

KONSULTASJONER MELLOM STATEN OG KOMMUNESEKTOREN**MATERIALE FRA
2. KONSULTASJONSMØTE
29. april 2008**

1. KONSULTASJONSMØTET	2
2. KOMMUNESEKTORENS OPPGAVER OG TJENESTEPRODUKSJON	3
2.1 HELSE- OG OMSORGSDEPARTEMENTET	3
2.2 KUNNSKAPSDEPARTEMENTET	6
2.3 ARBEIDS- OG INKLUDERINGSDEPARTEMENTET	11
2.4 BARNE- OG LIKESTILLINGSDEPARTEMENTET	15
2.5 KOMMUNAL- OG REGIONALDEPARTEMENTET	16
2.6 MILJØVERNDEPARTEMENTET	18
3. KOSTNADSBEREGNINGER - AKTUELLE REFORMER.....	22
3.1 KOMMUNAL- OG REGIONALDEPARTEMENTET	22
3.2 KUNNSKAPSDEPARTEMENTET.....	22
3.3 MILJØVERNDEPARTEMENTET	23
4. VURDERING BILATERALE AVTALER – SAMMENDRAG AV RAPPORT FRA ARBEIDSGRUPPE.....	24
4.1 OMFANG AVTALER PER 2008	24
4.2 ARBEIDSGRUPPENS VURDERINGER	24
4.3 FORSLAG TIL TILTAK	25
5. ORIENTERINGSSAKER	28
5.1 HELSE- OG OMSORGSDEPARTEMENTET	28
5.2 KUNNSKAPSDEPARTEMENTET.....	29
5.3 ARBEIDS- OG INKLUDERINGSDEPARTEMENTET	30
5.4 JUSTIS- OG POLITIDEPARTEMENTET	32
5.5 KOMMUNAL- OG REGIONALDEPARTEMENTET	33
5.6 FINANSDEPARTEMENTET	34
5.7 KULTUR- OG KIRKEDEPARTEMENTET	34

Vedlegg:

- a) Oversikt over kostnadsberegningssaker
- b) Rapport arbeidsgruppe bilaterale avtaler
- c) Oversikt over løpende saker konsultasjonsåret 2008

1. Konsultasjonsmøtet

Hovedtema for det 2. konsultasjonsmøtet er reformer og utbygging av tjenestetilbudet, primært enkeltsaker fra departementene som fremmes i revidert nasjonalbudsjett 2008 (RNB) og omtales i kommuneproposisjonen for 2009.

Enkeltsaker som det er lagt opp til å drøfte på møtet, er sortert etter ansvarlig fagdepartement og er omtalt i kapittel 2 i materialet. I tillegg legges det opp til å drøfte følgende:

1) Fra og med konsultasjonsåret 2007, er det innført nye rutiner for involvering av KS i kostnadsberegninger av statlig initierte reformer i kommunesektoren. Det 2. konsultasjonsmøtet er det andre av fire oppmeldingstidspunkt for aktuelle kostnadsberegningssaker i 2008. I kapittel 3 omtales nye saker der det er aktuelt å innlede et samarbeid. En oversikt over pågående og avsluttede kostnadsberegningssamarbeid gis i vedlegg a.

2) Det ble nedsatt en arbeidsgruppe på det tredje konsultasjonsmøtet i 2007 som har gjort en vurdering av bilaterale avtaler. Arbeidsgruppens rapport "*Bilaterale avtalers funksjon og muligheter i styringsdialogen mellom staten og kommunesektoren*" avgis til det 2. konsultasjonsmøtet. Et sammendrag av rapporten inkl. arbeidsgruppens forslag til tiltak, er gitt i kapittel 4. Hele rapporten ligger som vedlegg b.

Saker som er av orienterende karakter, er omtalt i kapittel 5.

2. Kommunesektorens oppgaver og tjenesteproduksjon

2.1 Helse- og omsorgsdepartementet

Omsorgsplan 2015 herunder:

Personellvekst - 10 000 nye årsverk

Regjeringen har mål om å øke bemanningen i de kommunale omsorgstjenestene ut fra nivået i 2004 med 10 000 nye årsverk innen utgangen av 2009. Nye tall fra Statistisk sentralbyrå for perioden 2004-2007 viser at personellinnsatsen er økt med om lag 7 800 årsverk. For 2005 viser reviderte tall fra Statisk sentralbyrå at antall årsverk ble redusert med om lag 1500 årsverk eller 1,5 prosent. Styrket kommuneøkonomi og kommunal prioritering av omsorgstjenesten har etter dette gitt en betydelig årsverksvekst i 2006 og 2007, til sammen om lag 9.400 årsverk. Det er usikkerhet om tallene, og den reelle veksten kan ligge noe lavere.

Et stort innslag av små stillinger, mange vikarer og timearbeidere i omsorgstjenesten gjør det krevende for Statistisk sentralbyrå å benytte registertall. SSB har nå endret sitt produksjonsopplegg og vurderer at datakvaliteten er styrket. Den samlede årsverksveksten fra 2004 til 2007 innebærer at det gjenstår 2 200 årsverk for å nå målsettingen om 10 000 årsverk innen 2009. Rapportering fra landets fylkesmenn til Sosial- og helsedirektoratet viser at kommunene planlegger med en vekst på om lag 2 100 nye årsverk for 2008.

KS anslår foreløpig veksten i årsverk fra 2006-2007 til å være i intervallet 2 500 – 3 200, basert på gjennomgang av foreløpige tall fra KS' PAI-register og KOSTRA.

De nye årsverkene dekkes i følge Statistisk sentralbyrå i stor grad av fagpersonell med helse- og sosialutdanning, og andelen personell uten slik utdanning reduseres. Samtidig viser tallene at en betydelig andel av årsverksveksten skyldes at færre går deltid og flere heltid i sykehjem og hjemmetjenester.

Investeringsstilskudd – 12 000 nye omsorgsplasser

Et nytt investeringsstilskudd til sykehjem og omsorgsboliger er innført fra 2008. Det nye tilskuddet skal stimulere kommunene til å fornye og øke tilbudet av omsorgsplasser i sykehjem og omsorgsboliger for personer med behov for heldøgns helse- og omsorgstjenester. Det er i statsbudsjettet for 2008 lagt til grunn en målsetning om at det skal gis tilskudd til 12 000 omsorgsplasser i perioden 2008-2015. For 2008 er det gitt tilsagnsramme på 500 millioner kroner, tilsvarende 1000 enheter.

Tilskuddet avløser de ekstraordinære tilskuddene som ble benyttet i arbeidet med handlingsplan for eldreomsorgen og opptrappingsplan for psykisk helse, og gir en samordnet ordning som er uavhengig av beboernes alder, diagnose eller funksjonshemming. Tilskuddet er ment å gi kommunene bedre forutsigbarhet som grunnlag for langsiktig planlegging og utbygging av omsorgssektoren for å møte framtidens omsorgsutfordringer. Tilskuddet skal også kunne gis til bygging av palliative sykehjemsenheter, og det forutsettes at de nye omsorgsplassene er

tilrettelagt for mennesker med demens og kognitiv svikt. Det legges videre til grunn at utbyggingen ivaretar kvalitetsforskriftens krav om enerom til alle som ønsker det.

Det er Husbanken i samarbeid med fylkesmennene som foretar tildeling av tilsagn ut fra prioriteringer som tidligere er omtalt i statsbudsjettet. Årets vedtatte ramme for tilsagn er fordelt mellom husbankregionene.

KS merknad:

Investering i flere omsorgsboliger må følges opp med økte driftsmidler. Det er videre dokumentert bedre resultater av behandling på forsterkede sykehjem (intermediære avdelinger) enn tilsvarende behandling/pleie på sykehus. Dersom kommunene skal bygge ut forsterkede sykehjemsenheter, krever dette økt bemanning, kompetanse og ressurser.

KS-merknad slutt

Forsterket legebemanning ved sykehjemmene

Det er bred enighet om at innsatsen i legeårsværk i sykehjem er for lav. For å legge til rette for en nasjonal standard for legetjeneste i sykehjem, har Helse- og omsorgsdepartementet foreløpig anslått at det er behov for å øke innsatsen av legeårsværk med minst 50 prosent i perioden 2005 til 2010. Økningen i antall legeårsværk skal finansieres innenfor veksten i kommunenes frie inntekter som en del av regjeringens målsetting om 10 000 nye årsværk i omsorgstjenesten.

Fra 2006 til 2007 økte legedekningen fra 7,0 til 7,7 årsværk per 1000 plasser i institusjon, ifølge foreløpige KOSTRA-tall.

I et rundskriv til kommunene er det gitt kriterier for fastsettelse av lokal norm med presisering av de krav som følger av kvalitetsforskriften og internkontrollforskriften. Kommunene har i løpet av 2007 foretatt en lokal normering av legetjenesten i sykehjem. Fylkesmennene har oppsummert kommunenes behov og avgitt sin rapport til Helsedirektoratet. Helsedirektoratet skal innen 15. juni 2008 utarbeide en samlet vurdering og oppsummering av kommunenes arbeid med lokal normering av legetjenesten i sykehjem. Det nasjonale behovsanslaget vil bli drøftet i konsultasjonene med KS høsten 2008.

Opptappingsplan psykisk helse

Stortinget har vedtatt at Opptappingsplanen for psykisk helse avsluttes etter 2008, jf Innst. S. nr 11 (2007-2008). Dette innebærer at øremerkede tilskudd til drift av kommunenes psykiske helsearbeid i hovedsak skal innlemmes i kommunenes rammetilskudd fra 2009. Helse- og omsorgsdepartementet vil komme tilbake til dette i kommuneproposisjonen for 2009.

Status etter ti år med Opptappingsplanen er at tjenestene i kommunal sektor i 2008 i hovedsak har oppfylt de statlige måltallene i planen. Kommunene har i denne perioden opprettet drøyt 4 500 nye årsværk, og i løpet av 2009 vil 3 300 boliger være tatt i bruk til denne gruppen. Det er grunn til å trekke den konklusjon at kommunene har oppfylt planens kvantitative intensjoner, og at feltet i stor grad har fått en styrking.

Selv om opptrappingsplanen for psykisk helse har oppfylt måltallene er det fortsatt store utfordringer før mennesker med psykiske lidelser får et tilfredsstillende tilbud. Organisering av lavterskeltiltak, styrking av kompetansemangfoldet, for eksempel i form av bedre tilgang på psykologer, og bedre samhandling og samarbeid både innad i kommunen og mellom første- og andrelinjetjenesten må prioriteres.

Opptrappingsplanen for psykisk helse har vært en kraft i å utløse kommunalt engasjement for en lenge glemt gruppe i samfunnet. En viktig forutsetning for å lykkes er at de kommunale tiltakene holder tritt med omleggingen i helseforetakene. Antall behandlingsplasser i spesialisthelsetjenesten (DPS+sykehus) økte med ca 220 plasser fra 1998 til 2006, og antall personer som får behandling anslås til å være fordoblet. Antall plasser i psykiatriske sykehjem har imidlertid blitt redusert med ca 1150 i samme periode. Disse representerte i all hovedsak et botilbud, som i den opprinnelige proposisjonen (St.prp. 63 1197-98) ikke var forutsatt nedlagt i opptrappingsperioden. I statsbudsjettet for 2003, 2004 og 2005 ble det imidlertid åpnet for å nedlegge eksisterende døgntilbud, forutsatt at alternative tilbud var etablert i regi av kommune eller helseforetak. For delvis å kompensere for den raske nedbyggingen av sykehjemmene ble det vedtatt en omfordeling av driftsmidler mellom kommunene og spesialisthelsetjenesten. Kommunene mottar derfor en større andel av driftsmidlene enn forutsatt i Opptrappingsplanen. I 2008 mottar kommunene vel 260 mill. kroner mer enn spesialisthelsetjenesten til driftsformål.

KS merknad:

KS mener at den sterke nedbyggingen av døgnplasser knyttet til psykiatri i spesialisthelsetjenesten ikke er kompensert med tilstrekkelig oppbygging av økonomi og kompetanse i kommunene. Tall fra SINTEF viser at det totale antall døgnplasser for voksne i spesialisthelsetjenesten er redusert med nesten 1000 døgnplasser (16%) fra 1998-2006. Målet var å beholde antallet døgnplasser, men å foreta en omstrukturering innen tjenesten. I 2008 mottar kommunene 66 mill. kr. mer enn forutsatt gjennom opptrappingsplanen. Dette er ikke tilstrekkelig for å dekke opp for økte oppgaver ut over opptrappingsplanen. Ulike kartlegginger viser at det er behov for ca. 3000 flere boliger og 1800 flere årsverk enn forutsatt i opptrappingsplanen.

KS-merknad slutt

For barn og unge var målet å øke antallet døgnplasser med rundt 200 plasser, til 500. I 2004 var plantallet fra helseforetakene justert ned til 400 plasser, men antall plasser i dag er 335. Disse endringene forteller om en langt kraftigere omstrukturering enn forutsatt i planen. Det er da også beregnet at det trengs ytterligere 2800 flere boliger i kommunene med et beregnet tjenestebehov på ca 1800 årsverk. Regjeringen har vedtatt et nytt investeringstilskudd for pleie- og omsorgstjenestene fra og med 2008, og dette - sammen med andre tilskuddsordninger i Husbanken, for eksempel boligtilskuddsordningen – vil kunne nyttes til å bygge flere boliger til denne gruppen.

Mange kommuner opplever at det er kapasitetsproblemer i spesialisthelsetjenesten. Kommunene har likevel ansvaret for å gi helhetlige – og forsvarlige – tjenester til innbyggerne, og må bære kostnadene når det er mangel på tilbud i spesialisttjenestene.

KS har gjennom SINTEF Helse i 2007 undersøkt hvilke brukere kommunen opplever som ressurskrevende. Studien viser at brukernes vansker i dagliglivet er den viktigste faktoren for om de oppleves ressurskrevende, og tjenestenes hovedutfordringer ligger i å yte tilstrekkelig hjelp i hverdagen, noe som krever penger og personell. Kommuner melder også om personer som oppleves særs krevende faglig og ressursmessig. Dette gjelder barn og voksne med psykiske lidelser og utagerende og voldelig atferd.

Distriktpsikiatriske sentere (DPS) er allmennpsykiatriske tjenester og skal ha blikket vendt mot kommunene. De utgjør et desentralisert faglig og fleksibelt tilbud til kommunens innbyggere. I opptrappingsperioden er det bygd 464 DPS-plasser, men samtidig nedlagt hele 1157 sykehjemsplasser. KS ser det som vesentlig at DPSene bygges ut og innehar fagfolk og kompetanse som kommunene trenger for å ivareta sitt førstelinje ansvar.

Samhandling 1. -2. linjetjenesten er et viktig virkemiddel for å få sammenhengende tjenester til psykisk syke. En forutsetning for at mennesker med psykiske lidelser kan leve og bo i nærmiljøet, er at mer spesialiserte tjenester er lett tilgjengelige når de trengs. Det er viktig å sikre helhetlige pasientforløp mellom alle nivå i helsetjenesten. Dette gjelder særlig for kronisk syke, pasienter med sammensatte lidelser og den voksende gruppen eldre. Regjeringen legger derfor stor vekt på å etablere ordninger for å styrke samhandlingen mellom kommunene og spesialisthelsetjenesten.

Det ble i juni i 2007 inngått en nasjonal rammeavtale mellom Helse- og omsorgsdepartementet og KS. Formålet med avtalen er todelt: Den skal understøtte inngåelse av lokale avtaler. Videre skal avtalen bidra til systematisk oppfølging av samhandling på nasjonalt nivå. Det er viktig at kommunene og helseforetakene er likeverdige parter i det pågående arbeidet med å inngå lokale avtaler og eventuelle andre samhandlingstiltak. Hovedtyngden av arbeidet for bedret samhandling må skje i tjenesten, og arbeidet må forankres i alle nivå i kommunene, og i helseforetakene. Den nasjonale rammeavtalen skal understøtte dette og skal legge til rette for et systematisk arbeid med rammebetingelsene for samhandling.

Selv om opptrappingsplanen avsluttes inneværende år, vil fokuset på tjenester til mennesker med psykiske lidelser være høyt fremover både i spesialisthelsetjenesten og i kommunene. Helse- og omsorgsdepartementet vil fremover ha et særskilt fokus på lavterskeltiltak for alle grupper med psykiske lidelser i kommunene, tjenester til mennesker med langvarige og sammensatte behov og ikke minst samhandling mellom 1.-og 2. linjetjenesten. Departementet og KS må i felleskap arbeide for å sikre gode tjenester til denne gruppen.

2.2 Kunnskapsdepartementet

Om læremidler i videregående opplæring

Kunnskapsdepartementet har satt i verk flere tiltak frem mot skolestart høsten 2008 for å kontrollere at elevene i videregående opplæring får bøkene sine til rett tid.

Fylkeskommunene og Utdanningsdirektoratet skal rapportere til

Kunnskapsdepartementet to ganger våren 2008 om framdriften når det gjelder innkjøp av lærebøker til videregående opplæring, med spesiell vekt på å melde fra om

situasjonen for læremidler til Vg3. Fylkeskommunene skal denne våren melde fra om hvordan de vil sikre at læremidlene kommer i tide, og Utdanningsdirektoratet skal ha kontakt med de største leverandørene for å kontrollere at de største leverandørene av lærebøker er i rute med sine leveranser.

Etter skolestart skal fylkeskommunene rapportere til Utdanningsdirektoratet om status. Dersom det mangler læremidler, skal fylkeskommunene gjøre greie for årsakene til dette. Fylkeskommunene skal her også rapportere om det kun er kjøpt inn læremidler som foreligger på bokmål og på nynorsk. Informasjon fra rapportene vil bli publisert på Utdanningsdirektoratets hjemmesider.

Kunnskapsministeren og kommunal- og regionalministeren har videre i et felles brev av 4. februar 2008 invitert KS til et samarbeid for å sikre at fylkeskommunene får nødvendig veiledning og støtte i innkjøpsprosessene. I brevet vises det også til at det er et problem at elever, lærere og foreldre i grunnskolen hver høst ikke tidsnok får bestilte lærebøker i grunnskolen på nynorsk og det ønskes derfor et samarbeid med KS om veiledning for å sikre at grunnskoleelevene får lærebøker i tide.

KS-merknad:

Fullfinansiering av barnehagereformen relatert til foreløpige KOSTRA-tall mars 2008

I barnehageforliket på Stortinget juni 2003 (avtale mellom Ap, Sv, Sp, FrP og regjeringspartiene; Høyre, KrF og Venstre) står det:

”Det forutsettes at kommunesektorens nominelle bidrag til barnehager ikke reduseres i forhold til i dag. Økningen kommer gjennom det statlige tilskuddet. Kommunesektorens relative andel vil med dette reduseres.” (Innst. S. nr. 250 (2002-2003))

For årene 2004-2006 var barnehagereformen fullfinansiert fra statens side. Foreløpige KOSTRA-tall for 2007 viser imidlertid at barnehagereformen ikke lenger er fullfinansiert etter definisjonen i barnehageforliket. Ifølge dette tallmaterialet har kommunenes netto driftsutgifter til barnehager økt med nesten 22 % (tilsvarende 700 mill. kroner) sammenliknet med 2003. Økningen kan i all hovedsak tilskrives endringen som skjedde fra 2006 til 2007. KS legger til grunn at ”nominelle bidrag” må bety nettopp dette, og ikke et tillegg gjennom tilføring av midler fra prisjustering av de frie inntektene.

Kommunal egenfinansiering av barnehager 2003-2007*

	2003	2004	2005	2006	2007
Netto driftsutgifter til barnehager korrigert for mva-kompensasjon	3 193 900	3 106 800	3 196 800	3 279 800	3 888 300
Endring ift. foregående år		-87 100	90 000	83 000	608 500
Endring fra 2003		-87 100	2 900	85 900	694 400
Pst.vis endring fra 2003		-2,7 %	0,1 %	2,7 %	21,7 %

* Foreløpige KOSTRA-tall for 2007 for 385 kommuner. Tallene er ekskl. kommuner som var med i rammefinansieringsforsøket i 2003, og kommuner som ikke har levert KOSTRA-tall for 2007.

Bakgrunnen for den sterke økningen i kommunenes egenfinansiering av barnehager kan i hovedsak tilskrives:

Kutt i skjønnstilskudd

Det er i perioden 2004-2007 kuttet i skjønnstilskuddene til de kommunene som har hatt redusert egenbetaling, mens det ikke er gitt tilsvarende økte tilskudd til de kommunene som har hatt sterk vekst i egenfinansieringen. Det er m.a.o. en klar asymmetri i statens håndtering som bidrar til en statlig underfinansiering av barnehagereformen.

Økte driftskostnader pr. barnehageplass

Kommunene bygger i økende grad barnehager som foreldrene ønsker for sine barn. Enklere og billigere løsninger – som korttids- og familiebarnehager – reduseres. I en situasjon med full dekning (som det nå er i mange kommuner) vil det i perioder være barnehager med ledige plasser, noe som også øker gjennomsnittskostnadene.

Høyere kostnader til lokaler

Sterkt økende byggekostnader og knapphet på egnede arealer gir økte kostnader. KS har over flere år pekt på at investeringstilskuddet til barnehager ikke er blitt pris- og kostnadsjustert siden det ble innført i 2003. Når dette ikke har skjedd innebærer det gradvis betydelige merkostnader for kommunene.

Konklusjon

KS ber regjeringen øke bevilgningen til barnehageformål med 700 millioner kroner i forbindelse med revidert nasjonalbudsjett, slik at Stortingets forutsetninger om statlig dekning av merkostnadene knyttet til reformen blir oppfylt.

Det er av svært stor betydning for tilliten mellom stat og kommunesektor, at staten lever opp til sine forpliktelser knyttet til reformen. Dersom man ikke sikrer dette fra statens side, innebærer det i praksis at kommunene - i strid med forutsetningene - må finansiere barnehagereformen ved å overføre midler fra andre tjenestoområder, som skole og helse- og omsorg. Ikke minst av hensyn til gjennomføring av siste del av utbyggingen til full barnehagedekning, er det viktig å unngå dette.

Trekk av skjønnsmidler fra 54 kommuner våren 2007

Når det gjelder uttrekket av skjønnsmidler våren 2008, mener KS at dette er gjort på en uryddig måte. KS har i brev til Kunnskapsdepartementet av 4. april 2008 pekt på

dette og vært særlig opptatt av at departementet har gått ut og omtalt ”misbruk” av skjønnsmidler i en rekke kommuner, uten at det samtidig med pressemeldingen forelå dokumentasjon for dette. Vi vil også peke på at departementets pressemelding lett kunne gi inntrykk av at de 60 kommunene som var valgt ut, representerte et tilfeldig utvalg – noe som ikke var tilfelle.

Etter at beslutningen om trekk av skjønnsmidler fra de aktuelle kommunene ble gjort kjent, har det vist seg at trekket er blitt gjennomført på et uriktig grunnlag i forhold til enkelte kommuner. Foreløpig er det avklart at Engerdal kommune i Hedmark og Lindås kommune i Hordaland har blitt urettmessig uthengt i denne saken. Disse to kommunene har nå fått omgjort beslutningen om trekk av skjønnsmidler pga. feil i saksbehandlingen.

KS har fått henvendelser fra en rekke av de kommunene som var med i kontrollen av skjønnsmiddelbruk, og som betviler at uttrekket er berettiget. KS har tatt initiativ for å sikre at ikke også andre kommuner uberettiget får avkortet sine skjønnsmidler – først og fremst ved en undersøkelse i alle kommuner som har fått trekk i skjønnsmidlene for 2006.

Konklusjon

KS ber om at det foretas en felles gjennomgang mellom KS og KD og de aktuelle kommunene, av sakene til de kommunene der det kan reises tvil vedrørende behandling/avgjørelse angående trekk av skjønnsmidler.

KS-merknad slutt

Merknad Kunnskapsdepartementet:

KD registrerer at foreløpige KOSTRA-tall for 2007 viser at kommunene har økt bruken av frie midler til drift av barnehager med 700 mill. kroner siden 2003. Fra 2006 til 2007 har økningen vært på 600 mill. kroner. Departementet vil vise til at staten har fulgt opp barnehageløftet med store bevilgninger siden 2003. Fra 2003 til 2008 gikk bevilgningene på barnehageområdet opp fra i underkant av 8 mrd. kroner til over 21 mrd. kroner. Kommunenes relative andel av barnehagefinansieringen har dermed blitt redusert betydelig siden 2003, i tråd med sitatet som KS refererer til fra Barnehageforliket.

Departementet ser det som svært positivt at mange kommuner prioriterer barnehagesektoren. Enkelte kommuner bruker også mer midler på dette formålet enn i 2003. Dette er ikke i strid med intensjonen i barnehageforliket. Barnehageforliket forutsatte at kommunenes samlede ressursinnsats ikke skulle reduseres i forhold til det nominelle nivået i 2003 og at økt offentlig finansiering skulle komme gjennom økning i de statlige tilskuddene.

Et viktig hensyn ved utformingen av retningslinjene for skjønnsmiddelordningen var at det ikke skulle gis insentiv til kostnadsøkning i sektoren. Ordningen er derfor utformet som en kompensasjonsordning og ikke en refusjonsordning. For nye barnehageplasser etablert etter 2003 er kommunene kompensert ut fra et gjennomsnittlig beregnet merbehov. Det betyr at kommunenes merutgifter knyttet til ren aktivitetsvekst er finansiert totalt sett, men at den enkelte kommune kan komme

noe ulikt ut avhengig av kostnadsnivå. Staten har også kompensert kommunene for merutgiftene ved innføring av og reduksjon i maksimalprisen og kommunal plikt til økonomisk likeverdig behandling av alle godkjente barnehager.

Ifølge KOSTRA brukte kommunene i 2003 om lag 3,2 mrd. kroner på barnehageformål gjennom sine frie inntekter. Beløpet var nærmere 3,9 mrd. kroner i 2007. Kommunenes frie inntekter prisjusteres hvert år med en faktor som er beregnet for kommunesektoren (den kommunale deflatoren). Departementet mener at den kompensasjonen kommunene har fått gjennom prisjustering av de frie inntektene siden 2003 også bør komme barnehagefeltet til gode. Etter departementets oppfatning legger ikke barnehageforliket opp til at prisjusteringen av kommunenes bidrag til barnehagesektoren skal omdisponeres til andre formål.

Statlige tilskudd og kommunale midler til drift av barnehager justeres årlig for forventet pris- og kostnadsvekst i kommunesektoren. I en sektor i størrelsesorden 25 mrd. kroner vil avvik fra den forventede faktoren gi store utslag. Høyere kostnadsvekst enn forventet i 2007 kan bidra til å forklare økningen i kommunenes egenfinansiering. Økt lønn for førskolelærere kan for eksempel være en av årsakene til at kostnadsveksten har vært høyere enn forventet.

