

Innhold

Føreord.....	2
1 Om konsultasjonsordninga.....	3
1.1 Bakgrunn	3
1.2 Målsetjingar.....	3
1.3 Konsultasjonsordninga er ein arena for dialog.....	4
2 Organiseringa av konsultasjonsordninga	6
2.1 Organiseringa av konsultasjonsmøta.....	6
3 Førebuingar og etterarbeid i samband med første og andre konsultasjonsmøte..	10
3.1 Sekretariatsmøta	10
3.2 Utval av saker.....	11
3.3 Framlegging av tekst for aktuelle departement og KS	12
3.4 Ferdigstilling av materialet.....	13
3.5 Praktisk gjennomføring av konsultasjonsmøtene.....	13
3.6 Etterarbeid	13
4 Rutinar for involvering av KS i kostnadsrekning	14
4.1 Føresetnader	14
4.2 Avgrensing av saker	15
4.3 Rutinar for å involvere KS	15
5 Rutinar for å involvere kommunesektoren i arbeidet med statlege lovutgreiingar retta mot kommunesektoren.....	20
5.1 Føresetnader	20
5.2 Avgrensing av saker	21
5.3 Rutinar for å involvere KS	22
6 Retningslinjer for bilaterale samarbeidsavtalar	24
6.1 Bakgrunn og føremål.....	24
6.2 Prosess for inngåing av samarbeidsavtalar.....	25
6.3 Samla gjennomgang av avtaleporteføljen	27
6.4 Nærare om utforminga av samarbeidsavtalane	27
Vedlegg: Mal for samarbeidsavtale	30

Føreord

Konsultasjonsordninga er ein fast arena for dialog og samarbeid mellom regjeringa og kommunesektoren representert ved KS, om det økonomiske opplegget for kommunar og fylkeskommunar. KS er organisasjonen til kommunesektoren. Alle kommunar og fylkeskommunar er medlemmer. Oslo kommune er ikkje medlem av arbeidsgivarverksemda i KS.

Denne rettleiaren rettar seg mot dei departementa som har ansvarsområde som vedkjem ved kommunesektoren, og tek sikte på å gi ei innføring i bakgrunn og intensjon med konsultasjonsordninga (kapittel 1), korleis ordninga er bygd opp og organisert (kapittel 2), og kva for rutinar ein må følgje når ein skal nytte konsultasjonsarenaen (kapittel 3–6).

Rettleiaren gir generell informasjon om behandlinga av saker og tema på konsultasjonsmøta. Kva for behandling og framstilling dei enkelte sakene skal ha, må ein vurdere i kvart enkelt tilfelle og drøfte i sekretariatet i forkant av dei enkelte møta. Det er derfor viktig at departementa er i dialog med Kommunal- og moderniseringsdepartementet og deltek på møta i sekretariatet for ordninga.

Staten må i sin dialog med KS opptre samordna. Dette er mellom anna viktig for at dialogen med KS om enkeltsaker i kommuneoppdraget ikkje skal legge uønskte føringar på prioriteringane til regjeringa i budsjettprosessen. Rettleiaren gjer derfor greie for korleis den interne statlege sammeldordninga skal skje.

Rutinar for involvering av KS i kostnadsoverslag for statleg initierte reformer i kommunesektoren, rutinar for involvering av kommunesektoren i statlege lovutgreiingar retta mot kommunesektoren og retningslinjer for arbeidet med bilaterale samarbeidsavtalar er ein integrert del av konsultasjonsordninga, og er nærare omtalte i kapittel 4, 5 og 6.

1 Om konsultasjonsordninga

1.1 Bakgrunn

Målet til regjeringa er å leggje til rette for ein sterk og effektiv kommunesektor som kan vere ein sentral aktør i samfunnsutviklinga lokalt og regionalt, og som kan gi innbyggjarane gode tenester, valfridom og medråderett samtidig som rettstryggleiken til den enkelte blir sikra. Kommunesektoren skal ha rammevilkår som set kommunar og fylkeskommunar i stand til å løyse oppgåvene sine både som tenesteproduentar, maktutøvarar og samfunnsutviklarar, og som gjer dei til demokratiske arenaer.

Det er variasjonar i kommunestorleik, kompetansetilgang og ulike lokale behov og utfordringar – både blant kommunar, blant fylkeskommunar og mellom ulike sektorområde. Rammestyling med rom for lokale prioriteringar og tilpassingar er eit overordna prinsipp når staten skal innrette ordningar og verkemiddel som er retta mot kommunesektoren. Det er ei utfordring i arbeidet med å utforme den statlege styringa å avgrense dei stramme styringsgrepa og heller bruke retningslinjer, dialog og rettleiing der dette er mogleg.

Konsultasjonsordninga har sidan 2001 vore den faste hovudarenaen for regjeringa og KS til dialog og samarbeid om makroøkonomiske forhold og enkeltsaker som er knytte til det økonomiske opplegget for kommunesektoren i statsbudsjettet. Andre saker som er viktige for kommunesektoren, blir også tekne opp gjennom ordninga. Til dømes kan dette vere aktuelt når ein set i gang større reformer på område der følgjene for kommunane blir store. Den tematiske innretninga av dei ulike møta er nærare omtalte i avsnitt 2.1.

1.2 Målsetjingar

Konsultasjonsordninga er ein arena som skal fremme samarbeid mellom regjeringa og kommunesektoren ved KS. Gjennom denne arenaen er det lagt til rette for god og tett kontakt, både på politisk og administrativt nivå. Det er eit felles mål for partane at arenaen skal bidra til kontinuerleg og regelmessig kontakt.

Arenaen legg til rette for dialog om innspel og merknader frå kommunesektoren, og gir samtidig staten høve til å gjennomføre ein samordna diskusjon med sektoren om utfordringar og verkemiddelbruk.

Konsultasjonsordninga skal bidra til å oppnå ei felles forståing mellom staten og kommunesektoren om dei oppgåvene ein kan realisere innanfor ei gitt inntektsramme. Dette kan bidra til å lette den finanspolitiske styringa av kommunesektoren. Konsultasjonsordninga skal betre informasjonsgrunnlaget for regjeringa og Stortinget i arbeidet med å utforme den nasjonale styringa av kommunesektoren, skape meir føreseielege rammevilkår for kommunesektoren og bidra til større gjennomsikt ved at metodikk og kalkulasjonar er forståelege, konsistente og etterprøvbare.

Vidare skal konsultasjonane byggje på ei felles forståing av at det er Stortinget og regjeringa som har ansvaret for å fastsetje dei nasjonale økonomiske og politiske måla

for kommunesektoren. Konsultasjonane har såleis ikkje til føremål å redusere moglegheita for nasjonal styring, men rammestyringsprinsippet ligg til grunn for denne styringa. Den statlege styringa av kommunesektoren må balanserast mellom omsynet til eit likeverdig tenestetilbod uavhengig av bustad, og omsynet til det kommunale sjølvstyret (dvs. at kommunane og fylkeskommunane må få rom til å prioritere tenester lokalt i tråd med lokale forhold).

1.3 Konsultasjonsordninga er ein arena for dialog

Gjennom konsultasjonsordninga er det etablert ein fast arena for dialog med KS om makroøkonomiske forhold, korleis partane oppfattar dagens situasjon, og korleis ein best kan innrette statlege reformer i kommunesektoren, enkelttiltak eller ordningar. KS har gjennom tett kontakt med kommunesektoren andre føresetnader enn staten for å vurdere korleis ein kan innrette reformer eller tiltak. I tillegg kan KS bidra med informasjon til og om kommunesektoren, til dømes relevante bakgrunnsdata som grunnlag for konsekvensvurdering og kostnadsrekning.

Dialog og involvering av KS kan også bidra til større oppslutning i kommunesektoren om den statlege styringa. På denne måten kan ein lettare setje i verk reformer frå statleg hald, og ein kan lette arbeidet med endringar i statleg styring og mål for den kommunale tenesteproduksjonen.

For at ordninga skal fungere i tråd med intensjonen, er det viktig at sekretariatet for ordninga søker å leggje best mogleg til rette for den politiske behandlinga på konsultasjonsmøta. Det er viktig at eventuell usemje mellom partane blir gjort synleg og tydeleg i materialet, og at ein klarer opp eventuelle misforståingar.

Fortruleg informasjon, medrekna fortruleg informasjon som er knytt til statsbudsjettet, skal ikkje drøftast i konsultasjonsordninga. Regjeringa og dei enkelte departementa må derfor kritisk vurdere kva for type informasjon dei deler med KS. Det hindrar likevel ikkje partane i å ha ein konstruktiv dialog rundt enkeltsaker også på tidlege stadium i utgreiing og budsjettbehandling av saker. Det blir då viktig å gjere det tydeleg kva som er status i saka, og departementa må i dialogen med KS aldri gå lengre enn det er dekning for i regjeringa. Det er derfor lagt opp til ein tett dialog og tett samordning internt i staten før KS blir involvert i saker.

Ordninga legg også til rette for at departementa kan samordne dei delane av aktiviteten sin som er retta mot kommunesektoren. Kommunal- og moderniseringsdepartementet har hovudansvaret for å samordne den statlege politikken som er retta mot kommunesektoren, men Finansdepartementet har også ei sentral rolle som ansvarleg for å sikre makroøkonomiske omsyn.

