

Retningslinjer for bilaterale samarbeidsavtaler mellom regjeringen og KS

Rapport fra arbeidsgruppe
til behandling på 2. konsultasjonsmøte 26. april 2006

1. Sammendrag	2
2. Bakgrunn for arbeidet med samarbeidsavtaler	3
2.1 Formålet med samarbeidsavtalene	3
2.2 Utviklingen av en mer forpliktende konsultasjonsordning	4
2.3 Arbeidsgruppens mandat og sammensetning	4
3. Gjennomgang av eksisterende avtaler	6
3.1 Om hovedtypene av avtaler	6
3.2 Om de enkelte avtalene	6
4. Forslag til retningslinjer for samarbeidsavtaler	12
4.1 Det samlede omfanget av samarbeidsavtaler og prosess for inngåelse av avtaler	12
4.2 Avtalenes varighet og hvem avtalene bør inngås mellom	13
4.3 Grad av konkretisering av mål, ansvarsforhold mv. i avtalene	14
4.4 Evaluering av avtalene	15
4.5 Behovet for å eventuelt å gjøre endringer i eksisterende avtaler	15
4.6 Ressurstilgang og eventuelle økonomiske rammer knyttet til avtalene	16
4.7 Avtalenes forhold til konsultasjonsordningen	16
4.8 Forslag til mønsteravtale	17

1. Sammendrag

Samarbeidsavtaler mellom staten og KS er blant annet et alternativ til bruk av andre, sterkere styringsvirkemidler, så som øremerking av tilskudd og lovregulering. I forbindelse med utviklingen av en mer forpliktende konsultasjonsordning, ble det etter det 1. konsultasjonsmøtet 13. mars 2006 nedsatt en arbeidsgruppe som fikk i oppgave å:

- gjennomgå eksisterende bilaterale samarbeidsavtaler mellom staten og KS
- vurdere erfaringer fra utarbeiding og oppfølging av avtalene
- legge fram et forslag til retningslinjer for inngåelse og oppfølging av bilaterale samarbeidsavtaler mellom departementer og KS.

Arbeidsgruppens anbefalinger kan oppsummeres som følger:

- At bruken av samarbeidsavtaler som hovedregel reserveres til felles prioriterte områder, fortrinnsvis de store velferdsområdene og nasjonale satsningsområder/reformer
 - At alle avtaler inngås mellom leder av KS og berørte statsråder
 - At avtalene er tydelige med hensyn til mål og forpliktelser for partene
 - At det ikke skapes uklare grenser i forhold til ansvar for oppgaver og arbeidsmåter
 - At det i avtalene bør fastsettes at de skal evalueres
 - At dersom det er knyttet ekstraordinær ressurstilgang eller økonomiske rammer til administrativ oppfølging av avtalene, bør dette framgå
 - At konsultasjonsmøtene benyttes som faste kontaktpunkter for koordinering av arbeidet med samarbeidsavtaler:
 - 2. møte (april): Gjennomgang av eksisterende avtaler. Det tas stilling til hvilke avtaler som skal videreføres, reforhandles og sies opp, og hvilke nye avtaler som skal inngås
 - 3. møte (august): Nye og reforhandlede avtaler undertegnes. Dersom eksisterende avtaler skal videreføres av en ny regjering, undertegnes disse på nytt på dette møtet. Status for og evalueringer av eksisterende avtaler gjennomgås også på dette møtet
 - 4. møte (oktober): Avtaler som evt. ikke ble inngått på det 3. møtet, inngås på det 4. møtet. En oversikt over alle samarbeidsavtaler tas inn i *Fellesdokumentet*
- I noen sammenhenger, og i særlig i forbindelse med reforhandling av eksisterende avtaler, kan det være nødvendig å fravike dette mønsteret.
- At alt arbeid med samarbeidsavtaler skjer etter retningslinjene som foreslås i denne rapporten, så snart retningslinjene har trådt i kraft

Arbeidsgruppen har også utarbeidet en *mønsteravtale*, til hjelp for partene i forbindelse med utarbeiding av nye samarbeidsavtaler.

2. Bakgrunn for arbeidet med samarbeidsavtaler

2.1 Formålet med samarbeidsavtalene

Velferdspolitiske mål nås best i samarbeid og dialog mellom staten og kommunene, og det er en utfordring å utvikle gode virkemidler for styring av kommunesektoren. Samarbeidsavtaler mellom staten og KS er blant annet et alternativ til bruk av andre, sterkere styringsvirkemidler, så som øremerking av tilskudd og lovregulering. Man kan også oppnå stor grad av tydelighet på prioriterte sektorområder, uten at dette går på bekostning på kommunesektorens handlefrihet. Samtidig kan inngåelse av samarbeidsavtaler bidra til å videreutvikle samarbeidet mellom KS og staten, ved at det skapes arenaer for dialog om styringsvirkemidler og faglig utvikling.

For at avtalene skal virke etter sin hensikt, er det viktig at det gjennom utformingen av den enkelte avtale ikke skapes uklarheter om roller overfor kommunene. Særlig gjelder dette på det regionale nivå, hvor fylkesmannen har en innarbeidet rolle som formidler av statlig sektorpolitikk på mange viktige områder overfor kommunene. I forbindelse med nye og reforhandlede samarbeidsavtaler er det derfor viktig at det skjer en klarlegging av rollefordelingen mellom KS og fylkesmennene, slik at avtalene ikke skaper uklarheter i oppgavefordeling, kompetanse og arbeidsmåter i forhold til kommunene.

Den første bilaterale samarbeidsavtalen – avtalen om kvalitetsutvikling i pleie- og omsorgstjenestene – ble inngått sommeren 2003 mellom regjeringen ved daværende Sosialdepartementet og KS. Siden den tid har det blitt inngått – eller det er i ferd med å bli inngått – ytterligere syv avtaler. Inngåelse av samarbeidsavtaler blir sett på som en viktig del av konsultasjonene mellom staten og KS, og det har i konsultasjonssammenheng blitt oppfordret til inngåelse av flere avtaler.

