



KOMMUNAL- OG REGIONALDEPARTEMENTET

Veileder

Om statens arbeid med konsultasjonsordningen mellom regjeringen og KS





KOMMUNAL- OG REGIONALDEPARTEMENTET

Veileder

Om statens arbeid med konsultasjonsordningen mellom regjeringen og KS

Innhold

Forord.....	3
1. Om konsultasjonsordningen.....	4
1.1 Bakgrunn	4
1.2 Målsetninger.....	4
1.3 Konsultasjonsordningen som styringsvirkemiddel	5
2. Organiseringen av konsultasjonsordningen.....	7
2.1 Innretningen av konsultasjonsmøtene	7
1. konsultasjonsmøte.....	9
2. konsultasjonsmøte.....	9
3. konsultasjonsmøte.....	10
4. konsultasjonsmøte.....	10
3. Forberedelser og etterarbeid i forbindelse med konsultasjonsmøtene.....	12
3.1 Sekretariatsmøtene	12
3.2 Utvelgelse av saker.....	13
3.3 Foreleggelse av tekst for berørte departementer	14
3.4 Dialog med KS	15
3.5 Ferdigstilling av materialet.....	15
3.6 Konsultasjonsmøtene	16
3.7 Etterarbeid	17
4. Involvering av KS i kostnadsberegninger.....	18
4.1 Avgrensninger	18
4.2 Forutsetninger.....	19
4.3 Rutiner for involvering av KS.....	20
4.4 Rutiner for håndtering av uenighet om kostnadsberegninger	22
5. Retningslinjer for bilaterale samarbeidsavtaler	24
5.1 Bakgrunn og formål	24
5.2 Prosess for inngåelse av samarbeidsavtaler	25
5.3 Samlet gjennomgang av avtaleporteføljen	27
5.4 Nærmere om utformingen av samarbeidsavtalene	27
Vedlegg a) Detaljert arbeidsplan	30
Vedlegg b) Mønsteravtale for utforming av bilaterale avtaler	32





Forord

Konsultasjonsordningen er en fast arena for dialog og samarbeid mellom regjeringen og kommunesektoren representert ved KS om det økonomiske opplegget for kommuner og fylkeskommuner. KS er kommunesektorens interesse- og arbeidsgiverorganisasjon. Alle kommuner og fylkeskommuner er medlemmer. Oslo kommune er imidlertid ikke medlem av arbeidsgivervirksomheten.

Denne veilederen retter seg mot de departementene som har ansvarsområder som berører kommunesektoren, og tar sikte på å gi en innføring i bakgrunn og intensjon med konsultasjonsordningen (kapittel 1), hvordan ordningen er bygget opp og organisert (kapittel 2) og hvilke rutiner som må følges når konsultasjonsarenaen skal benyttes (kapittel 3-5).

Veilederen gir generell informasjon om behandlingen av saker og temaer på konsultasjonsmøtene. Hvilken behandling og framstilling de enkelte sakene skal ha må vurderes i hvert enkelt tilfelle og drøftes i sekretariatet i forkant av det enkelte møte. Det er derfor viktig at departementene er i dialog med Kommunal- og regionaldepartementet og deltar på møtene i sekretariatet for ordningen.

Staten må i sin dialog med KS opptre samordnet. Dette er blant annet viktig for at dialogen med KS om enkeltsaker i kommuneopplegget ikke skal legge uønskede føringer på regjeringens prioriteringer i budsjettprosessen. Veilederen gjør derfor rede for hvordan den interne statlige samordningen skal foregå.

I forbindelse med videreutviklingen av konsultasjonsordningen i 2006, ble det iverksatt rutiner for involvering av KS i kostnadsberegninger av statlig initierte reformer i kommunesektoren, og det ble nedfelt retningslinjer for arbeidet med bilaterale samarbeidsavtaler. Rutinene og retningslinjene er nå en integrert del av konsultasjonsordningen, og er nærmere omtalt i kapittel 4 og 5.





1. Om konsultasjonsordningen

1.1 Bakgrunn

Konsultasjonsordningen har siden 2001 vært regjeringens og KS' faste hovedarena for dialog og samarbeid om makroøkonomiske forhold og enkeltsaker knyttet til det økonomiske opplegget for kommunesektoren i statsbudsjettet. Andre saker med stor betydning for kommunesektoren tas også opp gjennom ordningen. Eksempelvis kan dette være aktuelt ved igangsetting av større reformer på områder hvor kommunene er sterkt berørt. Den tematiske innretningen av de ulike møtene er nærmere omtalt i avsnitt 2.1.

Det er fra 2007 gjort to grep på bakgrunn av en målsetting i Soria Moria-erklæringen om å sikre at de totale økonomiske ressursene innen offentlig sektor utnyttes bedre gjennom en mer forpliktende konsultasjonsordning. De to grepene er innføring av rutiner for involvering av KS i arbeidet med kostnadsberegninger av statlige reformer i kommunesektoren, og en styrking og videre utvikling av arbeidet med bilaterale samarbeidsavtaler mellom staten og KS innenfor enkeltsektorer.

Konsultasjonsordningen er en arena som skal fremme samarbeid mellom regjeringen og kommunesektoren v/KS. Gjennom arenaen er det lagt til rette for god og tett kontakt, både på politisk og administrativt nivå. Det er partenes felles målsetning at arenaen skal bidra til en kontinuerlig og regelmessig kontakt.

Arenaen legger til rette for dialog om innspill og merknader fra kommunesektoren, og gir samtidig staten anledning til en samordnet diskusjon med sektoren om utfordringer og virkemiddelbruk.

1.2 Målsetninger

Ved etableringen av konsultasjonsordningen ble det fastsatt at ordningen skal bidra til å nå følgende mål:

1. Felles forståelse mellom staten og kommunesektoren om de oppgaver som kan realiseres innenfor en gitt inntektsramme. Dette kan bidra til å lette den finanspolitiske styringen av kommunesektoren.
2. Prioritering av kommunesektorens ressursbruk kan bidra til å redusere statlig styring gjennom regelverk og øremerking.
3. Økt lokal frihet i oppgaveløsningen kan gi mer effektiv ressursbruk og styrke lokaldemokratiet.
4. Mer stabile og forutsigbare rammebetingelser for kommunesektoren.
5. Bedre informasjonsgrunnlag for regjeringens og Stortingets utforming av den nasjonale styringen av kommunesektoren.
6. Gjennomsiktighet ved at metodikk og kalkulasjoner er forståelige, konsistente og etterprøvbare.

Videre skal konsultasjonene bygge på en felles forståelse av at det er Stortingets og regjeringens ansvar å fastsette de nasjonale økonomiske og politiske målene for kommunesektoren. Konsultasjonene har således ikke til hensikt å redusere mulighetene for nasjonal styring, men siktemålet er å gjøre styringen mer hensiktsmessig.



1.3 Konsultasjonsordningen som styringsvirkemiddel

Regjeringens mål er å legge til rette for en sterk og effektiv kommunesektor, som kan være en sentral aktør i samfunnsutviklingen lokalt og regionalt, og som kan gi innbyggerne gode tjenester, valgfrihet og medbestemmelse samtidig som den enkeltes rettssikkerhet ivaretas. Kommunesektoren skal ha rammevilkår som setter kommuner og fylkeskommuner i stand til å løse sine oppgaver både som tjenesteprodusenter, myndighetsutøvere, samfunnsutviklere og som demokratiske arenaer. Statens styring av kommunesektoren må balanseres mellom hensynet til et likeverdig tjenestetilbud uavhengig av bosted, og hensynet til det kommunale selvstyret (dvs. at kommunene og fylkeskommunene må få rom til å prioritere tjenester lokalt i tråd med lokale forhold).

Det er variasjoner i kommunestørrelse, kompetansetilgang, og ulike lokale behov og utfordringer – både blant kommuner, blant fylkeskommuner, og mellom ulike sektorområder. Rammestyring med rom for lokale prioriteringer og tilpasninger er et overordnet prinsipp når staten skal innrette ordninger og virkemidler rettet mot kommunesektoren. Det er en utfordring ved utforming av den statlige styringen å begrense de stramme styringsgrepene og heller benytte retningslinjer, dialog og veiledning der dette er mulig.

Gjennom konsultasjonsordningen er det etablert en fast arena for dialog med KS om makroøkonomiske forhold, partenes virkelighetsoppfatning og hvordan statlige reformer i kommunesektoren, enkelttiltak eller ordninger, best kan innrettes. KS har gjennom sin tette kontakt med kommunesektoren andre forutsetninger enn staten for å vurdere hvordan reformer eller tiltak kan innrettes. I tillegg kan KS bidra med informasjon til og om kommunesektoren, for eksempel relevante bakgrunnsdata som grunnlag for konsekvens- og kostnadsberegninger.

Dialog og involvering av KS kan også bidra til større oppslutning i kommunesektoren om den statlige styringen. På denne måten kan implementeringen av statlig initierte reformer forenkles, og endringer i statlig styring og målsettinger for den kommunale tjenesteproduksjonen gjøres lettere.