Staten ved enkeltdepartement og KS kan gjennom konsultasjonsordninga etablere samarbeidsavtalar på utvalde område. Når slike avtalar blir utarbeidde, må ein rådføre seg med Kommunal- og moderniseringsdepartementet i forkant av at departementet/-a går i dialog med KS om utforming av avtalen, slik at avtalane blir utforma i tråd med prinsippa for slike avtalar, som staten og KS er einige om. Det gjort nærare greie for bilaterale samarbeidsavtalar i kapittel 6.

Det er frå 2007 gjort tre endringar for å oppnå ei meir forpliktande konsultasjonsordning. Endringane er innføring av rutinar for involvering av KS i arbeidet med kostnadsrekning for statlege reformer i kommunesektoren, ei styrking og vidareutvikling av arbeidet med bilaterale samarbeidsavtalar mellom staten og KS innanfor enkeltsektorar, og innføring av rutinar for lovmedverknad.

Ein nærare gjennomgang av prinsipp og rutinar for statleg arbeid med tiltak og reformer som vedkjem kommunesektoren, er å finne i Meld. St. 12 (2011–2012) *Stat og kommune – styring og samspel*, jf. Innst. 270 S (2011–2012) og den påfølgjande rettleiaren for statleg styring av kommunar og fylkeskommunar. Dokumenta er tilgjengelege på sidene til Kommunal- og moderniseringsdepartementet på www.regjeringa.no.

2 Organiseringa av konsultasjonsordninga

Konsultasjonsordninga omfattar både politisk og administrativ kontakt. Den politiske kontakten er hovudsakleg konsentrert til første og andre konsultasjonsmøte, og dessutan bilaterale møte. Første og andre konsultasjonsmøte blir normalt leidde av kommunal- og moderniseringsministeren. Frå staten møter politisk leiing i dei departementa som har saker på dagsorden. KS er vanlegvis representert ved eit eige konsultasjonsutval med medlemmer frå hovudstyret i KS.

Saksdokumenta til første og andre konsultasjonsmøte blir førebudde av eit administrativt sekretariat som er leidd av Kommunal- og moderniseringsdepartementet. Sekretariatet er sett saman av representantar frå departementa og KS. Normalt blir det halde eitt møte i sekretariatet i forkant av kvart konsultasjonsmøte. Sekretariatsarbeidet er nærare omtalt i kapittel 3.

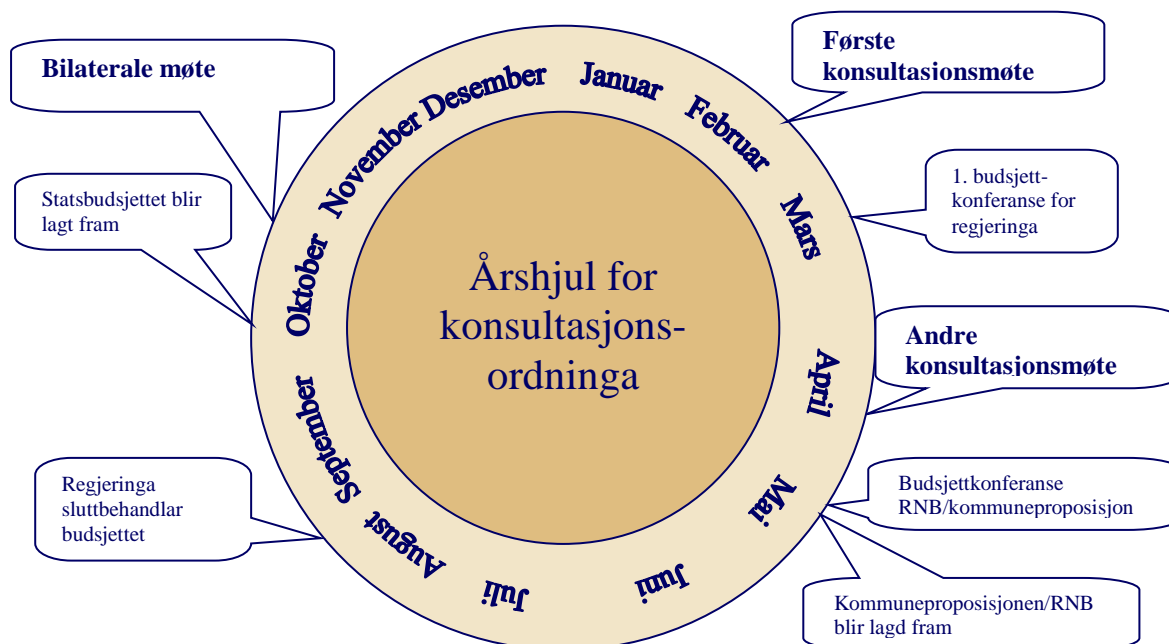
Saksdokumenta til det første og det andre konsultasjonsmøtet blir kalla *materialet til konsultasjonsmøtet*. Materialet til konsultasjonsmøtet utgjer normalt dagsorden for konsultasjonsmøta, og partane går gjennom sakene i den rekkjefølgja dei står i materialet. Til dei bilaterale konsultasjonsmøta blir det ikkje utarbeidd eit fast konsultasjonsmateriale, men i staden ei liste over saker som partane ønskjer å drøfte.

Saksdokumenta frå konsultasjonsmøtet og eit referat frå møtet blir publisert på sidene til Kommunal- og moderniseringsdepartementet på www.regjeringa.no. Partane kan på konsultasjonsmøtet bli einige om å gjere endringar i saksdokumenta før dei blir publiserte.

2.1 Gjennomføring av konsultasjonsmøta

Konsultasjonsordninga er hovudsakleg ein arena for diskusjon og samarbeid om det økonomiske opplegget for kommunesektoren i statsbudsjettet. Konsultasjonsmøta er derfor plasserte i forhold til viktige tidspunkt for regjeringa sitt arbeid med statsbudsjettet for det kommande året. Hovudtemaa for møta er mellom anna lagde opp ut frå kva for stadium i budsjettprosessen møta finn stad på, og kva informasjon om faktorar som kan påverke kommuneopplegget, som er tilgjengeleg på tidspunkta for møta.

Årshjulet for konsultasjonsordninga går fram av figuren under:



Den tematiske organiseringa av møta blir fastsett av partane i fellesskap. Dersom det er ønske om å ta opp andre tema i tillegg til dei faste hovudtemaa, blir desse behandla av sekretariatet.

Nedanfor følgjer omtale av innhald i konsultasjonsmøta.

Det første konsultasjonsmøtet

Møtet blir halde før den første budsjettkonferansen til regjeringa, som normalt finn stad i midten av mars. På den første budsjettkonferansen behandlar regjeringa hovudsakleg spørsmål som er knytte til rammene for neste års kommuneopplegg.

Hovudtema for det første konsultasjonsmøtet er derfor

- rammene for kommuneopplegget i statsbudsjettet for neste år

Det tekniske berekningsutvalet for kommunal og fylkeskommunal økonomi (TBU) leverer notat til dette møtet om den økonomiske situasjonen i kommunesektoren og om korleis utgiftene i kommunesektoren blir påverka av den demografiske utviklinga. Desse notata utgjer eit viktig faktagrunnlag for partane sine drøftingar på møtet.

Det blir i liten grad fokusert på *enkeltsaker* i kommuneopplegget på dette møtet. Med enkeltsaker meiner ein reformer eller tiltak på fagdepartementa sine ansvarsområde som har økonomiske eller andre vesentlege konsekvensar for kommunesektoren.

Kontakt mellom staten og KS om enkeltsaker i kommuneopplegget blir på dette tidspunktet i konsultasjonsprosessen handtert på administrativt nivå.

Ettersom den politiske diskusjonen er knytt opp mot rammene for kommuneopplegget, deltek som regel berre Kommunal- og moderniseringsdepartementet, Finansdepartementet og KS på sjølve konsultasjonsmøtet. Dei andre departementa kan likevel delta på sekretariatsmøta, og dei kan også delta som administrative tilhøyrarar på konsultasjonsmøtet om dei ønskjer det.

Det andre konsultasjonsmøtet

Møtet blir halde før revidert nasjonalbudsjett og kommuneproposisjonen blir lagt fram, og desse blir normalt lagde fram i midten av mai.

Hovudtema for det andre konsultasjonsmøtet er

- reformer og enkeltsaker frå fagdepartementa som verkar inn på kommunesektoren

Dersom det etter det første konsultasjonsmøtet har komme fram ny informasjon om faktorar som har mykje å seie for den økonomiske situasjonen i kommunesektoren, til dømes endringar i prognosar for den demografiske utviklinga, blir dette teke opp på møtet.

Under hovudtemaet reformer og utbygging av tenestetilbodet går ein gjennom saker på fagdepartementa sine område som direkte eller indirekte verkar inn på kommuneopplegget i statsbudsjettet. Utvalet av saker er nærare omtalt i avsnitt 3.2.