Skjønnsmidler for nye plasser tildeles ut fra nasjonale gjennomsnittssatser som er basert på siste tilgjengelige kostnadstall. På sikt vil disse satsene fange opp endringer i kostnadsbildet generelt. Videre er det slik at tilskuddsposter på statsbudsjettet som går til kommunene, bevilges med forventet pris- og kostnadsvekst i kommunesektoren. Dersom reell pris- og kostnadsvekst viser seg å være ulik den forventede, justeres ikke dette i etterkant. Dette gjelder for alle sektorer, ikke bare barnehagesektoren.

Konklusjon

Kunnskapsdepartementet anser at kommunene samlet sett har blitt kompensert for merutgiftene de har hatt som følge av innføringen av maksimalpris og plikt til økonomisk likeverdig behandling av offentlige og private barnehager. Videre er det gitt kompensasjon for merutgifter ved drift av nye barnehageplasser basert på de siste tilgjengelige kostnadstallene, justert for forventet pris- og kostnadsvekst i kommunesektoren. Kommunene har i tillegg blitt kompensert gjennom årlige prisjusteringer av rammetilskuddet.

Trekk i skjønnsmidler våren 2007

Kunnskapsdepartementet gjennomførte rundt årsskiftet en stikkprøvekontroll i 60 kommuner for å se om kommunene hadde oppfylt vilkårene for tildeling av skjønnsmidler i 2006. De 60 kommunene ble valgt ut på bakgrunn av funn i KOSTRA-tallene som indikerte at midlene var benyttet til andre formål enn barnehagedrift. Dette framgikk også av pressemeldingen som ble sendt ut i forbindelse med trekket i skjønnsmidlene. Kontrollen viste at 53 av 60 kommuner hadde brukt totalt 87 mill. i skjønnsmidler til andre formål enn drift av barnehager. På bakgrunn av kontrollen ble det ved første tildeling av skjønnsmidler i 2008 foretatt et trekk på totalt 43,5 mill. kroner (50 prosent av det som var brukt ureglementert) for disse 53 kommunene.

Departementet har som det blir påpekt av KS, omgjort eller korrigert trekket i skjønnsmidlene for to kommuner pga. feil i tallgrunnlaget. Omgjøringen ble foretatt før utbetaling av skjønnsmidler, slik at disse kommunene har vært holdt helt skadesløse av feilen. Enkelte kommuner har reagert fordi de i ettertid har korrigert feilbruk i 2006 uten at dette er tatt hensyn til ved fastsettelsen av reaksjonsnivået. Andre kommuner har klaget på at forutsetningen om at kommunene må videreføre bruken av frie midler på 2003-nivå, er urimelig.

Kunnskapsdepartementet vil vise til at KS fikk kopi av brevene som ble sendt kommunene 26. november 2007 om kontroll av skjønnsmidler for 2006. Av departementets brev framgikk det bl.a. at ev. endringer i tildelingen av skjønnsmidler som følge av kontrollen, ville bli håndtert i forbindelse med første tildeling av skjønnsmidler i 2008. Departementet har imidlertid merket seg at KS er misfornøyd med den informasjonen som har vært gitt, og ved neste kontroll av skjønnsmidler vil det bli lagt vekt på å informere KS og berørte kommuner bedre i forkant. Departementet ønsker også å ha en dialog med KS om kontrolloplegget før kontrollen av skjønnsmidler tildelt i 2007 igangsettes.

Konklusjon

Kunnskapsdepartementet vil imøtekomme anmodningen fra KS og foreslår at KS og Kunnskapsdepartementet foretar en felles gjennomgang av sakene til de kommunene som har klaget på at de har blitt trukket i skjønnsmidler. Det foreslås også at KS og Kunnskapsdepartementet i fellesskap gjennomgår opplegget for neste kontroll, dvs. kontroll av skjønnsmidler tildelt i 2007.

Merknader Kunnskapsdepartementet slutt

2.3 Arbeids- og inkluderingsdepartementet

Rapport om vertskommunenes utgifter til asylmottak

Rapporten om vertskommuners utgifter som ble utført av Beregningsutvalget, på bestilling fra UDI og levert i mars 2008, viser at kommunene i gjennomsnitt ikke fullt ut får kompensert sine merutgifter til asylmottak.. Dette er i tråd med innspill KS har fått fra mange kommuner, om store utgifter som ikke kompenseres av vertskommunetilskuddet.

Noen kommuner viser til at tjenester til enkeltpersoner utgjør mer enn hele kommunenes vertskommunekompensasjon. Dette gjelder spesielt helseutgifter, barnevern og undervisning. I noen enkelttilfeller har kommunen mottatt en ekstra kompensasjon for store barnevernsutgifter etter søknad til UDI.

I statsbudsjettet for 2008 ble vertskommunekompensasjonen styrket med 10 millioner kroner på kapittel 690, post 21. Dette ble fordelt med 8 millioner kroner til vertskommuner for forsterkede mottak og 2 millioner kroner for vertskommuner for asylmottak med avdeling for enslige mindreårige. Dekningsgraden antas således nå å være høyere enn rapporten viste.

KS-merknad

Rapporten fra Beregningsutvalget viser at for de vanlige utgiftene tilskuddet skal dekke, ligger utgiftene 2,2 ganger høyere enn tilskuddet. Dette gjelder for vanlige mottak, og påvirkes således ikke av styrkingen til vertskommuner med forsterkede mottak og asylmottak med enslige mindreårige. Inkluderes utgifter i grunnskolen, blir utgiftene ca. 3,2 ganger høyere enn tilskuddet. Her dekkes en del av utgiftene gjennom et eget tilskudd, men mye av disse utgiftene er utgifter knyttet til spesialundervisning som tilskuddet ikke er tilstrekkelig til å dekke.

KS-merknad slutt

Asylmottak er et statlig ansvar, og det er nødvendig at kommunene sikres kompensasjon for tjenester de utfører for beboere i mottakene.

Norskundervisning for familiegjeforente til arbeidsinnvandrere

Gode muligheter for norskopplæring er viktig for at arbeidsinnvandrere og deres familiemedlemmer skal få kjennskap til sine rettigheter og plikter i det norske samfunnet. Ferdigheter i norsk er også viktig for at foreldre skal følge opp barna. Med bakgrunn i dette vil regjeringen utrede opplæring i norsk for arbeidsinnvandrere og deres familiemedlemmer over 16 år, jf. St.meld. nr. 18 (2007-2008) *Arbeidsinnvandring*. KS vil bli trukket inn i dette utredningsarbeidet.

Avtalefestet pensjon (AFP) og offentlige tjenstepensjonsordninger

Hovedtrekkene i ny alderspensjon i folketrygden er vedtatt i Stortinget, og det tas sikte på å fremme en ot.prp. med forslag til lov om ny alderspensjon i løpet av 2008.

I avtalen mellom LO og NHO av 2. april 2008 om ny AFP-ordning, er partene enige om at dagens AFP-ordning skal avløses av en ny permanent AFP-ordning fra 2010.

Den nye ordningen går ut på at AFP:

- tjenes opp med 0,314 pst. av årlig inntekt fram til fylte 62 år, opp til 7,1 G
- utbetales som livsvarig påslag til alderspensjonen, og er 19 200 kroner høyere før enn etter fylte 67 år
- øker ved senere uttak, men ikke etter 70 år
- kan kombineres med arbeid uten avkorting
- reguleres som inntektspensjon i ny alderspensjon
- kan overføres for opptjente rettigheter mellom offentlig og privat sektor¹

Den nye ordningen gjelder fra 1948-kullet. Tidligere årskull har rettigheter etter dagens AFP.

I forbindelse med lønnsoppgjøret i privat sektor ga statsministeren i brev til Riksmeklingsmannen av 2. april uttrykk for at Regjeringen er innstilt på å foreslå for Stortinget en kompensasjonsordning til personer med ny AFP og dagens folketrygd:

- 10 000 kroner for 62-åringer i 2010 (født i 1948)
- Øker med 400 kroner for hvert årskull tom 1953-kullet
- Senere uttak gir høyere tillegg
- Skattefritt og betales av staten
- Fases ut i takt med dagens folketrygd

¹ Punktet er omtalt i avtalen mellom LO og NHO, men ikke i brevet fra Statsministeren til partene. Dette er et punkt som ikke partene alene kan avtale.

Kompensasjonsordningen skal dekke differansen mellom nytt og dagens system de første årene fra 2010.

I tillegg ga statsministeren uttrykk for at Regjeringen vil foreslå en gradvis innfasing av levealdersjusteringen fra 2010. Levealdersjusteringen skal ikke øke mer enn 0,5 pst. fra ett årskull til det neste for personer som har opptjening i dagens folketrygd. Skjermingsordningen fases ut over 10 år, og erstattes gradvis med faktisk levealdersutvikling

For å forberede nødvendige tilpasninger i AFP for offentlig sektor og i de offentlige tjenstepensjonene som følge av ny opptjeningsmodell i folketrygden har en partssammensatt ekspertgruppe blant annet vurdert mulige opplegg for det videre arbeidet med tilpasninger i AFP i offentlig sektor og offentlig tjenstepensjon, herunder hva som eventuelt kan avklares i forbindelse med lønnsoppgjøret i 2008.

Ekspertgruppens vurdering ble lagt fram for arbeids- og inkluderingsministeren og partene i offentlig sektor 3. april. Gruppen mener det ikke er forsvarlig å håndtere både AFP og tjenstepensjon i 2008-oppgjøret, og at tilpasninger i offentlig tjenstepensjon bør håndteres i 2009-oppgjøret. Gruppen peker imidlertid på at det er for tidlig å fastslå sikkert om AFP i årets oppgjør er en reell mulighet, og at dette bør vurderes nærmere i lønnsoppgjøret.

Bosetting i kommunene

De siste prognosene tilsier at det vil komme 10 500 asylsøkere i hvert av årene 2008 og 2009. Dette medfører i første omgang et stort behov for å øke antallet mottaksplasser og etter hvert vil det også bli flere som har behov for bosetting i kommunene. I 2009 antas bosettingsbehovet å kunne øke til om lag 8 000 personer fra mottak. I tillegg kommer overføringsflyktninger og familiegjenforente. Dette er en kraftig økning i antall som skal bosettes i kommunene. Alle som får vedtak om opphold i Norge må bo i en kommune. Rask bosetting betyr mulighet for overgang til utdanning eller arbeid og økonomisk selvhjulpenhet, noe som vil være til beste for både stat og kommune. Arbeids- og inkluderingsdepartementet vil vurdere rammebetingelsene for bosettingsarbeidet i kommunene og eventuelle tiltak, slik at kommunene settes i stand til å bosette det store antallet flyktninger som vil være bosettingsklare i 2009. Kommunene må forberede seg på den store økningen og planlegge for bl.a. boliger og introduksjonsprogram til de som skal bosettes.

Kommunal medfinansiering av varig tilrettelagt arbeid (VTA)

VTA-plasser tilbyr tilrettelagt arbeid i skjermet virksomhet til personer som har eller som i nær fremtid ventes å få innvilget uførepensjon.

I St.meld. nr. 9 (2006-2007) *Arbeid, velferd og inkludering* varslet regjeringen at den ville tydeliggjøre kommunenes medfinansieringsansvar for personer som benytter arbeidsmarkedstiltaket VTA. Stortinget hadde ingen merknader til dette, jf. Innst.S. nr. 148 (2006-2007). I september 2007 sendte Arbeids- og inkluderingsdepartementet på høring et forslag om å regelfeste kommunal medfinansiering for personer som benytter arbeidsmarkedstiltaket VTA, slik at deltakernes hjemstedskommune plikter å betale minst 25 prosent av statstilskuddet. Stortinget hadde ingen merknader til dette, jf. Innst. S. nr. 148 (2006-2007). Saken vil bli omtalt i kommuneproposisjonen for 2009.

Arbeids- og inkluderingsdepartementet vil gjennomgå de beregningene som ligger til grunn for forslaget sammen med KS.

KS-innspill:

Varig tilrettelagte arbeidsplasser (VTA)

I Soria Moria erklæringen heter det at Regjeringen vil:

”opprette flere tiltaksplasser for å integrere personer som ellers faller utenfor i det ordinære arbeidsliv, og ha gode finansieringsordninger for å opprette varig tilrettelagte arbeidsplasser (VTA) og arbeidsplasser i Vekstbedriftene (attføringsbedrifter).”

KS har mottatt henvendelser fra kommuner som ser med stor uro på statens underregulering inneværende år (i forhold til statsbudsjettets anslag på lønns- og prisutvikling), av satsene til disse bedriftene. Underreguleringen hevdes å ha medført stagnasjon i antall tiltaksplasser i bedriftene. Utviklingen i antall tiltaksplasser må følges nøye, og Regjeringen må bidra til å sikre finansieringsgrunnlaget for VTA- og Vekstbedriftene.

KS-innspill slutt

Merknad fra Arbeids- og inkluderingsdepartementet:

Regjeringen er opptatt av å tilpasse tiltak til arbeidssøkere med særlig store og sammensatte bistandsbehov, og blant annet har antall plasser i varig tilrettelagt arbeid økt de senere årene. Antall slike plasser var 7 433 i 2005, 7 522 i 2006 og 7 821 i 2007. Arbeids- og velferdsdirektoratet er i tildelingsbrevet for 2008 bedt om å fortsette arbeidet med å opprette flere tiltaksplasser, for eksempel varige tilrettelagte arbeidsplasser, for å inkludere personer som ellers kan falle utenfor det ordinære arbeidslivet. Bevilgningen under arbeidsmarkedstiltakene gir rom for et tiltaksnivå på om lag 40 000 plasser i gjennomsnitt i 2008. Av disse skal om lag 28 200 plasser sikre at yrkeshemmede arbeidssøkere får rask og tilpasset bistand, samt sikre om lag 11 800 plasser til ordinære arbeidssøkere med behov for nødvendig og hensiktsmessig bistand. Over 80 prosent av tiltaksmidlene som bevilges til personer med redusert arbeidsevne går til arbeidsmarkedstiltak innenfor attførings- og vekstbedriftene.

Plantall for tiltaksgjennomføringen for 1. halvår 2008 som er utarbeidet av Arbeids- og velferdsdirektoratet, ligger høyere enn antall gjennomførte tiltaksplasser i 1. halvår 2007. Samtidig skal Arbeids- og velferdsetaten ha frihet til å gjennomføre tiltak på bakgrunn av situasjonen på lokale arbeidsmarkeder og enkeltpersoners individuelle behov. Dette gjelder også kvalifiseringsprogrammet der tiltak i ordinært arbeid kan være vel så aktuelt som VTA-plasser og andre tiltak i skjermet sektor. I lys av at ledigheten er vesentlig redusert, antallet yrkeshemmede har gått ned og arbeidsmarkedet etterspør arbeidskraft, innebærer nivået en markert styrking av innsatsen overfor personer som har problemer med å komme i arbeid.

Merknad fra Arbeids- og inkluderingsdepartementet slutt

2.4 Barne- og likestillingsdepartementet

Kommunale egenandeler i forbindelse med barneverntiltak i det statlige barnevernet

Kommunen betaler egenandeler i forbindelse med tiltak i det statlige barnevernet, og kommunene får refundert utgifter til forsterkninger av fosterhjem ut over egenandelssatsen. Det er ønskelig at kommunale egenandeler er utformet på en måte som bidrar til valg av faglig sett best mulige tiltak for barna. Barne- og likestillingsdepartementet gjorde i 2008 justeringer i egenandelssatsen for å ytterligere stimulere til ønsket vridning i tiltaksbruken bort fra institusjon. Dette innebærer at kommunenes egenandeler for 2008 ble nominelt videreført fra 2007 for barn i fosterhjem og hjemmebaserte tiltak, og prisjustert for institusjon, jf. det årlige rundskrivet fra Barne- og likestillingsdepartementet om saken.

For å nå målet om en ytterligere vridning i barneverntiltak - fra institusjoner til fosterhjem og hjemmebaserte tiltak – kreves det et utstrakt samarbeid mellom kommunalt og statlig regionalt barnevern. Dette samarbeidet må ha som forutsetning at instansene oppfattes som likeverdige, og det må bestrebes å få en felles forståelse av viktige utfordringer i barnevernet i dag. Det er blant annet et problem at det er kapasitetsmangel enkelte steder, både i statlige og kommunale tiltak. Barn som har behov for andre tiltak må imidlertid ikke plasseres i institusjon, bortsett fra en kortest mulig venteperiode. Det er også en utfordring å rekruttere gode nye fosterforeldre til særlig vanskelig plasserbare barn. For å kunne ha alternativer til institusjoner må kommunene og staten prioritere å samarbeide om å utvikle et tilstrekkelig differensiert tiltaksapparat i alle deler av landet.

Barne- og likestillingsdepartementet vurderer muligheten for å gjøre justeringer i egenandelssatsen for å ytterligere stimulere til ønsket vridning i tiltaksbruken bort fra institusjon også i 2009. Dette vil ikke medføre en økning av den totale egenandelen for kommunene utover prisjustering. Det forutsettes at en slik justering ikke gjøres uten at det foreligger tilstrekkelige og relevante alternative tiltak.

Forslaget til diskriminerings- og tilgjengelighetslov

Ot.prp. nr. 44 (2007-2008) *Om lov om forbud mot diskriminering på grunn av nedsatt funksjonsevne (diskriminerings- og tilgjengelighetsloven)* ble fremmet 4. april 2008. Loven, som skal gjelde på alle samfunnsområder, omfatter en diskrimineringsdel, en tilgjengelighetsdel og bestemmelser om aktivitetsplikt. Diskrimineringsdelen omfatter forbud mot direkte og indirekte diskriminering, forbud mot trakassering og forbud mot instruks om å diskriminere mv. Tilgjengelighetsdelen omfatter en plikt til generell tilrettelegging (universell utforming) og en plikt til individuell tilrettelegging på noen nærmere angitte områder, som arbeidsliv, skole og utdanning, barnehager samt helse- og sosialtjenester. Plikten til tilrettelegging gjelder såfremt den ikke innebærer en uforholdsmessig byrde for den aktuelle virksomheten.

Det foreslås også at det innføres tidsfrister for krav om universell utforming av IKT med brukergrensesnitt rettet mot allmennheten. Krav om universell utforming av nye bygninger, anlegg mv. rettet mot allmennheten vil komme i plan- og bygningsloven, jf. Ot.prp. nr. 45 (2007-2008) *Om lov om planlegging og byggesaksbehandling* og i

teknisk forskrift, som ventes å tre i kraft 1. juli 2009. For eksisterende bygninger mv. rettet mot allmennheten foreslås det en bestemmelse som gir hjemmel til å innføre forskrifter om at bestemte bygningstyper skal oppgraderes til å være universelt utformet innen en viss frist. Det vil også bli innarbeidet krav om universell utforming av nye transportmidler i regelverket for transportmidler, med sikte på at kravene kan gjøres gjeldende fra 1. januar 2009.

Lovforslaget har også en aktivitets- og rapporteringsplikt etter mønster av aktivitets- og rapporteringsplikten i likestillingsloven. I tillegg foreslås det en særskilt aktivitetsplikt for offentlige og private virksomheter rettet mot allmennheten til å arbeide aktivt og målrettet for å fremme universell utforming.

Det vises til redegjørelsen for økonomiske og administrative konsekvenser av lovforslaget i Ot.prp. nr. 44 (2007-2008), kapittel 17.

Forutsatt at lovforslaget kan bli behandlet i Stortinget i vårsesjonen, tar departementet sikte på at loven skal tre i kraft 1. januar 2009.

Forskriftshjemmelen om krav om oppgradering av eksisterende bygninger mv. ligger i plan- og bygningsloven, som hører under Kommunal- og regionaldepartementets ansvar. Forskriftshjemmelen gir muligheter for å prioritere bygningskategorier og tidsfrister når det gjelder krav om universell utforming av eksisterende bygninger mv.

Det er igangsatt et arbeidet for å utarbeide en ny handlingsplan for økt tilgjengelighet og universell utforming. Det legges ikke opp til at handlingsplanen skal inneholde tidsfrister for universell utforming av eksisterende bygninger mv. Over tid kan krav til enkelte bygningskategorier fastsettes i egne forskrifter til plan- og bygningsloven. De enkelte forskriftene vil fastsette fristen for oppgraderingen. Det er ønskelig at handlingsplanen støtter opp under implementering av forslag til ny diskriminerings- og tilgjengelighetslov. Barne- og likestillingsdepartementet, som har koordineringsansvaret for arbeidet med handlingsplanen, ser det som naturlig å etablere en dialog med KS knyttet til utvikling av planen.

2.5 Kommunal- og regionaldepartementet

Universell utforming og tilgjengelighet i Ot.prp. nr. 45 om forslag til ny plan- og bygningslov

Regjeringen foreslår å skjerpe reglene om tilgjengelighet slik at det kreves universell utforming av bygninger, anlegg og uteområder rettet mot allmennheten. Universell utforming er tilrettelegging av omgivelsene på en slik måte at de kan brukes av alle mennesker, i så stor utstrekning som mulig, uten behov for særskilt tilpasning. Hovedsiktemålet med universell utforming er å oppnå likestilling og deltakelse ved å fjerne eksisterende barrierer og hindre at ny oppstår.

Det foreslås at det stilles krav om universell utforming av nye tiltak, både til bygninger, anlegg mv. Innstramningen gjennomføres i teknisk forskrift, som ventes å tre i kraft 1. juli 2009.

Det vil medføre store kostnader å oppgradere eksisterende bygninger, konstruksjoner og anlegg til standarden universell utforming. På grunn av den store økonomiske belastningen, foreslås det en skrittvis og prioritert tilnærming. For eksisterende bebyggelse foreslås det derfor en bestemmelse som gir hjemmel til å innføre forskrifter om at bestemte bygningstyper skal oppgraderes til å være universelt utformet innen en viss frist. Over tid kan krav til enkelte bygningskategorier fastsettes i egne forskrifter. De enkelte forskriftene fastsetter fristen for oppgraderingen. Bygg som brukes av mange og som har stor betydning for den personlige utfoldelse og inkludering, for eksempel skolebygg, bør prioriteres.

KS-merknad:

KS mener det er positivt at det nå stilles krav til universell utforming i nye bygg og anlegg. KS vil påpeke at dette økonomisk sett vil medføre en merkostnad som kommunene og fylkeskommunene må få kompensert av staten.

KS merker seg at det legges opp til en gradvis og planmessig innføring av universell utforming av eldre bygg og anlegg. KS vil understreke at kostnadene knyttet til dette vil være svært store og at dette er kostnader kommunene må få kompensert av staten.

KS vil understreke at nye og strengere krav til kommunenes saksbehandling og tilsyn i en overgangsfase vil medføre økt behov for kompetanseheving i kommunene og det kan også medføre at kommunene må styrke sin saksbehandlingskapasitet.

Mange kommuner bruker utbyggingsavtaler ved siden av reguleringsplanen som et verktøy for å fremme samfunnsutvikling, og slik avtale forhold også utover hva som kan fastsettes i en reguleringsplan. Etter KS sin oppfatning burde adgang til å bruke utbyggingsavtaler som et verktøy ved siden av og parallelt til reguleringsplanen, også nærmere vært angitt i lovteksten som et planverktøy siden disse avtalene er en del av de verktøy kommunen har for å drive planlegging og samfunnsutvikling

KS er kjent med at det nå pågår et arbeid med forskrift til loven, informasjonsarbeid og kompetanseheving, KS ber om å bli involvert i dette arbeidet.

KS ber om en kostnadsberegning av hele den nye plan- og bygningsloven.

KS-merknad slutt

Merknad fra Kommunal- og regionaldepartementet:

KS tar opp kostnadsaspektet ved universell utforming – både i forhold til nye og eksisterende bygg. KRD viser til at en forskningsrapport som NIBR har gjennomført (Samfunnsøkonomiske effekter av universell utforming, Medby m.fl., NIBR/Byggforsk 2006) viser at det er forholdsvis lave kostnader ved universell utforming av nye bygg. Når det gjelder kompensasjon for å gradvis innføre universell utforming i eksisterende bygg, merker KRD seg innspillet fra KS.

KRD deler KS sin oppfatning om at nye og strengere krav til saksbehandling og tilsyn vil medføre økt behov for kompetanseheving i kommunene. KRD har fokus på denne saken, og vil i nært samarbeid med Statens bygningstekniske etat bidra med både

muntlige og skriftlige veiledninger om de nye reglene i loven og forskriftene. Kostnaden ved alle former for byggesaksbehandling kan finansieres ved gebyr.

Vedrørende punktet om bruk av utbyggingsavtaler ved siden av reguleringsplanen er KRD av den oppfatning at bestemmelsene er tydelige nok.

KS vil bli involvert i arbeidet med informasjon knyttet til ny plan og bygningslov.

KS har bedt om en kostnadsberegning av hele den nye plan- og bygningsloven. KRD viser til Ot.prp. nr. 45 (2007-2008) *Om lov om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og bygningsloven) (byggesaksdelen)*, og kapitlet om administrative og økonomiske konsekvenser. I henhold til utredningsinstruksen vil tilsvarende bli gjort i arbeidet med forskriftene. Kommunal- og regionaldepartementet vil ta initiativ til et møte med KS om konsekvenser for kommunesektoren ved ny plan- og bygningslov.

Merknad fra Kommunal- og regionaldepartementet slutt

2.6 Miljøverndepartementet

Ny plandel i plan- og bygningsloven

Ny plandel av plan- og bygningsloven forventes iverksatt fra 1. juli 2009, jf. at Ot.prp. nr. 32 (2007-2008) *Om lov om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og bygningsloven) (plandelen)* nå er til behandling i Stortinget. Loven viderefører gjennom nye bestemmelser og enkelte nye virkemidler i all hovedsak de oppgaver kommunene i dag har etter plan- og bygningsloven. Lovens virkeområde er endret slik at den nå gjelder ut til en nautisk mil utenfor grunnlinjene. Samtidig unntas kraftlinjer i sentral- og regionalnettet.

Nytt i loven er en bestemmelse som fastlegger oppgaver og hensyn som skal ivaretas i planlegging etter loven. Det innføres krav om planstrategier på kommunalt og regionalt nivå for å avklare planoppgavene tidlig i valgperioden. Tilsvarende innføres det krav til at regjeringen legger fram ”nasjonale forventninger til regional og kommunal planlegging”. Det blir krav om at det skal gjennomføres risiko- og sårbarhetsanalyser for planer for utbygging. Konsekvensutredninger for planer inngår i planbestemmelsene. Sametingets innsigelsesrett fastsettes i loven.

Bestemmelsen om utbygging i strandsonen strammes inn ved at unntakene fjernes, men kommunen kan innføre bestemmelser som tillater nødvendige bygninger for stedbunden næring. Eventuell bygging i strandsonen skal heretter avklares gjennom kommunale planer. Muligheten til å gi dispensasjon begrenses, og kriteriene for dispensasjon tas direkte inn i loven. Det gis mulighet for å frata kommuner dispensasjonsadgangen i spesielle tilfeller. Det kan fastsettes begrensninger i adgangen til å endre kommuneplanens arealdel når nasjonale eller regionale interesser tilsier det.

Det innføres krav om kommunalt planregister. Kommunene får muligheter til å ivareta flere klima- og miljøhensyn bl.a. gjennom hensynssoner, bestemmelser om parkering og tilrettelegging for vannbåren varme. Hensynet til universell utforming skal ivaretas i planene. Privatinitiert detaljreguleringer får en begrenset levetid.

