

# **Videreutvikling av konsultasjonsordningen**

Forenkling og forbedring av organiseringen av

konsultasjonsordningen

Rapport fra arbeidsgruppe

(desember 2003)

1	Innledning og oppsummering av arbeidsgruppens forslag til tiltak	3
1.1	Mandat	3
1.2	Arbeidsgruppens medlemmer	4
1.3	Oppsummering av arbeidsgruppens forslag til tiltak	4
1.3.1	Prioritering og sortering av saker .....	5
1.3.2	Administrativ håndtering.....	5
1.3.3	Ny organisering av konsultasjonsordningen .....	6
2	Dagens organisering av konsultasjonsordningen	9
2.1	Årskalender for konsultasjonsordningen	9
2.1.1.	Første konsultasjonsmøte .....	10
2.1.2	Andre konsultasjonsmøte .....	10
2.1.3	Tredje konsultasjonsmøte.....	11
2.1.4	Fjerde konsultasjonsmøte.....	11
2.2	Grunnlagsmateriale for konsultasjonsordningen	11
2.2.1	Rammer og forutsetninger for kommuneopplegget .....	11
2.2.2.	Rapportering og måloppnåelse.....	11
2.2.3	Kommunesektorens oppgaver og tjenesteproduksjon.....	12
2.3.	Vurdering av grunnlagsmaterialet for ordningen	12
2.3.1	Rammer og forutsetninger for kommuneopplegget .....	12
2.3.2	Rapportering, resultatvurdering og måloppnåelse .....	12
2.3.3	Kommunesektorens oppgaver og tjenesteproduksjon.....	13
2.4	Bilaterale samarbeidsavtaler	14
3	Bedre mulighet for politisk drøfting, administrativ håndtering og forenkling	15
3.1	Forslag til tiltak knyttet til materialet og den administrative håndteringen	15
3.1.1	Prioritering og sortering av saker .....	15
3.1.2	Administrativ håndtering.....	16
3.2	Forslag til ny organisering av konsultasjonsordningen	17
3.2.1	Fokuserte temaer og redusert politisk deltakelse .....	17
3.2.2	Arbeidsgruppens vurdering av forslag til ny organisering av konsultasjonsordningen.....	20

# **1 Innledning og oppsummering av arbeidsgruppens forslag til tiltak**

Fra og med arbeidet med statsbudsjettet for 2001 har det vært praktisert en ordning for konsultasjoner mellom staten og kommunesektoren om det kommunaløkonomiske opplegget. Staten er representert ved statsrådene for de mest kommunerelaterte departementene, og kommunesektoren er representert ved politisk ledelse i Kommunenes Sentralforbund (KS). Konsultasjonsmøtene ledes av kommunal- og regionalministeren, som har det administrative ansvaret for ordningen.

På det 3. konsultasjonsmøtet, den 15. august 2003, ble partene enige om å nedsette en arbeidsgruppe på administrativt nivå, for å vurdere muligheten for å forbedre og forenkle organiseringen av konsultasjonsordningen. Arbeidsgruppen skulle blant annet vurdere antall møter, innhold, møteform og deltakelse, samt foreslå tiltak som gir bedre mulighet for politisk drøfting.

Arbeidsgruppen bygger sine vurderinger på rapporten ”Konsultasjoner med kommunesektoren 17. januar 2000” og sekretariatets erfaringer med ordningen, samt erfaringer i det enkelte departement og i KS.

Arbeidsgruppens rapport er organisert på følgende måte: I kapittel 1 presenteres arbeidsgruppens mandat og medlemmer. I tillegg gis det en oppsummering av arbeidsgruppens forslag til tiltak. I Kapittel 2 gis det en oversikt over dagens organisering av konsultasjonsordningen, herunder årskalenderen og grunnlagsmateriale for ordningen. Videre presenteres arbeidsgruppens vurdering av grunnlagsmaterialet og det gis en omtale av temaet bilaterale samarbeidsavtaler. I kapittel 3 presenteres arbeidsgruppens forslag til tiltak knyttet til materialet og den administrative håndteringen av dette. I tillegg foreslås det endringer knyttet til selve konsultasjonsmøtene.

## **1.1 Mandat**

Arbeidsgruppen skal vurdere dagens organisering av konsultasjonsordningen, samt foreslå endringer som kan legge forholdene bedre til rette for en videre utvikling av konsultasjonsordningen. Hovedmålet er en enklere ordning som hhv. fremmer felles forståelse om sektorens oppgaver innenfor de fastsatte inntektsrammene, reduserer detaljstyring og fremmer effektiv ressursbruk. Arbeidsgruppen skal videre vurdere hvordan det bilaterale arbeidet i forbindelse med avtaler på enkeltområder kan bringes inn i konsultasjonsordningen på en hensiktsmessig måte.

Mer konkret skal arbeidsgruppen:

- Vurdere endringer i organiseringen av ordningen, med tanke på å bedre mulighetene for politisk drøfting.
- Vurdere tiltak som kan legge til rette for at flere av de ikke-prinsipielle temaene kan håndteres administrativt.

- Vurdere forenklinger i organiseringen av ordningen, blant annet med tanke på å redusere byråkratiet knyttet til ordningen.
- Vurdere tiltak som kan bidra til at det bilaterale arbeidet i forbindelse med avtaler på enkeltområder og konsultasjonsordningen bedre kan ses i sammenheng.

Arbeidsgruppen skal vurdere mulige tiltak knyttet til diskusjons- og beslutningsgrunnlaget (materialet) til møtet, samt tiltak knyttet til selve arenaen for diskusjon.

Arbeidsgruppen skal presentere sine vurderinger og forslag til endringer innen 24. november 2003, med sikte på at eventuelle endringer skal kunne implementeres fra og med konsultasjonsåret 2004.

## **1.2 Arbeidsgruppens medlemmer**

Arbeidsgruppen har hatt følgende medlemmer:  
 Mari Jacobsen, Kommunal- og regionaldepartementet, leder  
 Inga Gjerdalen, Kommunal- og regionaldepartementet  
 Fredrik Rivenes, Kommunal- og regionaldepartementet  
 Håkon Mundal, Finansdepartementet  
 Kirsten Gjerdal Eknes, Barne- og familiedepartementet  
 Grethe Karila, Sosialdepartementet  
 Mariann Hjelle, Utdannings- og forskningsdepartementet  
 Trond Hjelmervik Hansen, Kommunenes Sentralforbund  
 Anne Marie Borgersen, Kommunenes Sentralforbund  
 Pål S. Hernæs, Oslo kommune

## **1.3 Oppsummering av arbeidsgruppens forslag til tiltak**

Viktige forutsetninger for politiske drøftinger gjennom konsultasjonsordningen er at politikerne har et hensiktsmessig diskusjons- og beslutningsgrunnlag og at arenaen for drøfting støtter opp under dette. Materialet og dagsorden til møtene må ha et klart fokus på de sakene som politikerne ønsker å bruke tiden i møtene på. Temaene til hvert møte bør derfor være konsentrert om politiske hovedlinjer. Dersom partene finner det formålstjenlig, kan dette også være temaer som ikke er begrenset til kommuneopplegget i statsbudsjettet. I dag er møtene preget av mange orienteringssaker og saker som i liten grad er administrativt bearbeidet.

