

Skriftlige redegørelser

(Redegørelserne er optrykt i den ordlyd, hvori de er modtaget).

Kommunalpolitisk redegørelse af 6/5 97.

(Redegørelse nr. R 19).

Indenrigsministeren (Birte Weiss):

1. Indledning

De offentlige velfærdsydelse er til debat i disse år.

Der stilles krav om kortere ventelister til børnepasning og sygehusbehandling. Om større kvalitet i uddannelserne og generelt i den offentlige sagsbehandling. Om mere hensyntagen til den enkelte borger. Samtidig sætter hensynet til en ansvarlig økonomisk udvikling grænser for den samlede vækst i den offentlige sektor.

Kommuner og amtskommuner indtager en central placering i denne debat. For kommunalbestyrelser og amtsråd står for hovedparten af de fundamentale velfærdsydelser: Børnepasning, folkeskole- og gymnasieundervisning, sygehusbehandling og ældreomsorg samt indsatsen i forhold til samfundets svageste.

Kommunernes og amtskommunernes måde at varetage disse opgaver på er derfor afgørende for, hvordan de offentlige velfærdsydelser produceres og opfattes.

Udfordringen i de kommende år består i at udvikle vores velfærdssamfund, så det i endnu højere grad lever op til vores ønsker og behov, uden at sætte den gunstige økonomiske udvikling over styr.

Som et bidrag til virkeliggørelsen af disse mål har regeringen igangsat projekt »Danmark som foregangsland«. Projektet indeholder et strukturovervågningssystem, internationale sammenligninger og perspektiver for de offentlige investeringer.

Det er et projekt for hele Danmark. Hermed får projektet også betydning for forholdet mellem staten og den kommunale sektor. Med projektet vil nye temaer blive taget op og naturligt indgå i regeringens årlige forhandlinger med de kommunale parter om den kommunale økonomi.

Udvælgelsen af de konkrete temaer er i sig selv en politisk beslutning. For regeringen gælder det om at sikre den fortsatte udvikling af det danske velfærdssamfund. Men det »politiske

målebånd«, der skal bruges til at vurdere den konkrete løsning af de enkelte opgaver må nødvendigvis afhænge af, om det er staten eller kommunerne/amtskommunerne, der står for opgavevaretagelsen. For kommunerne og amtskommunerne gælder jo, at det lokalpolitiske mandat indebærer, at de kommunale beslutninger må vurderes i forhold til de lokale ønsker og behov.

Sigtet med denne kommunalpolitiske redegørelse er på baggrund heraf at belyse, hvilke udviklingstendenser og krav dette stiller kommunerne og amtskommunerne over for.

2. Kommunestyret

Ansvar for hovedparten af de borgerrettede velfærdsydelser er som allerede nævnt placeret hos kommunalbestyrelser og amtsråd. Det gør det muligt for borgerne at deltage i – og øve direkte indflydelse på – beslutninger, der vedrører deres eget geografiske område. Afstanden mellem myndighed og borger bliver ikke for lang.

Kommunestyret med over 5.000 folkevalgte i kommunalbestyrelser og amtsråd og med et trods alt stort antal aktive i de lokale partiforeninger er i sig selv med til at sikre og styrke demokratiet. De politisk aktive gør det politiske system nærværende – mange har en kommunalpolitiker i deres omgangskreds. Dermed er det lokalpolitiske arbejde også med til at synliggøre mulighederne for at præge udviklingen gennem aktiv deltagelse i det politiske liv.

Det er en vigtig demokratisk funktion i vores samfund, der udfyldes af kommunestyret.

Dette skal ses i sammenhæng med den tætte forbindelse, som kommunestyret giver mellem fastsættelse af serviceniveauet og finansieringen heraf. De kommunale råd i Danmark er tillagt et betydeligt selvstændigt råderum i varetagelsen af de opgaver, de har ansvaret for. Det danske kommunestyre er med den fri skatteudslagningsret på et meget betydeligt skattegrundlag endvidere sikret en i international målestok meget stor økonomisk selvstændighed. Herudover er der siden kommunalreformen sket en omlægning af de statslige tilskud fra refusioner til generelle tilskud (bloktilskud). De statslige refusionsordninger udgør i dag kun knapt 8 pct. af den kommunale sektors samlede finansiering. Kommuner og amtskommuner råder dermed over betydelige midler, der ikke på forhånd er »øremærket« til bestemte formål. Samtidig er der i lovgivningen givet kommuner og amts-

kommuner betydelige frihedsgrader i fastlæggelsen af de enkelte velfærdsydelser både hvad angår mål og metoder.

Kommunalbestyrelser og amtsråd har dermed fået såvel den økonomiske som juridiske mulighed for at sikre en tilpasning af de offentlige velfærdsydelsers omfang og indhold til de lokale ønsker og behov. Det er med til at fremme rationelle løsninger og økonomisk ansvarlighed i den offentlige sektor. Kommunestyret skaber med andre ord mulighed for at tage hensyn til den lokale villighed til at betale for ydelserne via kommuneskatten.