For at ordningen skal fungere i tråd med intensjonen, er det viktig at sekretariatet for ordningen søker å tilrettelegge best mulig for den politiske behandlingen på konsultasjonsmøtene. Det er viktig at partene på administrativt hold så langt som mulig forsøker å komme til enighet om saksframstillingene i materialet til konsultasjonsmøtene, at eventuelle uenigheter mellom partene synliggjøres og tydeliggjøres i materialet, og at eventuelle misforståelser oppklares.

Fortrolig informasjon, herunder fortrolig informasjon knyttet til statsbudsjettet, skal ikke drøftes i konsultasjonsordningen. Regjeringen og de enkelte departementene må derfor kritisk vurdere hvilken type informasjon som deles med KS. Det forhindrer imidlertid ikke at partene kan ha en konstruktiv dialog rundt enkeltsaker også på tidlige stadier i utredning og budsjettbehandling av saker. Status for hver enkelt sak må imidlertid gjøres tydelig, og departementene må i dialogen med KS aldri gå lengre enn det er dekning for i regjeringen. Det er derfor lagt opp til en tett dialog og samordning internt i staten i forkant av at KS involveres i saker.



Ordningen legger også til rette for at departementene kan samordne sin aktivitet rettet mot kommunesektoren. Kommunal- og regionaldepartementet har hovedansvaret for å samordne statens politikk rettet mot kommunesektoren, men Finansdepartementet har også en sentral rolle som ansvarlig for å ivareta makroøkonomiske hensyn.

Staten og KS kan gjennom konsultasjonsordningen etablere bilaterale avtaler på utvalgte områder. Ved utarbeiding av slike avtaler må Kommunal- og regionaldepartementet konsulteres i forkant av at departementet/-ene går i dialog med KS om avtalens utforming, slik at avtalene utformes i tråd med prinsippene for slike avtaler som staten og KS er enige om. Det er redegjort nærmere for bilaterale samarbeidsavtaler i kapittel 5.

For en nærmere gjennomgang av prinsipper og rutiner for statens arbeid med tiltak og reformer som berører kommunesektoren vises det til Kommunal- og regionaldepartementets veileder *Statlig styring av kommunesektoren*. Veilederen er tilgjengelig på Kommunal- og regionaldepartementets sider på www.regjeringen.no.



2. Organiseringen av konsultasjonsordningen

Konsultasjonsordningen består av både politisk og administrativ kontakt. Den politiske kontakten er primært konsentrert til fire årlige konsultasjonsmøter. Hvert av møtene er gitt særskilte tema. Konsultasjonsmøtene ledes normalt av kommunal- og regionalministeren. Fra staten møter politisk ledelse i de departementene som har saker på dagsorden. KS er vanligvis representert ved et eget konsultasjonsutvalg utgått fra Hovedstyret i KS.

Saksdokumentene til konsultasjonsmøtene forberedes av et administrativt sekretariat ledet av Kommunal- og regionaldepartementet. Sekretariatet er sammensatt av representanter fra departementene og KS. Normalt avholdes det to møter i sekretariatet i forkant av hvert konsultasjonsmøte. Sekretariatets arbeid er nærmere omtalt i kapittel 3.

Saksdokumentene til det 1., 2. og 3. konsultasjonsmøtet kalles *materialiet til konsultasjonsmøtet*, mens saksdokumentet til det 4. konsultasjonsmøtet kalles *Fellesdokumentet*. Materialet til konsultasjonsmøtet/Fellesdokumentet utgjør normalt dagsorden for konsultasjonsmøtene, og partene gjennomgår sakene i den rekkefølgen de står i materialet. Sekretariatet for konsultasjonsordningen deltar på konsultasjonsmøtene som tilhørere, men kan ved forespørsel komme med saksopplysninger.

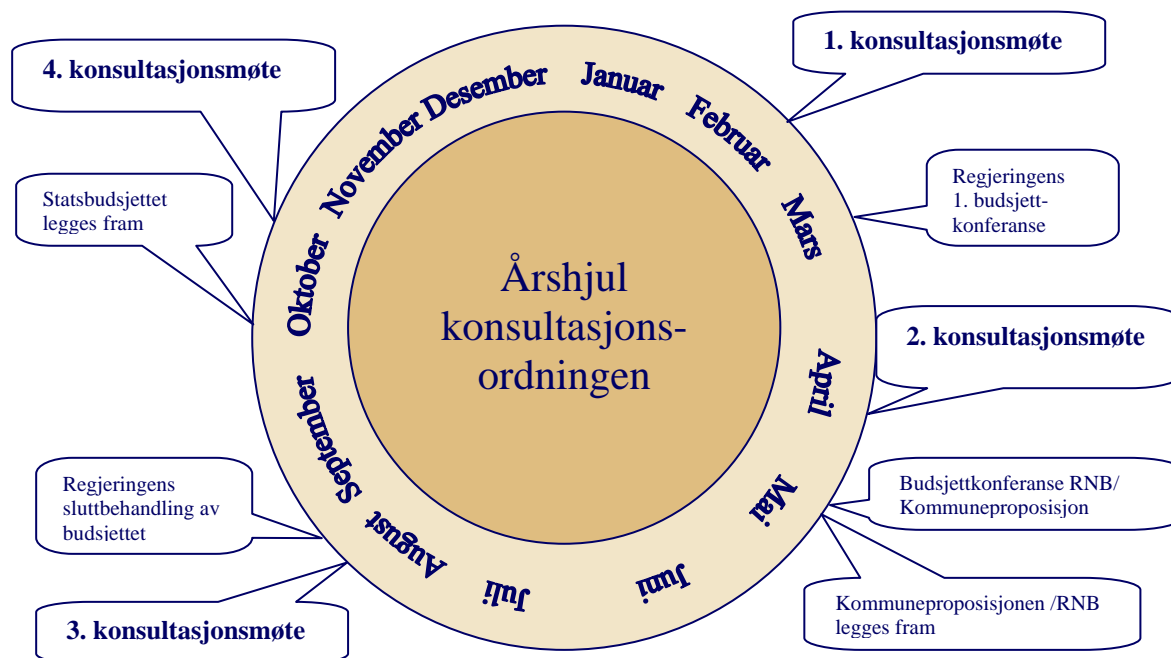
Saksdokumentene fra konsultasjonsmøtet, samt et referat fra møtet, publiseres på Kommunal- og regionaldepartementets sider www.regjeringen.no om lag én uke etter at konsultasjonsmøtet er avholdt. Partene kan på konsultasjonsmøtet bli enige om å gjøre endringer i saksdokumentene før de publiseres.

2.1 Innretningen av konsultasjonsmøtene

Konsultasjonsordningen er primært en arena for diskusjon og samarbeid om det økonomiske opplegget for kommunesektoren i statsbudsjettet. De fire konsultasjonsmøtene er derfor plassert i forhold til viktige tidspunkter for regjeringens arbeid med statsbudsjettet for kommende år. Hovedtemaene for møtene er blant annet innrettet ut i fra hvilke stadier i budsjettprosessen møtene finner sted, og av hvilken informasjon om faktorer som kan påvirke kommuneopplegget som er tilgjengelig på tidspunktene for møtene.



Årshjulet for konsultasjonsordningen framgår av figuren under:



Den tematiske innretningen av møtene fastsettes av partene i felleskap. Dersom det er ønsket om å ta opp andre tema i tillegg til de faste hovedtemaene behandles disse av sekretariatet.

Hovedtemaene for konsultasjonsmøtene er som følger:

1. konsultasjonsmøte – før regjeringens første budsjettkonferanse

- Rammene for kommuneopplegget i neste års statsbudsjett

2. konsultasjonsmøte – før fremleggelsen av RNB og kommuneproposisjonen

- Reformert og utbygging av tjenestetilbudet (enkeltsaker fra fagdepartementene)

3. konsultasjonsmøte – før regjeringens sluttbehandling av budsjettet

- Måloppnåelse foregående år (kommunal tjenesteproduksjon)
- Bilaterale samarbeidsavtaler
- Reformert og utbygging av tjenestetilbudet (eventuelle endringer i enkeltsaker fra fagdepartementene)

4. konsultasjonsmøte – etter fremleggelsen av St.prp. nr. 1

- Oppsummering og klargjøring av innholdet i regjeringens budsjettforslag gjennom utarbeidelsen av Fellesdokumentet

* Involvering av KS i kostnadsberegninger av statlig initierte reformer i kommunesektoren er tema på alle møtene. Rutinene for involvering av KS i kostnadsberegninger er omtalt i kapittel 4.



Partenes arbeid med bilaterale samarbeidsavtaler er nærmere omtalt i kapittel 5.

I det følgende gjennomgås temaene for det enkelte konsultasjonsmøte.

1. konsultasjonsmøte

Møtet avholdes i forkant av regjeringens første budsjettkonferanse som normalt finner sted i midten av mars. På den første budsjettkonferansen behandler regjeringen primært spørsmål knyttet til rammene for neste års kommuneopplegg.