Partene har i konsulasjonssammenheng lagt vekt på at det er viktig at ordningen legger til rette for å se forhold knyttet til kommunesektorens oppgaver og rammer i sammenheng. For å beholde helheten er det derfor behov for å bringe det bilaterale arbeidet i forbindelse med avtaler på enkeltområder inn i konsultasjonsordningen på en hensiktsmessig måte. Det bør videre tilstrebes en prosess som gjør det mulig for KS å forankre avtalene hos medlemmene før de inngås.

Arbeidsgruppen vil understreke at dersom man skal lykkes i å utvikle en fruktbar konsultasjonsprosess hvor møtene er konsentrert om politiske hovedlinjer, må det gjøres et betydelig forarbeid, også bilateralt, hvor man så langt det er mulig avklarer tallgrunnlag, kostnadsberegninger m.v. Arbeidsgruppen er av den oppfatning at fagdepartementene

gjennom konsultasjonsordningen bør ha en praksis som sikrer at de bilaterale forberedelsene skjer på en systematisk og hensiktsmessig måte.

Arbeidsgruppen foreslår en rekke tiltak og endringer, både når det gjelder materialet og den administrative håndteringen knyttet til utarbeidingen av dette, samt innhold og form på selve konsultasjonsmøtene. Tiltakene skal legges til rette både for forbedring og forenkling av konsultasjonsordningen.

### *1.3.1 Prioritering og sortering av saker*

Arbeidsgruppen mener det er behov for et bedre system for å prioritere og sortere saker som spilles inn i konsultasjonsordningen. Arbeidsgruppen foreslår at slike saker bør deles i følgende hovedgrupper:

- **Saker som skal omtales i hoveddokumentet.**

Følgende momenter bør ligge til grunn for en vurdering av disse sakene:

- Saker som politikerne selv ønsker å ta opp i konsultasjonssammenheng.
- Saker som er av en viss størrelse og betydning for kommuneopplegget.
- Det er en viss grad av langsiktighet knyttet til saken.
- Det er uavklarte spørsmål knyttet til saken.

- **Saker som skal omtales i en egen orienteringsdel.**

Dette skal være saker som er viktige for å sikre en helhetlig framstilling av situasjonen i kommunesektoren, men hvor det ikke er behov for politisk avklaring eller diskusjon. Dette kan for eksempel være saker som det er oppnådd administrativ enighet om eller som er i arbeid på administrativt nivå, eller som håndteres bilateralt.

- **Oppfølgingssaker.**

Oversikt over saker som partene er enige om å følge opp på et senere tidspunkt, foreslås håndtert av sekretariatet. Blant annet tas uenighetssaker, som tidligere er tatt opp i konsultasjonssammenheng og hvor det ikke er noe nytt i saken, inn i en slik oversikt.

### *1.3.2 Administrativ håndtering*

En forutsetning for at en skal lykkes med å sortere saker slik som skissert ovenfor er at aktuelle saker til konsultasjonsordningen spilles inn på et tidligst mulig tidspunkt på administrativt nivå, slik at det blir tid til å foreta en grundig vurdering av hver sak. Arbeidsgruppen foreslår følgende rutiner for det administrative arbeidet:

- Fagdepartementene bør på et tidlig tidspunkt aktivt gjennomgå hvilke saker som er under arbeid. KS må på sin side spille inn saker til fagdepartementene, på et tidligst mulig tidspunkt. Fagdepartementene har i dag bilateralt samarbeid med KS på forskjellige måter og i forskjellige faser av arbeidet med saker som berører kommunesektoren. Det vil derfor kunne variere i hvilken grad det har vært bilateral kontakt mellom partene før saker spilles inn til det første sekretariatsmøtet.

- Første sortering av saker (hvorvidt de eventuelt skal inn i hoveddokumentet, orienteringsdelen eller oppfølgingslisten) gjøres av fagdepartementene.
- Sakene spilles så inn til sekretariatet (KRD), som på grunnlag av dette utarbeider en oversikt over innspillene på alle departementenes områder. Innspillene fra departementene og KS følger en fastsatt mal, som utarbeides av KRD.
- Arbeidsgruppen foreslår at det avholdes et sekretariatsmøte i første halvdel av januar, hvor årsplanen og framdriftsplanen for 1. møte, inkludert en foreløpig oversikt over aktuelle saker for konsultasjonsåret, er tema. Det bør i den forbindelse gjøres en foreløpig vurdering av hvilke oppfølgingssaker som det er aktuelt å la inngå i en videre administrativ prosess, med tanke på omtale i løpet av konsultasjonsåret. Den foreløpige oversikten vil danne grunnlaget for den videre bilaterale kontakten mellom fagdepartementene og KS. I forbindelse med at det utarbeides en foreløpig oversikt over aktuelle saker bør partene også legge vekt på hvilke saker politikerne selv ønsker å ta opp i konsultasjonssammenheng. Dersom politikerne ønsker det, kan et formøte på politisk nivå mellom staten og KS eventuelt vurderes.
- Sekretariatet foretar den endelige vurderingen og sorteringen av sakene basert på en samlet oversikt over alle saker som er spilt inn til konsultasjonsmøtet, og med utgangspunkt i temaet for det enkelte møtet.

### 1.3.3 Ny organisering av konsultasjonsordningen

Ordningen baseres fortsatt på fire konsultasjonsmøter etter mønster av dagens årskalender for konsultasjonsordningen. Innenfor denne rammen gjøres det imidlertid enkelte justeringer når det gjelder tema og den politiske deltakelsen på møtene. Målet er at hvert møte i større grad enn i dag vil bli rettet inn mot *ett* hovedtema, og at forholdene således legges til rette for mer fokuserte drøftinger.

- **1. møte**

Tema:

Møtet har hovedfokus på *rammene* for det kommunaløkonomiske opplegget, og fokuserer i mindre grad på enkeltsaker. Enkeltsaker (jf. avsnitt 2.1.1 punktene 3-5, 8) håndteres administrativt på dette tidspunktet i konsultasjonsprosessen (jf. avsnitt 3.1.2).

Deltakelse:

Ettersom den politiske diskusjonen er knyttet opp mot rammene for kommuneopplegget, deltar kun KRD, FIN, og KS på møtet. I forbindelse med de administrative forberedelsene til det første møtet møter alle sekretariatsmedlemmene på vanlig måte.

- **2. møte**

Tema:

Hovedfokus på det andre møtet er reformer og utbygging av tjenestetilbudet (kommunesektorens oppgaver og tjenesteproduksjon) knyttet til framleggingen av kommuneproposisjonen. Den administrative prosessen (både bilateralt og på sekretariatsnivå) som har pågått siden starten på konsultasjonsåret, bidrar til å legge grunnlaget for en god politisk diskusjon.