Det kommunestyre, der blev etableret med kommunalreformen i 1970, rummer efter regeringens opfattelse nogle meget væsentlige fordele, som det gælder om at bevare. De kan sammenfattes i principperne om:

- nærhed i opgavevaretagelsen,
- bæredygtig og effektiv opgaveløsning, og
- sammenhæng mellem kompetence og økonomisk ansvar.

3. Ændrede vilkår for kommunestyret

I 1995 havde kommunalreformen 25 års jubilæum. Siden 1970 er der sket en samfundsmæssig udvikling, der betyder, at kommunestyret i dag fungerer under – på nogle punkter – væsentligt andre vilkår, end dengang grundlaget blev lagt. Her skal peges på fire forskellige udviklings-træk, som efter regeringens opfattelse gør det nødvendigt at overveje kommunestyrets indretning og funktionsmåde.

Det gælder for det første det folkelige engagement i kommunalpolitik. Kommunestyrets berettigelse bygger på det folkevalgte mandat, som kommunalbestyrelser og amtsråd har. Derfor er det vigtigt, at så mange som muligt deltager aktivt i kommunalpolitik. Betydningen heraf understreges af, at kommunerne og amtskommunerne i dag står for løsningen af langt flere opgaver, end det f.eks. var tilfældet før kommunalreformen. Set i dette lys er det bekymrende, at antallet af opstillede kandidater til kommunalvalgene inden for det sidste tiår er faldet med næsten en fjerdedel. Det har betydet, at der ved kommunalvalget i 1993 kun i gennemsnit var knapt fire kandidater pr. plads i kommunalbestyrelserne. Det må også give anledning til overvejelse, at valgdeltagelsen i en årrække har været vigende – selv om den ved det sidste kommunalvalg i 1993 igen nåede op over 70 pct, hvilket internationalt set er ganske højt.

Denne udvikling har fundet sted samtidig med, at mulighederne for brugerindflydelse er blevet øget. Der er i dag indført brugerbestyrelser på væsentlige kommunale serviceområder. Det gælder daginstitutioner, folkeskoler og gymnasier. Borgerne inddrages – og vil inddrages – i stadig større omfang i tilrettelæggelsen af de enkelte kommunale serviceydelser. Samtidig er valgmuligheder mellem forskellige offentlige tilbud – f.eks. på sygehusområdet – blevet mere udbredt. Resultatet er, at den lokale debat om varetagelsen af de kommunale/amtskommunale opgaver har ændret karakter.

For det andet er der siden kommunalreformen kommet en lang række nye opgaver til, som kommunerne og amtskommunerne har fået hovedansvaret for løsningen af. Nogle vigtige eksempler er beskyttelse af miljøet og danskundervisning af indvandrere og flygtninge. Andre kommunale opgaver som børnepasning og ældreomsorg har i takt med samfundets og befolkningens udvikling ændret afgørende karakter og omfang. Det har tilsammen betydet, at kommunerne og amtskommunerne i dag står for over halvdelen af de samlede offentlige udgifter og mere end to tredjedel af de offentlige serviceydelser.

Evnen til at løfte nye opgaver og til at tilpasse sig udviklingen er helt afgørende for vurderingen af kommunerne og amtskommunerne.

For det tredje drejer det sig om kommunernes og amtskommunernes samarbejder. Der har altid været en tradition for samarbejde i kommunerne og amtskommunerne. Kommunale fællesskaber og samarbejder er dermed et naturligt led i en fornuftig opgavevaretagelse – f.eks. inden for affaldsbortskaffelse og varmforsyning. Der har inden for de senere år været en tendens til, at der etableres flere kommunale fællesskaber og samarbejder for at løse de kommunale opgaver. Det er selvfølgelig, fordi kommuner og amtskommuner ser fordele ved at løse opgaver i fællesskab. Men denne udvikling giver også anledning til overvejelser om betydningen af det stigende antal samarbejder. Herunder for bevarelsen af den tætte sammenhæng mellem de folkevalgte og borgerne i den enkelte kommune.

Endelig for det fjerde handler det om det internationale samarbejde, der er inde i en stærk udvikling, som – direkte eller indirekte – påvirker kommunestyret og varetagelsen af de kommunale opgaver.

Kommunerne og amtskommunerne har i de senere år i stadig højere grad engageret sig internationalt, f.eks. i form af venskabsbysamarbejde, systemeksport, bistand til udviklingen af lokaldemokratiet i de Central- og Østeuropæiske lande, herunder blandt andet i de baltiske lande.

Hertil kommer deltagelsen i mere formaliseret samarbejde, som Kommunalkongressen, der er et organ under Europarådet. Kommunalkongressens medlemmer vælges af de lokale og regionale myndigheder i medlemsstaterne. Det vil i Danmark sige af kommunerne og amtskommunerne.

