

Rapport

Kartlegging og analyse av avtaler mellom staten og kommunesektoren



Sammendrag av hovedpunkter i rapporten

Denne rapporten handler om avtaler som er inngått mellom staten og kommunesektoren. Deloitte har skrevet rapporten på oppdrag fra Kommunal- og regionaldepartementet (KRD), som i rollen som samordningsdepartement skal bidra til koordinert, konsistent og helhetlig statlig styring og utvikling av kommunal sektor. Rapporten er ment å gi ny kunnskap om avtaler og om bruken av avtaler som styringsvirkemiddel i relasjonen mellom staten og kommunesektoren. Avtaler undersøkes og drøftes fra både statlig og kommunalt perspektiv.

Rapporten innledes med en teoretisk gjennomgang av avtale som begrep og styringsvirkemiddel, med utgangspunkt i teori og foreliggende kunnskap om avtaler mellom staten og kommunesektoren. Deretter, basert på Deloitte's kartlegging, gis en oversikt over avtaler som har vært inngått mellom stat og kommune i perioden 2003-2012, ulike typer eller kategorier av avtaler og det samlede «avtalelandskapet».

Tre bilaterale samarbeidsavtaler innenfor hhv helse og omsorg, barnehage og grunnopplæring samt barnevern brukes som case for å gå i dybden på spørsmålet om hvordan denne type avtaler oppfattes som styringsvirkemiddel sett fra statens side.

Rapporten gir også en kort fremstilling av KS sitt arbeid med avtaler og av hvordan de bilaterale samarbeidsavtalene oppfattes fra et KS-perspektiv.

Kommunenes forhold til avtaler beskrives og analyseres gjennom ulike eksempler, basert på informantenes varierende kjennskap til og erfaring med avtaler mellom staten og kommunesektoren.

Rapporten hevder at avtaler vanskelig passer inn i den klassiske forståelsen av hierarkisk styring og inndeling av styringsvirkemidler i hhv juridiske, økonomiske eller pedagogiske virkemidler. Avtaler har mer å gjøre med flernivåstyring og behov for partnerskap mellom statlig og kommunalt nivå. Et viktig spørsmål å stille til den enkelte avtale er hvordan den fungerer og brukes av de to partene og i deres samarbeid. Avtaler fungerer som en generell arena for dialog og kan være et virkemiddel for læring og utvikling på det området som avtalen regulerer.

Gjennomgangen viser at den offentlige tilgangen på informasjon om avtaler mellom staten og kommunesektoren, med unntak av konsultasjonsavtalene, er nokså lav. Mange aktører i både staten og kommunesektoren har også relativt begrenset kjennskap til avtalene.

Vi har identifisert 72 ulike avtaler inngått mellom staten og kommunesektoren i perioden 2003 til 2011. De aller fleste av disse avtalene handler om forvaltningsoppgaver og tjenester rettet ut mot samfunnet og innbyggerne, men det finnes også avtaler som gjelder interne administrative eller arbeidsgiverrettede forhold i kommunene.

Den statlige avtaleparten kan være et eller flere departement eller direktorat, og avtaler inngås både på nasjonalt, regionalt eller lokalt nivå. Parter som peker seg ut med mange avtaler på sine områder er Barne- og likestillingsdepartementet, Helse- og omsorgsdepartementet, Kunnskapsdepartementet og Kommunal- og regionaldepartementet.

På kommunesiden spiller KS hovedrollen som avtalepart, både gjennom konsultasjonsavtalene og med andre avtaler utenfor ordningen. Ellers er det grupper av kommuner og enkeltkommuner som er avtalepart, og både små og store kommuner har avtaler.

De fleste avtalene er nokså kortfattede dokumenter, formulert som intensjonserklæringer og stadfestelse av enighet og vilje til å følge felles overordnede mål. Det henvises som regel til andre mer beskrivende dokumenter. Avtalene inneholder få eller ingen juridiske avtaleforpliktelser, og det sies lite om oppfølging og evaluering av måloppfyllelse. Avtalene forutsetter, eksplisitt eller implisitt, partenes vilje og evne til dialog, samhandling og oppfølging av avtalens innhold.

Av intervjuene går det frem at de statlige avtalepartene synes de store samarbeidsavtalene med kommunesektoren er nyttige, som dokumentasjon, bekreftelse og forpliktelse på hva som er en langsiktig ønsket utvikling av tjenestene. De har også en oppfatning av at dialogen med kommunene og tjenestene gjennom dette blir mindre enkeltsaksorientert og mer langsiktig. Informantene er likevel svært forsiktige med å trekke slutninger fra en god dialog på høyt nivå til effekter lengre ned i systemet og ute i tjenestene.

KS ser avtaler som et hensiktsmessig virkemiddel i relasjonen mellom staten og kommunesektoren, som setter fokus på overordnede mål og nasjonale føringer og samtidig gir tilstrekkelig lokalt handlingsrom. Ved å ha en felles avtale mener KS at det også gis anledning til å diskutere og eventuelt bidra til å korrigere statens styring, dersom denne blir for detaljert eller stram.

Informantene fra kommunene har i liten grad kjennskap til konsultasjonsavtalene. Dette gir noen utfordringer både i forhold til forankring og potensialet som ligger i disse avtalene. Vi mener å se at kommunene også generelt har et nokså lite bevisst forhold til avtaler som styringsvirkemiddel. Likevel gis det eksempler på konkrete avtaler, beskrivelser av gode prosesser og perspektiver på hvordan avtaler fungerer.

Vi oppfatter det slik at kommunene er opptatt av gode dialoger og prosesser for avtaleinngåelse og avtaler som gir reell handlefrihet og rom for lokale løsninger. De ser at det må skapes vilje, drivkraft og engasjement i kommunene for avtalens innhold. De ser det også som en viktig forutsetning at avtaler er realistiske i forhold til kapasitet og ressurser.

På bakgrunn av statens, KS og kommunene sine erfaringer og perspektiver stilles spørsmålet om hvordan avtaler kan forstås som virkemiddel i relasjonen mellom staten og kommunesektoren. Svaret er at avtaler oppfattes som et indirekte, mykt, dialogbasert og moralsk forpliktende styringsvirkemiddel. Hvorvidt avtaler er et sterkt eller svakt virkemiddel, gis det mange ulike svar på.

Uansett fremstår avtaler som et annerledes styringsvirkemiddel enn de andre mer typiske styringsvirkemidlene i relasjonen mellom staten og kommunesektoren. Det finnes også en del spesielle forutsetninger som må ligge til grunn for at avtaler skal kunne fungere på en god måte, knyttet til avtaleprosessen og dialogen mellom partene i prosessen.

Konsultasjonsavtalene antas å kunne bygge bro mellom staten og kommunesektoren på overordnet nivå. Dette anses som en nødvendig, men ikke tilstrekkelig forutsetning for å oppnå intensjonene med avtalene. Avtalepartene er forsiktige med å konkludere når det gjelder avtalenes selvstendige effekt som styringsvirkemiddel. De trekker frem at andre sider ved samarbeidet og andre mer konkrete virkemidler og tiltak kan ha større betydning.

Vi finner i vår kartlegging og analyse ingen indikasjoner på at avtaler mellom stat og kommune er til hinder for en mer harmonisert statlig virkemiddelbruk. Tvert imot er det oftest slik at avtalene knytter an til, bygger på eller skaper en felles overbygning over andre statlige styringsvirkemidler.

Avtaler kan oppfattes som et virkemiddel og verktøy til bruk for begge parter for å skape en god dialog, med muligheter for gjensidig utvikling og læring. Da vil det være opp til begge parter å kunne

bruke dialogen seg i mellom også til å ta opp, drøfte og utvikle en bedre harmoni mellom ulike styringsvirkemidler.

Flere har pekt på en utvikling i retning av sterkere og strammere styring av kommunene. Deloitte's kartlegging og analyse av avtaler gir et bilde av at avtaler kan være med på å motvirke denne utviklingen. Avtalene fremstår som et egnet virkemiddel i forhold til nyere teori om hvordan styring og samhandling mellom stat og kommune faktisk skjer. Både statlige og kommunale aktører ser at avtaler kan være et godt verktøy og en felles plattform for dialog om overordnede mål, strategier og kvalitetsutfordringer som må løses for å utvikle tjenestene i ønsket retning.

Deloitte's råd og anbefalinger for videre utvikling av avtaler er:

Overfor KS vil vi anbefale

- å sette fokus på bedre utnyttelse av kontakten og de ulike kommunikasjons- og tilbakemeldingskanalene med kommunene – for derigjennom å skaffe seg et bredere og dypere forankret mandat hos kommunene for å utforme og inngå avtaler med staten. Dette vil i første omgang kreve at KS aktivt bidrar til å øke kommunenes kjennskap til avtaler som styringsvirkemiddel.
- å videreutvikle modeller, lage «kravspesifikasjoner» og sikre spredning av gode eksempler på avtaler og vellykkede avtaleprosesser, herunder en beskrivelse av dialog, makt- og samarbeidsforhold mellom partene

Overfor kommunene vil vi anbefale

- å sette fokus på og i større grad sette seg inn i avtaler som styringsvirkemiddel i relasjonen mellom stat og kommune
- å undersøke mulighetene som ligger i eksisterende avtaler for å, via KS eller som egen avtalepart, å ha en dialog med staten om viktige sider ved oppgaveløsning, kvalitet og kompetanse i tjenestene
- å arbeide for, fra kommunens side, gode dialoger og avtaleprosesser, slik at avtalen forankres og får et eierforhold på lokalt kommunalt nivå og ute i tjenestene
- å bruke avtaler som en anledning til å jobbe med kvalitet og kvalitetsutvikling og til å engasjere og motivere egen forvaltning og tjenester til å jobbe på tvers

Overfor statlige virksomheter vil vi anbefale

- å tenke bredt omkring egen styringsrolle og se på sammenhengen mellom ulike styringsvirkemidler rettet mot kommunene
- å vurdere å bruke avtaler som styringsvirkemidler i sammenhenger der staten og kommunene er gjensidig avhengig av hverandre i oppgaveløsning og måloppnåelse
- å sørge for gode avtaleprosesser og bidra til utforming av avtaler som både har en tydelig uttrykt retning og prioritering og som samtidig gir rom for fleksibilitet og faglig skjønn ute i tjenestene
- å vurdere hvordan avtaler med kommunene kan brukes som utgangspunkt for å videreutvikle styringsdialogen i staten, mellom departement og underliggende virksomhet eller mellom direktorat og ytre etat
- å i større grad identifisere og trekke inn andre aktørers rolle og ansvar for å samarbeide på tvers og bidra til å realisere intensjonene i avtalene

En felles anbefaling til de som jobber med avtaler mellom stat og kommune vil være å sikre at alle typer av avtaler dokumenteres, systematiseres og offentliggjøres som avtaler. Videre bør man gå gjennom hvordan avtaler som virkemiddel i relasjonen mellom stat og kommune bedre kan kommuniseres og formidles til avtalebrukerne.