Når det gjelder kommunesektorens økonomiske situasjonen og konsekvenser av demografiutviklingen, er det som regel lite nytt av informasjon på dette tidspunktet i forhold til det som presenteres på det første møtet. I den grad det foreligger ny informasjon (for eksempel i TBUs april-rapport), tas dette inn i møtet.

#### Deltakelse:

KRD, FIN, KS og fagdepartementene (med utgangspunkt i de departementene som har saker på den politiske dagsorden). Med hensyn til den politiske deltakelsen, vil arbeidsgruppen understreke at SOS, BFD og UFD er særlige viktige kommunerelaterte departementer. Det åpnes for at departementer med kommunerelaterte ansvarsområder kan være til stede på det andre (samt tredje og fjerde) konsultasjonsmøtet, selv om de ikke skulle ha saker på den politiske dagsorden.

- **3. møte**

#### Tema:

Hovedtemaet på det tredje møtet er måloppnåelse foregående år basert på KOSTRA-data, med vekt på resultatrapportering av nøkkeltall for tjenesteutvikling (jf. omtalen i kommuneproposisjonen), sammenstilte analyser (jf. ALLFORSK/SNF-prosjektet) og eventuelle nøkkeltall fra effektiviseringsnettverkene (jf. avsnitt 2.3.2). I tilknytning til temaet resultatrapportering vil det være naturlig også å ta inn temaet bilaterale samarbeidsavtaler på det tredje konsultasjonsmøtet. Både oppfølging av eksisterende avtaler og muligheten for nye avtaler på enkeltområder bør tas opp på den politiske dagsorden på dette tidspunktet i konsultasjonsprosessen. Arbeidsgruppen viser til at inngåelse av avtaler på enkeltområder hovedsakelig vil være basert på bilateralt samarbeid mellom fagdepartement og KS, og ikke nødvendigvis knyttet til årskalenderen for konsultasjonsordningen. Omtale av bilaterale samarbeidsavtaler kan derfor tas opp på andre konsultasjonsmøter der dette vurderes som hensiktsmessig.

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. Disse temaene bør derfor i utgangspunktet håndteres administrativt på dette tidspunktet i konsultasjonsåret. I den grad det har skjedd en utvikling i enkeltsaker, bør det foretas en vurdering av om saken skal tas opp på møtet i tråd med omtalen under avsnitt 3.1.1.

#### Deltakelse:

Da temaet måloppnåelse foregående år basert på KOSTRA-data omfatter flere av fagdepartementene, deltar KRD, FIN, KS og fagdepartementene (med utgangspunkt i de departementene som har saker på den politiske dagsorden).

- **4. møte**

Tema:

Fellesdokumentet (som i dag). Det siste konsultasjonsmøtet er viktig for å oppsummere og klargjøre innholdet i regjeringens budsjettforslag og for å utarbeide Fellesdokumentet fra KS og staten.

Deltakelse:

KRD, FIN, KS og fagdepartementene (med utgangspunkt i de departementene som har saker på den politiske dagsorden).

Det vil være en utfordring for partene å gjennomføre tiltakene på en måte som fører til både forbedring og forenkling av organiseringen av konsultasjonsordningen. Videreutvikling av konsultasjonsordningen bør være en kontinuerlig prosess, og arbeidsgruppen mener på denne bakgrunn at det er hensiktsmessig å foreta en evaluering av tiltakene etter konsultasjonsåret 2004.



## 2 Dagens organisering av konsultasjonsordningen

Formålet med konsultasjonsordningen er å bidra til å nå følgende mål (jf. rapport fra arbeidsgruppe om konsultasjoner med kommunesektoren, januar 2000):

1. Felles forståelse mellom staten og kommunesektoren om omfanget på det tjenestetilbudet som kan realiseres innenfor den fastlagte inntektsrammen. Dette kan blant annet bidra til å lette den finanspolitiske styringen av kommunesektoren.
2. Økt lokal frihet i oppgaveløsningen. Dette kan gi mer effektiv ressursbruk og styrke lokaldemokratiet.
3. Redusert statlig styring gjennom regelverk og øremerking.
4. Mer stabile og forutsigbare rammebetingelser for kommunesektoren.
5. Bedre informasjonsgrunnlag for regjeringens og Stortingets utforming av den nasjonale styringen av kommunesektoren.
6. Gjennomsiktighet ved at metodikk og kalkulasjoner er forståelige, konsistente og etterprøvbare.

Dagens konsultasjonsordning er ikke formelt forpliktende for partene. Statsrådene møter ikke med noe mandat fra regjeringen eller Stortinget, og KS har heller ikke mandat til å forplikte sine medlemmer gjennom ordningen. Det er videre en forutsetning for dagens konsultasjoner at det ikke skal gis fortrolig budsjettinformasjon gjennom ordningen.

Partene har i 2003 åpnet for samarbeidsavtaler på enkeltområder. Det er inngått en avtale om kvalitetsutvikling i pleie- og omsorgssektoren. Partene ønsker å vinne erfaring med denne avtalen med tanke på å vurdere muligheten for å inngå samarbeidsavtaler også på andre områder.

### 2.1 Årskalender for konsultasjonsordningen

Årskalenderen for konsultasjonsordningen følger fasene i arbeidet med statsbudsjettet, som vanligvis har sett slik ut:

Mars: regjeringens første budsjettkonferanse

April/mai: regjeringskonferanser om revidert nasjonalbudsjett og kommuneproposisjonen

Juni: regjeringens andre budsjettkonferanse (vanligvis kun anslagsendringer osv.)

August: regjeringens siste ordinære budsjettkonferanse

Det avholdes konsultasjonsmøter i forkant av regjeringens budsjettkonferanser i mars og april, og i august, dvs. i etterkant av at revidert nasjonalbudsjett og kommuneproposisjonen er lagt fram. Et fjerde og avsluttende konsultasjonsmøte avholdes i etterkant av at statsbudsjettet er lagt fram i oktober. I 2003 ble konsultasjonsmøtene avholdt på følgende datoer:

1. møte: 24. februar
2. møte: 23. april
3. møte: 15. august
4. møte: 17. oktober

Hver av partene gjør et administrativt forarbeid til konsultasjonsmøtene. De administrative forberedelsene koordineres av et felles sekretariat bestående av representanter fra fagdepartementene, FIN, KRD og KS. Sekretariatet ledes av KRD.