Den store betydning, Europarådet tillægger udviklingen af det kommunale selvstyre, kommer til udtryk i Charteret om det lokale selvstyre. Charteret, der blev vedtaget for godt 10 år siden, er ratificeret af de fleste europæiske lande, herunder naturligvis Danmark.

Også EU har fået en stigende betydning for kommunerne. EU's Regionsudvalg sikrer i dag, at regionernes og de kommunale råds synspunkter og interesser bliver inddraget i EU's beslutningsprocesser. Oprettelsen af Regionsudvalget, der består af kommunalpolitikere, har været medvirkende til at øge kommunernes og amtskommunernes interesse i det arbejde, der foregår i EU-regi.

Disse ændrede vilkår medfører ikke i sig selv et behov for at gennemføre fundamentale ændringer i den kommunale struktur. Da den nuværende kommunale struktur blev etableret ved kommunalreformen, var formålet at skabe grundlag for en storstilet decentralisering af statslige opgaver og deres finansiering. Den kommunale struktur har vist sig at være bæredygtig i forhold til dette. Ønsket om en omfattende decentralisering af den offentlige sektor er således blevet virkeliggjort. I dag har kommunalbestyrelserne ansvaret for stort set alle almindelige borgerrettede opgaver, mens amtsrådene varetager de opgaver, der er forbundet med et større befolkningsunderlag og en mere specialiseret viden.

Regeringen finder på denne baggrund ikke, at der er grundlag for at ændre på den kommunale struktur, vi har i dag, med to kommunale niveauer. Den nuværende niveaudeling indebærer, at det amtskommunale niveau giver mulighed for en decentral løsning af de opgaver, som de enkelte kommuner ikke selv kan løse – samtidig med at tvungne kommunesammenlægninger kan undgås.

Regeringen finder imidlertid, at der er behov for et grundigt eftersyn af kommunestyrets virksomåde for herigennem at fastholde og udbygge kvaliteterne i det kommunale selvstyre. Målet er klart: Det helt naturlige omdrejningspunkt for den kommunale sektor bør være høj kvalitet i velfærdsydelse og hensyntagen til den enkelte borgers behov og ønsker.

I de følgende afsnit vil regeringens overvejelser og initiativer på det kommunale område blive behandlet under overskrifterne:

- Den kommunale struktur og opgavefordeling
- Borgerne og kommunen
- Kommunalbestyrelsen
- De kommunalt ansatte
- Kommunerne og staten

4. Den kommunale struktur og opgavefordeling

De overordnede rammer og principper for kommunestyret ligger fast. Men når det gælder den kommunale struktur, styrelse og opgavefordeling kan der efter regeringens opfattelse nok være behov for tilpasninger på nogle områder.

Der har i mange år været en tradition for, at decentraliseringen til kommuner og amtskommuner var hævet over debat. Det har betydet, at der i dag mangler en mere principiel stillingtagen til placeringen af de offentlige opgaver. Hvorfor er det godt med en decentral opgavevaretagelse? Og gælder det for alle typer af opgaver?

Derfor er der brug for en grundig og fordomsfri undersøgelse af, om den nuværende opgavefordeling mellem stat, amtskommuner og kommuner på alle punkter er tidssvarende. Et sådant eftersyn af de offentlige opgavers fordeling og en kortlægning af de tilskudsformer, der anvendes mellem de tre administrative niveauer, er meget væsentlige elementer i såvel vurderingen af den kommunale struktur som i sikringen af kvaliteten i den offentlige opgavevaretagelse.

En undersøgelse af opgavefordelingen er der med nedsættelsen i september 1996 af *Opgavekommissionen* taget initiativ til. I Opgavekommissionen er samtlige Folketingets partier og de kommunale parter repræsenteret, så der er sikret et bredt politisk grundlag for drøftelserne i kommissionen.

Regeringen ser frem til at modtage kommissionens betænkning, der vil foreligge ved udgangen af 1998.

Indenrigsministeriets Finansieringsudvalg vil sideløbende med Opgavekommissionens arbej-

de analysere de finansieringsformer, der anvendes mellem stat, amtskommuner og kommuner. En sådan undersøgelse kan blandt andet medvirke til en vurdering af, om kommuner og amtskommuner fortsat har den nødvendige tilskyndelse til en effektiv og ansvarlig opgavevaretagelse.

Der næst har regeringen etableret et ministerudvalg for Hovedstadsområdet. Dette *Hovedstadsudvalg*, der er et led i opfølgningen på Hovedstads-kommissionens betænkning 1307/1995, har til opgave i perioden frem til en hovedstadsløsning at medvirke aktivt til at sikre en positiv udvikling i hovedstadsområdet. Det skal ske ved, at udvalget virker som igangsætter og inspirator og styrker koordineringen i hovedstadsområdet.

