

Bilag 1

Principper for decentral styring

I forlængelse af økonomiaftalen fra 2006 og arbejdet med Kvalitetsreformen har regeringen og KL opnået enighed om en række principper for god decentral styring.

Kommunalreformen har styrket kommunerne og skabt nye vilkår og behov for styring. Regeringen og KL er enige om, at principperne for decentral styring sætter rammerne for en klarere samarbejdsmodel mellem stat og kommuner og tydeliggør ansvarsdelingen. Principperne anvendes med respekt for gældende lovgivning, således at regler om sikring af borgernes rettigheder og retssikkerhed fortsat udgør grundlæggende vilkår for samarbejdet.

Principperne skal herudover understøtte kvalitet og effektivitet i opgavevaretagelsen i de decentrale institutioner. De skal sikre gennemsigtighed, så ansvaret for serviceniveau og prioriteringer synliggøres, og indsats og resultater af arbejdet fremstår klart for borgerne.

Regeringen og KL er enige om, at en stærk decentral offentlig sektor sikrer mest kvalitet for pengene. Opgaveløsningen kan tilpasses borgernes lokale præferencer, og indsigt i de lokale forhold skaber mulighed for effektiv prioritering. Det betyder også, at serviceniveauet på de enkelte velfærdsområder inden for lovgivningens rammer kan være forskelligt kommunerne imellem.

Principperne for decentral styring udgør et klarere grundlag for opgavevaretagelsen i de decentrale kommunale institutioner. Institutionerne står helt centralt som primær producent af den borgernære offentlige service på en lang række områder. Inden for de mål og rammer som kommunalbestyrelsen sætter, skal institutionslederne have ledelsesrum og rum til nytænkning.

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

Klar ansvarsfordeling mellem stat og kommuner

1. Tydeligt opgaveansvar overfor borgerne

Det skal fremstå tydeligt for borgerne, hvor det politiske opgaveansvar er placeret. Folketinget og regeringen har ansvaret for at fastsætte de overordnede rammer, herunder lovgivning m.v. samt den økonomiske politik. Kommunalbestyrelserne har ansvaret for kommunernes konkrete opgavevaretagelse. De overordnede rammer for kommunernes økonomi aftales mellem regeringen og KL.

Der er gennemgående i dansk lovgivning en klar fordeling af offentlige opgaver mellem myndighederne. Det begrundes bl.a. af, at folkevalgte på nationalt, regionalt og lokalt niveau hver for sig bør have et tydeligt opgaveansvar overfor vælgerne.

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

De økonomiske rammer for kommunerne under ét aftales mellem regeringen og KL ved årlige forhandlinger.

Ministre og lokalpolitikere respekterer den lovfæstede ansvarsdeling. Når opgaveplaceringen lovgivningsmæssigt er klar er der ikke behov for hverken at flytte eller anerkende et opgaveansvar.

<p>2. Enkeltsager løses konkret</p> <p>Enkeltsager, der ikke er repræsentative for den generelle opgaveudførelse, bør ikke give anledning til ny regulering eller lovgivning generelt. Myndigheden med opgaveansvaret finder løsninger på de specifikke forhold og udarbejder tydelig dokumentation herfor.</p>
--

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

Løsning af enkeltsager skal ske med respekt for det decentrale ledelsesansvar samt ved involvering af medarbejdere og brugere. Ved at søge en løsning på problemet, der hvor sagen er opstået, fremstår ansvarsfordelingen tydeligere for borgerne.

Initiativansvaret ligger hos den myndighed, der i henhold til lovgivningen har opgaven. Den ansvarlige minister har altid ret til at tage initiativ med henblik på eksempelvis at påvirke de overordnede rammer for kommunernes opgaveløsninger. Men hyppig brug af ministres beføjelser til at afkræve redegørelser med afsæt i enkeltsager kan skabe uklarhed om ansvarsfordelingen og sløre kommunalbestyrelsens ansvar. Lokalpolitikere tager et klart ansvar for den konkrete opgaveudførelse, når opgaveansvaret er placeret lokalt.