Kommunal- og moderniseringsdepartementet, Finansdepartementet, KS og dei departementa som har saker på dagsorden, deltek på møtet.

Bilaterale møte

Bilaterale møte mellom KS og dei enkelte fagdepartementa blir haldne i oktober/november, etter at Prop. 1 S er lagd fram.

Hovudtema på bilaterale møte er

- enkeltsaker frå fagdepartementa
- innspel til statsbudsjettet
- bilaterale samarbeidsavtalar – status for måloppnåing for dei enkelte avtalane som er inngåtte mellom staten og KS

Dei bilaterale møta skal skje innanfor rammene av konsultasjonsordninga. Konsultasjonsmøta er arenaer for dialog mellom partane. Det blir derfor ikkje teke avgjerder som bind opp handlingsrommet til partane, i sjølve møta.

Fagdepartementa og KS vurderer sjølv om ein skal halde bilateralt møte. Når KS og dei enkelte fagdepartementa har avtalt møtetidspunkt, bør fagdepartementet sende ein formell invitasjon. Finansdepartementet og Kommunal- og moderniseringsdepartementet blir inviterte til å delta på møta. Møta skal normalt haldast i oktober/november, etter at statsbudsjettet er lagt fram.

Hovudtema for dei bilaterale møta vil vere enkeltsaker som høyrer til ansvarsområdet til fagdepartementet, innspel til statsbudsjettet og bilaterale samarbeidsavtalar.

Fagdepartementet og KS blir i god tid før møtet einige om ei sakliste. Saklista blir send til Kommunal- og moderniseringsdepartementet og Finansdepartementet. Fagdepartementet sørgjer for å forankre aktuelle saker som også vedkjem andre departement, og som ein del av dette vurderer dei også om det er tenleg at andre departement deltek på møtet.

Dersom det er ønskjeleg å melde opp kostnadsrekningsaker eller lovmedverknadssaker i samband med bilateralt møte, må ein leggje fram sakene for Finansdepartementet og Kommunal- og moderniseringsdepartementet før møtet.

Bilaterale møte fører ikkje til at det blir utarbeidd eit konsultasjonsdokument. Konsultasjonsmaterialet blir berre brukt til første og andre konsultasjonsmøte. Det er opp til KS og fagdepartementet å utarbeide eventuelle saksdokument til møta.

I etterkant av skal Kommunal- og moderniseringsdepartementet få tilsendt ei kort oversikt over sakene ein gjekk gjennom på møtet, inkludert eventuelle oppfølgingspunkt.

Involvering av KS i lovmedverknadssaker og kostnadsrekningar av reformer frå statleg hald i kommunesektoren er tema ein kan ta opp på alle møta. Rutinane for involvering av KS i kostnadsrekningar er omtalt i kapittel 4. Rutinar for involvering av kommunesektoren i lovmedverknadssaker er omtalt i kapittel 5. Forslag om kostnadsrekningar og lovmedverknadssaker på bilateralt møte må leggjast fram for Kommunal- og moderniseringsdepartementet og Finansdepartementet.

3 Førebuingar og etterarbeid i samband med første og andre konsultasjonsmøte

Kommunal- og moderniseringsdepartementet utarbeider ein møteplan for første og andre konsultasjonsmøte og sekretariatsmøte. Møteplanen og innkallingar til konsultasjonsmøta blir sende til politisk leiing i dei aktuelle departementa i forkant av møta. Informasjon til representantane i sekretariatet skjer som regel per e-post. Departementa må ha éin, eventuelt fleire, kontaktpersonar som kan koordinere arbeidet med ordninga i eige departement.

Til første og andre konsultasjonsmøte utarbeider Kommunal- og moderniseringsdepartementet ein detaljert arbeidsplan. Denne planen inneheld mellom anna fristar for

- innsending av sakomtale/tekstar til Kommunal- og moderniseringsdepartementet
- intern, statleg samordning av tekst
- oversending av tekst til KS
- påmelding av deltakarar på konsultasjonsmøtene (politisk og adm.)

3.1 Sekretariatsmøta

Det administrative sekretariatet har ansvar for å førebu konsultasjonsmøta. Sekretariatet er sett saman av representantar frå dei departementa sakene gjeld, og KS, og er leidd av Kommunal- og moderniseringsdepartementet. Faste deltakarar er departement med ansvarsområde som i stor grad vedkjem kommunesektoren. Andre departement deltek ved behov. Ein kan vende seg til Kommunal- og moderniseringsdepartementet for råd og rettleiing om deltaking i ordninga.

Oppgåva til sekretariatet er å leggje til rette for den politiske gjennomgangen av temaa for konsultasjonsmøta.

Det blir halde eitt møte i sekretariatet i forkant av det første og det andre konsultasjonsmøtet. Staten skal vere samordna i møte med KS. Det blir derfor halde eit formøte for dei statlege representantane i sekretariatet før kvart sekretariatsmøte. Dagsorden for sekretariatsmøtet er å gå gjennom utkast til materiale til sjølve konsultasjonsmøtet.

Departementa må sjølve vurdere i kva grad det er nødvendig å gjere klareringar med eiga politisk leiing undervegs i arbeidet. Det er eit mål for ordninga at ein på administrativt nivå så langt som mogleg blir einige om framstillinga av sakene i dokumenta til konsultasjonsmøta. Slik kan ein unngå at uklare detaljar eller misforståingar om saksframstillinga, blir løfta opp på politisk nivå i konsultasjonsmøta.

I tillegg til administrative formøte blir det halde eit politisk formøte før sjølve konsultasjonsmøtet. Dette møtet blir leidd av den politiske leiinga i Kommunal- og moderniseringsdepartementet.

3.2 Utval av saker

Sakene som skal opp på konsultasjonsmøta, blir valde ut med bakgrunn i hovudtemaa for konsultasjonsordninga, jf. avsnitt 2.1. Det første utkastet til omtale av sakene er basert på innspel frå ansvarleg departement eller KS. Det er særleg i samband med omtale av enkeltsaker frå fagdepartementa at det blir gjort eit utval. Valet av saker skjer i forkant av sekretariatsmøtet. Både staten og KS må så langt som mogleg ha avklart kva for saker dei ønskjer å ta opp til sekretariatsmøtet. For staten sin del skjer utvalet av saker på det interne statlege formøtet, som blir halde før sekretariatsmøtet med KS. Fagdepartementa har hovudansvaret for omtale av tekst under sitt ansvarsområde.

Det er viktig at utvalet av saker så langt som mogleg blir gjort på sekretariatsmøtet, slik at det er nok tid til framlegging og redigering av tekstane. Opplysningar om kva for saker ein vil skal vere omtalte i materialet, må vere Kommunal- og moderniseringsdepartementet i hende minst to arbeidsdagar før sekretariatsmøtet.

Når ein skal vurdere om saka skal takast med, må ein ta omsyn til

- om saka er viktig for det økonomiske opplegget for kommunesektoren i statsbudsjettet
- om saka representerer ei større endring av forholda slik dei er i dag
- om saka er viktig for kommunesektoren på symbolsk, prinsipielt eller anna grunnlag
- om konsultasjonar med KS vil føre til at det interne budsjettarbeidet i regjeringa blir offentleggjort
- om saka i stor nok grad er politisk forankra i regjeringa

Ein må vurdere omfanget av tema og saker i forhold til tidsramma for konsultasjonsmøta.

Fagdepartementa må sjå til at ein har nødvendig forankring i regjeringa før saker tas opp i konsultasjonsmøte.

Saker som blir vurderte som berre marginalt viktige for kommunesektoren, eller som har vore behandla i konsultasjonsordninga tidlegare utan at det har skjedd vesentlege endringar i saka, skal som hovudregel ikkje omtalast.

Omtalen av sakene skal vere så kortfatta som mogleg. Dette er viktig for at det samla omfanget av konsultasjonsmaterialet skal bli handterbart. Omtalen av sakene bør vere avgrensa til kva som er nytt på saksområdet, og eventuelle aspekt ved sakene som ein ønskjer å drøfte med KS.

Reglane for intern statleg samordning i forkant av oppmelding av saker gjeld også for kostnadsrekningsaker og lovmedverknadssaker jf. kapittel 4 og 5.

3.3 Framlegging av tekst for aktuelle departement og KS

All tekst frå staten i materialet til konsultasjonsmøta skal leggjast fram for dei departementa som dei omtalte sakene vedkjem. Sidan Kommunal- og moderniseringsdepartementet har samordningsansvar for konsultasjonsordninga og kommuneopplegget i statsbudsjettet, og Finansdepartementet har samordningsansvar for statsbudsjettet, skal all tekst leggjast fram for desse to departementa.

Teksten skal alltid leggjast fram for dei departementa saka gjeld for, før teksten blir lagd fram for KS i samband med sekretariatsmøta. Kommunal- og moderniseringsdepartementet sørgjer for ei samla framlegging ved utsending av eit utkast til materiale til behandling på formøta i staten.

Den interne statlege behandlinga og klarering av saker som skjer gjennom konsultasjonsordninga, erstattar ikkje den ordinære klareringa og behandlinga av saker som går fram av utgreiingsinstruksen og budsjetttrundskriva frå Finansdepartementet.