Det regionale plansystemet legges om ved at den regionale planstrategien blir eneste obligatoriske plan, som skal godkjennes av regjeringen. Regionale planer utarbeides etter behov og egengodkjennes. Det gis mulighet for å vedta en midlertidig juridisk bindende regional planbestemmelse. Det lovfestes bestemmelser om interkommunalt plansamarbeid.

Den mulighet statens vegvesen har i dag til å forberede plansaker utvides til å gjelde også andre myndigheter med ansvar for infrastrukturbygging. Det kan også fastsettes nærmere bestemmelser om hvordan felles planoppgaver for planmyndighetene skal løses.

KS mener det er behov for å drøfte økonomiske og kompetansemessige konsekvenser av planlovforslaget. KS ber om en kostnadsberegning av hele den nye plan- og bygningsloven. Konsekvensene av plandelen av lovforslaget er drøftet i kapittel 7 i proposisjonen. Miljøverndepartementet stiller seg tvilende til om en gjennomgang vil føre til en ytterligere klargjøring av de økonomiske konsekvensene, men vil invitere KS til et møte for å avklare om det er grunnlag for videre kostnadsberegning av enkeltelementer.

Informasjon

Det tas sikte på iverksetting av bestemmelsene i Ot.prp. 32 1. juli 2009. Det legges opp til å holde regionale informasjonsmøter for kommuner, fylkeskommuner og statlige organer om de nye planbestemmelsene høsten 2008 og opplæringsprogram knyttet til ny veiledning våren 2009. KS ser positivt på at departementet vil involvere KS i informasjonsarbeid og kompetanseheving i tilknytning til iverksetting av loven.

KS-merknad:

Etter KS oppfatning innebærer lovforslaget en betydelig svekkelse av det kommunale selvstyre på flere områder. Dette gjelder spesielt bestemmelsene om dispensasjoner og strandsone. Dispensasjonsreglene i loven er omformulert, slik at kommunene kan fratas myndighet til å innvilge dispensasjoner. KS er kritisk til at regjeringen legger opp til en bestemmelse som kan medføre mindre lokalt selvstyre.

KS er svært kritisk til at energisektoren er unntatt fra loven. KS er også opptatt av at den meglingsmann som loven foreslår at Regjeringen skal oppnevne, hvor det er strid mellom stat og kommune, er uavhengig av partene.

KS er skeptisk til plankrav om energi- og klimaplaner og mener hensynet til klima er godt nok ivaretatt i § 3-1 bokstav g. Det bør være opp til kommunene å avgjøre om de skal løse denne oppgaven som en del av en kommuneplan, kommunedelplan eller som en interkommunal plan. Hvis et plankrav likevel blir vedtatt må det gis lengre frister. Energi- og klimaplanene må ikke bli sektorplaner med hovedfokus energi, men helhetlige planer som også tar opp problemstillinger som forbruk, transport og tilpasninger til klimaendringer. Samtidig må planene være fleksible mht omfang og innhold. For å utarbeide slike planer trengs det gode faglige kartlegginger, men også breie politiske prosesser og tid til involvering/medvirkning fra innbyggere. I tillegg er det behov for oppbygging av kompetanse både hos kommunene, og hos fylkeskommunene som skal veilede kommunene. En realistisk tidshorisont for

utarbeiding av slike planer vil være 3-4 år. Det vises også til uttalelse fra KS landsting om at alle kommuner og fylkeskommuner skal sette seg konkrete klima- og energimål i løpet av landstingperioden.

KS-merknad slutt

Merknad fra Miljøverndepartementet:

Etter Miljøverndepartementets oppfatning innebærer ikke lovforslaget noen endringer av betydning for det kommunale selvstyret i forhold til dagens lov. Når det gjelder dispensasjonsbestemmelsen er adgangen til å frata kommunen denne myndigheten begrenset til et fåtall mulige tilfelle og midlertidig. I strandsonen fratras ikke kommunene plankompetanse. Når det gjelder behandling av konsesjonssaker etter energilovgivningen foreslås det innført en innsigelsesmyndighet for kommunene i tillegg til kommunal klagerett.

Et krav om egne energi- og klimaplaner framgår ikke av den nye plandelen av PBL, heller ikke innholdskravet til slike planer.

I Olje- og energidepartementets Bioenergistrategi heter det at "*Regjeringen vil innføre krav om at alle kommuner skal ha en energi- og klimaplan innen 1. januar 2010. Planen skal innarbeides i den ordinære planprosessen i henhold til PBL.*"

Merknad fra Miljøverndepartementet slutt.

Forbud mot deponering av nedbrytbart avfall

Regjeringen varslet i St.meld. nr. 34 (2006-2007) *Norsk klimapolitikk* å foreslå en innføring av forbud mot deponering av nedbrytbart avfall. Det planlegges med sikte på at forbudet skal tre i kraft i løpet av 2009.

Reduksjon av klimagasser og tilpasning til klimaendringer i kommunene

Ved fremleggelsen av bioenergistrategien ble det klart at regjeringen vil innføre krav om at alle kommuner skal ha energi- og klimaplaner innen 1. januar 2010. En slik plan skal innarbeides i den ordinære planprosessen i henhold til plan- og bygningsloven. Plankravet vil ha betydning for kommunenes kartlegging av og tilrettelegging for å redusere klimagassutslippene allerede i løpet av 2008.

For øvrig vil ny plandel i plan- og bygningsloven inneha nærmere bestemmelser om kommuners tilpasning til klimaendringer, samt bestemmelser om innsatsen for å redusere klimagassutslippene.

Lovfesting av offentlig eierskap til vann- og avløpsinfrastrukturen

Regjeringen vil på bakgrunn av Stortingets behandling av dokument 8:91 (2006 og 2007) utrede endringer i eksisterende lovverk for å sikre offentlig eierskap til infrastrukturen i vann- og avløpssektoren. I dag er de fleste store avløpsanlegg i Norge kommunalt eid. Det finnes også et lite antall som er organisert som andelslag eid av forbrukerne selv. Det vil fortsatt være tillatt med slike private andelslag og kommunen må fortsatt kunne sette ut driftsoppgaver til private aktører. En lovfesting

av offentlig eierskap vil dermed opprettholde dagens faktiske eier- og forvaltningsstruktur.

KS-merknad:

KS har påpekt at en slik lovgivning må utformes på en måte som ikke utelukker muligheten for bruk av OPS-løsninger.

KS-merknad slutt

3. Kostnadsberegninger - aktuelle reformer

Fra og med konsultasjonsåret 2007 er det innført nye rutiner for involvering av KS i kostnadsberegninger. Involveringen av KS skal ikke redusere regjeringens mulighet til å foreta helhetlige vurderinger og prioriteringer, men sikre en god involvering av KS uten å gi innsyn i fortrolig budsjettarbeid og prioriteringsdiskusjoner. Det 2. konsultasjonsmøtet er det andre av fire oppmeldingstidspunkter for aktuelle saker i 2008. Til det 2. konsultasjonsmøtet er følgende saker meldt opp som kostnadsberegningssaker:

3.1 Kommunal- og regionaldepartementet

Forvaltningsreformen

Kommunal- og regionaldepartementet har som en oppfølging av St.meld. nr. 12 (2006-2007) *Regionale fortrinn - regional framtid* samordnet regjeringens videre arbeid i et høringsnotat med forslag til fremtidige oppgaver til folkevalgt regionalt nivå. Frist for høringen er 30. april 2008. Kommunal- og regionaldepartementet legger videre opp til å fremme en samleproposisjon om oppgaveendringer ved forvaltningsreformen høsten 2008, basert på høringsnotatet. Endelig finansieringsopplegg for oppgaveendringer skal presenteres i kommuneproposisjonen for 2010. Kommunal- og regionaldepartementet vil høsten 2008 avklare bilateralt på hvilken måte KS best kan involveres i kostnadsberegningsarbeidet. Hvilke områder som skal omfattes vil måtte avklares nærmere. Kommunal- og regionaldepartementet vil følge opp spørsmålet om involvering av KS i forhold til aktuelle departement.

Innspill fra KS:

Samferdselsområdet vil være en spesiell utfordring, både ut fra beløpenes størrelse og behovet for avklaringer av nødvendige vedlikeholdsmidler knyttet til overføringen av øvrige riksveier. Nødvendige avklaringer om finansieringsmodell for regionale forskningsfond bør tas i statsbudsjettet for 2009, slik Stortinget har forutsatt, for at fondene skal være operative fra januar 2010.

KS-innspill slutt

Endringer i plan- og bygningsloven (bygningssdelen)

Det vises til omtale i kapittel 2.5 der KS blant annet ber om å bli involvert i kostnadsberegning jf. Ot.prp. nr. 45 (2007-2008) *Om lov om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og bygningsloven) (byggesaksdelen)*.

Kommunal- og regionaldepartementet vil ta initiativ til et møte med KS om konsekvenser for kommunesektoren ved ny plan- og bygningslov.

3.2 Kunnskapsdepartementet

Innføring av rett til videregående opplæring for voksne født etter 1. januar 1978

Kunnskapsdepartementet vil involvere KS i kostnadsberegningen av den utvidede retten til videregående opplæring for voksne født etter 1. januar 1978. De økonomiske

konsekvensene av utvidelsen av denne retten er usikre. Det er dermed usikkert om midlene som er bevilget i 2008 er tilstrekkelig til å kompensere for merkostnadene for fylkeskommunene. KS viser til høring om forslag til endringer i opplæringsloven av 12. oktober 2007 der Kunnskapsdepartementet slår fast at det er usikkerhet knyttet til omfanget av nye søkere og kostnadene knyttet til opplæringen som følge av lovendringen.

Innføring av en lovfestet rett til barnehageplass

Kunnskapsdepartementet vil invitere KS til et eget møte om bakgrunnen for de administrative og økonomiske konsekvensene av rett til barnehageplass, jf. Ot.prp. nr. 52 (2007-2008) *Om lov om endringer i barnehageloven (rett til plass i barnehage)*.

3.3 Miljøverndepartementet

Endringer i plan- og bygningsloven (plandelen)

Det vises videre til omtale i kapittel 2.6 der KS blant annet ber om kostnadsberegning av Ot.prp. nr. 32 (2007-2008) *Om lov om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og bygningsloven) (plandelen)*.

Miljøverndepartementet stiller seg tvilende til om en gjennomgang vil føre til en ytterligere klargjøring av de økonomiske konsekvensene, men vil invitere KS til et møte for å avklare om det er grunnlag for videre kostnadsberegning av enkeltelementer.

Se vedlegg a) for oversikt over kostnadsberegningssaker i konsultasjonsåret 2008.

4. Vurdering bilaterale avtaler – sammendrag av rapport fra arbeidsgruppe

4.1 Omfang avtaler per 2008

Per 2008 er det 11 bilaterale avtaler (og én tilleggsavtale) innenfor konsultasjonsordningen. Avtalene varierer i utforming og innretning, og kan deles inn i tre kategorier:

- Avtaler om velferdstjenester (kvalitet/tjenesteutvikling) (5 avtaler)
- Avtaler om samhandling mellom ulike deler av forvaltningen (4 avtaler)
- Avtaler på området samfunnsutvikling (2 avtaler og én tilleggsavtale)

4.2 Arbeidsgruppens vurderinger

Etter arbeidsgruppens vurdering virker avtalene å være et relevant og godt alternativt virkemiddel i styringsdialogen mellom staten og kommunesektoren.

Avtalene bidrar til at tema settes på agendaen. I tillegg bidrar avtalene til en mer systematisk, tettere og omfattende dialog og samarbeid mellom staten og kommunesektoren. KS bidrar i gjennomføringen med nettverk, arenaer, spredning og gjensidig utveksling av informasjon og erfaringer.

KS og de ansvarlige departementene mener avtalene kan ha hatt positive effekter for kvalitet og effektiv ressursbruk, selv om det er vanskelig å måle effektene av avtalene isolert fra andre forhold. Arbeidsgruppen har synliggjort at ressursbruken knyttet til oppfølging av avtalene er relativt stor. Mye av disse ressursene er imidlertid ikke ekstraressurser.

Fremveksten av avtaler har også styrket styringsdialogen mellom partene generelt, ved at faglige diskusjoner om prioriteringer og virkemiddelbruk på tilgrensende områder tas på arenaer som er etablert for å følge opp avtalene. Departementene bruker imidlertid i varierende grad møteplassene til slike drøftinger. Arbeidsgruppen ser også at de politiske arenaene ofte burde ha vært brukt mer bevisst i forhold til overordnede problemstillinger og diskusjon om virkemiddelbruk på enkelt områder.

Arbeidsgruppen ser at på noen områder har avtaler kommet istedenfor sterkere styringsgrep som øremerking og lov eller forskriftsfesting. Omfanget av dette er imidlertid mindre enn det en kunne anta ut fra intensjonen om avtaler som alternativ til sterkere styring.

Avtalene har så langt ikke erstattet gjeldende lover/forskrifter eller øremerkede ordninger, men når det gjelder avtalen om samhandling mellom kommunene og spesialisthelsetjenesten skal det vurderes om forskrift for kommunal betaling for utskrivingsklare pasienter bør opphøre. Dette skal vurderes i forhold til framdriften i arbeidet med lokale samhandlingsavtaler, av hensyn til likeverdighet mellom partene.

De fleste samarbeidsavtalene har berøringspunkter med fylkesmannens ansvarsområder. Det er derfor viktig at det avklares hvordan samarbeidet mellom KS-regionalt og fylkesmennene bør innrettes.

Et stort antall avtaler kan bidra til å redusere kommunesektorens handlingsrom og minske mulighetene til å lokalt å prioritere ”egne” satsningsområder. I et samordningsperspektiv kan et stort antall bilaterale avtaler medføre de samme virkningene som omfattende bruk av øremerking. Graden av bindinger er imidlertid avhengig av utforming og forpliktelser i den enkelte avtale.

Arbeidsgruppen mener det er behov for å ha et sterkere fokus på avtalene som et alternativt virkemiddel til øremerking og regelverk, slik at avtalene kommer istedenfor – og ikke som et tillegg til – øvrige former for sterk statlig styring.

Arbeidsgruppen ser at det er en grense for hvor mange avtaler både staten og KS klarer å følge opp. Dette taler for å begrense antall avtaler, selv om grensen for antall ikke er absolutt. Det er vanskelig å gi entydige kriterier for når og på hvilke områder avtaler skal benyttes, og når de ikke skal benyttes. Et vesentlig forhold er å vurdere nye forslag i forhold til totaliteten av avtaler. Alle avtaler skal ha begrenset varighet. Dette gir over tid rom for nye avtaler, og prioritering av nye områder. Det viktigste kriteriet for etablering av avtaler bør etter arbeidsgruppens syn være at området har politisk prioritet, og at partene ser det som hensiktsmessig å bruke den nasjonale arenaen konsultasjonsordningen representerer til å oppfylle de målsettinger avtalen er tenkt å bidra til. Det er nødvendig at man da gjør en vurdering av hva som er fordelene ved å bruke konsultasjonsordningen framfor statens ordinære forvaltningsapparat.

Arbeidsgruppen mener derfor at det framover er viktig å gjøre en bedre helhetlig vurdering av det samlede omfanget avtaler ved forslag om nye avtaler og ev. ønsker om videreføring av eksisterende avtaler. Dette for å sikre at partene har mulighet til å følge opp. Gruppen har ikke vurdert om noen av de nåværende avtalene bør avvikles.

Arbeidsgruppen foreslår på bakgrunn av vurderingene i rapporten tiltak eller rutiner som skal bidra til:

- bedre og mer systematisk informasjon om innholdet i avtalene
- klargjøring av roller og forventninger til samhandling mellom berørte parter
- en bedre helhetlig vurdering og samordning ved forslag om nye avtaler og forslag om å videreføre eksisterende avtaler
- at rapporteringen til 3. konsultasjonsmøtet i større grad enn i dag sier noe om hva som oppnås gjennom avtalene

4.3 Forslag til tiltak

1. Bygge ut mønsteravtale – nye punkter om forankring og informasjon

Arbeidsgruppen foreslår at mønsteravtalen som tidligere har vært en frivillig mal, utvides på enkelte punkt og gjøres bindende. Dersom mønsteravtalen skal fravikes skal dette avklares med KRD.

Mønsteravtalen skal inneholde omtale av:

- Hvem som er berørte samarbeidspartnere og kontaktpunkter.
- Forventningene til de berørte og krav til samhandling. Dersom avtalen berører FM rolle knyttet til rådgivning og veiledning på enkeltområder skal dette synliggjøres særskilt.
- Informasjonsstrategi – Hvordan avtalen skal forankres og gjøres kjent.

2. Tilbakemeldinger fra fylkesmannen til det 3. konsultasjonsmøtet

Arbeidsgruppen foreslår at FAD til det 3. konsultasjonsmøtet skal gi fylkesmannen en mulighet til å uttale seg om status for arbeidet med avtaler generelt og eventuelle utfordringer knyttet til oppfølgingen av enkeltavtaler

3. Årlig administrativt statusmøte mellom staten og KS

Arbeidsgruppen foreslår at sekretariatet for konsultasjonsordningen årlig gjør opp samlet status for feltet på et av sekretariatsmøtene i forkant av det

1. konsultasjonsmøtet.

4. Vurdering av nye eller videreføring av eksisterende avtaler

Arbeidsgruppen foreslår at det etableres mer konkrete rutiner for vurdering av forslag om nye avtaler og forslag om videreføring av eksisterende avtaler.

Departementer som vurderer avtale skal i samråd med KS svare på:

- 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 erstatte 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 FM og kommunene)?
- Hvordan skal målene i avtalen operasjonaliseres, slik at avtalen kan evalueres? Hvordan skal evalueringsresultatene brukes?

5. Vurdere en avtale på relaterte områder

Et nødvendig sjekkpunkt vil være om relaterte områder bør sees i sammenheng og legges inn i en felles avtale. Dette kan være hensiktsmessig sett i forhold til oversikt og et håndterbart antall avtaler for kommunene.

6. Avtaler som alternativ til annen statlig styring

Arbeidsgruppen mener avtaler som inngås innenfor rammen av konsultasjonsordningen som hovedregel bør brukes på områder, eller satsinger, der de representerer et alternativ til annen form for statlig styring. Det bør derfor fremgå av avtalene om de bidrar til at regelverk eller sterkere økonomiske eller juridiske bindinger blir overflødig.

7. Krav til rapportering til det 3. konsultasjonsmøtet

Rapporteringen til det 3. møtet har i stor grad vært rapportering knyttet til aktivitet, og i mindre grad hva man oppnår. Arbeidsgruppen mener det framover må legges mer vekt på hva man oppnår gjennom den enkelte avtale, herunder også å synliggjøre problemområder og mulige tiltak. Det foreslås derfor at departementene og KS i rapporteringen til det 3. konsultasjonsmøtet skal gi tilbakemelding på følgende:

- 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

5. Orienteringssaker

5.1 Helse- og omsorgsdepartementet

Omsorgsplan 2015

Regjeringen la i St.meld. nr. 25 (2005-2006) *Mestring, muligheter og mening*, fram fem langsiktige strategier for å møte framtidens omsorgsutfordringer. Omsorgsplan 2015 gir en nærmere beskrivelse av tiltakene, og løfter fram 4 store prosjekter:

- *Kompetanseløftet 2015*
- *10 000 nye personellårsverk*
- *Demensplan 2015*
- *12 000 nye omsorgsplasser*

Gjennomføringen av Omsorgsplan 2015 må ses i nær sammenheng med den avtale som er inngått mellom regjeringen og KS om utvikling av de kommunale helse- og omsorgstjenestene.

Kompetanseløftet 2015

Regjeringens kompetanse- og rekrutteringsplan, Kompetanseløftet 2015, er et viktig virkemiddel for å nå målsettingen om 10 000 nye årsverk, en høyere andel med fagutdanning og større faglig bredde. Kompetanseløftet skal bidra til å sikre tilstrekkelig, kompetent og stabil bemanning i omsorgstjenestene. Midlene til Kompetanseløftet forvaltes og fordeles av Helsedirektoratet og fylkesmennene. Med utgangspunkt i samarbeidsavtalen om kvalitetsutvikling i helse- og omsorgstjenestene utvikles og gjennomføres ulike tiltak av KS i samarbeid med kommunene. Planen hadde sitt første virkeår i 2007 og kan allerede vise til gode resultater blant annet når det gjelder Aksjon helsefagarbeider, videre- og etterutdanninger på fagskole- eller høyskolenivå, desentralisert høgskoleutdanning, ledelse- og utviklingsprosjektet "Flink med folk i første rekke", samt prosjektet "Samarbeid om etisk kompetanseheving".

Fagskoleutdanningen er fortsatt i en utbyggingsfase, og regjeringen vil i statsbudsjettet for 2009 gi en nærmere omtale av fagskoletilbudet innen helse- og sosialområdet.

Demensplan 2015 "Den gode dagen"

Planen har tre hovedinnsatsområder:

- *Dagaktivitetstilbud*
- *Tilpassede botilbud*
- *Økt kunnskap og kompetanse.*

Demensplanen tar i bruk og målretter omsorgsplanens virkemidler både i forhold til investeringstilskudd, nye personellårsverk og kompetanseløftet. Tiltakene for en bedre demensomsorg må derfor ses i sammenheng med omsorgsplanens øvrige satsingsområder og utvikles som en integrert del av den samlede helse- og omsorgstjenesten.

Når det gjelder dagaktivitetstilbud er målet at alle kommuner tilbyr tilrettelagte tilbud til demente senest innen 2015. Dagaktiviteter bidrar til stimulering og aktivisering for den enkelte, avlastning for pårørende og i mange tilfeller til å forhindre eller utsette institusjonsinnleggelse. Mange sykehjem er dårlig tilrettelagt for mennesker med demens. På denne bakgrunn er det besluttet at alt som bygges og finansieres gjennom Husbankens nye tilskuddsordning til sykehjem og omsorgsboliger, skal tilpasses og tilrettelegges for mennesker med demens og kognitiv svikt. For å øke kompetansen om demens fikk Nasjonalt kompetansesenter for aldring og helse i 2007 i oppdrag fra Sosial- og helsedirektoratet om å bearbeide og utarbeide flere opplæringstilbud for ansatte i de kommunale helse- og omsorgstjenestene. En videre satsing bør omfatte forsknings- og fagutviklingsarbeid i kommunale helse- og omsorgstjenester.

I medhold av Demensplan 2015 er det for øvrig iverksatt en rekke tiltak knyttet til informasjon, opplæring, ny kompetanse og forskning.

Samhandling på helse- og omsorgsområdet

Det er viktig å sikre helhetlige pasientforløp mellom alle nivå i helsetjenesten. Dette gjelder særlig for kronisk syke, pasienter med sammensatte lidelser og den voksende gruppen eldre. Regjeringen legger derfor stor vekt på å etablere ordninger for å styrke samhandlingen mellom kommunene og spesialisthelsetjenesten.

Det ble i juni i 2007 inngått en nasjonal rammeavtale mellom Helse- og omsorgsdepartementet og KS. Formålet med avtalen er todelt: Den skal understøtte inngåelse av lokale avtaler. Videre skal avtalen bidra til systematisk oppfølging av samhandling på nasjonalt nivå. Det er viktig at kommunene og helseforetakene er likeverdige parter i det pågående arbeidet med å inngå lokale avtaler og eventuelle andre samhandlingstiltak. Hovedtyngden av arbeidet for bedret samhandling må skje i tjenesten, og arbeidet må forankres i alle nivå i kommunene, og i helseforetakene. Den nasjonale rammeavtalen skal understøtte dette og skal legge til rette for et systematisk arbeid med rammebetingelsene for samhandling.

5.2 Kunnskapsdepartementet

Endringer i opplæringsloven

Kunnskapsdepartementet har våren 2008 fremmet en odelstingsproposisjon om endringer i opplæringsloven og privatskoleloven, jf. Ot.prp. nr. 40 (2007-2008). Det er bl.a. foreslått følgende endringer:

Utvidelse av retten til videregående opplæring for voksne

Forslaget innebærer at alle som ikke har fullført videregående opplæring som ungdom, får rett til videregående opplæring som voksne fra og med det året de fyller 25 år. I dag er det kun voksne født før 1978 som har slik rett.

Utvidelse av mandatet til Foreldreutvalget for grunnskolen (FUG)

Det foreslås å utvide mandatet slik at FUG også skal arbeide med informasjon og støtte til foreldre som har ungdom på det første trinnet i videregående opplæring. Målet er å gjøre foreldrene bedre i stand til å være gode samarbeidspartnere for

ungdommene i overgangen til videregående opplæring. Utvalget vil etter endringen ha navnet Foreldreutvalget for grunnopplæringen.

Innføring av rett til særskilt språkopplæring for minoritetsspråklige elever i videregående opplæring

Det foreslås at minoritetsspråklige elever i videregående opplæring skal ha rett til særskilt språkopplæring på samme måte som det elever i grunnskolen har i dag. Elevene har i dag rett til spesialundervisning dersom de ikke har eller ikke kan få tilfredsstillende utbytte av det ordinære opplæringstilbudet, også når årsaken til behovet for spesialundervisning er at elevene ikke har tilstrekkelige kunnskaper i norsk til å kunne følge det ordinære opplæringstilbudet. Denne språkopplæringen skal være en overgangsordning fram til elevene kan følge den vanlige opplæringen. Retten skal først og fremst gjelde for særskilt opplæring i norsk, men kan også gi rett til morsmålsopplæring og/eller tospråklig fagopplæring.

Utvidelse av retten til tegnspråkopplæring i grunnskolen

I dag er det kun elever med tegnspråk som førstespråk som har rett til å få grunnskoleopplæringen i og på tegnspråk. Det foreslås at retten utvides til å gjelde for alle elever som har et tilsvarende behov til å få grunnskoleopplæringen i og på tegnspråk.

Lovfesting av plikt for skoleeieren til å gi elever gratis frukt og grønnsaker

Det foreslås en lovfestet plikt for skoleeier til å gi elever i grunnskolen gratis frukt og grønnsaker. Ordningen skal gjelde alle elever på skoler med ungdomstrinn, det vil si ungdomsskoler (8. – 10. årstrinn) og kombinerte skoler (1. – 10. årstrinn).

5.3 Arbeids- og inkluderingsdepartementet

Kvalifiseringsprogrammet

Det er med virkning fra 1. november 2007 gjort endringer i sosialtjenesteloven som gir kommunene plikt til å tilby et nytt kvalifiseringsprogram og kvalifiseringsstønad for utsatte grupper. Ordningen fases inn i takt med etableringen av NAV-kontor i kommunene. Arbeids- og velferdsdirektoratet har fra 10. mars 2008 overtatt ansvaret fra Sosial- og helsedirektoratet for oppfølgingen av ordningen fra statens side.