Hovedtema for det 1. konsultasjonsmøtet er derfor:

- Rammene for kommuneopplegget i neste års statsbudsjett

Det tekniske beregningsutvalget for kommunal og fylkeskommunal økonomi (TBU) leverer til dette møtet notater om den økonomiske situasjonen i kommunesektoren og om hvordan kommunesektorens utgifter påvirkes av den demografiske utviklingen. Disse notatene utgjør det viktigste grunnlaget for partenes drøftinger på møtet.

Det fokuseres i liten grad på *enkeltsaker* i kommuneopplegget på dette møtet. Med enkeltsaker menes reformer eller tiltak på fagdepartementenes ansvarsområder som har økonomiske eller andre betydelige konsekvenser for kommunesektoren. Kontakt mellom staten og KS om enkeltsaker i kommuneopplegget, håndteres på dette tidspunktet i konsultasjonsprosessen på administrativt nivå.

Ettersom den politiske diskusjonen er knyttet opp mot rammene for kommuneopplegget, deltar kun Kommunal- og regionaldepartementet, Finansdepartementet og KS på selve konsultasjonsmøtet. De øvrige departementene kan imidlertid delta på sekretariatsmøtene, og kan også delta som administrative tilhørere på konsultasjonsmøtet om ønskelig.

2. konsultasjonsmøte

Møtet avholdes i forkant av framleggelsen av Revidert nasjonalbudsjett og kommuneproposisjonen som normalt legges fram i midten av mai.

Hovedtema for det 2. konsultasjonsmøtet er:

- Reforme og enkeltsaker fra fagdepartementene

Dersom det etter det 1. konsultasjonsmøtet har framkommet ny informasjon om faktorer med stor betydning for kommunesektorens økonomiske situasjon, for eksempel endringer i prognoser for den demografiske utviklingen, tas dette opp på møtet.

Under hovedtemaet reformer og utbygging av tjenestetilbudet gjennomgås saker på fagdepartementenes områder med direkte eller indirekte betydning for kommuneopplegget i statsbudsjettet. Utvelgelsen av saker er nærmere omtalt i avsnitt 3.1.



Kommunal- og regionaldepartementet, Finansdepartementet, KS og de departementene som har saker på dagsorden deltar på møtet.

3. konsultasjonsmøte

Møtet avholdes i forkant av regjeringens budsjettkonferanse i månedsskiftet august-september.

Hovedtema på det tredje møtet er:

- Måloppnåelse foregående år basert på KOSTRA-data, med vekt på resultatrapportering av nøkkeltall for tjenesteutvikling, sammenstilte analyser og eventuelle nøkkeltall fra effektiviseringsnettverkene.
- Bilaterale samarbeidsavtaler – status for måloppnåelse knyttet til avtalene som er inngått mellom staten og KS, og en vurdering av om disse samarbeidsavtalene skal videreføres, reforhandles eller sies opp.
- Reformert og utbygging av tjenestetilbudet (eventuelle endringer i enkeltsaker).

TBU utarbeider et notat om måloppnåelse foregående år basert på KOSTRA-data som grunnlag for møtet.

Dersom det siden det 2. konsultasjonsmøtet har framkommet ny informasjon med stor betydning for rammene for kommuneopplegget, tas dette opp på møtet.

For en nærmere gjennomgang av partenes arbeid med bilaterale samarbeidsavtaler vises det til kapittel 5.

Kommunal- og regionaldepartementet, Finansdepartementet, KS og de fagdepartementene som har saker på dagsorden deltar på møtet.

4. konsultasjonsmøte

Møtet avholdes normalt om lag to uker etter at St.prp. nr. 1 er lagt fram.

Hovedtemaet for det 4. konsultasjonsmøtet er:

- Regjeringens forslag til kommuneopplegg i statsbudsjettet, oppsummert og klargjort i Fellesdokumentet

Fellesdokumentet er en helhetlig gjennomgang av regjeringens forslag til kommuneopplegg i statsbudsjettet, slik det er framstilt i St.prp. nr. 1 for påfølgende år. Fellesdokumentet omhandler både kommunesektorens økonomiske rammer og reformer og utbygging av tjenestetilbudet (enkeltsaker fra fagdepartementene).

I så stor grad som mulig skal partene i konsultasjonsordningen være forente om innholdet i Fellesdokumentet.



Dersom det er uenighet mellom partene om:

- hvilke tiltak det er rom for å gjennomføre innenfor den foreslåtte økonomiske rammen for kommunesektoren i det kommende år
 - innretning av en oppgaveendring eller reform
 - enkeltelementer i en oppgaveendring eller reform,
- synliggjøres dette i Fellesdokumentet.

Kommunal- og regionaldepartementet, Finansdepartementet, KS og de departementene som har saker på dagsorden deltar på møtet.

Fellesdokumentet er ikke et dokument som sendes Stortinget til behandling, men normalt oversender KS dokumentet til Stortinget til orientering.



3. Forberedelser og etterarbeid i forbindelse med konsultasjonsmøtene

Kommunal- og regionaldepartementet utarbeider en detaljert møteplan i desember, for kommende års konsultasjonsmøter og sekretariatsmøter. Møteplanen, innkallinger til konsultasjonsmøtene og saksdokumentene til møtene oversendes politisk ledelse i berørte departementer per post. Det alt vesentlige av informasjon, møteinnkallinger, utsendelser av utkast til materiale mv. til representantene i sekretariatet, skjer per e-post. Departementene må ha en, eventuelt flere, kontaktpersoner som kan koordinere arbeidet med ordningen i eget departement.

Dager før/etter konsultasjonsmøtet	Aktivitet
- 30 dager	Innkalling til konsultasjonsmøtet sendes ut
- 21 dager	Formøte stat før det første sekretariatsmøtet
- 19 dager	Første sekretariatsmøte med KS
- 14 dager	Formøte stat før det andre sekretariatsmøtet
- 12 dager	Andre sekretariatsmøte med KS
- 7 dager	Materialet til konsultasjonsmøte sendes ut
- 3 dager	Frist for påmelding til konsultasjonsmøtet
	Konsultasjonsmøtet avholdes
+ 7 dager	Referat og endelig materialet fra møtet ferdigstilles

Forberedelsene og etterarbeidet i forbindelse med det enkelte konsultasjonsmøte følger normalt samme mønster:

Detaljert arbeidsplan

Til hvert enkelt konsultasjonsmøte utarbeider KRD en detaljert arbeidsplan. Denne planen inneholder blant annet frister for:

- Innsending av saksoptale/tekster til KRD
- Intern, statlig samordning av tekst
- Oversending av tekst til KS
- Påmelding av deltakere på konsultasjonsmøtene (politisk og adm.)

KRD sender planen ut per e-post samtidig med innkalling til møter i sekretariatet. Departementene må gjøre seg kjent med denne planen. Et eksempel på en detaljert arbeidsplan er gjengitt som vedlegg a).

3.1 Sekretariatsmøtene

Det administrative sekretariatet ivaretar forberedelsene til konsultasjonsmøtene. Sekretariatet består av representanter fra de berørte departementer og KS, og ledes av Kommunal- og regionaldepartementet. Normalt stiller hvert departement med en representant i sekretariatet, men dersom det er ønskelig kan departementene stille med flere representanter. Faste deltakere er departementer med ansvarsområder som i utstrakt grad berører kommunesektoren. Øvrige departementer deltar ved behov.



Kommunal- og regionaldepartementet kan kontaktes for råd og veiledning om deltakelse i ordningen.

Sekretariatets oppgave er å tilrettelegge for den politiske gjennomgangen av temaene for konsultasjonsmøtene. Dette gjøres ved:

- At partene på administrativt hold så langt som mulig forsøker å komme til enighet om saksframstillingen i materialet til konsultasjonsmøtene.
- At eventuelle uenigheter mellom partene synliggjøres og tydeliggjøres i materialet slik at det legges til rette for en konstruktiv politisk behandling av uenighetene.

Det avholdes to møter i sekretariatet i forkant av hvert konsultasjonsmøte. Staten skal i sitt møte med KS være samordnet. Det avholdes derfor et formøte for statens representanter i sekretariatet om lag to dager før hvert sekretariatsmøte. Det første sekretariatsmøtet avholdes om lag to til tre uker før selve konsultasjonsmøtet, mens det andre sekretariatsmøtet avholdes om lag ti dager før konsultasjonsmøtet. Dagsorden for begge sekretariatsmøtene er å gjennomgå utkast til materiale til selve konsultasjonsmøtet.

Departementene må selv vurdere i hvilken grad det er nødvendig å foreta klareringer med egen politisk ledelse underveis i arbeidet. Det er en målsetning for ordningen at man på administrativt nivå så langt som mulig kommer til enighet om framstillingen av sakene i dokumentene til konsultasjonsmøtene. Dette for å unngå at uklarheter eller misforståelser om saksframstillingen, løftes opp på politisk nivå i konsultasjonsmøtene.