I dag har vi følgende avtaler:

- Avtale om kvalitetsutvikling i pleie- og omsorgstjenestene
- Avtale om videreutvikling av barnevernet
- Samarbeidsavtalen om kvalitetsutvikling i skolen
- Avtale om bosetting av flyktninger i kommunene
- Avtale mellom KS og regjeringen – tiltak for å bekjempe og forebygge bostedsløshet

Følgende avtaler er ennå ikke trådt i kraft, men vil etter planen bli undertegnet i løpet av kort tid:

- Rammeavtale med KS om ny arbeids- og velferdsforvaltning (NAV-avtalen)
- Avtale om landbruks- og næringsutvikling i kommunesektoren
- Samarbeidsavtale om finansiering og gjennomføring av programmet *”I et livskraftig fellesskap – Kommunennettverk for miljø og samfunnsutvikling”*

I tillegg arbeides det med samarbeidsavtaler på barnehage-, helse- og utdanningsområdet. På utdanningsområdet arbeides det med en erstatning for eksisterende avtale mellom KS og Læringssenteret. På helseområdet diskuteres behovet for samhandling mellom stat og kommune i en egen prosjektgruppe. Utvikling av avtaler for samhandling på overordnet og lokalt nivå er i denne sammenheng satt på dagsordenen.

Det har hittil ikke vært gjort grep i forhold til antall avtaler eller standardisering av avtalene, verken med hensyn til prosess for inngåelse av avtaler eller avtalenes form og innhold. Dette bærer også dagens avtaler preg av; det er store variasjoner avtalene i mellom med hensyn til mål, varighet, rutiner for inngåelse og oppfølging m.v.

Det er grunn til å tro at dersom samarbeidsavtaler skal utgjøre et godt alternativ til tradisjonelle styringsvirkemidler, vil det være en betydelig fordel om avtalene i større grad enn i dag ”smis over samme lest”. Dette er ikke minst viktig for å skape en allmenn oppfatning av hva samarbeidsavtaler er, og en felles forståelse av hva som kan oppnås gjennom samarbeidet. Videre vil det være et betydelig framskritt om det kan etableres fastere rammer og rutiner for oppfølging, videreføring, reforhandling, oppsigelse av eksisterende avtaler og inngåelse av nye.

2.2 Utviklingen av en mer forpliktende konsultasjonsordning

Regjeringen og KS er enige om at konsultasjonsordningen skal utvikles og gjøres mer forpliktende. Utviklingsarbeidet skal gjennomføres i løpet av 2006, slik at arbeidet med kommuneopplegget i statsbudsjettet for 2008 kan skje innenfor rammene av en mer forpliktende konsultasjonsordning.

På det 1. konsultasjonsmøtet i 2006 var partene enige om å nedsette en arbeidsgruppe om samarbeidsavtaler med representasjon fra KS og de mest berørte departementene. Arbeidsgruppen fikk i oppgave å gjennomgå eksisterende bilaterale samarbeidsavtaler mellom staten og KS, og vurdere erfaringer fra utarbeiding og oppfølging av avtalene.

Arbeidsgruppens rapport legges fram på det 2. konsultasjonsmøtet 26. april 2006.

2.3 Arbeidsgruppens mandat og sammensetning

Mandat

Arbeidsgruppen har hatt følgende mandat:

”Arbeidsgruppen skal gjennomgå eksisterende bilaterale samarbeidsavtaler mellom staten og KS, og vurdere erfaringer fra utarbeiding og oppfølging av avtalene. På bakgrunn av gjennomgangen og målene for konsultasjonsordningen skal arbeidsgruppen legge fram et forslag til retningslinjer for inngåelse og oppfølging av bilaterale samarbeidsavtaler mellom departementer og KS. Forslaget skal inneholde anbefalinger om:

- Det samlede omfanget av bruken av samarbeidsavtaler
- Hvem avtalene bør inngås mellom (hvilket organisasjonsnivå)
- Avtalenes varighet, evt. om avtalene bør fornyes med jevne mellomrom
- Grad av konkretisering av mål, ansvarsforhold mv. i avtalene
- Evaluering av avtalene
- Prosess for inngåelse av avtaler
- Behovet for eventuelt å gjøre endringer i eksisterende avtaler
- Ressurstilgang og eventuelle økonomiske rammer knyttet til avtalene

Arbeidsgruppen skal videre komme med anbefalinger om avtalenes forhold til konsultasjonsordningen, henrunder også formell behandling og oppfølging av avtalene på konsultasjonsmøtene. Arbeidsgruppen skal spesielt vektlegge behovet for koordinering av statens aktivitet overfor kommunesektoren, og sektorens behov for handlingsrom. Arbeidsgruppen skal legge til grunn at det ikke skal drøftes budsjettfortrolige forhold i forbindelse med inngåelse og fornyelse av samarbeidsavtaler, og at ettårsprinsippet for utarbeidelse av statsbudsjettet ligger fast.”

Sammensetning

Arbeidsgruppen har hatt følgende medlemmer:

Åshild Wiik (FIN)
Øyvin Bjørn (FAD)
Hans Øyvind Hvidsten (HOD)
Ann Helen Elgsæther (KD)
Kjell Østby (AID)
Kristin Morken (KRD)
Frode Tarjei Selman (KRD)
Christine Norum (KS)
Anne Marie Borgersen (KS)
Lars Møllerud (KS)
Bjarne Haslund (KS)
Steinar Hansen (KS)

Arbeidsgruppen har vært ledet av KRD. Baard Krag (KRD) har vært arbeidsgruppens sekretær.

3. Gjennomgang av eksisterende avtaler

3.1 Om hovedtypene av avtaler

Pr. 28. mars 2006 er åtte bilaterale samarbeidsavtaler mellom staten og kommunesektoren undertegnet eller nær ved undertegnelse. Av disse er alle så nær som én inngått mellom regjeringen og politisk ledelse i KS. *Samarbeidsavtalen om kvalitetsutvikling i skolen* er inngått mellom Læringscenteret (nå del av Utdanningsdirektoratet) og administrativ ledelse i KS. Begge parter er enige om å flytte den opp på politisk nivå.

