

# **Vurdering av konsultasjonsordningen som virkemiddel i styringsdialogen mellom staten og kommunesektoren**

Norsk institutt for by- og regionforskning, desember 2008

Marthe Indset og Jan Erling Klausen

# Innhold

1	Innledning.....	4
1.1	Problemstilling.....	4
1.2	Metode.....	5
1.3	Organisering av prosjektet.....	5
1.4	Oppbygging av rapporten.....	5
2	Om konsultasjonsordningen.....	7
2.1	Ordnings bakgrunn og opprinnelse .....	7
2.2	Organisering av konsultasjonsordningen .....	8
2.3	Innholdet i konsultasjonene .....	11
2.4	Konsultasjonsordningen som virkemiddel i den statlige styringen av kommunesektoren.....	15
3	Relasjonene i konsultasjonsordningen .....	19
3.1	Konseptualisering: Agentrelasjoner.....	19
3.2	Implikasjoner av modellen.....	21
3.2.1	En ordning for dialog.....	22
3.2.2	Mandatene.....	22
3.2.3	Ledende agenter?.....	24
3.2.4	Lite enhetlige prinsipaler? .....	25
3.2.5	Den tredje agentrelasjonen .....	27
3.2.6	Dialog eller styring? .....	28
4	Konsultasjonsordningen som kommunikasjonsform .....	30
5	Relasjoner i endring: nærmere om forholdet mellom stat og kommune.....	35
5.1	Verdier ved stat-kommerelasjonen.....	35
5.2	Sektorisering og samordning.....	40
5.3	Iverksetting som læring.....	44
6	Oppsummering: konsultasjonsordningen mellom kommunalt folkestyre og statlig styring.....	49

---

Litteratur .....	53
------------------	----

# 1 Innledning

## 1.1 Problemstilling

Konsultasjonsordningen mellom staten og kommunesektoren har vært virksom siden 2000. Ordningen legger til rette for direkte utveksling av synspunkter mellom staten ved regjeringen og kommunesektoren ved KS. De første årene dreide dialogen seg om kommuneopplegget i statsbudsjettet, noe som fremdeles er et hovedformål. Men fra 2005 ble ordningen utvidet til å omfatte inngåelse av bilaterale samarbeidsavtaler mellom staten og KS, og involvering av KS i kostnadsberegninger i sammenheng med statlige reformer overfor kommunesektoren.

NIBRs utgangspunkt har vært at konsultasjonsordningen må forstås i sin kontekst, som er de gradvis skiftende og forholdsvise komplekse relasjonene mellom staten og kommunene. Ordningen kan forstås som et ledd i en omlegging av disse relasjonene bort fra bruk av detaljerte, hierarkiske styringsmidler og over på virkemidler som skal fremme dialog. Dette kan sees i sammenheng med verdiene som ligger bak forholdet mellom staten og kommunene, hvor lokaldemokrati og lokal autonomi balanserer mot hensyn til nasjonal likhet og makroøkonomisk styring. Ordningen reiser også flere problemstillinger knyttet til mulighetene for dialog mellom staten og kommunene, og til KS' rolle. Hvilke muligheter og begrensninger ligger det i en konsultasjonsordning hvor begge partene opptrer på vegne av andre, og med til dels begrenset mandat? Begrensningene vi her sikter til ligger først og fremst i KS' begrensede mulighet til å forplikte kommunesektoren, og i muligheten til å inngå forpliktelser på områder hvor Stortinget skal inn. Er det en utvetydig fordel for KS å delta?

## 1.2 Metode

Prosjektet har vurdert konsultasjonsordningen teoretisk, ved hjelp av ulike begreper og idealmodeller. Selv om rapporten inneholder en del empiriske henvisninger og illustrasjoner, er den ikke en empirisk analyse i tradisjonell forstand. Den tar heller sikte på å utlede begrunnede resonneringer om ordningens virkemåte, muligheter og begrensninger.

## 1.3 Organisering av prosjektet

Prosjektet har vært gjennomført av NIBR i 2008. Det har blitt organisert en tverrfaglig referansegruppe som har gitt innspill til sentrale problemstillinger, og kommentarer til tekst. Denne referansegruppen har hatt tilknytning til et annet pågående prosjekt som NIBR, juridisk fakultet, UiO, HiO og ISF gjennomfører sammen med finansiering fra Norges forskningsråd, nemlig *Demokratisk styring i et flernivåsystem: Lokal oppfølging av nasjonal politikk i Norge*. Forskerne som er tilknyttet dette prosjektet ser blant annet på hvilke former for styring som dominerer forholdet mellom stat og kommuner i dag, og hva valg av styringsform betyr for grad av lokal realisering av nasjonal politikk.

Ved siden av dette, har prosjektet blitt lagt frem på NIBRs avdeling for velferd, demokrati og offentlig forvaltning (DEMOS), og innspill fra avdelingen er brukt aktivt i arbeidet med rapporten.

## 1.4 Oppbygging av rapporten

Kapittel 2 inneholder en kort, empirisk redegjørelse for konsultasjonsordningen. Det er lagt inn noe empiri vedrørende partenes erfaringer med ordningen. Denne empirien er hentet fra en tidligere fra rapport fra NIBR og AKF: "Konsultationer og aftaler mellom stat og kommuner – i Norge og Danmark".

I Kapittel 3 *Relasjonene i konsultasjonsordningen* tar vi utgangspunkt i selve konsultasjonsforholdet og drøfter partenes roller og prinsipaler.

Kapittel 4 *Hva kjennetegner konsultasjonsordningen* analyserer en av de mest åpenbare særtrekkene ved konsultasjonene.

Konsultasjonsordningens grunnidé er å få i stand kollektiv handling på grunnlag av enighet. I kapitlet ser vi nærmere på betingelser for dialog, og drøfter forholdet mellom dem.

I kapittel 5 *Konsultasjonsordningen og relasjonene mellom staten og kommunesektoren* drøftes forholdet mellom stat og kommune ut i fra et verdiperspektiv, organisasjonsperspektiv og et iverksettelsesperspektiv. Spørsmålet er hvordan de ulike perspektivene forklarer konsultasjonsforholdet og hvilke elementer de vektlegger for at ordningen skal fungere.

Prosjektet har som nevnt til hensikt å belyse konsultasjonsordningen ut fra ulike teoretiske perspektiver. En annen målsetting er å fremsette noen hypoteser om implikasjonene av konsultasjonsordningen i lys av den teoretiske drøftingen.

---

## 2 Om konsultasjonsordningen

### 2.1 Ordningens bakgrunn og opprinnelse

”Konsultasjonsordningen er en etablert arena for dialog mellom regjeringen og kommunesektoren ved KS (...) Arenaen legger til rette for dialog om innspill og merknader fra kommunesektoren, og gir samtidig staten anledning til en samordnet diskusjon med sektoren om utfordringer og virkemiddelbruk”.

Hovedformålet for konsultasjonsordningen er å skape en felles forståelse for den økonomiske situasjonen i kommunesektoren og virkninger av statlig politikk for kommunene. Et viktig element i drøftingene er kostnadsberegninger av statlige reformer. KS er involvert i arbeidet med disse beregningene. Et annet viktig moment er inngåelse av samarbeidsavtaler. Disse avtalene tar for seg spesifikke tjenesteområder, som for eksempel bosetting av flyktninger i kommunene eller videreutvikling av barnevernet.

Ordningen ble opprinnelig foreslått av Rattsø 1-utvalget (NOU 1997:8) og innført av regjeringen Bondevik II som et ledd i denne regjeringens program for fornyelse av offentlig sektor. Her var også fornyelse lokalt et sentralt element. For å sikre demokratiske og effektive løsninger tilpasset lokale behov, varslet St.prp.nr.1 (2000-2001) at statlig detaljstyring skulle reduseres og oppgavefordelingen mellom forvaltningsnivåene vurderes. Blant elementene i det statlige fornyelsesarbeidet rettet mot kommunesektoren var gjennomgang av statlig regelverk med sikte på å gi kommunene større handlefrihet, samt konsultasjoner mellom staten og kommunesektoren. I St.meld.nr.31 (2000-2001) ble det understreket at man nå ønsket å:

”legge større vekt på et partnerskap mellom staten og kommunesektoren. Et slikt partnerskap må bygge på gjensidig tillit og respekt, og en grunnleggende holdning om at forvaltningsnivåene samlet skal løse oppgaver til innbyggernes beste (...) Parallelt med at statens bruk av detaljstyrende virkemidler redusere, må det utvikles nye styringsformer basert på veiledning og dialog. Utviklingen av denne typen virkemidler er i tråd med regjeringens ønske om å endre forholdet mellom stat og kommune til et partnerskap basert på tillit og respekt. Det betyr ikke fravær av statlig styring, men at styringsrelasjonene i større grad er preget av gjensidighet og likeverd” (fra kapittel 5).

## 2.2 Organisering av konsultasjonsordningen

Konsultasjonsordningen er en formalisert arena for dialog mellom staten og kommunesektoren. Det er regjeringen og KS som er partene i konsultasjonene. KS representerer kommunesektoren, men har ingen myndighet til å binde eller forplikte kommunene (bortsett fra i rollen som arbeidsgiverorganisasjon, som er omtalt nedenfor). Arbeidet med konsultasjonene foregår hovedsakelig på tre nivå: de formelle konsultasjonsmøtene mellom regjeringen og KS, møter på administrativt nivå, og KS' fylkesvise strategikonferanser med kommunene. I tillegg til administrative møter i sekretariatet er det omfattende bilateral kontakt mellom enkeltdepartementer og KS på administrativt nivå, men også politisk. De fleste departementer har faste kontaktmøter med KS. Kontakten er knyttet til de bilaterale avtalene, men det arrangeres også møter om store eller viktige enkeltsaker, kostnadsberegning m.v. Andre saker tas også opp på disse møtene.

### **De formelle konsultasjonsmøtene**

Konsultasjonsordningen omfatter fire årlige møter som tematisk sett følger en fastsatt syklus. På disse møtene er partene representert ved henholdsvis arbeidsutvalget til KS' sentralstyre ledet av KS' leder, og statsråder eller statssekretærer fra de mest kommunerelaterte departementene. KRD er ansvarlig for å koordinere ordningen. FIN deltar også fast på møtene siden departementet er ansvarlig for å koordinere arbeidet med



budsjettet. Fagdepartementene møter i den grad dette er tematisk relevant. KRD leder konsultasjonsmøtene, og ivaretar også referentfunksjonen. KRD stiller med minister og gjerne en statssekretær til disse møtene, mens de andre departementene normalt stiller med statssekretær. I 2008 har det blitt avholdt tre ekstra konsultasjonsmøter om særskilte temaer, fordi partene har blitt enige om det.

*Konsultasjonsprosessens fire årlige møter*

	<i>Tema</i>	<i>Hvem deltar</i>
<b>1.</b> <i>konsultasjonsmøte</i>	Finner sted før regjeringens budsjettkonferanse. Rammene for det kommunaløkonomiske opplegget for neste års statsbudsjett, med utgangspunkt i notat fra det tekniske beregningsutvalget om den økonomiske situasjonen og hvordan den demografiske utviklingen vil påvirke kommunesektorens utgifter, drøftes	KRD, FIN og KS
<b>2.</b> <i>konsultasjonsmøte</i>	Reformer og utbygging av tjenestetilbudet knyttet til framlegging av kommuneproposisjonen (kommunenes oppgaver og tjenesteproduksjon), og oppfølging av eksisterende og vurdering av nye samarbeidsavtaler, diskuteres	Normalt deltar KRD, FIN, KS og relevante fagdepartementer. I 2008 var disse HOD, KD, AID og BLD
<b>3.</b> <i>konsultasjonsmøte</i>	Resultatrapportering og måloppnåelse (basert på KOSTRA-data og analyser) går igjennom den enkeltilaterale avtale, og TBU leverer notater til møtet. Oppfølging av eksisterende samarbeidsavtaler og vurdering av nye diskuteres	Normalt deltar KRD, FIN, KS og relevante fagdepartementer. I 2008 var disse HOD, KD, AID og BLD
<b>4.</b> <i>konsultasjonsmøte</i>	Innholdet i regjeringens budsjettforslag redegjøres for og Fellesdokumentet går gjennom. Statusrapportering for alle kostnadsberegningssaker som er meldt opp.	Normalt deltar KRD, FIN, KS og relevante fagdepartementer. I 2008 var disse: KRD, KD, AID og HOD, JD, OED, SD og BLD

*Fellesdokumentet* er det skriftlige resultatet av det 4. konsultasjonsmøtet. Dokumentet er ikke juridisk bindende, men det er en forutsetning for å få konsultasjonsordningen til å fungere at partene følger opp sine forpliktelser (NOU 2005:6). Dokumentene (materialet fra det 1., 2. og 3. møtet og Fellesdokumentet) og referater fra møtene publiseres på KRDs og KS' respektive nettsider. Forpliktelser knyttet til videre oppfølging og prosess, møter om saker mv. frambår i alle disse dokumentene. Ikke alle saker som har vært oppe i ordningen omtales i Fellesdokumentet. Alle de nevnte dokumentene og referatene legger i og for seg føringer for partene.

### **Administrativt nivå**

Representanter fra administrasjonene i KRD, KS og aktuelle departementer møtes i forkant av de formelle konsultasjonsmøtene for å forberede konsultasjonene. Arbeidet med forberedelsen av møtene innebærer omfattende kontakt mellom partene på administrativt nivå. Det legges vekt på å utarbeide felles materiale m.m.

