

Arbeidsgruppe om kostnadsberegninger av statlig initierte reformer i kommunesektoren

Rapport til 4. konsultasjonsmøte 25. oktober 2006

Innholdsfortegnelse

1. Innledning	2
1.1 Sammendrag	2
1.2 Bakgrunnen for nedsettelsen av arbeidsgruppen	2
1.3 Mandat	3
1.4 Arbeidsgruppens sammensetning	4
2. Arbeid med kostnadsberegninger av statlig initierte reformer i kommunesektoren..	5
2.1 Gjeldende reglement	5
2.1.1 Utredningsinstruksen	5
2.1.2 Veileder om reformer i kommunalforvaltningen.....	8
2.1.3 Finansdepartementets budsjetttrundskriv.....	10
2.2 Erfaringer fra arbeid med kostnadsberegninger.....	12
2.3 Rutiner for involvering av KS.....	13
2.4 Kompetanse på området.....	14
3. Utfordringer med dagens ordning for kostnadsberegninger av reformer i kommunesektoren	18
4. Kostnadsberegninger av reformer i kommunesektoren i Sverige og Danmark.....	20
4.1 De danske kommuneavtaleordningene	20
4.2 Forholdene i Sverige	23
5. Forslag til hvordan det kan oppnås et tettere samarbeid mellom departementene og KS om kostnadsberegninger av reformer	25
5.1 Hva menes med <i>reformer</i> ?.....	25
5.2 Forutsetninger og grunnlag for involvering av KS	26
5.3 Når skal KS involveres?.....	27
5.4 Modell for tettere samarbeid om kostnadsberegninger.....	28
6. Forslag til alternative prosesser/måter for håndtering av uenighet om kostnadsberegninger	32
6.1 Uavhengig instans	33
6.2 Sakkyndig utvalg med representasjon fra partene	34
6.3 Videre prosess gjennom konsultasjonsordningen	35
6.4 Konsultasjonsbasert prosess.....	35
7. Redegjørelse for hvilke tiltak som kan iverksettes slik at de får virkning fra og med arbeidet med statsbudsjettet for 2008	37
8. Behovet for ytterligere utredningsarbeid	38
Vedlegg a) Litteratur og referanser.....	39

1. Innledning

1.1 Sammendrag

Som et ledd i utviklingen av en mer forpliktende konsultasjonsordning, har arbeidsgruppen utredet hvordan det kan oppnås et tettere samarbeid mellom staten og KS om kostnadsberegninger av statlig initierte reformer som berører kommunene.

Reglementet for statens arbeid med kostnadsberegninger av reformer i kommunesektoren og rutineene for involvering av KS i dette arbeidet, er omtalt i kapittel 2. I kapittel 3 gjennomgås de viktigste utfordringene med dagens ordning for slike kostnadsberegninger.

Ordningene for kostnadsberegninger av reformer i kommunesektorene i Sverige og Danmark beskrevet i en rapport fra konsulentselskapet Asplan Viak. Et sammendrag av rapporten er gjengitt i kapittel 4.

Arbeidsgruppen legger i kapittel 5 fram forslag til en ny modell for tettere samarbeid mellom staten og KS om kostnadsberegninger. Modellen innebærer at det innføres et system med faste rutiner for involvering av KS i kostnadsberegninger i *kjente saker*, dvs. på områder hvor det er alminnelig kjent at staten tar sikte på å gjennomføre en reform. Systemet bygger på de administrative og politiske samarbeidsarenaene som allerede eksisterer gjennom konsultasjonsordningen, og innebærer blant annet at det fastsettes seks årlige tidspunkter hvor staten melder inn ønsker om involvering av KS i kostnadsberegninger

Håndtering av eventuell uenighet mellom staten og KS, herunder bruk av uavhengige instanser, drøftes i kapittel 6. Arbeidsgruppen tilrår her en *konsultasjonsbasert prosess*. Dette er en modell som innebærer at partene tar utgangspunkt i at uenigheten skal løses gjennom videre kontakt gjennom konsultasjonsordningen, men at denne kontakten i særskilte tilfeller blant annet kan suppleres med vurdering fra et sakkyndig utvalg med representasjon fra partene. En forutsetning for slik supplering er at partene er enige om at dette skal gjennomføres, og hvilken form suppleringen skal ha.

Både modellen for tettere samarbeid mellom staten og KS om kostnadsberegninger og modellen for håndtering av uenighet kan iverksettes fra og med konsultasjonsåret 2007.

1.2 Bakgrunnen for nedsettelsen av arbeidsgruppen

Hovedformålet med konsultasjonsordningen er å bidra til større felles forståelse mellom staten og kommunesektoren om de oppgaver som kan realiseres innenfor en gitt inntektsramme. Det har vært en forutsetning for ordningen at en løpende skulle vurdere en gradvis utvikling av konsultasjonene etter hvert som man får erfaring med ordningen og resultatene i kommunene.

Regjeringen og KS er enige om at konsultasjonsordningen skal utvikles og gjøres mer forpliktende. Utviklingsarbeidet skal gjennomføres i løpet av 2006, slik at arbeidet

med kommuneopplegget i statsbudsjettet for 2008 kan skje innenfor rammene av en mer forpliktende konsultasjonsordning.

Regjeringen legger opp til at de mest sentrale elementene i videreutviklingen av ordningen skal være å arbeide videre med bilaterale samarbeidsavtaler og kostnadsberegninger av reformer i kommunesektoren.

På grunnlag av anbefalinger fra en parts sammensatt arbeidsgruppe, ble partene på det 2. konsultasjonsmøtet 26. april 2006 enige om retningslinjer for inngåelse og oppfølging av bilaterale samarbeidsavtaler mellom departementer og KS. På det samme møtet ble det varslet at det om kort tid ville bli nedsatt en arbeidsgruppe om kostnadsberegninger av reformer i kommunesektoren. Det ble tatt sikte på at arbeidsgruppen skulle avlegge rapport til det 3. konsultasjonsmøtet 23. august 2006.

1.3 Mandat

Arbeidsgruppens mandat ble etter en høringsrunde blant KS og alle berørte departementer fastsatt til følgende:

”Regjeringen og KS er enige om at konsultasjonsordningen skal utvikles og gjøres mer forpliktende, slik at de totale økonomiske ressursene innen offentlig sektor kan utnyttes bedre. Et sentralt element er arbeidet med kostnadsberegninger av reformer i kommunesektoren.

Arbeidsgruppen skal:

1. Beskrive dagens arbeid med kostnadsberegninger av reformer i kommunesektoren. Dette innbefatter fagdepartementenes ansvar i forhold til kostnadsberegning og oppfølging i budsjettsammenheng, den interne statlige samordningen av arbeidet med kostnadsberegninger, og involvering av KS.
2. Beskrive ordninger for kostnadsberegninger av reformer i kommunesektoren i Sverige og Danmark.
3. Beskrive utfordringer med dagens ordning for kostnadsberegninger av reformer i kommunesektoren.
4. Komme med forslag til hvordan det kan oppnås et tettere samarbeid med KS om reformer som berører kommunene, slik at KS trekkes med i arbeidet med nye reformer av en viss størrelsesorden på et tidlig tidspunkt.
5. Skissere alternative prosesser/måter for håndtering av uenighet om kostnadsberegninger, herunder hvordan kostnadsberegninger, ved uenighet mellom KS og staten, kan vurderes av uavhengige instanser for å understøtte regjeringens budsjettarbeid.

Fordeler og ulemper ved de forslagene som legges fram skal drøftes. Det skal videre redegjøres for hvilke tiltak og prosesser som er nødvendig for å iverksette de ulike forslagene. Arbeidsgruppen skal særskilt gjøre rede for hvilke tiltak som kan iverksettes slik at de får virkning fra og med arbeidet med statsbudsjettet for 2008.

Arbeidsgruppens skal i sitt arbeid legge til grunn at:

- Ettårsprinsippet for utarbeidelse av statsbudsjettet ligger fast.

- Det vil være aktuelt å ha differensierte regler og rutiner for arbeidet med kostnadsberegninger i forhold til størrelsen og viktigheten av de aktuelle reformene.
- Det er begrensinger knyttet til deling av budsjettfortrolig informasjon med KS.

Arbeidsgruppens skal også vurdere behovet for ytterligere utredningsarbeid som kan belyse sentrale problemstillinger i arbeidsgruppens mandat.”

1.4 Arbeidsgruppens sammensetning

Arbeidsgruppens sammensetning er som følger:

Avdelingsdirektør Kristin Morken, Kommunal- og regionaldepartementet, leder
Seniorrådgiver Einar Bye, Kommunal- og regionaldepartementet
Underdirektør Ann-Helen Elgsæther, Kunnskapsdepartementet
Seniorrådgiver Arne Martin Torgersen, Fornyings- og administrasjonsdepartementet
Prosjektleder Øyvind Brandt, Helse- og omsorgsdepartementet
Seniorrådgiver Åshild Wiik, Finansdepartementet
Seniorrådgiver Ingvild Wold Strømsheim, Finansdepartementet
Sjeføkonom Per Richard Johansen, KS
Fagleder Rune Bye, KS
Spesialrådgiver Bjarne Haslund, KS
Seniorrådgiver Christine Norum, KS
Plan- og strategisjef Pål Hernæs, Oslo kommune
Økonomisjef Anne Thorsrud, Aukra kommune

Arbeidsgruppens sekretariat har bestått av:

Seniorrådgiver Fredrik Rivenes, Kommunal- og regionaldepartementet
Fung. underdirektør Frode Tarjei Selman, Kommunal- og regionaldepartementet

2. Arbeid med kostnadsberegninger av statlig initierte reformer i kommunesektoren

2.1 Gjeldende reglement

Det departement som har ansvaret for en sak skal påse at saken er så godt opplyst som mulig før vedtak treffes, herunder også de økonomiske og administrative konsekvensene av saken eller forslaget. De viktigste regler som gjelder for statens interne saksbehandling av saker som vedrører kommunesektoren er utredningsinstruksen, kommunal- og regionaldepartementets veileder om reformer i kommunalforvaltningen, og finansdepartementets budsjetrundskriv. Disse gjennomgås under. Gjennomgangen av reglementene i punkt 2.1.1 – 2.1.3 er basert på reglementenes egne tekster/formuleringer, og avspeiler ikke arbeidsgruppen vurdering av reglementene.

2.1.1 Utredningsinstruksen

Virkeområde og formål

Utredningsinstruksen retter seg mot departementene og deres underliggende virksomheter og omfatter arbeidet med utredninger, forskrifter, reformer og tiltak, samt meldinger og proposisjoner til Stortinget. Utredningsinstruksen er en del av regjeringens interne bestemmelser og kan fravikes etter særskilt vedtak. Hvorvidt instruksen skal følges, beror på en konkret vurdering av sakens karakter. Ikke enhver saksbehandling som foregår i offentlig forvaltning skal følge prosedyrene i Utredningsinstruksen.

Formålet med Utredningsinstruksen er å sikre god forståelse av og styring med offentlige reformer, regelendringer og andre tiltak. Den skal bidra til å sikre samarbeid og koordinering i saksbehandlingen, god kvalitet på utredningene og en god prosess mellom avsenderinstans og høringsinstansene. Bestemmelsene tar særlig sikte på at økonomiske, administrative og andre vesentlige konsekvenser av reformer og tiltak blir kartlagt.

Utredningsinstruksen gir pålegg om at de økonomiske og administrative samt andre vesentlige konsekvenser skal utredes, den gir regler for prosedyren som skal følges ved utredning av reformer og tiltak, med vekt på at utviklingsarbeid settes i gang og drives innenfor realistiske økonomiske forutsetninger. Instruksen fastsetter hvem saken skal legges fram for før arbeidet settes i gang, hvem saken skal legges fram for i løpet av arbeidet, og den har bestemmelser som skal sikre at den instans som har ansvaret for saken, utreder alle relevante og vesentlige konsekvenser, og at berørte instanser og offentligheten trekkes inn i beslutningsprosessen før beslutning fattes.

Utredningsinstruksen er ikke uttømmende om foreleggelsesplikter i forvaltningen. På noen områder er det gitt bestemmelser i egne rundskriv om plikt til foreleggelse for ulike departementer, ofte før alminnelig høring iverksettes. Blant annet er det fastsatt egne retningslinjer for forberedelse av saker til regjeringskonferanser.¹ Her gis regler for hvilke saker som skal regjeringsbehandles, når slik behandling skal finne sted mv.

¹ For en nærmere gjennomgang av disse reglene vises det til retningslinjer for forberedelse av saker til regjeringskonferanse, fastsatt av Statsministerens kontor.