Executive Summary

This report analyses the volume and practise of contracts between central government and sub-national levels of government in Norway. The report has been ordered by the Norwegian Ministry of Local Government and Regional Development, and is written by Deloitte AS. It is meant to give new insights into contracts, including the use of contracts as a governing instrument in the relation between the central government and subnational levels of government. The topic is seen both from the central government's point of view and from a local government perspective. Contracts included in the analysis stem from the period 2003 - 2012 and concern, directly or indirectly, public services provided to citizens.

Findings result from a review of existing knowledge about this kind of contracts, an analysis of all the contracts found in the time period (including a special focus on three large contracts), as well as a series of interviews conducted with representatives from Norwegian central government and local authorities.

Contracts between different levels of government do not fit in among the traditional governing instruments; law, economic incentives and information. Instead, they provide a special occasion for dialogue and can be used to develop knowledge and competencies in areas where central government and regional and local authorities need to cooperate.

Even if contracts are public documents, the general knowledge about and access to contracts is limited, with the exception of contracts handled in the framework of the institutionalised consultation meetings between central government and the Norwegian Association of Local and Regional Authorities. Even among our interview panel, the knowledge about the different concluded contracts has proven to be limited.

72 contracts - bilateral as well as multilateral - has been identified in the period. Parties which are most active in concluding contracts are, at the sub-national level, the Norwegian Association of Local and Regional Authorities and, for central government, the Ministry of Local Government and Regional Development, that of Children, Equality and Social Inclusion, that of Health and Care services, and the Ministry of Education.

Most contracts are generally concise and often refer to other more detailed documents. They express the parties' intentions to work together in a certain direction in order to reach commonly agreed goals. They contain few if any references to strictly legal obligations to fulfill the contract.

Interviewees have a relatively positive perception of contracts:

- For central government representatives, the main contracts within the consultation system are useful as they commit parties towards common long-term ambitions for the development of public services and allow for a high level of discussion to take place with the sub-national government. Yet no direct link is made by informants between the contracts' execution and effects on the quality of public service provided to citizens.
- For the Norwegian Association of Local and Regional Authorities, contracts represent a good means to express common goals and constraints, as well as leaving local and regional authorities some necessary leeway. Representatives of local authorities who were interviewed, appear to have limited knowledge about the main contracts from the consultation system and about contracts as a governance instrument in general.

Contracts are understood by interviewees both at central and subnational government level as soft indirect governance instruments, based on dialogue and carrying moral obligations for involved parties. Consistent dialogue between parties in preparing and executing the contract is seen by many as a precondition for success.

In the governance landscape between central government and regional and local authorities, the use of contracts appear as modern steering mechanism which may contrast another observed trend towards stronger and more constraining central governance.

Finally the report gives some general recommendations concerning the use and practice of contracts in the relationship between central government and regional and local authorities.

Innholdsfortegnelse

1.	Formål, mandat og gjennomføring	1
1.1	Hva rapporten handler om	1
1.2	Økt interesse for styringsdialog og avtaler mellom stat og kommune.....	1
1.3	Mandat og formål med oppdraget	2
1.4	Omfang og avgrensning av oppdraget	3
1.5	Prosjektorganisering.....	4
1.6	Metode.....	4
1.7	Leseveiledning	8
2.	Teoretiske perspektiver og foreliggende kunnskap om avtaler.....	9
2.1	Definisjonsmessig forståelse av avtalebegrepet.....	9
2.2	Avtale som styringsvirkemiddel.....	11
2.3	Foreliggende kunnskap om avtaler som styringsvirkemiddel	15
2.4	Oppsummert: Ulike perspektiver på og kunnskap om avtaler som styringsvirkemiddel	17
3.	Kartlegging av avtaler og tegning av et «avtalelandskap»	19
3.1	Fokus, avgrensning og forbehold.....	19
3.2	72 avtaler er inngått siden 2003, de fleste utenfor konsultasjonsordningen	20
3.3	Stort mangfold av tema	23
3.4	Ulike statlige og kommunale avtaleparter.....	25
3.5	Avtalenes varighet og livslengde	28
3.6	Andre dimensjoner	31
3.7	Få konkrete mål	34
3.8	Oppsummert: Hva viser vår kartlegging av avtaler?	34
4.	Tre sentrale avtaler i et statlig styringsperspektiv	36
4.1	Variierende kjennskap til avtaler i statlig sektor.....	36
4.2	Tre avtaler om kvalitetsutvikling av tjenestene	36
4.3	Statlig styring på de tre avtaleområdene	41
4.4	Statlig styring og bruk av avtaler på de tre tjenesteområdene	52
5.	KS sitt arbeid med avtaler i konsultasjonsordningen.....	54
5.1	KS informerer kommunene om konsultasjonsavtalene	54
5.2	KS sitt arbeid med avtaler.....	55
5.3	Hvordan avtaler styrer – eksemplifisert gjennom avtalen om kvalitetsutvikling i barnehage og grunnopplæring.....	56
6.	Kommunenes kjennskap til og arbeid med avtaler.....	57

6.1	Kommunenes kjennskap til avtaler	57
6.2	Praktisk arbeid i kommunene.....	59
6.3	Kommunenes forhold til konsultasjonsavtalene og KS som utviklingsaktør.....	60
6.4	Avtalenes bidrag til kvalitetsutvikling.....	61
6.5	Oppsummert: Avtaler sett fra noen kommune perspektiver	63
7.	Drøfting av avtaler som styringsvirkemiddel	65
7.1	Det finnes mange avtaler, men hva er egentlig avtaler?	65
7.2	Avtaler og andre statlige styringsvirkemidler	68
7.3	Informantenes syn på beste praksis	69
7.4	Oppsummert: Avtaler som styringsvirkemidler	70
8.	Sammenstillende analyse og vurdering.....	72
8.1	Hvilke avtaler finnes det mellom staten og kommunesektoren?.....	72
8.2	Hvordan fungerer avtalene som virkemiddel for statens styring av og samhandling med kommunesektoren?.....	73
8.3	Bidrar avtalene til harmonisert virkemiddelbruk, slik at kommunesektoren ikke gis motstridende styringssignaler?	75
8.4	Deloitte's råd og anbefalinger for videre utvikling av avtaleinstrumentet.....	75
	Vedlegg.....	77

Figurer

Figur 1	Prosjektorganisering	4
Figur 2	Kapittelstruktur i rapporten	8
Figur 3	Deskriptiv fremstilling av virkemidler og aktører i forholdet mellom stat og kommune.....	14
Figur 4	Avgrensning	19
Figur 5	Identifiserte avtaler mellom staten og kommunesektoren	20
Figur 6	Avtaler mellom staten og kommunesektoren per tema	24
Figur 7	Avtaler mellom staten og kommunesektoren på sentralt og lokalt nivå.....	25
Figur 8	Statlige avtaleparter.....	26
Figur 9	Kommunale avtaleparter	27
Figur 10	Avtalenes varighet	29
Figur 11	Konsultasjonsavtaler siden 2003.....	29

Tabeller

Tabell 1	Deltakere i referansegruppe	4
Tabell 2	Oversikt over caseavtaler.....	5
Tabell 3	Informanter og tema for intervju.....	6
Tabell 4	Oversikt over avtaler i konsultasjonsordningen per februar 2012	21
Tabell 5	Oversikt over avtale om kvalitetsutvikling i helse- og omsorgstjenesten	37
Tabell 6	Oversikt over avtale om kvalitetsutvikling i barnehagen og grunnskoleopplæringen	38
Tabell 7	Oversikt over samarbeidsavtale om barnevernet	39
Tabell 8	Avtaler som styringsvirkemiddel	70

1. Formål, mandat og gjennomføring

1.1 Hva rapporten handler om

Denne rapporten handler om avtaler mellom staten og kommunesektoren. Den er skrevet på oppdrag fra Kommunal- og regionaldepartementet (KRD), som i rollen som samordningsdepartement skal bidra til koordinert, konsistent og helhetlig statlig styring og utvikling av kommunal sektor.

Rapporten er ment å gi ny kunnskap om avtaler og om bruken av avtaler som styringsvirkemiddel i relasjonen mellom staten og kommunesektoren. Det har vært et siktemål i oppdraget å undersøke og analysere temaet fra både et statlig og et kommunalt perspektiv. Rapporten er skrevet med forvaltningen som målgruppe, men bør kunne leses av alle med interesse for relasjonen mellom stat og kommune, statlige styringsvirkemidler og avtaler i offentlig sektor.

Rapportens perspektiv på avtaler mellom stat og kommune er avgrenset og forenklet til å gjelde eksisterende avtaler mellom staten som utøvende myndighet og iverksetter av politikk på nasjonalt nivå – og kommunen som forvaltningsorgan og offentlige tjenesteyter på lokalt nivå. Vi har ikke undersøkt det store mangfoldet av aktører, roller og funksjoner som finnes på hhv statlig og kommunalt nivå eller de mange ulike relasjonene mellom stat og kommune som avtaler kan inngå i. Vi går heller ikke inn på de politiske prosessene på statlig og kommunalt nivå som har betydning for avtaler.

1.2 Økt interesse for styringsdialog og avtaler mellom stat og kommune

KRD har uttrykt mål og ambisjoner for en videreutvikling av styringsdialogen mellom staten og kommunesektoren. Departementets veileder om statlig styring av kommunesektoren sier følgende:

«Det er et mål og en utfordring å videreutvikle styringsdialogen mellom staten og kommunesektoren, slik at ønsket endring av kommunens tjenesteproduksjon kan skje uten omfattende bruk av detaljert regelverk og øremerkede tilskudd.»¹

«Statens styring bør (...) i størst mulig grad preges av dialog og veiledning i stedet for absolutte pålegg og krav. Videreutvikling av konsultasjonsordningen, informasjonsarbeid og spredning av ideer gjennom f eks nettverksarbeid er sentrale eksempler på slike styringsgrep.»²

Stortingsmeldingen om forholdet mellom stat og kommune³ legger vekt på at statens styring og samhandling med kommunene skal baseres på gjensidig tillit. Dette har betydning for valg av styringsvirkemidler. Det er bred enighet om at staten som hovedprinsipp skal utøve økonomisk og juridisk rammestyring av kommunene, kombinert med dialog. Dette gir kommunene tilstrekkelig lokalt handlingsrom og et selvstendig ansvar for utforming og tilpassing av tjenestetilbudet.