Københavns Kommunes styrelse bliver moderniseret. Det sker ved, at Københavns Kommune med enkelte tilpasninger inddrages under den kommunale styrelseslov, der indeholder meget fleksible rammer for det kommunale styre (lov nr. 231 af 2. april 1997).

Sygehuskommissionen fremlagde i oktober 1996 en delbetænkning om sygehuskapaciteten i hovedstadsområdet, og i januar 1997 kom kommissionens betænkning 1329/1997 om udfordringer i sygehusvæsenet. Betænkningen indeholder en række forslag til fornyelse af sygehusvæsenet, der vel at mærke ikke forudsætter ændringer i den administrative struktur for at blive ført ud i livet.

På dette grundlag har regeringen besluttet i folketingssamlingen 1998/1999 at tage initiativ til politiske drøftelser af opgavefordelingen mellem stat, amtskommuner og kommuner og af den amtskommunale struktur i hovedstadsområdet.

Med de omtalte initiativer er der igangsat et grundigt eftersyn af vilkårene for et velfungerende fremtidigt kommunestyre. Resultaterne vil foreligge i løbet af de næste år. Regeringen finder derfor ikke, at der på nuværende tidspunkt er grundlag for yderligere initiativer vedrørende opgavefordelingen og den administrative struktur i den kommunale sektor.

5. Borgerne og kommunen

Borgeren indtager i dag en langt mere aktiv og central rolle i forhold til kommunerne og amtskommunerne end tidligere.

Erkendelse heraf blev der ved en ændring af den kommunale styrelseslov, der trådte i kraft 1. september 1995, indsat en bestemmelse i

loven (§ 62, stk. 1) om, at kommunalbestyrelserne og amtsrådene skal informere deres borgere om indholdet og omfanget af de væsentligste kommunale serviceydelser (serviceinformation).

Denne informationspligt skal bidrage til, at der bliver tilvejebragt et godt grundlag for den lokale debat om de kommunale serviceydelser.

Indholdet og omfanget af de kommunale serviceydelser er jo først og fremmest et lokalt anliggende. For at borgerne skal kunne påvirke den lokale politik, må de have et solidt grundlag for at vurdere kommunens ydelser og prioriteringerne mellem de forskellige serviceydelser.

Til illustration kan peges på børnepasningsområdet, som kommunerne gennem flere år har opprioriteret økonomisk – uden dermed at få indfriet borgernes forventninger om pasningstilbud uden ventetid. Her kan serviceinformation medvirke til at afstemme borgernes forventninger til det aktuelle serviceniveau i kommunen. Og til at få en lokal debat om, hvorvidt den aktuelle prioritering af de kommunale ressourcer nu også er den rigtige.

Alle kommuner og amtskommuner skal senest den 1. september 1997 have afgivet den første serviceredegørelse.

Indenrigsministeriet vil herefter i løbet af efteråret 1997 samle erfaringerne med de kommunale serviceredegørelser i en rapport. Formålet er at gøre status over den kommunale serviceinformation efter styrelseslovens § 62, stk. 1, at videreformidle kommunale ideer og erfaringer og at vurdere, om der eventuelt er behov for justeringer og præciseringer af bestemmelsen om serviceinformation.

Endvidere vil regeringen tage initiativ til, at der indføres åbne udvalgsdagsordener i alle kommuner og amtskommuner for også herigenem at sikre større åbenhed om den kommunale opgavevaretagelse.

I forhold til den enkelte borger er det vigtigt, at den generelle information om kommunalbestyrelsens/amtsrådets målsætninger og prioriteringer af de enkelte serviceområder suppleres med præcise beskrivelser af de enkelte ydelser (servicedeklarationer). Hvordan er børnepasningen tilrettelagt i den enkelte daginstitution? Hvilke opgaver kan hjemmeplejen hjælpe med at løse? Kan man låne andet end bøger på biblioteket?

Sådanne oplysninger er vigtige for, at den enkelte på forhånd kan vurdere den kommunale serviceydelse. Samt kan vurdere om kommunen eller amtskommunen lever op det aftalte indhold og omfang af serviceydelserne.

Regeringen vil derfor i samarbejde med de kommunale foreninger søge at udbrede anvendelsen af servicedeclarationer i kommuner og amtskommuner. Brugen af servicedeclarationer kan herigennem lokalt gøres til et naturligt element i den kommunale information om ydelser som f.eks. renovation, børnepasning og sygehusophold.

Faste – og helst korte – frister for besvarelse af breve fra borgerne er et vigtigt led i en god borgerbetjening. Sagsbehandlingstider for de væsentligste kommunale serviceydelser bør derfor indgå som et led i den kommunale serviceinformation. Et naturligt mål kunne i den forbindelse f.eks. være, at der aldrig går mere end en måned før borgerne får enten et endeligt eller et foreløbigt svar på deres henvendelser.