I tillegg til administrative formøter avholdes det et politisk formøte på statssekretærnivå dagen før selve konsultasjonsmøtet. Dette møtet ledes av en statssekretær fra Kommunal- og regionaldepartementet.

3.2 Utvelgelse av saker

Sakene som skal tas opp på konsultasjonsmøtene velges ut med bakgrunn i hovedtemaene for konsultasjonsordningen, jf. avsnitt 2.1. Det er særlig i forbindelse med omtale av enkeltsaker fra fagdepartementene at det foregår en utvelgelse. Utvelgelsen av saker skjer i forkant av det første sekretariatsmøtet om lag to til tre uker før selve konsultasjonsmøtet. Både staten og KS må så langt som mulig ha avklart hvilke saker de ønsker å ta opp til det første sekretariatsmøtet. For statens del skjer utvelgelsen av saker på det interne statlige formøtet, som avholdes i forkant av sekretariatsmøtene med KS.

Det er viktig at saksutvelgelsen så langt som mulig blir gjort på det første sekretariatsmøtet, slik at det er tilstrekkelig tid til foreleggelse og bearbeiding av tekstene. Opplysninger om hvilke saker som ønskes omtalt i materialet må være Kommunal- og regionaldepartementet i hende minst to arbeidsdager før det første sekretariatsmøtet.



I vurderingen av hvorvidt en sak skal tas med, må følgende forhold vurderes:

- Sakens betydning for det økonomiske opplegget for kommunesektoren i statsbudsjettet
- Om saken representerer en betydelig endring i forhold til eksisterende forhold
- Om saken er av betydelig symbolsk, prinsipiell eller annen betydning for kommunesektoren
- Om konsultasjoner med KS vil innebære offentliggjøring av regjeringens interne budsjettarbeid
- Om saken har tilstrekkelig politisk forankring i regjeringen

Omfanget av tema og saker må vurderes i forhold til tidsrammen for konsultasjonsmøtene.

Dersom det er grunn til å tro at saken kan være kontroversiell innad i regjeringen bør saken ikke omtales før den har vært til behandling i regjeringen.

Saker som vurderes å ha marginal betydning for kommunesektoren, eller som har vært behandlet i konsultasjonsordningen tidligere uten at det har skjedd vesentlige endringer i saken, skal som hovedregel ikke omtales.

Omtalen av sakene skal være så kortfattet som mulig. Bruk eventuelt henvisning til stortingsdokumenter, utredninger, forskningsrapporter mv. Dette er viktig for at det samlede omfanget av konsultasjonsmaterialet skal bli håndterbart. Omtalen av sakene bør fokusere på hva som er nytt på saksområdet, og på eventuelle aspekter ved sakene som kan være ønskelig å drøfte med KS. Dersom det er uenighet mellom staten og KS om en sak, må dette framgå klart av teksten. Som hovedregel utformer det ansvarlige departement det første utkastet til omtale av sakene.

Reglene for intern statlig samordning i forkant av oppmelding av saker gjelder også for kostnadsberegningssaker, jf. kapittel 4. Det er som ved øvrige saker et mål å ha omforente tekstomtaler uten særmerknader fra KS eller enkeltdepartement.

3.3 Foreleggelse av tekst for berørte departementer

All tekst fra staten i materialet til konsultasjonsmøtene skal forelegges for de departementene som er berørte av de sakene som omtales. Siden Kommunal- og regionaldepartementet har samordningsansvar for konsultasjonsordningen og kommuneopplegget i statsbudsjettet, og Finansdepartementet har samordningsansvar for statsbudsjettet, skal all tekst forelegges disse to departementene.

Foreleggelse av tekst for berørte departement skal alltid skje i forkant av at teksten legges fram for KS i forbindelse med sekretariatsmøtene. Kommunal- og regionaldepartementet sørger for en samlet foreleggelse ved utsending av et utkast til materiale til behandling på statens formøter. Det er viktig at departementene overholder fristene for innspill til Kommunal- og regionaldepartementet slik at det blir best mulig tid til foreleggelsen.



Det er også viktig at fristene for oversendelse av oppdatert eller korrigert tekst overholdes slik at det er tid til de nødvendige avklaringer og bearbeiding før et samlet oppdatert materiale skal sendes til hele sekretariatet.

Den interne statlige behandling og klarering av saker som skjer gjennom konsultasjonsordningen, erstatter ikke den ordinære klareringen og behandling av saker som framgår av Utredningsinstruksen og budsjetttrundskrivene fra Finansdepartementet.

3.4 Dialog med KS

Når tekstene fra staten er forelagt for berørte departementer, skal de oversendes til KS. Ansvarlig departement må bearbeide egne tekster på bakgrunn av merknader som blir spilt inn i foreleggelsen og på statens formøter. Kommunal- og regionaldepartementet utarbeider deretter et samlet utkast til materiale og oversender dette til KS. Normalt sendes utkast til materiale til konsultasjonsmøtet ut til alle i sekretariatet (både stat og KS) én eller to dager før sekretariatsmøtene.

På sekretariatsmøtene gjennomgår partene i felleskap materialet til konsultasjonsmøtet. Dersom KS har kommentarer eller merknader til de enkelte tekstene i materialet, legges disse fram her. Dersom det er grunnlag for videre kontakt og avklaringer mellom departementet og KS om saken, avtales det en prosess for videre dialog mellom partene.

For at ordningen skal fungere i tråd med intensjonen er det viktig at både departementene og KS gjennom dialogen søker å tilrettelegge best mulig for den politiske gjennomgangen av temaene for konsultasjonsmøtene. Det er viktig at partene på administrativt hold så langt som mulig forsøker å komme til enighet om saksframstillingene til konsultasjonsmøtene, at eventuelle uenigheter mellom partene synliggjøres og tydeliggjøres i materialet og at eventuelle misforståelser oppklares.

Dersom det er uenighet mellom partene om hvordan en sak eller reform bør omtales, og dialogen som føres ikke leder fram til et kompromiss, er det viktig at dette går klart fram av omtalen av saken. Slik uenighet synliggjøres normalt ved at det tas inn en merknad fra KS i materialet.

Dersom den bilaterale kontakten mellom et departement og KS resulterer i endring av den opprinnelige teksten, må teksten forelegges på ny for berørte departementer, jf. punkt 3.3.

3.5 Ferdigstilling av materialet

Etter at det andre sekretariatsmøtet er avholdt ferdigstiller Kommunal- og regionaldepartementet materialet med de endringer sekretariatet har blitt enige om. Der partene har ulikt syn på sakene, eller er uenig i fremstillingen, synliggjøres dette i form av merknader fra KS.



Møtedeltakerne trenger tid til å gjennomgå materialet til konsultasjonsmøtet. Kommunal- og regionaldepartementet sender materialet til konsultasjonsmøtene ut til deltakerne én uke før konsultasjonsmøtet avholdes. KS og berørte politikere i departementene mottar dokumentene per post, mens administrasjonen mottar dokumentene til møtet per e-post. De ulike tekstbidragene til materialet må derfor være Kommunal- og regionaldepartementet i hende senest dagen før utsendelsen finner sted. Det kan ikke regnes med utsettelse av denne fristen.

3.6 Konsultasjonsmøtene

På konsultasjonsmøtene deltar normalt kommunal- og regionalministeren og en statssekretær fra Kommunal- og regionaldepartementet, representant(er) for politisk ledelse i de departementene som har saker på dagsorden, og representanter fra politisk ledelse i KS. I tillegg deltar sekretariatet for konsultasjonsordningen og eventuelle andre representanter fra departementenes/KS' administrasjon.

Det må senest to dager før møtet meldes fra til Kommunal- og regionaldepartementet om hvilke politikere som vil delta på konsultasjonsmøtet. I tillegg må det meldes fra om hvor mange som vil delta fra departementenes administrasjon.

Det arrangeres til tider presseopplegg i forbindelse med konsultasjonsmøtene, men generelt er ikke møtene åpne for pressen eller andre eksterne.

På konsultasjonsmøtene gjennomgår møtedeltakerne det materialet som sekretariatet har utarbeidet. Det legges normalt størst vekt på å gjennomgå de sakene hvor det i uenighet mellom regjeringen og KS, for eksempel om innretningen av en planlagt reform i kommunesektoren, eller om virkelighetsforståelsen av situasjonen for kommunesektoren.

Konsultasjonsmøtene er arenaer for dialog mellom partene, og det fattes normalt ikke beslutninger på selve møtene. Den viktigste dialogen som føres mellom partene gjengis i referatet fra møtet. Dette er viktig for å synliggjøre for omverdenen hva slags dialog som føres, hvilke tema partene er opptatt av, hvilke felles prioriteringer det er enighet om, mv.

Dersom partene på selve møtet kommer til enighet om saker som framgår som uenighetssaker i materialet til møtet, kan det gjøres endringer i det materialet i etterkant av møtet. Det tilstrebes at det i så stor grad som mulig oppnås enighet om saksframstillingene i materialet.