I gjennomgangen viser arbeidsgruppen spesielt til avtalenes mer politiske sider. En avtale kan være en god avtale hvis den gjenspeiler partenes prioriteringer. Arbeidsgruppen viser til at formelle avtaler i avtalerettslig forstand ikke er hensiktsmessig i konsultasjonssammenheng.

Innholdsmessig er det vanskelig å plassere avtalene langs én akse. Når det gjelder avgrensning av saksfelt, spenner avtalene fra det spesielle problemet *bostedsløshet* til den generelle utfordringen *miljø og samfunnsutvikling*.

Enkelte avtaler har som mål å forbedre samarbeidet mellom ulike instanser/myndigheter lokalt, eventuelt mellom forvaltningsnivåene. Dette gjelder *Avtale om bostedsløshet* og *Avtale om videreutvikling av barnevernet*.

Viktig i både *Avtale om kvalitetsutvikling i pleie- og omsorgstjenestene* og *Samarbeidsavtalen om kvalitetsutvikling i skolen* er utvikling av gode rapporteringssystemer, herunder bruk av undersøkelser og indikatorer i kvalitetsarbeid.

Avtale om kvalitetsutvikling i pleie- og omsorgstjenestene og *Avtale om bosetting av flyktninger i kommunene* er eksempler på avtaler på områder hvor alternativet til samarbeidsavtaler fra statens side ville kunne være bruk av juridiske virkemidler, altså endring av lov eller forskrift. *Avtale om landbruks- og næringsutvikling i kommunesektoren* og *Avtale om videreutvikling av barnevernet* er begge oppfølging av oppgaveendringer.

NAV-avtalen er av en egen og spesiell karakter, og vi henviser til omtalen av denne avtalen i kapittel 3.2.

3.2 Om de enkelte avtalene

Arbeidsgruppen er bedt om å gjennomgå eksisterende samarbeidsavtaler, og vurdere erfaringer fra utarbeiding og oppfølging av avtalene. Arbeidsgruppen har i dette arbeidet basert seg på medlemmenes egne erfaringer fra arbeid med samarbeidsavtaler, og deres kjennskap til slike erfaringer. De fleste av avtalene har imidlertid eksistert i relativt kort tid, og det er begrenset hvor mye erfaring man har å støtte seg til.

Kvalitetsavtalen for pleie- og omsorgssektoren

Denne avtalen ble inngått sommeren 2003 mellom KS og statsråden for Sosialdepartementet (nå Helse- og omsorgsdepartementet). Bakgrunnen for avtalen var at regjeringen i forbindelse med stortingsbehandlingen av avslutningen av *Handlingsplanen for eldre*, ble bedt om å utrede bindende normer for bemanning i pleie- og omsorgstjenesten. Departementet og KS ble enige om et forpliktende samarbeid for å utvikle kvaliteten i tjenestene som et alternativ til slike virkemidler. Lokalt basert kvalitetsutvikling står sentralt i avtalen.

I følge avtalen skal partene i fellesskap legge til rette for bedre organisering og ledelse og finne gode kvalitetsindikatorer. KS skal arbeide mot kommunene, blant annet gjennom drifting av nettverksgrupper. Regjeringen skal se på nytt regelverk i forlengelsen av Bernt-utvalget. Økonomiske forhold er ikke berørt i avtalen. Den er oppsigelig etter "rimeleg førehandsvarsling" og skal evalueres årlig i konsultasjonssammenheng.

Avtalen følges opp av en administrativ gruppe med medlemmer fra HOD, KS og Sosial- og helsedirektoratet (SHdir). Avtaleperioden er 3 år. Den løper derfor ut i sommeren 2006 og er p. t. under reforhandling.

Eksempler på at kommunene tar ansvar og utvikler kvaliteten på tjenestene gjennom lokalt utviklingsarbeid finnes i prosjektene Effektiviseringsnettverk (EN) og Flink med folk som begge er forankret i kvalitetsavtalen.

Over 300 kommuner har gjennom arbeidet i EN hatt fokus på kvalitet og effektivitet i tjenestene. En nylig gjennomført undersøkelse av resultatene fra arbeidet av Asplan Viak og Universitetet i Oslo, viser at kommunene som deltar i EN driver svært aktivt forbedringsarbeid. Over 70 % av kommunene bruker nå dataene systematisk i sin styringsinformasjon. Det viser seg at nytten av deltagelse i EN nå er like stor hos politikerne som hos administrasjonen. Over 70 % av de undersøkte kommunene har benyttet resultatene direkte inn i en politisk prioritering av endring i ressursprioritering mellom tjenesteområdene. Noen kommuner har på denne bakgrunn flyttet ressurser fra undervisningssektoren til pleie- og omsorgssektoren. Over 60 % har benyttet informasjonen til endring av ressursprioritering mellom enheter i samme tjenesteområde.

Lokalt basert kvalitetsutvikling er også gjennomført i 280 kommuner under "Satsingen på ledelses- og kvalitetsutvikling i helse- og sosialtjenestene – Flink med folk". Satsingen blir evaluert av Fafo.

Til tross for disse prosjektene som har ført til gode erfaringer i kommunene, er det imidlertid fortsatt en utfordring at en del kommuner ikke har etablert egne systemer for internkontroll og kvalitet.

Samarbeidsavtalen om kvalitetsutvikling i skolen

Denne avtalen som ble inngått i januar 2004, er i en særstilling blant de bilaterale samarbeidsavtalene fordi den er inngått på administrativt nivå. Partene er enige om å flytte den opp på politisk nivå, og avtalen vil da trolig få et utvidet innhold.

Et utgangspunkt for å inngå samarbeidsavtalen mellom KS og Læringscenteret (nå del av Utdanningsdirektoratet) var at både nasjonale utdanningsmyndigheter og KS var i ferd med eller hadde bygd opp systemer for kvalitetsvurdering og -utvikling i skolen. Videre utvikling av to parallelle systemer ville ikke være hensiktsmessig for sektoren. Læringscenteret og KS ville bidra til økt innsikt om situasjonen i skolen for alle involverte parter og videreutvikle og forbedre skolens kvalitet.