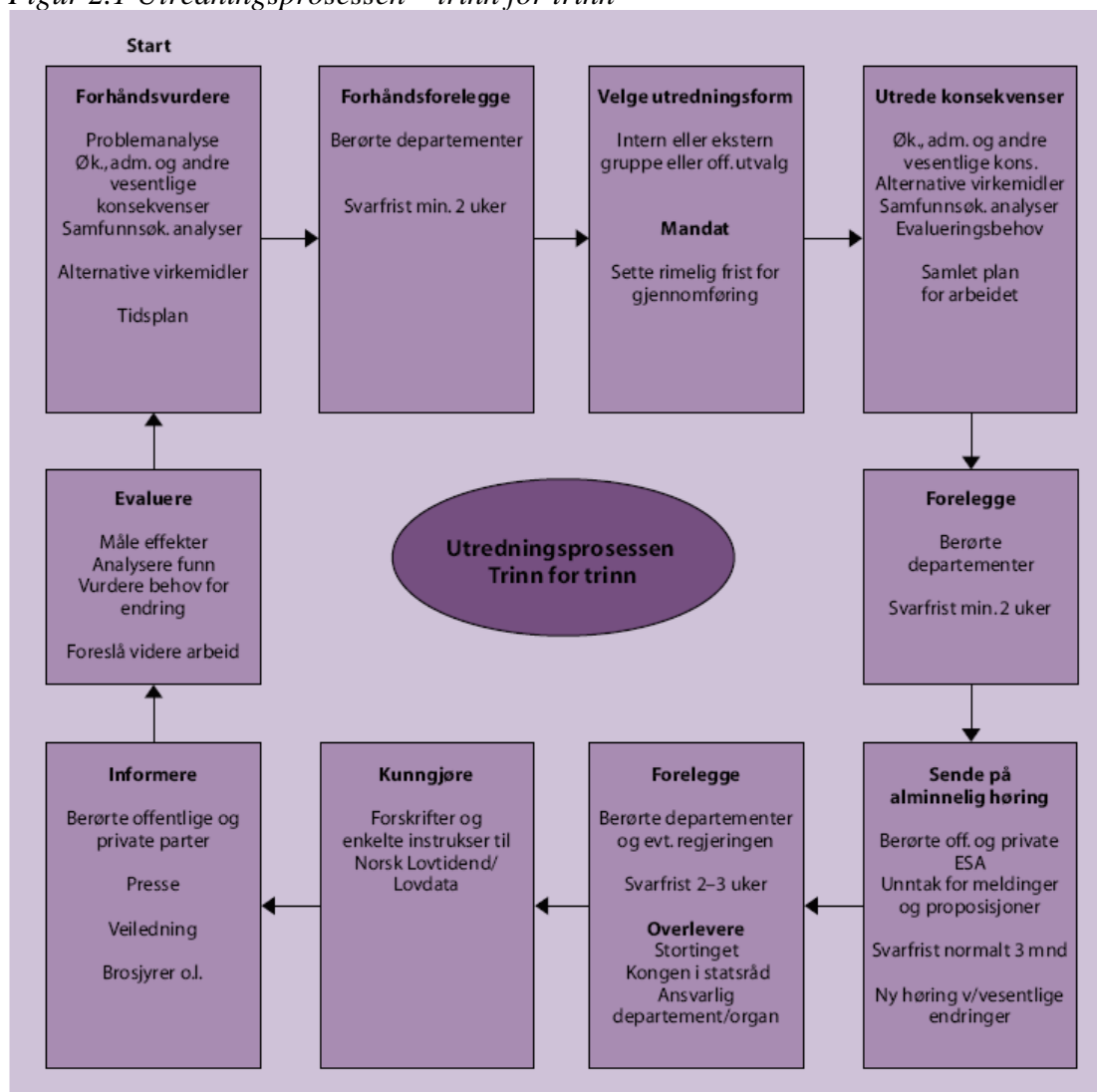
I samsvar med intensjonene i instruksen har flere departementer selv utarbeidet veiledere innenfor sitt ansvarsområde. Kommunal- og regionaldepartementet har utarbeidet en egen veileder for arbeidet med tiltak og reformer som berører kommuner og fylkeskommuner. Denne veilederen gjennomgås i avsnitt 2.1.2

I det følgende gjennomgås de mest sentrale bestemmelsene i Utredningsinstruksen som vedrører departementenes arbeid med kostnadsberegninger av reformer som berører kommunesektoren.²

Utredningsprosessen

Figur 1.1 viser de ulike trinnene i utredningsprosessen, slik de er definert i Utredningsinstruksens veileder. I tillegg til kommer behandling i regjeringen, som kan foregå på flere tidspunkter i utredningsprosessen.

Figur 2.1 Utredningsprosessen – trinn for trinn



² Gjennomgangen av bestemmelsene er basert på *Utredningsinstruksen med veileder i utredningsarbeid*.

Konsekvensutredning

Når arbeidet med en sak (reform) begynner skal det foretas en *forhåndsvurdering* av forventede økonomiske, administrative og andre vesentlige konsekvenser. Det er det den instansen som setter saken i gang som har ansvaret for at konsekvensutredningen blir foretatt. Dersom arbeidet er satt i gang av en underliggende instans, skal forhåndsvurderingen sendes dennes overordnede departementet, som har ansvar for å forelegge saken for berørte departementer.

Utredningsinstruksen gjelder også der hele eller deler av utredningsarbeidet utføres av private aktører på oppdrag fra statlige forvaltningsorganer. Det samme gjelder der utredningen foretas av et offentlig oppnevnt utvalg. Oppdragsgiver har likevel et hovedansvar for at instruksens krav overholdes.

Konsekvensutredningens omfang og innhold skal avpasses etter sakens viktighet og konsekvensenes betydning. De økonomiske konsekvensene må vurderes med henblikk på utgifts- og inntektsforhold for dem som berøres, herunder fylkeskommunale og kommunale budsjetter. Dersom det foreligger vesentlig usikkerhet ved elementer som inngår i beregningen, må det gjøres anslag for maksimums- og minimumsalternativene for nytte/kostnader, og vurderes hvordan virkningene av tiltaket antas å avhenge av de usikre faktorene. Budsjettmessige konsekvenser skal alltid tallfestes. Administrative konsekvenser skal blant annet vurderes med henblikk på forvaltningen i fylkeskommunene og kommunene.

Forhåndsvurderingen skal legges fram for andre departementer – og i visse tilfeller også for regjeringen – før selve utredningsarbeidet tar til. I utredningsinstruksen med veileder gis det nærmere opplysninger om hva utredningen av økonomiske og administrative konsekvenser skal inneholde. Det framgår videre at det kan være nødvendig å ha kontakt med KS eller kommunene/ fylkeskommunene direkte for å skaffe relevante data som grunnlag for konsekvensberegning for kommunesektoren, og at det må vurderes om saken skal tas opp i konsultasjonsordningen.

Utredning gjennom offentlig utvalg

Dersom saken skal utredes av et offentlig utvalg, skal det i utredningsmandatet fastslås at de økonomiske og administrative konsekvensene skal utredes i henhold til bestemmelsene i Utredningsinstruksen. Det fagdepartementet som er ansvarlig skal bidra i nødvendig utstrekning med å skaffe utvalget kvalifisert bistand til å foreta nødvendige vurderinger av konsekvensene.

Intern foreleggelse før høring

Saker som har vesentlige økonomiske konsekvenser skal alltid forelegges Finansdepartementet. Saker som har vesentlige økonomiske eller administrative konsekvenser eller som omfatter forslag til nye rapporteringsordninger for kommunene eller fylkeskommunene, skal alltid forelegges Kommunal- og regionaldepartementet.

Alminnelig høring

Når en sak er ferdig utredet, skal saken sendes på alminnelig høring til alle berørte offentlige og private institusjoner og organisasjoner. Alminnelig høring kan unnlates dersom den

a. ikke vil være praktisk gjennomførlig

- b. kan vanskeliggjøre gjennomføringen av saken eller vil svekke tiltakets effektivitet, eller
- c. må anses som åpenbart unødvendig.

Beslutning om å unnlate alminnelig høring kan fattes av fagdepartementet dersom ett eller flere av vilkårene i første ledd er oppfylt. Dersom alminnelig høring unnlates, bør ansvarlig instans vurdere å innhente synspunkter i saken fra berørte på annen måte. Saken skal også sendes de berørte departementene samtidig med den alminnelige offentlige høringen.

Hvis høringsuttalelsene eller andre forhold fører til vesentlige endringer i saken som har vært til høring, skal den reviderte saken sendes de mest berørte instansene på ny høring. Det samme gjelder dersom omtalen av økonomiske, administrative eller andre vesentlige konsekvenser blir vesentlig endret etter høringsuttalelsene.

2.1.2 Veileder om reformer i kommunalforvaltningen

Kommunal- og regionaldepartementets veileder om reformer i kommunalforvaltningen er et supplement til Utredningsinstruksen og Finansdepartementets årlige budsjetttrundskriv om statlig budsjettarbeid. Målgruppen for veilederen er departementer, direktorater og andre statlige etater på sentralt nivå som forbereder reformer eller tiltak som berører kommuner og fylkeskommuner.

Veilederen inneholder blant annet informasjon om:³

- prinsipper for statlig styring av kommunesektoren
- arenaer for arbeid med reformer, herunder konsultasjonsordningen
- forhold som bør vurderes ved utredning av konsekvenser for kommunesektoren
- koplingen til det løpende arbeid med statsbudsjettet
- inntektssystemet til kommunesektoren
- retningslinjer for bruk av øremerkede tilskudd

I det følgende gjennomgås de mest sentrale punktene i veilederen som vedrører departementenes arbeid med kostnadsberegninger av reformer som berører kommunesektoren.

Prinsipper for statlig styring av kommunesektoren

Statens styring av kommunesektoren må balanseres mellom hensynet til et likeverdig tjenestetilbud uavhengig av bosted, og kommunesektorens behov for å prioritere tjenester lokalt i tråd med innbyggernes ønsker og behov. 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. Tilsvarende skal normalt inntektsrammene reduseres dersom en flytter oppgaver fra kommunesektoren og innsparinger kan dokumenteres. Det er derfor viktig å få en best mulig oversikt over kostnadene ved oppgaveendringer og

³ For en nærmere omtale av koplingen til det løpende arbeid med statsbudsjettet, inntektssystemet til kommunesektoren og retningslinjer for bruk av øremerkede tilskudd, se *Veileder om reformer i kommunalforvaltningen* (H-2101), fastsatt av Kommunal- og regionaldepartementet juni 1998.

regelendringer. Det er viktig at spørsmålet om kompensasjon blir reist og avklart tidlig i statsbudsjettprosessen.

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.

Departementenes sektoransvar innebærer at ansvarlig fagdepartement har ansvaret for å skaffe inndekning til reformer og tiltak også når disse skal finansieres over inntektssystemet på Kommunal- og regionaldepartementets budsjett. Dersom et tiltak eller reform ikke innføres fra 1. januar er departementet ansvarlig for å sikre finansiering av helårseffekter som påløper i neste budsjettår. Dette gjelder også dersom tiltaket finansieres gjennom inntektssystemet.

Arenaer for arbeid med reformer

Veilederen slår fast at det bør tas kontakt med Finansdepartementet og Kommunal- og regionaldepartementet om egnet arbeidsform når arbeidet med en reform konkret starter opp. Det kan i mange større saker være fornuftig å organisere arbeidet internt i statsforvaltningen i arbeidsgrupper med representanter fra berørte fagdepartement.

Utvalg og arbeidsgrupper som skal vurdere økonomiske og administrative forhold mellom staten og kommunesektoren bør ha representasjon fra Finansdepartementet og Kommunal- og regionaldepartementet. Det må også tas stilling til om det er andre departementer og statlige instanser som blir berørt og som bør kontaktes. Det bør vurderes om også KS bør delta. KS bør eventuelt holdes løpende orientert om innhold og framdrift i arbeidet gjennom konsultasjonsordningen og/eller gjennom bilateral kontakt.

Konsultasjonsordningen

Det er viktig at saker med konsekvenser for sektoren tas opp i konsultasjonsordningen slik at det på et tidlig tidspunkt gis anledning til å komme med synspunkter på innretningen av oppgave- eller regelendringer mv. Dette gjelder også selv om kommunesektoren gjennom høring eller på annen måte er gjort kjent med saken. KS kan gjennom ordningen bidra med informasjon til og om kommunesektoren, for eksempel bidra med relevante bakgrunnsdata som grunnlag for konsekvensberegninger, bidra til en lettere vei for implementering av reformer og endringer i statlig styring og målsetting for tjenesteproduksjon.

Forhold som bør vurderes ved utredning av konsekvenser for kommunesektoren

I veilederen gjennomgås forhold som bør behandles i en konsekvensutredning av tiltak som berører kommunesektoren. Blant annet gjennomgås elementer som må vurderes i forhold til å klargjøre tiltakenes kostnads- og nyttevirkninger, og at det må være et opplegget for å kompensere kommunesektoren for eventuelle merutgifter.

Veilederen revideres høsten 2006.