3.7 Etterarbeid

Dersom det på konsultasjonsmøtet blir oppnådd enighet om å gjøre endringer i konsultasjonsmaterialet, vil sekretariatet omarbeide materialet i tråd med dette.

Det føres også referat fra møtet. Kommunal- og regionaldepartementet lager utkast til referat som forelegges berørte departementer og KS. Departementene og KS må sørge for nødvendig politisk avklaring av referatet innenfor fristen for tilbakemelding til Kommunal- og regionaldepartementet.

Det tilstrebes at referatet og et ev. revidert materiale er klart én uke etter konsultasjonsmøtet. Det endelige materialet publiseres på Kommunal- og regionaldepartementet sider på www.regjeringen.no.



4. Involvering av KS i kostnadsberegninger

Konsultasjonsordningen har i vesentlig grad bidratt til at kontakten mellom departementene og KS har blitt tettere og samarbeidet bedre. Dette gjelder også samarbeid om kostnadsberegninger av statlig initierte reformer i kommunesektoren. Det kan imidlertid fortsatt forekomme uenighet mellom staten og KS om forutsetninger og konsekvenser av tiltak og reformer. Slik uenighet er uheldig av flere grunner:

- Uenighet kan skape et generelt dårligere samarbeidsklima mellom staten og KS. Dette kan føre til en dårligere gjennomføring av reformen, p.g.a. dårligere motivasjon i sektoren.
- Uenighet kan føre til en dyrere reform, fordi det er uklart hvilke elementer som skal inngå i den.
- Uenighet er skadelig for offentlig sektors omdømme.
- Uenighet kan utnyttes politisk, og vanskeliggjøre helhetlig styring og prioritering.

En ryddig prosess og en størst mulig enighet om beregningene vil kunne lede til en bedre politisk debatt om premisser, innhold og prioritering.

Beregning av konsekvenser av endringer og reformer i en så sammensatt og kompleks sektor som kommunesektoren, kan være faglig krevende. Det vil ofte være en styrke for beregningene at sektoren selv har bidratt til kvalitetssikring av grunnlagsdata og forutsetninger. Det er derfor fortsatt viktig å arbeide for i enda større grad å få til et tidlig og godt samarbeid om beregningene.

Fra og med konsultasjonsåret 2007 er det innført nye rutiner for involvering av KS i arbeidet med kostnadsberegninger av statlig initierte reformer i kommunesektoren. Rutinene bygger på rapporten *Om kostnadsberegninger av statlig initierte reformer i kommunesektoren* som er tilgjengelig på Kommunal- og regionaldepartementets sider på www.regjeringen.no. Formålet med rutinene for bedre involvering av KS i kostnadsberegninger er både å gjøre regjeringens beslutningsgrunnlag best mulig, og å tilrettelegge for en best mulig oppslutning om reformen i kommunesektoren.

Rutinene medfører ingen endringer i Utredningsinstruksen, eller annet reglement som omhandler statens kostnadsberegninger av reformer. Rutinene omhandler ikke uformell bilateral kontakt mellom departementene og KS om kostnadsberegninger.

4.1 Avgrensninger

Med statlig initierte *reformer* menes i denne sammenheng oppgaveendringer og regelendringer (lov- og forskriftsendringer) som pålegges kommunesektoren. Et eksempel på en regelendring er økt timetall i grunnskolen, som har blitt gjennomført i forbindelse med statsbudsjettet flere ganger de senere år. Et annet eksempel er regelendringer på barnehageområdet, eksempelvis krav om å økonomisk likebehandle offentlige og private barnehager, og hvor mye foreldre maksimalt skal betale for en barnehageplass. Et eksempel på en oppgaveendring er overføringen av ansvaret for sykehusene fra fylkeskommunene til staten.



Et annet eksempel kan være NAV-reformen som medfører forvaltningsmessige og organisatoriske endringer både for kommunene og statlige etater.

Det kan være ulike skjønnsmessige vurderinger av hva som kan regnes som reformer. Det kan f.eks. være tale om nasjonale målsettinger om utbygging av et tjenestetilbud hvor staten går inn med øremerket finansiering, men hvor det ikke er et direkte statlig pålegg om utbygging. Dersom det er forutsatt at utbyggingen av tjenestetilbudet skal være helt eller delvis finansiert av staten, er det en rimelig tolkning at saken omfattes av reformbegrepet, selv om det ikke er et direkte statlig pålegg om utbygging.

En eventuell involvering av KS vil måtte være gjenstand for en konkret vurdering ved hver enkelt reform eller sak, og departementene bør konsultere Kommunal- og regionaldepartementet og Finansdepartementet dersom det knytter seg usikkerhet til vurderingene. Hvorvidt KS skal involveres kan blant annet avhenge av følgende forhold:

- Reformens politiske betydning
- Reformens økonomiske størrelse
- Omfanget av administrative konsekvenser av reformen
- Om reformen er ”kjent”
- Om involvering av KS vil innebære offentliggjøring av regjeringens interne budsjettarbeid/prioriteringer
- Om reformen er tilstrekkelig politisk forankret i regjeringen

Dersom reformen kan være kontroversiell innad i regjeringen, bør saken behandles i regjeringen før KS blir involvert.

4.2 Forutsetninger

Statens arbeid med reformer i kommunesektoren skal følge utredningsinstruksen. Formålet med instruksen er å sikre god forberedelse av og styring med offentlige reformer, regelendringer og andre tiltak. Instruksen skal sikre at den instansen som har ansvaret for saken, utreder alle relevante og vesentlige konsekvenser, og at berørte instanser og offentligheten trekkes inn i beslutningsprosessen før beslutning fattes. Rutinene for involvering av KS i arbeid med kostnadsberegninger av reformer i kommunesektoren er derfor i tråd med formålet med utredningsinstruksen.

Offentlighetslovens regler for deling av dokumenter som kan unntas offentlighet, setter begrensninger i forhold til hva slags informasjon og dokumenter staten kan dele med KS. For bl.a. å sikre likebehandling mellom aktører, setter Offentlighetsloven grenser for muligheten til å gi innsyn til noen, samtidig som dokumentet er unndratt offentlighet.

Ordningen med involvering av KS i kostnadsberegninger skal kun omfatte kostnadsberegninger, og ikke innretning av reformer, prioriteringer, pålegg om egenandel eller andre spørsmål knyttet til finansiering av reformen. Disse spørsmålene må ev. drøftes i forbindelse med de ordinære konsultasjonsmøtene.

Rutinene for involvering av KS i kostnadsberegninger skal ikke redusere regjeringens mulighet til å foreta helhetlige vurderinger og prioriteringer, men skal sikre en god



involvering av KS, uten å gi innsyn i fortrolig budsjettarbeid og prioriteringsdiskusjoner.

4.3 Rutiner for involvering av KS

Rutinene for involvering av KS er utformet med tanke på å styrke beslutningsgrunnlaget, uten at det legges bindinger på – eller gis innsyn i – regjeringens prioriteringsdiskusjoner i budsjettprosessen. Rutinene bygger på de administrative og politiske samarbeidsarenaene som allerede eksisterer gjennom konsultasjonsordningen.

I tråd med Offentlighetslovens bestemmelser skal de innspillene KS bidrar med i forbindelse med involvering i kostnadsberegninger ikke være unntatt offentlighet.

For at samarbeidet om kostnadsberegninger skal fungere etter hensikten må det være ro rundt arbeidet. Det er derfor viktig at verken staten eller KS utnytter sakene politisk mens samarbeidet pågår.

Gangen i involvering av KS i kostnadsberegninger er som følger:

Oppmelding – Staten og KS melder inn hvilke saker/reformer de vurderer som aktuelle. Dette skjer primært på ett av de fire faste oppmeldingstidspunktene.

Utvelgelse – Staten velger hvilke saker/reformer KS skal involveres i.

Involvering – Konkrete områder for involvering av KS defineres og videre prosess avtales så langt som mulig.

Rapportering – En omtale av nye kostnadsberegningssaker og en oversikt over alt pågående samarbeid om kostnadsberegninger gis i materialet til konsultasjonsmøtene. Status for alle pågående kostnadsberegningssamarbeid omtales i fellesdokumentet til det 4. konsultasjonsmøtet.

I det videre omtales de enkelte trinnene i rutinene nærmere:

Oppmelding

Det avtales hvert år fire tidspunkter for oppmelding av saker der man ønsker samarbeid om kostnadsberegninger. Oppmeldingstidspunktene skal legges til sekretariatsmøtene som avholdes i tilknytning til de fire faste konsultasjonsmøtene:

- 1. oppmelding: Sent i februar
- 2. oppmelding: Tidlig/midten av april
- 3. oppmelding: Tidlig i august
- 4. oppmelding: Tidlig/midten av oktober



De faste oppmeldingstidspunktene skal likevel ikke være til hinder for at det raskt kan etableres samarbeid mellom staten og KS. Forslag om kostnadsberegningssamarbeid utenom de faste oppmeldingstidspunktene skal alltid forelegges Kommunal- og regionaldepartementet og Finansdepartementet. De aktuelle reformene må i tillegg meldes opp på de faste tidspunktene, slik at sakene omtales og inngår i en samlet oversikt i materialet til konsultasjonsmøtene.