I følge avtalen skal partene blant annet videreutvikle Elevinspektørene (nå Elevundersøkelsen), en nasjonal undersøkelse blant elever, og utvikle et felles spørreskjema for elever, lærere og foreldre. Det eller de verktøy dette resulterer i, skal partene ta felles ansvar for. Effektiviseringsnettverkene vil være sentrale i samarbeidet. Partene er enige om at statlig tilsyn skal baseres på dialog og partnerskap.

Avtalen inneholder ingenting om verken økonomi, evaluering eller oppsigelse. Det er heller ikke angitt noen avtaleperiode.

Erfaringene med bruk av avtalen og samarbeidet har vært positive. I opplæringssektoren med sitt overordnede samfunnsmandat (gitt gjennom lov, forskrift og læreplan), og det lokale ansvaret for gjennomføringen, er samarbeid sentralt.

Avtale om bosetting av flyktninger i kommunene

Avtalen ble inngått mellom Kommunal- og regionaldepartementet (nå Arbeids- og inkluderingsdepartementet) og KS i november 2004 for en periode på to år. Det var KS som tok initiativ til avtalen. Avtalen er en skriftliggjøring av rutiner og samarbeid som da allerede var etablert mellom KR D, Utlendingsdirektoratet (UDI) og KS, basert på bosettingsordningen som ble innført fra 2002.

Formålet med avtalen er at staten, representert ved UDI (nå Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (IMDi)), og kommunesektoren ved KS, i fellesskap skal sørge for rask, god og stabil bosetting av flyktninger. IMDi og KS skal samarbeide om hvilke kommuner som skal anmodes om å bosette flyktninger, og hvor mange de skal anmodes om, basert på den fordeling på fylker som Nasjonalt utvalg for bosetting av flyktninger har fastsatt.

Bosetting av flyktninger er frivillig for den enkelte kommune, og KS' oppgave er blant annet å øke kommunenes motivasjon for dette arbeidet, slik at alle med opphold i Norge får en kommune å flytte til. Regjeringen forplikter seg til å videreutvikle bosetningsmodeller basert på frivillighet og rammebetingelser. Dessuten skal IMDi løpende oversende KS statistikk og dokumentasjon for å sikre deres mulighet til å følge opp arbeidet.

Avtalen evalueres årlig i konsultasjonssammenheng. Det er ikke nevnt noe om oppsigelse i avtalen. KS kompenseres økonomisk for sitt arbeid.

Det har de siste årene vært en positiv utvikling av samarbeidet mellom KR D/AID, UDI/IMDi, KS og Husbanken, om bosetting av flyktninger i kommunene. Møtene i Nasjonalt utvalg for bosetting av flyktninger, der de samme aktører møtes, bidrar til en felles forståelse av målsetninger, roller og arbeidsoppgaver.

Avtale mellom KS og regjeringen - tiltak for å bekjempe og forebygge bostedsløshet

Avtalen ble inngått i september 2005 mellom KS og regjeringen ved statsrådene for følgende departementer: Arbeids- og sosialdepartementet (nå Arbeids- og inkluderingsdepartementet), Helse- og omsorgsdepartementet, Justis- og politidepartementet og Kommunal- og regionaldepartementet. Avtaleperioden er fram til 31. desember 2007.

Formålet med avtalen er at partene skal følge opp og gjøre kjent målsetningene i strategien *På vei til egen bolig*, jf. St.meld. nr. 23 (2003-2004) *Om boligpolitikken, overfor samarbeidspartnere lokalt og sentralt*. Et viktig virkemiddel er å legge til rette for lokale avtaler mellom forvaltnings- og foretaksenheter. KS har i avtalen forpliktet seg til å orientere om avtalen og stimulere til lokalt samarbeid overfor sine medlemmer. Sosial- og helsedirektoratet og Husbanken skal på sin side stimulere til samarbeid i regionale kontaktfora og kommunenettverk opprettet for å nå målsettingene i strategien *På vei til egen bolig*. Husbanken kan benytte tilskudd til kompetanseutvikling for å sikre og utvikle modeller for samarbeid mellom forvaltnings- og foretaksenheter sentralt og lokalt.

Avtalen inneholder ikke noe moment om oppsigelse. Den skal evalueres årlig i konsultasjonssammenheng.

I forlengelsen av denne avtalen ble det inngått avtale om bosetting ved løslatelse fra fengsel mellom Justis- og politidepartementet og KS med dertil hørende mønsteravtale mellom Kriminalomsorgen og enkeltkommuner. Denne mønsteravtalen bygger på en samarbeidsavtale mellom Trondheim kommune og Trondheim fengsel. Alle de store byene er per februar 2006 i gang med å utarbeide slike samarbeidsavtaler.

Siden avtalen kun har eksistert siden september 2005 er det ennå for tidlig å si noe om erfaringer med avtalen.

Avtale om videreutvikling av barnevernet

Denne avtalen, som ble inngått med tre års varighet mellom Barne- og familiedepartementet (nå Barne- og likestillingsdepartementet) og KS i september 2005, har som bakgrunn den store veksten i barn og unge med barnevernstiltak og kostnadsveksten både på statlig og kommunalt nivå. Dessuten stilte overføringen av det fylkeskommunale barnevernet til staten nye krav til samarbeid. Gjennom konsultasjonsordningen ble KS og regjeringen enige om at det ville være hensiktsmessig med et mer systematisert samarbeid.

Avtalen skisserer bakgrunn, formål, fellesplikter og hver av de to parter plikter. Partene skal i fellesskap ”kartlegge årsaker til kostnadsøkningen” og ”identifisere samhandlingsutfordringer mellom forvaltningsnivåene”. Departementet finansierer forskning og utvikling og videreutvikling av brukerverktøy. Et viktig formål med avtalen er å fremme lokalt forankret kvalitets- og omstillingsarbeid i barnevernssammenheng gjennom videreføring av Effektiviseringsnettverkene. Departementet vil finansiere utviklingsarbeid i disse nettverkene.