2.1.3 Finansdepartementets budsjetttrundskriv

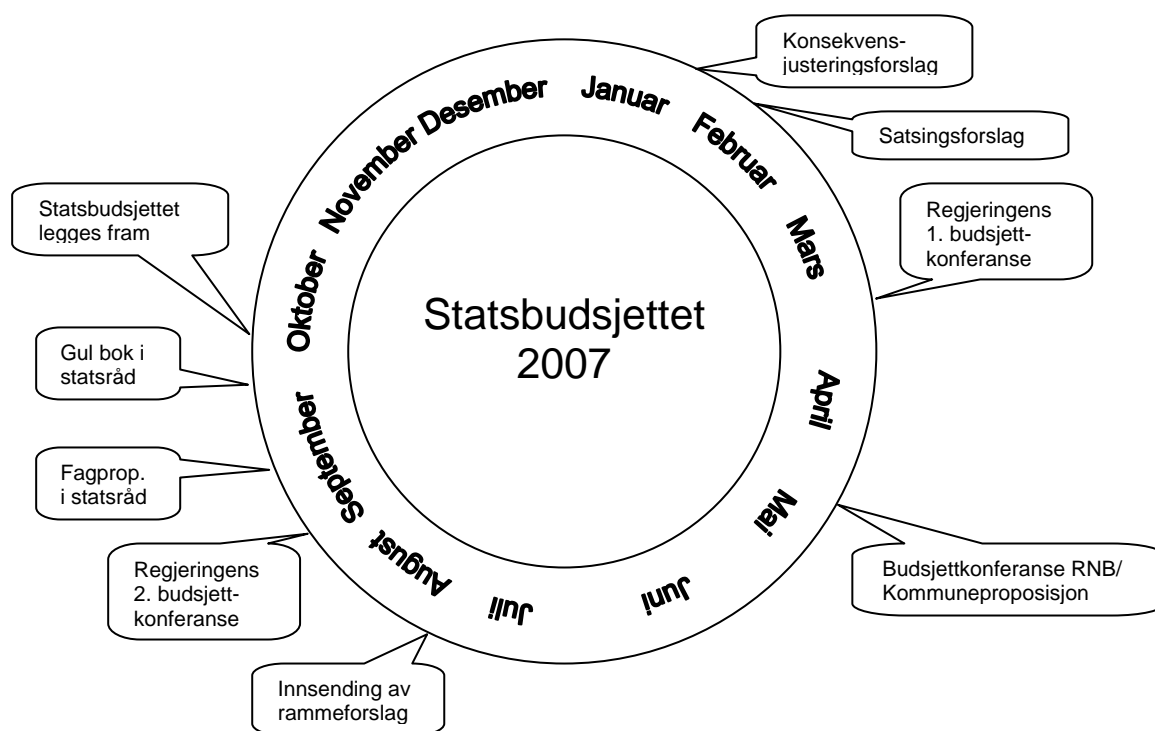
Finansdepartementet gir hvert år ut et budsjetttrundskriv med retningslinjer for departementenes arbeid med forslaget til statsbudsjett for kommende år. I det følgende gjengis et sammendrag av dette rundskrivet.⁴

Budsjettkalenderen

Tidsplanen for arbeidet med budsjettet varierer noe fra år til år, men som illustrasjon gjengis her kalenderen for arbeidet med 2007-budsjettet:

23. januar	Frist for innsending av konsekvensjusteringsforslag
6. februar	Frist for innsending av satsningsforslag
19.-21. mars	1. regjeringskonferanse om statsbudsjettet
2. mai	Regjeringskonferanse om RNB/kommuneproposisjonen
24. juli	Frist for innsending av rammefordelingsforslag
28.-29. august	2. regjeringskonferanse om statsbudsjettet
15. september	Fagproposisjonene i statsråd
29. september	Gul bok i statsråd
6. oktober	Statsbudsjettet legges fram

Figur 2.2 Kalenderen for arbeidet med 2007-budsjettet



⁴ Rundskrivet inneholder en del spesifikasjoner blant annet om framstillingsformer, budsjettoppsett mv.. Dette er utelatt i dette sammendraget.

Fastsettelsen av rammene for budsjettet

Arbeidet med å forberede forslaget til statsbudsjett baseres på prinsippet om rammebudsjettering. Det innebærer at regjeringen fastsetter departementenes totale utgifts- og inntektsrammer og de politiske hovedprioriteringene som budsjettforslaget skal bygge på. Departementene har ansvaret for å fordele rammene på de enkelte budsjettkapitler og poster i samsvar med de retningslinjene regjeringen har vedtatt.

Regjeringen fastsetter på sin 1. budsjettkonferanse utgifts- og inntektsrammer for departementene. I tillegg fastsetter regjeringen innenfor den totale utgiftsrammen, en pott til politiske profileringer. Profilpotten vil bli fordelt på regjeringens budsjettkonferanse i august.

Rammene som fastsettes på den første budsjettkonferansen er endelige. Unntatt fra denne regelen er virkninger av lønnsoppgjøret for statsansatte og justering av grunnbeløpet i folketrygden, som kan innarbeides senere.

Det eneste som utover dette kan komme i tillegg er:

- Eventuelle tildelinger fra profilpotten
- Eventuelle rammeoverføringer mellom departementer
- Eventuelle justeringsforslag⁵

Hovedregelen er at innsendte satsingsforslag som ikke blir innarbeidet i rammene og heller ikke ført til profilbehandling på budsjettkonferansen i mars, anses som avvist i det videre arbeidet med statsbudsjettet. Departementene kan imidlertid selv foreta omprioriteringer innenfor de tildelte rammene.

Departementenes rammefordelingsforslag

Når regjeringen har fastlagt de totale og departementsvise utgifts- og inntektsrammene og definert de politiske hovedprioriteringene som budsjettarbeidet skal bygge på, foretar det enkelte fagdepartement den øvrige rammefordelingen, dvs. den detaljerte fordeling på kapittel og post. Rammefriheten som departementene har, er nært sammenknyttet med departementenes ansvar for at budsjetttrammene holdes gjennom budsjettåret.

I utgangspunktet kan departementene fritt fordele de fastsatte budsjetttrammene til de ulike formålene innenfor departementsområdet. Dersom regjeringen har vedtatt innstramninger, kan også disse som hovedregel erstattes av alternative reelle innstramningstiltak. Departementet kan også foreslå å erstatte tiltak som regjeringen har godkjent ført til profilbehandling, med andre tiltak av samme omfang. Det er imidlertid ikke anledning til å fremme nye forslag utover de forslagene som allerede er foreslått av fagdepartementene i forbindelse med statsbudsjettet 2006 til budsjettkonferansen i mars. Det er imidlertid lagt visse begrensninger i disposisjonsadgangen. Blant annet er det som hovedregel ikke tillatt å omprioritere fra bevilgninger som inngår i det kommuneøkonomiske opplegget.

⁵ Dette gjelder blant annet i forhold til endringer i anslag for regelstyrte overslagsbevilgninger. Dersom det er grunnlag for å revurdere prognosene som ligger til grunn for rammene som ble fastsatt på budsjettkonferansen i mars, skal departementet ta opp forslag om en slik endring. Dersom justerte anslag viser at det under en regelstyrt bevilgning er et mindre behov enn forutsatt i rammen, kan vedkommende departement ikke omprioritere det overskytende til andre formål.

Siden rammene som er fastsatt i mars er endelige, med unntak for eventuelle tildelinger fra profilpotten, har fagdepartementene ikke anledning til å fremme nye forslag utover den vedtatte rammen.

Departementenes budsjettforslag skal baseres på gjeldende bestemmelser og prinsipper for statligbudsjettering. Det er gitt en utførlig framstilling av dette i Finansdepartementets veileder *Statlig budsjettarbeid*.

Budsjettforslag som har virkning for kommuner og fylkeskommuner

Fordi det er viktig at kommuner og fylkeskommuner får nok tid til å gjennomføre tiltak som følger av forslag i budsjettproposisjonen, blir departementene bedt om å melde slike budsjettforslag til kommuner/fylkeskommuner så snart budsjettproposisjonen er lagt fram for Stortinget. Når det er nødvendig for utarbeidelse av fylkesbudsjettene, kan det gis opplysninger til fylkesmenn og fylkeskommunale styresmakter før St.prp. nr. 1 er levert til Stortinget. Det må i slike tilfeller gjøres oppmerksom på at opplysningene er fortrolige.

2.2 Erfaringer fra arbeid med kostnadsberegninger

I arbeidet med å oppnå et tettere samarbeid mellom staten og KS om kostnadsberegninger av statlige initierte reformer, er det viktig å se hen til de erfaringene staten allerede har med involvering av KS. På oppdrag fra arbeidsgruppen har Kunnskapsdepartementet og Justis- og politidepartementet gitt beskrivelser av erfaringer knyttet til konkrete reformer hvor de har samarbeidet med KS. I det følgende gjengis disse beskrivelsene:

Kunnskapsdepartementet

KD har hatt en praksis med å forsøke å involvere KS i kostnadsberegninger som angår kommunesektoren. KS har vært/er involvert i følgende saker:

- Kompensasjon til kommunene for merutgifter i forbindelse med Kunnskapsløftet og behov for å skifte ut lærebøker i grunnskolen
- Endring i opplæringsansvaret for pasienter i helseinstitusjoner og beboere i barneverninstitusjoner
- Gratis læremidler i videregående opplæring

Særlig om erfaringene fra kostnadsberegninger vedr. timetallsutvidelser

KD har involvert KS i kostnadsberegninger vedrørende timetallsutvidelser ved to anledninger, nærmere bestemt utvidelsene som kom høsten 2005 og den utvidelsen som er varslet i Soria Moria-erklæringen.

Erfaringene fra dialogen departementet har hatt med KS om kostnadsberegninger knyttet til timetallsutvidelsene er gode. Det har vært nyttig å involvere KS slik at de har kunnet gi innspill/synspunkter til departementets beregninger. På den måten har departementet fått en bedre kvalitetssikring av beregningene.

Timetallsutvidelsen som kom høsten 2005 ble varslet i St.meld. nr. 30 (2003-2004) som ble lagt fram våren 2004. Det lot seg derfor gjøre å føre en dialog med KS om beregningene samtidig med at budsjettprosessen vedr. statsbudsjettet for 2005 gikk

sin gang. Som det framgår av materialet til 3. konsultasjonsmøte i 2004, var det en uenighet mellom KD og KS om deler av beregningene knyttet til denne utvidelsen.

I Soria Moria-erklæringen er det en målsetting at "Lengden på skoledagen skal trappes opp til 28 undervisningstimer i uka på barnetrinnet." KD har på grunnlag av dette presentert beregninger knyttet til kostnadene ved en slik utvidelse for KS og gitt dem anledning til å vurdere disse. KD har i denne dialogen understreket at det ikke er tatt stilling til når og i hvilken takt denne opptrappingen skal skje og at dette er noe regjeringen må komme tilbake til i forbindelse med de årlige budsjettene.

Justis- og politidepartementet

JDs nødnettprosjekt har samarbeidet og samarbeider med KS i flere sammenhenger:

- Januar – mars 2003 deltok KS med to representanter i en arbeidsgruppe som leverte en foreløpig rapport om brukerbetaling.
- Våren 2005 ble nødnettprosjektet presentert for rådmannsutvalget og for politisk ledelse i KS.
- Våren 2005 var det flere møter mellom JD og KS angående nødnettprosjektet, bl.a. knyttet til juridiske spørsmål og et mulig samarbeid med henblikk på fullmakter fra kommunene og inngåelse av rammeavtaler. KS valgte da å ta rollen som rådgiver, uten selv å inngå som kontraktspart i anskaffelsen på vegne av kommunene.
- Desember 2005 – mars 2006 deltok KS i en arbeidsgruppe som leverte et forslag til departementene om brukerbetalingsmodell.
- Siden april 2006 har KS vært involvert i utarbeidelse av mønsteravtaler for nødnett overfor kommunene. Dette arbeidet planlegges sluttført tidlig høst 2006.

Felles for alle aktivitetene er at KS har deltatt som tilhører og rådgiver, men ikke som konkret bidragsyter. Alle dokumenter har vært produsert av Prosjektorganisasjonen i Nødnett, og deltakerne fra KS har kommet med sine kommentarer til innholdet. KS har ikke selv gjennomført aktiviteter overfor kommunene i tilknytning til nødnettprosjektet.

KS – kostnadsanalyser

I arbeidsgruppen som arbeidet med brukerbetaling i 2006, ble det gjort en sammenligning mellom de nye kostnadene som vil påløpe og de kostnadene nødetatene, herunder kommunene, har til radiosamband i dag. I denne sammenheng ble underlagsmateriale fra nødnettprosjektets kvalitetssikring i 2003/2004 benyttet. Kostnadsanslaget ble den gang tatt frem som en kombinasjon av innspill fra Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap, Sosial- og helsedirektoratet og Politidirektoratet, og en vurdering fra tekniske konsulenter. KS fikk tilgang til underlagsmaterialet og fikk anledning til å vurdere dette. KS har i denne forbindelse bedt om nye kostnadsanalyser. Det tas sikte på at dette vil bli utarbeidet ved en senere anledning.

2.3 Rutiner for involvering av KS

Gjennomgangen av departementenes erfaringer fra arbeid med kostnadsberegninger i avsnitt 2.2 underbygger arbeidsgruppens generelle vurdering av at rutineene for involvering av KS varierer fra departement til departement, og fra sak til sak.

Gjennom konsultasjonsordningen har det fra 2000 imidlertid eksistert en fast ordning for kontakt mellom fagdepartementene og KS om enkeltsaker og -reformer.

Det avholdes årlig fire konsultasjonsmøter, og hvert enkelt møte er tematisk innrettet i forhold til hvilket stadium i budsjettprosessen man befinner seg på. I forkant av hvert konsultasjonsmøte avholdes det normalt to administrative møter hvor sekretariatet for konsultasjonsordningen utarbeider det skriftlige materialet til møtet. De to administrative møtene avholdes som regel henholdsvis om lag 15-20 og 10 dager før selve konsultasjonsmøtene. Tidspunktene for selve konsultasjonsmøtene fastsettes normalt rundt årsskiftet, mens de administrative møtene avtales rundt én til tomåneders før de finner sted.

I det følgende gjennomgås den tematiske innrettingen av konsultasjonsmøtene:

1. møte – avholdes i forkant av regjeringens første budsjettkonferanse

Møtet har hovedfokus på *rammene* for det kommunaløkonomiske opplegget, og fokuserer i mindre grad på enkeltsaker. Enkeltsaker håndteres administrativt på dette tidspunktet i konsultasjonsprosessen. Ettersom den politiske diskusjonen er knyttet opp mot rammene for kommuneopplegget, deltar kun KR, FIN, og KS på møtet.