Mål- og rammestyring er grundlag for samarbejdet mellem stat og kommuner

3. Klare mål og fokus på resultater
Statens styring af kommunerne tager afsæt i mål- og rammestyring med enighed om overordnede mål, der kan følges op på og giver kommunerne frihed i valg af metode.

Regeringen og KL ønsker at indføre mål- og rammestyring med fokus på resultater på de områder, hvor der ikke er særlige forhold, der taler for en mere detaljeret eller nuanceret regulering. Dermed sikres kommunerne størst mulig frihed i tilrettelæggelsen af de kommunale opgaver betinget af en større gennemsigtighed om resultater og opfyldelsen af nationalt fastsatte mål. Samtidig understreger mål- og rammestyring kommunalbestyrelsernes ansvar for prioritering og opgaveløsning.

Aftalerne vil omfatte overordnede mål, som gælder for kommunerne under ét og som har relevans for den kommunale opgavevaretagelse. Målene vil typisk være kvantitative (fx mål for optag på ungdomsuddannelserne) med mulighed for opfølgning på baggrund af dokumentation, og de skal være fokuseret på effekt. Endvidere er aftalerne gensidigt forpligtende og bygger på et ”noget for noget”-princip. Hermed arbejder kommunerne kollektivt for målenes opfyldelse og sikrer den fornødne dokumentation. Til gengæld afholder staten sig fra yderligere detailregulering på aftaleområderne.

4. Dokumentation af indsats og effekt
Vurderingen af den kommunale opgavevaretagelse baseres på løbende dokumentation af de kommunale aktiviteter og effekterne heraf.

Der er igangsat et samarbejde mellem regeringen og KL om udvikling af bedre dokumentation af den kommunale opgaveløsning. Primo 2007 blev der som det første område truffet aftale om den fremtidige dokumentation på ældreområdet.

Den aftalte dokumentation på ældreområdet giver mulighed for at følge forskellige aspekter af opgaveløsningen, idet den vedrører både ressourceforbrug, aktivitetsniveau, kvalitet, brugertilfredshed og andre effekter af indsatsen. Øvrige væsentlige serviceområder gennemgås på lignende vis efter et turnusprincip startende med udsatte børn og unge.

Dokumentation er en forudsætning for gennemsigtighed og en løbende vurdering af den kommunale opgavevaretagelse.

De enkelte indikatorer, som er aftalt mellem regeringen og KL, er udvalgt for at belyse opgavevaretagelsen bedre og er ikke udvalgt med henblik på en konkret målfastsættelse. I det omfang der på baggrund af dokumentationen fra indikatorerne kan opstilles relevante og dækkende mål på nationalt plan kan denne inddrages i forbind-

delse med tilrettelæggelsen af konkrete aftaler om mål- og rammestyring mellem regeringen og KL.

Klart politisk ledelsesansvar og rum for ledelse og medarbejdere i de udførende institutioner

Kommunalreformens konsekvenser for omfanget af opgaver og antallet af institutioner i den enkelte kommune tilsiger, at principperne i mål- og rammestyring også anvendes internt i den enkelte kommune, hvilket samtidig skaber rum for ledelse og medarbejderinddragelse på den enkelte institution.

I bestræbelsen på at understøtte decentraliseringen kan kommunalbestyrelsen prioritere forskellige mål og principper i sit valg af styringsredskaber, under hensyntagen til de udfordringer kommunen står overfor. I praksis er der flere former for styringsmodeller som kommunerne kan anvende. Det er afgørende, at kommunen klart tager stilling til, hvilke væsentlige mål der ønskes opnået med styringen, herunder hvordan styringen lever op til de principper som regeringen og KL har aftalt.