Avtalen skal vurderes i konsultasjonssammenheng. Det er tre måneders gjensidig oppsigelse.

Siden avtalen er såpass ny, er det begrenset hvilke erfaringer man har gjort seg. Partene opplever likevel å være bedre inkludert i hverandres virksomhet, informasjonsutvekslingen er bedre og det foreligger planer om felles aktivitet.

Avtale om landbruks- og næringsutvikling i kommunesektoren

Avtalen er en videreføring av tidligere avtale mellom KS og det daværende Landbruksdepartementet (nå Landbruks- og matdepartementet), og formålet er å fortsette samarbeidet om å utvikle kommunen som nærings- og landbrukspolitisk aktør. Avtalen er p.t. nær undertegnelse. Samarbeidet skal bidra til å synliggjøre gode eksempler, formidle metoder for å utnytte handlingsrommet og å utvikle indikatorer som kan måle kommunesektorens innsats på området. Partene skal i fellesskap beregne de økonomiske og administrative konsekvenser for en eventuell overføring av veterinæransvaret til kommunene.

Avtalen forutsetter en årlig økonomisk kompensasjon fra LMD til KS, forutsatt Stortingets bevilgning. Avtalen skal gjelde i to år, men den skal evalueres årlig i konsultasjonssammenheng. I tillegg skal den følges opp gjennom fire årlige møter på administrativt nivå. Oppsigelsesbetingelser er ikke avtalt.

Gjennom den første samarbeidsavtalen på landbruksområdet (gjaldt til 31.12.05) har Landbruks- og matdepartementet fått en god dialog med KS, og landbruk er blitt forankret i KS' organisasjon. Samarbeidet har gjort sitt til at en bidrar på felles arenaer, både på regionalt og sentralt nivå. Dessuten har kommunene satt fokus på landbruk.

Rammeavtale med KS om ny arbeids- og velferdsforvaltning (NAV)

Formålet med rammeavtalen er å fremme målene for en ny arbeids- og velferdsforvaltning (vedtatt av Stortinget den 31. mai 2005) gjennom å legge til rette for etablering av felles lokale kontorer. Rammeavtalen skal, med utgangspunkt i Lov om arbeids- og velferdsforvaltningen, danne grunnlag for samhandling mellom staten og kommunesektoren som likeverdige partnere. Avtalen skal gi rammer for og angi initiativ og tiltak som kan støtte opp under lokale partnerskap hvor stat og kommune tar et felles ansvar med brukernes behov som det styrende.

Avtalen angir bakgrunn, formål og rammer for samarbeidet. Innenfor disse er det rom for lokale tilpasninger. Prinsipper for kompensasjon til kommunene er også avtalt.

Dersom organisering eller andre forhold i reformen påvirker kostnadsfordelingen mellom forvaltningsnivåene på en uheldig måte, skal dette også drøftes i konsultasjonsordningen. Det er også avtalt en nemndsbasert tvisteløsningsordning ved lokal uenighet.

For øvrig legges det til grunn at partene løpende vurderer behovet for egne delavtaler på utvalgte områder. Disse kan eventuelt inngås mellom KS og NAV interim/Arbeids-

og velferdsetaten. Partene skal dessuten møtes hvert halvår for å dele erfaringer og drøfte utfordringer i forhold til måloppnåelsen med reformen.

Rammeavtalen gjelder til 31. desember 2009. Siden den inngås i disse dager, kan vi ikke rapportere om erfaringer.

Samarbeidsavtale om finansiering og gjennomføring av programmet "I et livskraftig fellesskap - Kommunenettverk for miljø og samfunnsutvikling"

Avtalen skal inngås mellom Miljøverndepartementet (MD) og KS. Avtalen, som sannsynligvis undertegnes like over påsken 2006, har som formål å følge opp St.meld. nr. 21 (2004-2005) *Regjeringens miljøvernpolitikk og rikets miljøtilstand* og KS' FoU-prosjekt *Den samfunnsaktive kommunen*. Samarbeidsavtalen gjelder finansiering og gjennomføring av det 5-årige programmet "I et livskraftig fellesskap - Kommunenettverk for miljø og samfunnsutvikling".

Arbeidsformen i programmet skal bygge på erfaringer fra Effektiviseringsnettverkene. Disse nye Kommunenettverkene for miljø og samfunnsutvikling skal blant annet arbeide med utvikling av en offensiv politikk for miljø- og samfunnsutvikling i deltakerkommunene og videreutvikling av statlige rammebetingelser og virkemidler for det lokale arbeidet. Partene skal også utvikle indikatorer for å måle utvikling på feltet. Inntil 200 kommuner skal delta.

Forutsatt Stortingets samtykke skal KS gis et årlig tilskudd på 10 millioner kroner til å drive programmet, og KS vil også ha arbeidsgiveransvar for de ansatte i programmet. I tillegg til finansiering skal MD bidra til statlig koordinering og utvikling av rammebetingelser til støtte for programmet. Det skal etableres en egen koordineringsgruppe med representanter for KS og MD. Det skal dessuten være minst et årlig kontaktmøte mellom partenes politiske ledelse. Status, resultater og framdrift legges fram i konsultasjonsordningen.

4. Forslag til retningslinjer for samarbeidsavtaler

Arbeidsgruppen skal foreslå retningslinjer for inngåelse og oppfølging av bilaterale samarbeidsavtaler mellom staten og KS. Arbeidsgruppen er særskilt bedt om å komme med anbefalinger om følgende forhold:

- Det samlede omfanget av bruken av samarbeidsavtaler
- Hvem avtalene bør inngås mellom (hvilket organisasjonsnivå)
- Avtalenes varighet, evt. om avtalene bør fornyes med jevne mellomrom
- Grad av konkretisering av mål, ansvarsforhold mv. i avtalene
- Evaluering av avtalene
- Prosess for inngåelse av avtaler
- Behovet for eventuelt å gjøre endringer i eksisterende avtaler
- Ressurstilgang og eventuelle økonomiske rammer knyttet til avtalene
- Avtalenes forhold til konsultasjonsordningen

Etter arbeidsgruppens vurdering må flere av de ovennevnte forholdene ses i sammenheng. I gjennomgangen av arbeidsgruppens forslag til retningslinjer behandles derfor noen av de ovennevnte forholdene samlet.