Kvalitets- og serviceudvikling handler også i høj grad om at sikre en korrekt, kompetent og engageret sagsbehandling. Det skal være let for borgerne at finde den rette myndighed eller forvaltning. Mange kommuner har allerede i dag oprettet informationsbutikker og kvikskranker for at lette borgernes vej gennem det kommunale system. Det vil være naturligt at udvide disse kommunale vejledningsfunktioner til også at omfatte introducerende oplysning om opgaver, som andre offentlige myndigheder varetager. Kommunerne er jo tættest på borgerne og har de fleste borgerkontakter.

Endelig vil regeringen igangsætte en reform af klage – og tilsynsordninger på det kommunale område. Der er i dag mange forskellige klageinstanser og tilsynsmyndigheder, og området er i et vist omfang præget af historiske forhold. Der er også forskelle på, hvor langt klage – og tilsynsmyndighederne kan gå i deres efterprøvelse af en kommunal afgørelse, og hvilke reaktionsmuligheder der er til rådighed.

En borger kan desuden komme ud for, at samme sag skal behandles af forskellige myndigheder med forskellige klagefrister og reaktionsmuligheder. Formålet med udvalgsarbejdet, som de kommunale parter inddrages i, er derfor at få skabt et mere effektivt og overskueligt klage- og tilsynssystem. Dette skal ses som en naturlig forlængelse af udvidelsen af ombudsmandens kompetence til også at omfatte det kommunale område.

Kombineret med klar besked om de kommunale serviceydelsers indhold og omfang kan let tilgængelige klage- og tilsynssystemer bidrage til at sikre borgeren tryghed og jævnbyrdighed i forhold til de offentlige myndigheder.

6. Kommunalbestyrelsen

Kommunalbestyrelsen har, som det eneste politiske organ, der repræsenterer samtlige borgere i kommunen, et særligt ansvar for at varetage hensynet til helheden. Herunder til de borgere, der ikke har ressourcerne til selv at formulere sig gennem brugerbestyrelser, interesseorganisationer eller lignende.

Et centralt element i varetagelsen af helhedshensynet er den tværgående prioritering mellem opgaveområderne og fastsættelsen af mål for de enkelte serviceydelser. Hvorledes skal f.eks. børnepasning vægtes i forhold til indførelse af EDB i folkeskolen? Og er kommunens mål på børneområdet f.eks. at fastholde en pasningsgaranti i det kommende budgetår?

I mange kommuner og amtskommuner er den kommunale budgetlægning knyttet direkte til fastsættelse af målene for de kommunale aktiviteter. Ligesom der i mange kommuner arbejdes med målstyring af institutioner og driftsenheder.

Regeringen ønsker at understøtte denne udvikling. Regeringen vil derfor igangsætte overvejelser om, hvordan kvalitets – og aktivitetsmål kan gøres til et mere integreret led i den kommunale beslutningsproces, herunder i udarbejdelsen af budgetter og regnskaber.

Såvel i de enkelte kommuner og amtskommuner som i de kommunale foreninger og samarbejdsorganer arbejdes der i tilknytning hertil i dag med udvikling af metoder til beskrivelse af kvaliteten i den kommunale opgaveløsning, inddragelse af brugerne i fastlæggelsen af kvalitet samt med anvendelsen heraf til kvalitetsudvikling. Målet er at give kommunalbestyrelserne og amtsrådene bedre muligheder for præcist at fastlægge det serviceniveau, de ønsker skal være gældende i deres kommune.

Regeringen vil i samarbejde med de kommunale foreninger støtte arbejdet med udvikling af metoder til beskrivelse af kvalitet.

Endelig skal peges på den netop vedtagne indførelse af obligatorisk forvaltningsrevision. Hermed sikres det, at der i alle kommuner og amtskommuner foretages en uvildig gennemgang af, hvordan der følges op på kommunalbestyrelsens og amtsrådets beslutninger.

Formålet med disse initiativer er at sikre kommunalpolitikkerne bedre overblik over den kommunale virksomhed. Men det vil altid være et ansvarsfuldt og krævende hverv at være kommunalpolitiker. Regeringen har derfor gennem ændringer af styrelsesloven skabt mulig-

hed for forbedringer i arbejdstilrettelæggelsen i de kommunale organer.

Kommunalbestyrelsen og amtsrådet kan i dag fastsætte regler om varigheden af møder, om informationsniveau og om ydelse af teknisk bistand fra administrationen til kommunalpolitikere.

Der er også gennemført væsentlige forbedringer af vederlagsforholdene, både for borgmestre og de øvrige medlemmer. Herunder et særligt tillæg til de kommunalpolitikere, der har børn under 10 år og en ret for kommunalpolitikere til fravær fra arbejdet for at varetage kommunale hverv.