«Konsultasjonsordningen» mellom regjeringen og kommunesektoren ved KS utgjør en arena for kontakt og formalisert dialog mellom staten og kommunene, på høyt politisk nivå. Fra og med 2006 har arbeidet med bilaterale samarbeidsavtaler mellom staten og kommunesektoren blitt lagt inn i konsultasjonsordningen. Det inngår i dag 8 samarbeidsavtaler i ordningen, og både regjeringen og KS kan forslå nye avtaler. KS har uttrykt ambisjoner om å arbeide for at den etablerte

¹ Kommunal- og regionaldepartementet (2007): *Statlig styring av kommunesektoren – veileder for arbeidet med tiltak og reformer som berører kommuner og fylkeskommuner*. Veileder. S. 6

² Ibid. S. 4

³ St. meld nr. 12 (2011 – 2012): *Stat og kommune – styring og samspel*, Kapittel 1 Demokratisk forankra velferd.

konsultasjonsordningen mellom kommunesektoren og staten «videreutvikles fra samtaler til mer forpliktende avtaler».⁴

I KRDs veileder til konsultasjonsordningen⁵ slås det fast at «Bilaterale virkemidler er en del av virkemiddelapparatet og styringsdialogen mellom staten og kommunesektoren. I større grad enn sterkere styringsvirkemidler som lovfesting og øremerking, ivaretar de hensynet til kommunalt handlingsrom». En partssammensatt gruppe av departementene og KS i 2008 har vurdert avtaler til å være «et relevant og godt alternativt virkemiddel i styringsdialogen mellom staten og kommunesektoren.»⁶

Stortingsmeldingen slår fast at departementene og KS er «samde om at bilaterale avtaler medverkar til tettare og meir systematisk og omfattande dialog og samarbeid mellom staten og kommunesektoren»⁷. Men det er også «semje mellom partane om at det er utfordringar knytte til avtaler som eit reelt alternativ til sterkare styringsgrep». Avtaler kan medvirke til å avgrense det kommunale handlingsrommet. Det er også usikkert hvorvidt det å ha avtaler innenfor de ulike sektorene bidrar til styrking eller svekking av samordningen mellom ulike fagfelt og behovet for helhetstenkning. Meldingen peker på manglende kunnskap om bruk av avtalene, graden av forpliktelse i avtalene og avtalenes betydning for utvikling av sektoren og tjenestene.

Gitt behovet for utvikling av nye og utradisjonelle styringsvirkemidler som bygger på dialog, samhandling og likeverd mellom partene⁸, er avtaler mellom staten og kommunesektoren interessante virkemidler. Dette innbefatter både avtalene i konsultasjonsordningen og andre avtaler mellom staten og kommunesektoren.

1.3 Mandat og formål med oppdraget

Formålet med Deloitte's undersøkelse har vært å fremskaffe ny kunnskap om bruken av avtaler mellom staten og kommunesektoren. Vi har tilnærmet oss oppdraget gjennom kartlegging og analyse av enkeltavtaler og «landskapet» av avtaler, og av statlige og kommunale aktørers oppfatninger av og erfaringer med avtaler.

1. Formålet med kartleggingen har vært todelt:

- Å gi en oversikt over hvilke avtaler som finnes mellom staten og kommunene.
 - Med avtaler menes avtaler som kommunesektoren (både KS og enkelt(fylkes)kommuner) inngår med sentral stat (departementer, direktorater og underliggende etater), og som relaterer seg til løsning av forvaltningsoppgaver eller tjenester i kommuner og fylkeskommuner. Det skal også gis eksempler på avtaler mellom regional stat og (fylkes)kommuner.
- Å gi en oversikt over ulike typer/kategorier av avtaler basert på tema, detaljeringsgrad, forpliktelse, varighet og/eller andre særtrekk ved avtalene.
 - Bilaterale avtaler i konsultasjonsordningen skal beskrives særskilt i denne sammenhengen.

⁴ KS' nettsider: www.ks.no/u/Om-KS/KS-oppgaver/Interesseorganisasjonen/ Sist oppdatert 17.10.2008. Lesedato: 12.11.2012

⁵ Kommunal- og regionaldepartementet (2008): *Om statens arbeid med konsultasjonsordningen mellom regjeringen og KS*. Veileder

⁶ NIBR (2008): *Vurdering av konsultasjonsordningen som virkemiddel i styringsdialogen mellom staten og kommunesektoren*, s. 24

⁷ Meld. St.12 (2011-2012), punkt 6.5.3

⁸ Meld. St.12 (2011-2012). Se f.eks nest siste avsnitt i punkt 6.7.1, side 74.

Resultatet av kartleggingen presenteres i kapittel 3, som beskriver avtalene og det samlede «avtalelandskapet».

2. Formålet med analysen har vært:

- Å gi en beskrivelse og vurdering av hvordan avtalene fungerer som virkemiddel for statens styring av og samhandling med kommunesektoren.
 - I denne sammenheng skal det ses særskilt på avtaler som omhandler tjenesteproduksjon og kvalitet i tjenestene.
- Å tematisere hvorvidt avtalene bidrar til harmonisert virkemiddelbruk, slik at kommunesektoren ikke gis motstridende styringssignaler.
- Å si noe om hvilke "bindinger" eller forpliktelser ulike typer avtaler gir både for staten og kommunesektoren.

Hvordan avtaler fungerer som styringsvirkemiddel drøftes først ut fra en teoretisk tilnærming i kapittel to, og deretter i kapitlene 4 til 7 der vi ser avtaler fra både et statlig, et KS- og et kommunalt perspektiv.

Vi har anvendt ulike perspektiver og metoder for å få frem både bredde- og dybdekunnskap om avtaler. Med analysen som utgangspunkt gjør vi til slutt en samlet drøfting av hvordan avtaler fungerer som styringsvirkemiddel i relasjonen mellom staten og kommunesektoren, og presenterer våre råd og anbefalinger til videre utviklingsarbeid når det gjelder avtaler mellom stat og kommune.

1.4 Omfang og avgrensning av oppdraget

Vi har tatt utgangspunkt i avtaler som kommunesektoren (både KS og enkelt(fylkes)kommuner) inngår med sentral stat (også direktorater og underliggende etater) om løsning av forvaltningsoppgaver eller tjenester i kommuner og fylkeskommuner. Vi har kartlagt og analysert avtaler som har blitt inngått siden 2003 frem til februar 2012. Fokus har vært på avtaler som fremdeles er gjeldende i dag. Vi har gått i dybden på tre utvalgte bilaterale avtaler som inngår i konsultasjonsordningen. Vår oppgave har vært å særlig analysere avtaler som gjelder kommunenes forvaltningsoppgaver og tjenester rettet mot innbyggerne. Vårt utvalg av case-avtaler er gjort på bakgrunn av dette.

Følgende avtaler har ikke vært en del av oppdraget:

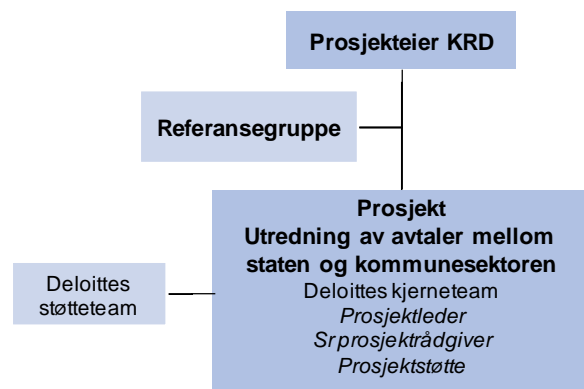
- Avtaler om tildeling av prosjektmidler basert på søknader fra kommuner/ fylkeskommuner
- Avtaler knyttet til tilskuddsforvaltning
- Privatrettslige avtaler som kan være inngått med for eksempel kommunale selskaper
- Avtaler om offentlig/privat samarbeid (OPS)
- Lokale underavtaler vedrørende NAV
- Lokale avtaler knyttet til samhandlingsreformen⁹

⁹ Noen ganger nevner vi likevel som eksempler de lokale avtalene knyttet til implementering av NAV-reformen og samhandlingsreformen fordi de på en god måte illustrerer noen av de sentrale problemstillingene når det gjelder forholdet mellom stat og kommune. Dette gjelder særlig i kapittel 3 i beskrivelsen av avtalelandskapet.

1.5 Prosjektorganisering

Arbeidet har vært organisert og lagt opp på følgende måte:

Figur 1 Prosjektorganisering



Deloitte har gjennomført prosjektet på oppdrag fra Kommunal- og regionaldepartementet (KR D), og rapporten er en selvstendig leveranse fra Deloitte AS. KR D har lagt føringer på innretning, avgrensning og omfang av arbeidet både innledningsvis og underveis som observatør i referansegruppen.

Tabell 1 Deltakere i referansegruppe

Navn	Rolle og organisasjon
Trond Nygaard	Helse- og omsorgsdepartementet, Kommunesjefavdelingen
Liv C. Klyve	Helse- og omsorgsdepartementet, Kommunesjefavdelingen
Christine Norum	Rådmann, Tjøme kommune. Norum har tidligere vært ansatt i KS og ansvarlig for arbeidet med konsultasjonsordningen.
Siri Westgård	Fagleder interessepolitikk, KS
Observatør: Mari Jacobsen	Kommunal- og regionaldepartementet, kommunalavdelingen
Observatør: Kjelrun Espedal	Kommunal- og regionaldepartementet, kommunalavdelingen

Vi har hatt en liten referansegruppe med medlemmer fra statlig og kommunal side. Utvalget av representanter til referansegruppen er gjort med basis i forslag fra KR D og er basert på personenes kjennskap til og erfaring med de store avtalene på velferdsområdet fra et sentralt nivå. Referansegruppen har bidratt med synspunkter og innspill.

Til prosjektet har det også vært tilknyttet en intern ressursgruppe i Deloitte, bestående av ressurspersoner med lang kjennskap til kommunal og statlig sektor. Denne gruppen har blitt forelagt foreløpige analyser til innspill og diskusjon.

1.6 Metode

1.6.1 Innsamling av informasjon om avtaler

Vi har samlet inn informasjon om hvilke avtaler som har vært inngått i perioden tilbake til 2003 gjennom en flerleddet prosess og ved bruk av ulike kilder.

Til grunn for innsamlingen lå det en første oversikt over aktuelle avtaler i konsultasjonsordningen. Deretter gjorde vi en skriftlig henvendelse til departementene hvor vi ba om å få oppnevnt kontaktpersoner, som deretter ble bedt om å gi oss informasjon om departementets avtaler med kommunesektoren. For noen departementer har vi kommet tilbake med spørsmål om å få informasjon også om eldre avtaler som har gått ut, eller om avtaler som vi har klart å identifisere i ettertid gjennom ulike typer av nettsøk. Vi har også henvendt oss til de store direktoratene eller underliggende virksomheter for å få informasjon om avtalene.

I tillegg har vi søkt etter og identifisert en hel del avtaler på ulike typer av nettsider: www.regjeringen.no, www.oep.no (offentlig elektronisk postjournal), www.ks.no og departementenes nettsider i tillegg til generelle søkemotorer som f.eks. Google.

Vi har brukt referansegruppens medlemmer og spesielt de to representantene fra kommunal sektor til å kvalitetssikre listen over avtaler.

Med dette som utgangspunkt mener vi å ha fått en tilstrekkelig dekkende oversikt over hvilke avtaler som har blitt inngått mellom staten og kommunesektoren i perioden 2003-2012.

1.6.2 Gjennomgang av sentrale dokumenter og rapporter

Til grunn for analysen av avtaler har vi sett det som nødvendig å skaffe oss en oversikt over aktuelle og relevante studier som har vært gjort av denne type avtaler. Vi har gått gjennom et antall rapporter og dokumenter som vi har identifisert som interessante. Vi gjør det til en del av analysen i rapporten (kapittel 2) å belyse konklusjoner fra dette materialet.

Listen over litteratur inneholder et utvalg av offentlige dokumenter, konsulentrappporter og forskningsstudier. Vi har forsøkt å identifisere dokumenter som omhandler avtaler generelt og som sier noe om avtaler som styringsvirkemidler i relasjonen mellom stat og kommune. I vedlegg 1 til rapporten gir vi en liste over dokumenter og rapporter som vi har gjort bruk av i vår analyse.