4.1 Det samlede omfanget av samarbeidsavtaler og prosess for inngåelse av avtaler

Etter arbeidsgruppens vurdering er det ikke hensiktsmessig å fastsette en bestemt grense for hvor mange avtaler det til en hver tid bør være mellom staten og KS. Det vil imidlertid kunne være uheldig dersom det etableres for mange avtaler, blant annet fordi disse samlet sett vil kunne medføre uheldige bindinger på partenes handlefrihet. Inngåelse av et for stort antall avtaler vil også kunne medføre at fokus på hver av avtalene blir mindre, og at betydningen av den enkelte avtale således reduseres, i tillegg til at det vil være krevende for begge parter å følge opp. Det er derfor viktig at partene i konsultasjonsordningen etablerer en felles forståelse av hvor stort omfanget av bruken av samarbeidsavtaler til enhver tid bør være.

For å ha styring over omfanget bør partene tilstrebe å avklare hvilke områder det kan eller bør inngås nye avtaler på, og hvilke avtaler som eventuelt bør reforhandles, samtidig. Som hovedregel bør partene ikke gå i gang med utarbeiding av konkrete avtaler før en slik avklaring er foretatt gjennom konsultasjonsordningen.

Bruken av avtaler bør reserveres til områder partene har felles interesse av å prioritere. Fortrinnsvis vil dette være de store velferdsområdene og områder hvor det er planlagt eller igangsatt større, nasjonale satsinger og reformer. Avtaler kan også være et aktuelt virkemiddel for å forbedre samhandlingen på tvers av forvaltningsnivåene, der hvor tradisjonelle, sterke styringsvirkemidler ikke er egnet til å løse utforingene. Avtaler kan imidlertid også inngås på mindre områder, så lenge partene er enige om at det er rom for dette innefor det samlede opplegget for samarbeidsavtaler.

Avklaringen av omfanget av samarbeidsavtaler bør fortrinnsvis vurderes av partene én gang i året, på det 2. konsultasjonsmøtet. Avklaringen av omfanget må ses i nøye

sammenheng med etableringen av eventuelle nye avtaler. Det vises for øvrig til kapittel 4.8 *Avtalenes forhold til konsultasjonsordningen*.

Prosessene knyttet til inngåelse av avtaler vil trolig variere en del i forhold til om det er tale om inngåelse av en avtale på et nytt område, reforhandling eller inngåelse av ny avtale på et område partene allerede har erfaringer fra. Arbeidsgruppen finner det derfor ikke hensiktsmessig å lage detaljerte retningslinjer for hvordan prosessene skal foregå. Arbeidsgruppen anbefaler imidlertid at partene fastsetter klare og ikke for lange tidsrammer for prosessene knyttet til inngåelse av avtaler. Et mål kan være at de avtalene som partene på det 2. konsultasjonsmøtet fastsetter at det skal arbeides videre med, er klare til signering på det 3., og senest det 4. konsultasjonsmøtet samme år.

Arbeidsgruppen viser videre til at utredningsinstruksens regler for forberedelse av og styring med offentlige reformer mv. også gjelder for departementenes arbeid med samarbeidsavtaler. Det er derfor viktig at berørte departementer, og særlig Kommunal- og regionaldepartementet, Finansdepartementet og Fornyings- og administrasjonsdepartementet, på et tidlig tidspunkt trekkes med i arbeidet med utarbeiding av nye avtaler, reforhandling av eksisterende avtaler mv.

Det vises for øvrig til arbeidsgruppens mandat, hvor det går fram at det ikke skal drøftes budsjettfortrolig forhold i forbindelse med inngåelse og fornyelse av samarbeidsavtaler.

Arbeidsgruppen anbefaler:

- At partene i konsultasjonsordningen på det 2. konsultasjonsmøtet hvert år tar stilling til det samlede omfanget av samarbeidsavtaler
- At bruken av samarbeidsavtaler som hovedregel reserveres til felles prioriterte områder, fortrinnsvis de store velferdsområdene og nasjonale satsningsområder/reformer
- At man ikke bør gå i gang med utarbeiding av konkrete avtaler før partene i konsultasjonsordningen har avklart hvilke områder det kan eller bør inngås nye avtaler på

4.2 Avtalenes varighet og hvem avtalene bør inngås mellom

Arbeidsgruppen mener det er viktig at samarbeidsavtalene er innholdsmessig forenlig med partenes felles prioriteringer. Ideelt sett bør også den samlede porteføljen av samarbeidsavtaler *gjenspeile* omforente politiske prioriteringer. Dette tilsier at begge parter har et behov for å frihet til å kunne si opp eller reforhandle avtaler som ikke er forenlige med de til enhver tid rådende prioriteringer.

Samtidig er det viktig at partene på administrativt nivå kan planlegge oppfølgingen av avtalene i et tidsperspektiv av en viss lengde. Valg av varighet blir derfor en avveining mellom behovet for frihet til prioritering og hensyn knyttet til forutsigbarhet i forhold til oppfølging av avtalene.

Avtalenes varighet må også ses i lys av hva som er naturlig for den enkelte avtale. Noen avtaler vil være prosjektorienterte, og ha en klart avgrenset varighet. Andre avtaler vil være knyttet til satsinger som har lengre tidsperspektiver. Disse avtalene må imidlertid også ha en klar tidsavgrensning. Felles for alle avtaler er at det må være

adgang til å si opp avtalen dersom denne ikke er i overensstemmelse med de rådende politiske prioriteringer.