Hermed er redskaberne der til, at kommunalbestyrelserne og amtsrådene kan tilrettelægge arbejdet for medlemmerne på en måde, der formindsker arbejdsmængden og tidsforbruget mest muligt. Det er vigtigt, at kommunalbestyrelser og amtsråd lever op til dette ansvar. En undersøgelse fra Odense Universitet viser, at næsten 40 pct. af de kommunalbestyrelsesmedlemmer, der ikke genstillede ved kommunalvalget i 1993, netop har begrundet dette med, at arbejdet i kommunalbestyrelsen går for meget ud over deres almindelige arbejde.

De tidsmæssige og økonomiske barrierer for deltagelse i kommunalpolitik kan reduceres. Men det er naturligvis ikke nok til at sikre, at flere bliver – og vedbliver at være – aktive i lokalpolitik. Interessen for det lokalpolitiske arbejde skal også være til stede. Her har de politiske partier et fælles ansvar for at gøre lokalpolitik spændende, og dermed også for at øge deltagelsen i kommunalpolitisk arbejde.

7. De kommunalt ansatte

Fokuseringen på prioritering og målfastlæggelse i kommunalbestyrelser og amtsråd lægger et øget ansvar for løsningen af de kommunale opgaver på de kommunalt ansatte. Det betyder nye opgaver og udfordringer. Arbejdet bliver mere selvstændigt.

Det kræver motiverede og engagerede medarbejdere. Dem er der heldigvis mange af i den kommunale sektor. De yder en stor indsats for, at målene om større kvalitet kan nås.

Et aktuelt eksempel på de ansattes omstillingsvillighed er de nye overenskomster, hvor der med moderniseringen af den kommunale løndannelse er åbnet op for en samtænkning af personalepolitik og målsætninger for de kommunale serviceydelser, der kan medvirke til at fremme kvaliteten.

I de kommende år vil et stort antal ansatte i kommuner og amtskommuner gå på pension. Behovet for nye medarbejdere er derfor stigende i den kommunale sektor. Og ungdomsårgangene er små.

For at tiltrække nye velkvalificerede medarbejdere må kommunerne og amtskommunerne kunne tilbyde spændende arbejdspladser med gode udviklingsmuligheder. Disse krav til de kommunale arbejdspladser understreges af borgernes ønsker og forventninger til de kommunale serviceydelser. Kommunale arbejdspladser bør være mere opmærksomme på, at der blandt de etniske minoriteter er en stor uudnyttet ressource af veluddannede unge.

8. Kommunerne og staten

Det kommunale selvstyre giver den enkelte kommunalbestyrelse et stort råderum. Men det betyder ikke, at den enkelte kommune udgør en isoleret og uafhængig enhed. Den store selvstændighed som kommunerne har i Danmark gør det tværtimod nødvendigt at sikre en samordning mellem den kommunale sektor og staten.

Det er der bred enighed om. Debatten om forholdet mellem staten og kommunerne drejer sig derfor først og fremmest om, hvordan denne samordning skal gennemføres.

Den økonomiske samordning har i mange år bestået i, at regeringen og de kommunale parter har indgået årlige aftaler om udviklingen i den kommunale økonomi. Set over tid har det vist sig at være et fleksibelt og på mange måder vel fungerende samordningsredskab. Men aftalesystemet forudsætter naturligvis, at begge parter føler det fornødne ansvar for at efterleve aftalerne. Det ansvar ønsker regeringen at fastholde de kommunale parter på.

Samordning af opgavevaretagelsens omfang, indhold og kvalitet sker principielt på to forskellige måder. For det første gennem fastlæggelse i lovgivningen. For det andet gennem de mere »bløde« styreformere som aftaler, vejledning og økonomiske incitamenter.

For regeringen er der ikke tale om et enten eller, men om et både og. På nogle områder – f.eks. folkeskole- og gymnasieområderne – er der behov for, at lovgivningen sikrer en vis ensartethed i ydelserne. En eksamen skal gælde i hele landet og have samme værdi – uanset om den er taget i Vordingborg eller Frederikshavn.

På andre områder, som børnepasning og ældreomsorg, er der omvendt mulighed for at

tilpasse løsningerne til de lokale ønsker og behov. Her er de »bløde« styringsredskaber vel-egnede, fordi de kan skabe en samordning på tværs af de enkelte kommuner – uden at indskrænke det kommunale selvstyre.

Erfaringen viser, at disse styringsredskaber virker, når kommunerne er lydhyøre over for de statslige signaler. Det er der mange eksempler på, at kommunerne har været. De udgiftsprioriteringer, der er kommet til udtryk i de økonomiske aftaler mellem regeringen og de kommunale parter, er generelt blevet fulgt op af kommunerne. Der har for eksempel i de senere år været en betydelig vækst i de (amts)kommunale udgifter til børnepasning, sygehusbehandling, og psykiatri.

Men der er også eksempler på kommuner, der ikke har forvaltet de kommunale opgaver i overensstemmelse med intentionerne i lovgivningen eller en indgået aftale. At få også disse kommuner og amtskommuner med er en opgave, som regeringen vil prioritere i de kommende år.