Det ansvarlege departementet må redigere eigne tekstar på bakgrunn av merknader som kjem inn i framlegginga og på formøta i staten. Kommunal- og moderniseringsdepartementet koordinerer dialogen mellom fagdepartementa og KS. Normalt blir utkast til materiale til konsultasjonsmøtet sendt ut til alle i sekretariatet (både stat og KS) éin eller to dagar før sekretariatsmøta.

På sekretariatsmøta går partane i fellesskap gjennom materialet til konsultasjonsmøtet. Dersom det er grunnlag for vidare kontakt og avklaringar mellom departementet og KS om saka, blir det avtalt ein prosess for vidare dialog mellom partane.

For at ordninga skal fungere i tråd med intensjonen, er det viktig at både departementa og KS gjennom dialogen søkjer å leggje til rette best mogleg for den politiske gjennomgangen av temaa for konsultasjonsmøta. Det er viktig at partane på administrativt hald så langt som mogleg forsøker å bli einige om saksframstillingane til konsultasjonsmøta, at eventuell usemje mellom partane blir gjord synleg og tydeleg i materialet, og at ein klarer opp eventuelle misforståingar.

Dersom det er usemje mellom partane om korleis ein bør omtale ei sak eller reform, og dialogen som blir ført, ikkje leier fram til eit kompromiss, er det viktig at dette går klart fram av omtalen av saka. Slik usemje kjem normalt fram ved at det blir teke inn ein merknad frå KS i materialet.

Ved endring av den opphavlege teksten må teksten leggjast fram på nytt for dei departementa saka gjeld for.

3.4 Ferdigstilling av materialet

Kommunal- og moderniseringsdepartementet sender materialet til konsultasjonsmøta ut til deltakarane om lag éi veke før konsultasjonsmøtet blir halde. Endeleg tekst til materialet må derfor vere avklart og sendt til Kommunal- og moderniseringsdepartementet seinast dagen før utsendinga finn stad. Ein kan ikkje rekne med at denne fristen blir utsett.

3.5 Praktisk gjennomføring av konsultasjonsmøtene

På konsultasjonsmøta deltek normalt kommunal- og moderniseringsministeren, ein statssekretær frå Kommunal- og moderniseringsdepartementet, representant(ar) for politisk leiing i dei departementa som har saker på dagsorden, og representantar frå politisk leiing i KS. I tillegg deltek sekretariatet for konsultasjonsordninga og eventuelle andre representantar frå administrasjonen i departementa og KS.

Til tider blir det arrangert presseopplegg i samband med konsultasjonsmøta, men generelt er ikkje møta opne for pressa eller andre eksterne.

På konsultasjonsmøta går møtedeltakarane gjennom det materialet som sekretariatet har utarbeidd. Ein legg normalt størst vekt på å gå gjennom dei sakene der det er usemje mellom regjeringa og KS, til dømes om utforminga av ei planlagd reform i kommunesektoren eller korleis kommunesektoren forstår situasjonen.

Konsultasjonsmøta er arenaer for dialog mellom partane, og det blir normalt ikkje teke avgjerder på sjølve møta.

Dersom partane på sjølve møtet blir einige om saker som går fram som usemjesaker i materialet til møtet, kan ein gjere endringar i materialet i etterkant av møtet. .

3.6 Etterarbeid

Dersom ein på konsultasjonsmøtet blir einige om å gjere endringar i konsultasjonsmaterialet, vil sekretariatet omarbeide materialet i tråd med dette.

Kommunal- og moderniseringsdepartementet lagar utkast til referat, som blir lagt fram for dei aktuelle departementa og KS. Departementa og KS må sørgje for nødvendig politisk avklaring av referatet for tilbakemelding til Kommunal- og moderniseringsdepartementet.

Det endelege materialet blir publisert på sidene til Kommunal- og moderniseringsdepartementet på www.regjeringa.no.

4 Rutinar for å involvere KS i kostnadsrekning

Konsultasjonsordninga har i vesentleg grad bidrege til at kontakten mellom departementa og KS har blitt tettare og samarbeidet betre. Dette gjeld også samarbeid om kostnadsrekning av reformer frå statleg hald i kommunesektoren.

Det kan likevel oppstå usemje mellom staten og KS om føresetnader og konsekvensar av tiltak og reformer.

Dersom prosessen er ryddig og ein er så einige som mogleg om utrekningane, vil ein kunne få ein betre politisk debatt om premissar, innhald og prioriteringar, og dermed meir informerte avgjerder.

Å vurdere konsekvensar av endringar og reformer i ein så samansett og kompleks sektor som kommunesektoren kan vere fagleg krevjande. Det vil ofte vere ein styrke for vurderingane at sektoren sjølv har bidrege til kvalitetssikring av grunnlagsdata og føresetnader. Det er derfor framleis viktig å arbeide for i endå større grad å få til eit tidleg og godt samarbeid om vurderingane.

Rutinane for involvering av KS i arbeidet med kostnadsrekning av reformer frå statleg hald i kommunesektoren byggjer på rapporten «Om kostnadsberegninger av statlig initierte reformer i kommunesektoren». Rapporten er tilgjengeleg på sidene til Kommunal- og moderniseringsdepartementet på www.regjeringa.no. Føremålet med rutinane for betre involvering av KS i kostnadsrekning er både å gjere avgjerdsgrunnlaget til regjeringa best mogleg og å leggje til rette for ei best mogleg oppslutning om reforma i kommunesektoren.

Rutinane fører ikkje til endringar i utgreiingsinstruksen eller andre reglement om korleis staten skal rekne kostnader av reformer. Rutinane handlar ikkje om uformell bilateral kontakt mellom departementa og KS om kostnadsrekning.

4.1 Føresetnader

Det statlege arbeidet med reformer i kommunesektoren skal følgje utgreiingsinstruksen. Føremålet med instruksen er å sikre god førebuing av og styring med offentlege reformer, regelendringar og andre tiltak. Instruksen skal sikre at den instansen som har ansvaret for saka, greier ut alle relevante og vesentlege konsekvensar, og at dei instansane saka gjeld, og publikum, blir trekte inn i avgjerdsprosessen før avgjerda blir teken. Rutinane for involvering av KS i arbeid med kostnadsrekning av reformer i kommunesektoren vil derfor vere i tråd med føremålet med utgreiingsinstruksen.

Reglane i offentleglova om deling av dokument som kan gjerast utilgjengelege for offentleg innsyn, avgrensar kva slags informasjon og dokument staten kan dele med KS. For mellom anna å sikre likebehandling mellom aktørar, set offentleglova grenser for høvet til å gi innsyn til nokre samtidig som dokumentet er unnateke offentleg innsyn.

Ordninga med involvering av KS i kostnadsrekning skal berre omfatte kostnadsrekningar, og ikkje utforming av reformer, prioriteringar, pålegg om eigendel

eller andre spørsmål som er knytte til finansiering av reforma. Desse spørsmåla må ein eventuelt drøfte i samband med dei ordinære konsultasjonsmøta.

Rutinane for involvering av KS i kostnadsrekning skal ikkje redusere det høvet regjeringa har til å gjere heilskaplege vurderingar og prioriteringar, men skal i staden sikre ei god involvering av KS, utan å gi innsyn i fortruleg budsjettarbeid og prioriteringsdiskusjonar.

4.2 Avgrensing av saker

Med *reformer* frå statleg hald er i denne samanhengen meint oppgåveendringar og regelendringar (lov- og forskriftsendringar) som kommunesektoren blir pålagde. Eit døme på ei regelendring er auka timetal i grunnskulen, som har blitt gjennomført i samband med statsbudsjettet fleire gonger dei seinare åra. Eit anna døme er regelendringar på barnehageområdet, til dømes krav om å økonomisk likebehandle offentlege og private barnehagar, og kor mykje foreldre maksimalt skal betale for ein barnehageplass. Eit døme på ei oppgåveendring er overføringa av ansvaret for sjukehusa frå fylkeskommunane til staten. Eit anna døme kan vere Nav-reforma, som førte til endringar i forvaltning og organisering både for kommunane og statlege etatar.

Det kan vere ulike skjønsmessige vurderingar av kva ein kan rekne som reformer. Det kan til dømes vere tale om nasjonale mål om utbygging av eit tenestetilbod der staten går inn med øyremerkt finansiering, men der det ikkje er eit direkte statleg pålegg om utbygging. I slike tilfelle kan det vere ei rimeleg tolking at saka kjem inn under reformomgrepet.

Spørsmålet om ein skal involvere KS, vil vere del av ei konkret vurdering ved kvar enkelt reform eller sak, og departementa bør konsultere Kommunal- og moderniseringsdepartementet og Finansdepartementet dersom ein er usikre på vurderingane. Om ein skal involvere KS, kan mellom anna avhenge av desse forholda:

- kor politisk viktig reforma er
- kor stor reforma er økonomisk sett
- kor store dei administrative konsekvensane av reforma er
- kor «kjend» reforma er
- kor godt politisk forankra reforma er i regjeringa
- om det å involvere KS vil føre til at internt budsjettarbeid/prioriteringar i regjeringa blir offentleggjort

Dersom reforma kan vere kontroversiell internt i regjeringa, bør ein behandle saka i regjeringa før KS blir involvert.