Generelt har vi gjennom arbeidet sett at det er skrevet en hel del om avtaler mellom staten og kommunesektoren, men uten at det er gjort systematiske analyser eller vurderinger av avtaler som styringsvirkemiddel, sett fra et statlig og et kommunalt perspektiv. Det er på dette punktet vårt prosjekt kan gi et bidrag.

1.6.3 Caseanalyse – intervju og dokumentanalyse av utvalgte avtaler

Vi har valgt ut tre avtaler til nærmere analyse. Valget er gjort med oppdragsgivers godkjenning og basert på ønsket om å se nærmere på avtaler med fokus på kvalitetsutvikling i viktige tjenester i kommunal sektor. Avtalene går frem av tabell 2:

Tabell 2 Oversikt over caseavtaler

Parter	Navn	Varighet
KS og Helse- og omsorgsdepartementet	Avtale om kvalitetsutvikling i helse- og omsorgstjenesten	To avtaler i perioden 2003-2012
KS og Kunnskapsdepartementet	Avtale om kvalitetsutvikling i barnehagen og grunnopplæringen	Tre avtaler i perioden 2004-2013
KS og Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet	Samarbeidsavtale mellom BLD og KS om utvikling av barnevernområdet	Tre avtaler i perioden 2005-2013

1.6.4 Intervju

Vi har gjennomført 19 intervjuer med til sammen 22 informanter, fordelt på 12 informanter i kommunal sektor (inkludert KS) og 10 i statlig sektor. I tillegg til de 10 planlagte intervjuene i statlig sektor har vi

gjennomført to intervjuer ad hoc, for å komplettere og utdype informasjon fra andre intervjuer i statlig sektor. Tabellen under viser hvilke instanser som har vært intervjuet, og tema for intervjuene.

For å oppnå prosjektets formål om å skaffe ny kunnskap om bruken av avtaler, ble det valgt en «eksplorativ» tilnærming i selve intervjuprosessen hvor vi brukte informasjon fra ett intervju til å fortløpende inkludere både nye spørsmål og nye informanter. Dette ga fleksibilitet til å nøste opp mest mulig ny kunnskap om feltet innenfor rammene som var satt for prosjektet.

Tabell 3 Informanter og tema for intervju

Intervjuobjekt	Tema i intervjuet
Rådmann, leder i KS rådmannsnettverk	Statens bruk av styringsvirkemidler Informasjon i KS-systemet «Ideelt» innhold i overordnede avtaler (konsultasjonsordningen) Drøfting av spørsmål om økt avtalebruk og om avtaler som alternativ til sterkere styringsvirkemidler
Rådmann, tidligere ansatt i KS	Historisk bakgrunn for konsultasjonsordningen Styringslinjer stat-kommune Påvirkningsprosesser i KS Drivere for partenes ønske om å etablere avtaler og/eller delta i konsultasjonsordningen Drivere for kvalitetsutvikling i kjernetjenestene Generelt om innhold og forpliktelse i avtaler
Avdelingsdirektør for opplæring, KS	Avtalen om kvalitetsutvikling i grunnutdanning og barnehage Virkemiddelbruk Drivere for kvalitetsutvikling i sektoren Fordeler og ulemper ved avtaleinstituttet
Direktør, leder for avdeling for Helse og velferd, KS	KS sitt syn på avtaler i relasjonen mellom stat og kommune og del av konsultasjonsordningen, og spesielt avtalen om kvalitetsutvikling i helse- og omsorgstjenester
Tidligere og nåværende ansvarlig for oppfølging av departementets arbeid med konsultasjonsordningen, Avdeling for økonomi og styring i Kunnskapsdepartementet (2 informanter)	KDs arbeid i konsultasjonsordningen Avtalen om kvalitetsutvikling i barnehage og grunnopplæring Andre satsinger på kvalitetsutvikling på feltet Avtaler som styringsvirkemiddel Departementenes rolle som avtaleforvaltere
Avdelingsdirektører i Opplæringsavdelingen i Kunnskapsdepartementet (2 informanter)	Avtalen om kvalitetsutvikling i barnehage og grunnopplæring (historikk og praksis) KDs satsinger på kvalitetsutvikling innenfor grunnopplæring Samarbeid med KS og med enkelte øvrige aktører Rammebetingelser og styring
Avdelingsdirektør, Avdeling for omsorgstjenester i Helsedirektoratet (Hdir)	Rolle og arbeidsfordeling i Helsedirektoratet når det gjelder Avtalen om Kvalitetsutvikling i helse- og omsorgstjenesten Samarbeid med KS Fordeler med avtalen Kjennetegn ved avtalen sett opp mot andre styringsvirkemidler Hva påvirker kvalitet i tjenestene?
Seniorrådgiver, Helse- og Omsorgsdepartementet, Kommunitjenesteavdelingen, Seksjon for primærhelse	Avtaler som styringsvirkemidler – generelt og sett i relasjon til andre styringsvirkemidler Fokus på avtalene om samhandling
Seniorrådgiver, Helse- og omsorgsdepartementet, Kommunitjenesteavdelingen, Seksjon for	Avtaler som styringsvirkemidler – generelt og sett i relasjon til andre styringsvirkemidler Detaljert gjennomgang av avtalen om kvalitetsutvikling i

Intervjuobjekt	Tema i intervjuet
omsorg	helse- og omsorgstjenesten
Seniorrådgiver, Helsedirektoratet, Seksjon for omsorgstjenester	Avtaler som styringsvirkemidler – generelt og sett i relasjon til andre styringsvirkemidler Avtalen om kvalitetsutvikling i helse- og omsorgstjenester
Direktør og seniorrådgiver i Bufdir (2 informanter)	Bufdirs arbeid med avtaler Avtalen om kvalitetsutvikling innen barnevernet Avtaler som del av et kvalitetssystem Samarbeid Bufdir – kommunene Størrelsen på BLD/Bufdirs avtaleportefølje (herunder diskusjon om «mørketall»).
Enhetsleder for helse og sosial (tilsvarende helse- og sosialsjef), liten kommune	Alle intervjuene i kommunal sektor omhandlet (med noen få unntak) følgende områder:
Rådmann i en liten kommune. Ni års fartstid i denne stillingen, før det seks år som rådmann i en annen kommune	Kjennskap til avtaler Forståelse/Klassifisering/plassering avtaler som styringsvirkemiddel
Rådmann i en liten kommune. Fem års fartstid i denne stillingen, før det fem år som rådmann i en annen kommune	Beskrivelser av prosess, ansvar, arbeid med avtaler i kommunen Beskrivelser av forholdet til KS og KS-avtalene
Rådmann i en mellomstor kommune	Synspunkter på/vurderinger av hvordan avtaler fungerer som styrende på kommunens tjenesteutøvelse, og for utvikling av kvalitet
Helse- og sosialsjef, mellomstor kommune (samme som informant over). Fire års fartstid i denne stillingen, ansatt i kommunen i 19 år	Kriterier for at avtaler skal fungere godt Spesifikt om caseavtalene dersom vedkommende kjente til disse
Rådmann, mellomstor kommune. Ett års fartstid i denne stillingen, før det åtte år som rådmann i en annen kommune	
Barnevernsleder mellomstor kommune (samme som informant over)	
Kommunalsjef for helse og sosial, stor kommune	

Intervjuene i statlig sektor er gjennomført som fysiske møter, mens de fleste av de kommunale intervjuene er gjort per telefon. Informantene i kommunal sektor er plukket ut nokså tilfeldig, men basert på et prinsipp om god spredning etter kommunistørrelse.

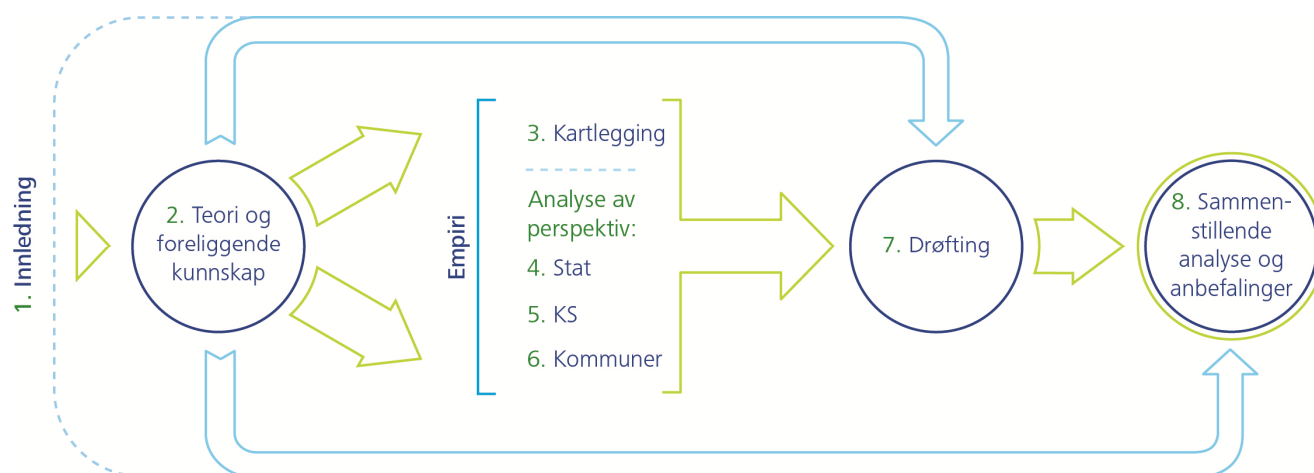
I forkant av intervjuet fikk informantene informasjon om hvilke tema som skulle gjennomgås, men de ble ikke bedt om å gjøre spesielle forberedelser eller forarbeid til intervjuet. Denne fremgangsmåten gir oss en slags «stikkprøve» på og et reelt bilde av informantenes kjennskap til og synspunkter på avtaler.

Vi har analysert intervjuene både med tanke på å identifisere noen fellestrekk og for å kunne gi stemme til enkeltinformanter med interessante perspektiver. I de tilfellene hvor påstandene står for en enkelt informants regning, opplyser vi om dette i teksten.

1.7 Leseveiledning

Rapporten er bygget opp på følgende måte:

Figur 2 Kapittelstruktur i rapporten



Kapittel 2 inneholder en teoretisk drøfting av avtale som begrep og fenomen og som styringsvirkemiddel i relasjonen mellom staten og kommunesektoren. Mye av det som kommer frem om avtaler her blir brukt til å analysere det empiriske materialet i etterfølgende kapitler, men en del av stoffet er ment å også kunne stå på egne bein.

Kapittel 3 inneholder en kvantitativ oversikt over avtaler som har vært inngått mellom stat og kommune i perioden, samt en mer utdypende beskrivelse av ulike typer eller kategorier av avtaler og det samlede «avtalelandskapet».

I kapittel 4 beskrives og analyseres de tre utvalgte avtalene, som alle er av type bilaterale samarbeidsavtaler mellom regjeringen og KS innenfor konsultasjonsordningen. Vi går inn på hvordan fagdepartementene og underliggende direktorat forstår og arbeider med avtalene, og hvordan de vurderer avtalene som styringsvirkemidler i relasjonen til kommunene. Vi trekker frem ulike statlige perspektiv på denne type avtaler.