Partene gir uttrykk for at begge sider stiller med klare politiske mandater i de administrative forberedelsene til møtene. De faglige utredningene og overlegningene skjer altså innenfor rammene av en stram politisk styring (Sørensen et.al: 2007)

### **Strategikonferansene**

KS' posisjon i konsultasjonsordningen forankres i KS' landstingsvedtak, vedtak i hovedstyret og løpende innspill fra medlemmene. Konsultasjonene forankres også ved at de forestås av KS' politisk valgte ledelse. I tillegg diskuteres kommunenes ønsker og krav til konsultasjonene på de årlige fylkesvise strategikonferansene, som forberedes ved utsendelse av debatthefter. Strategikonferansene er det forum hvor de fleste kommunene kommer med input til konsultasjonene.

## **2.3 Innholdet i konsultasjonene**

Hovedtema for konsultasjonsordningen er kommuneopplegget i statsbudsjettet. KS har ønsket å få en rammeavtale eller intensjonsavtale om hovedelementer i det

kommuneøkonomiske opplegget, noe regjeringen ikke har ønsket å gå inn på, bl.a. fordi Stortinget reelt skal fastsette kommunesektorens rammer gjennom statsbudsjettet (Sørensen et.al. 2007). Dette betyr at de overordnede, samlede rammene for kommuneopplegget ikke inngår i konsultasjonene. Hva som kan oppnås innenfor kommunesektorens inntekstrammer er et gjennomgående tema, i tillegg til en drøfting av hvilke elementer som skal legges til grunn innenfor et samlet opplegg. Regjeringen angir normalt et intervall for kommunerammen i kommuneproposisjonen. På det andre konsultasjonsmøtet drøftes enkeltsaker i lys av virkemiddelbruk og innretning.

I referatet fra 1. konsultasjonsmøte står følgende:

”Hovedtema for det 1. konsultasjonsmøtet er rammene for kommuneopplegget i kommende års statsbudsjett. Dette tas opp gjennom en drøfting av den økonomiske situasjonen i kommunesektoren, demografi, inntektsmuligheter effektivisering (makroperspektiv), sammensetningen av kommunesektorens inntekter og generelle synspunkter på kommuneopplegget i neste års statsbudsjett.”

#### *Mål*

Et sentralt mål har vært å redusere bruken av sterke statlige styringsvirkemidler ved å etablere enighet om prioriteringer knyttet til kommunesektorens ressurser (St.prp.nr.57 2007-2008). Økt handlingsrom i kommunepolitikken er også ment å være en tilsiktet virkning av ordningen. Konsultasjonsordningen skal i utgangspunktet bidra til å nå følgende seks mål:

1. Felles forståelse mellom staten og kommunesektoren om de oppgaver som kan realiseres innenfor en gitt inntekstramme. Dette kan bidra til å lette den finanspolitiske styringa av kommunesektoren
2. Reduksjon av statlig styring gjennom regelverk og øremerking
3. Økt lokal frihet i oppgaveløsningen og mer effektiv ressursbruk som styrker lokaldemokratiet

4. Mer stabile og forutsigbare rammebetingelser for kommunesektoren
5. Bedre informasjonsgrunnlag for regjeringens og Stortingets utforming av den nasjonale styringen av kommunesektoren
6. Gjennomsiktighet ved at metodikk og kalkulasjoner er forståelige, konsistente og etterprøvbare

Forpliktelse, dialog og informasjonsutveksling er formål ved selve konsultasjonsordningen og ligger til grunn for alt samarbeid mellom partene i konsultasjonsordningen.

Fra KS' side har oppfatningen av et betydelig og økende misforhold mellom statens ambisjoner og de økonomiske rammene for kommunesektoren vært en viktig motivasjon bak ordningen (Sørensen m.fl 2007). Det var KS som tok til orde for å utvikle konsultasjonsordningen fra informasjonsutveksling og samtaler over mot et mer forpliktende system. KS fremmet forslag om en økonomisk gjenopprettingsplan. En slik plan vil være mer forpliktende for partene.

Staten har derimot ønsket en videreutvikling av ordningen med avtaler med KS på enkeltområder. Høsten 2004 erklærte regjeringen at et mål er å ”Videreutvikle konsultasjonsordninga og arbeide vidare med bilaterale avtaler på enkeltområde” St.prp.nr.1 (2004-2005).

Dette betyr at konsultasjonsordningen innebærer at KS medvirker i arbeidet med kostnadsberegninger av reformer i kommunesektoren, og en videreutvikling og styrking av arbeidet med bilaterale samarbeidsavtaler mellom staten og KS.

#### *De bilaterale avtalene*

Den første bilaterale avtalen ble inngått i 2003. Etter det har det vært en jevn vekst i antall avtaler. Både KS og staten har foreslått å etablere avtaler. I 2008 omfattet konsultasjonsordningen 12 bilaterale avtaler. Avtalene lar seg dele inn i tre kategorier etter hva de gjelder (Rapport fra arbeidsgruppe 2008):

- 5 Avtaler om velferdstjenester (kvalitet/tjenesteutvikling)
- 4 Avtaler om samhandling mellom ulike deler av forvaltningen

- 2 avtaler (og en tilleggsavtale) på området samfunnsutvikling

Avtalene innebærer at bestemte tema settes på dagsorden og til en mer systematisk, tettere og omfattende dialog og samarbeid mellom staten og KS rundt disse temaene. Det har vært en intensjon i utviklingen av en mer avtalebasert ordning å forbeholde avtaler til de store velferdsområdene, nasjonale satsingsområder eller reformer.

Disse avtalene uttrykker ingen konkrete forventninger til den enkelte kommune eller kommunene kollektivt. De er generelle og overordnede. Avtalene berører ikke spørsmål som har direkte fordelingsmessige virkninger mellom kommunene. Følgene avtaler er inngått mellom staten, ved relevant statsråd og KS:

- Avtale om videreutvikling av barnevernet (BLD og KS)
- Samarbeidsavtale om barnehager (KD og KS)
- Samarbeidsavtale om styrket samarbeid NAV og utdanningsmyndighetene i k/fk (AID og KS)
- Samarbeidsavtalen om kvalitetsutvikling i grunnopplæringen (KD og KS)
- Avtale om bosetting av flyktninger i kommunene (AID og KS)
- Rammeavtale om ny arbeids- og velferdsforvaltning (NAV) (AID og KS)
- Nasjonal rammeavtale om samhandling på helse- og omsorgsområdet (HOD og KS)
- Avtale om kvalitetsutvikling i helse- og omsorgstjenestene (HOD og KS)
- Samarbeidsavtale om finansiering og gjennomføring av programmet Kommunenettverk for miljø og samfunnsutvikling (MD og KS)
- Samarbeidsavtale om Grønne energikommuner (tilleggsavtale, KRD, OED, MD og KS)

- Samarbeidsavtale om landbruks- og næringsutvikling i kommunesektoren (LMD og KS)
- Samarbeidsavtale om boligsosialt arbeid (KRD samordner (AID, HOD, JD og KS)

## 2.4 Konsultasjonsordningen som virkemiddel i den statlige styringen av kommunesektoren

Stat og kommune er separate forvaltningsnivåer, men kommunene er underlagt Stortingets lover og vedtak. Som iverksetter av Stortingets politikk og vedtak, og som forbereder av Stortingets lovforslag, råder regjeringen over flere ulike virkemidler. Disse er skjematisk fremstilt i tabellen under.

### *Oversikt over statlige styringsvirkemidler*

Statlige virkemidler		
Lovgivende organs virkemidler	Iverksettende organs virkemidler	
Lovgivning	Regjeringen har delegert	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Konsultasjonsordningen mellom KS og regjeringen</li> <li>• Bilaterale samarbeidsavtaler mellom sektordepartement og KS</li> <li>• Regjeringens kontaktkonferanse med fylkeskommunene</li> <li>• Det regionale partnerskapet</li> <li>• Dialog, veiledning og informasjon</li> <li>• Utforming av (felles) verktøy</li> </ul>
Bevilgninger	forskriftsmyndighet  Tilsyn, kontroll, rapportering	

Vi har valgt å se på konsultasjonsordningen som et forhold mellom først og fremst regjering og KS. Konsultasjonsordningen brukes både til å forberede ny politikk (det årlige økonomiske opplegget for kommunene samt nye reformer), og som redskap i iverksettingsarbeidet. Det er mulig å se på konsultasjonsordningen

som et virkemiddel for statlig styring, slik som fremstilt i tabellen over. Men det er også mulig å se på konsultasjonsordningen som en kanal for kommunal medvirkning.

### **Rettsliggjøring og regelstyring**

Konsultasjonsordningens grunnidé er å få i stand kollektiv handling på grunnlag av enighet. Et annet hovedmål er å redusere bruken av sterke statlige styringsvirkemidler, ved å erstatte disse med enighet. På denne måten befinner konsultasjonsordningen seg midt i tautrekkingen mellom hierarkiske og dialogbaserte virkemidler.

At stat og kommune utgjør to uavhengige forvaltningsnivå, innebærer at kommunene ikke befinner seg i noe underordningsforhold til staten tilsvarende det departementenes underliggende virksomhet gjør. Dette innebærer også at når staten iverksetter sin politikk gjennom kommunene, velger den en indirekte form for iverksetting. Indirekte former for iverksetting åpner for mer variasjon i iverksettelsesresultatet, sammenliknet med direkte former for iverksetting. I Norge iverksetter også staten sin politikk direkte ved hjelp av underliggende virksomhet som direktorater og andre forvaltningsorganer. I prinsippet vil direkte former for iverksetting føre til større grad av samsvar mellom intensjon og resultat.

En gjennomgående hypotese i vår analyse er at endringer i retning av økt rettsliggjøring av samfunnsområdene, er avgjørende for å forstå selve konsultasjonsforholdet. Med rettsliggjøring refererer vi her til to relaterte utviklingstrekk. For det første har Stortinget ønsket å styre nye samfunnsområder, og de har brukt lovgivning for å realisere dette. Stadig flere områder og detaljer i samfunnslivet har blitt regulert gjennom lov og forskrift. Denne utviklingen har gjort norske kommuner til generalistiverksettere at Stortingets politikk.

For det andre innebærer denne rettsliggjøringen at rettsorganene får økende betydning på bekostning av folkevalgt myndighet (Østerud, Engelstad og Selle: 2003)<sup>1</sup>. Dette kommer til uttrykk ved at lovanvendelsen i større grad blir et spørsmål om hjemmel og

---

<sup>1</sup> Med begrepet *rettsliggjøring* forstår vi at sosiale og økonomiske oppgaver i økende grad blir formulert som rettskrav.



hjemmelstolkning. Men vår hypotese legger til grunn at skillet mellom politikk og administrasjon ikke nødvendigvis er det samme som skillet mellom vedtak og iverksetting. Også i lov og forskrift ligger det et tolknings- og handlingsrom, som kan være stort avhengig av formuleringene i regelverket. Når store deler av disse lovene og forskriftene blir iverksatt indirekte, samtidig som rettsaktene innebærer en større oppgavetildeling til det samme indirekte nivået, innebærer dette også en kompetanseoverføring fra det opprinnelig iverksettende organ (regjering), til det indirekte iverksettende organ (kommunene). I etterkrigstiden har vi altså hatt en utvikling som har resultert i at regjeringen i dag deler sin iverksettende kompetanse med norske kommuner.

Dette setter regjeringen og kommunesektoren i et gjensidig avhengighetsforhold. Sett på denne måten kan vi oppsummert si at vi står overfor et "hierarkiparadoks": Bruken av tradisjonelt "harde og hierarkiske" styringsvirkemidler har ført til et mer gjensidig stat-kommuneforhold. Konsultasjonsordningen kan forstås i lys av denne utviklingen. Utviklingen fører nemlig til at staten får behov for nye virkemidler for å sikre kongruens og effektivitet. De hierarkiske er ikke tilstrekkelige. Arenaer hvor iverksetterne kan møtes direkte for å komme fram til enighet om situasjonsbeskrivelser og prioriteringer, felles forståelse om tall og behov, utvikle felles måleindikatorer osv, kan sees på som én reaksjon på denne utviklingen. Det oppstår behov for mer gjensidige samhandlingsformer fordi stat-kommuneforholdet har blitt mer gjensidig.

Det at konsultasjonsordningen innebærer inngåelse av forpliktende bilaterale avtaler kan forstås som en statlig anerkjennelse av disse utviklingstendensene. Gjensidig forpliktende avtaler har ingen plass i hierarkiske relasjoner, hvor direktiver gis av det overordnede nivået uten basis i forutgående forhandlinger. Det underordnede nivået kan ikke forvente "gjenytelser" i form av punkter som også forplikter det overordnede nivået. Det er verdt å legge merke til at forpliktelsen som ligger i avtalene ikke er strengt relevante i rettslig forstand, i den betydning at det neppe er tenkelig at en part vil gå til rettslige skritt for å sikre at den andre parten innfrir sin del av en avtale. Dermed fungerer forpliktelsen først og fremst som en indikasjon på at stat-kommunerelasjonene beveger seg over i en mindre utpreget hierarkisk modus.



## 3 Relasjonene i konsultasjonsordningen

### 3.1 Konseptualisering: Agentrelasjoner

Konsultasjonene mellom staten og kommunesektoren foregår ”mellom staten v/regjeringen og kommunesektoren v/KS”.<sup>2</sup>

Partene i konsultasjonene er regjeringen og KS, og disse opptrer på vegne av henholdsvis staten og kommunesektoren. Det er grunn til å anta at forløpet og utfallet av konsultasjonene i høy grad påvirkes av relasjonsmønsteret mellom disse fire partene. Hvilket mandat opptrer partene med, og hvilke muligheter har de til å forplikte dem de opptrer på vegne av? Hvor fritt står partene til å definere sin egen rolle og velge sin egen strategi i sin deltagelse i konsultasjonsordningen, og hvilken betydning har slike spørsmål for utkommet av ordningen?