Til hvert konsultasjonsmøte blir det utarbeidet et skriftlig materiale. Etter hvert konsultasjonsmøte blir det utarbeidet et omforent materiale og referat. Det administrative forarbeidet med materialet har normalt fulgt følgende tidsplan:

Desember – januar: forberedelse av første konsultasjonsmøte

Mars – april: forberedelse av andre konsultasjonsmøte

Juni – august: forberedelse av tredje konsultasjonsmøte

September – oktober: forberedelse av fjerde konsultasjonsmøte

### 2.1.1. Første konsultasjonsmøte

Temaene for det første konsultasjonsmøtet knytter seg til forhold som har betydning for fastsetting av den kommunaløkonomiske rammen. Ifølge årskalenderen for konsultasjonsordningen skal det foretas en *foreløpig* drøfting av følgende forhold:

1. Den økonomiske situasjonen i kommunesektoren
2. Demografi
3. Reformen og utbygging av tjenestetilbudet
4. Endringer i lover, forskrifter og regelverk som har økonomiske konsekvenser
5. Endring i oppgavefordeling
6. Inntektsmuligheter
7. Effektiviseringsmuligheter
8. Oppgaver utenfor kommuneopplegget
9. Sammensetningen av kommunesektorens inntekter
10. Generelle synspunkter på kommuneopplegget i neste års statsbudsjett

Siktemålet med møtet er å etablere en felles forståelse av situasjonen for kommunesektoren knyttet til punktene 1-8, samt å utveksle synspunkter vedrørende punkt 9 og 10 i relasjon til neste års statsbudsjett.

### 2.1.2 Andre konsultasjonsmøte

I følge årskalenderen er temaet for det andre konsultasjonsmøtet måloppnåelse for foregående år basert på KOSTRA-data, og en *foreløpig* drøfting av tema som har betydning for fastsetting, sammensetning og fordeling av kommunesektorens inntektsramme:

1. Generelle synspunkter på kommuneopplegget for neste år
2. Sammensetningen av kommunesektorens inntekter
3. Fordelingen av frie inntekter
4. Reformen og utbygging av tjenestetilbudet
5. Konsultasjonene skal underbygge kommuneproposisjonen som planleggings- og budsjettgrunnlag for kommunesektoren

### *2.1.3 Tredje konsultasjonsmøte*

Hovedtemaene for det tredje konsultasjonsmøtet er:

1. Sammensetningen av kommunesektorens inntekter og sammenhengen mellom disse
2. Fordelingen av frie inntekter
3. Effektivisering
4. Utvikling i tjenestetilbudet innenfor den inntektsramme som er varslet i kommuneproposisjonen. Større reformer og lovendringer skal gis særskilt omtale

### *2.1.4 Fjerde konsultasjonsmøte*

På det fjerde møtet legger partene fram Fellesdokumentet, som er basert på resultatet av konsultasjonene for inneværende år samt at det gir en helhetlig gjennomgang av det kommunaløkonomiske opplegget for neste år. I hovedsak presenteres det en felles forståelse av den økonomiske situasjonen i kommunesektoren de siste årene og av budsjettoppleggets virkninger for neste år.

Ifølge årskalenderen for konsultasjonsordningen bør et eget kapittel i Fellesdokumentet gi en vurdering av måloppnåelse i forhold til fjorårets fellesdokument og en forklaring av avvik. Denne vurderingen bør gjøres blant annet på grunnlag av KOSTRA-rapportering.

## **2.2 Grunnlagsmateriale for konsultasjonsordningen**

### *2.2.1 Rammer og forutsetninger for kommuneopplegget*

Det tekniske beregningsutvalg for kommunal og fylkeskommunal økonomi (TBU) har siden 2002 utarbeidet et notat om den økonomiske situasjonen i kommunesektoren til det første konsultasjonsmøtet. Utvalget presenterer her sin forståelse og tolkning av situasjonen. I tillegg utarbeider TBU et notat til det første møtet om hvordan kommunesektorens utgifter anslås å bli påvirket av demografiske utviklingstrekk. TBUs ordinære rapporter legges normalt fram i april og november. Rapportene tar sikte på å gi informasjon om utviklingen i kommuneøkonomien de siste årene med særlig vekt på den økonomiske situasjonen i henholdsvis foregående og inneværende år.

### *2.2.2. Rapportering og måloppnåelse*

KOSTRA (KOMmune-STat-RApportering) er et nasjonalt informasjonssystem som gir styringsinformasjon om kommunal virksomhet. Informasjonen om kommunale tjenester og bruk av ressurser på ulike tjenesteområder blir registrert og sammenstilt for å gi relevant informasjon til beslutningstakere både nasjonalt og lokalt. Informasjonen skal gi bedre grunnlag for analyse, planlegging og styring, og herunder gi grunnlag for å vurdere om nasjonale mål oppnås.

Statistisk sentralbyrå (SSB) publiserer foreløpige KOSTRA-tall for kommunene 15. mars, og endelige tall 15. juni. De foreløpige nøkkeltallene per 15. mars kan være mangelfulle, og kommunene har derfor anledning til å rette dette i sine data innen 15. april. SSB gjennomfører kvalitetskontroller og revisjon av datamaterialet før publisering av endelige tall den 15. juni.

Kommuneproposisjonen gir en oppsummering av tjenesteproduksjonen i kommunesektoren med vekt på foregående år. Gjennomgangen er basert på foreløpige KOSTRA-tall.

### *2.2.3 Kommunesektorens oppgaver og tjenesteproduksjon*

Kommunesektorens oppgaver og tjenesteproduksjon er i dag tema på hvert konsultasjonsmøte. Som følge av at temaene på konsultasjonsmøtene er nært knyttet til regjeringens arbeid med statsbudsjettet gjennom året, legger de ulike tidsfasene i budsjettarbeidet føringer på hvor detaljert man kan være i drøftingene på de enkelte møtene.

Fagdepartementenes forslag til nye reformer og endringer i oppgaver og regelverk forberedes over lang tid. Konsultasjonsordningen baserer seg derfor på at det gjøres administrative bilaterale forberedelser mellom fagdepartementene og KS i forbindelse med fagdepartementenes arbeid med forslag som berører kommunesektoren.

Utredningsarbeid som skal gjøres av fagdepartementene i saksforberedelsen før og under statsbudsjettprosessen, reguleres i dag blant annet gjennom Utredningsinstruksen. Fagdepartementene er ansvarlige for å foreta konsekvensutredninger av en sak, herunder de økonomiske og administrative konsekvensene av forslag som angår kommunesektoren. Fagdepartementene har i dag bilateralt samarbeid med KS på forskjellig måte og i forskjellig faser av arbeidet med en sak. Dette er arbeidsformer som fagdepartementene bestemmer selv, og som ikke reguleres av Utredningsinstruksen. Det er først når en sak sendes fra departementet på ekstern offentlig høring i henhold til Utredningsinstruksens kapittel 4, at KS formelt har krav på å uttale seg i en sak.

## **2.3. Vurdering av grunnlagsmaterialet for ordningen**

### *2.3.1 Rammer og forutsetninger for kommuneopplegget*

Partene i konsultasjonsordningen er enige om at det gjennom ordningen er etablert en viktig arena både på politisk og administrativt nivå for en åpen og god dialog, hvor man har kunnet spille inn informasjon og vurderinger på en mer systematisk måte enn tidligere. Gjennom Fellesdokumentet har en i hovedsak fått til et omforent faktagrunnlag og en samlet framstilling av den økonomiske situasjonen i kommunesektoren. Arbeidsgruppen er av den oppfatning at TBUs notater til det første møtet, og rapportene i april og november er nødvendige grunnlagsdokumenter når det gjelder rammer og forutsetninger for det kommunaløkonomiske opplegget.