Kvalifiseringsprogrammet er et viktig tiltak i regjeringens innsats mot fattigdom. Det er derfor behov for å følge gjennomføringen av programmet tett, spesielt i oppstartfasen. Det er på denne bakgrunn utarbeidet et opplegg for en særskilt rapportering på gjennomføringen av programmet i 2008. AID har vært i kontakt med KS om rapporteringsopplegget, og deres merknader er ivaretatt i utformingen av opplegget. Det skal rapporteres månedsvis på noen få utvalgte variabler og tertialvis på et noe bredere spekter av variabler. Rapporteringen skal gå fra NAV-kontoret til Arbeids- og velferdsdirektoratet. Det er videre lagt til grunn at administrasjonen i kommunene får tilgang til samme rapportering fra sitt/sine NAV-kontor.

Det er igangsatt et arbeid med å beregne kommunenes ekstrakostnader ved å tilby kvalifiseringsprogram i 2009. KS vil bli konsultert i forbindelse med gjennomføringen av dette arbeidet.

Handlingsplan mot fattigdom

Arbeids- og inkluderingsdepartementet la som vedlegg til St.prp. nr. 1 (2006-2007) fram Handlingsplan mot fattigdom. Dette er fulgt opp i statsbudsjettet for 2008.

Kommunene har ansvaret for store deler av det utøvende og forebyggende arbeidet lokalt. Staten vil bidra til å utvikle lokale tiltak på prioriterte innsatsområder innenfor handlingsplanen. Regjeringen vil videreføre samarbeidet med kommunesektoren for å nå nasjonale mål i fattigdomsbekjempelsen, bl.a. gjennom konsultasjonsordningen.

NAV-reformen

Innen utgangen av 2009 skal det etableres felles lokale arbeids- og velferdskontorer (NAV-kontor) som dekker alle landets kommuner. Det ble etablert 121 NAV-kontor i 2007. Totalt var det 146 NAV-kontor ved utgangen av 2007. De resterende kontorene etableres i 2008 og 2009. I løpet av 1. halvår 2008 vil Arbeids- og velferdsetaten ha etablert spesialenheter for forvaltning i alle fylker, jf. omtale i St.prp. nr. 1 (2007-2008).

Kommunenes merutgifter ved reformen er dekket innenfor veksten i de frie inntektene. Beløpsrammene baseres på kommunenes utgifter knyttet til å etablere minimumsløsningen for kommunal deltakelse i NAV-kontoret, slik den er definert i Ot.prp. nr. 47 (2005-2006). En minimumsløsning vil si forvaltning av økonomisk sosialhjelp, råd og veiledning, arbeidet med individuelle planer og kvalifiseringsprogrammet. Kommunesektoren er kompensert med totalt 450 mill. kroner for årene 2006 til 2008 over rammetilskuddet. Midlene er fordelt etter hovednøkkelen i inntektssystemet. KS og AID vil i fellesskap gjennomføre en undersøkelse blant de kommunene som etablerte NAV-kontor i 2007 for å kartlegge de faktiske utgiftene kommunene hadde ved etablering av NAV-kontor. Endelig kompensasjon for 2009 vil bli fastlagt i statsbudsjettet for 2009.

Arbeids- og velferdsdirektoratet og KS har utarbeidet en veileder som viser hvilke kostnader som kommunene selv skal dekke innenfor de frie inntektene og hvilke utgifter Arbeids- og velferdsetaten skal dekke. Kompensasjonen til kommunene er gitt over en fireårsperiode, mens den enkelte kommune normalt vil ha utgiftene ved å etablere NAV-kontor i ett eller to budsjettår. Kommunene må selv sørge for å avsette penger i budsjettet for det året hvor NAV-kontoret skal etableres.

I fellesdokumentet for 2007 het det at Arbeids- og inkluderingsdepartementet vil ta initiativ til en nærmere gjennomgang for å vurdere praktiske løsninger for å minimere problemer som i praksis gjør det vanskelig å etablere enhetlig ledelse og et likeverdig partnerskap mellom stat og kommune, blant annet som følge av lov- og avtaleverk. AID tar sikte på å legge fram et høringsnotat i løpet av våren om klargjøring av arbeids- og velferdsforvaltningslovens § 14, slik at myndighet til å gi innstilling etter tjenestemannsloven kan overføres til en kommunalt tilsatt leder. Videre er det nedsatt en arbeidsgruppe mellom Arbeids- og velferdsdirektoratet og KS som skal utrede ulike modeller på lokalt nivå for hvordan NAV-kontoret kan motta mest mulig enhetlige og avstemte styringssignaler, herunder resultatkrav.

Handlingsplan for integrering og inkludering av innvandrerbefolkningen

Regjeringen la frem en handlingsplan for integrering og inkludering av innvandrerbefolkningen sammen med forslag til statsbudsjett for 2007.

Handlingsplanen har målsetting om at alle som bor i Norge skal delta i samfunnet og ha like muligheter. Regjeringen vil arbeide mot et klassesdelt samfunn, der personer med innvandrerbakgrunn har dårligere levekår og lavere samfunnsdeltakelse enn befolkningen for øvrig. En helhetlig satsing med flere tiltak som virker sammen, og på flere departementers arbeidsområder, forventes å gi god effekt på innvandrerbefolkningens deltakelse og muligheter i kommunene. Handlingsplanen ble videreført og styrket i budsjettet for 2008.

For å lykkes med regjeringens målsettinger knyttet til inkludering av innvandrerbefolkningen, kreves en kontinuerlig innsats og et langsiktig fokus, og regjeringen tar sikte på å videreføre innsatsen for integrering og inkludering i 2009.

Sosialtjenesteloven, tilsyn

Arbeids- og inkluderingsdepartementet forbereder et lovforslag om tilsyn med kommunenes forvaltning av økonomisk sosialhjelp og kvalifiseringsprogram med tilhørende stønad. Loven vil også omfatte en bestemmelse om internkontrollplikt for kommunene på de samme forvaltningsområdene. Det tas sikte på at forslaget vil bli sendt på høring i august/september 2008 og at lovproposisjon vil bli fremmet for Stortinget slik at den kan bli behandlet våren 2009.

5.4 Justis- og politidepartementet

Nødnett – nytt digitalt radiosamband for nødnettene

Justis- og politidepartementet viser til tidligere omtale av nødnett i materialet til konsultasjonsmøter og St.prp. nr. 30 (2006-2007), jf. Innst. S. nr. 104 (2006-2007).

Planene for nødnettprosjektet blir for tiden gjennomgått på ny for å sikre kvalitet og funksjonalitet i leveransene til nødnettet. Dette vil kunne gi en ytterligere tidsmessig forskyvning ift. omtale i St.prp. nr. 1 (2007-2008). Utbyggingen av radionettet medfører bl.a. at kommuner i første utbyggingsområdet i 2008 også involveres gjennom nødvendig byggesaksbehandling. Det er avviklet informasjonsmøter med kommunene i april for å gi aktuell og oppdatert informasjon om nødnettet. Møtene er arrangert av fylkesmennene i Buskerud, Østfold og Oslo og Akershus i samarbeid med Direktoratet for nødkommunikasjon (DNK), Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (DSB) og Sosial- og helsedirektoratet (SHdir).

Det er i samarbeid med KS utarbeidet en mønsteravtale for mottak av utstyr til legevaktsentraler og 110-sentraler, og DNK har igangsatt arbeidet med å inngå avtaler med de kommunene som skal motta systemet i det første utbyggingsområdet.

Driftskostnadene skal dekkes gjennom en brukerbetalingsordning som fordeler kostnadene på alle brukerne. Justis- og politidepartementet og Helse- og omsorgsdepartementet har fastsatt prisene og prisene er tilgjengelige på DNK sine hjemmesider www.dinkom.no.

Det skal gjennomføres en ekstern kostnadsanalyse av de faktiske sambandsutgiftene før og etter innføringen av nødnett. Det er valgt en leverandør til å utføre den eksterne kostnadsanalysen, og arbeidet vil etter planen gjennomføres i løpet av 2008. KS er involvert i arbeidet med kostnadsanalysen.

Den nye offentlighetsloven

Det har tidligere vært tatt sikte på at den nye offentleglova (lov 19. mai 2006 nr. 16 om rett til innsyn i dokument i offentlig verksemd (offentleglova)) skulle tre i kraft 1. januar 2008, senere forskjøvet til 1. juli 2008. Det er nå klart at det blir noe senere. For nærmere omtale viser vi til materiale fra 2. konsultasjonsmøte 2. mai 2007.

5.5 Kommunal- og regionaldepartementet

Nytt inntektssystem

Sørheimutvalget avga sin utredning om forbedring av overføringssystemet for kommunene i oktober 2007. Utredningen har vært på høring. Regjeringen vil etter planen legge fram forslag til nytt inntektssystem for kommunene i kommuneproposisjonen 2009 som legges fram 15. mai.

Lokaldemokratimelding

Stortingsmelding om lokaldemokrati skal etter planen legges frem før sommeren. Utgangspunktet for meldingen er de to NOUene som Lokaldemokratikommisjonen la fram (NOU 2005:6 *Samspill og tillit. Om staten og lokaldemokratiet* og NOU 2006:7 *Det lokale folkestyret i endring? Om deltaking og engasjement i lokalpolitikken*). Bakgrunnen for oppnevningen av kommisjonen var en uro som hadde bredt seg i det politiske miljøet om situasjonen i lokaldemokratiet. Maktutredningen hadde også pekt på forhold som indikerte et svekket lokaldemokrati. I kommisjonen var kommunesektoren representert med fire personer. KS har videre levert høringsuttalelser til begge NOUene. Disse innspillene er tatt med i det videre arbeidet med stortingsmeldingen.

Regnskapsføring av merverdiavgiftskompensasjonssinntekter

Kommunal- og regionaldepartementet sendte i desember 2007 på høring et forslag om at merverdiavgiftskompensasjonssinntekter fra investeringer ikke lenger skal føres i driftsregnskapet, slik som i dag, men i investeringsregnskapet. Dette var begrunnet ut fra både regnskapsfaglige vurderinger og ut fra et ønske om å motvirke enkelte negative insentiver ved gjeldende regnskapsføring.

Endringen vil innebære en innstramming i kommunenes og fylkeskommunenes balansekrav. På kort og mellomlang sikt vil driftsrammene strammes inn ved at kommunene ikke lenger kan bruke disse inntektene i driften, men blir pålagt å bruke dem til å finansiere nye investeringer. På lengre sikt vil større egenfinansiering ved nye investeringer gi tilsvarende besparelser i driften i form av lavere renter og avdrag. For å motvirke innstramming på kort sikt foreslo departementet en overgangsperiode på fem år og skisserte to alternativer. Det ene la opp til at regnskapsføringen ble endret f.o.m. 2009, men at balansekravet ble justert i overgangsperioden. Det andre la opp til at regnskapsføringen var uendret gjennom overgangsperioden, men at en stadig større andel av den årlige merverdiavgiftskompensasjonen fra investeringer ble pålagt overført fra drift til investeringer. Høringsfristen var 7. mars 2008. Departementet vil ta stilling i saken i løpet av våren.

5.6 Finansdepartementet

Ny organisering av skatteutvalg

Skatteutvalgene kan gi betalingsutsettelse for, sette ned og frafalle skattekrav på rimelighetsgrunnlag. I forbindelse med behandlingen av den nye skattebetalingsloven ble det vedtatt en ordning med ett skatteutvalg for hvert likningskontor. Den nye skattebetalingsloven ble vedtatt 17. juni 2005, og trer i kraft 1. januar 2009 for skattekravene.

Som ledd i reorganiseringen av skatteetaten bortfalt likningskontorene som forvaltningsenheter fra 1. januar 2008. Skatteetaten er nå organisert i fem regioner. Hver region får ett organ, regionkontoret, som erstatter likningskontor, fylkesskattekontor og skattefogdkontor. Bortfallet av likningskontoret som egen forvaltningsenhet nødvendiggjorde en omlegging av strukturen for skatteutvalgene. Skattebetalingsloven § 15-1 tredje ledd ble derfor ved lov 14. desember 2007 nr. 110 endret, slik at Finansdepartementet kan gi forskrift om oppnevning og organisering av skatteutvalgene.

Finansdepartementet arbeider nå med forskrift om oppnevning og organisering av skatteutvalgene. Forslag til forskrift vil bli sendt på ordinær høring i løpet av våren. Det legges opp til at forskriften skal tre i kraft fra 1. januar 2009. Finansdepartementet vil komme nærmere tilbake til saken i Kommuneproposisjonen 2009 og i statsbudsjettet for 2009.

5.7 Kultur- og kirkedepartementet

Utvidelse av den kulturelle skolesekken til videregående opplæring

Fylkeskommunene og kommunene er sentrale aktører i gjennomføringen av Den kulturelle skolesekken, en ordning som gir alle grunnskoleelever et profesjonelt kunst- og kulturtilbud. Som en oppfølging av Kulturloftet vil Regjeringen utvide Den kulturelle skolesekken til videregående opplæring. I 2007 ble det derfor satt i gang pilotprosjekter i videregående opplæring i 7 fylker. I St. meld. nr. 8 (2007-2008) *Kulturell skolesekk for framtida* foreslås det at alle fylkeskommuner som ønsker det, kan delta i ordningen fra og med 2008. I meldingen legges det fram en økonomisk opptrappingsplan som tar sikte på at fylkeskommunene skal ha en fullt utviklet skolesekk for både grunnskole og videregående skole fra og med 2010. Meldingen vil bli behandlet i Stortinget 29. april 2008.

Direkte tildeling av spillemidler til kommuner

Alle fylkeskommunene har valgt å delta i Den kulturelle skolesekken og har tatt på seg ansvaret for å forvalte spillemidler til formålet, og alle kommunene i landet samarbeider med fylkeskommunene om Den kulturelle skolesekken, med unntak av fire større kommuner som får direkte tildeling. Fram til nå har det vært et krav at kommunen må ha over 30 000 innbyggere for å få spillemidlene direkte, men i St. meld. nr 8 (2007-2008) foreslås det at alle kommuner som ønsker det kan få tildelt spillemidler direkte, dersom de er i stand til å sikre målene og prinsippene for Den kulturelle skolesekken. Forutsetningen er at kommunen blir enig med fylkeskommunen om hvordan ordningen skal gjennomføres. Kommuner som velger å organisere alle tilbud i Den kulturelle skolesekken på egen hånd, må også dekke de

administrative kostnadene som dette fører med seg, da spillemidlene ikke kan benyttes til administrasjon.

Vedlegg a)

Oversikt over kostnadsberegningssaker

Sak	Oppmeldt	Avsluttet
Helse- og omsorgsdepartementet		
Forslag om økt finansieringsansvar for kommunene for private fysioterapeuter med driftsavtaler med kommunene	1. møte 2007	4. møte 2007
Brukerstyrt personlig assistanse (BPA)	4. møte 2007	
Kunnskapsdepartementet		
Gratis læremidler i videregående opplæring	1. møte 2007	4. møte 2007
St.meld. nr. 16 (2006-2007) Tidlig innsats for livslang læring - Timetallsutvidelse	1. møte 2007	4. møte 2007
Gratis frukt og grønt for alle elever på skoler med ungdomstrinn	13. juni 2007 ²	
Rett til barnehageplass		
Arbeids- og inkluderingsdepartementet		
Kommunalt kvalifiseringsprogram som skal forvaltes av NAV-kontorene	1. møte 2007	
Barne- og likestillingsdepartementet³		
Forslag om ikke-diskrimineringslov for personer med nedsatt funksjonsevne (universell utforming)	2. møte 2007	
Justis- og politidepartementet		
Nødnett	2. møte 2007	
Kommunal- og regionaldepartementet		
Forvaltningsreformen	2. møte 2008	
Forslag til ny plan- og bygningslov (bygningdelen)		
Miljøverndepartementet		
Forslag til ny plan- og bygningslov (plandelen)		

² 3. oppmeldingstidspunkt for kostnadsberegningssaker

³ Saken lå inn under AIDs ansvarsområde når den ble meldt opp

Vedlegg b)

**Bilaterale avtalers funksjon og muligheter i
styringsdialogen mellom staten og
kommunesektoren**

—

**Forslag til rutiner for
videre utvikling og bruk av avtaler**

Rapport fra arbeidsgruppe

Avgitt til det 2. konsultasjonsmøtet april 2008

1. SAMMENDRAG	3
1.1 OMFANG AVTALER PR. 2008	3
1.2 ARBEIDSGRUPPENS VURDERINGER	3
1.3 FORSLAG TIL TILTAK	4
2. INNLEDNING	7
2.1 KONSULTASJONSORDNINGEN – FORMÅL.....	7
2.2 BILATERALE AVTALER – FORMÅL OG FRAMVEKST	7
2.3 BAKGRUNN FOR ARBEIDSGRUPPE	8
2.4 ARBEIDSGRUPPENS MANDAT	8
2.5 ARBEIDSGRUPPENS SAMMENSETNING OG ARBEID.....	9
3. GRUNNLAG FOR GRUPPENS VURDERING AV AVTALENE EFFEKTER	10
3.1 FORSKNING PÅ FELTET OG ANNET DATAGRUNNLAG FOR RAPPORTEN	10
3.2 VURDERINGSKRITERIER – FORMÅL MED AVTALENE OG KONSULTASJONSORDNINGEN	11
3.3 KATEGORISERING AV AVTALER	12
4.0 AVTALENE EFFEKTER VURDERT I LYS AV FORMÅLET MED AVTALENE OG KONSULTASJONSORDNINGEN.....	15
4.1 ERSTATTET ØREMERKING OG LOVREGULERING, ELLER FOREBYGGET STERKERE STYRINGSGREP .	15
4.2 AVTALENE EFFEKT VURDERT I LYS AV BALANSEN MELLOM NASJONAL STYRING OG LOKALT SELVSTYRE	17
4.3 FORSTERKENDE ELEMENT I GJENNOMFØRINGEN AV OPPGAVER OG STØRRE REFORMER ELLER VELFERDSPOLITISKE UTFORDRINGER.....	18
4.4 BEDRET MÅLBAR KVALITET PÅ TJENESTEN/ARBEIDSSOMRÅDET	20
4.5 YTTRELIGERE FORPLIKTET TIL DIALOG OG SAMHANDLING	21
4.6 STYRKET GJENSIDIG INFORMASJONSGRUNNLAG	23
5. BEGRENSER OMFANGET AV AVTALER MULIGHETENE TIL Å FØLGE OPP TILTAKENE I AVTALENE?.....	24
5.1 OM OPPFØLGING AV AVTALENE	24
5.2 RESSURSBRUK KNYTTET TIL AVTALENE	27
6. BØR DET INNFØRES RUTINER FOR BEDRE FORANKRING OG OPPFØLGING AV AVTALENE?	30
6.1 OPPSUMMERING AV RAPPORT FRA AKF OG NIBR 2007 – KONSULTASJONER OG AFTALER MELLOM STAT OG KOMMUNER – I NORGE OG DANMARK	30
6.2 FORHOLDET TIL FYLKESMANNSEMBETENE	32
6.3 FORSLAG TIL TILTAK - RUTINER FOR BEDRE INFORMASJON OG KLARGJØRING AV ROLLER.....	33
7. BØR DET ETABLERES KRITERIER FOR NÅR AVTALER SKAL BENYTTES, REFORHANDLES ELLER AVSLUTTES?.....	34
7.1 OPPSUMMERENDE DRØFTING	34
7.2 FORSLAG TIL TILTAK	37
8. BØR DET UTARBEIDES RETNINGSLINJER FOR EVALUERING AV SAMARBEIDSAVTALER I KONSULTASJONSORDNINGEN?	40
8.1 EVALUERING AV NÅVÆRENDE AVTALER	40
8.2 FORSLAG TIL RETNINGSLINJER FOR RAPPORTERING TIL DET 3. KONSULTASJONSMØTET	40

Vedlegg a) Oversikt samarbeidsavtaler

Vedlegg b) Prinsipper for statlig styring av kommunesektoren

Vedlegg c) Forslag til revidert mønsteravtale for utforming av bilaterale avtaler

Vedlegg d) Opprinnelig mønsteravtale

Vedlegg e, f og g) Div. spørreskjema

1. Sammendrag

1.1 Omfang avtaler pr. 2008

Per 2008 er det 11 bilaterale avtaler (og én tilleggsavtale) innenfor konsultasjonsordningen. Avtalene varierer i utforming og innretning, og kan deles inn i tre kategorier:

- Avtaler om velferdstjenester (kvalitet/tjenesteutvikling) (5 avtaler)
- Avtaler om samhandling mellom ulike deler av forvaltningen (4 avtaler)
- Avtaler på området samfunnsutvikling (2 avtaler og én tilleggsavtale)

1.2 Arbeidsgruppens vurderinger

Etter arbeidsgruppens vurdering virker avtalene å være et relevant og godt alternativt virkemiddel i styringsdialogen mellom staten og kommunesektoren.

Avtalene bidrar til at tema settes på agendaen. I tillegg bidrar avtalene til en mer systematisk, tettere og omfattende dialog og samarbeid mellom staten og kommunesektoren. KS bidrar i gjennomføringen med nettverk, arenaer, spredning og gjensidig utveksling av informasjon og erfaringer.

KS og de ansvarlige departementene mener avtalene kan ha hatt positive effekter for kvalitet og effektiv ressursbruk, selv om det er vanskelig å måle effektene av avtalene isolert fra andre forhold. Arbeidsgruppen har synliggjort at ressursbruken knyttet til oppfølging av avtalene er relativt stor. Mye av disse ressursene er imidlertid ikke ekstraressurser.

Fremveksten av avtaler har også styrket styringsdialogen mellom partene generelt, ved at faglige diskusjoner om prioriteringer og virkemiddelbruk på tilgrensende områder tas på arenaer som er etablert for å følge opp avtalene. Departementene bruker imidlertid i varierende grad møteplassene til slike drøftinger. Arbeidsgruppen ser også at de politiske arenaene ofte burde ha vært brukt mer bevisst i forhold til overordnede problemstillinger og diskusjon om virkemiddelbruk på enkelt områder.

Arbeidsgruppen ser at på noen områder har avtaler kommet istedenfor sterkere styringsgrep som øremerking og lov eller forskriftsfesting. Omfanget av dette er imidlertid mindre enn det en kunne anta ut fra intensjonen om avtaler som alternativ til sterkere styring.

Avtalene har så langt ikke erstattet gjeldende lover/forskrifter eller øremerkede ordninger, men når det gjelder avtalen om samhandling mellom kommunene og spesialisthelsetjenesten skal det vurderes om forskrift for kommunal betaling for utskrivingsklare pasienter bør opphøre. Dette skal vurderes i forhold til framdriften i arbeidet med lokale samhandlingsavtaler, av hensyn til likeverdighet mellom partene.

De fleste samarbeidsavtalene har berøringspunkter med fylkesmannens ansvarsområder. Det er derfor viktig at det avklares hvordan samarbeidet mellom KS-regionalt og fylkesmennene bør innrettes.

Et stort antall avtaler kan bidra til å redusere kommunesektorens handlingsrom og minske mulighetene til å lokalt å prioritere "egne" satsningsområder. I et samordningsperspektiv kan et stort antall bilaterale avtaler medføre de samme virkningene som omfattende bruk av øremerking. Graden av bindinger er imidlertid avhengig av utforming og forpliktelser i den enkelte avtale.

Arbeidsgruppen mener det er behov for å ha et sterkere fokus på avtalene som et alternativt virkemiddel til øremerking og regelverk, slik at avtalene kommer istedenfor – og ikke som et tillegg til – øvrige former for sterk statlig styring.

Arbeidsgruppen ser at det er en grense for hvor mange avtaler både staten og KS klarer å følge opp. Dette taler for å begrense antall avtaler, selv om grensen for antall ikke er absolutt. Det er vanskelig å gi entydige kriterier for når og på hvilke områder avtaler skal benyttes, og når de ikke skal benyttes. Et vesentlig forhold er å vurdere nye forslag i forhold til totaliteten av avtaler. Alle avtaler skal ha begrenset varighet. Dette gir over tid rom for nye avtaler, og prioritering av nye områder. Det viktigste kriteriet for etablering av avtaler bør etter arbeidsgruppens syn være at området har politisk prioritet, og at partene ser det som hensiktsmessig å bruke den nasjonale arenaen konsultasjonsordningen representerer til å oppfylle de målsettinger avtalen er tenkt å bidra til. Det er nødvendig at man da gjør en vurdering av hva som er fordelene ved å bruke konsultasjonsordningen framfor statens ordinære forvaltningsapparat.

Arbeidsgruppen mener derfor at det framover er viktig å gjøre en bedre helhetlig vurdering av det samlede omfanget avtaler ved forslag om nye avtaler og eventuelle ønsker om videreføring av eksisterende avtaler. Dette for å sikre at partene har mulighet til å følge opp. Gruppen har ikke vurdert om noen av de nåværende avtalene bør avvikles.

Arbeidsgruppen foreslår på bakgrunn av vurderingene i rapporten tiltak eller rutiner som skal bidra til:

- bedre og mer systematisk informasjon om innholdet i avtalene
- klargjøring av roller og forventninger til samhandling mellom berørte parter
- en bedre helhetlig vurdering og samordning ved forslag om nye avtaler og forslag om å videreføre eksisterende avtaler
- at rapporteringen til 3. konsultasjonsmøtet i større grad enn i dag sier noe om hva som oppnås gjennom avtalene

1.3 Forslag til tiltak

1. Bygge ut mønsteravtale – nye punkter om forankring og informasjon

Arbeidsgruppen foreslår at mønsteravtalen som tidligere har vært en frivillig mal, utvides på enkelte punkt og gjøres bindende. Dersom mønsteravtalen skal fravikes skal dette avklares med KRD.

Mønsteravtalen skal inneholde omtale av:

- Hvem som er berørte samarbeidspartnere og kontaktpunkter.
- Forventningene til de berørte og krav til samhandling. Dersom avtalen berører FM rolle knyttet til rådgivning og veiledning på enkeltområder skal dette synliggjøres særskilt.
- Informasjonsstrategi – Hvordan avtalen skal forankres og gjøres kjent.

2. Tilbakemeldinger fra fylkesmannen til det 3. konsultasjonsmøtet

Arbeidsgruppen foreslår at FAD til det 3. konsultasjonsmøtet skal gi fylkesmannen en mulighet til å uttale seg om status for arbeidet med avtaler generelt og eventuelle utfordringer knyttet til oppfølgingen av enkeltavtaler.

3. Årlig administrativt statusmøte mellom staten og KS

Arbeidsgruppen foreslår at sekretariatet for konsultasjonsordningen årlig gjør opp samlet status for feltet på et av sekretariatsmøtene i forkant av det

1. konsultasjonsmøtet.

4. Vurdering av nye/videreføring av eksisterende avtaler

Arbeidsgruppen foreslår at det etableres mer konkrete rutiner for vurdering av forslag om nye avtaler og forslag om videreføring av eksisterende avtaler.

Departementer som vurderer avtale skal i samråd med KS svare på:

- 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 erstatte 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?

5. Vurdere en avtale på relaterte områder

Et nødvendig sjekkpunkt vil være om relaterte områder bør sees i sammenheng og legges inn i en felles avtale. Dette kan være hensiktsmessig sett i forhold til oversikt og et håndterbart antall avtaler for kommunene.