Faglitteraturen gir flere innfallsvinkler til å konseptualisere situasjoner hvor en part opptrer på vegne av en annen. Vi skal i det følgende bruke terminologi hentet fra agent-teori, en gren av den økonomiske litteraturen om transaksjonskostnader.<sup>3</sup> Denne typen teori brukes i situasjoner hvor en aktør, benevnt som ”prinsipal”, inngår en formell eller uformell avtale med annen aktør, kalt ”agent”, som innebærer at agenten skal ivareta prinsipalens interesser, gjerne mot en eller annen form for vederlag. Prinsipalen overfører myndighet og/eller andre ressurser til agenten for å gjøre

---

<sup>2</sup> Sitat fra presentasjonen av konsultasjonsordningen på KRDs nettsted.

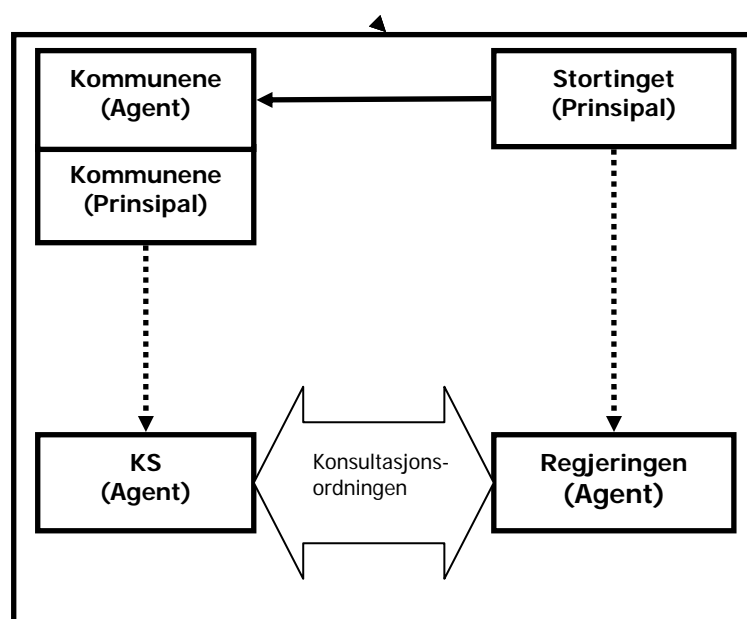
<sup>3</sup> Se for eksempel T. Eggertson (1990): *Economic behaviour and institutions*. Cambridge: Cambridge University Press for en innføring i denne teoriretningen med sentrale referanser.

det mulig for agenten å ivareta sine forpliktelser i forhold til avtalen.

I denne sammenheng tar vi først og fremst sikte på å bruke agent-teori til konseptualisering. KS vil for eksempel bli benevnt som ”agent” for kommunene som er ”prinsipal”. Sentrale problemstillinger i denne retningen vil dermed ikke bli presentert.<sup>4</sup>

Konsultasjonsordningen griper inn i de ganske komplekse relasjonene som preger forholdet mellom staten og kommunene. Noen viktige sider ved disse relasjonene ble drøftet i det foregående kapittelet. Satt inn i en agentteoretisk terminologi kan disse relasjonene forenklet fremstilles som i Figur 3.1.

Figur 3.1 *Agentrelasjoner rundt konsultasjonsordningen*



Det faktum at hver av de to partene i konsultasjonsordningen opptrer på vegne av andre, illustreres i figuren med agentrelasjonene som følger de to stiplede pilene. Regjeringen er

<sup>4</sup> Agent-teori bygger opprinnelig på resonneringer fra forsikringsbransjen. Man er opptatt av at agenten på ulike måter kan misbruke ressursene som er overført fra prinsipalen til å ivareta egne interesser i stedet for prinsipalens interesser, noe som kalles ”moral hazard”. Unnaluring – ”shirking” – er en annen problemstilling vi lar ligge i denne omgang.

Stortingets ”agent” i kraft av sin rolle som utøvende makt, som utføres med grunnlag i Stortingets lovgivende og bevilgende myndighet. KS er i denne sammenheng kommunenes agent. Konsultasjonene omhandler bare forhold hvor kommunene opptrer med myndighet delegert fra Stortinget, og KS har ikke noe selvstendig mandat som griper inn i dette. KS kan dermed bare opptre på vegne av kommunene, begrenset av vedtektene og de vedtak KS øverste myndighet måtte fatte.<sup>5</sup> Imidlertid opptrer kommunene ikke bare som prinsipal overfor KS, men også som agent overfor Stortinget. Denne tredje agentrelasjonen illustrerer perspektivet på kommunene som iverksetter av statlig velferdspolitik. Som notert i kapittel fire er ikke denne relasjonen entydig hierarkisk, av flere grunner. Men Stortingets rett til å pålegge kommunene oppgaver gjennom særlovgivningen, samt det faktum at nærmere halvparten av kommunenes finansiering kommer som statlige overføringer gjør det likevel meningsfullt å betrakte kommunene som ”agenter” for Stortinget.

Legg også merke til at regjeringen ikke står i en direkte agentrelasjon til kommunene. Riktignok er det meget utstrakt kontakt mellom regjeringen og kommunene – antagelig i langt høyere grad enn mellom kommunene og Stortinget – men regjeringens myndighet overfor kommunene består i å ha tilsyn med iverksettelsen av Stortingets vedtak. Regjeringen har ikke virkemidler for å pålegge kommunene oppgaver eller finansiere disse uten å gå veien om Stortinget, og er dermed ikke kommunenes prinsipal.

### 3.2 Implikasjoner av modellen

Den enkle modellen visualiserer noen av konsultasjonsordningens muligheter og begrensninger. Noen hovedpunkter er de følgende:

7. Den mest utstrakte kontakten mellom staten og kommunene går antagelig gjennom fylkesmannsambetet og regionaliserte statsetater utenfor dette embetet. Konsultasjonsordningen gir også staten sentralt, mer konkret regjeringen, en ny

---

<sup>5</sup> KS øverste myndighet er *Landstinget*, som er sammensatt av delegater fra alle medlemskommunene (§5 i KS' vedtekter).

- kontaktflate mot kommunesektoren som åpner for utveksling av informasjon og synspunkter.
8. I modellen er konsultasjonsordningen lokalisert mellom to agenter. Dette innebærer at mulighetsrommet for konsultasjonsordningen innskrenkes av mandatet de to agentene har fått fra sine prinsipaler.
  9. De to stiplede agentrelasjonene har likevel det til felles at det er agentene som er initiativtager og pådriver. Sagt på en annen måte er det agentene som foreslår overfor sine prinsipaler hvilket mandat prinsipalen skal gi til agenten.
  10. Ingen av de to prinsipalene er enhetlige, men den ene er antagelig mer enhetlig enn den andre. Kommunesektoren er svært sammensatt, og ikke minst det store spennet rent størrelsesmessig kan gjøre det vanskelig å komme frem til enhetlige standpunkt.
  11. Agentrelasjonen mellom Stortinget og kommunene er satt i heltrukket linje med den hensikt å signalisere styrken i denne relasjonen. Mens relasjonen mellom KS og kommunene er basert på frivillig medlemskap, er relasjonen mellom Stortinget og kommunene regulert ved lov.

La oss drøfte disse punktene litt mer utførlig.

### 3.2.1 En ordning for dialog

Det har vært et mål siden begynnelsen av 2000-tallet at kontakten mellom staten og kommunene skal bære preg av veiledning og dialog, i ”et partnerskap basert på tillit og respekt” (St.meld.nr.31, (2000-2001), Hanssen, Heløe og Klausen 2004).

Konsultasjonsordningen åpner nye muligheter for at signaler fra kommunesektoren kan gå direkte til regjeringen, og ikke bare gjennom staten regionalt. Som direkte kontaktflate mot kommunesektoren er det rimelig å anta at oppnåelse av dette målet er et rasjonale bak konsultasjonsordningen.

### 3.2.2 Mandatene

De to agentrelasjonene preges først og fremst av at de to agentene i liten utstrekning har formell rett til å binde opp sine prinsipaler. Regjeringen kan ikke som utøvende makt binde opp Stortinget

som lovgivende makt, og kan heller ikke forplikte Stortinget når det gjelder budsjettvedtak. Dette begrenser regjeringens spillerom til følgende handlingsalternativer:

- Regjeringen kan inngå forpliktelser innenfor eget handlingsrom som utøvende makt. Dette går for eksempel på praktiseringen av fastsatte ordninger eller til en viss grad tolkning av regler og forskrifter. Det kan også gå på organiseringen av statsapparatet, i det omfang dette kan endres uten å involvere Stortinget.
- Regjeringen kan inngå bindende forpliktelser i forhold til hva slags forslag den vil legge frem for Stortinget. Disse kan være negativt eller positivt avgrenset. For eksempel kan regjeringen forplikte seg til *ikke* å foreslå nye øremerkede tilskudd, nye krav til planlegging og rapportering eller andre former for inngående statlig styring over kommunesektoren. Regjeringen kan også inngå bindende, positivt avgrenset forpliktelser i forhold til hva slags forslag den *vil* legge frem, enten det gjelder lovendring eller budsjettmessige utfall. Men regjeringen kan uansett ikke forskuttere Stortingets behandling av saken ved å garantere et visst utfall.
- Regjeringen kan inngå avtaler som i realiteten ikke innebærer konkrete forpliktelser, men som signaliserer intensjoner.

KS på sin side er kommunenes interesse- og arbeidsgiverorganisasjon. Deres fullmakter fremgår av §6 i KS vedtekter, og knytter seg utelukkende til KS' rolle som arbeidsgiverorganisasjon.<sup>6</sup> Denne rollen knytter seg imidlertid til tariffmessige forhold og har dermed liten betydning for konsultasjonsordningen. Dermed mangler KS (i likhet med regjeringen) formelt mandat til å forplikte sin "prinsipal".

---

<sup>6</sup> I følge vedtektene har KS fullmakt til på vegne av medlemmene å inngå og si opp tariffavtaler, forkorte oppsigelsesfrister i tariffavtalte forhold, iverksette arbeidsstegning (lockout) i henhold til Hovedstyrets vedtak, Arbeidstvistloven og Hovedavtalens bestemmelser, motta og godta, arbeidsoppsigelse (plassoppsigelse) i henhold til Arbeidstvistloven og Hovedavtalens bestemmelser, motta stevning og bringe rettstvister inn for Arbeidsretten eller evt. annen tvisteløsningsinstans og bringe interessetvister inn for Rikslønnsnemnd eller evt. annen tvisteløsningsinstans (§6).

Konsultasjonene og de såkalte ”bilaterale samarbeidsavtalene” foregår med andre ord mellom to parter som i liten grad kan inngå gjensidig bindende forpliktelser. Dette kan antagelig et stykke på vei forklare den relativt generelle og uforpliktende formen avtalene gjennomgående har.

### 3.2.3 Ledende agenter?

Selv om agentrelasjonene (i modellen så vel som i teorien) preges av at agenten utfører oppgaver på vegne av prinsipalen, er de to agentene som er parter i konsultasjonsordningen også initiativtagere overfor sine prinsipaler. Det ligger i regjeringens parlamentariske rolle at den skal søke politisk oppslutning i Stortinget for den politikken den ønsker å få gjennomført. Avhengig av den parlamentariske situasjonen vil regjeringen som agent kunne ha gode muligheter til å påvirke valgene til sin prinsipal, Stortinget. Men hvorvidt regjeringen gjør dette i forbindelse med spørsmål knyttet til konsultasjonsordningen vil være et empirisk spørsmål. Når konsultasjonsordningen får virke i flere år vil det være interessant å undersøke om ordningen påvirkes av skiftende parlamentarisk situasjon. Kan det hende at ordningen tenderer mot det siste alternativet på listen ovenfor når regjeringens parlamentariske grunnlagt er svakt?

For KS del må rolledefinisjonen sies å være mindre entydig, siden rollen som interesseorganisasjon for kommunesektoren er formulert rundere i vedtektene enn det som er tilfelle for rollen som arbeidsgiverorganisasjon. Det heter i vedtektenes §1 at KS ”gjennom ivaretagelse av medlemmenes interesser, skal arbeide for en effektiv og selvstendig kommunesektor som ivaretar innbyggernes behov.” Vedtektene sier lite om hvordan KS skal gå frem for å definere medlemmenes interesser, eller hva slags virkemidler man skal bruke for å ivareta disse. Det betydelige antallet styrende organer i KS med folkevalgte medlemmer tilsier imidlertid at KS ønsker god lokalpolitisk dekning for sine aktiviteter, og KS er organisert med en initierende rolle overfor medlemmene.<sup>7</sup> Landsstyret har mandat til å behandle KS’ krav til Staten i forbindelse med konsultasjonene

---

<sup>7</sup> Det heter i vedtektenes §3 *Velg til KS organer* at ”Tillitsvalgte til Landstinget, Landsstyret, Hovedstyret, Fylkesmøter og Fylkesstyret i KS fra kommuner og fylkeskommuner skal velges blant folkevalgte i kommuner og fylkeskommuner, samt kommune-/by-/fylkesråder selv om de ikke er folkevalgte.”



(§7, punkt 4) og ”*kan ta opp saker på eget initiativ*” (§7, punkt 9), og eventuelt legge disse frem for Landstinget, som er KS’ øverste myndighet (§5). Et interessant empirisk spørsmål vil være i hvilken grad konsultasjonsordningen gjør det nødvendig for KS å behandle spørsmål på denne måten, altså ved å fremme saker for Landstinget.