Kapittel 5 gir en fremstilling av KS sitt arbeid med avtaler og hvordan de bilaterale samarbeidsavtalene oppfattes fra et KS-perspektiv.

I kapittel 6 beskrives og analyseres det kommunale perspektivet, og vi tar opp kommunenes kjennskap til avtaler, arbeid med avtaler og synspunkter og erfaringer knyttet til avtaler som styringsvirkemiddel i relasjonen mellom stat og kommune.

Deretter samles trådene i en felles drøfting av avtaler som styringsvirkemiddel (kapittel 7), før vi i kapittel 8 gjør en sammenstillende analyse og vurdering av avtaler mellom stat og kommunene og gir våre anbefalinger til videre arbeid.

2. Teoretiske perspektiver og foreliggende kunnskap om avtaler

I dette kapitlet drøftes avtaler mellom stat og kommune som begrep og virkemiddel. Kapitlet inneholder ulike teoretiske innfallsvinkler til avtaler og beskriver foreliggende kunnskap om og perspektiver på avtaler.¹⁰

Fremstillingen er lagt opp etter følgende spørsmål:

- Hva ligger det av forståelse og innsikt i selve avtalebegrepet og andre tilleggende begrep?
- Hvordan kan vi forstå og definere avtaler som et styringsvirkemiddel?
- Hva sier ulike dokumenter og studier om avtalers måte å fungere på i relasjonen mellom stat og kommune?

2.1 Definisjonsmessig forståelse av avtalebegrepet

Å inngå avtaler blir i beskrivelser av forholdet mellom staten og kommunene gjerne omtalt som et alternativ til sterkere og mer klassiske styringsvirkemidler som lovfesting og øremerking¹¹. Avtalene ses i sammenheng med utvikling av arenaer for dialog og samhandling mellom forvaltningsnivåene, og er knyttet til et perspektiv på offentlig styring som kalles flernivåstyring eller samstyring (mer om dette i avsnitt 2.2.2). Det kan derfor være hensiktsmessig å se nærmere på noen vanlige definisjoner av begreper som avtale, dialog og samhandling for deretter å undersøke hva flernivå- eller samstyringsperspektivet gir av perspektiver på avtaler.

2.1.1 Generell definisjon av avtale

En «avtale» eller «kontrakt» etter avtaleretten er en skriftlig eller muntlig enighet mellom to eller flere parter om et eller flere forhold av rettslig karakter¹².

Avtaler er rettslig forpliktende. De skal holdes, i betydningen at innholdet i avtalen må overholdes av partene og at begge parter kan kreve overholdelse. Hvis avtalte forpliktelser ikke følges, foreligger mislighold, og den som opplever å ikke få innfridd avtalt ytelse, får bestemte rettigheter. Dette prinsippet skaper gjensidig forutberegnelighet i handling og atferd.

Prinsippet om at avtaler skal holdes er nært beslektet med prinsippet om avtalefrihet. Avtalefrihet betyr at man i utgangspunktet kan avtale hva man vil med hvem man vil, og sammen kunne bestemme innholdet i en felles avtale.

For avtaler gjelder etter norsk avtalerett også et prinsipp om formfrihet, det vil si at det ikke er noen bestemte krav til en avtales form, slik som skriftlighet, vitner mv. Avtaler kan i utgangspunktet inngås, endres og opphøre akkurat slik de to partene ønsker det. I praksis innebærer det å inngå en avtale ofte en utstrakt og kompleks prosess der utkast til avtaleformuleringer går fram og tilbake før enighet oppnås. Ved slike avtaler vil det finnes en forventning og til dels også et krav om skriftlig dokumentasjon.

¹⁰ Utgangspunkt for gjennomgang av foreliggende kunnskap er listen over dokumenter og rapporter i vedlegg 1.

¹¹ Se for eksempel St.meld. 12 (2011-2012).

¹² Kilder: www.lovdatabasen.no/Avtaleloven, om avtalerett på www.jusinfo.no

Avtaler mellom staten og kommunesektoren om løsning av forvaltningsoppgaver eller tjenesteproduksjon er egentlig ikke avtaler i avtalerettslig forstand, i betydningen at det er to parter som har inngått en avtale under full avtalefrihet. Både staten og kommunene representerer offentlig forvaltning, på ulike nivå i styringskjeden, og oppgaver og ansvarsforhold som det inngås avtale om er underlagt politisk styring og regulert gjennom ulike typer av lovgivning.

2.1.2 Dialog og avtaler

Dialog (av de latinske ordene «dia» og «log», som betyr to og samtale) beskrives som en bestemt type av samtale eller samtaleform mellom to eller flere personer¹³.

Dialog er det motsatte av monolog. Partene som samtaler skal lytte til motparten i tillegg til å formidle eget budskap, egne synspunkter, tanker og følelser. Det skjer en løpende og gjensidig meningsutveksling mellom partene på en måte som har til hensikt å skape felles forståelse og utjevne eventuelle motsetninger. Partene skal i utgangspunktet også ha vilje til å la seg påvirke, lære og forandres av det motparten sier.

Dialoger kan ideelt sett karakteriseres som gode samtaler for gjensidig læring og utvikling. Basert på en slik tenkning er det interessant å tematisere hvordan stat og kommune erfarer dialogen og forutsetningene for å kunne ha en god og lærende dialog med den andre parten.

2.1.3 Samhandling og avtaler

Ordet "samhandling" er et norsk begrep som opprinnelig kommer fra dataverdenens begrep om 'collaboration'. Betydningen var først en sømløs samhandling i grensesnittet mellom maskin og menneske. Etter hvert har ordet fått en mer generell betydning og står for gjensidig handling, samspill eller vekselvirkning i grensesnittet mellom ulike personer, organisasjoner, grupper, avdelinger osv.

Samhandling skjer mellom og på tvers av ulike hierarkiske nivåer, organisasjoner, fagområder og profesjoner. Å samhandle er som regel ikke definert som et mål i seg selv, men som et nødvendig virkemiddel for oppgaveløsning, kvalitet og effektivitet eller for bedre mål- og resultatoppnåelse.

Samhandling mellom stat og kommune kan bety at nivåene kommuniserer og deler kunnskap og erfaring, at de i mange situasjoner arbeider mot felles mål eller har felles arbeidsprosesser, eller at de oppnår felles forståelse og enighet om arbeidsdeling og ansvarsforhold knyttet til grenseoverskridende oppgaver.

I en forskningsstudie av ulike samhandlingsrelasjoner mellom organisasjoner beskrives og plasseres relasjonene på en skala fra nokså begrenset kontakt gjennom felles nettverk til et tett, sterkt og gjensidig forpliktende samarbeidsforhold.¹⁴ Basert på en forståelse av at samarbeidet mellom stat og kommune kan graderes, man spørre hvor på skalaen avtaler kommer inn. Er avtalen et sted å utveksle informasjon om og stadfeste mål og ambisjoner, et virkemiddel som styrer hvordan samarbeidet mellom partene faktisk og praktisk skal gå til, eller - mest ambisiøst - en avtale om utstrakt samhandling mellom stat og kommune for felles måloppnåelse, problemløsning og gjensidige gevinster?

¹³ Kilde: Bokmålsordboka på nett. Utgitt av avdeling for leksikografi ved Institutt for lingvistiske og nordiske studier (ILN) ved Universitetet i Oslo, i samarbeid med Språkrådet. www.nob-ordbok.uio.no

¹⁴ McKendall, Vanessa J (1996): *Factors Facilitating Interorganizational Collaboration*. Dissertation, University of Minnesota.

2.1.4 OECDs definisjon av avtaler mellom ulike offentlige styringsnivå

I OECDs rapport om avtaler mellom statlig og regionalt nivå om regional utvikling¹⁵ defineres avtaler eller kontrakter på følgende måte:

Contract refers to any agreement between two parties aimed at stating mutual and respective obligations (which can be linked to financial compensations), granting decision rights and liabilities, implementing audit and reporting systems (generally associated with bonuses and penalties), and designing conflict resolution mechanisms (or stating what are the authorities and the procedures to solve potential conflict).

The “contract” () between the two levels of government might therefore be partly “constitutional” and partly “contractual” from a legal point of view.”

Avtaler ses her som skriftliggjorte uttrykk for en enighet mellom de to styringsnivåene om hvordan prioritering, organisering, styring, utvikling eller oppfølging innenfor et politikkområde skal skje. De utgjør et særegent og «blandet» styringsvirkemiddel, som både følger de ordinære styringsprinsippene i offentlig sektor og tilføyer kontraktsmessige dimensjoner om gjensidig forpliktelse.

2.2 Avtale som styringsvirkemiddel

2.2.1 Statlige styringsvirkemidler

Statlige styringsvirkemidler inndeles og klassifiseres tradisjonelt i tre overordnede hovedkategorier, basert på hvordan virkemidlene er ment og antas å virke:

- Med juridiske eller regulatoriske virkemidler menes lover, regelverk, forskrifter og andre normer
- Med økonomiske virkemidler menes hvordan ressurser fordeles og oppgaver finansieres, som overfor kommunene vil være rammefinansiering og bruk av øremerkede midler.
- Med informative eller pedagogiske virkemidler menes informasjon, kunnskap, faglig veiledning/rådgivning etc. som formidles fra stat til kommune

Disse tre hovedtypene av styringsvirkemidler påvirker den styrte parten på ulike måter og gjennom mer eller mindre sterke mekanismer. Lover og regler regnes som sterke styringsvirkemidler, fordi de eksplisitt og nokså tydelig fordeler oppgaver og ansvar, stiller krav til handling og atferd og gir pålegg om etterlevelse. Det er ofte også knyttet tilsyns- og kontrollordninger til regelverket.

Økonomiske styringsvirkemidler regnes som sterke virkemidler fordi ressurser teller og aktørers vurderinger av belønning eller tap har en disiplinerende effekt på deres handlinger.

De informative eller pedagogiske styringsvirkemidlene tenkes å påvirke den styrte parten gjennom kunnskap og forståelse. Staten driver forskning og utredning, gir faglig opplæring og utvikling, veiledning og rådgivning til kommunene og utvikler prinsipper og standarder for, samt måler og følger opp tjenestene i kommunene.

De pedagogiske virkemidlene regnes som «myke», mindre tydelige, mer komplekse og langsiktige styringsmåter. Det er vanskeligere å si hvordan styringen virker og hva som er effektene av styringssignalene. Informative styringsvirkemidler kan være utformet på overordnet nivå og ha fokus på mål, resultater og langsiktige effekter av kommunenes arbeid. Men de kan også inneholde inngående og nokså detaljerte beskrivelser og krav til kompetanse, arbeidsprosesser og prosedyrer.

¹⁵ OECD (2007): *Linking regions and central governments: Contracts for regional development.*

For alle styringsvirkemidlene er det viktig å skille mellom deres *styrke* som virkemidler og hvorvidt de legger opp til en *stram* eller *detaljert* styring. Virkemidlene kan være sterke i betydningen effektfulle, men utformet som overordnede rammer med fokus på mål- og resultatstyring som prinsipp og med plass for kommunene til å gjøre lokale tilpasninger.