4.3 Rutinar for å involvere KS

Rutinane for å involvere KS er utforma med tanke på å styrkje avgjerdsgrunnlaget, utan at det blir lagt bindingar på – eller blir gitt innsyn i – prioriteringsdiskusjonane til

regjeringa i budsjettprosessen. Rutinane byggjer på dei administrative og politiske samarbeidsarenaene som allereie eksisterer gjennom konsultasjonsordninga.

I tråd med føresegnene i offentleglova skal dei innspela KS bidreg med i samband med at dei er involverte i kostnadsrekning, ikkje vere unnatekne offentleg innsyn.

For at samarbeidet om kostnadsrekning skal fungere etter føremålet, må det vere ro rundt arbeidet. Det er derfor viktig at verken staten eller KS utnyttar sakene politisk medan ein samarbeider.

Gangen i å involvere KS i kostnadsrekning er slik:

Oppmelding – Staten og KS melder inn kva for saker/reformer dei vurderer som aktuelle. Dette skjer primært på eit av dei tre faste oppmeldingstidspunkta.

Utval – Staten vel kva for saker/reformer ein skal involvere KS i.

Involvering – Staten definerer konkrete område innanfor saka ein skal involvere KS på, og den vidare prosessen blir avtalt så langt som mogleg.

Rapportering – Ein omtale av nye kostnadsrekningsaker og ei oversikt over alt noverande samarbeid om kostnadsrekningar blir gitt i materialet til konsultasjonsmøta.

Her blir dei enkelte trinna i rutinane omtalte nærare:

Oppmelding

Kvart år avtalar ein tre tidspunkt for oppmelding av saker der ein ønskjer samarbeid om kostnadsrekning. Oppmeldingstidspunkta skal vere lagde til sekretariatsmøta som blir haldne i samband med dei faste konsultasjonsmøta, og dessutan i forkant av bilateralt møte mellom departementa og KS.

Dei faste oppmeldingstidspunkta skal likevel ikkje vere til hinder for at ein raskt kan etablere samarbeid mellom staten og KS. Forslag om samarbeid om kostnadsrekning utanom dei faste oppmeldingstidspunkta skal alltid leggjast fram for Kommunal- og moderniseringsdepartementet og Finansdepartementet. Dei aktuelle reformene må i tillegg meldast opp på dei faste tidspunkta, slik at sakene blir omtalte og går inn i ei samla oversikt i materialet til konsultasjonsmøta.

Staten melder først og fremst inn *kjende saker* som er varsla/omtalte i regjeringsfråsegner, meldingar eller proposisjonar. Oppmelding av saker skjer skriftleg, og ein skal i så stor grad som mogleg informere om kva slags involvering av KS ein ønskjer, dvs. kva KS skal gjere (til dømes hente inn data frå kommunar/fylkeskommunar eller gjennomføre kvalitetssikring).

Utval

Ein må forvente at det til tider kan vere nødvendig å prioritere mellom sakene som er melde opp. Dette skal ein så langt som mogleg avklare på sekretariatsmøta eller i forkant av bilateralt møte mellom departementa og KS.

Dersom KS ønskjer å bli involvert i kostnadsrekningsaker som staten ikkje har meldt opp, melder KS opp kva for saker dei ønskjer eit kostnadsrekningsamarbeid om. Denne oppmodinga kjem fram i materialet til/frå konsultasjonsmøta. Det vil likevel vere opp til staten å avgjere om og eventuelt på kva måte ein skal følgje oppmodinga.

Involvering

Kva slags form og omfang den konkrete involveringa av KS får, vil variere frå sak til sak, og må avtalast bilateralt mellom departementa og KS. Prosessar for å involvere KS blir avtalte så langt det er mogleg, og materialet til konsultasjonsmøta skal innehalde ei skildring av den avtalte prosessen. Å gjere prosessane synlege på denne måten skal bidra til gjennomsikt.

Det ansvarlege fagdepartementet må leggje opp til prosessar som sikrar at dei aktuelle departementa blir involverte på ein god måte. Kommunal- og moderniseringsdepartementet og Finansdepartementet skal alltid få høve til anten å delta i kostnadsrekningane eller bli haldne orienterte om dei.

Rapportering

Status for kostnadsrekningsaker blir omtalte ved behov. I materialet skal ein i tillegg gi ei oversikt over alt noverande samarbeid om kostnadsrekingar (fast vedlegg). På denne måten får ein fram alle saker som tidlegare er melde opp.

Rutinar for handtering av usemje om kostnadsrekning

Regjeringa må alltid leggje til grunn den kostnadsrekninga ho meiner er korrekt på det aktuelle tidspunktet. Det vil derfor vere opp til regjeringa å avgjere kva for kostnadsrekingar ein skal leggje til grunn for dei forslaga som blir lagde fram for Stortinget. Rutinane for handtering av usemje endrar ikkje dette prinsippet, men skisserer prosesser for behandling av dei merknadene/innvendingane som kjem frå KS.

Dersom det etter politisk behandling i eit konsultasjonsmøte framleis er usemje mellom partane om den kostnadsrekninga som er lagd til grunn, bør ein vurdere om ein i fellesskap skal gjere ei ny vurdering.

Ei slik ny vurdering av staten og KS i fellesskap bør ta utgangspunkt i at ein skal føre vidare det samarbeidet som er etablert gjennom konsultasjonsordninga. Ein vidare prosess mellom staten og KS kan vere at ein ser nærare på kostnadsrekninga eller andre element ved den aktuelle reforma. Dersom ein avtalar ein slik prosess, må ein konkretisere han i så stor grad som mogleg, og ein må fastsetje eit tidspunkt for tilbakemelding gjennom konsultasjonsordninga. Til dømes kan ein avtale at ein skal hente inn datagrunnlag for å klargjere eitt eller fleire særskilde element i ei kostnadsrekning, og at ein skal rapportere på det neste konsultasjonsmøtet.

Dersom kontakten fører til at staten endrar kostnadsrekninga si, kan ein eventuelt følgje opp dette med justeringar av utrekningane og finansieringa av reforma i revidert nasjonalbudsjett, i nysalderinga av budsjettet og/eller i Prop. 1 S for neste år. Eventuelle forslag om justeringar av utrekningar og finansiering av reformer må på vanleg måte fremmast av fagdepartementet i den ordinære budsjettprosessen. Det er

viktig at departementa ikkje skaper forventningar om slike justeringar utan at dette er avklart i regjeringa.

Staten kan også velje å ta usemja med KS til etterretning og føre vidare kostnadsrekninga som er lagd fram i Prop. 1 S.

Konsultasjonsbasert prosess

Dersom partane likevel ikkje blir einige, kan ein setje i gang ein *konsultasjonsbasert prosess*. Ein slik prosess krev at partane er einige om å setje han i gang. Å setje i gang ein slik prosess vil seie at oppfølginga av usemja både blir starta opp og avslutta gjennom konsultasjonsordninga, og at det blir rapportert gjennom konsultasjonsordninga dersom oppfølginga går over ein lengre tidsperiode.

I ein konsultasjonsbasert prosess opnar ein også for å supplere kontakten gjennom konsultasjonsordninga med vurdering av eit sakkunnig utval med representasjon frå partane. Eit slikt utval vil normalt vere sett saman av personar som allereie har arbeidd med saka i staten, og representantar frå KS med kjennskap til fagområdet. I tillegg til representantar frå staten og KS vil eit slikt utval kunne ha uavhengige representantar. Å involvere slike ekspertar vil kunne vere tid- og ressurskrevjande, og det å etablere og drive ei slik ordning vil truleg også vere forholdsvis ressurskrevjande. Ein må derfor vege dei administrative konsekvensane av ei slik ordning opp mot det ein kan oppnå med ordninga.

Vurderinga av om ein skal supplere den ordinære konsultasjonsprosessen med andre tiltak, bør som hovudregel gjerast før det andre konsultasjonsmøtet. Dette er tilrådeleg fordi ein då kan drøfte og avtale den vidare prosessen på politisk nivå på det andre konsultasjonsmøtet, og skildre han i konsultasjonsmaterialet. Partane vil då kunne vurdere den samla porteføljen av saker ein er usamde om. Dersom mengda av slike saker er stor, kan det vere nødvendig å prioritere mellom sakene/reformene og leggje vekt på dei sakene/reformene som politisk eller økonomisk sett er dei viktigaste.

Føremålet med å setje i verk andre tiltak er ikkje å erstatte den kontakten og den prosessen som finn stad i samband med konsultasjonsmøta, men å støtte den ordinære konsultasjonsprosessen. Dersom ein er einige om å supplere den ordinære konsultasjonsprosessen med eit sakkunnig utval, må ein konkretisere dette. Mellom anna må ein fastsetje desse rammene for arbeidet i utvalet:

- mandat
- samansetjing
- tidsfrist for rapportering gjennom konsultasjonsordninga
- kostnader/finansiering

Rammene bør ein fastsetje på det andre konsultasjonsmøtet. Dersom nokre element ikkje kan avtalast på dette møtet, bør ein setje tidsfristar for når rammene skal vere avklarte.