I alle fall har begge de to agentene muligheter til å ta initiativer overfor sine prinsipaler, og dette modifierer observasjonene i avsnitt 3.2.2. Selv om regjeringen og KS ikke kan inngå bindende avtaler på vegne av sine prinsipaler, har de anledning til å forsøke å vinne oppslutning for sine standpunkter og dermed gjøre konsultasjonsordningen potensielt mer inngående enn den ellers ville ha vært.

### 3.2.4 Lite enhetlige prinsipaler?

De to partene i konsultasjonsordningen er altså agenter som ikke kan inngå bindende avtaler på vegne av sine prinsipaler, men vi har argumentert for at spillerrommet utvides ved at de to agentene har rett til å ta initiativer overfor sine prinsipaler og søke oppslutning om dette. Her kommer imidlertid et annet kompliserende moment inn, nemlig det at de to prinsipalene ikke kan sies å være enhetlige aktører.

Dette kommer kanskje tydeligst frem for KS’ del. Når man tar i betraktning den store heterogeniteten som preger kommunesektoren vil det nok ofte være vanskelig for KS å komme frem til en noenlunde enhetlig forståelse av hva ”medlemmenes interesser” er. Ikke minst når det gjelder kommuneøkonomien vil det ofte kunne oppstå nullsum-spill hvor kommuner som har fordel av ordningene for inntekts- og utgiftsutjevning vil være på kollisjonskurs med kommuner som får svekket sin økonomi av disse ordningene. Men også andre sider ved konsultasjonsordningen kan potensielt skape problemer i så måte. Ikke minst vil nok KS måtte tre varsomt i saker med partipolitisk slagside, gitt variasjoner i sammensetningen av de 430 kommunestyrene. Dette representerer nok en avgrensning av konsultasjonsordningens potensielle utfall, selv om det er vanskelig å anslå hvor stor denne avgrensningen er, eller hvor varsomt partene må trå i forhold til dette. Hvordan ville for eksempel KS gå frem i forhold til spørsmål om konkurranseutsetting av

kommunale tjenester, et spørsmål som har stor partipolitisk sprengkraft i mange kommuner? Dette temaet dekkes ikke av de 11 gjeldende bilaterale samarbeidsavtalene. Disse er riktignok inngått av en regjering ledet av Arbeiderpartiet, men det kan kanskje hende at også en regjering ledet av for eksempel Høyre eller Kristelig Folkeparti ville ha nølt med å foreslå en avtale om dette, gitt de problemer dette ville forårsaket for KS? Dette eksempelet er ren spekulasjon, men vi tror dilemmaet representerer en reell avgrensning av konsultasjonsordningens spillerom.<sup>8</sup>

Også regjeringen står overfor en prinsippal som ikke er enhetlig. En åpenbar side ved dette er nødvendigheten av å ta hensyn til politiske konstellasjoner på Stortinget, men det kan vel også hende at partipolitiske motsetninger innad i koalisjonsregjeringer representerer en avgrensning på regjeringens handlingsrom innenfor konsultasjonsordningen. Alle de gjeldende avtalene er inngått av en koalisjonsregjering, men det er vanskelig å vurdere hvor mye dette faktisk har spilt inn så langt uten inngående kjennskap til beslutningsprosessene i den enkelte sak innad i regjeringen.

En annen side ved spørsmålet om ”enhetlige prinsipaler” er hvordan konsultasjonsordningen forholder seg til sektoriseringen av statlig virksomhet. Her er det kanskje mer presist å snakke om at man ikke nødvendigvis har en enhetlig agent. All den tid konsultasjonsordningen er ment å ha en samordnende funksjon kan det virke paradoksalt at avtalene i liten grad berører saker hvor flere statlige sektorer er involvert. Det heter for eksempel på KRDs nettsted at:

I tillegg er samhandlingsutfordringer mellom ulike deler av forvaltningen eller mellom ulike forvaltningsnivåer, et område der avtaler har vært vurdert som et hensiktsmessig virkemiddel.

---

<sup>8</sup> Dette dilemmaet er nok generelt relevant for interesseorganisasjoner med forholdsvis generelt mandat. Et illustrerende eksempel er arbeidet til Norges Automobilforbund (NAF) for å motsette seg statlige miljøtiltak som påfører bilførere økonomiske ulemper. NAFs store medlemsmasse omfatter nok mange bilførere som først og fremst er ute etter veihjelp og annen praktisk assistanse, og som ikke nødvendigvis lar sine miljøpolitiske standpunkt styres av egne pekuniære interesser.

Likevel har bare to av elleve avtaler inngått så langt involvert flere enn ett departement. KRD, OED, MD og KS har inngått avtale om ”Grønne energikommuner”, og KRD samordner AID, HOD, JD i avtalen om boligsosialt arbeid. Med tanke på at kommunesektoren ofte etterlyser større samordning fra statens side, er dette bemerkelsesverdig. Har regjeringen ønsket å unngå den typen samordningsutfordringer som det vil innebære å trekke flere departementer inn i konsultasjonsordningen på en gang? I så fall utgjør dette er avgrensning av konsultasjonsordningens spillerom.

### 3.2.5 Den tredje agentrelasjonen

I modellen i Figur 3.1 er kommunesektoren både prinsippal overfor KS og agent overfor Stortinget. Den siste av disse agentrelasjonene er den overordnede, og danner utgangspunktet for den første. Konsultasjonsordningen kan ikke føre til avtaler som reduserer kommunenes forpliktelser etter særlovene, men den kan heller ikke *utvide* forpliktelsene i forhold til dette, i og med at KS ikke har mandat til å inngå slike avtaler. Dermed må avtalene og konsultasjonene fokusere på praksis innenfor gjeldende lovgivning, men den er heller ingen arena for å gi autoritative tolkninger om hvordan pålegg og bestemmelser skal forstås – forskrifter og veiledninger utformes ikke som resultat av forhandlinger innenfor konsultasjonsordningen. Ordningens funksjon blir dermed å la partene – de to agentene – bli enige om tiltak som skal fremme de to prinsippalenes måloppnåelse, men uten at disse målene reformuleres eller presiseres.

Dette preger avtalene som allerede er inngått. KS forplikter seg for eksempel til å ”bidra til erfaringsoverføring”, ”bistå kommunene i arbeidet med implementering” og ”organisere lokalt forankret kvalitets- og omstillingsarbeid”. De enkelte departementene forplikter seg for eksempel til å ”gi relevante styringssignaler og avklaringer” (til en underliggende etat), ”bistå med informasjon” og ”aktivt formidle og fokusere på gode eksempler”.

Bruken av agentteori her illustrerer et viktig poeng: Fra statens side er KS interessant som part i konsultasjonsordningen bare i den grad KS kan påvirke aktiviteter i kommunesektoren.

### 3.2.6 Dialog eller styring?

Retorikken rundt begrepet ”dialog” skal problematiseres nærmere i et etterfølgende kapittel. Men det er i denne sammenheng relevant å påpeke en spesiell side ved den agentrelasjonen KS står i, som kan ha implikasjoner for konsultasjonsordningene virkemåte. KS’ deltagelse i konsultasjonsordningen gjør det verdt å ta i betraktning visse generelle dilemmaer som sivilsamfunnets organisasjoner står overfor, når de skal velge strategi overfor myndighetene. Det kan være attraktivt for organisasjoner å delta i organisert samhandling med myndighetene, fordi dette gir håp om å øve direkte innflytelse over beslutninger innenfor ens eget interessefelt. Men dette er ikke risikofritt: Organisasjonen kan stå i fare for å kompromittere sin uavhengighet, og av ulike grunner miste oppslutning i medlemsmassen.

Johan P. Olsen har drøftet disse dilemmaene på generell basis.<sup>9</sup> Han påpeker at organisasjoner kan velge å enten delta i tett utveksling med myndighetene, eller å stå utenfor og dermed markere avstand. Dette valget vil avspeile fire avveininger mellom (potensiell) nytte og kostnad knyttet til slik ”integrert” deltagelse:

1. For det første kan tett deltagelse gi forutsigbarhet ved at man etablerer forhandlede omgivelser, men dette kan føre til tap av spontanitet og rask handlingsevne.
2. For det andre vil tett deltagelse gi muligheter til å oppnå ens formål gjennom å inngå kompromisser, men dette kan svekke ens ”ideologiske renhet”.
3. For det tredje kan deltagelse gi status og anerkjennelse som viktig part, men man må dermed også akseptere å bli medansvarlig hvis noe går galt.
4. Og for det fjerde: Tett deltagelse kan kreve sentralisering av organisasjonen, ved at de som deltar må kunne opptre med visse fullmakter på vegne av organisasjonen. Dette kan gjøre organisasjonen mer effektivt, men det kan også gjøre at medlemmene (som ikke kan involveres direkte i deltagelsen) mister innflytelse.

---

<sup>9</sup> The Dilemmas of Organizational Integration in Government. Kap. 5 i Olsen, J. P. (1983): *Organized democracy*. Oslo: Universitetsforlaget.

Disse dilemmaene vil slå ulikt ut etter hva slags organisasjoner det er snakk om. For KS kan de være relevante på flere måter, og dette kan utgjøre begrensninger på hva man kan oppnå gjennom konsultasjonsordningen. KS ønsker ut ifra sine vedtekter å arbeide for kommunenes interesser, og da ikke minst overfor staten, som er en avgjørende premisseleverandør for kommunesektorens virksomhet. Dermed vil det være attraktivt å delta i en ordning som muliggjør direkte utveksling med staten om forhold som har med kommunene å gjøre. Dette kan innebære at alle de fire fordelene identifisert av Olsen er attraktive. For det første kan både konsultasjonene om kommuneøkonomien og om de bilaterale avtalene tolkes som dannelse av et forhandlet miljø for kommunesektoren, noe som skal gi kommunene større forutsigbarhet. For det andre: Som arena for dialog inviterer ordningen åpenbart til inngåelse av kompromisser. Her er de bilaterale avtalene illustrerende: Hver av dem ender med en oppstilling av punkter som henholdsvis KS og det aktuelle departementet forplikter seg på, og dette gir inntrykk av en ”byttehandel” hvor hver av partene forplikter seg til å ivareta den andre partens interesser. For det tredje er det rimelig å anta at konsultasjonsordningen understreker KS’ status, siden ordningen anerkjenner KS som betydningsfull også ut over tariffmessige forhold. Det fjerde punktet, om effektivisering gjennom sentralisering, må rette seg mot mandatet som KS’ delegasjon får for å delta i konsultasjonsordningen. Her er utfallet mer åpent.

Spørsmålet er imidlertid om ikke Olsens fire motsvarende punkter på kostnadssiden også kan være relevante. Det er usikkert om konsultasjonene og de bilaterale avtalene svekker KS’ spontanitet og fleksibilitet på en måte som oppfattes som uakseptable. Men med hensyn til punkt to er det relevant å spørre om KS kan være redd for å bli oppfattet som statens forlengede arm inn i kommunesektoren. Det kan hende at KS mister troverdighet som kommunenes representant overfor staten, ved at kommunene oppfatter KS som kooptert av staten og brukt ensidig som et virkemiddel for statlig styring. Dermed er anerkjennelsen fra staten også et tveegget sverd – KS kan oppfattes som en del av det nasjonale systemet, og ikke som en representant for kommuner som opplever at deres egne og statens interesser alltid er sammenfallende.

## 4 Konsultasjonsordningen som kommunikasjonsform

Konsultasjonsordningens grunnidé er å få i stand kollektiv handling på grunnlag av enighet. I St.prp.nr.57 (2007-2008) Kommuneproposisjonen heter det:

”Regjeringen legger vekt på en god dialog mellom staten og kommunesektoren om statlige rammebetingelser og måloppnåelse innen kommunal virksomhet. Konsultasjonsordningen er et sentralt element i denne dialogen”.

Som vi har redegjort for er hovedformålet med konsultasjonsordningen å komme til enighet om hva som kan oppnås innenfor kommunesektorens inntekstrammer. Konsultasjonsordningen er med andre ord ment å være en deliberativ ordning med dialog som hovedmetode. I dette kapitlet presenterer vi en teoretisk og prinsipiell tilnærming til dialog, og ser hvordan konsultasjonsdialogen stiller seg i forhold til disse betraktningene.

I henhold til *liberal* demokratiteori legitimeres politiske løsninger ved at prosedyrene oppfattes som rettferdige og nøytrale. Dersom prosedyrene er legitime er aktørene tilbøyelige til å godta utfallet av en forhandlings- eller beslutningsprosess, selv om utfallet ikke er i tråd med deres interesser. Innen *deliberativ* demokratiteori blir meningsdannelse forstått som et resultat av en internalisert prosess. Dialogen blir dermed et verktøy for enighet, noe som gjør det mulig for aktørene å komme fram til et felles grunnlag for beslutninger.

Den ideelle deliberative framgangsmåten må ifølge Cohen (1997:74-75) ta utgangspunkt i prinsippet om fri og likeverdig dialog, basert på følgende betingelser:

1. Partene skal ha frihet fra bindinger og restriksjoner. Partene skal kun være bundet av resultatene av dialogen og forutsetningene for den.
2. Det skal være en saklig begrunnet dialog, både når det gjelder forslag, kritikk og støtte til løsninger. Med andre ord skal ”det beste argumentet” gjelde.
3. Partene skal være likeverdige både formelt og reelt og ved ethvert stadium i den deliberative prosessen. Alle parter skal ha lik mulighet til å fremme forslag, komme med innspill, bli hørt og fremme begrunnet kritikk og/eller støtte.
4. Målet for dialogen skal være rasjonelt motivert enighet.

Begrepet ”dialog” forekommer i tilnærmet alle sammenhenger hvor konsultasjonsordningen er omtalt. Et sentralt spørsmål er derfor hvordan konsultasjonsordningen tilfredsstiller disse kriteriene?