I forhold til denne klassiske tredelingen av styringsvirkemidler må avtaler sies å likne mest på typen pedagogisk eller informativt styringsvirkemiddel. Likevel er det viktige forskjeller mellom avtaler og de mer tradisjonelle informative styringsvirkemidlene. Vanligvis er det staten som utformer styringssignaler og gir uttrykk for ambisjonsnivå og forventninger til de kommunale oppgavene gjennom f.eks. faglige veiledere, standarder eller kunnskapsbaser. Med avtaler er det to parter som gjensidig informerer hverandre om hvilke forventninger og ambisjoner de har. Informasjonen og det substansielle innholdet i avtaleteksten kan forstås som et styringsvirkemiddel som er rettet mot både statens og kommunens kunnskaper, og som derigjennom forplikter begge parter handlinger.

Denne gjensidigheten skiller avtaler fra de andre styringsvirkemidlene. Det pekes også på flere hold på at man ønsker å utvikle denne type alternative, dialogbaserte styringsvirkemidler i relasjonen mellom staten og kommunesektoren¹⁶. Blant annet går det frem av NOU-en om oppgavefordelingen mellom stat, region og kommune at «*ønsket () om å utvikle samhandlingsforholdet mellom stat og fylkeskommune/kommune i retning av dialog og konstruktiv samhandling må konkretiseres og forankres i de styrings- og samhandlingsmekanismer som eksisterer. Partnerskapsperspektivet må med andre ord nedfelles i aktuell praksis. Det er i stor grad et spørsmål om hvilke styringsmidler som benyttes i styrings- og samhandlingsrelasjonen, og hvordan bruken av virkemidlene er*».¹⁷

Også den senere Lokaldemokratikommisjonens rapport¹⁸ løfter frem betydningen av å ha et integrasjons- eller partnerskapsperspektiv på samspillet mellom stat og kommune. Partnerskapsperspektivet vil være aktuelt å bruke både når man vurderer styringsforholdet mellom staten og kommunene generelt, og i situasjoner der staten og kommunene forhandler og inngår avtaler.

Basert på dette er det etter Deloitte's mening nødvendig å trekke inn også alternative innfallsvinkler til forståelsen av statlig styring.

2.2.2 Samstyring som alternativ forståelse

Kommunene er både statlig styrt og har lokalt selvstyre, og de kan sies å operere i et spenningsfelt mellom nasjonal integrasjon og lokalt handlingsrom. Statens forhold til kommunene er preget av en vanskelig balansegang mellom for mye og for lite styring, og det har utviklet seg flere nye organisasjons-, styrings- og samarbeidsformer mellom statlig og kommunalt nivå.

I den statsvitenskapelige litteraturen har det dukket opp flere alternative begreper for å beskrive disse endringene i relasjonen mellom stat og kommune. Det brukes ord som samstyring, fler-nivåstyring og styring gjennom nettverk eller partnerskap. Blant annet er Nav-reformen beskrevet som innføring av et partnerskap mellom stat og kommune for å forsøke å løse noen av de klassiske velferdspolitiske utfordringene som virksomheten jobber med¹⁹. I to nyproduserte bøker beskrives blant annet

¹⁶ Kommunal- og regionaldepartementet (2008): *Statens arbeid med konsultasjonsordningen mellom regjeringen og KS*. Veileder.

¹⁷ NOU 2000:22: Om oppgavefordelingen mellom stat og kommune. Kommunal- og regionaldepartementet.

¹⁸ NOU 2005:06 *Samspill og tillit. Om staten og lokaldemokratiet*. Kommunal- og regionaldepartementet

¹⁹ Anne-Lise Fimreite: *Partnerskapet i Nav – innovasjon eller «same procedure»?* Notat 4 2011, Uni-Rokkansenteret

avtalebasert samarbeid mellom stat og kommune som «eksempler på vertikal flernivåstyring i offentlig sektor»²⁰, og forholdet mellom stat og kommune som et flernivådemokrati²¹.

Sentralt i dette perspektivet på styring står oppfatningen at statlige og kommunale funksjoner og aktiviteter ikke kan sees isolert fra hverandre. Det er i praksis et sterkt avhengighetsforhold mellom dem. Selv om staten utsetter kommunen for maktutøvelse, reguleringer og pålegg, er staten avhengig av kommunene for å nå sine mål. Staten og kommunene må styre oppgaveløsningen sammen.

I et slikt perspektiv vil avtaler være et virkemiddel og verktøy til bruk for begge parter i deres styring av området og innsats for måloppnåelse og resultater. I dette perspektivet vil spørsmålet til avtaler ikke så mye være hvorvidt de er sterke eller svake statlige styringsvirkemidler, men heller hvor viktig og egnet til formålet som den enkelte avtale oppfattes å være for de to partene og i deres samarbeid.

Et annet perspektiv som iblant brukes på offentlig politikk er at man på både statlig og kommunal side har behov for symbolske styringsvirkemidler²². Offentlige tiltak og styringsvirkemidler kan oppstå fordi de, uavhengig av hvordan de kommer til å virke i praksis og på lang sikt, viser politisk vilje og handlekraft. Etter Deloitte's mening vil også et slikt perspektiv kunne ha relevans for bruk av avtaler.

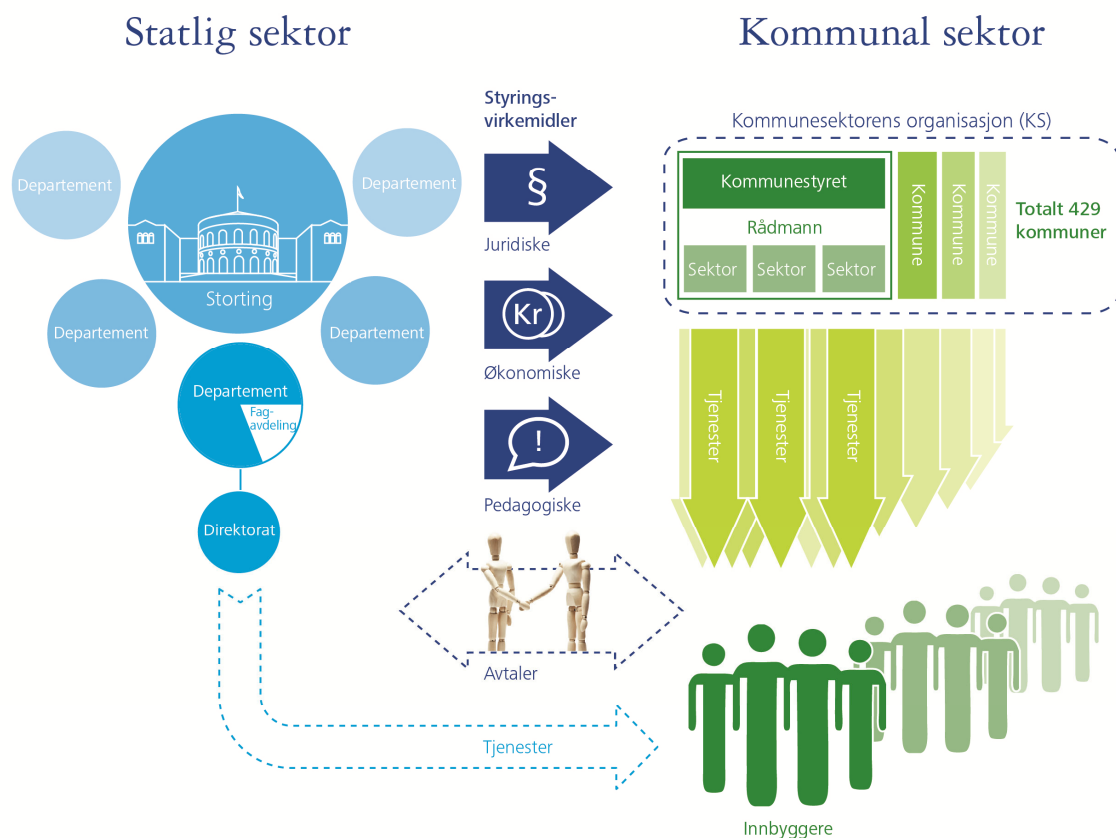
Figur 3 på neste side gir en illustrasjon av de tre hovedtypene av styringsvirkemidler og de viktigste aktørene som omgir relasjonen mellom statlig og kommunal sektor. Avtalene er lagt inn som et alternativt styringsvirkemiddel. Figuren kan brukes til å illustrere betydningen av at avtalene innebærer dialog og har gjensidig fokus og oppmerksomhet hos begge parter.

²⁰ Røiseland, Asbjørn og Signy Irene Vabo (2012): Styring og samtyring – governance på norsk. Fagbokforlaget

²¹ Marit Reitan, Jo Saglie og Eyvind Smith (red): *Det norske flernivådemokratiet*. Abstrakt. Oslo, 2012.

²² Resonnementet er basert på diskusjoner om politisk styring innenfor norsk organisasjonsteori og ny-institusjonalisme, se f eks Johan P. Olsen: *Statsstyre og institusjonsutforming*, Universitetsforlaget 1988.

Figur 3 Deskriptiv fremstilling av virkemidler og aktører i forholdet mellom stat og kommune



2.2.3 Utviklingstrekk

Flere kilder beskriver hvordan det i et historisk perspektiv har skjedd en utvikling av statens styring av kommunene i retning av mindre detaljstyring, mer mål- og resultatstyring og stor grad av rammeloavgivning og rammefinansiering²³. Spørsmålet om hva avtaler tilfører eller betyr som styringsvirkemiddel må derfor ses i lys av en generell og overordnet rammestyring av kommunenes oppgaver.

Flere aktuelle forvaltningspolitiske dokumenter²⁴ gir imidlertid et noe annet bilde av hvordan den statlige styringen av kommunene har utviklet seg, når vi ser på de siste 10-15 årene. Et av budskapene er at statens styring har økt og det kommunale handlingsrommet har minsket – på tross av mål- og resultatstyring, rammeloavgivning og rammefinansieringsprinsipper. Dette forklares blant annet med en mer rettighetsbasert lovgivning på de store velferdsområdene, og med økt vektlegging av prosedyrer, rapportering, oppfølging, tilsyn og kontroll. Kommunene har også fått økt oppgavemengde og møtes av økte forventninger uten tilsvarende ressursøkning. De utsettes for sterkere faglig styring gjennom direktoratenes virksomhet. Ikke minst oppfattes styringen å ha økt gjennom en kombinasjon av ulike styringsvirkemidler²⁵.

²³ Dette fremgår av flere utredninger og stortingsmeldinger på 2000-tallet som beskriver forholdet mellom stat og kommune, og flere av Statskonsults/Difis rapporter. Se f.eks. Difi Rapport 2010:4, *Statlig styring av kommunene*.