Møtetidsplanen for oppmelding av saker der man ønsker samarbeid om kostnadsberegninger fastsettes for ett år av gangen om lag ved årsskiftet.

Staten melder fortrinnsvis inn *kjente saker* som er varslet/omtalt i regjeringserklæringer, meldinger eller proposisjoner. Oppmelding av saker skjer skriftlig, og det skal i så stor grad som mulig angis hva slags involvering av KS som ønskes, dvs. hva KS skal gjøre (for eksempel innhenting av data fra kommuner/fylkeskommuner eller kvalitetssikring).

Utvelgelse

KS' kapasitet for involvering i kostnadsberegninger er begrenset, og det må derfor forventes at det til tider kan være nødvendig å prioritere mellom sakene som er meldt opp. Dette skal så langt som mulig avklares på sekretariatsmøtene.

Dersom KS ønsker å bli involvert i kostnadsberegninger som staten ikke har meldt opp, melder KS opp hvilke saker de ønsker et kostnadsberegningssamarbeid om. Anmodningen blir synliggjort i materialet til/fra konsultasjonsmøtene. Det vil imidlertid være opp til staten å avgjøre hvorvidt og eventuelt på hvilken måte anmodningen skal følges opp.

Involvering

Hva slags form og omfang den konkrete involveringen av KS får, vil variere fra sak til sak, og må avtales bilateralt mellom departementene og KS. Prosesser for involvering av KS avtales så langt som mulig, og en beskrivelse av avtalt prosess gjengis i materialet til konsultasjonsmøtene. En slik synliggjøring skal bidra til gjennomsiktighet i prosessene.

Det ansvarlige fagdepartement må legge opp til prosesser som sikrer en god involvering av berørte departementer. Kommunal- og regionaldepartementet, Finansdepartementet skal alltid gis anledning til enten delta i kostnadsberegningene eller bli holdt orientert om kostnadsberegningene.

Rapportering

Saker som er meldt opp omtales i et eget kapittel/avsnitt i konsultasjonsmaterialet. I materialet skal det i tillegg gis en oversikt over alt pågående samarbeid om kostnadsberegninger (fast vedlegg). På denne måten synliggjøres alle saker som tidligere er meldt opp. En statusgjennomgang av alle saker gjøres i dokumentet til det 4. konsultasjonsmøtet. Dersom KS er uenig i kostnadsberegningene knyttet til reformer som legges fram i St.prp. nr. 1, skal dette gå klart fram i fellesdokumentet.



4.4 Rutiner for håndtering av uenighet om kostnadsberegninger

Regjeringen må alltid legge til grunn de kostnadsberegninger den til enhver tid mener er korrekt. Det vil derfor være opp til regjeringen å avgjøre hvilke kostnadsberegninger som skal legges til grunn for de forslagene som legges fram for Stortinget. Rutinene for håndtering av uenighet endrer ikke dette prinsippet, men skisserer prosesser for behandling av de merknader/innvendinger som kommer fra KS.

Dersom det etter politisk behandling i et konsultasjonsmøte fortsatt er uenighet mellom partene om de kostnadsberegningene som er lagt til grunn, bør det vurderes om man i fellesskap skal foreta en ny vurdering.

En slik ny vurdering av staten og KS i fellesskap bør ta utgangspunkt i en videreføring av det samarbeidet som er etablert gjennom konsultasjonsordningen. En videre prosess mellom staten og KS kan innebære at man ser nærmere på kostnadsberegningene, eller andre elementer ved den aktuelle reformen. Hvis en slik prosess avtales, må den konkretiseres i så stor grad som mulig, og det må fastsettes et tidspunkt for tilbakemelding gjennom konsultasjonsordningen. Eksempelvis kan det avtales at det skal innhentes ekstra datagrunnlag for å belyse ett eller flere særskilte elementer i en kostnadsberegning, og at det skal rapporteres på det neste konsultasjonsmøtet.

Dersom kontakten fører til at staten endrer sine kostnadsberegninger, kan dette eventuelt følges opp med justeringer av beregningene og finansieringen av reformen i Revidert nasjonalbudsjett, i nysalderingen av budsjettet og/eller påfølgende års St.prp. nr. 1. Eventuelle forslag om justeringer av beregninger og finansiering av reformer må på vanlig måte fremmes av fagdepartement i den ordinære budsjettprosessen. Det er viktig at departementene ikke skaper forventninger om slike justeringer uten at dette er avklart i regjeringen.

Staten kan også velge å ta uenigheten med KS til etterretning, og opprettholde kostnadsberegningen som er lagt fram i St.prp. nr. 1. Dette må også synliggjøres i Fellesdokumentet.

Konsultasjonsbasert prosess

Dersom partene likevel ikke kommer til enighet, kan det igangsettes en *konsultasjonsbasert prosess*. En slik prosess forutsetter enighet mellom partene om at en slik prosess skal settes i gang. Igangsetting av en slik prosess innebærer at oppfølgingen av uenigheten både startes opp og avsluttes gjennom konsultasjonsordningen, og at det rapporteres gjennom konsultasjonsordningen dersom oppfølgingen går over en lengre tidsperiode.



I en konsultasjonsbasert prosess åpnes det imidlertid også for at kontakten gjennom konsultasjonsordningen kan suppleres med vurdering av et sakkyndig utvalg med representasjon fra partene. Et slikt utvalg vil normalt være sammensatt av personer som allerede har arbeidet med saken i staten, og representanter fra KS med kjennskap til fagområdet. I tillegg til representanter fra staten og KS vil et slikt utvalg kunne ha uavhengige representanter. Involvering av slike eksperter vil kunne være tid- og ressurskrevende, og etablering og drift av en slik ordning vil sannsynligvis også være forholdsvis ressurskrevende. De administrative konsekvensene av en slik ordning må derfor veies opp mot det som kan oppnås ved ordningen.

Vurderingen av om den ordinære konsultasjonsprosessen skal suppleres med andre tiltak, bør som hovedregel gjøres i forkant av det 4. konsultasjonsmøtet. Dette er hensiktsmessig slik at den videre prosessen kan drøftes og avtales på politisk nivå på det 4. konsultasjonsmøtet og beskrives i Fellesdokumentet. Partene vil da kunne vurdere den samlede porteføljen av uenighetssaker. Dersom mengden av uenighetssaker er stor, kan det være nødvendig å prioritere mellom sakene/reformene, og vektlegge de sakene/reformene som er av størst politisk eller økonomisk betydning.

Formålet med å iverksette andre tiltak er ikke å erstatte den kontakten og den prosessen som finner sted i forbindelse med konsultasjonsmøtene, men å understøtte den ordinære konsultasjonsprosessen. Dersom det er enighet om å supplere den ordinære konsultasjonsprosessen med et sakkyndig utvalg, må dette konkretiseres. Blant annet må følgende rammer for utvalgets arbeid fastsettes:

- Mandat
- Sammensetning
- Tidsfrist for rapportering gjennom konsultasjonsordningen
- Kostnader/finansiering

Rammene bør fastsettes på det 4. konsultasjonsmøtet. Dersom noen elementer ikke kan avtales på dette møtet, bør det settes tidsfrister for når rammene skal være avklart.

Når den supplerende gjennomgangen er gjennomført, tas saken opp igjen i materialet til førstkommande konsultasjonsmøte. På selve konsultasjonsmøtet kan partene dermed drøfte den videre oppfølgingen av saken. Statens beslutning i saken, dvs. om det skal gjøres endringer i kostnadsberegningene eller ikke, må framgå klart av referatet/materialet fra konsultasjonsmøtet. En slik utkvittering er viktig for å få avsluttet prosessen, slik at spørsmålet ikke forblir et tema på konsultasjonsmøtene over lang tid, og således blir en politisk og administrativ belastning for begge parter.



5. Retningslinjer for bilaterale samarbeidsavtaler

5.1 Bakgrunn og formål

Bilaterale samarbeidsavtaler er en del av virkemiddelapparatet og styringsdialogen mellom staten og kommunesektoren. I større grad enn sterkere styringsvirkemidler som lovfesting og øremerking, ivaretar de hensynet til kommunalt handlingsrom. Bilaterale avtaler har vokst fram på bakgrunn av målsetningen om en styringsdialog basert på samarbeid og samhandling. Det er også en målsetning at avtalene skal utgjøre et alternativ til sterkere styringsvirkemidler.

Både staten og KS kan foreslå å etablere nye avtaler. Bilaterale samarbeidsavtaler skal bidra til utvikling av kommunal og statlig tjenesteproduksjon, og kommunen som samfunns- og utviklingsaktør. Kvalitetsutvikling er et sentralt element. I tillegg er samhandlingsutfordringer mellom ulike deler av forvaltningen eller mellom ulike forvaltningsnivåer, et område der avtaler kan være et hensiktsmessig virkemiddel.