### **1. Frihet fra bindinger og restriksjoner.**

Allerede ved Cohens første punkt møter vi begrensninger. Kravet om at partene skal møte uten bindinger og restriksjoner forutsetter at konsultasjonsordningen ikke er en representativ ordning, men en direkte dialog mellom alle berørte parter. Men konsultasjonsordningen er en representativ dialog i den betydning at det er KS som representerer en kommunesektor bestående av 431 kommuner. Her står KS overfor en formidabel representasjonsoppgave. For at KS skal ha legitimitet blant sine medlemmer er det nødvendig å få definert et visst ”konsultasjonsmandat”, noe som skjer gjennom de fylkesvise strategikonferansene. Dette innebærer at KS møter dialogen med visse restriksjoner, og har også en viss forpliktelse til å jobbe for de resultatene medlemmene ønsker. Også regjeringen møter med føringer og binder fra Storting og andre departementer, også ved at representanter fra berørte sektordepartementer deltar i konsultasjonene. Dette kommer vi nærmere inn på i kapittel 5.

### **2. Saklig begrunnet dialog**

Prinsippet om at ”det beste argumentet skal gjelde”, altså at argumentasjonen skal være saklig begrunnet kan se ut for å prege konsultasjonene i større grad. Et sentralt punkt i konsultasjonene

er at partene skal komme til enighet om faktagrunnlaget. Partene bruker konsultasjonene til å komme fram til en felles forståelse om de oppgaver som kan realiseres innenfor en gitt inntektsramme. Temaer som ”den økonomiske situasjonen i kommunesektoren” og ”hvordan påvirkes kommunesektorens utgifter i 2009 av den demografiske utviklingen?” er systematisk oppe til behandling på møtene. Staten har også gitt uttrykk for at ordningen har skapt mer forståelse og innsikt hos dem for de utfordringer og betingelser som kommunesektoren står overfor (Sørensen et.al. 2007). KS poengterer dessuten at partene kommer stadig lengre i å bli enige om tallgrunnlaget, og har også blitt enige om prosedyrer i tilfelle de ikke blir enige (ibid)

### 3. Likestilte parter

Med hensyn til likeverdighet eller gjensidighet er det åpenbart at partene formelt har ulike posisjoner. Kommunesektoren, som KS representerer, er underlagt Stortingets lover og vedtak, og dermed politikk. En intensjon ved ordningen er å redusere de tunge virkemidlene som øremerking og regelstyring. Men i referat fra 3. konsultasjonsmøte i år kommer det fram at avtalene ikke har ført til reduksjon i øremerking eller lovforankring, og at det således er vanskelig å se at de bilaterale avtalene representerer et alternativ til behovet for andre og sterkere styringsgrep (Referat fra det 3. konsultasjonsmøtet 19. august 2008). Regjeringens ”forpliktelse” til å begrense denne formen for styringsvirkemidler synes derfor uklar. Det kan virke som om Storting og/eller regjering tilsynelatende på uavhengig basis vurderer hvilke virkemidler man skal ty til for å få gjennomført ønsket politikk. Øremerking og regelstyring kan dessuten fungere som en form for ris bak speilet, dersom resultatene av ordningen ikke er tilfredsstillende for regjeringens del. Også reelt må vi derfor kunne si at konsultasjonsforholdet er asymmetrisk.

En slik beskrivelse alene gir imidlertid et forenklet bilde av stat-kommuneforholdet. Det er grunn til å problematisere i hvor stor grad denne asymmetrien preger stat-kommuneforholdet. Stat og kommune befinner seg i dag langt på vei i et gjensidig avhengighetsforhold, noe vi diskuterer nærmere i kapittel 5. Også behovet for å sikre mer direkte former for iverksetting av Stortingets politikk, gjør at konsultasjonsordningen kan ses på som et ønsket virkemiddel fra regjeringens side. Som vi redegjorde for i



avsnitt 2.4 kan iverksetting av det sentrale nivå's politikk skje direkte fra regjeringsapparatet eller organ direkte underlagt regjeringsapparatet, noe som sikrer en vesentlig grad av konvergens med statlige styringssignaler. Indirekte iverksetting, eksempelvis gjennom et selvstendig lokalt forvaltningsnivå som kommunene, åpner i større grad for ulik tolkning og variasjon. Kommunene er i dag omfattende iverksettere av statlig politikk, på bekostning av staten selv. Norske kommuner og regjering står dermed på mange måter i et gjensidig iverksettingsforhold overfor Stortinget, og har dermed et tilsvarende gjensidig behov for samarbeid. Konsultasjonsordningen kan ses på som et svar på disse realitetene. Formålet med å involvere KS i arbeidet med kostnadsberegninger av de statlige initierte reformene i kommunesektoren er å gjøre regjeringens beslutningsgrunnlag best mulig. Det framgår av St.prp.nr.57 (2007-2008) at KS' medvirkning i disse prosessene er en måte for staten å sikre oppslutning om reformene blant KS' medlemsmasse. Det gjensidige avhengighetsforholdet mellom partene gjenspeiles dermed tydelig ved disse målsettingene. Erkjennelsen av at Staten trenger kommunekompetanse for å forme et best mulig opplegg (allokerings effektivitet), samt oppnå oppslutning (legitimitet) synes reell, og har også blitt mer reell i et tidsperspektiv: I samme stortingsproposisjon heter det at metodikken har bidratt til større bevissthet omkring økonomiske og administrative konsekvenser av statlige tiltak rettet mot kommunesektoren (ibid).

#### **4. Rasjonelt motivert enighet**

Det fjerde kriteriet gjelder rasjonelt motivert enighet. Spørsmålet i denne sammenhengen blir om ordningens produkter, f.eks fellesdokumentet og de bilaterale avtalene, er basert på enighet, og om denne enigheten er rasjonelt basert eller om produktene også bærer preg av andre hensyn. Selv om partene betoner at konsultasjonene har ført til mer enighet, lar det seg også påvise elementer av uenighet, eksempelvis i fellesdokumentene, hvor KS legger inn merknader som indikerer at partene ikke deler samme syn. I Fellesdokumentet fra 2007 har KS merknader som markerer uenighet til regjeringens politikk. Disse merknadene gjelder forholdet mellom kostnadsberegning av reformer eller tiltak, og innholdet i regjeringens økonomiske opplegg (Fellesdokumentet 2007). Disse merknadene gjaldt ikke de rasjonelt baserte beregningene, men om regjeringens valg av politikk. Dette

illustrerer at også regjeringen bringer interesseavveininger inn i konsultasjonsordningen, noe som setter begrensninger for regjeringens evne til rasjonelt motivert enighet. Også KS' heterogene medlemsmasse kan utgjøre en reell begrensning på mulighetene til å komme fram til rasjonelt motivert enighet. Mangelen på direkte kommunerepresentasjon i konsultasjonene gjør at det blir vanskelig å utelate interessepolitikken også for KS' del. Det at KS' legger inn merknader i fellesdokumentet som likevel har et annet utfall, illustrerer dessuten asymmetrien i gjensidigheten mellom partene. Så selv om gjensidig læring og forståelse preger konsultasjonsmøtene, og selv om partene kommer til enighet om tallene, tilkjennegir konsultasjonsresultatet at andre vurderinger enn de genuint rasjonelle er tilgodesett.

Oppsummert kan det synes som om det er mange avvik og begrensninger i forhold til Cohens kriterier for fri og likeverdig dialog. Til tross for at dialog og kommunikasjon løftes høyt i omtalene av konsultasjonene, finner vi likevel klare begrensninger på den frie og gjensidige dialogen. Begrensningene på direkte kommunerepresentasjon<sup>10</sup> og regjeringens muligheter til å overstyre dialogen er to av de mest åpenbare. Likevel må vi kunne si at dialogbegrepet er mer enn bare et honnørord. Partene opplever at læringselementet har en reell verdi, ikke minst i sektordepartementene. Økt forståelse for hverandres utfordringer blir også trukket fram som en gevinst. Ordningen legger også reelt til rette for at partene skal lykkes med å komme fram til saklig enighet. Dialogperspektivet gjør at ordningen ikke bare kan ses på som virkemiddel for statlig styring, men som en reell arena for kommunesektorens medvirkning: Ordningen gir KS direkte tilgang til regjeringsmedlemmer, noe som gir KS en viktig rolle overfor sine medlemmer. Det framheves at den bilaterale kontakten de har med ulike fagdepartementer er styrket. Gjennom konsultasjonsordningen har KS dessuten fått tilgang til høyt administrativt nivå i fagdepartementene. Konsultasjonsordningens innretning mot gjensidig dialogforum framstår derfor som et godt utgangspunkt for videre utvikling.

---

<sup>10</sup> KS er representert av et eget konsultasjonsutvalg utgått fra Hovedstyret i KS. Med unntak av leder i KS' Hovedstyre, sitter alle som deltar i møtene i sentrale posisjoner i ulike steder i kommunesektoren.

## 5 Relasjoner i endring: nærmere om forholdet mellom stat og kommune

I dette kapittelet drøftes forholdet mellom stat og kommune ut i fra et verdiperspektiv, organisasjonsperspektiv og et iverksettelsesperspektiv. Spørsmålet er hvordan de ulike perspektivene forklarer konsultasjonsforholdet og hvilke elementer de vektlegger for at ordningen skal fungere.

### 5.1 Verdier i stat-kommunerelasjonen

Hvilke verdier er sentrale for å forstå forholdet mellom stat og kommune i Norge? Ved å ta utgangspunkt i de verdiene som utgjør legitimitetsgrunnlaget for henholdsvis statlig styring og kommunalt selvstyre, drøfter relevansen av disse verdiene for selve stat-kommunerelasjonen. Til slutt spør vi om disse verdiene har samme betydning for konsultasjonsforholdet.

Det har vært vanlig å knytte framveksten av det kommunale folkestyre i Norge til verdiene autonomi/frihet, deltakelse og effektivitet (kilder) Statlig styring har gjerne vært begrunnet med ivaretagelsen av hensynene til rettssikkerhet, utjevning, makroøkonomisk styring og effektivitet (Kjellberg 1991). For å forstå endringene i stat-kommunerelasjonen de siste tiårene peker Fevolden og Sørensen (1987) spesielt på verdiene lokalt autonomi, utjevning og makroøkonomisk styring. Samtidig ser vi at effektivitetshensynet blir brukt både til å begrunne statlig styring så vel som kommunesektorens anledning til selv å foreta allokeringer. Vi har derfor valgt å ta med noen betraktninger om dagens

effektivitetshensyn, fordi dette er en verdi som synes å forklare mye av gjensidigheten i dagens stat-kommuneforhold.

*Autonomi* som verdi kommer til uttrykk blant annet ved at prinsippet om det negativt avgrensede selvstyre alltid har vært gjeldende. Dette innebærer at kommunene i utgangspunktet har frihet til selv å velge hvilke oppgaver de ønsker å engasjere seg i, men med den begrensning at de er forhindret fra å engasjere seg i oppgaver som gjennom statlig lovgivning er forbeholdt andre organer å løse (Hansen 2000). Dette negativt avgrensede handlingsrommet taler for et bredt anlagt kommunalt selvstyre. Dette prinsippet står ikke i motsetning til at staten kan tildele kommunesektoren oppgaver gjennom lovgivning. I dag er det de lovpålagte oppgavene som i all hovedsak definerer innholdet i den kommunale virksomhet. Norske kommuner har ansvar for et bredt spekter av oppgaver, noe som *også* uttrykker en anerkjennelse av den lokale identitets og det lokale selvstyrets betydning i oppgavefordelingen. I 1999 var kommunene omtalt i 272 lover og 1236 forskrifter (Fimreite og Grindheim 2001:99). Mulighetene for politisk skjønnsutøvelse (i vår sammenheng lokalt handlingsrom), vil være større innenfor dette multifunksjonelle systemet enn i en unifunksjonell kommune (Hansen 2000). Selv om lover og forskrifter som gjelder kommunenes oppgaveutføring kan ha høy detaljgrad, innebærer det multifunksjonelle oppgaveansvaret at norske kommuner innehar et visst formelt handlingsrom. I Norge har også innbyggerne identifisert seg sterkt med sine byer og er opptatt av å slå ring om sine lokalsamfunn. Det store antallet kommuner er også en refleksjon av det kommunale folkestyrets betydning (Baldersheim og Rose 2000). I tillegg har det vært kommunestyredeltakelse og fylkeskommunesstyredeltakelse som har utgjort den viktigste rekrutteringskanalen til nasjonale politikere.

Hensynet til *makroøkonomisk styring*, har utgjort et viktig legitimeringsgrunnlag for statlig styring gjennom hele etterkrigstiden. Med ekspansjonen i kommunale oppgaver de siste tiårene er behovet for slik styring blitt mer og mer påtrengende (Hansen 1989, Kjellberg 1980 og Sørensen 1990) Det er Stortinget som vedtar rammene for kommunenes inntektssystem, noe som i seg selv setter kommunene i et underordningsforhold til Stortinget. I tillegg gjør Norges makroøkonomiske opplegg kommunesektoren avhengig av sentral finansiering og

budsjettering. Men den multifunksjonelle oppgavefordelingen, kombinert med det relativt sterke makroøkonomiske styringen, gjør samtidig staten politisk avhengig av at kommunene lykkes lokalt med velferdstilbudet.

Spesielt etter 1945 har *geografisk utjevning* vært et grunnleggende hensyn i oppbyggingen av den norske velferdsstaten, veksten i rettighetslovgivningen og en økende detaljregulering (Kjellberg 1991, Fevolden & Sørensen 1987, Graubard 1986). I denne sammenhengen tjener det store antallet kommuner til å øke variasjoner. Å tilstrebe en mest mulig lik adgang til offentlige goder har blitt brukt som begrunnelse for utviklingen av et komplekst system med regulering, øremerking og kommunal inntekstregulering. Dette har gjort at utjevningshensynet har fått preg av et overordnet nasjonalt mål (Kjellberg 2001). I dette perspektivet har det lokale skjønnet blitt redusert.