6. Avtaler som alternativ til annen statlig styring

Arbeidsgruppen mener avtaler som inngås innenfor rammen av konsultasjonsordningen som hovedregel bør brukes på områder, eller satsinger, der de representerer et alternativ til annen form for statlig styring.

Arbeidsgruppen foreslår at mønsteravtalen bygges ut på følgende punkt:

- *Avtalen skal synliggjøre om den kommer istedenfor regelverk eller øremerking.*

7. Krav til rapportering til det 3. konsultasjonsmøtet

Rapporteringen til det 3. møtet har i stor grad vært rapportering knyttet til aktivitet, og i mindre grad hva man oppnår. Arbeidsgruppen mener det framover må legges mer vekt på hva man oppnår gjennom den enkelte avtale, herunder også å synliggjøre problemområder og mulige tiltak. Det foreslås derfor at departementene og KS i rapporteringen til det 3. konsultasjonsmøtet skal gi tilbakemelding på følgende:

- 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.

2. Innledning

I dette kapittelet redegjør vi for formål ved konsultasjonsordningen og bilaterale avtaler, og arbeidsgruppens mandat.

2.1 Konsultasjonsordningen – formål

Det er nødvendig med en god dialog mellom staten og kommunesektoren om statlige rammebetingelser og måloppnåelse innen kommunal virksomhet. Fra og med 2000 har det vært konsultasjoner mellom staten ved regjeringen og kommunesektoren ved KS om kommuneopplegget i statsbudsjettet.

Konsultasjonsordningen skal i utgangspunktet bidra til å nå følgende seks 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. Konsultasjoner om 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. Konsultasjoner kan bidra til å gi kommunesektoren mer stabile og forutsigbare rammebetingelser.
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.

Partene har vært enige om å utvikle ordningen til å bli mer forpliktende. De to sentrale elementene i videreutvikling av ordningen er innføring av rutiner for involvering av KS i arbeidet med kostnadsberegninger av reformer i kommunesektoren, samt en videre utvikling og styrking av arbeidet med bilaterale samarbeidsavtaler mellom staten og KS innenfor enkeltområder.

2.2 Bilaterale avtaler – formål og framvekst

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. Fremveksten av bilaterale samarbeidsavtaler må derfor ses i lys av målsetningen om en styringsdialog basert på samarbeid og samhandling. Det er en målsetning at avtalene skal utgjøre et alternativ til sterkere styringsvirkemidler, jf. også vedlegg b) om prinsipper om statlig styring av kommunesektoren.

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

Den første bilaterale avtalen ble inngått i 2003. Etter dette har det vært en jevn økning i antall avtaler. Både KS og staten har foreslått å etablere avtaler. Per 2008 er det 11 bilaterale avtaler innenfor konsultasjonsordningen og en tilleggsavtale til en av avtalene. Fem av de nåværende avtalene bygger på tidligere avtaler og er reforhandlet og videreført. Ingen avtaler er hittil avvirket, men en tidligere tilleggsavtale er innarbeidet i hovedavtale ved reforhandling. En samlet oversikt over alle avtalene (eierdepartement, inngåelse, varighet mv.) ligger som vedlegg a).

2.3 Bakgrunn for arbeidsgruppe

Det har vært en intensjon i utviklingen av en mer avtalebasert ordning å forbeholde avtaler til de store velferdsområdene, nasjonale satsningsområder eller reformer. Å begrense eller samordne antall avtaler i tråd med denne intensjonen kan være en utfordring. En konsekvens av et stort antall avtaler kan blant annet være uheldige bindinger på partenes handlefrihet. I tillegg antas et stort omfang avtaler å kunne svekke partenes kapasitet til å følge opp avtalene. Det har hittil i forbindelse med det 3. konsultasjonsmøtet der bilaterale avtaler er tema, ikke blitt vurdert eller drøftet om omfanget av avtaler bør begrenses.

De bilaterale avtalene er ikke forpliktende i juridisk forstand. KS kan heller ikke forplikte kommuner eller fylkeskommuner gjennom avtalene. KS jobber imidlertid systematisk ut mot kommunene for å nå målsettingene i avtalene. Fortsatt antas det å være forbedringsbehov knyttet til innholdet i avtalene, samt oppfølging og forankring både på kommunal og statlig side.

Regjeringen og KS har sett behovet for en grundigere gjennomgang av hvordan de bilaterale avtalene fungerer som styringsvirkemiddel, både enkeltvis og samlet sett, for å drøfte hva som kan oppnås gjennom samarbeidsavtalene framover. På det 3. konsultasjonsmøtet i 2007 ble regjeringen og KS derfor enige om å nedsette en arbeidsgruppe for å foreta en gjennomgang av de eksisterende avtalene, for å få en samlet oversikt over omfang, innretning og ressursbruk knyttet til oppfølgingen av eksisterende avtaler.

2.4 Arbeidsgruppens mandat

I arbeidsgruppens mandat omtalt i materialet til det 3. konsultasjonsmøtet i 2007 heter det følgende:

”Arbeidsgruppen skal legge fram en rapport til det 2. konsultasjonsmøtet i 2008. I rapporten skal arbeidsgruppen:

1. Gi en samlet status for feltet samarbeidsavtaler, herunder en drøfting/vurdering av den samlede effekten av de avtalene som er inngått jf. at

- avtalene skal være et alternativt virkemiddel til lovregulering og øremerkede tilskudd.
2. Vurdere om omfanget av eksisterende avtaler gir tilstrekkelig mulighet for partene til å følge opp tiltakene i avtalene (jf. ressurstilgang og økonomiske rammer).
 3. Vurdere om det bør innføres rutiner som kan føre til bedre forankring og oppfølging av avtalene både i staten og kommunesektoren.
 4. Vurdere om det bør etableres nærmere kriterier for hva som skal ligge til grunn for etablering av nye avtaler under konsultasjonsordningen, videreføring/reforhandling, eller avvikling av eksisterende avtaler.
 5. Vurdere om det skal utarbeides nærmere retningslinjer for evaluering av samarbeidsavtalene i konsultasjonsordningen.

Gruppen skal i sitt arbeid bygge videre på rapporten ”Om retningslinjer for bilaterale samarbeidsavtaler mellom regjeringen og KS” som ble avgitt til det 2.

konsultasjonsmøtet 2006, gjennomgangen av bilaterale avtaler i materialet til det tredje konsultasjonsmøtet i 2007 og funnene i KS’ nylig avsluttede FoU-prosjekt *Konsultasjoner stat og kommune – forankring, forpliktelser og gjensidighet.*”

2.5 Arbeidsgruppens sammensetning og arbeid

Arbeidsgruppen har vært ledet av Kommunal- og regionaldepartementet og sammensatt av følgende representanter:

Inga Gjerdalen (leder)	(Kommunal- og regionaldepartementet)
Odd Vegsund	(Kommunal- og regionaldepartementet)
Otto Leirbukt	(Kommunal- og regionaldepartementet)
Kristin Morken	(Kommunal- og regionaldepartementet)
Åshild Wiik	(Finansdepartementet)
Trond Nygaard	(Helse- og omsorgsdepartementet)
Tine Arnesen	(Kunnskapsdepartementet)
Kjell Østby	(Arbeids- og inkluderingsdepartementet)
Øyvinn Bjørn	(Fornyings- og administrasjonsdepartementet)
Marianne Gjerv	(Miljøverndepartementet)
Åse Marie Hatløy Rusaanes	(Landbruks- og matdepartementet)
Bjørn Gudbjørgrud	(KS)
Christine Norum	(KS)
May-Britt Nordli	(KS)
Trude Andresen	(KS)
Nils Petter Wiik	(KS)

Kommunal- og regionaldepartementet arrangerte 8. november 2007 seminaret ”*Bilaterale avtalers funksjon og muligheter i styringsdialogen mellom stat og kommunesektor*” som forberedelse for arbeidsgruppens virke. Bakgrunnen for seminaret var å få en bedre oversikt over feltet, ved å innhente erfaringer, synspunkter og vurderinger fra så vel arbeidsgruppens parter som aktører utenfor arbeidsgruppen.

Hele arbeidsgruppen har totalt avholdt 4 møter, og i tillegg har deler av gruppa hatt et redaksjonsmøte i slutfasen.

3. Grunnlag for gruppens vurdering av avtalenes effekter

I dette kapittelet omtaler vi kort foreliggende forskning på konsultasjonsfeltet, prinsipper for statlig styring av kommunesektoren og hvilke kriterier som arbeidsgruppen har benyttet for å vurdere effektene av avtalene. I tillegg kategoriseres avtalene i tre grupper for å gi en oversikt over typene avtaler.

3.1 Forskning på feltet og annet datagrunnlag for rapporten

Det foreligger lite forskningsbasert kunnskap om effektene ved bruk av bilaterale avtaler i Norge. KS har tidligere gjennomført to undersøkelser om konsultasjonsordningen.

KS undersøkelsen *"Aftaler mellom kommune og stat – Den norske konsultasjonsordningen i skandinavisk og europeisk perspektiv"* ble gjennomført i regi av danske AKF i 2003. Formålet med undersøkelsen var å gi et grunnlag for å videreutvikle en mer avtalebasert norsk ordning på bakgrunn av erfaringer med avtaler i de skandinaviske landene. Vi har vurdert rapporten som lite relevant for dette arbeidet og den kommenteres derfor ikke nærmere.

KS-undersøkelsen *"Konsultationer og aftaler mellom stat og kommuner – i Norge og Danmark"* ble gjennomført av AKF/NIBR i 2007. Formålet her var å gjøre rede for konsultasjonsordningens status og KS' utfordring med å gjøre ordningen mer attraktiv for både staten og KS' medlemmer, og å gi innspill til videre debatt om utvikling av konsultasjonsordningen ved å komme med forslag til hvordan ordningen kan forankres bedre både i staten og kommunesektoren. Noen av funnene i undersøkelsen fra 2007 er tatt opp i arbeidsgruppens mandat og kommenteres nærmere i kapittel 6.

Arbeidsgruppen er videre kjent med at OECD har fått utført analyser av kontraktsformer mellom forvaltningsnivåer, blant annet en komparativ studie¹ av bruken av avtaler mellom stat og regionalt/lokalt nivå i Frankrike, Canada, Tyskland Spania og Italia. Arbeidsgruppen har ikke hatt mulighet til å gå nærmere inn i denne studien, men den er trolig interessant ved en senere forskningsbasert utredning om effektene ved bruk av avtaler i Norge. Arbeidsgruppen viser imidlertid til at det i oppsummeringen av OECD-rapporten pekes på at alle land har ulike avtaleformer mellom forvaltningsnivåene, og at disse avtalene er et viktig verktøy for dialog, klargjøring av ansvar / gjensidig forpliktelse og gjensidig læring.

I tillegg til KS sin undersøkelse fra 2007, har arbeidsgruppen brukt data som kom fram i presentasjoner på oppstartseminaret i november 2007, og innspill fra KS, fylkesmannen og departementene høsten 2007/våren 2008. Spørsmålene som er sendt ut ligger i vedleggene e-g).

¹ Claire Charbit , OECD 2007 Linking Regions and Central Governments – Contracts for regional development

3.2 Vurderingskriterier – formål med avtalene og konsultasjonsordningen

Arbeidsgruppen har i rapporten gjort en vurdering av avtaleordningens effekter ut fra følgende formål:

- 1) Avtaler som del av styringsdialogen mellom staten og kommunesektoren
 - a) alternativt styringsvirkemiddel til øremerking og regelverk
 - b) et virkemiddel som kan bidra til å dempe et potensielt konfliktnivå mellom behovet for nasjonal styring og lokalt selvstyre
- 2) Avtaler som forsterkende element i gjennomføringen av større reformer eller satsinger i kommunesektoren
- 3) Bedret kvalitet på tjenesten/avtaleområdet
- 4) Ytterligere forplikte staten og kommunesektoren til dialog og samhandling
- 5) Styrke informasjonsgrunnlaget om avtaleområdet

Bruk av bilaterale avtaler som virkemiddel har vokst fram gradvis. En gjennomgang KRD har gjort av dokumenter for perioden 2003-2007, der avtaler som virkemiddel er omtalt (kommuneproposisjonen, konsultasjonsdokumenter/arbeidsgrupperapporter), viser at pkt.1 ofte fremheves som et hovedformål. Det sies også noen steder, ”*avtaler har blant annet vært et alternativ til øremerking mv.*” Kvalitetsutvikling (pkt. 3) fremheves også som et sentralt formål med avtaler. God kvalitet og kvalitetsutvikling er imidlertid et grunnleggende formål ved all offentlig tjenesteproduksjon og et særskilt formål for de første avtalene som ble inngått.

Forpliktelse, dialog og informasjonsutveksling (pkt. 4 og 5) er formål med selve konsultasjonsordningen og ligger til grunn for alt samarbeid mellom partene i konsultasjonsordningen. Avtaler er i seg selv ”forpliktende” for partene som inngår dem, selv om de bilaterale samarbeidsavtalene ikke er juridisk bindende for partene. En videreutvikling av bilaterale avtaler som virkemiddel er også vurdert som et sentralt element i en mer forpliktende konsultasjonsordning.

Ved behandlingen av kommuneproposisjonen for 2006² fattet Stortinget følgende vedtak:

«Stortinget ber Regjeringen ta initiativ overfor KS for å gjøre dagens konsultasjonsordning mer forpliktende slik at de totale ressursene innenfor offentlig sektor kan utnyttes bedre. Stortinget ber Regjeringen legge fram prinsippene for en slik ordning i forbindelse med statsbudsjettet for 2006.»

Anmodningen ble besvart av regjeringen i statsbudsjettet for 2006 og i svaret sa daværende regjering Bondevik II bl.a.:

”De nye sektorvise samarbeidsavtalene som er inngått representerer en viktig utvikling av ordningen i retning av større forpliktelse. I tillegg til at det åpnes for samarbeidsavtaler på nye områder, er det nå viktig at begge parter følger opp avtalene. Staten må følge opp avtalene i form av mindre detaljstyring, og KS/kommunene i form av dokumentérbar måloppnåelse. Det vil også være viktig å påse at avtalene ikke skaper uklarheter i oppgavefordeling, kompetanse og arbeidsmåter”.

² Jf. vedtak i Stortinget 16. juni 2005, Innst. S. nr. 245 (2004–2005)

Nåværende regjering sa i Soria Moria erklæringen at de vil styrke samhandlingen mellom staten og kommunal sektor, også gjennom en mer forpliktende konsultasjonsordning.

Arbeidsgruppen har drøftet om enkelte av vurderingskriteriene ovenfor bør tillegges sterkere vekt enn andre. Arbeidsgruppen har ikke konkludert på dette punktet, men viser til at denne problemstillingen tas opp i kapittel 7 der vi vurderer om det skal etableres nærmere kriterier for når avtaler skal benyttes.

3.3 Kategorisering av avtaler

Arbeidsgruppen har sett det som nyttig å dele avtalene inn i kategorier når vi skal belyse og drøfte de ulike punktene i mandatet. De 11 avtalene (og én tilleggsavtale) innenfor konsultasjonsordningen varierer både i utforming og innretning. Avtalene kan deles inn i tre ulike kategorier ut fra hovedformålet for den enkelte avtale:

- Avtaler om velferdstjenester (kvalitet/tjenesteutvikling)
- Avtaler om samhandling mellom ulike deler av forvaltningen
- Avtaler på området samfunnsutvikling

Enkelte av avtalene ligger i skjæringspunktet mellom kategoriene.

Avtaler om velferdstjenester (kvalitet/tjenesteutvikling)

I denne kategorien har vi gruppert følgende fem avtaler:

- Avtale om kvalitetsutvikling i helse- og omsorgstjenestene
- Avtale om videreutvikling av barnevernet
- Samarbeidsavtale om kvalitetsopplæring i grunnsopplæringen
- Avtalen om barnehageløftet
- Samarbeidsavtale om boligsosialt arbeid

De tre første er alle relativt omfattende når det gjelder målsettinger og oppfølgingspunkter. Ikke minst gjelder dette avtalen om kvalitetsutvikling i helse- og omsorgstjenestene. Samarbeidsavtalen om barnehageløftet har uttalte mål om økt volum på tjenester, men er en mindre detaljert og litt ulikt utformet avtale i forhold til de tre førstnevnte kvalitetsavtalene.

Avtalen om boligsosialt arbeid plasseres også her, men ligger i grenseland mellom denne kategorien og samfunnsutviklingskategorien. For avtalen om boligsosialt arbeid, området bosetting av løslatte³, inngås lokale avtaler for å avklare ansvaret for kontakt, informasjon og samhandling mellom kommuner og fengslene/kriminalomsorgen.

Avtaler om samhandling

På flere velferdsområder har kommunesektoren såkalte førstelinjeoppgaver, mens staten har såkalte andrelinjeoppgaver. Dette gjelder for eksempel på helseområdet,

³ Dette var tidligere JDs tilleggsavtale til KRDs avtale om bosetting av bostedsløse. Tilleggsavtalen ble innarbeidet ved reforhandling av avtalen om bosetting av bostedsløse, nå avtale om boligsosialt arbeid. Den nye avtalen berører JD, AID, HOD, BLD og KRD, og er inngått av og samordnes av KRD.

velferd/sosialområdet og innenfor barnevernet. Det er ikke alltid at brukerne av tjenestene opplever overgangene mellom tjenestenivåene som sømløse eller glidende, selv om dette er målsettingen. Uklarheter i ansvarsforhold og sviktende samarbeid kan bidra til at brukerne, og ofte de svakeste brukerne, ikke får så gode og sammensatte tjenester som de burde ha hatt. Juridiske virkemidler er i liten grad egnet til å løse slike utfordringer.

Følgende fire avtaler har et siktemål om å bygge ned gråsonene mellom stat og kommuner på viktige velferdsområder til beste for tjenestemottakerene:

- Rammeavtale om ny arbeids- og velferdsforvaltning (NAV-avtalen)
- Avtale om samhandling mellom NAV og utdanningsmyndighetene i kommunene og fylkeskommunene
- Nasjonal rammeavtale om samhandling mellom kommunene og spesialisthelsetjenesten
- Avtale om bosetting av flyktninger

NAV-avtalen kan sies å skille seg fra de andre samhandlingsavtalene, og de øvrige avtalene, siden denne avtalen er fundert på et lovforankret samarbeid mellom forvaltningsnivåene.

Både avtalen om boligsosialt arbeid, barnevernsavtalen og kvalitetsavtalen innenfor helse og omsorg har elementer av samhandling, men hører slik de er utformet i dag mest til under kategorien tjeneste- og kvalitetsutvikling.

Selv om avtalen om landbruk og næringsutvikling også berører førstelinjeoppgaver, vil denne avtalen omtales under kategorien samfunnsutviklingsavtaler.

Avtaler på området samfunnsutvikling

I tillegg til myndighetsoppgaver og ansvaret for mange velferdstjenester, har kommunene en viktig rolle som samfunnsutvikler. Typiske områder er planlegging, miljø, landbruk og næringsutvikling.

I denne kategorien plasseres følgende to avtaler:

- Avtalen om programmet "Livskraftige kommuner" (inkl. underavtalen om Grønne energikommuner)
- Samarbeidsavtale om landbruks- og næringsutvikling i kommunesektoren

Avtalen om miljø og samfunnsutvikling (Livskraftige kommuner) har som formål å fornye oppmerksomheten og bedre kompetansen innen miljø- og samfunnsutvikling i kommunene. Miljøavtalen er inngått på et område der kommunesektoren har få bindinger og dermed handlingsrom når det gjelder organisering, tiltak og ressursinnsats. Samarbeidet er en oppfølging av Regjeringens satsing på lokalt miljøvern og bærekraftige lokalsamfunn omtalt i St.meld. nr. 21 (2004-2005) *Regjeringens miljøvernpolitikk og rikets miljøtilstand* og KS-prosjektet "Den samfunnsaktive kommunen". Satsingen i kommunene skal forankres i kommunenes overordnede planlegging og integreres i kommunenes ordinære plan- og styringssystem.

Avtalen om grønne energikommuner, som er en tilleggsavtale til miljø og samfunnsutviklingsavtalen, har som formål å få kommunene til å satse på energieffektivisering, fornybar energi og få ned klimagassutslippene.

LMDs samarbeidsavtale med KS på landbruksområdet har bl.a. som målsetting å bedre mulighetene for lokal samfunnsutvikling med spesielt tettere kobling mellom landbruk og annen nærings- og miljøpolitikk.

Den boligsosiale avtalen har også elementer av samfunnsutvikling, men hører først og fremst til tjenesteutviklings-/kvalitetsavtalene.

4.0 Avtalenes effekter vurdert i lys av formålet med avtalene og konsultasjonsordningen

I dette kapittelet vurderes effektene av avtalen ut fra formålene som er angitt under kapittel 3.2. Punktene er drøftet i kronologisk rekkefølge. Vurderingene knyttet til formål 1 er omtalt under to underkapitler (4.1 knyttet til formål 1 a og 4.2 knyttet til formål 1 b).

4.1 Erstattet øremerking og lovregulering, eller forebygget sterkere styringsgrep

En vurdering av hvordan avtaleordningen har fungert i forhold til intensjonen om avtaler som alternativ til sterkere styringsgrep, inneholder i utgangspunktet to hovedelementer:

- a) Har avtalene *erstattet* bruk av eksisterende sterkere styringsvirkemidler ved inngåelse eller i løpet av avtaleperioden, dvs. erstattet lover, forskrifter eller annet regelverk?
- b) Har avtalene hatt en *forebyggende funksjon* i forhold til å innføre sterkere styringsvirkemidler fra statens side?

Arbeidsgruppen har nedenfor vurdert problemstillingene gruppevis etter kategoriseringen av avtalene.

Avtaler om velferdstjenester (kvalitet/tjenesteutvikling)

Kvalitetsavtalene har hittil ikke vært tydelige alternativer til sterkere økonomisk og juridisk statlig styring. Dersom de i sterkere grad hadde vært det, og dette ble tydelig kommunisert, antar KS at betydningen av avtalene og dermed forankringen, eierskapet og forpliktelsene knyttet til disse avtalene for den enkelte kommune kanskje ville øke.

Et eksempel på en avtale som er et alternativ til sterkere styring, er HODs kvalitetsavtale på helse- og omsorgsområdet. Avtalen ble inngått i 2003 og reforhandlet og utvidet med områdene psykisk helse og rus i 2006, på bakgrunn av at begge parter så behovet for å møte utfordringer som kommunene stod overfor. Den opprinnelige og den reforhandlede avtalen har kommet istedenfor sterkere bindinger. Det er få sterke styringsgrep på helse- og omsorgstjenestens område. Lovgivningen gir kommunene stor frihet til å organisere tjenestene selv. Det finnes ikke statlige bemanningsnormer og få øremerkede ordninger. Øremerkede midler knyttet til opptrappingsplan for psykisk helse er planlagt innlemmet i rammetilskuddet til kommunene f.o.m. 2009, jf. regjeringens innlemmingsplan.

Avtalen om barnehageløftet som ble inngått i 2006, er eksempel på en avtale som verken har erstattet eller forebygget sterkere styringsvirkemidler, men som har kommet i tillegg til andre styringsgrep. Det har på dette området vært omfattende satsing ved økt bruk av øremerkede midler og sterkere juridiske grep som bl.a. krav om likeverdig økonomisk behandling av private og kommunale barnehager.

Avtaler om samhandling mellom ulike deler av forvaltningen

Samhandlingsavtalene representerer i større grad enn kvalitetsavtalene en alternativ styringsform. I NAV-reformen beholder staten og kommunene sine tidligere ansvarsområder, men det er lovfestet at Arbeids- og velferdsetaten og kommunene skal ha felles lokale kontorer som dekker alle kommuner. Avtalen representerer delvis et alternativ til sterkere styring ved at de kommunale midlene fordeles som rammefinansiering, og det er opp til den enkelte kommune å bevilge midler til finansiering av de tjenestene som inngår i NAV-kontorene. Samtidig er lovutformingene om kommunalt-statlig samarbeid ikke spesielt detaljert.

Avtalen om bosetting av flyktninger er tuftet på at det er kommunal frivillighet i bosetting av flyktninger. KS legger i samarbeid med Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (IMDi) ned et betydelig arbeid på å få nok kommuneplasser der flyktninger ønsker/bør bo, slik at IMDi kan bosette dem i de "rette" kommunene. Denne avtalen har sammen med integreringstilskuddet vært sentral for å nå nasjonale mål om bosetting av flyktninger. Avtalen ble inngått etter innføring av gjeldende bosettingsordning og kan ikke sies å ha erstattet eller forebygget sterkere styringsgrep.

Nasjonal rammeavtale om samhandling mellom kommunene og spesialisthelsetjenesten regulerer samarbeid uten at dette er lovfestet på samme måte som for NAV. Avtalen har foreløpig ikke erstattet eller virket forebyggende i forhold til sterkere styringsvirkemidler. Som et oppfølgingspunkt i avtalen vil imidlertid HOD vurdere forskrift for kommunal betaling for utskrivningsklare pasienter i forhold til fremdriften i arbeidet med de lokale samhandlingsavtalene, spesielt om hensyn til likeverdighet mellom partene tilsier at dette virkemiddelet bør opphøre.

Avtaler på området samfunnsutvikling

Avtalene om nærings- og samfunnsutvikling regulerer områder som i motsetning til velferdstjenesteproduksjonen i mindre grad er regulert av juridiske og økonomiske virkemidler. Intensjonen fra statens side er at kommunene i større grad må ta et ansvar og utvikle og gi innhold til det lokalpolitiske handlingsrommet som finnes. Disse avtalene synes i noen grad å ha forebygget mer detaljerte former for statlig styring, og er fra sektormyndighetene et forsøk på å fylle et tomrom etter tidligere sterke vertikale styringslinjer ned til kommunene (bl.a. innlemming av øremerket tilskudd til miljøkompetansen i kommunene ved MIK-reformen).

Oppsummering

Arbeidsgruppen ser at på noen områder har avtaler kommet istedenfor sterkere styringsgrep. Omfanget av dette er imidlertid mindre enn det en kunne anta ut fra intensjonen om avtaler som alternativ til sterkere styring.

Avtalene har så langt ikke erstattet gjeldende lover/forskrifter eller øremerkede ordninger.

Når det gjelder avtalen om samhandling mellom kommunene og spesialisthelsetjenesten skal det i forhold til framdriften i arbeidet med de lokale samhandlingsavtalene, vurderes om forskrift for kommunal betaling for utskrivningsklare pasienter bør opphøre av hensyn til likeverdighet mellom partene.

4.2 Avtalenes effekt vurdert i lys av balansen mellom nasjonal styring og lokalt selvstyre

En av målsetningene for konsultasjonsordningen har vært å redusere bruken av sterke styringsvirkemidler ved å etablere enighet om situasjonsbeskrivelsen for kommunesektoren og prioriteringer knyttet til sektorens ressurser. Er det for eksempel mulig å oppnå det samme, eller mer, gjennom bruk av pedagogiske og mykere styringsvirkemidler, enn ved utstrakt bruk av hardere økonomiske eller juridiske virkemidler? Arbeidsgruppen viser i denne sammenheng til prinsippene for statlig styring av kommunesektoren (vedlegg b).