Når den supplerande gjennomgangen er gjennomført, blir saka teken opp igjen i materialet til førstkommande konsultasjonsmøte. På sjølve konsultasjonsmøtet kan

partane dermed drøfte den vidare oppfølginga av saka. Den avgjerda staten kjem til i saka, dvs. om ein skal gjere endringar i kostnadsrekninga eller ikkje, må gå klart fram av referatet/materialet frå konsultasjonsmøtet. Staten kan likevel ikkje forplikte seg til budsjettmessige endringar. Den ordinære budsjettprosessen skal følgast. Ei slik utkvittering er viktig for å få avslutta prosessen, slik at spørsmålet ikkje blir ståande som eit tema på konsultasjonsmøta over lang tid. Dette siste kan gjere saka til ei politisk og administrativ belastning for begge partane.

5 Rutinar for å involvere kommunesektoren i arbeidet med statlege lovutgreiingar retta mot kommunesektoren

I Meld. St. 12 (2011–2012) *Stat og kommune – styring og samspel* jf. Innst. 270 S (2011–2012), går det fram at regjeringa legg til grunn at regelstyringa av kommunar og fylkeskommunar skal vere rammeprega, slik at kommunane og fylkeskommunane oppnår reell handlefridom ved gjennomføring av lovpålagde oppgåver. Nasjonale omsyn kan gi behov for særskild styring av kommunesektoren, men dei må balanserast mot omsynet til kommunal handlefridom, jf. Meld. St. 12 (2011–2012), kap. 2.3.

I rettleiaren «Statlig styring av kommuner og fylkeskommuner» frå Kommunal- og moderniseringsdepartementet, som inkluderer retningslinjer for utforming av lover og forskrifter som rettar seg mot kommunesektoren, er det gitt konkrete føringar for statlege utgreiingar av reformer, oppgåveendringar og anna som vedkjem kommunesektoren.

I Meld. St. 12 (2011–2012) skriv departementet at dei vil arbeide vidare med korleis ein på ein god måte kan sørge for medverknad frå kommunesektoren i arbeidet med statlege lovutgreiingar. Regjeringa og KS er einige om å inkludere rutinar for involvering av kommunesektoren i statlege lovutgreiingar som er retta mot kommunesektoren, i tråd med det etablerte systemet for kostnadsrekning innanfor konsultasjonsordninga. Denne ordninga vil vere eit supplement til den ordinære kontakten mellom fagdepartementa og KS.

I tråd med Meld. St. 12 (2011–2012), skal det gå fram av høyringsdokument og lovproposisjonar frå departementa til Stortinget korleis ein veg omsyn som tilseier nasjonal styring, og omsyn til lokaldemokratiet og kommunal handlefridom, opp mot kvarandre. Medverknad frå KS kan bidra til å få fram denne vurderinga gjennom å kaste lys over konsekvensar for kommunesektoren ved når ein greier ut nye eller reviderte lover og regelverk.

Føremålet med medverknaden frå KS er at regjeringa og Stortinget får eit best mogleg avgjerdsgrunnlag.

5.1 Føresetnader

Ordninga omfattar lov- og forskriftsendringar frå statleg hald, inkludert lovgiving om rettar, som pålegg kommunesektoren nye eller endra oppgåver eller plikter. Rutinane for medverknad frå KS vil også gjelde når arbeidet med nye lover eller forskrifter har bakgrunn i EU/EØS-regelverk.

Det statlege utgreiingsarbeidet skal følgje utgreiingsinstruksen med rettleiar. Føremålet med instruksen er å sikre god førebuing av og styring med offentlege reformer, regelendringar og andre tiltak. Instruksen skal sikre at den instansen som har ansvaret for saka, greier ut alle relevante og vesentlege konsekvensar, og dei instansane saka gjeld, og offentlegheita, blir trekte inn i avgjerdsprosessen før

avgjerda blir teken. Involvering av KS i arbeid med lovutgreiingar vil derfor vere i tråd med føremålet med utgreiingsinstruksen.

Det er frivillig for departementa om dei vil involvere KS i ei konkret lovsak. Dette vil seie at det er opp til dei enkelte fagdepartementa å avgjere om dei skal involvere KS eller ikkje, og eventuelt kor omfattande samarbeidet skal vere. For å sikre at intensjonen med ordninga blir ein realitet, er det likevel viktig at departementa stiller seg positive til å samhandle med KS i lovarbeid, og at involveringa av KS skjer så tidleg som mogleg – som hovudregel før saka blir send på høyring.

Det er dei enkelte departementa som er ansvarlege for utgreiing og framdrift. *Ei utfordring ved lovarbeid er at departementa ofte har høgt tidspress for å greie ut sakene. Dersom ein skal involvere KS, må dette derfor skje på ein måte som ikkje forseinkar prosessen vesentleg.*

Ordninga med at KS skal vere med i lovutgreiingar skal ikkje redusere det høvet regjeringa har til å gjere heilskaplege vurderingar og prioriteringar, men skal i staden sikre ei god involvering av KS, utan å gi innsyn i fortruleg informasjon, herunder budsjettarbeid og prioriteringsdiskusjonar. Medverknad og dialog med KS/kommunesektoren vil først vere aktuelt etter at rammene for lovarbeidet er avklarte i regjeringa. I kompliserte og/eller krevjande saker må eit utkast til høyringsnotat ha vore lagt fram for departementa før ein involverer KS.

Kommunal medverknad i lovprosessar må skje innanfor dei rammene offentleglova set. Det vil seie at hovudregelen er at kven som helst kan krevje innsyn i skriftlege dokument som blir utveksla mellom departementet og KS. Innsynsreglane kan dermed leggje føringar for kva informasjon ein kan utveksle på ulike tidspunkt i lovførebuingane.

5.2 Avgrensing av saker

Om KS har vore involvert i ei lovutgreiing ved at dei har delteke i eit tidlegare NOU-arbeid, skal ein ikkje melde saka opp på nytt for særskild medverknad når departementa arbeider med ein lovproposisjon som byggjer på NOU-en.

Medverknaden frå KS i lovutgreiingar skal bidra til å få fram dei administrative konsekvensane av eit konkret lovforslag. Medverknadsopplegget skal ikkje føre til at KS kan påleggje staten å greie ut alternative forslag. KS kan velje å komme med alternative løysingar og konsekvensane av desse i særmerknad i konsultasjonsmaterialet.

Dersom det oppstår usemje mellom KS og fagdepartementet om konsekvensane for lokaldemokratiet og den kommunale handlefridommen, bør dette gå fram av lovproposisjonen og eventuelt også av høyringsnotatet.

Spørsmålet om ein skal melde opp saka og involvere KS, vil vere del av ei konkret vurdering ved kvart enkelt utgreiingsarbeid, og fagdepartementa bør konsultere Kommunal- og moderniseringsdepartementet og Finansdepartementet dersom ein er usikre på vurderingane. Om ein skal involvere KS, kan mellom anna avhenge av desse forholda:

- kor politisk viktig lovendringa er for mellom anna kommunesektoren
- kor store dei administrative konsekvensane av lovendringa er for kommunar eller fylkeskommunar
- kor «kjent» forslaget til ny lov eller lovrevisjon er
- kor godt politisk forankra lovarbeidet er i regjeringa
- om det å involvere KS vil føre til at internt budsjettarbeid/prioriteringar i regjeringa blir offentleggjort

5.3 Rutinar for å involvere KS

Rutinane vil byggje på dei administrative og politiske samarbeidsarenaene som allereie eksisterer gjennom konsultasjonsordninga.

Gangen i å involvere KS i lovutgreiingar vil vere slik:

Oppmelding

Staten og KS melder inn kva for lovutgreiingar dei vurderer som aktuelle for særskild medverknad. Dette skjer primært på eit av dei tre faste tidspunkta for oppmelding i samband med konsultasjonsmøta/sekretariatsmøta.

Dei faste oppmeldingstidspunkta skal likevel ikkje vere til hinder for at ein raskt kan etablere samarbeid mellom staten og KS. Forslag om samarbeid om lovutgreiingar utanom dei faste oppmeldingstidspunkta skal alltid leggjast fram for Kommunal- og moderniseringsdepartementet og Finansdepartementet først.

Staten melder først og fremst inn kjende saker som er omtalte i regjeringsfråsegner, meldingar eller proposisjonar. Éin gong i året brukar ein kommuneproposisjonen for å få fram og varsle endringar i oppgåver og regelverk som er retta mot kommunesektoren.

Oppmelding av saker skjer skriftleg, og ein skal i så stor grad som mogleg informere om kva slags involvering av KS ein ønskjer, dvs. kva KS skal gjere (til dømes hente inn data frå kommunar/fylkeskommunar eller gjennomføre kvalitetssikring).

Staten ved det departementet saka kjem inn under, vel kva for saker ein skal involvere KS i. KS har avgrensa kapasitet til å involvere seg i lovutgreiingar, og ein må derfor forvente at det til tider kan vere nødvendig å prioritere mellom sakene som er melde opp. Dette skal ein så langt som mogleg avklare på sekretariatsmøta.