²⁴ Kilder: Meld.St.12 (2011-2012) *Stat og kommune – Styring og samspel*, Difi-rapport 2010:4 *Statlig styring av kommunene*, Difi-rapport *Styring av fylkesmennene*, KRDS veileder *Om statens arbeid med konsultasjonsordningen mellom regjeringen og KS*, SØF-rapport nr 05/09: *Konsultasjonsordningen mellom staten og kommunesektoren*

²⁵ Difi-rapport 2010:4 *Statlig styring av kommunene*

Stortingsmeldingen om forholdet mellom stat og kommune sammenfatter følgende bilde: «*Utviklinga og ulike kunnskapskjelder viser at det over tid er blitt meir omfattande bruk av alle typar verkemiddel for styring av kommunane (...) Departementet meiner det er grunnlag for å konstatere at det no er både større omfang og meir detaljering i utforminga av statlege styringsverkemiddel enn det var for 10-15 år sidan. Dette gjeld særleg regelstyring på velferdsområda. Også bruk av pedagogiske verkemiddel som statlege rettleiarar rett mot kommunane, har auka vesentleg*» (avsnitt 6.7.1)

Det gis også mange eksempler på at styringen har begynt å endre form. Det har skjedd en utvikling og styrking av flere arenaer for dialog og samarbeid mellom stat og kommune. Med konsultasjonsordningen er det etablert en fast arena hvor staten og kommunesektoren møtes på høyt politisk nivå for en dialog om temaer og saker med betydning for begge parter. Gjennom konsultasjonsordningen har det blitt inngått flere bilaterale samarbeidsavtaler mellom staten og kommunene. Disse avtalene må tas med i det generelle bildet av dagens styring og styringsdialog mellom staten og kommunesektoren.²⁶

Stortingsmeldingen foreslår, som en motkraft til statens gradvis økende styring gjennom de klassiske styringsverkemidlene, ulike former for samarbeidstiltak. Dialog, samhandling og samarbeid vil være et minst like godt, kanskje bedre, verkemiddel for å oppnå mål. Meldingen beskriver ulike arenaer og virkemidler for dialog og samhandling mellom staten og kommunesektoren, og inkluderer konsultasjonsordningen og bruk av de bilaterale samarbeidsavtalene i dette.

2.3 Foreliggende kunnskap om avtaler som styringsverkemiddel

Bortsett fra noen omtaler av avtalene i konsultasjonsordningen²⁷, finner vi få eksempler på at avtaler omtales som statlig styringsverkemiddel. Utredningen om oppgavefordelingen mellom stat, region og kommuner, som kom i år 2000, inneholder en beskrivelse av de ulike styringsverkemidlene som staten bruker overfor kommunesektoren uten å nevne avtaler. Dette indikerer at idéen om avtaler som styringsverkemiddel er av relativt ny dato. I tillegg til juridiske og økonomiske styringsverkemidler snakkes det om «andre virkemidler som handlingsplaner eller informasjonstiltak med sikte på å påvirke den kommunale virksomhet, for eksempel gjennom rundskriv, veiledningsmaterieell og kompetanseutviklingstiltak».²⁸

Det er skrevet mye om behovet for samarbeidstiltak i forholdet mellom stat og kommune, og avtaler er i noen grad nevnt som eksempel på slike tiltak. Det er imidlertid så langt ikke sett systematisk på hvordan avtalene oppfattes og brukes av partene, og hvordan de bidrar til den samlede styringen på oppgavenivå.

KRDs veileder om statlig styring av kommunesektoren²⁹ tar ikke opp hvorvidt avtaler er et eget eller spesielt styringsverkemiddel.

2.3.1 Avtaler er i bruk som styringsverkemiddel, særlig knyttet til konsultasjonsordningen

Fra KS' side er det klart uttalt at konsultasjonsordningen skal være et alternativ til bruk av sterkere styringsverkemidler overfor kommunene³⁰. Det går også frem av veilederen for ordningen at «Avtaler som inngås innenfor rammen av konsultasjonsordningen bør som hovedregel brukes på områder eller satsinger der de representerer et alternativ til annen form for statlig styring. Det bør fremgå av

²⁶ St. meld 12 (2011-2012): *Stat og kommune – styring og samspel*. Avsnitt 6.5.3

²⁷ Ibid

²⁸ NOU 2000:22 *Om oppgavefordelingen mellom stat, region og kommune*

²⁹ Kommunal- og regionaldepartementet (2007): *Statlig styring av kommunesektoren*. Veileder for arbeidet med tiltak og reformer som berører kommuner og fylkeskommuner.

³⁰ Dette går blant annet frem av intervju

avtalene på hvilken måte de representerer dette. Det skal synliggjøres i avtalen om den kommer isteden for regelverk eller øremerking.»³¹

Samtidig er tradisjonen med konsultasjoner mellom stat og kommunesektor forholdsvis ny, og det meste av den statlige styringen foregår uten konsultasjoner med KS. I AKF/NIBRs studie av konsultasjoner og avtaler mellom stat og kommuner pekes det på utfordringer knyttet til det å bruke bilaterale avtaler som alternativ til andre styringsgrep. Det pekes på at en god dialog om avtaler, gjennomføring og oppfølging av avtaler forutsetter et likeverdig partsforhold, og dette er vanskelig så lenge som kommunesektoren i flere henseende er underordnet staten. Sett fra et kommunalt perspektiv kan avtaler oppfattes som å bidra til å begrense eget handlingsrom og muligheter for å gjøre lokale politiske prioriteringer. Sett fra politisk hold kan avtaler gi fokus og kraft til et bestemt tjenesteområde. Imidlertid kan de derigjennom også bidra til å svekke samordningen mellom ulike områder og den helhetlige politikken.³²

Difi peker i sin utredning på at staten bør vurdere den samlede virkemiddelbruken overfor kommunene. Det er summen, den gjensidige vekselvirkningen og effekten av ulike styringsvirkemidler som møter kommunene der ute i praksis. Difi stiller også spørsmål ved om avtalene i konsultasjonsordningen – som ikke er så mange – kan sies å komme i stedet for lover og øremerkede midler, eller bare oppfattes som et tillegg. De mener at det gjenstår å se hvorvidt avtaler egentlig er et eget, egnet styringsvirkemiddel.

Det er uttrykt ulike forventninger til bruk av avtaler. Flere av våre skriftlige kilder inneholder forventninger til avtaler som styringsvirkemiddel.³³ Avtaler anses som positivt fordi de henger sammen med dialog og samhandling. Behovet for, og nytten av, dialog og samhandling mellom stat og kommune understrekes, og forklares med utviklingen av flernivåstyring eller samstyring.³⁴ Spørsmålet som reises eller skepsisen som følger, er hvorvidt det er reelle forutsetninger til stede for å realisere dialog og samhandling og et likeverdig partsforhold mellom staten og kommunesektoren.

Det finnes også positive forventninger til avtaler fordi avtaler kan være et forhandlingsinstrument mellom to parter - stat og kommune – som har ulike interesser³⁵. I denne sammenhengen blir avtaler forstått som et nytt verktøy som har kommet inn i den klassiske styringsrelasjonen mellom stat og kommune, som gir mulighet for å forhandle frem forpliktende enighet og kompromissløsninger. Spørsmålet som reises er hvorvidt denne type forhandlinger er i overensstemmelse med kravene til åpenhet og politisk styring³⁶.

Noen av studiene vi har sett på, trekker frem at staten og kommunene har ulike syn på hvor viktig dialog og avtaler er. Det etterlyses mer kunnskap om avtalenes samlede effekter og betydning for den helhetlige kvaliteten og tjenesteutvikling³⁷.

³¹ Kommunal- og regionaldepartementet (2008): *Om statens arbeid med konsultasjonsordningen mellom regjeringen og KS*. Veileder.

³² AKF/NIBR (2007): *Konsultasjoner og avtaler mellom stat og kommuner – i Norge og Danmark*. Rapport bestilt av KS.

³³ Kilder: St. meld. 12 (2011-2012) *Stat og kommune – Styring og samspel*, Difi-rapport 2010:4 *Statlig styring av kommunene*, AKF/NIBR: *Konsultasjoner og avtaler mellom stat og kommuner – i Norge og Danmark*.

³⁴ Fimreite, Tranvik og Aars (2004): *Tillit mellom forvaltningsnivåene*. Sentrale aktørers oppfatninger av og holdninger til kommunene. Rokkanrapport 2004:2

³⁵ Borge, Lars Erik (2009): *Konsultasjonsordningen mellom staten og kommunesektoren*. SØF-rapport nr 05/09

³⁶ Kommunal- og regionaldepartementet (2005): NOU 2005:06 *Samspill og tillit*. Om staten og lokaldemokratiet.

³⁷ Kilder: NIBR (2008): *Vurdering av konsultasjonsordningen som virkemiddel i styringsdialogen mellom staten og kommunesektoren*. Borge, Lars Erik (2009): *Konsultasjonsordningen mellom staten og kommunesektoren*. SØF-rapport nr 05/09.

SØF viser i sin rapport til en empirisk undersøkelse av hvordan dialogen mellom staten og kommunesektoren virker i en situasjon der staten ønsker å styrke tjenestetilbudet innenfor en bestemt sektor. Både lovbaserte, økonomiske og dialogbaserte virkemidler vurderes i forhold til i) effekt på prioritert tjeneste, ii) frihet i oppgaveløsning, iii) utilsiktede konsekvenser for andre tjenester og iv) utvikling av tjenestetilbudet på lang sikt. Hovedkonklusjonen er at dialogen fungerer godt i forhold å gi frihet i oppgaveløsning og hindre utilsiktede konsekvenser, og at den fungerer rimelig bra i forhold til langsiktig utvikling. Derimot er resultatet relativt svakt når det gjelder konkret effekt på den prioriterte tjenesten.³⁸

SØF-rapporten hevder at dette kan forklare hvorfor entusiasmen for konsultasjonsordningen ser ut til å være større i kommunesektoren enn i staten. Konsultasjonsordningen styrker samordningsinteressene på statlig nivå, og bidrar til bedre samsvar mellom rammer og oppgaver og mindre øremerking og lovregulering for kommunene. Videre hevdes det at det for staten vil være viktig å øke effektene av konsultasjonsordningen og avtalene, slik at disse får en innvirkning på den faktiske utviklingen, prioriteringen av tjenestene og gjennomføring av reformer i kommunene.³⁹

2.4 Oppsummert: Ulike perspektiver på og kunnskap om avtaler som styringsvirkemiddel

Avtaler kan forstås som forhandlingsinstrument og verktøy for å skape enighet mellom de to partene om kompromissløsninger. Som verktøy for dialog og samarbeid er det interessant å undersøke både konsultasjonsordningens avtaler, som ligger innenfor en fast ramme for dialog på høyt politisk nivå, og avtaler generelt. Vi vil være opptatt av partenes forventninger til og erfaringer med dialogen. Det er interessant hvorvidt partene oppfatter at det er reelle forutsetninger til stede for å realisere en god dialog og et likeverdig partsforhold mellom staten og kommunesektoren.

Som verktøy for samarbeid og samhandling kan det ligge ulike ambisjoner i avtalene. En avtale mellom stat og kommune(-sektoren) kan være 1) et sted å utveksle informasjon om, og stadfeste, mål og ambisjoner, 2) et virkemiddel som styrer hvordan samarbeidet mellom partene faktisk og praktisk skal gå til, eller - mest ambisiøst – 3) en avtale om utstrakt samhandling mellom stat og kommune for felles måloppnåelse, problemløsning og gjensidige gevinster.