Arbeidsgruppen mener det er rimelig å anta at lokalt eierskap er viktig for graden av forpliktelse til et mål, og at økt forpliktelse også øker ansvaret for målet. En godt utformet og forankret avtale kan slik sett være et mer effektivt styringsvirkemiddel enn en forskrift eller et øremerket tilskudd. En avtale vil også kunne balansere de to hensynene til henholdsvis nasjonal styring og lokal tilpasning på en bedre måte, og skape synergieffekter som ellers ikke ville ha oppstått.

Et viktig kjennetegn ved en avtale er at den har to eller flere parter. For å komme fram til enighet må ulike hensyn balanseres. Hvis den ene parten er for dominerende blir avtalen sjelden god. Partene må oppleve at de får noe igjen gjennom avtalen som de ikke ville oppnådd på andre måter, og det samme gjelder for kommunesektoren.

Avtalenes effekt i forhold til balansen mellom nasjonal styring og lokal autonomi bør vurderes bl.a. i lys av:

- Avtalens merverdi både for lokalt selvstyre og nasjonale målsettinger
- Avtalens grad av konkretisering og resultatenes målbarhet
- Avtalens understøttende/forbedrende funksjon for de lokale parter som i siste instans skal følge den opp
- Avtalens forhold til andre styringsvirkemidler

I hvilken grad avtalene påvirker balansen mellom nasjonal styring og lokalt selvstyre, avhenger videre i stor grad av avtalenes forhold til øvrige styringsvirkemidler, jf. siste kulepunkt. To elementer er særlig relevant i en slik vurdering:

- Avtalene som alternativ til sterkere styringsgrep. Det har blitt påpekt at avtalene ikke har erstattet eksisterende sterkere styringsvirkemidler som lovfesting og øremerking, men at avtalene i enkelte tilfeller kan ha forebygget ytterligere sterke styringsgrep.
- Avtalene sett i lys av *summen* av statlig styring. Gitt at avtalene ikke hittil har erstattet bruk av sterkere styringsgrep, og kun i enkelte tilfeller forebygget sterkere styringsgrep, kan dagens omfang av avtaler innebære at den samlede mengden av statlig styring øker.

Per i dag er avtaler dermed primært et supplement og ikke et alternativ til sterkere statlig styring, noe arbeidsgruppen mener er en utfordring. I et samordningsperspektiv ser vi at når det inngås avtaler på stadig flere områder, ønsker ingen å være ”området uten avtale”.

Arbeidsgruppen påpeker, uten å gi en nærmere tilrådning, at denne utfordringen i prinsippet kan møtes på fire måter:

1. Ambisjonsnivået i styringsvirkemiddeldiskusjonen nedjusteres, slik at det ikke lenger er det primære målet alene at avtalene skal være et alternativ til sterkere styringsgrep.
2. Avtalenes fokus justeres i større grad mot forhold som er mindre egnet for sterk statlig styring.
3. Staten oppgir sterke styringsgrep innen avtaleområdene.
4. Begrense omfanget av avtaler.

Arbeidsgruppa går nærmere inn på utfordringer knyttet til omfanget av avtaler i kapittel 7 der vi vurderer om det skal etableres nærmere kriterier for når avtaler skal benyttes.

4.3 Forsterkende element i gjennomføringen av oppgaver og større reformer eller velferdspolitiske utfordringer

Bilaterale avtaler skal ha en forsterkende funksjon i kommunenes oppgaveløsning, og ved større reformer eller velferdspolitiske utfordringer. Nasjonalt skjer dette ved at det etableres arenaer for diskusjon av utfordringer og virkemidler for oppnåelse av nasjonalt fastsatte mål innen enkeltsektorer. Lokalt skal avtalene bidra til større fokus og oppfølging av nasjonalt fastsatte mål.

Avtaler om velferdstjenester (kvalitet/tjenesteutvikling)

Det er enighet i arbeidsgruppen om at kvalitetsavtalene har påvirket oppgaveløsningen positivt lokalt ved at tema settes på agendaen. Dette har bl.a. gitt større aktivitet i effektivitetsnettverkene, mer interkommunalt samarbeid, og økt aktivitet knyttet til informasjons- og kunnskapsformidling. Videre kan dette også ha ført til positive effekter for kvalitet og effektiv ressursbruk, selv om det er vanskelig å vurdere effektene av den enkelte avtale isolert fra andre tiltak eller forhold.

Når det gjelder HODs kvalitetsavtale har den styrket strategiene og tiltakene i Omsorgsplan 2015. Både HOD og KS så behovet for en strategi for kommunene for å møte utfordringene som omsorgssektoren står overfor. Partene ble enige om felles strategier som lå til grunn for St.meld. nr. 25 (2005-2006) *Om fremtidens omsorgstjenester* og KS' strategidokument "*Omsorg for fremtiden*" (2006). Områdene psykisk helse og rus ble innarbeidet i avtalen ved reforhandlingen i 2006, men det er for tidlig å si hvilken effekt avtalen har hatt for disse tjenesteområdene.

Et av målene med avtalen om barnehageløftet er å få etablert et tilstrekkelig antall barnehageplasser for barn under opplæringspliktig alder. KD og KS mener denne avtalen er med på å tydeliggjøre både målene og hva som er partenes oppgaver/roller i arbeidet med å nå målene, noe som igjen kan være et forsterkende element i gjennomføringen av oppgavene.

Avtaler om samhandling mellom ulike deler av forvaltningen

Rammeavtalen om samhandling mellom kommunene og spesialisthelsetjenesten og tilhørende veileder, danner grunnlag for krav til de regionale helseforetakene om inngåelse og videreutvikling av lokale samarbeidsavtaler (jf. Oppdragsdokument

2008), samt tilsvarende forventninger til kommunene (jf. tildelingsbrevet til fylkesmennene for 2008). Avtalen har bidratt til større bevissthet omkring at samhandling mellom nivåene er nødvendig. Avtalen understøtter og forsterker pågående og nye samhandlingsprosesser.

Systematisk dialog på områdene som samhandlingsavtalene omfatter, gir større forutsigbarhet, noe som letter arbeidet til fylkeskommunene, kommunene og NAV-kontorene.

Avtaler på området samfunnsutvikling

De fleste temaene i avtalen om miljø- og samfunnsutvikling representerer kommunale områder der kommunene har et lokalpolitisk handlingsrom. Hypotesen er at dette mulighetsrommet kan utnyttes bedre gjennom koplingen til kommunenes rolle som samfunnsutvikler.

I forbindelse med at LMD delegerte en rekke oppgaver til kommunene var det en forutsetning at landbruksområdet måtte få en økt integrering i politikken for øvrig i kommunene. Intensjonen med avtalen om landbruk og næringsutvikling er å øke kommunenes bevissthet omkring landbruk som en integrert del av kommunepolitikken, med spesiell vekt på en tettere kopling mellom landbruks- og annen nærings- og miljøpolitikk. Hensikten med avtalen er også å forsterke gjennomføring av de nye oppgavene som kommunene fikk i 2004 på landbruksområdet. I tillegg gir samarbeidsavtalen økt fokus spesielt i forhold til det politiske nivået.

KS peker på at avtalene under kategorien samfunnsutvikling bidrar til styrket oppmerksomhet, kunnskap og gjennomføringsevne på feltene landbruk og miljø.

Bruk av lokale avtaler

Bruk av lokale avtaler er sentralt i oppfølgingen av enkeltavtaler. For avtalen om boligsosialt arbeid og området bosetting av løslatte⁴ inngås lokale avtaler mellom kommunene og fengslene/kriminalomsorgen. Hensikten med de lokale avtalene er å avklare ansvaret for kontakt, informasjon og samhandling. Det oppgis at det er inngått 44 avtaler per 2007, og at oppfølgingen og tilbudet til løslatte i kommuner der det ikke er inngått slike avtaler er mer tilfeldig. Bruk av lokale avtaler oppgis å ha ført til mer struktur på bosettingsarbeidet og bedret samarbeid mellom fengslene og kommunene.

Inngåelse av lokale avtaler bidrar til kunnskap om avtalene og bevissthet omkring hva som er mål for området avtalene regulerer, forankring hos partene lokalt, større lokalt ansvar og forpliktelse.

Oppsummering

Arbeidsgruppen mener at avtalene har en forsterkende funksjon ved gjennomføringen av oppgaver og reformer. Det er imidlertid vanskelig å fastslå i hvilken grad avtalene isolert sett har bidratt. Departementene og KS er fornøyd med det partene oppnår og mener også at avtalene kan ha hatt positive effekter for kvalitet og effektiv

⁴ Dette var tidligere JDs tilleggsavtale til KRDs avtale om bosetting av bostedsløse. Tilleggsavtalen ble innarbeidet ved reforhandling av avtalen om bosetting av bostedsløse, nå avtale om boligsosialt arbeid. Den nye avtalen berører JD, AID, HOD og KRD, og er inngått av og samordnes av KRD.

ressursbruk. Det er klart at virkningene lokalt avhenger av i hvilken grad kommunene er kjent med avtalene og hvordan de er fulgt opp i den enkelte kommune. Dette foreligger det lite kunnskap om.

4.4 Bedret målbar kvalitet på tjenesten/arbeidsområdet

Indikatorutvikling i sektordatabaser/KOSTRA og KS effektiviseringsnettverk, den siste også som sentral arena for oppfølging av flere avtaler, bidrar til å utvikle verktøy for måling av kvalitet innenfor avtaleområdene. Utvikling av indikatorverktøy bidrar videre til mer systematisk informasjonsutveksling, erfaringsoverføring og kunnskapsspredning om hva som fungerer godt, eller hva som ikke fungerer.

Avtaler om velferdstjenester (kvalitet/tjenesteutvikling)

Det meldes om positiv kvalitetsutvikling på områdene som avtalen om kvalitet i helse og omsorg omfatter. *Flink med folk* var knyttet til kvalitetsavtalen innenfor pleie- og omsorgstjenestene og ble avsluttet i 2006. Den hadde som siktemål å bidra til høyere kvalitet på tjenestetilbudet innenfor den kommunale helse- og sosialtjenesten gjennom å styrke lederkompetansen. Evalueringen av *Flink med folk* (FAFO-rapport 2007:17) var svært positiv, og viste at prosjektet hadde god deltakelse, godt innhold, gode utviklingsprosesser, med et sentralt samarbeid og regionale baser. *Flink med folk i første rekke*⁵ bygger på disse erfaringene. Avtalen kan forøvrig vise til gode resultater knyttet til blant annet kvalitetsindikatorer, bedrekommune.no og Etikprosjektet.

JD kan vise til positive effekter på området bosetting av løslatte som er en del av avtalen om boligsosialt arbeid.

KD mener dialogen mellom KD og KS knyttet til avtalen om kvalitetsutvikling i grunnopplæringen bidrar til kvalitetsutvikling, bl.a. gjennom å sikre at de områdene som avtalen berører får kontinuerlig oppmerksomhet og utvikles. Det er imidlertid vanskelig å måle kvalitetsutviklingen/effektene.

Avtaler om samhandling mellom ulike deler av forvaltningen

Det er foreløpig utarbeidet få indikatorer som kan belyse effekter av samhandlingsavtalene. Helsedirektoratet har igangsatt et arbeid for å utvikle indikatorer på samhandlingsområdet i tråd med Rammeavtalen om samhandling mellom kommunene og spesialisthelsetjenesten.

Integrerings- og mangfoldsdirektoratet rapporterer månedlig på bosettingsarbeidet. Rapportene viser bl.a. hvor mange flyktninger kommunene samlet vedtar å bosette, hvor mange flyktninger som venter på bosetting og hvor lenge, hvor raskt de blir bosatt (i gjennomsnitt). Rapportene viser måloppnåelse, men ikke i hvilken grad ulike faktorer påvirker måloppnåelsen.

Samhandlingsavtalene har heller ikke vært i kraft lenge nok til at det er mulig å si mye om virkningene.

Når det gjelder NAV-avtalen er formålet at den sentrale avtalen skal understøtte det lokale samarbeidet. Erfaring fra etablering av NAV-kontor viser bl.a. at det

⁵ Er en oppfølging av *Flink med folk*

veiledende materialet, som KS og Arbeids- og velferdsdirektoratet i samarbeid har utarbeidet som en oppfølging rammeavtalen, har lettet de lokale etableringsprosessene. Når det gjelder NAV-reformen er pilot-kontorene evaluert i første omgang⁶. Hele NAV-reformen, inkludert lokale kontorer og avtaler, vil bli følgevaluert gjennom et større program i forskningsrådet.

Avtaler på området samfunnsutvikling

Samfunnsutviklingsavtaler krever relativt lang implementeringstid og det kan være vanskelig å vise til målbare resultater, spesielt på kommunenivå. Når det gjelder avtalen om landbruk og næringsutvikling, viser tilbakemeldingene til departementet fra fylkesmannen, gjennom rapportering og styringsdialog, at mange kommuner har tatt tak i de mulighetene som ligger i bl.a. økt handlingsrom på området. Tilbakemeldinger viser også at avtalen setter større fokus på utviklerrollen generelt og landbruk spesielt.

Erfaringene så langt med ca 170 deltakende kommuner i programmet Livskraftige kommuner per 1.4.2008, viser at kommunene er i ferd med å utvikle en mer offensiv politikk for miljø- og samfunnsutvikling. Læring i nettverk på dette området gir en ny dynamikk i kommunene på feltet. Det medfører nye samarbeidsrelasjoner lokalt, regionalt og nasjonalt og det utvikles og spres verktøy og arbeidsformer. Dette gir en styrket kompetanse innen miljø- og samfunnsutvikling.

Under programmet Livskraftige kommuner og Grønne energikommuner har verktøy for indikatorer for å måle kommunens egenutvikling på feltet vært under utvikling og ventes ferdigstilt første halvår 2008. KS har overtatt kommunemalen i www.miljostatus.no fra Statens forurensningstilsyn (SFT) og videreutvikler denne. MD, SFT og andre deltar i prosjektgruppe for dette arbeidet.

Det er etablert en felles følgeevaluering av programmene Livskraftige kommuner og Grønne energikommuner.

Oppsummering

Det meldes om positiv utvikling på mange av avtaleområdene, og arbeidsgruppen viser til betydelig aktivitet med å utvikle bedre verktøy for kvalitetsmåling. Det er imidlertid vanskelig generelt å vurdere om kvalitetsutvikling skyldes avtalene eller andre tiltak. I tillegg har flere av avtalene ikke vært inngått lenge nok til at effektene av avtalene er tilstrekkelig kartlagt på enkeltområdene.

4.5 Ytterligere forpliktet til dialog og samhandling

Departementene og KS er enige om at bilaterale avtaler har ført til mer systematisk, tettere og omfattende dialog/samarbeid mellom staten og kommunesektoren. Dialogen og samhandlingen på sentralt nivå skjer generelt gjennom faste årlige oppfølgingsmøter og regionalt/lokalt gjennom effektiviseringsnettverkene, konferanser og for noen avtaler, kommunebesøk.

⁶ [AFI-rapport 4/2007](#). Andreassen, Tone Alm, Ida Drange, Taran Thune & Lars Chr. Monkerud: På vei mot en integrert velferdsforvaltning? Erfaringer fra pilotprosessen i den nye arbeids- og velferdsforvaltningen.

Samarbeidet har blitt bedre ved at man i større grad er enige om hovedutfordringer og strategier. Avtalene er satt inn i et oppfølgingsystem som gjør dialogen enklere og forbedrer informasjonsutvekslingen vesentlig. Dette er viktige og åpenbare fordeler for måloppnåelsen. Et uttalt budskap om nødvendighet av samhandling er viktig og gir legitimitet til å sette i gang lokale prosesser.

For eksempel har avtalen om landbruks- og næringsutvikling ført til god og jevnlig dialog sentralt og i noen grad regionalt, som ikke var der tidligere. Gjennom tildelingsbrevet samarbeider MD og LMD om felles føringer for fylkesmannens rolle i det kommunerettede miljøarbeidet. Samarbeidet mellom fylkesmannen og KS-regionalt har blitt et fast oppfølgingspunkt i styringsdialogen mellom LMD og fylkesmannen. Den jevnlig dialogen mellom partene gjennom kontaktmøtene på sentralt nivå har vært en god arena for informasjonsutveksling og politikkutvikling på området. Utfordringene er størst på lokalt nivå, da det tar tid å informere og skape forståelse for intensjonen med avtalen blant både politikerne og i administrasjonen i kommunene. På regionalt nivå er det også mye å hente på økt samhandling og informasjonsutveksling. Å sikre forankringen lokalt taler for at samarbeidsavtalene er av en viss varighet.

Kvalitetsavtalene – og særlig kontaktmøtene – fungerer som en ”utsjekkarena”, en møteplass der det kan diskuteres retning og vurderes om det skal satses på særskilte områder. KS står imidlertid fritt til å forme egen oppfølging overfor kommunene. I de tilfeller der staten støtter enkelte satsninger økonomisk, går KS i dialog med det gjeldende departement eller direktorat når det gjelder fokus og innretning på satsningen. Metodikken og regien er imidlertid KS og kommunenes.

En viktig side ved avtalen om kvalitetsutvikling i grunnopplæringen, er etter KDs vurdering at den bidrar til at KD og KS jobber i samme retning på områder av felles interesse. Den bidrar til at de to avtalepartene har felles kunnskap om og felles forståelse av situasjonen, eller til at de er kjent med hverandres ulike syn på enkelte problemstillinger. Dette gjelder også for andre avtaler bl.a. avtale om kvalitetsutvikling i den kommunale helse- og omsorgstjenesten.

Det ble i 2007 nedsatt en arbeidsgruppe for å se på hva som i dag er iverksatt av tiltak knyttet til avtalen om kvalitetsutvikling i helse- og omsorgstjenestene, og vurdere hva som eventuelt mangler. Arbeidsgruppen besto av både departement, direktorat og KS. Resultatet av arbeidet er at det foreligger en bred oversikt over en rekke tiltak som er iverksatt i regi av enten stat eller KS, og en konkret tilbakemelding på de områder der gruppen oppfatter at det er lite tiltak, men som er viktig å få gjort noe på. Dette arbeidet er et eksempel på at kvalitetsavtalene fører til noe konkret, som oppstår på bakgrunn av kvalitetsavtalen, og ikke blir ”lagt inn” i avtalen som et eksisterende tiltak uavhengig av avtalen. Arbeidsgruppen mener dette er en modell som kan følges på flere fagområder.

Oppsummering

Arbeidsgruppen mener at de bilaterale avtalene har bidratt til en mer forpliktende dialog om samhandling. Arbeidsgruppen mener blant annet at den helhetlige gjennomgangen av tiltak innenfor avtalen om kvalitetsutvikling i helse- og omsorgstjenestene er en modell som kan følges på flere fagområder.

4.6 Styrket gjensidig informasjonsgrunnlag

Sentralt nivå

Et av hovedformålene med konsultasjonsordningen er å bidra til bedre informasjon for regjeringen og Stortingets utforming av den nasjonale styringen av kommunesektoren. Erfaringene fra arbeidet med avtalene generelt, viser at de bidrar til mer systematisk informasjonsutveksling av erfaringer og kunnskap bl.a. om velfungerende lokal samhandling. Det oppgis at hyppigere og mer systematisk dialog fører til verdifulle aktivitet og politikktutvikling. Det arbeides mer systematisk med å informere om avtalene nå enn tidligere. Bedre informasjonsutveksling har også på enkeltområder ført til økt kunnskap om hverandres ståsted på samhandlingsfeltet.

Lokalt nivå

Utfordringene er størst på lokalt nivå, da det tar tid å informere og skape forståelse for intensjonen med avtalene blant både politikerne og i administrasjon i kommunene. På regionalt nivå er det også mye å hente på økt samhandling og informasjonsutveksling. Departementene mener det derfor er viktig at samarbeidsavtalene er av en viss varighet.

Oppsummering

Arbeidsgruppen mener de bilaterale avtalene har vært med på å styrke det gjensidige informasjonsgrunnlaget.

5. Begrenser omfanget av avtaler mulighetene til å følge opp tiltakene i avtalene?

I dette kapittelet blir det redegjort for hvordan avtalene følges opp og ressursbruk tilknyttet oppfølging av avtalene anslås.

5.1 Om oppfølging av avtalene

I tilknytning til de fleste avtalene/områdene har KS etablert politiske og administrative/faglige nettverk og arenaer. For kvalitetsavtalene representerer effektiviseringsnettverkene en viktig oppfølgingsarena, selv om disse hadde eksistert også uten avtalene. KS har også ellers direkte kontakt med en rekke medlemmer knyttet til oppfølging av enkeltavtaler.

Mange avtaler opererer med kommunale nettverk som et sentralt virkemiddel. Dette er tilfelle for avtalene som skal bidra til kvalitetsutvikling, barnehageløftet og avtale om programmet Livskraftige kommuner.

Andre sentralt inngåtte avtaler har inngåelse av lokale avtaler som et sentralt virkemiddel for måloppnåelse. Dette er tilfelle for avtalene om samhandling mellom forvaltningsnivåer, og i tillegg avtalen om boligsosialt arbeid (inkl. bosetting av løslatte) og samarbeidsavtale om bosetting av flyktninger.

Følgende tabell illustrerer noen hovedpunkter i oppfølgingsarbeidet:

Avtale	Sentralt	Regionalt
Kvalitetsavtale helse- og omsorg	Samordningsmøter annenhver måned Mye bilateralt samarbeid med SHdir (nå Helsedirektoratet) Mange enkeltprosjekter og satsinger Egne faggrupper fra medlemmene på helse FoU	Effektiviseringsnettverk Flink med folk i første rekke I 2008: helsekoordinator i hver region (9) Konferanser Seminarer Samarbeid med FM
Videreutvikling barnevern	Kvartalsvise samordningsmøter Bilateralt samarbeid med BUF-dir Eget prosjekt i 2008 (organisering/tjenester til barn- og unge) FoU	Effektiviseringsnettverk Kurs politikere og administrasjon (2008)
Kvalitetsutvikling grunnopplæring	Samordningsmøter på sentralt nivå Egne samarbeidsmøter med Utdanningsdirektoratet	Effektiviseringsnettverk Skoleutvikling et prioritert område i KS Mye oppfølgingsarbeid mot medlemmer, og samarbeid med arbeidstakerorg.

Barnehageløftet	Administrativ oppfølgingsgruppe FoU	Kommunebesøk Informasjonsmaterielle Medlemsdialog, eget barnehageforum FM har oppfølgingsansvar
NAV	Halvårlige oppfølgingsmøter mellom AID og KS Løpende samarbeid med Arbeids- og velfretdirektoratet Månedlig oppfølging i rådmannsutvalget	Effektiviseringsnettverk (sosial) Koordinator i alle regioner Mange fylkesvise samlinger Eget NAV-nettverk Råd og veiledning
Samhandling helse- og omsorg	Nasjonale samlinger Faggruppe helse	Helsekoordinator i alle regioner (2008) Samhandlingskonferanser Avtaler – KS` koordinering på kommunesiden
Bosetting av flyktninger	Egne stillinger i KS sentralt Mye bilateralt samarbeid med IMDi Kommunemøter	Kommunemøter Regionale samlinger Motivasjonsarbeid Informasjon, kurs og veiledningsarbeid
Livskraftige kommuner	Eget program med egne ressurser. Prosjektledelse lagt til KS. Administrativ koordineringsgruppe mellom MD og KS. Politiske kontaktmøter minst en gang per år.	9 programrådgivere i KS regionalt. Fylkesmannen er representert i administrativ koordineringsgruppe. Samarbeidet på regionalt nivå har variert mer enn ønsket og vil nå bli fulgt opp fra KS og MD.
Landbruk og næring	4 årlige oppfølgingsmøter Egen stilling i KS KS avgir halvårsrapporter Samarbeider om informasjon	Oppfølging gjennom styringsdialogen med FM God samhandling mellom FM og KS i en rekke fylker. Tema på kommunesamlinger.
Boligsosial avtale	Halvårlige oppfølgingsmøter Samarbeidsmøter Egen stilling i KS Utstrakt samarbeid med Husbanken Også samarbeidsavtale med Husbanken om bl.a. kompetanseutvikling etc.	Boligkonferanse Etablerer bolignettverk (2008) Regionalt samarbeid KS-Husbanken

KS Effektiviseringsnettverkene

KS er opptatt av at kommunene skal jobbe godt med å utvikle egne tjenester og eget styringssystem, og mener alle kommuner bør ha et system for kvalitetsmåling. Å delta i effektiviseringsnettverk er en måte å gjøre dette på.

Effektiviseringsnettverkene hadde i 2007 5-årsjubileum, og interessen for å delta i nettverk er fortsatt stor. I 2007 var over 200 kommuner og fylkeskommuner med i effektiviseringsnettverk i regi av KS. KS sitt mål er at kommunene skal:

- Få økt innsikt i tjenesten
- Få bedre beslutningsgrunnlag for ledere og folkevalgte
- Få grunnlag for mål for virksomheter og virksomhetsledere
- Sette tydeligere mål og tiltak på kvalitet i tjenestene
- Oppnå økt brukermedvirkning og brukerdialog
- Få økt fokus på overlevering av tjenesten og resultat for brukeren
- Få et bedre styringsverktøy
- Gis mulighet for sammenligning med seg selv og andre over tid

Nettverksarbeid for forbedring av tjenesten

KS tilbyr kommunene en arena for analyser av egen virksomhet, sammenligning og læring. I nettverksarbeidet trener kommunene på å utvikle analyse av tjenesten – til bruk i kommunens forbedringsarbeid. Kommunene jobber sammen i nettverk og deler erfaringer ved å sammenstille og sammenligne kostnader, produktivitet, effektivitet, målt kvalitet, opplevd kvalitet og medarbeidertilfredshet. Nettverkene er særlig opptatt av om det er en sammenheng mellom innsatsfaktorer og resultater.

Effektiviseringsnettverkens primære verktøy er KOSTRA-data på dekningsgrad, produktivitet osv, brukerundersøkelser og indikatorer for objektiv kvalitet. På bakgrunn av disse resultatene, lager KS sammenstillinger ("profiler") som kommunene bruker til å vurdere egen resultateffektivitet.

Evalueringer av effektiviseringsnettverkene viser at deltakende kommuner:

- setter forbedringsarbeid på dagsorden – på grunnlag av dokumentasjon og erfaringsutveksling
- bruker dokumentasjon fra nettverksarbeidet direkte som beslutningsgrunnlag for politiske og administrative beslutningsprosesser
- iverksetter konkrete forbedringstiltak
- endrer ressursprioriteringen mellom tjenesteområder
- setter bedre informasjon til brukere og pårørende på dagsorden
- setter bedre samhandling mellom brukere og ansatte på dagsorden

Forholdet mellom effektiviseringsnettverkene og kvalitetsavtalene

Effektiviseringsnettverkene var i begynnelsen et samarbeid mellom KS og staten. Etter 1.1.2005 har dette vært en del av KS sitt ordinære tilbud til medlemmene, finansiert delvis over medlemskontingenten og delvis ved nettverksavgift. KS mottar nå økonomisk støtte til Effektiviseringsnettverkene fra staten kun til spesielle satsninger. Per i dag gjelder dette nettverk på sosialtjenesten, barnevern og videregående opplæring.