### *2.3.2 Rapportering, resultatvurdering og måloppnåelse*

Det har vist seg å være vanskelig å drøfte resultater og måloppnåelse for foregående år basert på KOSTRA-tall på det andre konsultasjonsmøtet og i Fellesdokumentet. Sekretariatet har til nå ikke funnet grunnlag for å gjennomføre resultatvurderinger ut i fra de foreløpige KOSTRA-tallene som foreligger til det andre møtet. Begrunnelsen er dels mangler ved de foreløpige tallene og dels liten tid fra SSBs publisering av foreløpige tall (medio mars) til

tilrettelegging og analyse av materialet til bruk i det andre konsultasjonsmøtet. Endelige tall fra SSB (juni) er heller ikke utnyttet i konsultasjonssammenheng. Det er imidlertid igangsatt et utrednings-/metode-prosjekt med sikte på å utnytte tallmaterialet til å rapportere resultatutvikling (tjenesteomfang, produktivitet, effektivitet m.m.) i de kommunale tjenestene (ALLFORSK/SNF-prosjektet).

Det er videre få etterprøvbare resultatmål for tjenesteområder og på strategisk viktige områder. Partene i konsultasjonsordningen har dermed et begrenset grunnlag for å vurdere måloppnåelse for foregående periode og for å fastsette nye mål for kommende perioder.

### *2.3.3 Kommunesektorens oppgaver og tjenesteproduksjon*

Når det gjelder kommunesektorens oppgaver og tjenesteproduksjon, preges dagens ordning av at materialet til konsultasjonsmøtene ikke skiller klart nok mellom vesentlige og ikke-vesentlige saker, eller mellom enighets- og uenighets saker. Det er heller ingen klar praksis på hvordan orienteringssaker og oppfølgingssaker skal håndteres i materialet. Dette gir seg blant annet utslag i at saker gjentas i flere møter, uten at det fremkommer noe nytt. Det kan til tider være uklart hva partene er uenige om, og uenigheter kan være bygget på misforståelser. Det foretas med andre ord ikke en tilstrekkelig sortering og gjennomarbeiding av sakene til møtene. Dette medfører at materialet ikke har et klart nok fokus på de temaene politikerne burde og selv ønsker å bruke tiden i møtene på.

En hovedårsak til at det ikke foretas en tilstrekkelig sortering og gjennomarbeiding av sakene som spilles inn i konsultasjonsordningen har vært knappe tidsfrister for innspill til materialet før hvert møte. Dette kan skyldes kort tid fra en sak er avklart til fristen for innspill til konsultasjonsordningen går ut. Hvorvidt det har vært bilateral kontakt mellom KS og fagdepartementene på et tidligere tidspunkt i disse sakene, varierer fra sak til sak, jf. avsnitt 2.2.3. Det er en særlig utfordring å legge til rette for en god politisk diskusjon på bakgrunn av enkeltsaker på det første konsultasjonsmøtet, da få saker knyttet til kommuneopplegget for neste år er avklart i regjeringen på dette tidspunktet.

Videre kan det være vanskelig for den enkelte koordinator i fagdepartementene og i KS å få tilstrekkelig oversikt over aktuelle saker i egen organisasjon på et tidlig tidspunkt. I tillegg er det grunn til å tro at rutinene for innhenting av saker og produksjon av materialet bør forbedres. Det er videre ingen klare rutiner for hvilke saker som skal avklares bilateralt, og hvilke saker som håndteres av sekretariatet (eller av KRD som samordningsdepartement). Disse forholdene medfører at saker til konsultasjonsmøtene spilles inn på et så sent tidspunkt at det blir liten tid til administrative avklaringer før materialet til møtet skal sendes ut.

På bakgrunn av dette er arbeidsgruppen av den oppfatning at det er behov for klarere rutiner knyttet til det administrative arbeidet og et bedre system for å sortere sakene som skal ligge til grunn for diskusjonen på konsultasjonsmøtene. Arbeidsgruppen mener at det også er behov for endringer knyttet til selve konsultasjonsmøtene. Dette vil kunne gi bedre mulighet for politisk drøfting, samtidig som det vil forbedre og forenkle det administrative arbeidet knyttet til organiseringen av ordningen.

## 2.4 Bilaterale samarbeidsavtaler

Sosialdepartementet og KS har inngått en samarbeidsavtale om kvalitetsutvikling knyttet til de kommunale pleie- og omsorgstjenestene. Avtalepartene er enige om at kommunene skal kunne gi innbyggerne pleie- og omsorgstjenester i nødvendig omfang og med forsvarlig og god kvalitet. Partene vil i fellesskap legge til rette for bedre saksbehandling, organisering og ledelse av sektoren. Videre legges det til rette for at arbeidet i fornyelses- og effektiviseringsnettverkene videreføres og videreutvikles, og at en arbeider for å komme fram til gode kvalitetsindikatorer og systemer for å måle kvalitet i pleie- og omsorgstjenestene. Dette innebærer å utvikle indikatorer, brukerundersøkelser og andre redskaper for kvalitetsutvikling som kan benyttes av alle kommuner. Det er et mål at alle kommuner skal ha etablert et kvalitetssystem for pleie- og omsorgstjenestene innen utgangen av 2004.

Samarbeidsavtalen skal følges opp gjennom en styringsgruppe, som består av representanter fra staten og KS, samt gjennom ulike arbeidsgrupper m.v. Avtalepartene skal utarbeide en oppfølgingsplan, og arbeidet skal evalueres årlig av partene i forbindelse med konsultasjonsordningen.

Partene i konsultasjonsordningen ser på avtaleformen som et interessant virkemiddel for å redusere statlig detaljstyring, øke kommunenes handlefrihet og bedre tjenestetilbudet innenfor pleie- og omsorgssektoren. Partene ønsker å vinne erfaringer med avtalen om kvalitet i pleie- og omsorgssektoren med tanke på å vurdere muligheten for å inngå samarbeidsavtaler også på andre områder, for eksempel når det gjelder utbygging og foreldrebetaling i barnehagesektoren.

Prosessene knyttet til samarbeidsavtaler på enkeltområder vil i stor grad være basert på bilateralt samarbeid mellom fagdepartementet og KS. Likevel har partene i konsultasjonssammenheng lagt vekt på at det er viktig at ordningen legger til rette for å se forhold knyttet til kommunesektorens oppgaver og rammer i sammenheng. For å beholde helheten er det derfor behov for å bringe det bilaterale arbeidet i forbindelse med avtaler på enkeltområder inn i konsultasjonsordningen på en hensiktsmessig måte. Det bør videre tilstrebes en prosess som gjør det mulig for KS å forankre avtalene hos medlemmene før de inngås. Arbeidsgruppen er på bakgrunn av dette av den oppfatning at både oppfølging av eksisterende avtaler, samt prosesser i forbindelse med eventuelle framtidige avtaler, bør være et tema i konsultasjonsordningen.