Kjennetegn ved avtalene er:

- politisk overbygging og inngåelse på politisk nivå
- to parter, staten ved departementene og kommunesektoren ved KS
- begrenset varighet
- en del av den nasjonale dialogarenaen med kommunesektoren som konsultasjonsordningen representerer

Avtalene tar utgangspunkt i at staten og KS i stor grad har sammenfallende interesser på området, og definerer målsetninger for samarbeidet som er felles for begge parter.

En parts sammensatt gruppe av departementene og KS i 2008, har vurdert avtaler til å være et relevant og godt alternativt virkemiddel i styringsdialogen mellom staten og kommunesektoren. Avtalene bidrar til mer systematisk, tettere og omfattende dialog, samarbeid og samhandling mellom staten og kommunesektoren. KS bidrar i gjennomføringen med nettverk og arenaer, til spredning og utveksling av informasjon og erfaringer, til å redusere konfliktnivå. Mange faglige diskusjoner om prioriteringer og virkemiddelbruk på tilgrensende områder tas på arenaer som er etablert for å følge opp avtalene, og har slik sett styrket styringsdialogen mellom partene generelt.

Uten koordinering og helhetlig vurdering av avtalene samlet, står man imidlertid i fare for å oppnå det motsatte av målsettingen for bruk av bilaterale avtaler – mer og ikke mindre statlig styring. Det er viktig at det ikke inngås for mange avtaler. For å sikre en løpende helhetlig vurdering, er det viktig at staten i samråd med KS samordner arbeidet med bilaterale avtaler. Partene i konsultasjonsordningen har derfor etablert felles retningslinjer for arbeid med samarbeidsavtaler. Disse retningslinjene er nærmere omtalt nedenfor og bygger på etablert praksis og forslag til rutiner i rapporten "Bilaterale avtalers muligheter i styringsdialogen mellom staten og kommunesektoren". Rapporten ble avgitt til og behandlet på det 2. konsultasjonsmøtet i 2008.

En oversikt over alle eksisterende samarbeidsavtaler med KS er tilgjengelig på Kommunal- og regionaldepartementets sider på www.regjeringen.no.



5.2 Prosess for inngåelse av samarbeidsavtaler

Spørsmål om inngåelse av samarbeidsavtaler på nye områder og reforhandling av eksisterende avtaler, skal behandles av regjeringen.

Inngåelse av nye avtaler

Regjeringsbehandling av forslag om nye avtaler skal finne sted tidlig i arbeidet med utforming av avtalen. Dette er viktig for samordningen av det samlede omfanget av samarbeidsavtaler, og for prioriteringen av hvilke områder det skal inngås avtaler på. Gjennom regjeringsbehandlingen fastsettes rammene for avtalen. I den forbindelse må det alltid redegjøres for økonomiske og administrative konsekvenser av avtalen.

Kommunal- og regionaldepartementet vil framover vurdere om det er nødvendig med en årlig samlet vurdering i regjeringen av omfanget bilaterale avtaler, og at forslag om nye, ev. reforhandling av eksisterende avtaler, skal tas i denne sammenheng. Sekretariatet skal årlig gjøre opp en samlet status for feltet på et av sekretariatsmøtene i forkant av det 1. konsultasjonsmøtet.

Departementet eller departementene som ønsker å inngå en ny avtale, skal gjøre en helhetlig vurdering ved å svare på spørsmålene:

- Hva er utfordringene avtalen skal bidra til å løse?
- Hva er hovedmålet/ene med avtalen?
- Hvor lenge anses det som nødvendig at avtalen varer, og hva er begrunnelsen for det?
- Regulerer avtalen et nasjonalt prioritert område?
- Hva er argumentene for at en avtale er det rette virkemiddelet?
- Hva vil være alternative virkemidler dersom feltet ikke dekkes av en avtale?
- Hva er fordelene ved å bruke konsultasjonsordningen framfor andre statlige styringsvirkemidler?
- Kan avtalen bidra til bortfall av eksisterende regelverk på området, eller forebygge/hindre innføring av sterkere økonomiske eller juridiske bindinger?
- Hvordan skal avtalen innpasses i departementets ordinære styringsarbeid?
- Hvordan skal departementet og KS sikre at målene i avtalen nås?
- Hvilke forventninger skal stilles til partene som skal bidra til måloppnåelse (dvs. også fylkesmennene og kommunene)?
- Hvordan skal målene i avtalen operasjonaliseres, slik at avtalen kan evalueres? Hvordan skal evalueringsresultatene brukes?

Etter at regjeringen har gitt sin tilslutning til inngåelsen av en ny avtale, kan arbeidet med utforming av avtalen gå i gang. I prosessen med utforming av avtalen, må det ansvarlige fagdepartement legge opp til prosesser som sikrer en god involvering av berørte departementer. Kommunal- og regionaldepartementet, Finansdepartementet og Fornyings- og administrasjonsdepartementet skal alltid forelegges forslag om etablering av nye avtaler. Kommunal- og regionaldepartementet må varsles på et tidligst mulig tidspunkt, og før det er gitt forpliktende signaler til KS om ny avtale.



Det vises forøvrig til at Utredningsinstruksen også gjelder for departementenes arbeid med samarbeidsavtaler.

Avtalen skal utformes i tråd med mønsteravtalen (vedlegg b). Dersom denne skal fravikes skal dette avklares med Kommunal- og regionaldepartementet.

For at avtalene skal virke etter sin hensikt, er det viktig at det gjennom utformingen av den enkelte avtale skjer en klargjøring av roller og forventninger til samhandling mellom berørte parter. Berørte parter er normalt staten ved departementene, KS sentralt og regionalt, kommuner og fylkeskommuner, og fylkesmannen eller andre statlige etater. Fylkesmannen har ansvar og oppgaver knyttet til politikkformidling, pådriverarbeid, råd og veiledning. Det er derfor særskilt viktig at det avklares hvordan samarbeidet mellom KS-regionalt og fylkesmennene bør innrettes, slik at det ikke utvikles parallelle ordninger som skaper uklarheter og fragmentering.

Som hovedregel er det ikke nødvendig med en ny regjeringsbehandling av den ferdig utformende samarbeidsavtalen, så lenge avtalen er innefor de rammene det er gitt tilslutning til. Uenighetspunkter kan gjøre det nødvendig med ny regjeringsbehandling.

Eventuell videreføring av eksisterende avtaler

Avtaler skal i utgangspunktet avvikes når de utløper, men de kan etter en særskilt begrunnelse videreføres.

Forslag om videreføring skal særskilt begrunnes med en vurdering som for nye avtaler, jf. sjekklisten ovenfor. I tillegg må vurderingen bygge på en evaluering av eksisterende/tidligere avtale. Det er viktig at denne vurderingen forelegges KRD og berørte departementer i en tidlig fase. Vurdering av behovet for videreføring av en avtale kan gjøres i samråd med KS. Samtidig er det viktig at denne diskusjonen ikke legger bindinger på den videre prosess og de vurderinger som skal gjøres i departementene og i regjeringen.

Et nødvendig sjekkpunkt vil også være om relaterte områder bør sees i sammenheng og legges inn i en felles avtale. Dette kan være hensiktsmessig med tanke på oversikt og et håndterbart antall avtaler. En sammenslåing av avtaler kan bidra til å bedre oversikten i kommunene fordi kommunene får et færre antall avtaler å forholde seg til når ulike tiltak for samme tjeneste eller område er samlet i én avtale.

Avtaler som inngås innenfor rammen av konsultasjonsordningen bør som hovedregel brukes på områder eller satsinger der de representerer et alternativ til annen form for statlig styring. Det bør fremgå av avtalene på hvilken måte de representerer dette. Det skal synliggjøres i avtalen om den kommer isteden for regelverk eller øremerking.



5.3 Samlet gjennomgang av avtaleporteføljen

Partene i konsultasjonsordningen er enige om det ikke må 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.

Det er viktig at partene i konsultasjonsordningen etablerer en felles forståelse av hvor stort omfanget av bruken av samarbeidsavtaler til enhver tid bør være. På det 3.

konsultasjonsmøtet gjennomgår partene 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 at det skal gjøres vesentlige endringer i avtalen
- Hvilke avtaler som skal sies opp
- Om det skal inngås avtaler på nye områder

Det er enighet om at bruken av samarbeidsavtaler skal reserveres til områder som 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 utfordringene. Avtaler kan imidlertid også inngås på mindre områder, så lenge partene er enige om at det er rom for dette innenfor det samlede opplegget for samarbeidsavtaler.

5.4 Nærmere om utformingen av samarbeidsavtalene

Partene i konsultasjonsordningen er enige om retningslinjer for utformingen og innretningen av nye samarbeidsavtaler. I det følgende gis det nærmere opplysninger om:

- Avtalepartene
- Avtalenes varighet
- Konkretisering av mål og ansvarsforhold i avtalene
- Evaluering av avtalene
- Ressurstilgang og eventuelle økonomiske rammer knyttet til avtalene

Det er utarbeidet en mønsteravtale til hjelp ved utarbeiding av nye avtaler.

