres ved etablering af mekanismer, der sikrer overensstemmelse mellem de aftalte udgiftsrammer og den faktiske udvikling i den kommunale økonomi. Mekanismerne skal fastholde princippet om, at rammerne for den kommunale økonomi fastlægges ved årlige økonomiforhandlinger mellem regeringen og KL. Der igangsættes et fælles udredningsarbejde, der skal opstille konkrete modeller for, hvordan disse mekanismer kan udformes. Arbejdet skal være afsluttet 1. april 2006 med henblik på at indgå i forhandlingerne om kommunernes økonomi for 2007.
- Der skal etableres mekanismer, der sikrer overholdelse af aftaler om den kommunale skatteudskrivning. Der igangsættes derfor et fælles udredningsarbejde om styringen af de kommunale skatter fra 2008, hvor de midlertidige bindinger på den kommunale skatteudskrivningsret fjernes. Arbejdet skal være afsluttet den 1. april 2006 med henblik på at indgå i forhandlingerne om kommunernes økonomi for 2007.

- Der er enighed om, at resultatet af overenskomstforhandlingerne på såvel det statslige som det kommunale område skal holdes inden for de økonomiske rammer, som er afstemt med målsætningen om finanspolitisk holdbarhed. Der er ligeledes enighed om, at der bør findes en metode, som bedre sikrer, at de overordnede økonomiske hensyn tilgodeses ved indgåelse af de respektive overenskomster. Der er derfor enighed om at drøfte, hvordan der kan tilrettelægges et hensigtsmæssigt samarbejde om de økonomiske rammer for de fremtidige overenskomstforhandlinger.
- 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. Der iværksættes derfor i regi af Budget- og regnskabsudvalget, under Indenrigs- og Sundhedsministeriet, et arbejde med henblik på at opstille forslag til en klarere økonomisk adskillelse. Arbejdet sker under hensyntagen til at fastholde det politiske ansvar for opgaverne. Arbejdet iværksættes den 1. september 2005 og skal være afsluttet den 1. april 2006 med henblik på at indgå i forhandlingerne om kommunernes økonomi for 2007.
- Regeringen vil i efteråret 2005 fremsætte forslag til ændret regulering og organisering af vandsektoren og affaldssektoren. Regeringen og KL er enige i målet om at skabe større økonomisk og administrativ gennemsigtighed samt tilskynde til effektivisering af forsyningsvirksomhederne. Regeringen og KL vil drøfte den konkrete udformning af forslagene i forbindelse med det lovforberedende arbejde.
- I regi af det i aftalen om kommunernes økonomi for 2005 nedsatte dialogforum, skal der i 2005 igangsættes et projekt om udgiftsmæssige konsekvenser af demografiske ændringer og forskydninger.
- Der er i forlængelse af aftalen om den kommunale økonomi for 2005 ved at blive forberedt et antal pilotprojekter med anvendelse af omkostningsbaserede bevillinger i budget 2006. Der er enighed om, at de igangsatte forsøg kan fortsætte og udvides med et yderligere antal pilotprojekter i 2007. Der vil blive foretaget en evaluering af forsøgene, som skal danne grundlag for en beslutning om at overgå til omkostningsbaserede bevillinger med virkning fra 2009.

IV. Revisionen af Vejledning om Det Udvidede Totalbalanceprincip

Regeringen og KL er enige om at fastholde princippet om, at der ved ændring i udgifts- eller opgavefordelingen mellem staten, amterne/regionerne og kommunerne, samt ved ændringer i den bindende statslige regule-

ring, skal ske en regulering af det generelle statstilskud (bloktilskuddet) til kommuner og amter/regioner for de økonomiske konsekvenser heraf (DUT-princippet).

Der er behov for en revision af vejledningen for administrationen af DUT-princippet. Revisionen skal bl.a. klargøre DUT-proceduren med henblik på at sikre realistiske forudsætninger for DUT-beregninger, samt anvendelsen af beregningsprincipperne ved fælles statslige-kommunale effektiviseringsprojekter. Der er i den forbindelse enighed om, at i de tilfælde, hvor lov- eller regelændring eller statslig IT-systemunderstøttelse direkte medvirker til indhentning af gevinsterne ved fælles statslige-kommunale effektiviseringsprojekter vil disse gevinster i særlige tilfælde kunne omfattes af DUT-princippet. Den konkrete anvendelse vil skulle drøftes for hvert enkelt projekt, der iværksættes.

Der er endvidere enighed om, at der skal sikres en tidligere og tættere dialog mellem parterne om enkeltsager med økonomiske konsekvenser.

Revisionen skal ske med baggrund i et fælles udredningsarbejde mellem staten og de kommunale parter og skal være afsluttet den 1. april 2006, så den kan få virkning for bloktilskudsaktstykket for 2007.