### **3 Bedre mulighet for politisk drøfting, administrativ håndtering og forenkling**

Viktige forutsetninger for politiske drøftinger gjennom konsultasjonsordningen er at politikerne har et hensiktsmessig diskusjons- og beslutningsgrunnlag og at arenaen for drøfting støtter opp under dette. Materialet og dagsorden til møtene må ha et klart fokus på de sakene som politikerne ønsker å bruke tiden i møtene på. Temaene til hvert møte bør derfor være konsentrert om politiske hovedlinjer. Dersom partene finner det formålstjenlig, kan dette også være temaer som ikke er begrenset til kommuneopplegget i statsbudsjettet. I dag er møtene preget av mange orienteringssaker og saker som i liten grad er administrativt bearbeidet.

På bakgrunn av diskusjonen i avsnitt 2.3 foreslår arbeidsgruppen en rekke tiltak og endringer, både når det gjelder materialet og den administrative håndteringen knyttet til utarbeidingen av dette, samt innhold og form på selve konsultasjonsmøtene. Tiltakene skal legges til rette både for forbedring og forenkling av konsultasjonsordningen.

Arbeidsgruppen vil presisere at det ligger utenfor gruppens mandat å foreslå endringer i rammebetingelsene for konsultasjonsordningen, eksempelvis knyttet til at det ikke skal gis budsjettfortrolig informasjon gjennom ordningen. Budsjettfortrolig informasjon er særlig knyttet til nye satsingsforslag, enkelte konsekvensjusteringer og makroøkonomiske budsjettanslag (skatteanslag m.m.). Det er fagdepartementene som er ansvarlig for å utrede de økonomiske og administrative konsekvensene av forslag som angår kommunesektoren. Det bilaterale samarbeidet med KS er arbeidsformer som vurderes av fagdepartementene, og reguleres ikke av Utredningsinstruksen.

Arbeidsgruppen vil understreke at dersom man skal lykkes i å utvikle en fruktbar konsultasjonsprosess hvor møtene er konsentrert om politiske hovedlinjer, må det gjøres et betydelig forarbeid, også bilateralt, hvor man så langt det er mulig avklarer tallgrunnlag, kostnadsberegninger m.v. Arbeidsgruppen er av den oppfatning at fagdepartementene gjennom konsultasjonsordningen bør ha en praksis som sikrer at de bilaterale forberedelsene skjer på en systematisk og hensiktsmessig måte.

#### **3.1 Forslag til tiltak knyttet til materialet og den administrative håndteringen**

Nedenfor presenterer arbeidsgruppen forslag til endringer når det gjelder utarbeiding av diskusjons- og beslutningsgrunnlaget for konsultasjonsordningen.

##### **3.1.1 Prioritering og sortering av saker**

Som nevnt ovenfor, mener arbeidsgruppen at det er behov for et bedre system for å prioritere og sortere saker som spilles inn i konsultasjonsordningen. Økt bruk av vedlegg og enkle oversikter kan være en del av et slikt nytt system. Arbeidsgruppen foreslår at saker som spilles inn i konsultasjonsordningen deles i følgende hovedgrupper:

- **Saker som skal omtales i hoveddokumentet.**

Dette er saker som skal opp til politisk diskusjon på konsultasjonsmøtene. Basert på temaene for det enkelte møtet, er det i utgangspunktet fagdepartementet og KS som må

vurdere hvorvidt en sak er av en slik karakter at den bør tas opp til politisk diskusjon. KRD som samordningsdepartement vil også spille en viktig rolle i en slik vurdering. Arbeidsgruppen vil likevel peke på følgende momenter, som bør ligge til grunn for denne vurderingen:

- Saker som politikerne selv ønsker å ta opp i konsultasjonssammenheng.
- Saker som er av en viss størrelse og betydning for kommuneopplegget.
- Det er en viss grad av langsiktighet knyttet til saken.
- Det er uavklarte spørsmål knyttet til saken.

Arbeidsgruppen vil presisere at uavklarte saker ikke nødvendigvis er det samme som uenighetssaker.

- **Saker som skal omtales i en egen orienteringsdel.**

Dette skal være saker som er viktige i forhold til det å sikre en helhetlig framstilling av situasjonen i kommunesektoren, men hvor det ikke er behov for politisk avklaring eller diskusjon. Dette kan for eksempel være saker som det er oppnådd administrativ enighet om eller som er i arbeid på administrativt nivå, eller som håndteres bilateralt.

Arbeidsgruppen vil understreke at alle vesentlige budsjettsaker bør omtales i enten hoveddokumentet eller orienteringsdelen. Bakgrunnen for dette er at budsjettsakene er særlig viktige for å sikre en helhetlig framstilling av statens politikk overfor kommunesektoren. Det må foretas en konkret vurdering i hver enkelt sak hvorvidt den skal tas inn i hoveddokumentet eller orienteringsdelen.

- **Oppfølgingsaker.**

Oversikt over saker som partene er enige om å følge opp på et senere tidspunkt håndteres av sekretariatet. Eksempelvis tas uenighetssaker, som tidligere er tatt opp i konsultasjonssammenheng og hvor det ikke er noe nytt i saken, inn i en slik oversikt. Disse sakene tas ikke med i konsultasjonsmaterialet.

### 3.1.2 Administrativ håndtering

En forutsetning for at en skal lykkes med å sortere saker slik som skissert ovenfor er at aktuelle saker til konsultasjonsordningen spilles inn på et tidligst mulig tidspunkt på administrativt nivå, slik at det blir tid til å foreta en grundig vurdering av hver sak. Arbeidsgruppen foreslår følgende rutiner for det administrative arbeidet:

- Fagdepartementene bør på et tidlig tidspunkt aktivt gjennomgå hvilke saker som er under arbeid. KS må på sin side spille inn saker til fagdepartementene på et tidligst mulig tidspunkt. Fagdepartementene har i dag bilateralt samarbeid med KS på forskjellige måter og i forskjellige faser av arbeidet med saker som berører kommunesektoren (jf. avsnitt 2.2.3). Det vil derfor variere i hvilken grad det har vært bilateral kontakt mellom partene før saker spilles inn til det første sekretariatsmøtet.



- Første sortering av saker (hvorvidt de eventuelt skal inn i hoveddokumentet, orienteringsdelen eller oppfølgingslisten) gjøres av fagdepartementene.
- Sakene spilles så inn til sekretariatet (KRD), som på grunnlag av dette utarbeider en oversikt over innspillene på alle departementenes områder. Innspillene fra departementene og KS følger en fastsatt mal som utarbeides av KRD.
- Arbeidsgruppen foreslår at det avholdes et sekretariatsmøte i første halvdel av januar, hvor temaene er årsplanen og framdriftsplanen for 1. møte, samt en foreløpig oversikt over aktuelle saker for konsultasjonsåret. I forbindelse med at det utarbeides en foreløpig oversikt over aktuelle saker bør partene også legge vekt på hvilke saker politikerne selv ønsker å ta opp i konsultasjonssammenheng. Dersom politikerne ønsker det, kan et formøte på politisk nivå mellom staten og KS eventuelt vurderes. Det bør samtidig gjøres en vurdering av hvilke oppfølgingssaker som skal inngå i en videre administrativ prosess, med tanke på omtale i løpet av konsultasjonsåret. Den foreløpige oversikten vil danne grunnlaget for den videre bilaterale kontakten mellom fagdepartementene og KS.
- Sekretariatet foretar den endelige vurderingen og sorteringen av sakene basert på en samlet oversikt over alle saker som er spilt inn til konsultasjonsmøtet, og med utgangspunkt i temaet for det enkelte møtet.