2. møte – avholdes i forkant av fremleggelsen av kommuneproposisjonen

Hovedfokus på det andre møtet er reformer og utbygging av tjenestetilbudet (kommunesektorens oppgaver og tjenesteproduksjon) knyttet til framleggingen av kommuneproposisjonen. KR, FIN, KS og fagdepartementene (med utgangspunkt i de departementene som har saker på den politiske dagsorden) deltar.

3. møte – avholdes i forkant av regjeringens budsjettkonferanse i august.

Hovedtemaet på det tredje møtet er måloppnåelse foregående år basert på KOSTRA-data, med vekt på resultatrapportering av nøkkeltall for tjenesteutvikling, sammenstilte analyser og eventuelle nøkkeltall fra effektiviseringsnettverkene. I tillegg er bilaterale samarbeidsavtaler tema. Når det gjelder enkeltsaker og rammene for kommuneopplegget, så framkommer det som regel lite nytt i august i forhold til det som allerede er omtalt i kommuneproposisjonen. Da temaet måloppnåelse foregående år basert på KOSTRA-data omfatter flere av fagdepartementene, deltar KR, FIN, KS og fagdepartementene (med utgangspunkt i de departementene som har saker på den politiske dagsorden).

4. møte – i etterkant av at St.prp. nr. 1 er lagt fram

Det siste konsultasjonsmøtet er viktig for å oppsummere og klargjøre innholdet i regjeringens budsjettforslag og for å utarbeide Fellesdokumentet fra KS og staten. KR, FIN, KS og fagdepartementene (med utgangspunkt i de departementene som har saker på den politiske dagsorden) deltar.

2.4 Kompetanse på området

Kompetanse på samfunnsøkonomiske analyser i Senter for statlig økonomistyring

Senter for statlig økonomistyring (SSØ) har som oppgave å styrke den statlige økonomistyringen og forbedre ressursutnyttelsen på området. SSØ bidrar til effektiv

ressursbruk i staten gjennom kompetansetiltak, rådgivning, veiledning og utvikling av metoder og verktøy for økonomistyring, samt gjennom å gi virksomheter tilgang til oppdaterte systemløsninger og økonomitjenester.

Kompetansetiltak overfor statlige virksomheter innenfor samfunnsøkonomiske analyser er et av SSØs ansvarsområder. Det er opprettet en egen enhet – Samfunnsøkonomisk gruppe – som blant annet gjennomfører følgende tiltak:

- lager generelt veiledningsmateriell og bistår med å lage veiledere i samfunnsøkonomiske analyser innenfor den enkelte sektor
- tilbyr kurs og seminarer for statlige virksomheter i samfunnsøkonomisk analyse
- bistår i konkrete samfunnsøkonomiske analyser sammen med statlige virksomheter
- etablerer nettverk innenfor samfunnsøkonomisk analyse og evaluering
- formidler informasjon og eksempler på www.sfsso.no

SSØs veiledning bygger på metodegrunnlaget fra Finansdepartementet veileder i samfunnsøkonomiske analyser. Samfunnsøkonomisk gruppe har hatt ansvar for og bidratt inn i mange omfattende samfunnsøkonomiske analyser. Enkelte av analysene er gjort i samarbeid med Fagpanelet for økonomiske konsekvensanalyser. Den siste analysen som gruppen har medvirket i, er en samfunnsøkonomisk analyse av skolemåltidet – rapport fra en arbeidsgruppe nedsatt av Kunnskapsdepartementet.

Teknisk beregningsutvalg for kommunal og fylkeskommunal økonomi

Ved kongelig resolusjon 2.3.1979 ble det nedsatt et teknisk beregningsutvalg for kommunal og fylkeskommunal økonomi (TBU). Utvalget er partssammensatt med en uavhengig leder, representanter fra departementer, kommunesektoren og SSB. I følge mandatet skal utvalget gjennomføre faglige analyser av økonomiske forhold i kommunesektoren. I tråd med dette rapporterer utvalget løpende om den økonomiske situasjonen og utviklingen i tjenesteproduksjonen i kommunesektoren. Utvalget legger fram rapporter to ganger i året (vår og høst).

I brev 20.1.1981 fra Kommunaldepartementet ble utvalgets oppgaver nærmere presisert. I tilknytning til arbeidet med fastsetting av inntektsrammer for kommunesektoren, ble utvalget bedt om å legge fram et materiale som kan gi et best mulig grunnlag for utformingen av den statlige politikken som berører kommuneøkonomien. Dette materialet bør ifølge brevet fra departementet bl.a. inneholde en oversikt over og vurdering av forhold som utvalget mener er viktige for økonomien i kommuner og fylkeskommuner, og en analyse av hvordan forslag til statlige tiltak vil påvirke økonomien i kommunene og fylkeskommunene.

I forbindelse med konsultasjonsmøtene er det etablert praksis om at TBU legger fram notater om særskilte temaer. Til 1. konsultasjonsmøte legges det fram notater om hhv. den økonomiske situasjonen i kommunesektoren og om hvordan den demografiske utviklingen antas å påvirke kommunesektorens utgifter. Til 3. konsultasjonsmøte legges det fram et notat om utviklingen i kommunesektorens tjenesteproduksjon foregående år (i 2006 er dette forskjøvet til 4. konsultasjonsmøte).

Departementenes fagpanel for økonomiske konsekvensanalyser

Fagpanelet er et tilbud til departementene om støtte og rådgivning i arbeidet med analyser som belyser økonomiske konsekvenser ved gjennomføring av offentlige reformer, regelendringer mv.

Panelet er et faglig nettverk. Det består av personer i departementene som stiller sin kunnskap tilgjengelig for flere enn egen avdeling og eget departement. Målet er å gi faglig bistand som bedrer kvaliteten på departementenes beslutningsgrunnlag og kompetansen i departementene på området. I dag består Fagpanelet av fagfolk fra Nærings- og handelsdepartementet, Justis- og politidepartementet, Kommunal- og regionaldepartementet, Finansdepartementet og Fornyings- og administrasjonsdepartementet. Et eget sekretariat i Fornyings- og administrasjonsdepartementet besvarer henvendelser og legger opp arbeidet for Fagpanelet.

Fagpanelet kan brukes av departementene på flere måter:

- Veilede i planleggingen av konsekvensanalyser
- Gjennomføre konkrete analyser hvis det ikke er mulig eller hensiktsmessig å bruke annen intern eller ekstern kompetanse
- Bistå med å utforme bestillinger til eksterne konsulenter
- Kvalitetssikre analyser som er utført eller er under arbeid

Omfanget av bistanden som fagpanelet kan gi, vurderes fra sak til sak.

Departementene har bestilt veiledninger, vurderinger og analyser fra Fagpanelet siden mars 2005. Fagpanelet leverer utelukkende internt i departementsfellesskapet, og betjener ikke utvalg, etater og tilsyn, kommuner eller andre. Dersom et departement skulle velge å bruke leveranser fra Fagpanelet i annet eksternt arbeid, for eksempel i utvalg, så står vedkommende departement ansvarlig for all eksponering og bruk utenfor departementsfellesskapet.

Kostnadsberegningsutvalget

Ved kongelig resolusjon 6.5.1994 ble det nedsatt et uavhengig teknisk beregningsutvalg (Kostnadsberegningutvalget) med et todelt mandat. Utvalget skulle på oppdrag fra regjeringen foreta konkrete nytte- og kostnadsberegninger ved innføring av nye reformer, særlig når kommunesektoren er berørt, og ved overføring av oppgaver mellom forvaltningsnivåene. Utvalget foretok i løpet av 1994 og 1995 beregninger av kostnader knyttet til arbeidstidsavtalen for lærere, Reform 94 og Reform 97. I 1998 etterberegnet utvalget investeringskostnadene ved Reform 97. Ved kostnadsberegninger av reformer i kommunesektoren har både staten og kommunesektoren vært representert i utvalget.

Den andre delen av utvalgets mandat har vært å legge fram en utredning om og en praktisk veiledning i bruk av nytte-kostnadsanalyser. Utredningen ble avgitt som NOU 1997: 27, mens den praktiske veilederen er publisert som NOU 1998: 16.

Kostnadsberegningutvalget er ikke bedt om å foreta beregninger av kostnader ved reformer de senere årene. Som mulig årsak til at dette ikke har skjedd, vil arbeidsgruppen peke på at kostnadsberegninger av reformer har fått større oppmerksomhet på nye arenaer, bl.a. konsultasjonsordningen og departementenes

fagpanel for økonomiske konsekvensanalyser. Dette kan ha medført at behovet for å engasjere Kostnadsberegningsutvalget i konkrete saker har blitt mindre.

3. utfordringer med dagens ordning for kostnadsberegninger av reformer i kommunesektoren

Som vist i kapittel 2 er det fastsatt et relativt omfattende reglement for hvordan statlig initierte reformer i kommunesektoren skal utredes, herunder hvordan det skal arbeides med kostnadsberegninger. I systemet for kostnadsberegning av slike reformer er det imidlertid ikke etablert faste rutiner for å involvere kommunesektoren og KS i prosessene, ut over det som ligger av informasjon om økonomiske konsekvenser for kommunesektoren i høringsdokumenter. Hvilken praksis som følges varierer derfor svært fra reform til reform, og fra departement til departement. I noen reformer er involveringen av KS i kostnadsberegningsspørsmål en integrert del av utredningsprosessen, mens i andre saker involveres ikke KS eller kommunesektoren i det hele tatt.

Samarbeidet om reformer mellom staten og KS er i dag mer omfattende en tidligere, og det er mindre uenighet om tall og forutsetninger. Ikke minst har det bilaterale samarbeidet mellom fagdepartementene og KS blitt bedre, og det er grunn til å hevde at den allmenne oppmerksomheten om eventuelle konsekvenser for kommunene har blitt langt bedre i fagdepartementene. Konsultasjonsordningen har i vesentlig grad bidratt til at kontakten mellom departementene og KS er blitt tettere og samarbeidet bedre. Det kan imidlertid fortsatt forekomme uenighet mellom staten og KS om forutsetninger og konsekvenser av tiltak og reformer.

Problemer med mangelfull involvering av kommunesektoren og KS faller hovedsakelig i to kategorier. Den ene er knyttet til situasjoner hvor vesentlig informasjon ikke tas med i beslutningsgrunnlaget. Det kan føre til at reformer som ikke ville blitt gjennomført med et bedre beslutningsgrunnlag, gjennomføres, eller at innretningen på reformen ikke blir optimal.

Den andre er knyttet til at det beslutningsgrunnlaget staten framskaffer på egen hånd er tilstrekkelig. Det kan imidlertid være hensiktsmessig å sikre tilslutning til at beslutningsgrunnlaget er godt nok, slik at fraværet av involvering av KS ikke medfører svekket legitimitet og konflikter. Videre kan det oppleves at det er uklarheter i det beslutningsgrunnlaget staten legger til grunn. Dette kan også medføre unødvendige konflikter, og en involvering av kommunesektoren og KS kan bidra til å unngå dette.

Erfaringsmessig kan det oppstå misnøye i kommunesektoren med innføringen av nye statlige reformer. Dette kan skyldes ulike forhold:

1. Hvis kostnadsberegningene er mangelfulle, vil graden av kompensasjon kunne bli annerledes enn det regjeringen har planlagt ut i fra. Dette gjelder enten reformen er ment å være fullfinansiert eller ikke.
2. Også hvis kostnadsberegningene er riktige, vil misnøye kunne oppstå. Det kan skyldes at kommunesektoren overvurderer ambisjonsnivået for reformen og legger inn elementer som ikke var planlagt fra statens side. Kompensasjonen vil da kunne oppfattes som for lav for kommunene, selv om den er dekkende for det reformen fra statens side var ment å omfatte. Det er derfor viktig at staten er presis når det redegjøres for ambisjonsnivået for reformen og at kommunesektoren forholder seg til dette nivået.

3. Selv om en reform er både korrekt beregnet og korrekt kompensert for kommunesektoren samlet, vil den ofte ha omfordelingsvirkninger. Enkeltkommuner og -fylker kan dermed komme dårligere ut enn før reformen mens andre kommer bedre ut. Siden førstnevnte gruppen ofte vil gi uttrykk for misnøye, mens sistnevnte gruppe ikke vil uttrykke tilsvarende fornøydhet, kan inntrykket fort bli at den samlede kompensasjonen er for lav.
4. Dersom det oppfattes at reformene gjennomføres uten kommunesektorens samtykke, og derfor mangler legitimitet, kan misnøye oppstå uavhengig av spørsmål knyttet til kostnadsberegningene.
5. Dersom det innføres reformer med krav om kommunal egenandel, kan den nødvendige nedprioriteringen av andre tjenesteområder føre til misnøye.

Strengt tatt vil mer presise kostnadsberegninger bare kunne avhjelpe misnøye som er knyttet til mangelfulle beregninger (kategori nr. 1). Økt gjennomsiktighet i kostnadsberegningsprosessen vil imidlertid kunne dempe eventuell misnøye knyttet til kategoriene 2 og 3. De to siste kategoriene (4 og 5) omhandler uenighet om prioriteringene mellom staten og kommunesektoren. Slik uenighet kan oppstå uavhengig av om kommunesektoren pålegges en egenandel eller ikke, men motstanden vil ventelig være størst dersom dette er tilfelle. Mer presise kostnadsberegninger vil ikke kunne avhjelpe slike motsetninger.