Etter arbeidsgruppens vurdering er det mer hensiktsmessig å regulere forholdene knyttet til oppsigelse, reforhandling og inngåelse av nye avtaler ved endringer i de politiske prioriteringene, enn å fastsette en fast varighet for avtalene. Som hovedregel bør imidlertid avtalenes varighet ikke gå ut over inneværende stortingsperiode. Det må imidlertid tas hensyn til eventuelle behov for forutsigbarhet og langsiktighet.

Arbeidsgruppen anbefaler derfor at partene i konsultasjonsordningen, ved regjeringsskifte gjennomgår de eksisterende avtalene og tar stilling til:

- Hvilke avtaler som skal videreføres
- Hvilke avtaler som skal reforhandles, dvs. at det fortsatt skal være en avtale på et område, men det skal gjøres vesentlige endringer i avtalen
- Hvilke avtaler som skal sies opp
- Om det skal inngås avtaler på nye områder

For å tydeliggjøre at avtalene representerer felles prioriteringer og forpliktelser bør avtalene alltid signeres på nytt ved videreføring og reforhandling.

For å sikre en best mulig politisk forankring, bør alle avtaler inngås mellom de øverste politiske lederne for partene i avtalene. For KS bør avtalen signeres av KS' leder. For staten bør avtalen signeres av den eller de statsråder som deltar i samarbeidet med KS.

Arbeidsgruppen anbefaler:

- At alle avtaler inngås mellom leder av KS og berørte statsråder
- At partene i konsultasjonsordningen ved regjeringsskifte gjennomgår de eksisterende avtalene, og tar stilling til hvilke avtaler som skal videreføres, reforhandles og sies opp, og hvilke nye avtaler som skal inngås

4.3 Grad av konkretisering av mål, ansvarsforhold mv. i avtalene

Som gjennomgangen av de eksisterende avtalene i kapittel 3 viser, er det i dag betydelige variasjoner mellom de ulike avtalene med hensyn til konkretisering av mål og ansvarsforhold. Dette kan forklares med at det hittil ikke er forsøkt gjennomført noen standardisering av avtalene. Men det kan også forklares med at det er – og vil være – variasjoner i hva som er en hensiktsmessig konkretisering.

Etter arbeidsgruppens vurdering er det ikke hensiktsmessig å fastsette rigide retningslinjer for hvordan mål, ansvarsforhold mv. skal konkretiseres i avtalene. Det bør imidlertid tilstrebes en størst mulig grad av tydelighet både i forhold til målsetningene med avtalene og hvilke forpliktelser som følger av avtalene.

En tydeliggjøring av målsetningene med avtalene vil ikke minst være viktig i forhold til den årlige gjennomgangen av alle avtaler som arbeidsgruppen foreslår, jf. kapittel 4.7 *Avtalenes forhold til konsultasjonsordningen*.

Inngåelsen av samarbeidsavtaler endrer ikke myndighetenes forvaltningsoppgaver verken på sentralt, regionalt eller lokalt nivå. Det er viktig at partene ved inngåelse av

nye avtaler har en høy grad av bevissthet knyttet til hvilke roller og oppgaver aktørene i samarbeidet skal ha, slik at det ikke skapes uklare grenser i forhold til ansvar for oppgaver og arbeidsmåter. Eksempelvis bør det ved eventuell etablering av nye oppgaver eller stillinger på regionalt nivå i forbindelse med samarbeidsavtaler alltid avklares hvordan arbeidet skal koordineres ift. regional statlig forvaltning.

Siden samarbeidsavtaler blant annet skal utgjøre et alternativ til bruk av andre og sterkere styringsvirkemidler, må det i avtalene ikke legges opp til bruk av øremerkede tilskudd eller andre, sterke virkemidler.

Arbeidsgruppen anbefaler:

- At avtalene er tydelige med hensyn til mål og forpliktelser for partene
- At det ikke skapes uklare grenser i forhold til ansvar for oppgaver og arbeidsmåter

4.4 Evaluering av avtalene

Som gjennomgangen i kapittel 3 viser, skal fem av dagens avtaler evalueres årlig i forbindelse med konsultasjonsordningen. Partene har blitt enige om en felles beskrivelse av status for samarbeidsavtalene, og denne har vært gjengitt i materialet til det 3. konsultasjonsmøtet.

Arbeidsgruppen mener det er viktig at det til enhver tid eksisterer en felles bevissthet rundt hvordan samarbeidsavtalene fungerer, og særlig i hvilken grad de bidrar til å realisere partenes felles prioriteringer. Det vises i denne sammenheng til arbeidsgruppens anbefalinger i kapittel 4.1.

Det bør alltid framgå av avtalene at de skal evalueres. Etter arbeidsgruppens vurdering vil det 3. konsultasjonsmøtet være en egnet arena for å gjennomgå status for og evalueringer av avtalene.

For to av avtalene er det avtalt kvartalsvise eller hyppigere administrative oppfølgingsmøter. Arbeidsgruppen finner at det er gunstig dersom det kan avtales faste administrative oppfølgingspunkter, men vil ikke anbefale at det fastsettes en mal dette.

Arbeidsgruppen anbefaler:

- At det i avtalene bør fastsettes at de skal evalueres
- At status for og evalueringer av avtalene gjennomgås på det 3. konsultasjonsmøtet

4.5 Behovet for å eventuelt å gjøre endringer i eksisterende avtaler

Siden det hittil ikke har vært gjennomført noen standardisering av samarbeidsavtalene, er det naturlig nok betydelige avvik mellom forslaget til mønsteravtalen i denne rapporten og eksisterende avtaler. Arbeidsgruppen har ikke prioritert å gjennomgå eksisterende avtaler med tanke på å komme fram til konkrete forslag til endringer, men anbefaler at alt arbeid med samarbeidsavtaler skjer etter retningslinjene som foreslås i denne rapporten, så snart retningslinjene har trådt i kraft.