## 3.2 Forslag til ny organisering av konsultasjonsordningen

Nedenfor presenteres arbeidsgruppens forslag til tiltak knyttet til konsultasjonsmøtene. Det gis først en beskrivelse av forslag til tema og deltakelse på hvert av møtene. Deretter presenteres en nærmere vurdering av arbeidsgruppens forslag.

### 3.2.1 Fokuserte temaer og redusert politisk deltakelse

Ordnningen baseres fortsatt på fire konsultasjonsmøter etter mønster av dagens årskalender for konsultasjonsordningen. Innenfor denne rammen gjøres det imidlertid enkelte justeringer når det gjelder tema og den politiske deltakelsen på møtene. Målet er at hvert møte i større grad enn i dag vil bli rettet inn mot *ett* hovedtema, og at forholdene således legges til rette for mer fokuserte drøftinger. Når det gjelder den administrative deltakelsen foreslår arbeidsgruppen at det kun møter én bisitter/tilhører til hver representant (pluss møterefereent fra KRD og KS).

- **1. møte**

Tema:

Møtet har hovedfokus på *rammene* for kommuneopplegget, og fokuserer i mindre grad på enkeltsaker. Det er få enkeltsaker knyttet til kommuneopplegget som på et så tidlig tidspunkt i budsjettprosessen er avklart i regjeringen. På denne bakgrunn bør temaene på første møte være en foreløpig drøfting av den økonomiske situasjonen i

kommunesektoren, demografi, inntektsmuligheter, effektivisering (makroperspektiv), sammensetningen av kommunesektorens inntekter og generelle synspunkter på kommuneopplegget i neste års statsbudsjett. Utgangspunktet vil være TBUs analyse av den økonomiske situasjonen i kommunesektoren og anslag for hvordan den demografiske utviklingen vil kunne påvirke kommuneøkonomien (jf. TBUs notater til det første møtet). En diskusjon om inntektsrammene vil være viktig i relasjon til regjeringens første budsjettkonferanse i mars. Enkeltsakene (jf. avsnitt 2.1.1 punktene 3-5, 8) håndteres administrativt på dette tidspunktet i konsultasjonsprosessen (jf. avsnitt 3.1.2).

#### Deltakelse:

Ettersom den politiske diskusjonen er knyttet opp mot rammene for kommuneopplegget, deltar kun KRD, FIN, og KS på møtet. I forbindelse med de administrative forberedelsene til det første møtet møter alle sekretariatsmedlemmene på vanlig måte.

- **2. møte**

#### Tema:

Hovedfokus på andre møte er reformer og utbygging av tjenestetilbudet (kommunesektorens oppgaver og tjenesteproduksjon), knyttet til framleggingen av kommuneproposisjonen (jf. avsnitt 2.1.1 punktene 3-5, 8 og avsnitt 2.1.2 punktene 4-5). Den administrative prosessen (både bilateralt og på sekretariatsnivå) som har pågått siden starten på konsultasjonsåret, vil kunne legge grunnlaget for en god politisk diskusjon. Videre vil flere saker være avklart i regjeringen på dette tidspunktet.

Når det gjelder den økonomiske situasjonen og demografiutviklingen, er det som regel lite nytt av informasjon på dette tidspunktet i forhold til det som har kommet fram på det første møtet. I den grad det foreligger ny informasjon (for eksempel i TBUs april-rapport), tas dette inn i møtet.

Da det har vist seg å være vanskelig å omtale temaet måloppnåelse foregående år på andre konsultasjonsmøte på grunn av manglende grunnlagsdata (jf. avsnitt 2.3.2), flyttes dette temaet til møtet i august (se omtale nedenfor).

#### Deltakelse:

KRD, FIN, KS og fagdepartementene (med utgangspunkt i de departementene som har saker på den politiske dagsorden). Med hensyn til den politiske deltakelsen, vil arbeidsgruppen understreke at SOS, BFD og UFD er særlige viktige kommunerelaterte departementer. Det åpnes for at departementer med kommunerelaterte ansvarsområder kan være til stede på det andre (samt tredje og fjerde) konsultasjonsmøtet selv om de ikke skulle ha saker på den politiske dagsorden.

- **3. møte**

#### Tema:

Hovedtemaet på det tredje møtet er måloppnåelse foregående år basert på KOSTRA-data, med vekt på resultatrapportering av nøkkeltall for tjenesteutvikling (jf. omtalen i

kommuneproposisjonen), sammenstilte analyser (jf. ALLFORSK/SNF-prosjektet) og eventuelle nøkkeltall fra effektiviseringsnettverkene (jf. avsnitt 2.3.2). Det vil bli en utfordring å få utarbeidet et godt grunnlagsmateriale på dette området. Det kan blant annet være tidsmessige problemer med å utarbeide analyser basert på SSBs endelige tall, som foreligger 15. juni. TBU bør forespørres om å utarbeide et notat som grunnlag for dette temaet til det tredje møtet (på tilsvarende måte som TBU i dag utarbeider notater om den økonomiske situasjonen og demografi til det første møtet).

I tilknytning til temaet resultatrapportering vil det være naturlig også å ta inn temaet bilaterale samarbeidsavtaler på det tredje konsultasjonsmøtet. Både oppfølging av eksisterende avtaler og muligheten for nye avtaler på enkeltområder bør tas opp på den politiske dagsorden på dette tidspunktet i konsultasjonsprosessen. Når det gjelder eksisterende avtaler, bør det legges vekt på resultatvurderinger og måloppnåelse. Med hensyn til mulige nye samarbeidsavtaler på enkeltområder, er det viktig for KS at eventuelle avtaler forankres blant medlemmene, før de inngås. En måte å gjøre det på, er å ta dem opp til politisk behandling strategimøter i (fylkes)kommuner i januar/februar. Det tredje konsultasjonsmøtet vil derfor være et egnet tidspunkt for å ta opp dette temaet. Arbeidsgruppen viser til at inngåelse av avtaler på enkeltområder hovedsakelig vil være basert på bilateralt samarbeid mellom fagdepartement og KS, og ikke nødvendigvis knyttet til årskalenderen for konsultasjonsordningen. Omtale av bilaterale samarbeidsavtaler kan derfor tas opp på andre konsultasjonsmøter der dette vurderes som hensiktsmessig.

Når det gjelder enkeltsaker og rammene for kommuneopplegget, så framkommer det som regel lite nytt i august utover det som allerede er omtalt i kommuneproposisjonen. Disse temaene bør derfor i utgangspunktet håndteres administrativt på dette tidspunktet i konsultasjonsåret. I den grad det har skjedd en utvikling i enkeltsaker, bør det foretas en vurdering av dette på administrativt nivå i tråd med omtalen under avsnitt 3.1.1.