KS tilbyr effektiviseringsnettverk uavhengig av om dette er nevnt i kvalitetsavtaler med staten eller ikke, men arbeidet og metodikken i nettverkene er en god måte å nå kvalitetsmål på. Nettverkene er også viktige i forhold til å bringe fram relevant kunnskap, tilbakemeldinger etc. i arbeidet med oppfølgingen av flere av kvalitetsavtalene.

5.2 Ressursbruk knyttet til avtalene

Omfanget av, og innretningen, på avtalene gjør at KS og staten bruker betydelige ressurser på å følge dem opp – både sentralt og lokalt. Omtalen nedenfor er ingen uttømmende oversikt over ressursbruken knyttet til oppfølgingen av avtalene, men gir et bilde av hvilke avtaler som følges opp gjennom særskilte bevilgninger på statsbudsjettet og gir i tillegg en delvis oversikt over hvor mange som jobber med oppfølgingen av avtalene både på sentralt og regionalt nivå. Departementene og KS har liten kjennskap til ressursbruken i kommunene.

For avtalene generelt følges de opp gjennom 2-6 faste årlige møter mellom departement/direktorat og KS sentralt, men med mye bilateralt samarbeid ut over dette.

Avtaler om velferdstjenester (kvalitet/tjenesteutvikling)

Avtalen om kvalitet i helse og omsorg følges opp gjennom de ordinære styringslinjer og er omtalt i tildelingsbrevet til Sosial- og helsedirektoratet (har endret navn til Helsedirektoratet fra 1. april 2008), tildelingsbrev og embetsoppdrag til fylkesmennene, samt i Helsedirektoratets rundskriv til kommunene (IS-1). Det forutsettes at regional stat skal følge opp avtalen gjennom kvalitetsutredningsarbeid rettet mot kommunene. KS får penger fra HOD for å drive delprosjekter som *Etikkprosjektet* (2 mill. kroner per år) og *Flink med folk i første rekke* (12 mill. kroner per år). Kanaliseringen av midlene gjennom avtalen anses å gi en bedre ressursutnyttelse og bidra til en bedre måloppnåelse.

Avtalen om videreutvikling av barnevernet følges i KS opp ved 4-5 personer sentralt i KS og i tillegg gjennom effektiviseringsnettverkene regionalt.

Når det gjelder samarbeidsavtalen om kvalitetsutvikling i grunnsopplæringen, følges denne opp av flere personer i KD og i Utdanningsdirektoratet. Det er imidlertid vanskelig å anslå nøyaktig hvor mye ressurser som er knyttet direkte til oppfølging av avtalen. Det er etablert en egen enhet i KS til å følge opp avtalen om kvalitetsutvikling i grunnsopplæringen. I tillegg har KS egne skolekoordinatorer regionalt.

En person i KS og en person i KRD følger opp den boligsosiale avtalen på området bolig.

Det er to personer i KD som i hovedsak følger opp samarbeidet med KS knyttet til avtalen om barnehageløftet.

Avtaler om samhandling mellom ulike deler av forvaltningen

Avtalen om bosetting av flyktninger følges opp av IMDi på statlig side. IMDi bruker i 2008 om lag 27 årsverk til bosettingsarbeidet, men dette er uansett ressurser de ville brukt til å arbeide med bosetting.

Oppfølging av rammeavtalen om NAV-reformen krever ikke som sådan egne ressurser. Det er selve gjennomføringen av NAV-reformen som krever ressurser.

Avtalen om samhandling mellom kommunene og spesialisthelsetjenesten følges opp av to avdelinger i HOD. For oppfølging av forpliktelsene i rammeavtalen er det opprettet et sekretariat i Helsedirektoratet. Disse personellressursene ville uansett avtale eller ei ha vært innrettet mot utviklingen av samhandlingsområdet, og rammeavtalen strukturerer dette arbeidet. KS følger opp med ca. ett årsverk sentralt fordelt på flere personer, i regionale nettverk, og gjennom egne prosjekter og satsinger knyttet til områdene i avtalen

Avtaler på området samfunnsutvikling

Til oppfølging av avtalen om landbruks- og næringsutvikling ble det for 2008 bevilget 1 mill. kroner. LMD bruker om lag 0,2 årsverk i departementet til å følge opp avtalen. Fylkesmannen følger opp avtalen gjennom den ordinære kommunedialogen. I KS er det ansatt en person på fulltid til å følge opp avtalen, forsterket med noen prosjektmedarbeidere på noen områder. LMD mener ressursbruken på statlig nivå hadde vært mindre uten avtale, men at resultatene ikke hadde vært så gode som nå.

Avtalen om Livskraftige kommuner blir hovedfinansiert av MD over statsbudsjettet. Gitt Stortingets bevilgning, går 10 mill. kroner årlig til KS' til oppfølging av programmet. Prosjektledelsen i KS består av en prosjektleder. Ni rådgivere har vært administrativt knyttet til KS regionale enheter, og rapporterer til prosjektleder. I tillegg har MD stilt en hospitant hos KS sentralt. 3 mill. kroner årlig går i tillegg til oppfølging fra statlig side, herunder 1 mill. kroner årlig til å styrke fylkesmannens deltakelse i programmet.

Delavtalen om Grønne energikommuner er finansiert av KRD med 6 mill. kroner for 2007 og 8 mill. kroner for årene 2008, 2009 og 2010. Det er fem stillinger knyttet til programmet i KS.

Det er to personer knyttet til den statlige koordineringen av arbeidet i MD. Målsettingen er at programmet skal bidra til økt måloppnåelse på miljøområder der vi ikke har andre virkemidler til rådighet. Regionalt og lokalt skal arbeidet ta utgangspunkt i eksisterende planer og tiltak, forsterke disse i miljøvennlig retning og bidra til en effektiv oppgaveløsning. Ressursbruken kommer altså ikke i tillegg til alt annet, men er innrettet mot at kjerneoppgavene i kommunenes plan- og styringssystem skal utvikles i miljøvennlig retning på en måte som gir varig effekt.

For fylkesmennene og fylkeskommunene representerer programmet en ny tilrettelagt arena for å nå kommunene. Fylkesmennene er gjennom avtalen gitt en rolle som miljøfaglig rådgiver og støttepartner for kommunene. Ressurssituasjonen på miljøvern avdelingene er sentral med hensyn til kapasitet til råd og veiledning av kommunene. MD har derfor satt av midler til å styrke fylkesmennenes deltakelse i programmet.

Oppsummering - Samlet ressursbruk

Det er i liten grad bevilget særskilte ressurser eller etablert nye stillinger i departementer og underliggende etater til å følge opp avtalene, oppfølgingen skjer i hovedsak innen gjeldende rammer og uten tilførsel av nye ansatte. Arbeidsgruppen ser at det særskilt er avtalene som har oppfølging i særskilte prosjekter som får ekstra bevilgninger over statsbudsjettet.

Bevilgningene over statsbudsjettet til enkeltprosjekter, går bl.a. til prosjektmedarbeidere i KS. Bevilgningene varierer etter prosjekt og omfang (det største i 2008 er *Flink med folk i første rekke* på 12 mill. kr over HODs budsjett). Departementene mener imidlertid at midlene som bevilges til å følge opp avtalene er midler som uansett ville blitt brukt til formålet, men at tiltakene nødvendigvis ikke ville ha fått den form som et samarbeid med KS gir.

I tillegg til tilskudd til prosjektmedarbeidere bruker KS sitt regionale apparat, og ulike nettverk. Det ligger imidlertid begrensninger i at KS har regionale ulikheter i kapasitet og kompetanse regionalt til å følge opp avtalene overfor kommunene. KS har signalisert at omfanget av avtaler i dag har blitt så stort at de har begrenset oppfølgingskapasitet.

Fylkesmannen følger primært opp avtalene gjennom den faste kommunedialogen. Fylkesmenene tilføres delvis ressurser til oppfølging, men ressursituasjonen i embetene er sentral for kapasiteten til å følge opp.

Arbeidsgruppen har i liten grad kjennskap til den lokale ressursbruken knyttet til avtalene. Generelt er det rimelig å anta at det lokale behovet for ressurser vil øke med antall avtaler og graden av detaljering i den enkelte avtale. Et stort antall avtaler medfører i tillegg behov for oversikt og samordning av ulike tiltak, særskilt fordi avtalene hittil i liten grad har kommet istedenfor eller bare delvis forebygget andre og sterkere virkemidler.

6. Bør det innføres rutiner for bedre forankring og oppfølging av avtalene?

I dette kapittelet oppsummeres funn i en rapport KS fikk utarbeidet i 2007. Rapporten gir et empirisk grunnlag i forhold til hvordan avtalene er gjort kjent og forankret i kommunesektoren. Videre beskriver vi hvordan departementene og KS arbeider med informasjon og kjentgjøring, og drøfter forholdet til fylkesmannsembetet.

6.1 Oppsummering av rapport fra AKF og NIBR 2007 – Konsultasjoner og aftaler mellom stat og kommuner – i Norge og Danmark

Danske AKF og NIBR utarbeidet rapporten *Konsultasjoner og aftaler mellom stat og kommuner – i Norge og Danmark* på oppdrag fra KS. Formålet med undersøkelsen var å utvikle forslag til hva KS kan gjøre for å bidra til utvikling av en mer forpliktende og gjensidig konsultasjonsordning. KS' primære ønske er en rammeavtale eller intensjonsavtale om hovedelementene i det kommunaløkonomiske opplegget, slik at kommunene får mest mulig klare og forutsigbare økonomiske rammer.

Det er i rapporten rettet fokus på følgende problemstillinger:

- Hvordan kan KS involvere kommunene sterkere i konsultasjonsordningen og forankre samarbeidsavtaler m.v. i kommunene?
- Hvilke utfordringer står KS overfor i forholdet til staten, og hva kan gjøres for å oppnå et samarbeidsforhold som i større grad preges av gjensidighet?

Rapporten er basert på en undersøkelse av kommunenes erfaringer og holdninger til konsultasjonsordningen. 38 prosent av ordførerne besvarte.

Resultater:

- De fleste av ordførerne følte seg i noen grad forpliktet til å følge opp avtalene som KS inngår med staten.
- 56 prosent av de som svarte mener at kommunene bør være politisk forpliktet til å oppfylle avtalene.
- Kommunene har begrenset viten om konsultasjonene og avtalene.
- Det er per i dag forholdsvis svake mekanismer til å sikre forankring av forhandlingsposisjon og implementering av avtaler i kommunene.
- Det oppleves sjelden at KS har særskilte tiltak for å sikre kommunal oppfølging.

Rapporten påpeker et behov for å forbedre forankringen gjennom bedre informasjonsinnsats overfor kommunene. Det tilrås også videre arbeid med å forbedre eksisterende mekanismer for forankring av forhandlings-/ konsultasjonsmandatet. Dette er nødvendig for å bidra til at kommunene føler mer eierskap og forpliktelse til å følge opp fremforhandlede avtaler.

Rapporten påpeker videre at det er partipolitiske og regionale dimensjoner mht. å støtte forhandlingsposisjoner og ansvar for å følge opp forhandlingsresultater. Ordførere fra opposisjonen mener i høyere grad at konsultasjonene erstatter én form for sentral detaljstyring med en annen. Undersøkelsen indikerer også at kommunene langt fra Oslo har mindre tillit til at deres interesser best blir ivaretatt ved kollektive forhandlinger.

I rapporten skilles det mellom forslag til tiltak for bedre forankring av KS' "konsultasjonsmandat" og forslag til tiltak for bedre oppfølging av konsultasjonsresultatene.

Tiltak for forankring av "konsultasjonsmandatet"

- Mer strukturert dialog med kommunale ledere (ordførere og rådmenn) om tema på dagsorden for konsultasjonene – ved å samle mindre grupper i ulike geografiske områder
- Diskutere KS' opplegg til konsultasjoner med representanter fra KS' fylkesledd. Fylkesleddet kan viderebringe synspunkter som er kommet fram på fylkesvise strategikonferanser.
- Forbedre strategikonferansene ved å gi debattheftene en mer avgrenset og spesifiserende form, slik at det bli lettere å ta stilling.
- Involvere Sentralstyret mer i formuleringen av KS' standpunkter.

Tiltak for oppfølging av konsultasjonsresultatet

- KS bør øke innsatsen med å informere kommunene om de bilaterale avtaleelementene og bakgrunnen for dem, og hjelpe kommunene med å overholde avtalene gjennom utarbeiding av veiledninger og verktøy, formidle "best practice" mv.
- KS bør sørge for å være informert om hvor langt kommunene er kommet med å oppfylle avtaler, og ev. de problemer kommunene her møter. KS bør kjenne til lokale løsningsmodeller. Det bør foretas systematiske undersøkelser av og dokumentering på kommunenes oppgaveløsning og avtaleoppfyllelse.

Bedre forankring og gjennomføring av avtaler i kommunene vil kunne bidra til at KS får en bedret posisjon i forhold til staten mht. å oppnå målet om en mer forpliktende og gjensidig konsultasjonsordning.

Arbeid i KS knyttet til kjentgjøring og forankring

KS bruker sitt ordinære organisasjonsapparat til å kommunisere ut inngåtte avtaler til medlemmene. Dette innebærer bruk av kanaler som nyhetsbrev, web og møter/konferanser. De fleste avtalene har ulike former for nettverk knyttet til seg for bl.a. å gi faglig støtte i oppfølgingsarbeidet.

I forhold til tiltak for oppfølging av "konsultasjonsmandatet" og konsultasjonsresultatet, så jobbes det med forbedringer i KS på dette området. KS' landsting vedtok nylig følgende:

"KS skal ha nødvendige arenaer for samhandling med staten både på politisk og administrativt nivå. En konsultasjonsordning som er utviklet til å kunne inngå mer forpliktende avtaler, vil være en meget viktig arena.

KS skal bidra aktivt til at medlemmene følger opp avtaler som KS forhandler fram med staten. At avtalene følges opp, er avgjørende for KS' troverdighet og gjennomslag, selv om avtalene ikke er juridisk bindende for medlemmene, slik tariffavtalene er.”

Landstinget har gitt fylkesstyrene og fylkesmøtene utvidede og medlemsrettede funksjoner, og disse vil slik sett være viktige organer både for å formidle KS' formål og arbeid til medlemmene og å etablere en best mulig medlemsforankring for arbeidet i KS. KS' kommunikasjon med medlemmene skal være slik at viktige prosesser forankres godt både politisk og administrativt.

Departementenes rutiner for kjentgjøring og forankring

Departementene har i varierende grad systematiske rutiner for kjentgjøring og forankring. Kanaler for kjentgjøring er ordinære styringslinjer som tildelingsbrev eller andre informasjonsbrev til Fylkesmennene og underliggende etater, og nettsider.

6.2 Forholdet til fylkesmannsembetene

Fylkesmannen har oppgaver for en rekke departementer, og skal som statens representant i fylket arbeide for at Stortinget og regjeringens mål og vedtak blir fulgt opp, i hovedsak gjennom kommuneforvaltningen som førstelinjetjeneste på en rekke velferdsområder, landbruk, og miljø- og utviklingsoppgaver. Fylkesmannen utøver sine oppgaver som regionalt sektorfaglig organ med formidlings- og veiledningsoppgaver på de fleste områder kommunene har ansvar for. I tillegg er fylkesmannen som regel tilsynsorgan og klagemyndighet på de samme områdene, samtidig som fylkesmannen, på regjeringens vegne, er tillagt et ansvar for å samordne statlig virksomhet regionalt med sikte på å oppnå gode samfunnsmessige helhetsløsninger for kommunene, befolkningen og næringslivet.

Samordning av statlig styring og politikk er en sentral oppgave for fylkesmannen. De fleste samarbeidsavtalene som er inngått mellom KS og departementene har berøringspunkter med fylkesmannens ansvarsområder og oppgaver når det gjelder politikkformidling, pådriverarbeid, råd og veiledning. Det er derfor 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.

KS kan spille en rolle i forbindelse med påvirkning av kommunene og ved gjennomføringen av store reformer, men KS kan ikke, og ønsker ikke å forplikte eller drive myndighetsutøvelse overfor kommunene. KS kan imidlertid gjennom de bilaterale avtalene legge til rette for bedre samhandling og styringsdialog mellom kommunene og staten.

Fylkesmannens ansvar og rolle i forvaltningen og styringslinjen mellom sentral og lokalnivået skal ikke endres som følge av de bilaterale avtalene. Dette gjelder både fylkesmannens ansvar for kontroll og tilsyn, og rådgivning og veiledning. Kommunene er også tjent med at det er en klar og tydelig rolle- og ansvarsdeling slik at avtalesystemet ikke bidrar til uklarhet og fragmentering.

I oppfølgingen av nåværende avtaler og ved inngåelse av framtidige avtaler er det viktig at det informeres bedre om både avtaleinnhold og forventninger til oppfølging overfor fylkesmannsembetene. Også forventningene til eventuell samhandling mellom fylkesmannen og KS-regionalt bør kommuniseres bedre. I denne sammenheng er det viktig at FAD blir tatt med på råd i utformingen av avtalene.

6.3 Forslag til tiltak - rutiner for bedre informasjon og klargjøring av roller

Arbeidsgruppen foreslår følgende to tiltak for å sikre bedre informasjon til kommunesektoren og fylkesmennene, men også for å sikre at innholdet i de bilaterale avtalene og klargjøring av roller kommuniseres mer systematisk til underliggende statlige etater.

Tiltak 1 Bygge ut mønsteravtale – nye punkter om forankring og informasjon

Det er tidligere utarbeidet en mønsteravtale for bilaterale avtaler. Denne har vært ansett som en huskeliste ved utarbeiding av nye avtaler som ikke må følges i detalj. Arbeidsgruppen foreslår imidlertid at denne bygges ut og skal være en bindende mal for nye avtaler. Dersom noen av punktene i mønsteravtalen ikke ønskes omtalt i en avtale, eller dersom det foreslås andre endringer, skal dette avklares med KRD.

Mønsteravtalen foreslås bygd ut på følgende punkter (se vedlegg c):

- *Avtalen skal identifisere hvem som berøres / er samarbeidspartnere, og hva som vil være kontaktpunkter.*
- *Avtalen skal si noe om hva som er forventningene til de berørte og angi krav til samhandling. Dersom avtalen berører fylkesmannens rolle knyttet til rådgivning og veiledning på enkeltområder skal dette synliggjøres særskilt.*
- *Avtalen skal si noe om informasjonsstrategi – Hvordan skal avtalen forankres og gjøres kjent?*

Tiltak 2 Tilbakemeldinger fra fylkesmannen til det 3. konsultasjonsmøtet

Arbeidsgruppen foreslår at FAD til det 3. konsultasjonsmøtet skal gi fylkesmannen en mulighet til å uttale seg om:

- status for arbeidet med avtaler generelt
- eventuelle utfordringer knyttet til oppfølgingen av enkeltavtaler

Aktuelt FOU-oppdrag

Arbeidsgruppen vet generelt lite om hvordan avtalene følges opp lokalt og hvilke forventninger kommunene har til de bilaterale avtalene. Det bør derfor vurderes om det skal gjennomføres en utdypende undersøkelse i kommunene på administrativt nivå for å belyse hvordan avtalene er kjent, følges opp og forankres, og hvilke syn og forventninger kommunene har til avtalene. I denne sammenheng vil det også være relevant å få tilbakemeldinger på hvordan kommunene mener avtalene påvirker lokal måloppnåelse.

7. Bør det etableres kriterier for når avtaler skal benyttes, reforhandles eller avsluttes?

I dette kapittelet gis en oppsummerende drøfting av utfordringer ved avtaleordningen. På bakgrunn av denne drøftingen foreslår arbeidsgruppen at departementene skal gjøre en vurdering ved forslag om nye eller videreføring av eksisterende avtaler, jf. forslag til sjekklister nedenfor. Departementets gjennomgang skal være et grunnlag i den vurderingen staten gjør i samråd med KS. Arbeidsgruppen foreslår også andre rutiner som kan bidra til bedre helhetlig samordning.

7.1 Oppsummerende drøfting

Det bør fortsatt være en intensjon å forbeholde bilaterale avtaler til de store velferdsområdene, nasjonale satsningsområder eller reformer. Avtalene skal være avgrensede i tid. Arbeidsgruppen ser at det er en grense for hvor mange avtaler både staten og KS klarer å følge opp. Dette taler for å begrense antall avtaler, selv om grensen for antall avtaler ikke er absolutt. De senere årene har antallet avtaler økt, og arbeidsgruppen kjenner til at ytterligere områder har vært vurdert for nye avtaler.

Positive virkninger

Gjennomgangen i rapporten har synliggjort en rekke positive virkninger ved fremveksten av bilaterale avtaler slik departementene og KS sentralt ser det (jf. kap. 4). Avtaler er et relevant og godt alternativt virkemiddel i styringsdialogen mellom staten og kommunesektoren. De har positivt påvirket oppgaveløsningen lokalt ved at tema settes på agendaen. Avtalene bidrar til mer systematisk, tettere og omfattende dialog, samarbeid og samhandling mellom staten og kommunesektoren. KS bidrar i gjennomføringen med nettverk og arenaer, spredning/ utveksling av informasjon og erfaringer, redusere konfliktnivå og gjennom gjensidig utveksling av informasjon bidra til å bedre kvalitet. 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. Departementene bruker imidlertid i varierende grad møteplassene til slike drøftinger. Arbeidsgruppen ser at de politiske arenaene ofte burde ha vært brukt mer bevisst i forhold til overordnede problemstillinger og diskusjon om virkemiddelbruk på enkeltområder.

Det er vanskelig å måle og vurdere hva man oppnår gjennom avtalene og se avtaler isolert fra andre forhold. Departementene og KS er imidlertid fornøyd med det partene oppnår og mener også at avtalene har hatt positive effekter for kvalitet og effektiv ressursbruk. Det er klart at virkningene lokalt avhenger av i hvilken grad kommunene er kjent med avtalene og hvordan de er fulgt opp i den enkelte kommune.

Utfordringer

Nasjonal styring og lokalt selvstyre

Avtalene har hittil ikke bidratt til å erstatte eksisterende sterkere styringsvirkemidler som lovfesting og øremerking, men kan i enkelte tilfeller ha forebygget ytterligere sterke styringsgrep. Per i dag er avtaler dermed primært et supplement og ikke et alternativ til sterkere statlig styring, noe arbeidsgruppen mener er en utfordring. I et

samordningsperspektiv ser vi at når det inngås avtaler på stadig flere områder, ønsker ingen å være ”området uten avtale”.

Dette innebærer at dagens omfang av avtaler kan ha ført til at den samlede mengden av statlig styring øker. Et stort antall avtaler kan slik sett bidra til å redusere kommunenes mulighet til å prioritere egne satsningsområder. Graden av bindinger vil imidlertid være avhengig av innhold og detaljeringsgrad i den enkelte avtale, og summen av disse.

Ressursbruk og omfang

Et stort antall avtaler medfører at omfattende ressurser brukes til å følge opp avtalene. Departementene bruker ressurser til å følge opp avtalene, og i tilknytning til noen avtaler gis det finansiering over statsbudsjettet til oppfølging i KS i form av for eksempel prosjektledelse. Departementene mener dette er midler som uansett ville ha blitt brukt til formålet. Det ligger samtidig begrensninger i at KS har ulikheter i forhold til kapasitet og kompetanse regionalt til å følge opp avtalene overfor kommunene. KS har signalisert at omfanget av avtaler i dag har blitt så stort at de har begrenset oppfølgingskapasitet. Et viktig spørsmål er derfor om omfanget avtaler per i dag har blitt for stort til at partene har mulighet til å følge opp, jf. også at avtalene ofte kommer som et tillegg til heller enn isteden for, øremerking og juridiske bindinger. Noen avtaler antas imidlertid å ha bidratt til å redusere behovet for innføring av sterkere økonomiske og juridiske bindinger.

Helhet vs. fragmentering

De bilaterale avtalene bidrar i seg selv til god dialog innenfor de ulike avtaleområdene. Bedre kontakt mellom partene kan føre til mer enhetlig forståelse av hva som er utfordringene, og derigjennom mulighetene for å få til en mer målrettet innsats for å løse disse på en effektiv måte.

Avtalene kan samtidig bidra til fragmentering på to måter:

- sektorforbindelser stat/KS kan vanskeliggjøre helhetlig samordning
- bidrar til fragmentering av områder som bør ses i sammenheng

Et eksempel på det siste er forholdet mellom kommunale tjenester innenfor pleie- og omsorg og behovet for spesialisthelsetjenester, jf. avtalene om kvalitet i pleie- og omsorg og samhandling mellom kommunesektoren og spesialisthelsetjenesten.

Arbeidsgruppen mener derfor det bør vurderes framover om det er mulig å se avtaler på tilgrensende områder i sammenheng, og eventuelt slå sammen disse avtalene.

Forholdet KS og regional stat

Arbeidsgruppen ser at de fleste samarbeidsavtalene som er inngått mellom KS og departementene har berøringspunkter med fylkesmannens ansvarsområder og oppgaver når det gjelder politikkformidling, pådriverarbeid, råd og veiledning. Det er derfor 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.

KS kan ikke erstatte, eller har et regionalt apparat som kan erstatte, regional stats rolle, og har heller ikke mandat til å forplikte kommunesektoren gjennom juridisk

bindende avtaler. Arbeidsgruppen mener det vil lette koordineringen mot kommunene, dersom forventninger til samhandling og roller klargjøres og samordningen av avtalefeltet styrkes.

Innføre eventuelle kriterier for avtalebruk?

Målsettingene med bilaterale avtaler er flere, jf. kapittel 3. Et sentralt mål har vært å erstatte eller forhindre nye sterke styringsvirkemidler som øremerking og regelfesting. Avtalene skal forsterke gjennomføringen av statlige prioriterte oppgaver og reformer. I tillegg skal de bidra til bedre informasjon og kunnskap om avtaleområdet, og oppfølging når det gjelder bedret kvalitet og omfang/behovsdekning. Avtalene skal også bidra til å dempe konfliktnivået mellom stat og kommunesektoren gjennom dialog og forpliktende samarbeid og samhandling. Alle disse målene oppfylles, selv om avtalene i liten grad er alternativ til sterkere styringsmidler. Det er også grunn til å forvente at målene vil kunne oppnås selv om det blir flere avtaler, selv om det kan antas at graden av vellykkethet vil kunne reduseres dersom ikke også oppfølgingsressursene økes.

Det er vanskelig å gi entydige kriterier for når og på hvilke områder avtaler skal benyttes, og når de ikke skal benyttes. Alle avtaler skal ha begrenset varighet. Dette gir over tid rom for nye avtaler, og prioritering av nye områder. Det viktigste kriteriet for etablering av avtaler bør etter arbeidsgruppens syn være at området har politisk prioritet, og at partene ser det som hensiktsmessig å bruke den nasjonale arenaen konsultasjonsordningen representerer til å oppfylle de målsettinger avtalen er tenkt å bidra til. Det er nødvendig at man da gjør en vurdering av hva som er fordelene ved å bruke konsultasjonsordningen framfor statens ordinære forvaltningsapparat.