Det vil alltid kunne komme kritikk mot kostnadsberegninger. En bedre involvering av kommunesektoren og KS vil imidlertid kunne bidra til å skille det som faktisk er kritikk mot kostnadsberegningene, fra det som egentlig er kritikk av prioriteringer, pålegg om egenandel eller andre spørsmål knyttet til finansieringen av reformen. Særlig vil dette være tilfelle når det kommer klart til uttrykk at KS stiller seg bak de kostnadsberegningene som staten legger til grunn.

Det er grunn til å tro at et bedre system for involvering av KS vil kunne forankre de statlige initierte reformene og handlingsplanene i kommunal sektor på en bedre måte enn i dag. Blant annet vil oppmerksomheten som i dag rettes mot diskusjoner om kostnadsberegninger, kunne overføres til diskusjoner om hvordan de aktuelle reformene kan gjennomføres for å få et best mulig resultat i den enkelte kommune. I tillegg vil kommunenes eierforhold til reformene kunne bedres.

4. Kostnadsberegninger av reformer i kommunesektoren i Sverige og Danmark

Beskrivelsen av kostnadsberegninger av reformer i kommunesektoren i Sverige og Danmark er basert på en rapport fra Asplan Viak (Asplan Viak, 2006). Rapporten er utarbeidet på oppdrag fra Kommunal- og regionaldepartementet. Det følgende er Asplan Viaks eget sammendrag av rapporten.

4.1 De danske kommuneavtaleordningene

Danmarks tradisjoner for avtaler mellom regjeringen og kommunenes interesseorganisasjoner om kommuneøkonomien strekker seg tilbake til 1970-tallet. De tre viktigste elementene i denne avtaleordningen er budsjettsamarbeidet, ”Det Utvidede Totalbalanseprinsippet” (DUT) og budsjettgarantien.

Budsjettsamarbeidet

Avtaler om budsjettet (”budsjettsamarbeidet”) og den samlede økonomiske situasjonen i kommuner og amt blir inngått årlig etter forhandlinger mellom staten Kommunernes Landsforening (KL), Amtrådsforeningen og kommunene Frederiksberg og København. Budsjettsamarbeidet har til formål å samordne den økonomiske utviklingen i kommunal sektor med regjeringens økonomiske politikk. Det forhandles om hvordan kommunenes og amtenes utgifter og skattenivå skal tilpasses regjeringens økonomiske opplegg i statsbudsjettet. Avtalen gir rammer for kommunens virksomhet på følgende hovedområder: drifts- og anleggsutgifter, skatteutskrivning og låneopptak. I tillegg reguleres rammetilskuddet og særtilskuddene i avtalen.

Avtalen er frivillig, og hver enkelt kommune og amt er ikke lovmessig forpliktet til å overholde avtalen. Den er også generell, dvs. at den gjelder for kommunene under ett. Det betyr at enkeltkommuner kan overskride den avtalte utgifts- og skatteutskrivingsrammen, dersom andre kommuner gjør det motsatte.

På embetsmannsnivå starter forhandlingene med møter i tekniske arbeidsgrupper i februar–mars. Her utarbeider de prognoser for neste års kommuneøkonomi og de regner seg fram til behovet for rammetilskuddet i det påfølgende året. Tidlig i mai møtes partene så på sjefsøkonominivå og blir enige om hvilke tema som skal inngå i de politiske forhandlingene. De politiske forhandlingene føres innenfor en periode på 3-4 uker i slutten av mai/begynnelsen av juni. Finansministeren og Indenriksministeren forbereder og følger opp forhandlingene. Det er lagt opp til tre politiske møter: Parallelt med de politiske forhandlingsmøtene blir det gjennomført møter på embetsmannsnivå, og med sektorministrene. I siste halvdel av juni legger Finansministeren avtalen fram for finansutvalget i Folketinget for godkjenning.

Det Utvidede Totalbalanseprinsippet

Det Utvidede Totalbalanseprinsippet (DUT) innebærer at kommunesektorens rammetilskudd skal justeres ved endringer i den statlige bindende reguleringen av kommunesektorens virksomhet. Det skal justeres både for regelendringer som gir merutgifter og mindre inntekter, og for regelendringer som gir besparelser eller merinntekter.

Et formål med DUT-ordningen er at den skal virke stabiliserende på kommuneøkonomien. Den skal sikre at kommunene ikke høyner skattenivået eller kjører med budsjettunderskudd for å få dekket utgiftsendringer. Samtidig skal ordningen gi statlig budsjettdisiplin, og den skal gi Finansdepartementet styringsmulighet overfor fagdepartementene. Departementet som foreslår en endring må finne dekning på eget budsjett for eventuelle ekstra kommunale utgifter til kommunene innenfor sitt eget budsjett.

Reguleringsområdet

Primært gjelder DUT for generelt formulerte forskrifter, det vil si lover, kunngjøringer, rundskriv eller tilsvarende forskrifter. Dvs. regler som er bindende for kommunenes virksomhet i den forstand at de krever tilpasninger av kommunenes virksomhet. Det gjelder også regler som ikke direkte pålegger kommuner og amter å handle på en bestemt måte. Implementering av EU-regelendringer i nasjonal lovgiving, er også omfattet av reguleringsområdet. I tillegg gjelder DUT for:

- Statlige initiativ som er utformet som henstillinger og veiledninger, men som innholdsmessig har en reell bindende karakter
- Enkeltavgjørelser, som i kraft av en vesentlig virkning på gjeldende presidents kan sidestilles med regler.
- Opphevelse av restriksjoner, som direkte påvirker kommunene mulighet til en mer økonomisk (effektiv) atferd, kan omfattes.
- Private lovforslag fremmet i Folketinget.
- Regler innført av andre statlige instanser, for eksempel tilsyn, direktorat, register mv.
- Endringer i satser for betaling av ytelser fra en offentlig myndighet til en annen, dersom denne avviker fra pris- og lønnsveksten.
- Endringer i proveny av inntektsskatt (i særskilte tilfeller).

Det er ikke det formelle grunnlaget for en regelendring, dvs. om det er en formell lov, kunngjørelse, veiledning e.l., men reguleringsendringens reelle innhold som er avgjørende for om den gir anledning til regulering/justering av statstilskuddet.

Prosess og framgangsmåte

1. Oppstart og innledning (oktober)

Arbeidet med statsbudsjettet ("finansloven") følger omtrent det samme forløpet som det norske. Forslaget til statsbudsjett legges fram for Folketinget i slutten av september, og innleder DUT-sesongen. I løpet av oktober avholdes første møte i det såkalte "Stedfortrederutvalget for regeringens kommunekontaktutvalg". Her møtes embetsmenn fra Finansministeriet, KL, Amtsrådsforeningen, og København og Fredriksberg kommune, for å gjennomgå et første utkast til årets "Lov- og cirkulæreprogram". Programmet gir en oversikt over hvilke av disse forslagene til loveendringer og saker som departementene vil føre til forhandlinger det påfølgende året. "Cirkulæreprogrammet" suppleres i det første møtet med ytterligere materiale, bl.a. basert på innspill fra de kommunale partene. Det er utelukkende saker som er avklart i regjeringen som føres til DUT-forhandlinger av departementene.

Stedfortrederutvalg vil nå møtes en gang i måneden fram til avslutningen av DUT-sesongen i juni det påfølgende året. I løpet av dette året, og underveis i prosessen kan begge parter spille inn nye saker til ”Lov- og circularprogrammet”.

2. Bilaterale forhandlinger - fagdepartementene og kommuneorganisasjonene (oktober– mai)

Etter det første møtet i Stedfortrederutvalget starter de bilaterale forhandlinger mellom fagdepartementer og kommuneorganisasjonene om sakene i ”Lov og circularprogrammet”. Det er fagdepartementenes ansvar å ta initiativ til forhandlinger med kommuneorganisasjonene. Utgangspunktet for forhandlingene er fagdepartementenes forslag til endring i lov, henstilling, rundskriv etc. med tilhørende vurdering av økonomiske konsekvenser for kommunene. Disse løpende forhandlingene mellom fagdepartementene og kommuneorganisasjonene foregår i perioden oktober-mai. Parallelt med de bilaterale forhandlingene gjennomføres de månedlige møtene i Stedforetrederutvalget, der det gjøres opp en samlet status for de bilaterale forhandlingene.

I begynnelsen av mars gjøres det opp foreløpig status for de bilaterale forhandlingene. Her fattes beslutninger om hvilke saker og reguleringsbeløp som skal inngå i vurderingsgrunnlaget for budsjettforhandlingene. I slutten av mai gjør partene så opp endelig status for forhandlingene. Dersom det ikke oppnås enighet mellom kommuneorganisasjonene og de enkelte departementer, overføres disse til såkalte trepartsforhandlinger.

3. Uenighet; trepartsforhandlinger og politiske forhandlinger (mai-juni)

I trepartsforhandlingene blir Finansdepartementet trukket inn som tredjepart. Forhandlingene føres i mai-juni. Hensikten med trepartsforhandlingene er å oppnå enighet om resterende saker.

Hvert år føres 15-20 saker til trepartsforhandlinger. Dersom det ikke oppnås enighet i trepartsforhandlingene, oversendes sakene til politisk forhandling mellom politisk ledelse i kommuneorganisasjonene og i Finansministeriet.

Når det er oppnådd enighet om de økonomiske konsekvensene av alle saker på ”Lov- og cirkulæreprogrammet”, inngår dette som en del av avtalen mellom partene som Finansministeren på vegne av regjeringen legger fram for Folketinget til godkjenning i slutten av juni.

I de tilfellene det ikke oppnås endelig enighet, eller man er usikker på om størrelsen av en besparelse eller merutgift er riktig beregnet, kan det inngås en skriftlig avtale mellom partene om å gjennomføre en etterregulering det påfølgende år. Forhandlingene om etterreguleringen avsluttes innen 1. mars det påfølgende året, bl.a. med tanke på fastsetting av det totale beløpet som er utgangspunktet for budsjettforhandlingene.

Budsjettgarantien

For enkelte særlig konjunkturfølsomme kommunale utgifter er det innført en såkalt budsjettgaranti. Dvs. at rammetilskuddet blir regulert når disse utgiftene stiger eller synker. Budsjettgarantien ble innført ved lov i 1991. Følgende fem felter er inkludert i ordningen med budsjettgaranti:

- Støtte til arbeidsledige (”Kontanthjelpen”)

- Sysselsettingstiltak
- Kortere videregående utdanningsløp ("Erhvervsgrunduddannelse")
- Førtdpensjon
- Integrasjon av flyktninger og innvandrere

Det er Indenrigs- og sundhedsministeriet som sammen med Finansministeriet koordinerer dette arbeidet. Grunnlaget for utrekningen av den foreløpige budsjettgarantien er statens skjønnsmessige vurderinger av de forventede kommunale mer- eller mindreutgifter. På bakgrunn av dette er det en arbeidsgruppe med representanter fra de viktigste "kommuneministeriene" og KL som gjør opp, og blir enige om beløpene som fastsettes i budsjettgarantien. Dette arbeidet skal ferdigstilles før sommeren, i tråd med tidsløpet for budsjettforhandlingene. Det inngår kommuneavtaleordningen, og grunnlaget for utregningene og justeringene er en del av avtaledokumentet mellom regjeringen og KL.

Sammenhengen mellom de ulike ordningene

Budsjettsamarbeidet, DUT-forhandlingene og budsjettgarantien er hver for seg egne prosesser. Samtidig utgjør de samlet det som er hovedelementene i det vi gjerne kaller kommuneforhandlingene, og må sees i en sammenheng. DUT-forhandlingene blir for eksempel ført ved siden av løpet for budsjettsamarbeidet om rammene for det kommende årets kommuneøkonomi. Men beløpene i DUT-forhandlingene skal også inngå som en del av grunnlaget for disse budsjettforhandlingene. Likeledes skal beløpene for de områdene som reguleres av budsjettgarantien inngå som en del av det samlede grunnlaget for budsjettforhandlingene, og må derfor tidsmessig tilpasses dette. Avtaledokumentet som Finansministeren legger fram i siste del av juni, inkluderer derfor både en samlet oversikt over alle DUT-saker som er ført, og resultatet av disse, samt beløpene i budsjettgarantien, og grunnlaget for disse.

Pågående utviklingsarbeid på området

Det skal etableres et forsøksprosjekt som skal teste en nyutviklet metode for å kunne vurdere hvilke konsekvenser statlig regulering har for kommunale administrative utgifter, og det kommunale handlingsrommet. Metoden har fått betegnelsen VAKKS, og skal testes ut på noen lover og regler. VAKKS-modellen skal forankres hos det nyetablerte Det Kommunale Evalueringsinstitutt (KREVI). Et av instituttets andre hovedoppgaver vil være følge opp, og måle hvorvidt kommunene overholder avtalene om skattenivå og budsjettbalanse. Dette som en del avtalen mellom partene, der man er enige om økt bruk av, og samarbeid om mål- og rammestyring.

4.2 Forholdene i Sverige

Budsjettprosessen i Sverige er mye lik den norske. Den svenske regjeringen legger frem sin "vårproposisjon" i midten av april, som ferdigbehandles av Riksdagen i juni. I september kommer regjeringen tilbake med et mer presist forslag i den såkalte budsjettproposisjonen (forslag til statsbudsjett). Før vår- og budsjettproposisjonene har regjeringen samtaler med den politiske ledelsen i SKL om de forslag som berører kommuner og landsting. Konsultasjonene har fremkommet ut fra politisk praksis. Det foreligger ingen formelle bestemmelser som forutsetter konsultasjoner mellom regjering og kommuneorganisasjonene.