5. Politiske målsætninger er styrende for indsatsen

Kommunalbestyrelsen tilrettelægger styringen af de decentrale institutioner således, at der sikres en klar rolle- og ansvarsfordeling, fx ved brug af kontraktstyring eller tilsvarende modeller med vægt på decentralt ledelsesansvar. Dette skal dels tydeliggøre kommunalbestyrelsens ansvar for at fastlægge og prioritere rammer, mål og serviceniveau, dels understøtte ledelsesrummet samt en ansvarlig og professionel ledelse på institutionsniveau.

I forhold til det politiske niveau i kommunerne bør kommunernes styringsmodeller synliggøre og understøtte kommunalbestyrelsens politiske ledelsesansvar og institutionsledernes driftsansvar. Det politiske niveau skal fastlægge og prioritere de overordnede rammer, mål og serviceniveauer for kommunen.

For at give kommunerne større frihed i valget af styreform ændres Styrelsesloven, således at kommunerne kan vælge at placere ansvaret for den umiddelbare forvaltning i kommunalbestyrelsen (den såkaldte Skanderborgmodel) uden at skulle søge dispensation herom hos Indenrigs- og Sundhedsministeriet.

Den politiske styring styrkes igennem formulering af klare mål for indsatsen, aftaler med institutionerne samt opfølgning på, at de aftalte mål og resultater opnås. Det kan fx ske gennem en kontraktstyringsmodel eller tilsvarende modeller med vægt på decentralt ledelsesansvar. Ansvar for den leverede service er i sidste ende et politisk ansvar, og decentralisering er ikke ensbetydende med at slippe tøjlerne, men derimod at give det fornødne ledelsesrum til prioriteringer af opgavevaretagelsen.

6. Decentralt ledelsesrum og metodefrihed

Kommunalbestyrelsen sikrer de decentrale ledere ledelsesrum og metodefrihed, som kan bidrage til nytænkning og udvikling af kvaliteten af den offentlige service, gennem styring på resultater.

En klar styringsmodel i kommunen skal bidrage til, at de politiske målsætninger er styrende for institutionernes opgavevaretagelse. Den skal samtidig sikre, at der med de kommunale institutionslederes driftsansvar følger et ledelsesrum og metodefrihed, der kan bidrage til nytænkning og udvikling af kvaliteten af den offentlige service.

Decentralisering af ansvaret indebærer såvel en faglig som økonomisk decentralisering med henblik på at fremme kvalitet og effektivitet. Selv i den mest vidtgående decentralisering er det dog hensigtsmæssigt, at visse administrative og udviklingsorienterede opgaver varetages centralt for at udnytte stordriftsfordelene og synergieffekterne i en stor organisation, hvilket samtidig vil sikre institutionslederne mulighed for at fokusere yderligere på ledelsesfunktionerne.

7. Mål og resultater synliggøres for borgerne

De politiske mål for kommunens serviceniveau meldes klart ud til borgerne. Mål og resultater, der er relevante for borgerne, fx oplysninger om kvaliteten i den kommunale service, synliggøres gennem enkel og forståelig information.

Borgere og brugere informeres om kommunalbestyrelsens mål for de decentrale institutioner og om de resultater, der opnås. Det giver oplysninger om, hvad borgerne kan forvente sig af den leverede service, herunder de aktuelle mål for serviceniveau samt udviklingsområder.

Dokumentation af resultater er ligeledes vigtig. Både som et styringsinstrument for kommunalbestyrelsen bl.a. med sigte på fortsat udvikling af serviceområdet og som en understøttelse af brugernes frie valg. Offentliggørelse af resultater skaber gennemsigtighed og giver borgerne mulighed for at vurdere opgavevaretagelsen.

8. Aktiv inddragelse af medarbejdere og brugere

Både medarbejderne på institutionerne og brugerne har en viden om kvaliteten og udviklingsmulighederne i den borgernære service, som skal bruges igennem aktiv inddragelse. Dialogen med medarbejdere og brugere bør samtidig bruges som redskab i formidlingen af de politiske målsætninger.

En styring af de decentrale institutioner, der understøtter en aktiv inddragelse af såvel medarbejdere som brugere, er en væsentlig forudsætning for udvikling af den offentlige service.