Arbeidsgruppen anbefaler:

- At alt arbeid med samarbeidsavtaler skjer etter retningslinjene som foreslås i denne rapporten, så snart retningslinjene har trådt i kraft

4.6 Ressurstilgang og eventuelle økonomiske rammer knyttet til avtalene

Det kan i noen tilfeller være aktuelt å omtale økonomisk kompensasjon eller annen ressurstilgang knyttet til administrativ oppfølging av avtalene. Det bør også framgå hva en eventuell økonomisk kompensasjon er knyttet til.

Siden statsbudsjettet vedtas for ett år av gangen, vil staten i de sammenhenger hvor økonomisk kompensasjon eller lignende er en del av avtalen, måtte ta forbehold om at Stortinget bevilger midlene. Dette bør framgå i avtalene, jf. mønsteravtalen i kapittel 4.8.

Arbeidsgruppen vil imidlertid understreke at det ikke bør etableres en praksis hvor det alltid er knyttet økonomisk kompensasjon til avtalene.

Arbeidsgruppen anbefaler:

- At dersom det er knyttet ekstraordinær ressurstilgang eller økonomiske rammer til administrativ oppfølging av avtalene, bør dette framgå

4.7 Avtalenes forhold til konsultasjonsordningen

Etter arbeidsgruppens vurdering er konsultasjonsmøtene de naturlige og mest egnede kontaktpunktene for koordinering av arbeidet med samarbeidsavtaler. Det foreslås derfor at konsultasjonsordningen fortsatt benyttes som partenes faste arena for diskusjon og eventuelle forhandlinger om samarbeidsavtaler.

Som det framgår av arbeidsgruppens anbefaling i kapittel 4.1 *Det samlede omfanget av bruken av samarbeidsavtaler og prosess for inngåelse av avtaler*, bør partene i konsultasjonsordningen årlig gjennomgå de eksisterende avtalene, og ta stilling til hvilke avtaler som skal videreføres, reforhandles og sies opp, og hvilke nye avtaler som skal inngås. Arbeidsgruppen har foreslått at dette kan foregå på det 2. konsultasjonsmøtet. Arbeidsgruppen har videre foreslått at disse avtalene bør være klare til signering på det 3., og senest det 4. konsultasjonsmøtet samme år.

Jf. omtale i kapittel 4.4 Evaluering av avtalene, har arbeidsgruppen også foreslått at status for, og evalueringer av, avtalene gjennomgås på det 3. konsultasjonsmøtet.

Det legges ikke opp til at samarbeidsavtaler skal være tema på det

1. konsultasjonsmøtet. Dette har blant annet sammenheng med at temaet for det dette møtet er rammene for kommuneopplegget i neste års statsbudsjett, og at det derfor kun er Kommunal- og regionaldepartementet, Finansdepartementet og KS, og ikke fagdepartementene, som stiller på dette møtet.

I noen sammenhenger, og i særlig i forbindelse med reforhandling av eksisterende avtaler, kan det være nødvendig å fravike dette mønsteret. Eksempelvis kan det i noen

tilfeller være hensiktsmessig å starte arbeidet med reforhandling av en eksisterende avtale *før* det 2. konsultasjonsmøtet, så lenge partene i konsultasjonsordningen er enige om dette.

Arbeidsgruppen anbefaler:

- At konsultasjonsmøtene benyttes som faste kontaktpunkter for koordinering av arbeidet med samarbeidsavtaler
 - 2. møte (april): Gjennomgang av eksisterende avtalene. Det tas stilling til hvilke avtaler som skal videreføres, reforhandles og sies opp, og hvilke nye avtaler som skal inngås
 - 3. møte (august): Nye og reforhandlede avtaler undertegnes. Dersom eksisterende avtaler skal videreføres av en ny regjering, undertegnes disse på nytt på dette møtet. Status for, og evalueringer av, eksisterende avtaler gjennomgås også på dette møtet.
 - 4. møte (oktober): Avtaler som evt. ikke ble inngått på det 3. møtet, inngås på det 4. møtet. En oversikt over alle samarbeidsavtaler tas inn i Fellesdokumentet.

4.8 Forslag til mønsteravtale

Etter arbeidsgruppens vurdering kan det i forbindelse ved inngåelse av eventuelle nye avtaler være av nytte for partene å kunne støtte seg til en mal for samarbeidsavtaler. Mønsteravtalen er ment å være et hjelpemiddel og huskeliste ved utarbeiding av nye avtaler, og det er ikke meningen at mønsteravtalen må følges i detalj.

Samarbeidsavtale mellom [alle involverte departementer] og KS om [tema].

1. Formålet med avtalen

- *Det bør gå tydelig fram hva som er bakgrunnen for, og målsetningene med, samarbeidsavtalen. Dersom det kan defineres konkrete målsetninger til samarbeidet, bør disse framgå her.*
- *Dersom samarbeidsavtalen benyttes istedenfor andre, sterke styringsmidler, kan dette med fordel også framgå her.*

2. Partenes forpliktelser

- *Punktet kan deles inn i underpunkt:*
 - *Partenes felles plikter*
 - *KS' plikter*
 - *Statens plikter*

3. Økonomi

- *Dersom det er knyttet ekstraordinær ressurstilgang eller økonomiske rammer til avtalene, bør dette framgå av avtalene*
- *Det bør også framgå hva en eventuell økonomisk kompensasjon er knyttet til*

4. Evaluering

- *Det bør framgå at avtalen skal evalueres. Om mulig bør det også gå fram hvordan evalueringen skal foregå, og om det er særskilte forhold ved avtalen som skal evalueres.*
- *Det bør framgå at status for, og evaluering av avtalen skal gjennomgås på det 3. konsultasjonsmøtet hvert år*

5. Varighet og oppsigelse

- *Tidspunkt for ikrafttredelse og avtalens varighet må gå klart fram*
- *Avtalens varighet bør som hovedregel ikke gå ut over inneværende Stortingsperiode*
- *Dersom det skal være en viss oppsigelsestid, må dette gå fram her*

6. Underskrifter

- *Avtalen signeres av KS' leder og berørte statsråder. Eksempel: "Ola Normann, statsråd, Kunnskapsdepartementet"*