Finansieringsprinsippet

I Sverige er det nå et forsterket fokus på det såkalte ”finansieringsprinsippet”, som opprinnelig ble innført i 1992. Prinsippet innebærer at kommunene ikke bør tillegges nye oppgaver om de ikke samtidig får mulighet til å finansiere de nye oppgavene på annen måte enn ved å høyne skattene. Om statsmaktene fatter beslutninger som gjør at den kommunale virksomheten kan drives billigere, bør staten på tilsvarende måte kunne redusere statstilskuddet.

En klargjøring av hva som ligger i finansieringsprinsippet er nedfelt i et dokument utarbeidet i felleskap av embetsmenn fra Finansministeriet og SKL. Her slås det fast at finansieringsprinsippet skal anvendes i følgende situasjoner:

- Når nye oppgaver gjøres obligatoriske for kommunesektoren.
- Når frivillige oppgaver gjøres obligatoriske for kommuner og landsting.
- Når det kommunale ansvaret for oppgaver, eller regler som styrer kommuners og landstings virksomhet fjernes.
- Når ambisjonsnivået for kommunale oppgaver og tjenester endres, dvs. reduseres eller økes.
- Ved regelendringer som påvirker kommunens muligheter til å ta avgifter eller påvirker kommunens muligheter til andre inntekter.

Det heter videre at: ”Det departement som ansvarar för sakfrågan skall, efter beredning inom Regeringskansliet, bereda förslaget med Svenska Kommunförbundet och/eller Landstingsförbundet. Fackdepartementet skall då redovisa förslaget samt de finansiella effekterna för kommuner och/eller landsting”.

Kostnadsberegninger

Det finnes ingen formelle ordninger eller prosedyrer for at fagdepartementene involverer SKL i arbeidet med å kostnadsberegne reformer. Vår informant i Finansdepartementet understreket likevel at departementene kunne søke hjelp og støtte fra SKL. Det kan eksempelvis gjøres slik at fagdepartementenes utgangspunkt og beregninger blir oversendt faglig ekspertise i SKL for kommentarer og kvalitetssikring. Hun mente at dersom det i slike tilfeller var et betydelig skille i fagdepartementenes og SKLs beregninger så ville de møtes for å gjennomgå saken og beregningene. Dette med tanke på å komme fram til en mest mulig omforent løsning.

Det eksisterer altså en viss praksis for å konsultere SKL direkte i kostnadsberegninger, men denne er av uformell og noe tilfeldig karakter.

5. Forslag til hvordan det kan oppnås et tettere samarbeid mellom departementene og KS om kostnadsberegninger av reformer

I dette kapitlet presenteres arbeidsgruppens forslag til ny modell for involvering av KS i kostnadsberegninger av reformer. I avsnitt 5.1 avgrenses begrepet reformer og i 5.2 gjennomgås noen forutsetninger for involvering av KS. Spørsmålet om hvilke(t) stadium i budsjettprosessen KS kan involveres på drøftes i avsnitt 5.3, mens arbeidsgruppens forslag til ny modell for tettere samarbeid om kostnadsberegninger mellom staten og KS presenteres i avsnitt 5.4.

5.1 Hva menes med *reformer*?

For å kunne ta stilling til i hvilke saker det vil være aktuelt med et tettere samarbeid mellom staten og KS om kostnadsberegninger, er det behov for å avklare hva som menes med reformer. Som et utgangspunkt kan man legge til grunn at man med reformer i denne sammenheng mener oppgaveendringer og regelendringer (lov- og forskriftsendringer) som pålegges kommunesektoren.⁶ Et eksempel på en regelendring er økt timetall i grunnskolen, som har blitt gjennomført i forbindelse med statsbudsjettet flere ganger de senere år. Et annet eksempel er regelendringer på barnehageområdet, eksempelvis krav til likeverdig behandling av offentlige og private barnehager og krav om lavere foreldrebetaling. Et eksempel på en oppgaveendring er overføringen av ansvaret for sykehusene fra fylkeskommunene til staten. Et annet eksempel kan være NAV-reformen som medfører forvaltningsmessige og organisatoriske endringer både for kommuner og statlige etater.

Kostnader/innsparinger som påløper som følge av beslutninger i den enkelte kommune/fylkeskommune, faller utenfor reformbegrepet.

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

Spørsmålet om involvering av KS må trolig være gjenstand for en konkret vurdering ved hver enkelt reform, og departementene kan med fordel konsultere Kommunal- og regionaldepartementet dersom det knytter seg usikkerhet til vurderingene. Hvorvidt KS skal involveres kan blant annet avhenge av følgende forhold:

- Reformens politiske betydning
- Reformens økonomiske størrelse
- Omfanget av administrative konsekvenser av reformen

⁶ Begrepet *reformer* brukes her i prinsippet likt som i Utredningsinstruksen, men er gitt en mer operasjonalisert form.

5.2 Forutsetninger og grunnlag for involvering av KS

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

Offentlighetslovens regler for deling av dokumenter som kan unntas offentlighet, setter også noen begrensninger. Blant annet for å sikre likebehandling mellom aktører, setter Offentlighetsloven grenser for muligheten til å gi innsyn til noen (eksempelvis KS) samtidig som dokumentet er unndratt offentlighet.

Et system for omforente kostnadsberegninger ved planlagte og igangsatte reformer i kommunesektoren er viktig for å kunne fremskaffe et riktigst mulig beslutningsgrunnlag for reformen, og med dette også å oppnå en best mulig samfunnsøkonomisk beslutning. Det er også viktig for å oppnå en best mulig forankring av reformen der gjennomføringen skal finne sted – i kommunene.

Eventuelle endringer som innføres, må samtidig ikke redusere regjeringens mulighet til å foreta helhetlige vurderinger og prioriteringer. Utfordringen er å finne gode modeller for å sikre en god involvering av KS, uten å gi innsyn i fortrolig budsjettarbeid og prioriteringsdiskusjoner.

De senere år har samarbeidet om reformer mellom staten og KS blitt mer omfattende, og det er mindre uenighet om tall og forutsetninger. Ikke minst har det bilaterale samarbeidet mellom fagdepartementene og KS blitt bedre, og det er grunn til å hevde at den allmenne oppmerksomheten om eventuelle konsekvenser for kommunene er langt bedre i fagdepartementene. Konsultasjonsordningen (som startet i 2000) har i vesentlig grad bidratt til at kontakten mellom staten og KS er blitt tettere og samarbeidet bedre. Det kan imidlertid fortsatt forekomme uenighet mellom staten og KS om forutsetninger og konsekvenser av tiltak og reformer. Slik uenighet er uheldig av flere grunner:

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

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

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

5.3 Når skal KS involveres?

Målet med et styrket samarbeid om kostnadsberegninger mellom KS og staten er mer presise anslag, en felles virkelighetsforståelse, mer effektiv gjennomføring og større forutsigbarhet for kommunesektoren. Et sentralt spørsmål er på hvilket stadium KS skal involveres i prosessen med å forberede reformer. Blant annet er det viktig å skille mellom reformer som i utgangspunktet er offentlig kjente, reformer som er avklart i regjeringen, men ikke er offentlig kjente og reformer som ikke er avklart i regjeringen.

Statens arbeid med kostnadsberegning av reformer som berører kommunesektoren vil på et stadium bli koblet til statsbudsjettprosessen. Statsforvaltningens budsjettbehandling baserer seg på budsjettfortrolighet, dvs. at dokumenter knyttet til budsjettbehandlingen er unntatt offentlighet. Dette skal sikre regjeringen mulighet til å arbeide med sitt forslag til statsbudsjett uten innsyn og uten uønsket påvirkning fra omverdenen. Det er viktig for å gi regjeringen anledning til å drøfte saker på et foreløpig stadium, uten at det skapes forventninger som reduserer handlefriheten. Det vil kunne være svært uheldig for staten dersom innholdet i regjeringens budsjettarbeid på et tidlig tidspunkt i budsjettprosessen blir offentlig kjent. Offentliggjøring av regjeringens interne budsjettarbeid kan også være uheldig dersom dette skjer etter framleggelsen av budsjettet. Likebehandling av ulike aktører er et annet viktig hensyn, selv om kommunesektoren har en spesiell stilling som utøver av statlig politikk og som selvstendig folkevalgt prioriteringsnivå.

Samarbeid om kostnadsberegninger i kjente saker

Mange reformer er kjent i god tid før statsbudsjettet for det aktuelle året legges fram. Det gjelder bl.a. saker der regjering og Storting har varslet eller vedtatt handlingsplaner eller nye satsninger (barnehagesatsning, psykiatri, m.m.), eller når reformer fases inn over flere år (dvs. flere budsjettvedtak i Stortinget). Andre eksempler på kjente saker er forskrifter eller lover som er sendt på høring. Dersom reformforslagene er offentlig kjente, er ikke hensynet til fortrolighet og likebehandling et hinder for å etablere et samarbeid om kostnadsberegninger. Dette er ofte situasjonen ved mange av de store og økonomisk viktige reformene.

KS kan også involveres i et samarbeid om kostnadsberegning av reformer etter at statsbudsjettet er lagt fram. Involvering av KS kan da blant annet bidra til økt gjennomsiktighet i kostnadsberegningene ved at KS kan få innsyn i grunnlagsmaterialet/datagrunnlaget. Dette kan bidra til å klargjøre eventuelle uenigheter mellom departementene og KS. Dersom samarbeidet med KS medfører at det avdekkes svakheter i kostnadsberegningene som ligger til grunn for bevilgningsforslag i statsbudsjettet, vil det kunne være en utfordring å rette disse opp i ettertid. Involvering av KS på dette tidspunktet vil derfor være av størst verdi i

forhold til reformer som skal gjennomføres i løpet av flere år, slik at en eventuell oppretting kan gjøres i kommende års budsjetter.

Samarbeid underveis i budsjettprosessen

En reform skal normalt konsekvensutredes i forkant av at departementet fremmer forslag om gjennomføring av reformen. Dersom arbeidet med reformen følger den ordinære budsjettprosessen, vil konsekvensutredningen være gjennomført innen regjeringens første regjeringskonferanse i mars. Kostnadsberegningene som legges fram i denne sammenheng (som en del av konsekvensutredningen), er av stor betydning. Disse kostnadsberegningene utgjør et viktig grunnlag for regjeringens beslutning om den videre behandlingen av reformen, selv om anslagene som legges til grunn for budsjetttrammene kan bli justert senere i budsjettprosessen.

Det er derfor viktig at kostnadsberegningene på et tidlig tidspunkt i budsjettprosessen er så gode som mulig, dvs. at beregningene er foretatt på grunnlag av tilstrekkelige og realistiske opplysninger. En tidlig involvering av KS vil kunne bidra til mer presise kostnadsanslag.

Samtidig kan en eventuell involvering kunne komme til å bryte med prinsippet om budsjettfortrolighet, hvis KS får innblikk i regjeringens diskusjoner på et tidspunkt hvor det ikke er tatt stilling til hvilke saker/reformer som skal prioriteres, omfanget av reformene m.v. Dette vil kunne skape forventninger til gjennomføring av reformer før de har vært gjenstand for en samlet behandling i regjeringen. Hvis involveringen avgrenses til kjente saker vil dette imidlertid ikke være problematisk, men involveringen må primært skje før regjeringens første budsjettkonferanse.

Samarbeid mellom departement og KS om kostnadsberegninger vil være arbeidskrevende. Ettersom en lang rekke tiltak vil bli diskutert tidlig i regjeringens budsjettdiskusjoner uten å bli prioritert i det endelige budsjettforslaget, vil tidlig involvering bety at det brukes betydelige ressurser på reformer som ikke blir gjennomført.

I enkelte tilfeller kan det være særlig stor usikkerhet knyttet til hvordan en reform vil komme til å påvirke utviklingen i kostnadsbærende faktorer, slik som etterspørselen etter tjenester. I slike tilfeller kan det være hensiktsmessig å avtale at partene kommer tilbake til saken etter at reformen er iverksatt, for en gjennomgang av status, for eksempel i forhold til etterspørsel, kostnader eller andre spørsmål med betydning for reformen. Slike avtaler kan imidlertid medføre en risiko for at det foretas valg i forbindelse med gjennomføringen av reformen som innebærer høyere kostnader, og dermed til en dyrere reform, enn staten i utgangspunktet la opp til. Slike avtaler bør derfor kun benyttes i svært spesielle tilfeller.