Kommunesektoren har hatt begrensede aksesskanaler til staten forut for konsultasjonsordningen. KS' nå formaliserte medvirkning i konsultasjonsordningen har gitt organisasjonen en helt ny form for tilgang til statens vedtaksprosesser. Opprettelsen av konsultasjonsordningen reflekterer i seg selv en anerkjennelse av det kommunale folkestyret. Ordningens målsetting er en bekreftelse på det samme. Det kommunale folkestyret som verdi kommer også til uttrykk ved at over halvparten av norske ordførere svarte at de ikke ønsker større grad av forpliktelse (Sørensen et.al. 2007).

Ovenfor har vi argumentert for at hensynet til makroøkonomisk styring utgjør en viktig begrunnelse for den norske stats styring av kommunesektoren. Dette setter kommunen i et underordningsforhold til Stortinget. Konsultasjonsforholdet bærer med seg denne asymmetrien. I konsultasjonsordningen ser vi at de politikkområdene som dekkes er de av mindre makroøkonomisk betydning, selv om politikkområdene i seg selv er kostbare. Sysselsettingspolitikk, landbrukspolitikk (jordbruksoppjøret), inntekts- og skattepolitikk, er ikke en del av konsultasjonsordningen. De overordnede rammene for kommunenes inntektssystem er heller ikke et tema for konsultasjonsordningen.

Men den multifunksjonelle oppgavefordelingen, kombinert med den relativt sterke makroøkonomiske styringen, gjør samtidig

staten politisk avhengig av at kommunene lykkes lokalt med velferdstilbudet. Staten trenger gode arenaer og allierte som kan bidra til å sikre at statlig styring når fram. Dette åpner for større grad av gjensidighet i konsultasjonsforholdet. Ordningen gjelder kommunesektorens mest sentrale iverksettende oppgaver.

Utjevning og likhet er hensyn som kommer til uttrykk i konsultasjonsordningen som virkemiddel i det statlige iverksettingsarbeidet. Barnevern, skole og helse er alle politikkområder som kjennetegnes av en vesentlig rettighetsregulering. Disse politikkområdene er tema for noen av de bilaterale avtalene. Hensynet til utjevning må samtidig avveies i forhold til effektivitet: Et siktemål er å oppnå bedre lokal oppfyllelse av statlige mål og ambisjoner, men ved å åpne for en dialog om hvordan dette kan gjøres på en effektiv og lokalt tilpasset måte (Sørensen et.al 2007). Allokeringseffektivitet åpner for en viss gjensidighet i konsultasjonsforholdet. Men ordningen preges også av at staten kan gripe til mer ensidige styringsmidler hvis den ikke er tilfreds med de resultater som oppnås i konsultasjonsordningen. Kommunesektoren har ikke tilsvarende muligheter for ensidig handling.

Verdiene lokal autonomi, geografisk utjevning og makroøkonomisk kontroll kan sees på som ytre rammebetingelser for forholdet mellom stat og kommune. De tilkjenner at det eksisterer en motsetning mellom det tradisjonelle kommunale selvstyret og behovet for nasjonal styring. Dersom man forstår disse verdiene som ytre rammebetingelser for stat-kommuneforholdet som igjen har implikasjoner for konsultasjonsforholdet, kan dette innebærer at ordningen vil være vanskelig å utvikle, med mindre disse rammebetingelsene endres. Motsetningene lar seg ikke oppheve, men kan kanskje dempes?

Norge er en enhetsstat, hvor prinsippet om kommunalt folkestyre står sterkt. Men dette prinsippet er slått fast i formell lov (særlov), ikke i grunnlov som i mange europeiske land. Dette bidrar til å understreke kommunenes direkte underordnede status i forhold til Stortinget. Kommunene er deler av det samlede statlige styringssystem, og Stortinget kan til enhver tid gripe inn i både organiseringen av kommunesektoren og i innholdet i den kommunale virksomhet (Hansen 2000).

Bildet av forholdet mellom staten og kommunesektoren som en ensidig hierarkisk styringsrelasjon er imidlertid ikke dekkende. Norske kommuner får en vesentlig del av sine inntekter (1997: 41 prosent) fra kommunale skatter, noe som bidrar til å styrke den lokale selvstendigheten i forhold til staten (Hansen 2000). Sammen med prinsippet om negativt avgrenset kompetanse og det multifunksjonelle oppgavesystemet, innebærer dette at norske kommuner legalt innehar vesentlig grad av autonomi (ibid).

I dette perspektivet kan det argumenteres for at det er en symmetri i avhengighetsforholdet mellom stat og kommune: Selv om kommunesektoren i dag kan sies å være gjennomregulert, er statens evne og mulighet til å realisere sine mål avhengig av en handlekraftig og samarbeidende kommunesektor. Stortinget er med andre ord ikke bare avhengig av regjeringen i iverksettelsesfasen. Det kan dermed hevdes at den økte oppgaveoverføringen og regelstyringen har ført til mer gjensidighet mellom regjering og kommunenivå i iverksettelsesarbeidet.

Gjennom den multifunksjonelle overføringen av oppgaver påtar staten seg også en forpliktelse til å sikre at kommunene faktisk etterlever og er i stand til å etterleve de målsettinger som de er gitt ansvaret for å følge. Konkret innebærer dette at staten må sikre at kommunene har tilgang på nødvendige finansielle, legale og kompetansemessige virkemidler som trengs for å kunne innfri målsettingene og ivareta forpliktelsene. Det er kanskje spesielt dette punktet som har vært gjenstand for mye kritikk fra kommunenes side: staten overfører nye oppgaver til kommunene uten alltid å stille til rådighet tilstrekkelige ressurser og virkemidler for å løse oppgavene på en tilfredsstillende måte. Og det er her at det også er mulig å finne gjensidigheten i selve konsultasjonsforholdet: For staten er konsultasjonsordningen interessant i den grad den fungerer som et virkemiddel for å sikre at kommunene faktisk leverer i henhold til de statlige målsettingene. For kommunene innebærer ordningen en unik og formalisert kanal for direkte dialog med regjeringsmedlemmer og representanter fra en rekke sektordepartementer. Konsultasjonene gir en helt spesiell mulighet for kommunesektoren til dialog om virkninger av statlig politikk. Konsultasjonene gir også KS en ekstraordinær posisjon overfor sine medlemmer.

Samtidig er statens vilje til i det hele tatt å gå inn i et konsultasjonsforhold om iverksettingen av egen politikk et uttrykk for det hierarkiske forholdets utilstrekkelighet i iverksettingsarbeidet. Konsultasjonsordningen er et uttrykk for at det har skjedd en endring i avhengighetsforholdet mellom stat og kommune: kommunene er underlagt Stortinget som lovgivende organ, men forholdet til regjeringen som iverksettende myndighet reflekterer en utvikling i retning av mer gjensidighet. For å få belyst forhold ved iverksettingen trenger vi imidlertid iverksettingsteori. Konsultasjonsordningen sett i lys av implementeringsteori drøfter vi nærmere i avsnitt 5.3.

## 5.2 Sektorisering og samordning

Mange av de store utfordringene knyttet til omstilling og modernisering i offentlig sektor ligger nettopp i skjæringspunktet mellom statlig og kommunal *organisering*. Med et slikt utgangspunkt kan ikke forholdet mellom stat og kommune og eventuelle endringer i dette ensidig forstås som en refleks av et sett ytre verdier, som dem vi har drøftet i avsnittet over. Føringer som kommer fra omgivelsene og fra politiske initiativ blir fortolket, tilpasset og reagert på i de institusjonene som berøres (Olsen 2004). I dette avsnittet drøfter vi hvordan statens institusjoner og kommunenes institusjoner kan ha en selvstendig påvirkningskraft ut fra sine etablerte strukturer, organiseringen av forholdet og dynamikken i dette. Vi drøfter også hva slags betydning denne dynamikken har for bruken av styringsvirkemidler, og for konsultasjonsforholdet

I denne seksjonen undersøker vi hvordan konsultasjonsforholdet kan belyses ut i fra endringer internt i så vel statlige som kommunale enheter.

De siste ti-femten år har norsk forvaltning gjennomgått store endringer og reformer. Spesialisering og fragmentering i kombinasjon med rettsliggjøring har i stor grad kommet til å prege de vertikale styringsrelasjonene mellom sentrale og lokale myndigheter (Fimreite og Læg Reid 2005, NOU 2005:6, Engelstad, Selle og Østerud 2003).



Et hovedprinsipp i organiseringen av staten er ministerstyre: den enkelte fagråd har et konstitusjonelt ansvar overfor Stortinget for alt som foregår i underliggende organer. Ministerstyre regnes som en av grunnene til at Norge har sterke fagdepartementer og sektorer. Departementene framstår gjerne som siloer med svak horisontal samordning. Opprettelsen av uavhengige forvaltningsorganer organisert etter sektorprinsippet har forsterket denne tendensen. Fristilling gjennom etablering av ulike former for statlige selskap og framvekst av autonome tilsyn, representerer en utfordring for samordning i forvaltningen. Lederne har fokus innen egen sektor, og det bidrar til en horisontal fragmentering (Fimreite og Læg Reid 2005). Utviklingen i retning fristilling, autonomisering og selvstendigjøring, koblet sammen med sektoriseringen, gjør at forvaltningen i dag står overfor et samordningsparadoks som går ut på at alle er enig om behovet for samordning, men det er begrenset vilje til å bli samordnet (St.meld.nr.17 2001-2002, Læg Reid og Serigstad 2004). Administrativ ledelse har styrket sin styrings- og samordnende rolle på bekostning av politisk ledelse. En konsekvens av de svakt utviklede horisontale samordningsmekanismene i sentralforvaltningen, er at det er vanskelig å få til en samordnet innsats overfor kommunene som går på tvers av departementsgrensene. I denne sammenhengen blir rettighetslovgivning og minstestandardlovgivning viktige virkemidler for det enkelte sektordepartementet og underliggende virksomhet når det gjelder å sikre egen sektor i spillet med de andre sektordepartementene.

Vi har tidligere omtalt etterkrigstidens realisering av velferdsstaten, hvor kommunene ble de sentrale iverksetterne og som integrerte sektoren i det sentrale forvaltningsapparatet. Denne utviklingen fikk også betydning for kommunenes organisasjonsstruktur, som i stor grad utviklet seg til å gjenspeile disse strukturendringene ved at særlover ble fulgt opp av særlovsadministrasjoner ledet av kommunale sjefer: kommunalsjef, skolesjef, sosialsjef, teknisk sjef og kommunekasserer (Fimreite og Læg Reid 2005). Sektororganisasjonen ble forsterket gjennom veksten i øremerkede tilskudd, som er sektorbaserte. Uformelle, men sektorbaserte styringsvirkemidler som veiledning, informasjon og rådgivning supplerte eksisterende styringsvirkemidler som særlovgivning og øremerking.

Men fra 1980-tallet endret styringsklimaet seg, og det ble forsøkt fremmet tiltak som skulle fristille kommunesektoren. Økt bruk av rammetilskudd, frikommuneforsøket og ny kommunelov i 1992 er eksempler på det. Den nye kommuneloven ga kommunene økt frihet til selv å velge organisering. Tall fra KRDs organisasjonsdatabase med undersøkelser gjennomført i 1995, 1996, 2000, 2004 og 2007 har avdekket omfattende endringer i kommunenes og fylkeskommunenes organisering, både politisk og administrativt. Tallmaterialet viser at revisjonen av kommuneloven fra 1993 ga støtet til omfattende endringer i organisatoriske forhold på første halvdel av 1990-tallet, en endringsbølge som i store trekk vedvarte fram til 2004 (Hovik og Stigen 2008). I tillegg kommer norske kommuners heterogene kommunestruktur mht størrelse og beliggenhet. Disse forholdene gjør at kommunesektoren framstår som en fragmentert masse for staten.

Denne fragmenteringen av kommunesektoren har ført til at staten sitter igjen med færre organisatoriske styringsvirkemidler. Mens sektor har en vedvarende sterk posisjon i organiseringen på statlig nivå, dominerer andre spesialiseringsprinsipp enn sektor i kommunenes organisering (Fimreite m.fl 2007). Flat struktur i kommunesektoren har ført til at staten leter etter kontaktpunkter. Forskning peker på at informasjonsflyten mellom ulike nivå og mellom ulike funksjoner i kommunen blir svakere i såkalte servicekommuner, enn i kommuner med tradisjonell sektororganisering (Vabo 2001). På den ene side kan dette igjen ha ført til en situasjon med økt bruk av rettigheter nedfelt i lover og forskrifter samt kontrollmekanismer, for å kompensere for styringstapet. Et modus operandi som kan gjøre seg gjeldende er: Dersom vi ikke sikrer vår sektor, vil andre sikre sin og da vil vi tape kampen om statlige kommunale ressurser (Fimreite m.fl. 2007). Framstår stat-kommuneforholdet i dag som ”kontrollstat og effektiviseringskommune” (Fimreite og Læg Reid 2005)? På den andre side kan det ha ført til at staten har behov for, og ser seg om etter nye styringsvirkemidler.

I denne sammenhengen er konsultasjonsordningen interessant ut i fra minst to forhold. For det første kan konsultasjonene representere kontaktpunktet som har blitt borte. Staten har hatt problemer med å orientere seg i en heterogent organisert kommunesektor som har framstått som fragmentert og lite enhetlig. Ulike organisasjonsformer i stat og kommune har gjort

det problematisk å finne hensiktsmessige kontaktpunkter og arenaer for samordning av politikken, noe som kan hemme tillitt og forståelse. Konsultasjonene som arena for kontakt mellom stat og kommune er interessant i denne sammenheng.