Utval

Dersom KS ønskjer å bli involvert i lovutgreiingar som staten ikkje har meldt opp, melder KS opp kva for saker dei ønskjer eit slikt samarbeid om. Denne oppmodinga kjem fram i materialet til/frå konsultasjonsmøta. Det vil likevel vere opp til staten å avgjere om og eventuelt på kva måte ein skal følgje oppmodinga.

Involvering

Staten definerer konkrete område ein skal involvere KS på, og den vidare prosessen blir avtalt så langt som mogleg.

Kva slags form og omfang den konkrete involveringa av KS får, vil variere frå sak til sak, og må avtalast bilateralt mellom departementa og KS. Prosessar for å involvere KS blir avtalte så langt det er mogleg, og materialet til konsultasjonsmøta skal innehalde ei skildring av den avtalte prosessen. Å gjere prosessane synlege på denne måten skal bidra til gjennomsikt.

Det ansvarlege fagdepartementet må leggje opp til prosessar som sikrar at dei aktuelle departementa blir involverte på ein god måte. Kommunal- og moderniseringsdepartementet og Finansdepartementet skal alltid få høve til anten å delta i samarbeidet eller bli haldne orienterte om det.

Rapportering

Saker som er melde opp, blir omtalte i eit eige kapittel/avsnitt i konsultasjonsmaterialet. I materialet skal ein i tillegg gi ei oversikt over alt noverande samarbeid om lovutgreiingar (fast vedlegg).

6 Retningslinjer for bilaterale samarbeidsavtaler

6.1 Bakgrunn og føremål

Bilaterale samarbeidsavtaler er ein del av verkemiddelapparatet og styringsdialogen mellom staten og kommunesektoren. I større grad enn sterkare styringsverkemiddel som lovfesting og øyremerking, tek dei hand om omsynet til kommunalt handlingsrom. Bilaterale avtaler har vakse fram på bakgrunn av målet om ein styringsdialog som er basert på samarbeid og samhandling. Det er også eit mål at avtalane skal utgjere eit alternativ til sterkare styringsverkemiddel.

Avtalar som er inngåtte innanfor ramma av konsultasjonsordninga, bør som hovudregel brukast på område eller satsingar der dei representerer eit alternativ til andre former for statleg styring. Det bør gå fram av avtalane på kva måte dei representerer dette. Det skal også gå tydeleg fram i avtalen om han kjem i staden for regelverk eller øyremerking.

Både staten og KS kan føreslå å etablere nye avtaler. Bilaterale samarbeidsavtaler skal bidra til utvikling av kommunal og statleg tenesteproduksjon, og kommunen som samfunns- og utviklingsaktør. Kvalitetsutvikling er eit sentralt element. I tillegg er samhandlingsutfordringar mellom ulike delar av forvaltninga eller mellom ulike forvaltningsnivå, eit område der avtaler kan vere eit tenleg virkemiddel.

Kjenneteikn ved avtalane er

- at dei har politisk overbygging og blir inngåtte på politisk nivå
- at dei har to partar, staten ved departementa og kommunesektoren ved KS
- at avtalelengda er avgrensa
- at dei er ein del av den nasjonale dialogarenaen med kommunesektoren som konsultasjonsordninga representerer

Avtalane tek utgangspunkt i at staten og KS i stor grad har samanfallande interesser på området, og definerer mål for samarbeidet som er felles for begge partar.

Utan koordinering og heilskapleg vurdering av avtalane samla, står ein derimot i fare for å oppnå det motsette av målsetjinga for bruk av bilaterale avtaler – meir og ikkje mindre statleg styring. Det er viktig at det ikkje blir inngått for mange avtaler. For å sikre ei jamleg heilskapleg vurdering er det viktig at staten i samråd med KS samordnar arbeidet med bilaterale avtaler. Partane i konsultasjonsordninga har derfor etablert felles retningslinjer for arbeid med samarbeidsavtaler. Desse retningslinjene er nærare omtalte nedanfor og byggjer på etablert praksis og forslag til rutinar i rapporten «Bilaterale avtalers muligheter i styringsdialogen mellom staten og kommunesektoren».

Ei oversikt over alle eksisterande samarbeidsavtaler med KS er tilgjengelege på sidene til Kommunal- og moderniseringsdepartementet på www.regjeringa.no.

6.2 Prosess for inngåing av samarbeidsavtalar

Det er regjeringa som skal behandle spørsmål om inngåing av samarbeidsavtalar på nye område og reforhandling av eksisterande avtalar.

Inngåing av nye avtalar

Regjeringsbehandling av forslag om nye avtalar skal skje tidleg i arbeidet med utforming av avtalen. Dette er viktig for samordninga av det samla omfanget av samarbeidsavtalar, og for prioriteringa av kva for område ein skal inngå avtalar på. Gjennom regjeringsbehandlinga blir rammene for avtalen fastsette. I samband med det, må det alltid gjerast greie for økonomiske og administrative konsekvensar av avtalen.

Departementet eller departementa som ønskjer å inngå ein ny avtale, skal gjere ei heilskapleg vurdering ved å svare på desse spørsmåla:

- Kva er utfordringane avtalen skal bidra til å løyse?
- Kva er hovudmålet/-a med avtalen?
- Kor lenge ser ein det som nødvendig at avtalen varer, og kva er grunngevinga for det?
- Regulerer avtalen eit nasjonalt prioritert område?
- Kva er argumenta for at ein avtale er det rette verkemiddelet?
- Kva vil vere alternative verkemiddel dersom feltet ikkje blir dekt av ein avtale?
- Kva er fordelane ved å bruke konsultasjonsordninga framfor andre statlege styringsverkemiddel?
- Kan avtalen bidra til at eksisterande regelverk på området fell bort, eller førebyggje/hindre at sterkare økonomiske eller juridiske bindingar blir innførte?
- Korleis skal ein innpasse avtalen i det ordinære styringsarbeidet i departementet?
- Korleis skal departementet og KS sikre at ein når måla i avtalen?
- Kva for forventningar skal ein stille til partane som skal bidra til å oppnå måla (dvs. også fylkesmennene, andre statlege etatar og kommunane)?
- Korleis skal ein operasjonalisere måla i avtalen, slik at ein kan evaluere han? Korleis skal ein bruke evalueringsresultata?

Etter at regjeringa har gitt tilslutning til at ein ny avtale skal inngåast, kan arbeidet med utforming av avtalen gå i gang. I prosessen med utforming av avtalen må det ansvarlege fagdepartementet leggje opp til prosessar som sikrar ei god involvering av dei departementa avtalen kjem inn under. Forslag om etablering av nye avtalar skal alltid leggjast fram for Kommunal- og moderniseringsdepartementet og Finansdepartementet. Kommunal- og moderniseringsdepartementet må få varsel så tidleg som mogleg, og før det er gitt forpliktande signal til KS om ny avtale.

Det skal elles nemnast at utgreiingsinstruksen også gjeld for arbeidet med samarbeidsavtalar i departementa.

For at avtalane skal verke etter føremålet, er det viktig at ein i arbeidet med å utforme den enkelte avtalen klargjer roller og forventninga til samhandling mellom dei partane avtalen vedkjem. Desse partane er normalt staten ved departementa, KS sentralt og regionalt, kommunar og fylkeskommunar, og fylkesmannen eller andre statlege etatar. Fylkesmannen har ansvar og oppgåver som er knytte til politikkformidling, pådrivararbeid, råd og rettleiing. Det er derfor særskilt viktig at ein avklarar korleis ein bør leggje opp samarbeidet mellom KS regionalt og fylkesmennene, slik at det ikkje utviklar seg parallelle ordningar som skaper uklar og fragmentert ansvarsdeling.

Som hovudregel er det ikkje nødvendig med ei ny regjeringsbehandling av den ferdig utforma samarbeidsavtalen, så lenge avtalen er innanfor dei rammene det er gitt tilslutning til. Dersom avtalen inneheld punkt ein er usamde om, kan det vere nødvendig med ny regjeringsbehandling.

Eventuell vidareføring av eksisterande avtalar

Utgangspunktet er at ein skal avvikle avtalane når dei går ut, men etter særskild grunngiving kan dei førast vidare.

Forslag om vidareføring skal vere særskilt grunngitt med ei vurdering som for nye avtalar, jf. sjekklista ovanfor. I tillegg må vurderinga byggje på ei evaluering av eksisterande/tidlegare avtale. Det er viktig at denne vurderinga blir lagd fram for Kommunal- og moderniseringsdepartementet og dei departementa han kjem inn under, i ein tidleg fase. Vurdering av behovet for å føre vidare ein avtale kan gjerast i samråd med KS. Samtidig er det viktig at denne diskusjonen ikkje legg bindingar på den vidare prosessen og dei vurderingane som skal gjerast i departementa og i regjeringa.

Eit nødvendig sjekkpunkt vil også vere om ein bør sjå relaterte område i samanheng og leggje dei inn i ein felles avtale. Dette kan vere tenleg med tanke på oversikt og eit handterbart tal avtalar. Å slå saman avtalar kan bidra til å betre oversikta i kommunane fordi dei får færre avtalar å halde seg til når ulike tiltak for same tenesta eller området er samla i éin avtale.