Gitt at de bilaterale avtalene hittil har kommet som et tillegg til øvrige former for statlig styring, mener arbeidsgruppen at det er nødvendig å fokusere sterkere på avtalene som et alternativ til øremerking og lovfesting ved vurdering av forslag til nye avtaler eller videreføring av eksisterende avtaler. Ellers mener arbeidsgruppen det er viktig at avtalene fylles med innhold og har en praktisk anvendelse. Avtaler som er uten en slik innretning bør ikke inngås.

Arbeidsgruppen mener det framover er viktig å kritisk vurdere det samlede omfanget avtaler. Det må fortsatt være slik at bilaterale avtaler kun skal benyttes når det er snakk om store velferdsområder, nasjonale satsningsområder, reformer eller politisk prioriterte satsningsområder. Arbeidsgruppen vil ikke gå inn i, eller komme med tilrådninger til, om enkelte av dagens avtaler bør avvikles eller utgå når avtalene utløper. Vi foreslår rutiner som kan bidra til en bedre løpende administrativ og politisk vurdering av feltet som helhet, herunder også et samlet omfang av avtaler og større bevissthet omkring avtaler som del av statens samlede virkemiddelbruk.

Departementenes ansvarsområder følger en sektorinndeling, og fagdepartementene er ansvarlige for sine sektorspesifikke faglige og politiske målsettinger, også på kommunalt nivå. Ett av formålene med samordning av statens styring av kommunesektoren er at de ulike departementenes aktiviteter skal ses i en helhetlig sammenheng. De samlede forventninger til kommunesektoren skal være konsistente i forhold til de rammebetingelser staten gir sektoren. Dette innebærer også at fagdepartementene heller ikke gjennom de sektorspesifikke styringsgrepene skal bidra til at statens samlede styring blir for stram. Det er et viktig formål å sikre samsvar

mellom oppgaver og ressurser. Se nærmere omtale av prinsipper for statlig styring av kommunesektoren i vedlegg b).

Større diskusjon og bevissthet omkring utfordringer og samlet virkemiddelbruk på enkeltområder eller sektorer, kan også oppnås ved at møtearenaene som er etablert innenfor konsultasjonsordningen brukes enda mer aktivt av departementene.

Avtaler innenfor eller utenfor konsultasjonsordningen?

Prinsipielt vil styringspresset overfor kommunene være det samme om en avtale inngås som en del av konsultasjonsordningen, eller utenfor. For avtaler utenfor konsultasjonsordningen kan fokuset på oppfølging blir mindre enn innenfor konsultasjonsordningen, og slikt sett vil også trykket på å få avtalene forankret hos aktørene kunne bli mindre.

Hovedkarakteristikk ved avtalene her er at de:

- inngås mellom to parter, staten ved departementene og kommunesektoren ved KS
- har en politisk overbygging, dvs. inngåelse på politisk nivå

Arbeidsgruppen mener at avtaler som tilfredsstillende disse kriteriene bør være en del av konsultasjonsordningen, og at vurdering av slike avtaler skal følge de prosedyrer og tiltak som skisseres i rapporten. Arbeidsgruppen understreker at den med dette ikke mener at all kommunikasjon mellom staten og kommunesektoren skal gå gjennom konsultasjonsordningen.

7.2 Forslag til tiltak

Arbeidsgruppen foreslår følgende:

Klargjøre rutiner for samordning av feltet bilaterale avtaler

Uten en bedre koordinering og helhetlig vurdering av avtalene samlet, står man i fare for å oppnå det motsatte av målsettingen – mer og ikke mindre statlig styring. For å sikre en løpende helhetlig vurdering, er det viktig at staten i samråd med KS samordner arbeidet med bilaterale avtaler. KRD som koordinator for konsultasjonsordningen har en sentral rolle her. På statlig side vil dette arbeidet være i tråd med utredningsinstruksen og øvrige retningslinjer for statens interne samordningsarbeid, og vil også bli omtalt i veileder for departementenes arbeid med konsultasjonsordningen. Denne veilederen vil bli ferdigstilt av KRD før sommeren 2008.

Tiltak 3 Årlig administrativt statusmøte mellom staten og KS

Arbeidsgruppen foreslår at sekretariatet for konsultasjonsordningen årlig gjør opp samlet status for feltet på et av sekretariatsmøtene i forkant av det

1. konsultasjonsmøtet.

Tiltak 4 Bedre rutiner for vurdering av nye avtaler eller videreføring av gjeldende avtaler

Arbeidsgruppen foreslår at det etableres mer konkrete rutiner for vurdering av:

1) forslag om nye avtaler

2) forslag om videreføring og reforhandling av eksisterende avtaler

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

Arbeidsgruppen foreslår at departementene i samråd med KS i begge tilfeller skal gjøre en helhetlig vurdering ved å svare på spørsmålene i sjekklisten nedenfor.

Denne vurderingen skal forelegges KRD og berørte departementer i en tidlig fase for videre vurdering og oppfølging jf. utredningsinstruksen, og prosesser med KS bilateralt og i konsultasjonssammenheng. Administrativ oppfølging i konsultasjonsordningen bør dersom mulig, skje i det løpende arbeidet i sekretariatet, og politisk på det 3. konsultasjonsmøtet der bilaterale avtaler er tema.

Det kan tenkes at departementene ønsker å gjøre en vurdering av behovet for videreføring av en avtale i samarbeid med KS. Vi ser det kan være hensiktsmessig at departementene og KS har en dialog om problemstillingen på sine faste møtepunkter slik at også KS gis anledning til å uttale seg i en tidlig fase. Samtidig er det viktig at denne diskusjonen ikke legger bindinger på den videre prosessen i forhold til vurdering av en eventuell videreføring. Det er viktig at partene har klart for seg at dette er innspill til en nærmere prosess og vurdering i staten, som deretter vil følges opp i konsultasjonsordningen. Ved en slik vurdering er det viktig at også sektorkontaktene i KS tar ansvar for å informere og ha tilstrekkelig forankring i egen organisasjon.

KS må også kunne foreslå å etablere nye avtaler.

Elementer i sjekkliste

Arbeidsgruppen foreslår at følgende elementer skal inngå i vurderingen i en tidlig fase av behovet for ny avtale, eller videreføring av eksisterende avtale:

- 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?

Arbeidsgruppen legger til grunn at det samlet sett er nødvendig å se på det totale antall avtaler, og summen av avtalepunkter som skal følges opp av partene. Arbeidsgruppen mener følgende tiltak bør vurderes:

Tiltak 5 En avtale på relaterte områder

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

Tiltak 6 Avtaler som alternativ til annen statlig styring

Arbeidsgruppen mener avtaler som inngås innenfor rammen av konsultasjonsordningen som hovedregel bør 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.

Arbeidsgruppen foreslår at mønsteravtalen bygges ut på følgende punkt:

- *Avtalen skal synliggjøre om den kommer istedenfor regelverk eller øremerking.*

8. Bør det utarbeides retningslinjer for evaluering av samarbeidsavtaler i konsultasjonsordningen?

Kunnskap om måloppnåelse er viktig for å kunne vurdere virkningen av bilaterale avtaler som virkemiddel enkeltvis og avtaleordningen samlet. Evaluering av måloppnåelse spenner fra delrapporteringer på enkeltmål, årlige eller halvårslige egenevalueringer for alle tiltak i en avtale, til følgeevalueringer, sluttevalueringer i egenregi og/eller forskningsbaserte og uavhengige sluttevalueringssopplegg. Evaluering kan være både indikatorbaserte og kvalitative.

Nedenfor vil vi kort gå gjennom hvordan avtalene evalueres i forbindelse med konsultasjonsordningen i dag, og videre komme med forslag til hva rapporteringen til det 3. konsultasjonsmøtet bør inneholde.

8.1 Evaluering av nåværende avtaler

Bilaterale avtaler er hovedtema for det 3. konsultasjonsmøtet. Partene skal til dette møtet avgi rapport om status og erfaringer med den enkelte avtale. Det er ikke stilt krav til hvordan de bilaterale avtalene skal evalueres, men sagt at det bør framgå av avtalen at den skal evalueres.

Avtalenes evalueringssopplegg spenner mellom enkle rapporteringer en eller et fåtall ganger i året, til følgeevaluering og planlagt ekstern sluttevaluering. Noen av avtalene har vært i virke for kort tid til at rollefordeling og oppfølgingsansvar er helt på plass, og det er derfor heller ikke foreløpig etablert systematiske vurderingssopplegg for disse avtalene. Kapittel 4.4 viser at det er lagt ned betydelig arbeid de senere år med å utvikle verktøy eller indikatorer for måling av kvalitet mv. på offentlige tjenester.

8.2 Forslag til retningslinjer for rapportering til det 3. konsultasjonsmøtet

En tidligere arbeidsgruppe har pekt på at det er viktig at det til enhver tid eksisterer en felles bevissthet omkring hvordan avtalene fungerer, særlig i hvilken grad de bidrar til å realisere partenes felles prioriteringer.

Rapporteringen til det 3. konsultasjonsmøtet har imidlertid hittil hatt mye preg av å være en beskrivelse av aktiviteter, heller enn resultater som oppnås gjennom avtalene. Arbeidsgruppen mener derfor det er hensiktsmessig framover å legge mer vekt på hva man oppnår gjennom den enkelte avtale, også eventuelle problemområder og mulige tiltak.

Arbeidsgruppen mener at det med tanke på dagens omfang av avtaler bør være et sjekkpunkt, jf. kapittel 7, som går på hvor lenge det er behov for en avtale for å få implementert tilstrekkelig oppfølgingstrykk på lokalt nivå. Avtaler skal i utgangspunktet avvikles når de utløper, men de kan etter særskilt begrunnelse videreføres. Det er i denne sammenheng naturlig å vise til at tilsvarende vurdering skal gjøres når man vurderer innføring av, og utfasing eller innlemming av øremerkede tilskudd.

Arbeidsgruppen mener en slik vurdering bør gjøres ved innføring av nye avtaler og at dette også skal vurderes i forbindelse med det 3. konsultasjonsmøtet for avtaler som utløper kommende år.

Tiltak 7 Krav til rapporteringen til det 3. konsultasjonsmøtet

Rapporteringen til det 3. møtet har i stor grad vært rapportering knyttet til aktivitet, og i mindre grad hva man oppnår. Arbeidsgruppen mener det framover må legges mer vekt på hva man oppnår gjennom den enkelte avtale, herunder også å synliggjøre problemområder og mulige tiltak. Det foreslås derfor at departementene og KS i rapporteringen til det 3. konsultasjonsmøtet skal gi tilbakemelding på følgende:

- 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.

Vedlegg a)

Oversikt over samarbeidsavtaler

		Parter	Inngått	Utløper	Bygger på tidl. avt.
Avtaler om velferdstjenester (kvalitet/tjenesteutvikling)					
1	Avtale om videreutvikling av barnevernet	BFD (nå BLD) og KS	01.09.2005	01.09.2008	
2	Samarbeidsavtale om barnehager	KD og KS	04.10.2006	31.12.2008	
3	Samarbeidsavtale om kvalitetsutvikling i grunnsopplæringen	KD og KS	12.06.2006	01.01.2009	Ja
4	Avtale om kvalitetsutvikling i helse- og omsorgstjenestene	HOD og KS	21.09.2006	21.09.2010	Ja
5	Samarbeidsavtale om boligsosialt arbeid	KRD samordn. (AID, HOD, BLD, JD) og KS	24.09.2007	31.12.2010	Ja
Avtaler om samhandling mellom ulike deler av forvaltningen					
6	Avtale om bosetting av flyktninger i kommunene	AID og KS	15.05.2007	01.12.2009	Ja
7	Rammeavtale om ny arbeids- og velferdsforvaltning (NAV)	AID og KS	21.04.2006	31.12.2009	
8	Nasjonal rammeavtale om samhandling på helse- og omsorgsområdet	HOD og KS	21.06.2007	21.06.2010	
9	Samarbeidsavtale om styrket samarbeid NAV og utdanningsmyndighetene i k/fk	AID og KS	02.05.2007	31.12.2009	
Avtaler om samfunnsutvikling					
10	Samarbeidsavtale om programmet "Livskraftige kommuner"	MD og KS	01.01.2006	31.12.2010	
	Samarbeidsavtale om Grønne energikommuner (tilleggsavtale)	KRD samordn. (OED, MD) og KS	02.05.2007	31.12.2010	
11	Samarbeidsavtale om landbruks- og næringsutvikling i kommunesektoren	LMD og KS	24.09.2007	31.12.2009	Ja

Vedlegg b) Prinsipper for statlig styring av kommunesektoren

1. Bakgrunn – behovet for samordnet styring

Kommunene er selvstendige, politisk valgte og styrte forvaltningsorganer. Kommunestyrene er ansvarlige for kommunenes virksomhet og å gi innbyggerne best mulig tilbud av tjenester. Det er et overordnet mål å gi kommunesektoren gode rammevilkår som kan styrke kommunene både som tjenesteprodusenter, myndighetsutøvere, samfunnsutviklere og som demokratiske arenaer. Statens styring av kommunesektoren skal balanseres mellom hensynet til et likeverdig tjenestetilbud uavhengig av bosted, og kommunenes behov for å prioritere tjenester lokalt i tråd med innbyggernes ønsker og behov. Det er viktig å legge til rette for en sterk og effektiv kommunesektor som er en sentral aktør i samfunnsutviklingen lokalt, og som selv kan drive et aktivt omstillingsarbeid for å gi innbyggerne gode tjenester, valgfrihet og medbestemmelse. Statlig styring bør derfor i størst mulig grad preges av dialog og veiledning i stedet for absolutte pålegg og krav.

Departementenes ansvarsområder følger en sektorinndeling, og fagdepartementene er ansvarlige for sine sektorspesifikke faglige og politiske målsettinger, også på kommunalt nivå. Et av formålene med samordning av statens styring av kommunesektoren, er at de ulike departementenes aktiviteter skal ses i en helhetlig sammenheng. De samlede forventninger til kommunesektoren skal være konsistente i forhold til de rammebetingelser stat gir sektoren. Dette innebærer også at fagdepartementene heller ikke gjennom de sektorspesifikke styringsgrepene skal bidra til at statens samlede styring blir for stram. Det er et viktig formål å sikre samsvar mellom oppgaver og ressurser. Statens styring av kommunesektoren bør også være preget av forutsigbarhet, slik at sektoren får tid til å omstille seg og legge til rette for endringer i budsjettering og annen planlegging.

2. Særlig om lov- og regelverk

Dersom kommunesektoren pålegges nye oppgaver eller plikter, kreves hjemmel i lov fastsatt av Stortinget. Som hovedregel bør tildeling av oppgaver og regulering av sektorens virksomhet skje i lovs form. Mindre presiseringer kan skje i forskrift. Lovpålegg, plankrav, tilsyn og rapportering er sterke styringsvirkemidler, og må være begrunnet med overordnede nasjonale hensyn.

3. Det finansielle ansvarsprinsipp

Det finansielle ansvarsprinsipp betyr at det forvaltningsnivået som er tillagt ansvar og beslutningsmyndighet for en oppgave, også har ansvaret for å finansiere utgiftene til oppgaveløsningen. Når nye oppgaver legges til kommunene eller det innføres regler som medfører utgiftsøkning, skal det gis kompensasjon for merutgiftene ved at inntektsrammene for kommunalforvaltningen økes tilsvarende. Likeså skal inntektsrammene vanligvis reduseres dersom en flytter oppgaver fra kommunesektoren, og innsparinger kan dokumenteres.

4. Valg av finansieringsmodell

Rammefinansiering gjennom inntektssystemet er hovedfinansieringsmodellen for kommunesektoren. Øremerking av tilskudd er et styringsverktøy som gir staten en sterk grad av kontroll med kommunesektoren, og isolert sett er dette tiltak som kan bidra til raskere måloppnåelse på enkeltområder. I et mer helhetlig perspektiv framstår imidlertid øremerking som et virkemiddel staten bør være varsom med å bruke:

- Generelt gir øremerking mindre muligheter enn rammefinansiering for å dekke ulike behov i ulike kommuner.
- Øremerking på ett område kan medføre krav om tilsvarende øremerking på andre områder. Dette kan gi et uoversiktlig styringssystem der ulike ordninger motvirker hverandre.
- Kommunene må ofte både søke om øremerkede tilskudd og rapportere om bruken i etterkant, noe som fører til unødvendige administrative kostnader på lokalt og sentralt nivå.
- Øremerkede tilskudd kan bidra til passivitet i sektoren, ved at kommuner ikke griper fatt i aktuelle utfordringer, men i stedet avventer nye øremerkede tilskudd og statlige handlingsplaner.
- Øremerking kan pga. krav til egenfinansiering bidra til å forsterke inntektsforskjeller mellom kommuner, og derigjennom forsterke forskjeller i tjenestetilbud.

5. Bruk av myke styringsvirkemidler

Der tungtveiende grunner ikke tilsier noe annet bør staten generelt unngå omfattende bruk av sterke styringsvirkemidler, og heller vurdere bruk av mykere styringsvirkemidler. Mykere styringsvirkemidler gir kommunesektoren større mulighet for lokale tilpasninger og generelt større lokalpolitisk handlingsrom. Eksempler på mykere styringsgrep kan være informasjonsspredning, spredning av gode eksempler og dialog med kommunesektoren. Kommunenes rapportering gjennom KOSTRA kan også redusere behovet for sterke styringsgrep. Gjennom konsultasjonsordningen har staten og KS opparbeidet en fast arena for dialog.

Vedlegg c)

Mønsteravtale for utforming av bilaterale avtaler (Revidert)

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:*
 - *Partenes felles plikter*
 - *KS' plikter*
 - *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.*

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.*
- *Avtalens 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.*

Vedlegg d)

Tidligere mønsteravtale

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

1. Formålet med avtalen

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

2. Partenes forpliktelser

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

3. Økonomi

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

4. Evaluering

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

5. Varighet og oppsigelse

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

6. Underskrifter

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

Vedlegg e)

Seminar november 2007 – bestilling presentasjoner

Presentasjoner

KRD legger opp til at departementene med representanter i arbeidsgruppen skal holder et innlegg på 10-15 minutter. KS og fylkesmannsembetet vil gis noe lenger tid. Vi ønsker at særskilte utfordringer problematiseres jf. arbeidsgruppens mandat. Kommunal- og regionaldepartementet er åpne for at partene i tillegg kan sende mer omfattende innspill til KRD enn en kort presentasjon gir rom for.

Vi ber særskilt om at man tar utgangspunkt i det følgende i presentasjonen:

1) Oppfølging og forankring av avtalene

- Hvordan er den bilaterale avtalen tydelige på mål? Kom gjerne med eksempler.
- Hvordan er avtalen tydelig på resultatoppnåelse i forhold til mål? Hvordan vurderes/evalueres avtalen og hvilke typer indikatorer benyttes?
- Hvilke rutiner er etablert i forhold til hvem som er ansvarlig sentralt og lokalt for oppfølging?
- Hvordan er ansvarsdeling mellom departement og KS, og mellom departement og regional stat?
- Hvordan er ressursbruken knyttet til oppfølging av avtalene?

2) Erfaringer med avtaler og videreutvikling av avtaleinstituttet

- Hvor langt har man kommet ift intensjonen med avtalen?
- Hvordan vurderer departementet effektene av avtalen i forhold til bruk av alternative styringsvirkemidler som øremerking og lovfesting?
- Hvordan fungerer avtalene reelt som alternativer til sterkere styringsvirkemidler? Kom gjerne med eksempler.
- Hvilke strategiske utfordringer har departementet ift egne avtaler?
- Hvilke områder innen kommunesektorens oppgaver som departementet forholder seg til er mer/mindre egnet for avtaler? Hvorfor?

Vedlegg f

Oppfølgingsspørsmål jf. presentasjoner på seminar høsten 2007

Oppfølging og forankring av avtalene

- Er den bilaterale avtalen tydelige på mål? Kom gjerne med eksempler.
- Er avtalen tydelig på resultatoppnåelse i forhold til mål? Hvordan vurderes/evalueres avtalen og hvilke typer indikatorer benyttes?
- Hvilke rutiner er etablert i forhold til hvem som er ansvarlig for kontakt og informasjon samt føringer for samhandling?
- Hvordan er ansvarsdeling mellom departement og KS, og mellom departement og regional stat?
- Ressursbruken knyttet til oppfølging av avtalene? Er det geografiske forskjeller?

Erfaringer med avtaler og videreutvikling av ordningen

- Hvor langt har man kommet ift intensjonen med avtalen?
- Hvordan vurderer departementet effektene av avtalen i forhold til bruk av alternative styringsvirkemidler som øremerking og lovfesting?
- Hvordan fungerer avtalene reelt som alternativer til sterkere styringsvirkemidler? Kom gjerne med eksempler.
- Hvilke strategiske utfordringer har departementet ift egne avtaler?
- Hvilke områder innen kommunesektorens oppgaver som departementet forholder seg til er mer/mindre egnet for avtaler? Hvorfor?

Vedlegg g) Spørsmål fra KRD til departementene og KS våren 2008

Har avtalen:

Erstattet eksisterende sterke styringsgrep? Hvilke
Forhindret potensielle sterkere styringsgrep? Hvilke
Hatt en forsterkende oppgavegjennomføringen? Hvordan
Bidratt til bedre målbar kvalitet på tjenesten, omfang av tjenester eller arbeidsområdene avtalen regulerer? Konkretiser
Ytterligere forpliktet partene til dialog og samhandling? Hvordan?
Styrket informasjonsgrunnlag om avtalefelt? Hvordan?

Om avtalen:

Hvem var initiativtaker til avtalen?
Hvilke statlige forpliktelser er det knyttet til finansiering?
Beskriv ressursbruk til oppfølging av tiltakene avtalen for stat/KS/FM/Fylkeskommune/kommune.
Kommer ressursbruken i tillegg eller i stedet for alternativ ressursbruk (ville ressursbruken vært annerledes uten avtale)?

Beskriv kort evalueringsopplegg. Benyttes for eksempel ekstern følgeevaluering?

Resultatrapportering: Hvilke resultater ift mål har ev. vært registrert?
Hvem er samhandlingsaktører på regionalt nivå?
Hvordan forankres avtalen i stat, direktorat, FM, KS, kommunene (bl.a. informasjon/statlige føringer/rolleavklaring?)

Vedlegg c) Oversikt over løpende saker konsultasjonsåret 2008

Sak	Tidligere behandlet	Videre behand.	Ansvar
Kostnadsberegninger 4 tidspunkter for oppmelding. Aktuelle områder for involvering av KS vurderes fortløpende.		Alle møtene	Alle
Samarbeidsavtaler <ul style="list-style-type: none"> • Helse og omsorg • Barnehage • Grunnopplæringen • Bostedsløshet • Landbruks- og næringsutvikling • Barnevern • Bosetting av flyktninger • Miljø- og samfunnsutvikling • Rammeavtale NAV • Styrket samarbeid NAV og utdanningsmyndighetene i k/fk • Rammeavtale om samhandling på helse- og omsorgsområdet 		Primært 3. møte	KRD, KS og berørte dep.
Økonomiområdet			
Regnskapsføring kompensasjonssinntekter MVA	2008	2. møte	KRD
Oppfølging Sørheimutvalget - Nytt IS kommuner	2008	2. møte	KRD
Helse og omsorg			
, Omsorgsplan 2015 med bla. følgende delplaner: - Kompetanseløftet 2015 og 10 000 årsverk - Nasjonal standard for lokale normer for legetjeneste i sykehjem - Investeringer sykehjem og omsorgsboliger - Demensplan 2015	2006, 2007	2. møte	HOD
Oppfølging etter avslutning av opptrappingsplanen for psykisk helse i kommunene. Oppfølging av den arbeidsrettede innsatsen innenfor opptrappingsplanen for psykisk helse	2005, 2006	Ikke avklart	HOD
Oppfølging av St.meld. 20 (2006-07) Nasjonal strategi for å utjevne sosiale helseforskjeller		2. møte	HOD
Oppfølging av rapport om lokalsykehus		2. møte	HOD
Oppfølging av St.meld. nr. 35 (2006-2007) om offentlig tannhelse			
Opptrappingsplan for rusfeltet		2. møte	HOD
Arbeidet med ny lov om kommunale helsetjenester og tjenester som i dag er regulert		Ikke avklart	HOD

Sak	Tidligere behandlet	Videre behand.	Ansvar
i sosialtjenesteloven.			
Oppfølging av høringsnotatet om sterkere rettighetsfesting av brukerstyrt personlig assistent		Ikke avklart	HOD
Utdanning			
Forslag om lovendringer i opplæringsloven og friskoleloven i 2008		2. møte	KD
-Kommende St.meld. om kvalitet i grunnskoleopplæringen	Ekstra møte 18. april 2008	3. møte	KD
Kommende St.meld. om språk		3. møte	
Lærebøker i tide		2./3. møte	KD
Barnehager			
Forslag om endringer i barnehageloven 2008		3. møte	KD
Barnevern			
Barnevern (generelt)	2007	2. møte	BLD
Landbruk			
Flyktninger/innvandrere			
Handlingsplan for integrering og inkludering av innvandringsbefolkningen	2006, 2007	2. møte	AID
Bosetting i kommunene		2. møte	AID
Rapport vertskommuneutgifter til asylmottak		2. møte	KS
Norskundervisning for familiegjensforente		2. møte	KS
Infrastruktur og tilgjengelighet			
Nødnett	2005, 2006, 2007	2./3. møte	JD
Forslag om diskriminerings- og tilgjengelighetslov for personer med nedsatt funksjonsevne (universell utforming)		2. møte	BLD/KRD/ MD
Arbeid og velferd			
Handlingsplan mot fattigdom	2007	2. møte	AID
NAV-reformen	2006, 2007	2. møte	AID
AFP		2. møte	AID
Offentlige tjenestepensjonsordninger		2. møte	AID
Kvalifiseringsprogrammet	2007	2. møte	AID
Kultur- og kirke departementet			

Sak	Tidligere behandlet	Videre behand.	Ansvar
Stortingsmelding om forholdet mellom staten og Den norske kirke	2007	Ikke avklart	KKD
Oppfølgingen av stortingsmeldingen om Den kulturelle skolesekken		2. møte	KKD
Stortingsmelding om bibliotek	2007	Ikke avklart	KKD
Den kulturelle spaserstokken		Ikke avklart	KKD
Oppfølging av stortingsmelding nr 39 (2006 - 2007) frivillighet for alle.	2007	Ikke avklart	KKD
Andre saker			
Stortingsmelding om lokaldemokrati		2. møte	KRD
Forvaltningsreform		2. møte	KS/KRD
Ny organisering skatteutvalg		2. møte	FIN

Tabellen gir en oversikt over saker det kan være aktuelt å omtale i løpet av konsultasjonsåret 2008. Oversikten revideres fortløpende av sekretariatet for konsultasjonsordningen og vurderingen av sakene er derfor foreløpig. Oversikten er satt sammen av innspill både fra KS og departementene, og det er pt. ikke avgjort om departementene vil ta opp alle sakene i konsultasjonssammenheng. I enkelte tilfeller vil det være KS som legger fram sakene.