Ifølge institusjonell teori vil altså styringsrelasjonen mellom stat og kommune endres i retning av mer hierarkisk styring gjennom regelverk, kontroll- og sanksjonsmuligheter, som et resultat av organisatorisk fragmentering (Fimreite m.fl 2007). Det andre poenget blir derfor, hvis vi skal legge denne teorien til grunn, at konsultasjonsordningens målsetting om økt lokal frihet i oppgaveløsningen og reduksjon i statlig styring gjennom øremerking og regelstyring, vil være mulig kun dersom ordningen kan motvirke den organisatoriske fragmenteringen som preger forholdet mellom kommune og stat. Konsultasjonsordningen må dermed bryte den spiralen hvor statlige aktører er ute etter å sikre sin sektor gjennom detaljstyring. Arenaer for direkte dialog og samordning blir viktig i denne sammenhengen, for å bygge tillit, skape gjensidig forståelse, og hvor det er elementer av forpliktelse til dette. Det at sektordepartementer møter KRD og KS for å komme til enighet om iverksetting av statlig politikk, gir ordningen et tiltrengt samordningspotensiale. Samtidig er det et paradoks at tett kontakt mellom fagpersoner i KS og enkeltdepartementer i den bilaterale dialogen også kan bidra til ytterligere sektorisering og samordning. Ut i fra institusjonell teori vil det derfor være viktig å legge til rette for annen medvirkning og representasjon enn kun sektorbasert i de ulike møteforaene på de ulike nivåene. Det vil være viktig å internalisere tankegods som er så sterkt at det kan motvirke sektortenkningen i sentralforvaltningen. I denne sammenhengen er det interessant at KS opplever å møte større forståelse nå enn tidligere, for kommunesektorens utfordringer hos sektordepartementene.

Spørsmålet om konsultasjonene er en tilstrekkelig sterk organisasjon til å kunne generere en felles institusjonell tenkning og felles normer blir relevant her. Svakheter i denne sammenheng blir de institusjonelle trekkene som går på manglende direkte deltakelse, komplisert rollefordeling og manglende forpliktelse. En annen svakhet er partene i seg selv: KS er ikke kommunesektoren. I beste fall representerer KS kommunesektoren, men hvordan kan KS representere en heterogen kommunesektor?

Et viktig grep blir å opprettholde og videreutvikle et kontinuerlig tillitsforhold mellom stat og kommune, og mellom sektorer. På dette punktet er konsultasjonsordningen et interessant tilskudd. Dialogpreget, fokuset på at partene skal komme til enighet, at virkninger av statlig politikk så vel som iverksettingen av den skal være en del av agendaen, er alle nødvendige ingredienser for å ivareta et hensiktsmessig tillitsforhold.

### 5.3 Iverksetting som læring

Endringene i forholdet mellom stat og kommune som vi drøftet i 5.2 innebærer at staten får behov for nye virkemidler i iverksettingsarbeidet. Som vi har vært inne på er staten avhengig av å bruke kommunene som iverksettingsorganer for sin velferdspolitik. Dette reflekteres også i konsultasjonsordningen. I undersøkelser gjort i 2006/2007 indikerer både informantintervjuer og dokumentanalyser at statens hovedhensikt med konsultasjonsordningen og en utvikling i retning av en mer forpliktende ordning, er å oppnå bedre lokal oppfyllelse av statlige mål og ambisjoner på en effektiv og lokalt tilpasset måte (Sørensen et.al. 2007). En avgjørende, om ikke tilstrekkelig, forutsetning for konsultasjonsordningen er altså at den skal bidra til en effektiv og hensiktsmessig iverksetting av statlig politikk. I dette avsnittet diskuterer vi konsultasjonsordningen som iverksettingsorgan. Til grunn for dette valget ligger antakelsen om at det er et grunnleggende premiss for ordningens eksistens, at den fungerer som et virkemiddel for iverksetting. Et nærliggende spørsmål er derfor: Hvordan fungerer konsultasjonsordningen i et iverksettingsperspektiv?

I iverksettingsstudier er det vanlig å ta utgangspunkt i to hovedtilnærminger: iverksetting kan belyses ovenfra og ned, men også nedenfra og opp. Ovenfra-og-ned-tilnærmingen tar utgangspunkt i målsettinger slik de blir utformet og definert av aktører på sentralt nivå i organisasjonen og vurderer i hvilke grad disse målsettingene får gjennomslag nedover og utover i andre deler av organisasjonen. Det sentrale kriteriet for vellykket iverksetting er om organisasjonspraksis samsvarer med målsettingene. Når eksempelvis et anlegg er bygget innen den tidsfrist, standard og det kostnadsnivå som er fastsatt, regnes iverksettingen av et vedtak som vellykket (Offerdal 2000). Vi ser at

dette perspektivet er klart rasjonalistisk, hvor det iverksettende apparatet oppfattes som et instrument for dem som styrer. Iverksettingsproblemer forklares i hovedsak ut fra tre forhold: 1) mangel på klare mål med bakgrunn i en gyldig teori, 2) mangel på klare autoritetsstrukturer og 3) motstand hos lokale iverksettere og manglende effektivitet lokalt. Disse elementene må være på plass, eller rettes opp, for at iverksettingens skal fungere.

En nedefra-og-opp-tilnærming er utviklet mye som en reaksjon på styringsoptimismen i den foregående tilnærmingen. Det sentrale spørsmålet i denne sammenheng er hvordan en iverksettingsprosess bidrar til å løse et samfunnsproblem. Ulike aktørers bidrag og samvirke er viktig i denne sammenheng. Dermed er heller ikke iverksetterne definert på forhånd. Å identifisere de faktiske deltakerne og strukturer for samhandling blir ansett som en del av iverksettingsprosessen. Det grunnleggende spørsmålet i dette perspektivet er hvordan en politikk kan utformes slik at dens effekter blir som ønsket, og at den viser en *metode* for å kartlegge iverksettingsstrukturene.

Ser vi på konsultasjonsordningen er det ikke til å komme bort fra at den har en viss top-down-orientering. Et klart ønske fra statens side er å få til hensiktsmessig iverksetting av vedtak og politiske mål, altså handler konsultasjonsordningen om å sammenlikne vedtak og etterleving. De bilaterale avtalene kan ses på som instrumenter for iverksetting av statlig politikk. Dette er også en måte KS kan styrke sin konsultasjonsposisjon ovenfor staten på: ved å jobbe mer med forankringen av politikken hos sine medlemmer. Konsultasjonsordningen er imidlertid uklar med hensyn til autoritetsstrukturene. KS har ikke autoritet til å forplikte sine medlemmer. Dette er en svakhet ved konsultasjonsordningen ut fra dette ovenfra og ned-perspektivet. Men vi ser at KS ikke i for stor grad kan fremstå som statens redskap i iverksettingsarbeidet. Da mister KS legitimitet blant sine medlemmer. Top-down perspektivet mister dessuten forklaringskraft i forhold til at staten har ønsket velkommen kunnskap og innspill fra kommunesektoren og virkninger av statlig politikk. I St.meld. nr. 31 (2000-2001) ble det understreket at man nå ønsket å:

*”legge større vekt på et partnerskap mellom staten og kommunesektoren. Et slikt partnerskap må bygge på gjensidig tillit og respekt, og en grunnleggende holdning om*

*at forvaltningsnivåene samlet skal løse oppgaver til innbyggernes beste. (...) Parallelt med at statens bruk av detaljstyrende virkemidler reduseres, må det utvikles nye styringsformer basert på veiledning og dialog. Utviklingen av denne typen virkemidler er i tråd med regjeringens ønske om å endre forholdet mellom stat og kommune til et partnerskap basert på tillit og respekt. Det betyr ikke fravær av statlig styring, men at styringsrelasjonene i større grad er preget av gjensidighet og likeverd” (fra kapittel 5).*

Dette fører oss over til bottom-up perspektivet på iverksetting. Konsultasjonsmøtene har en tydelig innretning mot å drøfte og komme til enighet om effektene og problemene politikken tar sikte på å løse. Hovedformålet for konsultasjonsordningen er å skape en felles forståelse for den økonomiske situasjonen i kommunesektoren og virkninger av statlig politikk for kommunene. Et viktig element i drøftingene er kostnadsberegninger av statlige reformer. KS er involvert i arbeidet med disse beregningene. Konsultasjonene er med andre ord lagt opp slik at problemene og politikken ikke er tatt for gitt. Partene er ment å komme til enighet om dette. De bilaterale avtalene kan sees på som en form for ”handlingsplaner”, som definerer iverksettingsaktørene og samhandlingen mellom dem. Samtidig blir disse avtalene kritisert for å være for vage og generelle. I følge bottom-up-forklaringer vil en måte å styrke konsultasjonene som implementeringsverktøy være å gjøre disse avtalene mer handlekraftig og konkrete.

Vi ser at konsultasjonsordningen bærer med seg karakteristika fra både top-down og bottom-up perspektiver på iverksetting. Kan det ha sammenheng med det vi kan beskrive som det sykliske preget i stat-kommunerelasjonene?

Tidligere var synet på forholdet mellom stat og kommune preget av det som er blitt kalt en autonomi-modell, dvs. en modell der en har forsøkt å fordele oppgavene mellom kommune og stat slik at de skulle kunne handle mest mulig autonomt i forhold til hverandre (Kjellberg 1988:40). Top-down synet på iverksetting bærer mye av dette tankegodset med seg. Som vi har drøftet ovenfor hadde også det statlige iverksettingsarbeidet et klart top-down preg fram til 1980-tallet. Bruk av sær- og rettighetsbasert lovgivning, samt sektorbaserte tilskudd og øremerking dominerte iverksettingsarbeidet. På midten av 1980-tallet avtok imidlertid denne styringsoptimismen. Frikommuneforsøket og ny kommunelov skulle åpne for større lokalt handlingsrom.

Innføringen av mål og resultatstyring indikerte at iverksettingsarbeidet skulle få et mer bottom-up perspektiv. Imidlertid skjedde det paradoksale at idet staten løsnet grepet på et sett av styringsvirkemidler, strammet den grepet om rapportering og kontrollmekanismene. KOSTRA-systemet er et eksempel på dette. En ny periode med kontroll og økt sterk statlig styring kom i kjølvannet av kommuneloven. Vi ser tendensene til at statlig styring har hatt et syklisk preg.

I dag er forskning opptatt av at det er vanskelig å skille kommunale og statlige sfærer, og oppgavene er blitt mer og mer felles, der styringsnivåene har ansvar innenfor de samme områdene. Dette har ført til et syn på forholdet mellom stat og kommune som understreker integrasjonen mellom nivåene. I Norge er kommunenes rolle drøftet i forarbeidet til nåværende kommunelov, NOU 1990:13. Her er en viktig erkjennelse at kommunenes rolle og oppgaver er endret og har økt, og at det ikke lenger er mulig å skille skarpt mellom hva som er kommunale og hva som er statlige oppgaver. Dette betyr, heter det, at staten skal være overordnet målformulerer og kommunene iverksetter av velferdsmål innenfor en lokal ramme. Den nye kommuneloven av 25. september 1992 er mer i samsvar med en idé om integrasjon og sammenfiltrering mellom stat og kommune, enn en idé om desentralisering og lokal autonomi (Bjørnå 2004:7). Staten blir i sin tur stilt til ansvar for det kommunale tjenestetilbudet, noe som kan forklare framveksten av vidtgående statlige kontrollfunksjoner.

I nyere iverksettingsstudier har læringsperspektivet blitt en fellesnevner. Et viktig spørsmål er hvilke betingelser som må være til stede for at en organisasjon skal kunne utvikle evnen til å lære av erfaringer gjennom de vanlige prosessene som kjennetegner den daglige aktiviteten i organisasjonen (Offerdal 2000). I denne sammenhengen har det relevans å bringe inn våre drøftinger i kapittel 4, av dialogelementet i konsultasjonene. Vi ser at konsultasjonsordningen har et klart læringsperspektiv for begge parter, selv om den ikke kan sies å være en idealmødel i henhold til Cohens fire kriterier, slik vi har diskutert. De bilaterale avtalene handler mye om utforming av hensiktsmessige målemetoder og resultatindikatorer, metoder for resultatrapportering, sammenlikning og evaluering. Som vi viste eksempler på i 3.2 har vektleggingen av gjensidig dialog i konsultasjonene ført til læring

for begge parter (Sørensen et.al. 2007). Dersom partene skal lykkes med å utvikle konsultasjonsordningen videre, kan det være verdifullt å se på de politiske vilkårene for læring: kommunenes generalistkompetanse vs. statens sektorkompetanse.



## 6 Oppsummering: konsultasjonsordningen mellom kommunalt folkestyre og statlig styring

I dette notatet har vi belyst konsultasjonsordningen ut fra flere ulike perspektiver og tilnærminger. Med denne gjennomgangen har vi forsøkt å kaste lys over ordningens kompleksitet, og at ikke én teori vil være dekkende for å belyse de faktorene som har tenkelige implikasjoner for ordningen. NIBRs utgangspunkt har vært at konsultasjonsordningen må forstås i sin kontekst, som er de gradvis skiftende og forholdsvis komplekse relasjonene mellom staten og kommunene.

Drøftingen av agentrelasjonene, betingelsene for dialog samt den institusjonelle tilnærmingen peker mot to hovedutfordringer for konsultasjonsordningen. Det ene gjelder spørsmålet om hvordan representasjonsproblemet kan løses. Det andre er hvordan konsultasjonene kan styrkes som samordningsorgan.