6.3 Samla gjennomgang av avtaleporteføljen

Partane i konsultasjonsordninga er einige om at ein ikkje må etablere for mange avtalar, mellom anna fordi desse samla sett vil kunne føre til uheldige bindingar av handlefridommen til partane. Å inngå eit for stort tal avtalar vil også kunne føre til at det blir retta mindre merksemd mot kvar av avtalane, og at kvar enkelt avtale såleis får mindre verknad.

Det er viktig at partane i konsultasjonsordninga etablerer ei felles forståing av kor stort omfanget av bruken av samarbeidsavtalar bør vere på eit gitt tidspunkt. Materialet til konsultasjonsmøta inneheld ei oversikt over eksisterande avtalar. Ved behov kan ein også omtale avtalane. Dette kan for eksempel gjelde der partane vurderer at avtalen bør:

- vidareførast
- reforhandlast, dvs. at det framleis skal vere ein avtale på eit område, men at det skal gjerast vesentlege endringar i avtalen
- seiast opp

Det kan også vere at ein ønskjer å inngå avtalar på nye område.

Partane er einige om at bruken av samarbeidsavtalar skal vere reservert til område som partane har felles interesse av å prioritere. Først og fremst vil dette vere dei store velferdsområda og område der det er planlagt eller sett i gang større, nasjonale satsingar og reformer. Avtalar kan også vere eit aktuelt verkemiddel for å betre samhandlinga på tvers av forvaltningsnivåa der tradisjonelle, sterke styringsverkemiddel ikkje er eigna til å løyse utfordringane. Ein kan også inngå avtalar på mindre områder, så lenge partane er einige om at det er rom for dette innanfor det samla opplegget for samarbeidsavtalar.

6.4 Nærare om utforminga av samarbeidsavtalane

Partane i konsultasjonsordninga er einige om retningslinjer for ordninga med og utforminga av nye samarbeidsavtalar. Nedanfor kjem det nærare opplysningar om

- avtalepartane
- avtalelengda
- konkretisering av mål og ansvarsforhold i avtalane
- evaluering av avtalane
- ressurstilgang og eventuelle økonomiske rammer som er knytte til avtalane

Det er utarbeidd ein mal for samarbeidsavtale til hjelp når ein skal utarbeide nye avtalar (sjå vedlegg). Malen er meint å vere eit hjelpemiddel og ei hugseliste, og det er ikkje meininga at ein må følgje han i detalj. Dersom ein legg opp til vesentlege avvik frå malen, bør ein avklare dette med Kommunal- og moderniseringsdepartementet.

Avtalepartane

Alle avtaler skal inngåast mellom dei øvste politiske leiarane for partane i avtalane. For staten bør avtalen signerast av statsråden i det eller dei departementa som inngår ein avtale med KS.

Dersom avtalen blir inngått mellom fleire departement og KS, skal det gå fram kva for departement som er ansvarleg for å koordinere oppfølginga av avtalen på statleg side. Normalt er det leiaren av KS som signerer avtalen på vegner av KS.

Avtalelengda

Det er viktig at innhaldet i samarbeidsavtalane samsvarer med dei felles prioriteringane til partane. Dette tilseier at både staten og KS har eit behov for fridom til å kunne seie opp eller reforhandle avtalar som ikkje samsvarer med dei rådande prioriteringane.

Samtidig er det viktig at partane på administrativt nivå kan planleggje oppfølginga av avtalene i eit tidsperspektiv av ei viss lengd. I valet av lengd må ein derfor vege behovet for fridom til prioritering opp mot omsynet til føreseieleg oppfølging av avtalane. Felles for alle avtalar er at det må vere høve til å seie opp avtalen dersom denne ikkje stemmer overeins med dei rådande politiske prioriteringane.

Som hovudregel bør avtalelengda ikkje gå ut over den noverande stortingsperioden. Ein må likevel ta omsyn til eventuelle behov for at avtalen bør vere spesielt føreseieleg og langsiktig.

Konkretisering av mål og ansvarsforhold i avtalane

Det er ikkje vurdert som tenleg å fastsetje rigide retningslinjer for korleis ein skal konkretisere mål, ansvarsforhold osv. i avtalane. Ein bør likevel arbeide for at både måla med avtalane og kva for forpliktingar som følgjer av dei, er så tydeleg som mogleg.

Det at ein inngår samarbeidsavtalar, endrar ikkje forvaltningsoppgåvene til styresmaktene verken på sentralt, regionalt eller lokalt nivå. Det er viktig at partane er særleg merksame på kva roller og oppgåver aktørane i samarbeidet skal ha, når dei inngår nye avtalar, slik at ein ikkje skaper uklare grenser når det gjeld ansvar for oppgåver og arbeidsmåtar.

Samarbeidsavtalar skal utgjere eit alternativ til bruk av andre og sterkare styringsverkemiddel. Ein må derfor ikkje leggje opp til bruk av øyremerkte tilskot eller andre sterke verkemiddel i avtalane.

Evaluering av avtalane

Det er viktig at det heile tida eksisterer eit felles medvit rundt korleis samarbeidsavtalane fungerer, og særlig i kva grad dei bidreg til å realisere dei felles prioriteringane partane har. Det bør derfor alltid gå fram av avtalane at dei skal evaluerast. Evaluering av samarbeidsavtalar bør vere tema i dei bilaterale konsultasjonsmøta. Der det er fleire enn eitt departement involvert, bør avtalepartane bli einige om kva møte som er det mest tenlege for evalueringa. Evalueringa bør innehalde:

- status for dei faktiske utfordringane avtalen skal møte
- status for gjennomføring av avtalen (kjentgjerung, oppfølging av tiltak, samhandling)
- rapportering om evalueringsopplegg og målbare indikatorar (som bør vere kopla til målet/-a i avtalen)
- rapportering om læringseffektar

Ressurstilgang og eventuelle økonomiske rammer som er knytte til avtalane

Det kan i nokre tilfelle vere aktuelt å omtale økonomisk kompensasjon eller annan ressurstilgang i samband med administrativ oppfølging av avtalane. Det bør også gå fram kva ein eventuell økonomisk kompensasjon er knytt til.

Sidan statsbudsjettet blir vedteke for eitt år om gongen, vil staten i dei samanhengane der økonomisk kompensasjon eller liknande er ein del av avtalen, måtte ta atterhald om at Stortinget løyver midlane. Dette bør komme fram i avtalane. Det skal likevel understrekast ein ikkje bør etablere ein praksis der det alltid er knytt økonomisk kompensasjon til avtalane.

Vedlegg: Mal for samarbeidsavtale

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

1. Føremålet med avtalen

- Det skal gå tydeleg fram kva som er bakgrunnen og måla for samarbeidsavtalen.
- Det skal vere tydeleg om samarbeidsavtalen bidreg til at eksisterande regelverk fell bort, eller om han bidreg til å hindre at sterkare økonomiske eller juridiske bindingar blir innførte.

2. Pliktene til avtalepartane

- Pliktene til partane. Ein kan dele punktet inn i underpunkt:
 - felles plikter for partane
 - plikter for KS
 - plikter for staten

3. Andre som avtalen vedkjem, og forventningar til medverknad

- Det skal komme tydeleg fram kven som er forventa å bidra for å nå måla for samarbeidsavtalen, og kva for kontaktpunkt / krav til samhandling det skal vere mellom dei ulike aktørane. Dersom avtalen gjeld ansvarsområde som ligg til fylkesmannen, skal dette gå særskilt fram av avtalen.
- Det skal også komme fram her kva for forventningar ein stiller til andre enn partane i avtalen.

4. Forankring av avtalen – informasjonsstrategi

- Det skal avklarast korleis ein skal gjere avtalen kjend og forankra hos aktørane som skal bidra til å nå måla for samarbeidsavtalen.

5. Økonomi

- Dersom det er knytt ekstraordinær ressurstilgang eller økonomiske rammer til avtalen, skal dette gå fram av avtalen.
- Det skal også gå fram kva ein eventuell økonomisk kompensasjon er knytt til.
- I dei samanhengane der økonomisk kompensasjon eller liknande er ein del av avtalen, må ein ta atterhald om at Stortinget løyver midlane.

6. Evaluering

- Det skal gå fram korleis ein skal evaluere avtalen og elementa i han. Evaluering av samarbeidsavtalar bør vere tema i dei bilaterale konsultasjonsmøta.

7. Avtalelengd og oppseiing

- Det må gå klart fram kva tidspunkt avtalen gjeld frå, og kor lenge han gjeld.
- Avtalelengda bør som hovudregel ikkje gå ut over den noverande stortingsperioden.
- Dersom det skal vere ei viss oppseiingstid, må dette gå fram her.

8. Underskrifter

- *Avtalen skal signerast av leiaren av KS og statsrådene han kjem inn under. Dersom avtalen kjem inn under ansvarsområda til fleire departement, skal alle statsrådene han kjem inn under, signere. KS skal kunne halde seg til eitt departement, og det skal derfor gå fram av avtalen kva for departement som skal koordinere oppfølginga av avtalen.*