Det skal ikke ske ved, at regeringen fastlægger detaljerede regler for indholdet i kommunale serviceydelser som børnepasning og sygehusbehandling. Men derimod gennem fastlæggelse af rammekrav, som kommunerne forpligtes til at udfylde. Og gennem forpligtelsen for kommunerne til at oplyse deres borgere om, hvilke beslutninger de har truffet på de pågældende områder. Herved sikres på samme tid frihed i opgavevaretagelsen, lokal debat om kommunalbestyrelsens prioriteringer og sikring af de fælles rammer for kommunernes opgavevaretagelse.

En sådan strategi er mulig, fordi der efter regeringens opfattelse allerede i dag ydes en stor indsats i de fleste kommuner og amtskommuner. Gennem et løbende politisk samarbejde mellem den pågældende minister og de kommunale organisationer kan man etablere det nødvendige grundlag for udvikling af arbejds-metoder mv., som på anden måde end gennem detaljerede regler, kan være med til at sikre fornyelsen af indsatsen.

Stor åbenhed om den kommunale opgaveløsning i de enkelte kommuner er en forudsætning for, at strategien kan lykkes. En sådan åbenhed på tværs af kommunegrænserne kan sikres gennem sammenlignelige oplysninger om de kommunale serviceydelsers indhold og omfang.

Sammenlignelige serviceoplysninger er dermed et væsentligt supplement til den lokale ser-

viceinformation. Fordi borgerne og de enkelte kommunalbestyrelser og amtsråd herigennem får mulighed for at vurdere serviceniveauet i deres egen kommune i forhold til servicen i andre kommuner.

Den samme mulighed får staten. Det giver et bedre grundlag for at drøfte opgavevaretagelsen med de kommunale parter, og for at starte en konstruktiv dialog med de kommuner, der ligger under et acceptabelt niveau for løsningen af den pågældende opgave. Uden at der vel at mærke generelt sker begrænsninger i den kommunale mangfoldighed og metodefrihed.

Regeringen vil derfor i samarbejde med de kommunale parter fortsætte udviklingen og indsamlingen af sammenlignelige oplysninger om omfanget, indholdet og kvaliteten af de kommunale serviceydelser. Dette arbejde vil bl.a. komme til udtryk i Indenrigsministeriets »Kommunale Nøgletal«. På linie hermed har Socialministeriet sammen med de kommunale parter taget fat på en hovedrevision af det Informations- og Analysesystem, der er grundlaget for Sociale Tendenser og De sociale Danmarks-kort, så det bl.a. knyttes tættere til intentionerne med styrelseslovens informationsforpligtelse.

Endvidere vil Indenrigsministeriet sammen med de kommunale parter igangsætte overvejelser om, hvordan det kommunale budget – og regnskabssystem kan udvikles og spille bedre sammen med andre kilder til oplysninger om de kommunale serviceområder.

Målet er at skabe et solidt og troværdigt vidensgrundlag for statens drøftelser med kommunerne om varetagelsen af de offentlige serviceopgaver.

9. Initiativoversigt

I denne kommunalpolitisk redegørelse har regeringen givet et samlet billede af udviklingen i den kommunale sektor og peget på en række initiativer til fornyelse og udvikling af den kommunale sektor. Nogle initiativer er allerede blevet igangsat. Andre vil blive igangsat i den kommende tid.

Fælles for alle initiativerne er en målsætning om, at de offentlige opgaver skal løses bedst muligt på baggrund af høj faglig kvalitet og lydhørhed overfor borgernes ønsker og behov.

Initiativerne er i stikordsform sammenfattet i nedenstående oversigt:

Oversigt over initiativer til fremme af fornyelse og udvikling i den kommunale sektor:

- I. Den kommunale struktur og opgavefordeling
- Opgavekommissionen.
 - Regeringens hovedstadsudvalg.
 - Ophævelsen af den københavnske styrelseslov.
 - Opfølgning på Sygehuskommissionen.
- II. Borgeren og kommunen
- Styrkelse af den kommunale serviceinformation på baggrund af erfaringerne med den nuværende informationsbestemmelse i styrelseslovens § 62.
 - Fremme af arbejdet med opstilling af serviceerklæringer for kommunale serviceydelser.
 - Indførelse af tidsfrister for sagsbehandling inden for de væsentligste sagstyper.
 - Indførelse af åbne udvalgsdagsordener.
 - Indførelse af en kommunal vejledningspligt.
- III. Kommunalbestyrelsen og den kommunale forvaltning
- Øget fokus på anvendelsen af service-, kvalitets- og aktivitetsmål i den kommunale beslutningsproces.
 - Udvikling af metoder til fastlæggelse af kvalitet.
 - Indførelsen af obligatorisk forvaltningsrevision.
- IV. Kommunerne og staten
- Udbygning af de kommunale nøgletal med flere sammenlignelige oplysninger om omfanget, indholdet og kvaliteten af de kommunale serviceydelser.

Hermed slutter redegørelsen.