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. Mønsteravtalen er gjengitt i vedlegg b).

Avtalepartene

Alle avtaler skal inngås mellom de øverste politiske lederne for partene i avtalene. For staten bør avtalen signeres av statsråden i det eller de departementene som inngår en avtale med KS.



Dersom avtalen inngås mellom flere departementer og KS skal det fremgå hvilket departement som er ansvarlig for å koordinere oppfølgingen av avtalen på statlig side. Normalt er det KS' leder som signerer avtalen på vegne av KS.

Avtalenes varighet

Det er viktig at samarbeidsavtalene er innholdsmessig forenlig med partenes felles prioriteringer. Dette tilsier at både staten og KS har et behov for 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 er derfor en avveining mellom behovet for frihet til prioritering og hensyn knyttet til forutsigbarhet i forhold til oppfølging av avtalene. 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.

Som hovedregel bør avtalenes varighet ikke gå ut over inneværende stortingsperiode. Det må imidlertid tas hensyn til eventuelle behov for forutsigbarhet og langsiktighet.

Konkretisering av mål og ansvarsforhold i avtalene

Det er ikke vurdert som 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.

Inngåelsen av samarbeidsavtaler endrer ikke myndighetenes forvaltningsoppgaver verken på sentralt, regionalt eller lokalt nivå. Det er viktig at partene ved inngåelse av nye avtaler er særlig oppmerksomme på 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 i forhold til regional statlig forvaltning.

Samarbeidsavtaler skal utgjøre et alternativ til bruk av andre og sterkere styringsvirkemidler. Det må i avtalene derfor ikke legges opp til bruk av øremerkede tilskudd eller andre, sterke virkemidler.



Evaluering av avtalene

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 bør derfor alltid framgå av avtalene at de skal evalueres. Resultatene av evalueringen må bringes inn i konsultasjonsordningen til det 3. konsultasjonsmøtet og skal besvare:

- Hva er status for de faktiske utfordringene avtalen skal møte?
- Hva er status for gjennomføring av avtalen (kjentgjøring, oppfølging av tiltak, samhandling)?
- Rapportering på evalueringsopplegg og målbare indikatorer. Indikatorene bør kobles til avtalens målsetting(er).
- Rapportering på læringseffekter.

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 vedlegg b).

Det understrekes imidlertid at det ikke bør etableres en praksis hvor det alltid er knyttet økonomisk kompensasjon til avtalene.

Mønsteravtale

Avtalene skal følge malen for samarbeidsavtaler. Mønsteravtalen er gjengitt i vedlegg b).

Vedlegg a) Detaljert arbeidsplan

Det følgende er et eksempel på en detaljert arbeidsplan som utarbeides i forkant av at arbeidet med forberedelser til konsultasjonsmøtene tar til.

Dager før/etter

konsultasjonsmøtet Aktivitet

- 30 dager **KRD sender ut innkalling til konsultasjonsmøtet.**
- 23 dager **Innsending av tekster.** Frist for departementene til å sende inn første utkast til tekster, og/eller melde opp kostnadsberegningssaker.
- 23 dager **Utsending av utkast til materiale.** På bakgrunn av innspillene fra departementene utarbeidet KRD et utkast til materiale der alle de innkomne innspillene inngår. Dette materialet sendes til statens representanter i sekretariatet.
- 21 dager **Formøte stat ifm. det første sekretariatsmøtet.** Staten gjennomgår de innkomne sakene, samordner tekstene mv.
- 20 dager **Utsending av utkast til materiale.** Etter at den statlige samordningen er gjennomført, sender KRD ut et utkast til materialet til alle i sekretariatet (staten + KS)
- 19 dager **Første sekretariatsmøte.** Staten og KS gjennomgår materialet, diskuterer sakene og avtaler eventuelle bilaterale prosesser mellom departementene og KS om enkeltsaker
- 18 -15 dager **Dialog og samordning.** Dialog mellom staten v/ansvarlig fagdepartement og KS om de enkelte sakene i materialet. Dersom det gjøres endringer i den tekstlige framstillingen av sakene, gjennomføres det nye runder med intern statlig samordning.
- 15 dager **Innsending av omarbeidede tekster.** Frist for departementene til å sende inn eventuelle nye, omarbeidede tekster. Tekstene må være samordnet internt i staten.
- 14 dager **Formøte stat ifm. det andre sekretariatsmøtet.** Staten gjennomgår de innkomne sakene.
- 13 dager **Utsending av utkast til materiale.** På bakgrunn av gjennomgangen av sakene på statens formøte, utarbeider KRD et nytt utkast til materiale. Dette materialet sendes til sekretariatet (staten + KS).
- 12 dager **Andre sekretariatsmøte.** Staten og KS gjennomgår materialet. Dersom det fortsatt er behov for det diskuteres sakene på ny, og det avtaler eventuelle bilaterale prosesser mellom departementene og KS om enkeltsaker. Dersom det gjøres endringer i den tekstlige framstillingen av sakene, gjennomføres det nye runder med intern statlig samordning.



- 8 dager **Ferdigstilling av materialet.** Siste frist for å gjøre endringer i materialet.
- 7 dager **Materialet til konsultasjonsmøte sendes ut.** Materialet distribueres til statsrådene for berørte departementer og til KS.
- 3 dager **Frist for påmelding til konsultasjonsmøtet.** KS og departementene melder inn til KRD hvem som stiller fra politisk ledelse og administrasjonene på konsultasjonsmøtene.
- 0** **Konsultasjonsmøtet avholdes.**
- + 1 dag **Referat og materiale på intern statlig høring.** KRD utarbeider utkast til referat fra konsultasjonsmøtet, samt materiale hvis det har blitt gjort endringer i dette, og sender dette på høring til departementene.
- + 3 dager **Frist for merknader.** Departementene sender inn eventuelle merknader til referatet og/eller materialet.
- + 4 - + 7 dager **Oversending til KS.** Referatet og materialet – ferdig samordnet internt i staten – sendes til KS. Hvis KS har merknader og disse skal etterkommes, må det gjennomføres ny intern statlig høring av referatet og/eller materialet.
- + 7 dager **Referat og endelig materialet fra møtet ferdigstilles.** Dokumentene legges ut på KRDs sider på www.regjeringen.no.



Vedlegg b) Mønsteravtale for utforming av bilaterale avtaler

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

1. Formålet med avtalen

- Det skal gå tydelig fram hva som er bakgrunnen for, og målsetningene med samarbeidsavtalen.
- Det skal synliggjøres om samarbeidsavtalen bidrar til bortfall av eksisterende regelverk eller bidrar til at sterkere økonomiske eller juridiske bindinger ikke innføres.

2. Avtalepartenes forpliktelser

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

3. Andre som berøres og forventninger til medvirkning

- *Det skal tydeliggjøres hvem som forventes å bidra for å nå målsettingene med samarbeidsavtalen, og hvilke kontaktpunkter/krav til samhandling det skal det være mellom de ulike aktørene. Dersom avtalen berører fylkesmannens ansvarsområder skal dette synliggjøres særskilt.*
- *Det skal her også synliggjøres hvilke forventninger som stilles til andre enn partene i avtalen.*

4. Forankring av avtalen - informasjonsstrategi

- *Det skal klargjøres hvordan avtalen skal gjøres kjent og forankres hos og aktørene som skal bidra til å nå målsettingene med samarbeidsavtalen.*

5. Økonomi

- *Dersom det er knyttet ekstraordinær ressurstilgang eller økonomiske rammer til avtalene, skal dette framgå av avtalene.*
- *Det skal også framgå hva en eventuell økonomisk kompensasjon er knyttet til.*
- *I de sammenhenger hvor økonomisk kompensasjon eller lignende er en del av avtalen, må det tas forbehold om at Stortinget bevilger midlene.*

6. Evaluering

- *Det skal framgå hvordan avtalen og elementene i denne skal evalueres.*
- *Det skal framgå at status for, og evaluering av avtalen skal gjennomgås på det 3. konsultasjonsmøtet hvert år.*



7. Varighet og oppsigelse

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

8. Underskrifter

- *Avtalen signeres av KS' leder og berørte statsråder. Eksempel: "Ola Normann, statsråd, Kunnskapsdepartementet". Dersom avtalen berører flere departementers ansvarsområder, skal alle de berørte statsrådene signere. KS skal kunne forholde seg til ett departement, og det skal derfor framgå av avtalen hvilket departement som skal koordinere oppfølgingen av avtalen.*



Utgitt av:
Kommunal- og regionaldepartementet
Kommunalavdelingen

Offentlige institusjoner kan bestille flere
eksemplarer fra:
Departementenes servicesenter
Post og distribusjon
E-post: publikasjonsbestilling@dss.dep.no
Telefaks 22 24 27 86

Husk å oppgi publikasjonsnummer: H-2228

Rapporten er tilgjengelig på internett:
<http://www.regjeringen.no/krd>

Forsidebilde: Edelpix

Trykk: Departementenes servicesenter - 12/2008 - 500