Både medarbejderne på de kommunale institutioner og brugere heraf har en viden om kvaliteten og udviklingsmulighederne i den offentlige, borgernære service. Det er derfor vigtigt, at styringsmodellen sikrer en løbende dialog med disse to grupper.

Fælles ansvar for forenkling af regulering og dokumentation af den kommunale opgaveløsning

Et fælles ansvar er forudsætning for fremdriften i forenklingsarbejdet på alle niveauer. Staten forpligter sig til, at forenklingshensynet indtænkes, når staten regulerer kommunerne. Tilsvarende forpligter kommunerne sig til, at forenklingshensynet indtænkes, når kommunerne regulerer institutionerne, således at institutionerne får størst mulig ledelsesrum og metodemæssig frihed i tilrettelæggelsen af arbejdet. Parterne anerkender, at der er behov for en fortløbende indsats, der vil kræve ressourcer fra både staten, KL og kommunerne. I forenklingsindsatsen inddrages såvel erfaringer fra medarbejdere og praktikere som de regeludstedende myndigheder.

En klar ansvarsfordeling mellem stat og kommune betyder, at staten i hovedreglen ikke har behov for en tæt detailstyring af kommunerne. Et tydeligt opgaveansvar over for borgerne viser, hvor ansvaret kan placeres, hvis servicen svigter.

9. Systematisk forenklingsindsats af regulering

Der er et fælles ansvar for fremdrift i forenklingsarbejdet. Staten hhv. kommunerne er ansvarlige for løbende at have fokus på at forenkle reguleringen af opgaveløsningen i hhv. kommuner og institutioner. Der iværksættes en systematisk statslig forenklingsindsats af ny og eksisterende regulering i samspil med KL. Indsatsen retter sig mod regelforenkling og forbedring af arbejdsgange, IT-understøttelse, tidsfrister mv.

Den statslige indsats vil bygge på handlingsplaner for kommune- og ministerier med målsætninger, metoder og milepæle. Arbejdet tilrettelægges i faser, så der gives tid til problemidentifikation med inddragelse af erfaringer fra medarbejdere og valg af rette metoder.

Regeringen og KL er enige om, at indsatsen for at forbedre ny regulering i udvalgte lovforslag/bekendtgørelsesudkast skal inddrage VAKKS-metoden. VAKKS-metoden kan bidrage med kvalificerede skøn over administrative konsekvenser, vurderinger af mulige konsekvenser for det kommunale selvstyre samt forslag til forbedringer af den påtænkte regulering.

Måltrettet tilsyn med de kommunale serviceopgaver

10. Nye former for kvalitetssikring

Detaljerede procesregler i forbindelse med det kommunale tilsyn afvikles i takt med at der etableres nye former for kvalitetssikring af den kommunale opgavevaretagelse, fx i form af akkreditering, der forestås af eksterne aktører.

Regeringen og KL er enige om at sætte fokus på nye former for kvalitetssikring af den kommunale opgavevaretagelse. De nye former for kvalitetssikring skal styrke kommunernes samlede tilsynsfunktion og opgavevaretagelsen ved at sætte fokus på gennemsigtighed og understøtte en systematisk kvalitetsudvikling på de kommunale institutioner.

Akkreditering – dvs. en autoriseret vurdering af om en aktivitet, ydelse eller institution lever op til formulerede standarder - kan bidrage til fokus på videreudvikling af kvaliteten. Der er enighed om, at regeringen og KL vil samarbejde om udvikling af frivillige akkrediteringsmodeller. Modellerne skal understøtte forankringen af det lokale ansvar for kvalitetsudvikling og sikre løbende læring på de kommunale institutioner gennem ekstern sparring med uafhængige og særligt uddannede akkreditører.

I takt med at der etableres akkrediteringsordninger, fx på det sociale område, vil de detaljerede procesregler i forbindelse med det særlige tilsyn med kommunale plejehjem og botilbud mv. kunne afvikles.