5.4 Modell for tettere samarbeid om kostnadsberegninger

Arbeidsgruppens mål har vært å utarbeide forslag som kan styrke beslutningsgrunnlaget uten at det legges bindinger på – eller gis innsyn i – regjeringens prioriteringsdiskusjoner i budsjettprosessen. I tråd med at utgangspunktet for arbeidet med kostnadsberegninger er å utvikle en mer forpliktende

konsultasjonsordning, foreslår arbeidsgruppen at utvikling og forbedring av rutiner for involvering av KS knyttes nært opp til den allerede etablerte konsultasjonsordningen.⁷

Arbeidsgruppen foreslår ingen endringer i den uformelle kontakten som i dag kan finne sted i forhold til involvering av KS i kostnadsberegninger. Det forelås imidlertid at det innføres et formelt fast system med faste rutiner for involvering av KS i kostnadsberegninger. Dette vil gjelde kjente saker. Systemet bygger på de administrative og politiske samarbeidsarenaene som allerede eksisterer gjennom konsultasjonsordningen, og kan oppsummeres slik:

- Staten melder inn de reformene hvor de ønsker samarbeid med KS til sekretariatet for konsultasjonsordningen
- Det fastsettes seks årlige tidspunkter for oppmelding av ønske om involvering av KS i kostnadsberegninger
- Tidspunktene for oppmelding fastsettes i god tid, og for ett helt år av gangen
- KS kan i tillegg melde inn egne ønsker om å bli involvert i kostnadsberegninger
- Det avtales prosesser for samarbeid mellom staten og KS
- Innspillene fra KS vil være åpne og ikke unntatt offentlighet
- Det rapporteres fra pågående samarbeid om kostnadsberegninger på konsultasjonsmøtene
- Gjennomført og pågående samarbeid om kostnadsberegninger synliggjøres i et eget kapittel/avsnitt i Fellesdokumentet

I det følgende utdypes den enkelte punktene i denne modellen:

Staten melder inn de reformene hvor de ønsker samarbeid med KS til sekretariatet for konsultasjonsordningen

Staten melder fortrinnsvis inn kjente saker som er varslet/omtalt i regjeringserklæringer, stortingsmeldinger, kommuneproposisjon, budsjettproposisjoner mv. Oppmeldingen av reformer skjer skriftlig, og det skal i så stor grad som mulig angis hva slags involvering av KS som ønskes, dvs. hva KS skal gjøre (innhenting av data fra kommuner/fylkeskommuner, kvalitetssikring mv.)

Det fastsettes seks årlige tidspunkter for oppmelding av ønske om involvering av KS i kostnadsberegninger

Det er viktig at det eksisterer en fast arena for diskusjon om og igangsetting av arbeid med kostnadsberegninger. Dette er særlig viktig i forhold til områder hvor det sjelden iverksettes reformer, og hvor det derfor kan knytte seg usikkerhet til rutinene for involvering av KS i dette arbeidet. En fast arena vil imidlertid også ha en funksjon i forhold til samordningen av kostnadsberegninger på ulike områder, og i forhold til erfaringsutveksling og lignende. Videre vil faste tidspunkter for oppmelding gjøre det lettere for KS å prioritere mellom de reformene departementene ønsker å involvere KS i, hvis dette er nødvendig ut i fra kapasitetshensyn.

Siden det er en målsetning at KS skal involveres på et tidlig tidspunkt, og det fra statens siden kan være aktuelt å starte opp kostnadsberegninger av reformer hele året,

⁷ For en beskrivelse av dagens konsultasjonsordning vises det til avsnitt 2.3.

bør tidspunktene for oppmelding være relativt hyppige. Det foreslås at det er felles oppmelding annenhver måned, altså seks ganger i året.

Det vil være naturlig å utnytte de eksisterende konsultasjonsmøtene som arena for oppmelding av reformer. Det foreslås at det første sekretariatsmøtet i forkant av hvert konsultasjonsmøte (som avholdes om lag 15-20 dager før selve konsultasjonsmøtet) utgjør fire av de seks tidspunktene. De øvrige to oppmeldingstidspunktene legges til juni og desember.

1. oppmelding: Sent i februar
2. oppmelding: Tidlig/midten av april
3. oppmelding: Midten av juni
4. oppmelding: Tidlig august
5. oppmelding: Tidlig/midten av oktober
6. oppmelding: Midten av desember

De faste oppmeldingstidspunktene må imidlertid ikke komme til hinder for at det raskt kan etableres samarbeid mellom staten og KS. De aktuelle reformene må likevel alltid meldes opp på de faste tidspunktene, slik at det foreligger en oversikt over aktuelle reformer til konsultasjonsmøtene. På de oppmeldingstidspunktene som ikke etterfølges av et konsultasjonsmøte (juni og desember) referatføres det hvilke reformer som ble meldt opp. Der oppmeldingstidspunktene etterfølges av et konsultasjonsmøte, innarbeides opplysninger om aktuelle reformer i materialet til konsultasjonsmøtene.

Tidspunktene for oppmelding fastsettes i god tid, og for et helt år av gangen

I dag fastsettes tidspunktene for sekretariatsmøtene (som avholdes i forkant av konsultasjonsmøtene) om lag 1 til 2 måneder i forkant. For å øke forutsigbarheten i kostnadsberegningsarbeidet bør tidspunktene for oppmelding være avtalt og offentliggjort senest i midten av desember året før. Dette forutsetter at tidspunktene både for konsultasjonsmøtene og sekretariatsmøtene må fastsettes tidligere enn i dag.

KS kan i tillegg melde inn egne ønsker om å bli involvert i kostnadsberegninger

Dersom KS ønsker å bli involvert i kostnadsberegninger som staten ikke har meldt opp, meldes det fra om dette på de faste oppmeldingstidspunktene. Anmodningen blir synliggjort i materialet til/fra konsultasjonsmøtene. Det vil være opp til staten å avgjøre hvorvidt og eventuelt på hvilken måte anmodningen skal følges opp.

Det avtales prosesser for samarbeid mellom staten og KS

Prosesser for involvering av KS avtales så langt som mulig, og en beskrivelse av avtalt prosess gjengis i materialet til konsultasjonsmøtene, eller i referatet fra oppmeldingsmøtene. En slik synliggjøring av prosessene vil bidra til gjennomsiktighet i prosessene. Samtidig kan departementer med liten erfaring i involvering av KS få økt innsyn i hva KS kan bidra med i forbindelse med kostnadsberegninger, og i hvordan det kan legges opp til gode prosesser.

Innspillene fra KS vil være åpne og ikke unntatt offentlighet

I tråd med Offentlighetslovens bestemmelser skal innspillene fra KS ikke være unntatt offentlighet⁸. Dette gjør systemet mer transparent og demokratisk, og gjør at det ikke kan stilles spørsmål ved KS' rolle som selvstendig interesseorganisasjon.

Det er imidlertid viktig at partene ikke utnytter sakene politisk mens samarbeidet pågår. For at samarbeidet skal bli godt må det være ro rundt kostnadsberegningsarbeidet.

Det rapporteres fra pågående samarbeid om kostnadsberegninger på konsultasjonsmøtene

Det bør vurderes om det i materialet til konsultasjonsmøtene skal tas inn en oversikt over alt pågående samarbeid om kostnadsberegninger. Dette kan bidra til å framheve/synliggjøre samarbeidet som pågår. En slik oversikt bør imidlertid som hovedregel være av orienterende art, slik at samarbeidet om kostnadsberegninger av enkeltreformene ikke gjøres til gjenstand for politisk diskusjon.

Det kan eventuelt også rapporteres om hvordan gjennomført samarbeid om kostnadsberegninger følges opp.

Gjennomført og pågående samarbeid om kostnadsberegninger synliggjøres i Fellesdokumentet

Fellesdokumentet er partenes felles framstilling av forslag til kommuneopplegg for kommende år slik det er beskrevet i St.prp. nr. 1, og utgis i etterkant av det 4. konsultasjonsmøtet (i oktober).

Gjennomført og pågående samarbeid om kostnadsberegninger omtales i Fellesdokumentet. Dersom KS er uenige i kostnadsberegningene knyttet til reformer som legges fram i St.prp. nr. 1, skal dette gå klart fram her. Spørsmålet om den videre håndteringen av uenigheten behandles i kapittel 6.

⁸ Det kan tenkes situasjoner hvor KS innspill – av for eksempel sikkerhetsmessige hensyn – må unntas offentlighet.

6. Forslag til alternative prosesser/måter for håndtering av uenighet om kostnadsberegninger

I dette kapitlet skisseres alternative prosesser/måter for håndtering av uenighet om kostnadsberegninger av statlig initierte reformer, herunder hvordan kostnadsberegninger kan vurderes av uavhengige instanser for å understøtte regjeringens budsjettarbeid.

Regjeringen må alltid legge til grunn de kostnadsberegningene den til enhver tid mener er korrekt. Det vil derfor være opp til regjeringen å avgjøre hvilke kostnadsberegninger som skal legges til grunn for de forslagene som legges fram for Stortinget. Når håndtering av uenighet om kostnadsberegninger drøftes her, er det ikke tale om å endre dette prinsippet, men å skissere ulike mulige prosesser for behandling av de merknader/innvendinger som kommer fra KS. Målsetningen må være å skape gode rutiner og ordninger som sikrer en forutsigbar og transparent behandling av saker der KS har merknader/innvendinger til de kostnadsberegninger staten har lagt til grunn. Dette kan bidra til å sikre best mulig kvalitet på kostnadsberegningene. I tillegg vil det gi beregningene økt legitimitet, noe som igjen kan øke oppslutningen rundt statlig initierte reformer i kommunesektoren.

Normalt vil det først være etter at regjeringen har lagt fram St.prp. nr. 1 at man kan ta stilling til den videre behandlingen av eventuelle merknader fra KS knyttet til kostnadsberegninger. Dersom den videre behandlingen av uenigheten fører til at staten velger å foreslå endringer i finansieringen av reformer, vil dette kunne skje i Revidert nasjonalbudsjett, i neste og/eller påfølgende års St.prp. nr. 1 eller i nysalderingen av budsjettet.

Det er mulig å se for seg en rekke ulike modeller for håndtering av den uenigheten om kostnadsberegninger som framkommer i Fellesdokumentet. Arbeidsgruppen har valgt å drøfte tre modeller/prinsipper for håndtering av slik uenighet:

- Vurdering av uavhengig instans (avsnitt 6.1.)
- Vurdering av et sakkyndig utvalg med representasjon fra partene (avsnitt 6.2)
- Videre prosess gjennom konsultasjonsordningen (avsnitt 6.3.)

Videre har arbeidsgruppen utredet en modell som åpner for en kombinasjon av disse modellene (avsnitt 6.4).

Proessen skissert i avsnitt 5.4 bør i de aller fleste tilfeller være tilstrekkelig til å rydde uenighet om de konkrete beregningene av veien. Dersom dette likevel ikke er tilfelle, vil det variere fra situasjon til situasjon hva som er den beste prosessen for håndtering av uenigheten. Det er derfor viktig at man ikke konstruerer en fast modell som skal benyttes på alle tilfeller av uenighet om kostnadsberegninger, men beholder en fleksibilitet i systemet som muliggjør en oppfølging som er tilpasset den konkrete situasjonen. Modellene som drøftes i avsnitt 6.1 og 6.2 må betraktes som *prinsipper* for håndtering av uenighet. Videre prosess gjennom konsultasjonsordningen som drøftes i avsnitt 6.3 er en beskrivelse av dagens konsultasjonsordning, og tilfører ikke noe nytt til behandlingen av uenighet om kostnadsberegninger. Den *konsultasjonsbaserte*

prosessen som skisseres i avsnittet 6.4 er derfor utformet med henblikk på hva som vurderes som mest hensiktsmessig i hvert tilfelle. En slik kombinasjonsmodell vil kunne hente opp det beste fra hver av de andre modellene, samtidig som prosessen blir mest mulig smidig og effektiv.

6.1 Uavhengig instans

En uavhengig instans kan være fast, dvs. at det er den samme instansen som kobles inn i alle saker, eller den kan utpekes fra gang til gang avhengig av behov for kompetanse på det aktuelle området. Det må imidlertid uansett være en forutsetning at instansen er sakkyndig, dvs. at den har høy kompetanse på kostnadsberegninger på det aktuelle området. Eksempler på uavhengige, sakkyndige instanser kan være universitetsmiljøer, forskningsinstitusjoner eller konsulentsselskaper med bred eller spesialisert kompetanse.

Argumentene for å koble inn en uavhengig, sakkyndig instans bygger på en antakelse om at både staten og KS kan ha tillit til at instansens arbeid med kostnadsberegninger gjennomføres uten hensyn til egeninteresse. Vurdering av kostnadsberegninger gjennom en uavhengig, sakkyndig instans reiser spørsmålet om hva som skal til for å initiere en slik prosess. Vi kan se for oss minst to alternativer:

- Det kreves enighet mellom staten og KS om å legge saken/kostnadsberegningen fram for en uavhengig instans
- KS gis initiativrett, dvs. rett til å bringe saken/kostnadsberegninger opp for vurdering

Det klart beste grunnlaget for involvering av en uavhengig instans vil være om staten og KS er enige om at en slik involvering skal skje. Dette vil være i tråd med intensjonen med konsultasjonsordningen, og vil også trolig øke sannsynligheten for at den uavhengige instansens vurdering av saken vil bli fulgt opp.

Siden en uavhengig instans først skal kobles inn i en vurdering av en reform i etterkant av at St.prp. nr. 1 lagt fram, vil det trolig være uproblematisk å gi instansen innsyn i grunnlagsmaterialet for de kostnadsberegningene som er gjennomført.

I mange tilfeller vil det være en utfordring å finne uavhengige instanser som har like god eller bedre kjennskap til det aktuelle fagfeltet og kommunesektoren, enn det departementene og KS selv representerer. Involvering av en uavhengig instans vil dessuten ofte være tids- og ressurskrevende, fordi instansen må sette seg inn i grunnlaget for de allerede gjennomførte kostnadsberegningene, og eventuelt også gjennomføre ny innhenting av grunnlagsdata.

Det kan for øvrig reises spørsmål ved om uavhengighet/nøytralitet normalt vil være viktig i forbindelse med kostnadsberegninger av reformer i kommunesektoren. Trolig vil involvering av KS utgjøre en bedre garanti for gode kostnadsberegninger, enn det involvering av en uavhengig/nøytral instans representerer.