Deltakelse:

Ettersom temaet måloppnåelse foregående år basert på KOSTRA-data omfatter flere av fagdepartementene, deltar KRD, FIN, KS og fagdepartementene (med utgangspunkt i de departementene som har saker på den politiske dagsorden) på møtet.

- **4. møte**

Tema:

Fellesdokumentet (som i dag). Det siste konsultasjonsmøtet er viktig for å oppsummere og klargjøre innholdet i regjeringens forslag til budsjett og for å utarbeide Fellesdokumentet fra KS og staten.

Deltakelse:

KRD, FIN, KS og fagdepartementene (med utgangspunkt i de departementene som har saker på den politiske dagsorden).

### 3.2.2 Arbeidsgruppens vurdering av forslag til ny organisering av konsultasjonsordningen

Ulike hensyn må vurderes opp mot hverandre når det gjelder effekten av aktuelle forslag til endringer knyttet til organiseringen av konsultasjonsordningen. Arbeidsgruppen vil i den forbindelse peke på at hensynet til forbedring og forenkling ikke alltid er sammenfallende.

Arbeidsgruppen har drøftet reduksjon av antall konsultasjonsmøter som et mulig tiltak. En reduksjon av antall møter fra fire til tre ville trolig representere en vesentlig forenkling av konsultasjonsordningen. Det går frem av drøftingen nedenfor hvorfor arbeidsgruppen likevel ikke tilrår en slik løsning. Redusert politisk deltakelse på det første møtet og fokus på ett hovedtema på møtene vurderes som en tilstrekkelig forbedring og forenkling i forhold til dagens ordning. Denne løsningen vil også legge til rette for gode politiske drøftinger.

En møtekalender med tema og deltakelse som skissert i avsnitt 3.2.1, tar utgangspunkt i at hvert møte skal ha hovedfokus på det temaet som til enhver tid er best egnet for politisk diskusjon. Målet er at hvert møte i større grad enn i dag vil bli rettet inn mot *ett* hovedtema, og forholdene legges således til rette for mer fokuserte drøftinger. Redusert politisk deltakelse ved det første møtet og redusert temaomfang på møtene, vil samtidig kunne innebære en forenkling av konsultasjonsordningen.

Med en reduksjon i både den politiske deltakelsen og antall temaer på det første møtet, vil en imidlertid miste muligheten for innspill og drøftinger av enkeltsaker i konsultasjonsmøtet i forkant av regjeringens første budsjettkonferanse, der både makrorammer og enkeltsaker er sentralt for regjeringen. Et alternativ til arbeidsgruppens forslag kunne derfor være å flytte diskusjonen av enkeltsaker fra det andre til det første konsultasjonsmøtet. Med en slik løsning ville behovet for et møte i april reduseres. Dette henger sammen med at det til aprilmøtet som regel er lite nytt av informasjon knyttet til den økonomiske situasjonen eller den demografiske utviklingen. Videre er de viktigste sakene som omtales i kommuneproposisjonen da allerede drøftet på det første møtet og i budsjettkonferansen i mars. Aprilmøtet kommer dessuten tett på det første møtet. Det å kutte ut det andre møtet ville da innebære en forenkling av konsultasjonsordningen.

Arbeidsgruppen viser imidlertid til at det vil være en utfordring å ha et klart fokus på de politisk viktige sakene, når både rammene og enkeltsakene settes på dagsorden (jf. dagens ordning). Ved å kutte ut det andre møtet, vil det kunne oppstå et ekstra press på å få med flest mulig enkeltsaker på det første møtet. Aprilmøtet gir mulighet for en oppdatering av informasjon og en felles drøfting mellom partene av saker som er aktuelle for framleggelse i kommuneproposisjonen. Slike saker må ellers tas bilateralt mellom KS og aktuelle departement etter behov.

Når det gjelder det tredje konsultasjonsmøtet, så framkommer det som regel lite nytt når det gjelder enkeltsaker og rammene for kommuneopplegget i forhold til det som allerede er omtalt i kommuneproposisjonen. Dette reduserer behovet for et møte i august. Arbeidsgruppen mener likevel det er behov for et møte i august, men da med måloppnåelse (inkl. bilaterale samarbeidsavtaler) som hovedtema, jf. avsnitt 3.2.1.

Arbeidsgruppen mener på bakgrunn av dette at det å ha ett hovedtema på hvert møte bedre vil legge til rette for gode politiske drøftinger. En hovedutfordring er å sørge for en god

administrativ håndtering (også bilateralt) av enkeltsaker fram mot andre konsultasjonsmøte, samt å få utarbeidet et godt grunnlagsmateriale til det tredje møtet.

Det er likevel en viss risiko for at det i praksis kan være vanskelig å redusere antall temaer på konsultasjonsmøtene. Arbeidsgruppen viser i den forbindelse til at erfaringene så langt i konsultasjonsordningen er at det på nesten alle møtene blir en diskusjon om inntekstrammene for kommunesektoren. Videre at de viktigste enkeltsakene som har betydning for makrorammene, uansett blir et tema på flere av møtene, også på det første møtet slik at det vil kunne oppstå et behov for at de viktigste fagdepartementene likevel deltar på det første møtet. Dersom dette i praksis blir resultatet, vil arbeidsgruppens forslag i praksis innebære "status quo" i forhold til dagens ordning.

En hovedutfordring er derfor å sørge for en god administrativ håndtering og bedre sortering og prioritering av saker til møtene. Arbeidsgruppen er av den oppfatning at tiltakene som er skissert i avsnitt 3.1 vil legge til rette for dette. Administrativ håndtering av enkeltsaker i sekretariatet og bilateralt vil bidra til å redusere behovet for å ta opp ikke-vesentlige saker på konsultasjonsmøtet. I den forbindelse vil det også være mulighet for bilaterale politiske møter, dersom KS og fagdepartementene har behov for det. Det foreslåtte systemet for å skille ut orienterings- og oppfølgingssaker fra hoveddokumentet vil også legge til rette for at de vesentlige sakene kommer opp på den politiske dagsorden. Arbeidsgruppen vil understreke at det er særlig viktig å holde fokus på ett tema (rammene for kommuneopplegget) på det første konsultasjonsmøtet, ettersom fagdepartementene ikke deltar her. Diskusjonen på møtet må være av en slik art at den kan håndteres av KRD, FIN og KS.

Som det framgår av drøftingen ovenfor, har arbeidsgruppens forslag til tiltak både sterke og svake sider. Det vil være en utfordring for partene å gjennomføre tiltakene på en måte som fører til både forbedring og forenkling av organiseringen av konsultasjonsordningen. Videreutvikling av konsultasjonsordningen bør være en kontinuerlig prosess, og arbeidsgruppen mener på denne bakgrunn at det er hensiktsmessig å foreta en evaluering av tiltakene etter konsultasjonsåret 2004.