Et plausibelt utgangspunkt i notatet er en analyse av hva som er ordningens karakter. To av de mest åpenbare sætrekkene ved konsultasjonsordningen gjelder relasjonene mellom partene, og konsultasjonsordningen som kommunikasjonsform. I henholdsvis kapittel 3 og 4 analyserer vi ordningens karakter ut i fra disse to innfallsvinklene.

Agentteori peker på at agentene regjering og KS må forholde seg til lite enhetlige prinsipaler. Begrensningene som gjør at prinsipalene ikke kan sies å være enhetlige aktører som i tillegg i svært begrenset grad kan bli bundet av sine agenter, representerer en reell avgrensning av konsultasjonsordningens spillerom. Dette

betyr at et stort innslag av bilaterale, sektorvise avtaler vil kunne bidra til å styrke de sidene som skaper fragmentering i prinsipalene, og dermed gjøre mandatet til agentene mer komplekst. Spillerommet må avgrenses og de bilaterale avtalene bør ha en sektorovergripende karakter, ifølge agentteorien. Bare to av elleve avtaler involverer flere enn ett departement. Teorien vil hevde at dette er en svakhet ved ordningen. Avtalene bør utvikles til å gjelde saker hvor flere statlige aktører og sektorer er involvert. Dette vil også kunne styrke agentenes samordnende rolle.

Analysen av betingelsene for dialog i konsultasjonsordningen viser at ordningen i stor grad baserer seg på en godværsstrategi, som er med på å begrense likeverdigheten i konsultasjonsforholdet. Ved uenighet eller konflikt kan det fort vise seg at det er staten som er dialogens herre, som kan overstyre dialogen ved å vise til "riset bak speilet". I henhold til dialogbetingelsene kan ordningen utvikles gjennom å styrke likeverdigheten mellom partene. Hva som kan gjøres for å få til dette er et empirisk spørsmål, men tiltak for å styrke den direkte representasjonen kan være en vei å gå. Bruk av KS' rådmannsutvalg og opprettelse av et tilsvarende ordførerutvalg kan være tenkelige veier å gå. I henhold til dialogbetingelsene vil det være svært viktig å styrke dialog og læring i alle ledd, inkludert blant KS' medlemsmasse og Regjeringens sektordepartement.

En av de sentrale betingelsene for dialog er et gjensidig partsforhold. Vår analyse av stat-kommuneforholdet avdekker at det her er grunnleggende begrensninger. Norske kommuner befinner seg både formelt og reelt i et underordningsforhold til staten. Så lenge det er Stortinget som vedtar alle norske lover og regjeringen som forbereder dem, vil dette være et grunnelement i stat-kommuneforholdet. I kapittel 5 så vi nærmere på de verdiene som har preget forholdet mellom stat og kommune i Norge. Denne analysen viser at det kan være vanskelig å endre konsultasjonsforholdet fordi det generelle forholdet mellom stat og kommune preges av et spenningsforhold basert på et bestemt verdimønster. Samtidig ser vi at "hierarkiparadokset" har endret kompetanseforholdet mellom regjering og storting. I dag befinner regjering og kommunesektor seg i et felles iverksettingsforhold, som gjør at stat-kommuneforholdet i større grad preges av gjensidig avhengighet. Konsultasjonsordningen må forstås ut i fra denne sammenhengen, noe som innebærer at vi må se på iverksetting med nye øyne.

Effektiviteten ved statlige styringsvirkemidler, eller ”top-down-iverksettingen”, må vurderes på bakgrunn av det tette og mer gjensidige forholdet mellom stat og kommune.

Konsultasjonsordningen må ikke bare forstås ut i fra ønsket om mer kommunalt handlingsrom. Ordningen reflekterer også erkjennelsen av de tradisjonelt harde styringsvirkemidlenes utilstrekkelighet. Gjennom konsultasjonsordningen får staten tilgang til informasjon om lokale forhold, som er nyttig i utforming av politikken, og i forhold til lokal oppfølging. Gjennom enighet med KS oppnår staten i tillegg legitimitet til egen politikk blant kommunene, aktiv deltakelse fra KS i oppfølging, og større forpliktelse fra kommunenes side, enn man hadde fått ved tradisjonell top-down-iverksetting. Implementeringsteoretikere vil kunne peke på at implementering i dag innehar et langt større bottom-up-perspektiv. Iverksetting av statlig politikk kan ikke sees på som et instrumentelt forhold mellom mål og resultat. Bottom-up-teori vil kunne peke på at konsultasjonsordningen må utvikle og fremme lærings- og forståelselementet, og ikke minst se på hvilke aktører det er relevant å inkludere. Den mest utstrakte kontakten mellom stat og kommune i dag går mellom fylkesmennene og kommunene. Det kan i denne sammenhengen være en mulig idé å se på mulighetene for å trekke inn dette leddet i konsultasjonsarbeidet.

Ved å bringe inn institusjonell teori i denne gjennomgangen har vi forsøkt å belyse hvordan endringsprosesser kan skje som et resultat av organisatoriske og institusjonelle endringer, og hvordan normer, oppfatninger og mekanismer oppstår som et resultat av disse institusjonelle endringene. I kapittel 5.2 drøftet vi hvordan det tette samvirket mellom kommune og stat blir hemmet av institusjonell fragmentering og sektorisering. Dersom konsultasjonsordningen skal ha ønsket effekt (reduere bruk av øremerking og andre sterke styringsvirkemidler) må konsultasjonene ha et klart samordningsmandat, ifølge institusjonell teori. Det er et klart behov for styringsordninger som i større grad kan ta utgangspunkt i helheten i oppgaveomfanget i stat-kommuneforholdet. Dagens sektorbaserte styring gir vide fullmakter til fagdepartementene og deres underliggende virksomheter. Vår analyse av de tverrsektorielle mekanismene i staten og den organisatoriske fragmenteringen av kommunesektoren viser at tverrsektorielle mekanismer i staten er

svakere enn de sektorielle samordningsmekanismene. Vi kan se kimen til at den sektorielle samordningen tiltar også i konsultasjonsordningen. I likhet med agentteori vil også institusjonell teori se på innslaget av de mange sektoriserte bilaterale avtalene som en svakhet ved ordningen. Dette hemmer KRDs samordnende rolle. Det kan dessuten anføres at generelt bør partene være varsom med sektoravtaler fordi de kan fungere som en form for øremerking av "frie midler" og dermed en økning av det statlige styringstrykket.

I henhold til samme teori har både KRD og KS samordningsutfordringer. Hva KRD og KS kan gjøre for å styrke sine koordinerende roller er et empirisk spørsmål som vi ikke skall se på her. Men dette er et forhold som bør gis mer oppmerksomhet.

---

## Litteratur

- Baldersheim, Harald og Lawrence E. Rose (red.): (2000):  
*Kommunale reformer som teoretiske utfordringer: Linjer og paradokser i lokal politikk og organisering.* Kap. 1 i Baldersheim og Rose:  
Det kommunale laboratorium. Oslo: Fagbokforlaget
- Bjørnå, Hilde (2004): *Mellom nasjonal styring og kommunalt selvstyre. Fylkesmannens rolle i arealplanmeklinger.* Tromsø: Institutt for statsvitenskap, UiT
- Cohen, Joshua (1997): *Deliberation and Democratic Legitimacy.* Kap. 3 in Bohman and Rehg: *Deliberative Democracy.* Cambridge: The MIT Press
- Eggertson, T.(1990): *Economic behaviour and institutions.* Cambridge: Cambridge University Press
- Fellesdokumentet 2008: Fra det 4. konsultasjonsmøtet 28. oktober 2008. Kommunal- og regionaldepartementet.
- Fellesdokumentet 2007: Fra det 4. konsultasjonsmøtet 24. oktober 2007. Kommunal- og regionaldepartementet
- Fevolden, Trond og Rune Sørensen (1987): *Norway.* Kap. 3 i Page, Edward C. og Michael J. Goldsmith: *Central and Local Reactions. A Comparative Analysis of West European Unitary States.* Sage Modern Politics Series Volum 13. London: Sage Publications
- Fimreite, Anne Lise, Yngve Flo, Per Selle, Tommy Tranvik (2007): *Når sektorbandene slites. Utfordringer for den norske velferdsmodellen.* Art. i Tidsskrift for samfunnsforskning 2:2007.

- Fimreite, Anne Lise og Per Læg Reid (2004): *Statlig samordning, spesialisering og kommunalt selvstyre*. Vedlegg 4 i NOU 2005:6 Samspill og tillit. Kommunal- og regiondepartementet
- Fimreite, Anne Lise og Jan Erik Grindheim (2001): *Offentlig forvaltning*. Oslo: Universitetsforlaget
- Graubard, Stephen R. (1986): *Norden – the Passion for Equality*. Oslo: Norwegian University Press
- Hansen, Tore (2000): *Kommunal autonomi – hvor stort er spillerommet?* Kapittel 8 i ”Det kommunale laboratorium. Teoretiske perspektiver på lokal politikk og organisering”. Oslo: Fagbokforlaget
- Hansen, Tore (1989): *Norwegian Local Government*. Institutt for Statsvitenskap. Universitetet i Oslo
- Hanssen, Gro Sandkjær, Leif Arne Heløe og Jan Erling Klausen (2004): *Dialogen mellom fylkesmannen og kommunene*. NIBR-rapport: 2004:7
- Hovik, Sissel og Inger Marie Stigen (2008): *Kommunal organisering 2008. Redegjørelse for Kommunal- og regionaldepartementets organisasjonsdatabase*. NIBR-rapport 2008:20
- Kjellberg, Francesco (1991): *Kommunalt selvstyre og nasjonal styring. Mot nye roller for kommunene?* Norsk statsvitenskapelig tidsskrift 1991 (7), 1:45
- Kjellberg, Francesco (1988): *Nytt inntektsystem – nye utfordringer for kommuner og stat*. Oslo: Kommuneforlaget
- Kjellberg, Francesco (1980): *Politiske konsekvenser av standardisering av kommunale ytelser*. I Kjellberg (red.) Den kommende virksomhet: Planlegging, finanser og budsjettering. Oslo: Universitetsforlaget
- Læg Reid, Per og Synnøve Serigstad (2004): *Organizing for Homeland Security: The Case of Norway*. Working paper 12a.2004. Bergen: Stein Rokkan Centre for Social Studies

- NOU 2005:6. *Samspill og tillit. Om staten og lokaldemokratiet.*  
Utredning fra Lokaldemokratikommisjonen oppnevnt ved kronprinsregentens resolusjon 12. mars 2004. Avgitt til Kommunal og regionaldepartementet 18. april 2005
- NOU 1997:8. *Om finansiering av kommunesektoren.* Delutredning II fra Inntekssystemutvalget oppnevnt ved kongelig resolusjon av 24. februar 1995. Avgitt til Kommunal- og regionaldepartementet 31. januar 1997
- NOU 1990:13. *Forslag til ny lov om kommuner og fylkeskommuner.*  
Kommunaldepartementet
- Offerdal, Audun (2000): *Iverksettingsteori – resultatene blir sjelden som planlagt, og det kan være en fordel?* Kap.11 i Baldersheim og Rose: Det kommunale laboratorium. Teoretiske perspektiver på lokal politikk og organisering
- Olsen, Johan P. (2004): *Unity, diversity and democratic institutions.* Working paper 04/13. Oslo: Arena
- Olsen, Johan P.(1983): *The dilemmas of Organizational Integration in Government.* Kap. 5 i Organized democracy. Oslo: Universitetsforslaget
- Rapport fra arbeidsgruppe (2008): *Bilaterale avtalers funksjon og muligheter i styringsdialogen mellom staten og kommunesektoren.* Forslag til rutiner for videre utvikling og bruk av avtaler. Avgitt til det 2. konsultasjonsmøtet april 2008
- Referat fra det 3. konsultasjonsmøtet 19. august 2008. Saksnr. 08/148. Kommunal- og regionaldepartementet
- Sørensen, Eva Moll, Sissel Hovik, Hilde Lorentzen, Erik Nergaard og Olaf Rieper (2007): *Konsultationer og aftaler mellem stat og kommuner – i Norge og Danmark.* Rapport fra AKF og NIBR. København: AKF Forlaget
- St.meld.nr.17 (2001-2002): Samfunnssikkerhet. Veien til et mindre sårbart samfunn.

- St.meld.nr.31 (2000-2001): *Kommune, fylke, stat – en bedre oppgavefordeling*. Tilråding fra Kommunal- og regionaldepartementet av 30. mars 2001
- St.prp.nr.57 (2007-2008): *Kommuneproposisjonen 2009*. Tilråding fra Kommunal- og regionaldepartementet av 15. mai 2008.
- St.prp.nr.1 (2004-2005): For budsjetterminen 2005. Utgiftskapittel: 500–587, 2412, 2427. Inntektskapittel: 3500–3587, 5312, 5316, 5327, 5615–5616.
- St.prp.nr.1 (2000-2001): *For budsjettåret 2001*. Utgiftskapitler: 500-587, 2412. Inntektskapitler: 3500-3587, 5312, 5316, 5615-5616.
- Sørensen, Rune J. (1990): *Kommunal likhet: Hvilke ulikheter bør aksepteres?* Paper til Nordisk kongress for statsvitenskap, Reykjavik.
- Vabo, Signy I. (2001): *Koordinering og politisk styring. En studie av nye oppgaveløsninger i norske kommuner*. Dr.polit.avhandling. Oslo: Institutt for statsvitenskap. UiO
- Østerud, Øyvind, Fredrik Engelstad og Per Selle (2003): *Makten og demokratiet. En sluttbok fra Makt- og demokratiutredningen*. Makt- og demokratiutredningen 1998-2003. Oslo: Gyldendal