Redegørelse af 7/5 97 om øststøtten (Redegørelse nr. R 20).

Udenrigsministeren (Niels Helveg Petersen):

1. ØSTSTØTTENS BAGGRUND

Skiftende regeringer har set det ikke alene som en moralsk pligt, men også i Danmarks egen interesse at støtte den massive reformproces, der blev sat i gang i østlandene, og som åbnede nye perspektiver for tilvejebringelsen af demokrati, respekt for menneskerettigheder og den enkelte borgers udfoldelsesmuligheder. Det er en udvikling, der nu gør det muligt at integrere dem i de globale og oprindelige vestlige samarbejdsstrukturer. Ikke mindst EUs udvidelse er en historisk udfordring. Den giver os en enestående chance for at sikre fred og stabilitet i et helt Europa.

Den danske øststøtte tager sit afsæt i handlingsplanen fra september 1989 med titlen »Vestlig støtte til reformprocessen i østlandene med særligt henblik på Polen og Ungarn: Mulige danske initiativer.« Planen havde blandt andet til formål at yde støtte til den økonomiske omstrukturering og fremme samhandlen og det teknologiske samarbejde med de pågældende lande.

Denne første handlingsplan kom til at dække perioden 1989-91 og omfattede alene Polen og Ungarn, men blev i takt med udviklingen udvidet til at omfatte også de øvrige lande i Central- og Østeuropa, herunder de baltiske lande.

I april 1991 vedtog Folketinget under indtryk af den alvorlige miljøsituation i Østeuropa loven om tilskud til miljøaktiviteter i Østlandene. Loven har været grundlag for miljøstøtten til Østeuropa fra 1991 til 1995.

I maj 1991 vedtog Folketinget et beslutningsforslag for en yderligere fokusering af øststøtten. Denne beslutning danner baggrunden for anden handlingsplan dækkende perioden 1992-94. Under indtryk af de hastige forandringer i Østeuropa og Sovjetunionen besluttedes det at udvide kredsen af modtagerlande, idet det forudsattes, at landene i Central- og Østeuropa ville blive stadig mere adskilt fra hinanden.

I 1993 udarbejdedes betænkningen om Danmarks Internationale Indsats, herunder øststøtten. Betænkningen resulterede i en øget målretning af aktiviteterne. Der blev lagt vægt på, at den danske øststøtte administreres decentralt af en række forskellige ministerier og styrelser.

Koordinering af indsatsen sker i Det tværministerielle Østlandeudvalg. Regeringens Økonomiudvalg tager stilling til fordelingen af midlerne til de respektive programmer efter indstilling fra Det internationale Udgiftsudvalg. Systemet indebærer en rimelig balance mellem koordineret styring og decentral aktivitet. Den direkte kontakt mellem fagmyndighederne i Danmark og i modtagerlandene er vigtig af hensyn til bistandens effektivitet.

Betænkningen blev udarbejdet bl.a. for at afklare udmøntningen af Folketingets beslutning om Miljø- og Katastroferammen (MIKA) fra 1992.

2. INDSATSENS OMFANG

Den danske øststøtte er betydelig set i international målestok og udgør 0,09% af BNP. Til sammenligning yder Sverige og Tyskland hhv 0,07% og 0,01%. Danmark yder relativt set en større øststøtte end de lande, vi normalt sammenligner os med. (Jf. Figur 1).

Danmark er endvidere den største donor til Estland, Letland og Litauen. I 1995 ydede Danmark knap en halv mia. kr. til disse tre lande. Sverige ydede en anelse mindre ca. 475 mio. kr., mens Tyskland og Finland ydede under 150 mio. kr. (Jf. Figur 2).

Den samlede danske øststøtte siden 1992 udgør i alt 12,3 mia. kr. (Jf. Figur 3). I 1997 er der afsat 1.065 mio. kr. til bilateral støtte. Hertil kommer 45,1 mio. kr. til nordiske fonde og Østbanken (EBRD) samt ca. 210 mio. kr. til Phare og Tacis programmerne. (Jf. Bilag til redegørelsen).

Den bilaterale øststøtte har historisk været fordelt på tre hovedområder, miljøforbedringer, erhvervsfremme og teknisk-administrativ bistand. (Jf. Figur 4).

Miljøindsatsen i Central- og Østeuropa indgår både i MIKA – rammen og som en del af øststøtten. Indsatsen skal i øvrigt ses i en bredere miljømæssig sammenhæng.

Erhvervsfremme og teknisk-administrativ bistand skal ses som midlertidige initiativer, der aftrappes i takt med en gradvis tættere tilknytning til EU.

Indtil 1995 er Polen samlet set den største modtager af dansk øststøtte. Siden 1995 er Litauen blevet den største modtager af dansk øststøtte. Det afspejler, at behovet for at give Polen en håndsækning er formindsket i takt med den politiske og økonomiske omstillingsproces. (Jf. Figur 5).