Vissheten om at de kostnadsberegningene som gjennomføres, kan bli gjenstand for en grundig gjennomgang av en uavhengig instans kan virke skjerpene på statens arbeid. Vurdering av en uavhengig instans kan isolert sett bidra til å utydeliggjøre at det er statens og det ansvarlige fagdepartements selvstendige ansvar å utarbeide

kostnadsberegninger av høyest mulig kvalitet. Samtidig vil det fortsatt være fagdepartementets ansvar å avgjøre hvilket faktagrunnlag som skal legges til grunn for en reform. En uavhengig kostnadsvurdering legger ingen føringer på spørsmål knyttet til finansieringen av reformen; som tidligere påpekt er dette to ulike problemstillinger. Det er derfor viktig at det ikke skapes forventninger til at staten *med nødvendighet* vil justere kostnadsberegningen og/eller finansieringen av en reform på grunnlag av den uavhengige instansens vurdering. Det kan innvendes at involvering av en uavhengig instans, utenom konsultasjonsordningen, bryter med intensjonen med konsultasjonsordningen om at partene skal behandle eventuelle uenigheter eller uklarheter gjennom samarbeid.

Det må også understrekes at KS i dag står fritt til å involvere uavhengige, sakkyndige instanser i kostnadsberegningsarbeid.

6.2 Sakkyndig utvalg med representasjon fra partene

Mens legitimiteten til en uavhengig instans først og fremst er knyttet til fraværet av egeninteresser, vil et legitimiteten til et utvalg med representasjon fra partene være knyttet til at begge parter synspunkter vil komme fram i utvalgets vurderinger. Vurdering av kostnadsberegninger av et utvalg av denne typen er gjennomført tidligere. I avsnitt 2.4 ble arbeidet i *Kostnadsberegningssutvalget* gjennomgått. Utvalget ble nedsatt i 1994, og på oppdrag fra regjeringen foretok utvalget konkrete nytte- og kostnadsberegninger ved innføring av nye reformer. Utvalget var fast på den måten at det ble involvert i vurdering av flere reformer, men sammensetningen av utvalget varierte. Ved kostnadsberegninger av reformer i kommunesektoren var både staten og kommunesektoren representert i utvalget.

Et utvalg med representasjon fra partene vil normalt være sammensatt av personer som allerede har arbeidet med saken i staten, og representanter fra KS med kjennskap til fagområdet. Dermed vil utvalget ha den fordel at det har mer inngående kjennskap til den aktuelle reformen enn det en uavhengig sakkyndig instans vil ha. Det kan bety at det kan være vanskelig å komme til enighet om kostnadsberegningene i et utvalg av denne typen.

I tillegg til representanter fra staten og KS vil et slikt utvalg ha uavhengige representanter. Fordelen med en slik sammensetning er at den høye kompetansen staten og KS besitter beholdes, samtidig som nøytralitetselementet og eventuelt ny kompetanse bringes inn i arbeidet.

I likhet med uavhengige instanser kan partsammensatte utvalg i prinsippet være faste, eller de kan sammensettes *ad hoc*, ut fra behovet for kompetanse på det aktuelle området. En mellomting mellom fast utvalg og ad hoc-utvalg kan være at det utnevnes en fast leder for kostnadsberegningssutvalg, og at de øvrige uavhengige representantene, samt representantene fra staten og KS, oppnevnes ut fra hensynet til særskilt kompetanse på området.

Innvendingene mot modell 6.1 har relevans også for denne modellen, men i noe mindre grad: Det vil ofte være en utfordring å finne uavhengige eksperter som har like god eller bedre kjennskap til det aktuelle fagfeltet og kommunesektoren enn departementene og KS. Involvering av slike eksperter vil kunne være tids- og

ressurskrevende, og etablering og drift av en slik ordning vil sannsynligvis også være forholdsvis ressurskrevende. Derfor må de administrative konsekvensene av en slik ordning veies opp mot det som kan oppnås ved ordningen.

Igjen kan det stilles spørsmål om hvorvidt uavhengighet/nøytralitet normalt vil være viktig i denne forbindelse. Ekspertene kan dessuten framstå som en slags dommere, mens den egentlig intensjonen må være at de skal bidra til å framskaffe bedre informasjon slik at alle kan bli enige.

6.3 Videre prosess gjennom konsultasjonsordningen

Dersom man ikke lykkes i å oppnå enighet gjennom prosessen skissert i kapittel 5, kan det likevel være nyttig med muligheten til en ekstra runde, etter at saken har vært til politisk behandling i konsultasjonsmøte. En slik ny intern vurdering av staten og KS i fellesskap vil ta utgangspunkt i en videreføring av det samarbeidet som er etablert gjennom konsultasjonsordningen. En videre prosess mellom staten og KS kan innebære at man ser nærmere på kostnadsberegningene, eller andre elementer ved den aktuelle reformen. Hvis en slik prosess avtales, bør den konkretiseres i så stor grad som mulig, og det må fastsettes et tidspunkt for tilbakemelding gjennom konsultasjonsordningen. Eksempelvis kan det avtales at det skal innhentes ekstra datagrunnlag for å belyse ett eller flere særskilte elementer i en kostnadsberegning, og at det skal rapporteres til det 2. konsultasjonsmøtet påfølgende år.

Dersom kontakten fører til at staten endrer sine kostnadsberegninger, kan det eventuelt følges opp med justeringer av beregningene og finansieringen av reformen i Revidert nasjonalbudsjett, i nysalderingen av budsjettet og/eller påfølgende års St.prp. nr. 1.

Staten kan også velge å ta uenigheten med KS til etterretning, og opprettholde kostnadsberegningen som er lagt fram i St.prp. nr. 1. Dette må også synliggjøres i Fellesdokumentet. At en uenighet med KS om kostnadsberegninger blir stående og synliggjort vil ofte være en politisk belastning for regjeringen. Konsultasjoner med KS utgjør en villet, politisk forpliktelse for regjeringen, og staten *ønsker* i utgangspunktet å komme til enighet med KS.

En fordel med videre intern kontakt, er at den underbygger konsultasjonsordningens rolle som den faste og primære arenaen for kontakt og samarbeid mellom partene. Det må også understrekes at denne formen for håndtering av uenighet trolig vil være tilstrekkelig for flertallet av de reformene der enighet ikke kan oppnås gjennom prosessen skissert i kapittel 5.

6.4 Konsultasjonsbasert prosess

Modellen tar utgangspunkt i videre prosess gjennom konsultasjonsordningen, jf. presentasjonen av denne i avsnitt 6.3. Dette impliserer at oppfølgingen av uenigheten både startes opp og avsluttes gjennom konsultasjonsordningen, og at det rapporteres gjennom konsultasjonsordningen dersom oppfølgingen går over en lengre tidsperiode.

I en konsultasjonsbasert prosess åpnes det imidlertid også for at kontakten gjennom konsultasjonsordningen kan suppleres med vurdering av et sakkyndig utvalg med

representasjon fra partene, jf. presentasjonen av denne modellen i avsnitt 6.2. Dersom det skulle vurderes som nyttig kan man eventuelt også tenke seg å bruke en utredning fra en uavhengig instans, jf. avsnitt 6.1. En forutsetning for slik supplering er at partene er enige om at dette skal gjennomføres, og hvilken form suppleringen skal ha.

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

Det må understrekes at formålet med en slik supplering ikke er å erstatte den kontakten og den prosessen som finner sted i forbindelse med konsultasjonsmøtene, men at suppleringen finner sted fordi det vurderes som egnede arbeidsformer for å understøtte den ordinære konsultasjonsprosessen.

Dersom det er enighet om å supplere den ordinære konsultasjonsprosessen må dette konkretiseres. Dersom det eksempelvis er tale om å nedsette et utvalg med representasjon fra partene (jf. avsnitt 6.2), må rammene for utvalgets arbeid fastsettes:

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

Tilsvarende må rammene for en eventuell involvering av en uavhengig instans konkretiseres. Man bør tilstrebe at rammene fastsettes på det 4. konsultasjonsmøtet. Dersom noen elementer ikke kan avtales her, bør det settes tidsfrister for når rammene skal være avklart.

Når suppleringen er gjennomført må resultatene av prosessen føres tilbake til konsultasjonsarenaen. Dette kan normalt skje ved at det tas inn en kortfattet omtale av resultatet i materialet til førstkommende konsultasjonsmøte, og at partene på selve konsultasjonsmøtet drøfter den videre oppfølgingen av saken. Statens beslutning i saken, dvs. om det skal gjøres endringer i kostnadsberegningene eller ikke, må framgå klart av referatet/materialet fra konsultasjonsmøtet. En slik utkvittering er viktig for å få avsluttet prosessen, slik at spørsmålet ikke forblir et tema på konsultasjonsmøtene over langt tid, og således en politisk og administrativ belastning for begge parter.

Konklusjon

Arbeidsgruppen tilrår at partene i konsultasjonsordningen fra og med konsultasjonsåret 2007 iverksetter denne formen for håndtering av uenighet om kostnadsberegninger.

7. Redegjørelse for hvilke tiltak som kan iverksettes slik at de får virkning fra og med arbeidet med statsbudsjettet for 2008

Tettere samarbeid om kostnadsberegninger

Modellen for tettere samarbeid om kostnadsberegninger som er presentert i avsnitt 5.4 kan iverksettes fra og med konsultasjonsåret 2007. Dette fordrer:

- At tidspunktene for oppmeldingspunktene, sekretariatsmøtene og konsultasjonsmøtene i 2007 fastsettes i midten av desember 2006
- At det informeres og veiledes om modellen i departementene og KS

Et tettere samarbeid om kostnadsberegninger vil generelt kreve økt administrativ oppfølging fra de ansvarlige fagdepartementene og KS knyttet til oppfølging av de enkelte reformene. De nye oppmeldingstidspunktene vil kreve økt administrativ oppfølging, særlig fra Kommunal- og regionaldepartementet og KS.

Håndtering av uenighet

Modellen for håndtering av uenighet som er presentert i avsnitt 6.4 kan også iverksettes fra og med konsultasjonsåret 2007. Dette fordrer:

- At det informeres og veiledes om modellen i departementene og KS
- At det tas høyde for at det kan påløpe kostnader knyttet til et sakkyndig utvalg, eller eventuelt en uavhengig instans

Eventuelle kostnader knyttet til håndtering av uenighet vil knytte seg til administrativt merarbeid i statsforvaltningen og KS, honorarer til eventuelle eksterne deltakere i sakkyndige utvalg eller uavhengige instanser. Det legges til grunn at disse kostnadene vil måtte dekkes av staten og/eller KS.

8. Behovet for ytterligere utredningsarbeid

Dersom modellen for tettere samarbeid om kostnadsberegninger og modellen for håndtering av uenighet iverksettes, bør disse evalueres. Evalueringen kan skje i samarbeid mellom staten og KS, eller den kan skje i regi av en ekstern instans. Et konkret opplegg for evaluering bør avtales gjennom konsultasjonsordningen.

Partene i konsultasjonsordningen bør følge utviklingen av konsultasjonsordningene i Danmark og Sverige nøye. Kartleggingen av disse ordningene som er gjennomført i forbindelse med denne rapporten, supplert med tidligere beskrivelser, anses imidlertid på det nåværende tidspunkt som tilstrekkelige dokumentasjon av forholdene i våre naboland.

Vedlegg a) Litteratur og referanser

Kostnadsberegning av reformer i kommunesektoren i Danmark og Sverige, rapport fra Asplan Analyse, juli 2006.

http://odin.dep.no/filarkiv/290414/Rapport_kostnadsberegning_Sverige_Danmark_Asplan050706.pdf

Forventninger og ressurser – et evig dilemma? Rapport fra ECON 2002 (69/02), utarbeidet for Kommunenes Sentralforbund.

Instruks om utredning av konsekvenser, foreleggelse og høring ved arbeidet med offentlige utredninger, forskrifter, proposisjoner og meldinger til Stortinget (Utredningsinstruksen), fastsatt ved kongelig resolusjon 18. februar 2000 og revidert ved kongeligresolusjon 24. juni 2005.

<http://odin.dep.no/fad/norsk/dok/regelverk/reglement/002001-220008/dok-bn.html>

http://odin.dep.no/fad/norsk/dok/andre_dok/veiledninger/050041-120002/dok-bn.html

Hovudbudsjettskriv for 2007 – Retningslinjer for arbeidet med statsbudsjettforslaget for budsjettåret 2007, rundskriv fra Finansdepartementet av 7. april 2006.

<http://odin.dep.no/filarkiv/278193/06-1962.pdf>

Veileder i statlig budsjettarbeid, fastsatt av Finansdepartementet mars 2006.

http://odin.dep.no/fin/norsk/dok/statsbudsjett/om_budsjettene/veiledning_budsjettarbeid/006021-990474/dok-bn.html

Veileder om reformer i kommunalforvaltningen (H-2101), fastsatt av Kommunal- og regionaldepartementet juni 1998.

http://odin.dep.no/krd/norsk/dok/andre_dok/veiledninger/016051-120002/dok-bn.html

Retningslinjer – Om r-konferanser - Forberedelse av saker til regjeringskonferanse, fastsatt av Statsministerens kontor september 1998.

<http://odin.dep.no/smk/norsk/dok/retningslinjer/001001-120005/dok-bn.html>

Videreutvikling av konsultasjonsordningen - Forenkling og forbedring av organiseringen av konsultasjonsordningen, rapport fra arbeidsgruppe desember 2003.

http://odin.dep.no/filarkiv/235910/Rapport_fra_arbeidsgruppe.pdf