Vi har sett at avtaler vanskelig passer inn i den klassiske inndelingen av styringsvirkemidler eller forståelsen av en hierarkisk statlig styring. I det nokså begrensede tilfanget av beskrivelser av avtaler er det også uttrykt forventninger til avtaler som et nytt og annerledes styringsvirkemiddel, som legger opp til dialog og samhandling mellom partene, som skal være gjensidig forpliktende og bygge på felles interesser og som både skal bidra til realisering av felles nasjonale mål og gi kommunene tilstrekkelig handlingsrom.

For å forstå avtaler som virkemiddel i relasjonen mellom stat og kommune trenger vi perspektiver fra nyere styringsteori. Et viktig spørsmål til avtaler er ikke først og fremst hvorvidt de er sterke eller svake statlige styringsvirkemidler i klassisk forstand, men heller hvor viktig den enkelte avtale oppfattes å være for de to partene og deres samarbeid.

Avtaler må forstås og vurderes i lys av den generelle statlige styringen av kommunesektoren. Både regelstyring og økonomisk styring beskrives som å utvikles i retning av mer mål- og rammestyring. Samtidig beskrives en økende statlig styring - både i styrke og stramhet - gjennom regelverkets innhold og utforming, økende rapportering og kontroll, bruk av flere informative styringsvirkemidler og sterkere faglig styring.

³⁸ Borge, Lars Erik (2009): *Konsultasjonsordningen mellom staten og kommunesektoren* SØF-rapport nr 05/09.

³⁹ Ibid

Foreløpig er det lite systematisk kunnskap om hvordan de ulike avtalene, også de mest kjente avtalene innenfor konsultasjonsordningen, oppfattes og brukes av partene, og hvordan de bidrar til den samlede styringen på oppgavenivå.

Vi tar med oss disse perspektivene videre i rapporten.

3. Kartlegging av avtaler og tegning av et «avtalelandskap»

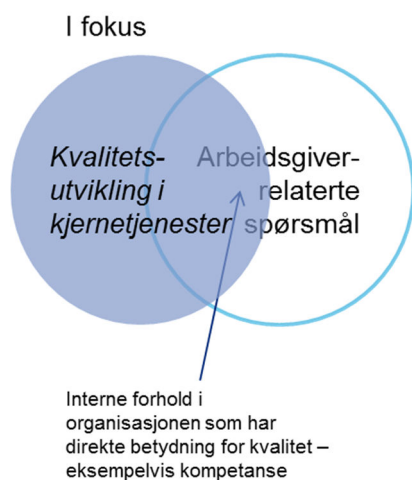
3.1 Fokus, avgrensning og forbehold

I dette kapitlet beskrives det statlige og kommunale «avtalelandskapet». Vi gir en oversikt over hvilke og hvor mange avtaler som har vært inngått mellom staten og kommunesektoren i perioden fra 2003, og klassifiserer avtalene etter departementsområde, parter, varighet, tema og om avtalen er innenfor eller utenfor konsultasjonsordningen.

Alle avtalene er eksempler på avtaler mellom staten og kommunesektoren, inklusiv avtaler mellom regional stat og (fylkes)kommuner. Gitt oppdragets fokus på avtaler som relaterer seg til løsning av forvaltningsoppgaver eller tjenester i kommunene, gjør vi et skille mellom denne type avtaler og andre avtaler. Det finnes for eksempel flere avtaler som gjelder interne administrative, organisatoriske eller arbeidsgiverrelaterte forhold i kommunene.

Denne avgrensningen er ikke entydig. Flere avtaler kan sies å ligge i gråsonen på den måten at de handler om organisatoriske og personalmessige forhold som har å gjøre med kvaliteten i tjenestene (for eksempel kompetanse- eller bemanningsnivå). Resonnementet illustreres i figuren nedenfor:

Figur 4 Avgrensning



Vi har håndtert avgrensningsspørsmålet på den måten at vi i analysen har tatt med avtaler som ligger i gråsonen eller kan sies å overlape mellom de to områdene. I oversikten over avtalelandskapet i dette kapitlet har vi tatt med samtlige avtaler, for sammenlikningens skyld og for å få et fullstendig bilde.

Kapitlet er basert på informasjon om konkrete avtaler, offentlige dokumenter, analyser og rapporter. Der vi går inn på innholdet i avtalene har vi begrenset oss til å omtale avtaler som vi har fått tilgang til eller identifisert/funnet i fulltekstversjon. I oversikten tar vi med også avtaler hvor vi bare har selve referansen.

For avtaler som ligger innenfor konsultasjonsordningen finnes gode og oppdaterte oversikter. I det videre kaller vi disse for enkelthetens skyld for «konsultasjonsavtaler». De andre avtalene har vi samlet inn og systematisert på egen hånd (jfr. metodebeskrivelse i kapittel 1).

Kartleggingen av avtaler gir en basis for å diskutere og vurdere avtaler som styringsvirkemiddel i relasjonen mellom stat og kommune. Likevel er ikke det totale landskapet av avtaler uttømmende beskrevet. Vi ser av materialet og identifiseringsarbeidet at kontaktpersoner i stat og kommune har begrenset kjennskap til avtaler generelt, at mange avtaler ikke er offentliggjort og vanskelig tilgjengelige, og at det er ulikt hva man kaller eller hvordan man klassifiserer og dokumenterer avtaler. Dette er et funn i seg selv, som vi sier mer om senere i rapporten.

Samlet sett tar vi derfor et stort forbehold, både i dette kapitlet og i forhold til rapporten som helhet, om at vi ikke gir en fullstendig oversikt over inngåtte avtaler. Med all sannsynlighet finnes det mange flere avtaler. Vår oversikt skal derfor først og fremst forstås som et bilde på det relativt store omfanget, på bredden og mangfoldet i det statlige og kommunale avtalelandskapet.

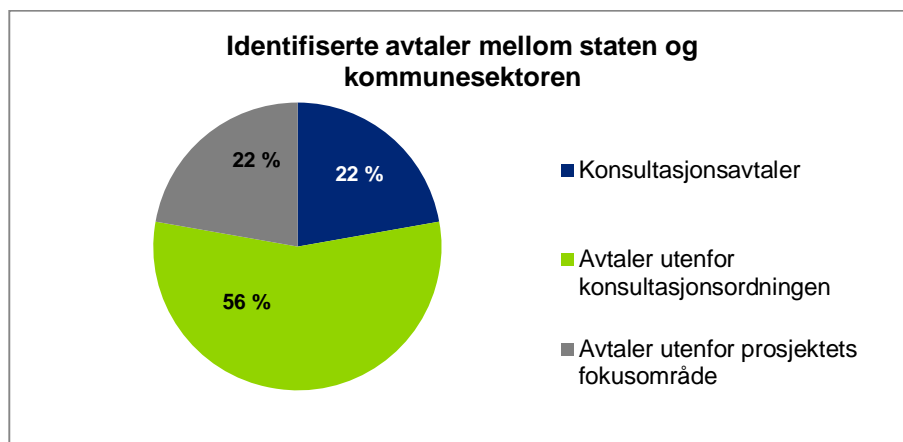
3.2 72 avtaler er inngått siden 2003, de fleste utenfor konsultasjonsordningen

Vi har identifisert 72 inngåtte avtaler mellom staten og kommunesektoren i perioden⁴⁰. Første spørsmål som vi har stilt til avtalene er hvor mange og hvor stor andel av disse avtalene som har inngått i konsultasjonsordningen. Vi har også sett om vi kan finne eventuelle mønstre eller forklaringer til hvorfor avtalen har vært en del av konsultasjonsordningen eller ikke.

3.2.1 Litt over 20 % er konsultasjonsavtaler

Figuren nedenfor viser hvordan avtalene fordeler seg på tilhørighet til konsultasjonsordningen. Vi ser at cirka en femtedel av de identifiserte avtalene er tatt opp i forbindelse med konsultasjonene mellom regjeringen og KS.

Figur 5 Identifiserte avtaler mellom staten og kommunesektoren



Kort om konsultasjonsordningen og samarbeidsavtalene i denne

Siden 2001 har KRD hatt ansvar for å administrere og koordinere konsultasjonsordningen mellom regjeringen og KS, og lignende møter har eksistert siden 1997. Konsultasjonsordningen er utformet som en fast arena med et nøyte strukturert opplegg for dialog og samarbeid med deltakere fra regjering og kommunesektor. Hvordan arbeidet i konsultasjonsordningen skal foregå, er beskrevet i en egen veileder⁴¹. Ordningen er definert som en arena på høyt politisk nivå og skal fremme måloppnåelse uten bruk av sterke styringsvirkemidler eller detaljerte krav. I forbindelse med

⁴⁰ Listen med alle avtaler fremgår av vedlegg 2

⁴¹ Kommunal- og regionaldepartementet (2008): *Om statens arbeid med konsultasjonsordningen mellom regjeringen og KS*. Veileder.

konsultasjonsordningen gis det en definisjon av såkalte samarbeidsavtaler mellom staten og KS, vilkår for inngåelse og bruk av slike avtaler, samt hvordan prosessen med utforming av avtalen skal foregå. Det legges vekt på god involvering og forankring hos berørte parter og tidlig varsling om forslag til nye avtaler.⁴² Hvilke avtaler som til enhver tid inngår i ordningen, fremgår av saksdokumentene til konsultasjonsordningen. Det meste av det som tidligere har vært skrevet om avtaler handler om denne type avtaler.⁴³

Hvilke avtaler som inngår

Siden 2003 har det totalt vært 16 ulike konsultasjonsavtaler (som utgjør 22 % av de 72 identifiserte avtalene). I 2003 ble den første avtalen om kvalitetsutvikling i pleie- og omsorgstjenestene inngått mellom daværende Sosialdepartementet og KS. Nedenfor finnes det en oversikt over hvilke samarbeidsavtaler som inngår i konsultasjonsordningen per februar 2012.

Tabell 4 Oversikt over avtaler i konsultasjonsordningen per februar 2012⁴⁴

	Avtaler om velferdstjenester (kvalitet/tjenesteutvikling)	Parter	Inngått	Utloper	Forste avtale inngått
1	Avtale om utvikling av barnevernsområdet	BLD og KS	22.08.2011	31.12.2013	2005
2	Avtale om kvalitetsutvikling i helse- og omsorgstjenestene	HOD og KS	21.09.2006	01.07.2012	2003
3	Samarbeidsavtale om boligsosialt arbeid	KRD samordn. (AD, HOD, BLD, JD) og KS	20.09.2011	31.12.2013	2005
4	Avtale om kvalitetsutvikling i barnehager og grunnopplæringen	KD og KS	24.08.2011	31.12.2013	
Avtaler om samhandling mellom ulike deler av forvaltningen					
5	Avtale om bosetting av flyktninger i kommunene (Reforhandling foreløpig utsatt)	JD, BLD og KS	15.05.2007	31.12.2010	2004
6	Nasjonal rammeavtale om samhandling på helse- og omsorgsområdet	HOD og KS	21.06.2007	01.07.2012	
7	Intensjonsavtale om samarbeid mellom HOD og KS vedrørende gjennomføring av samhandlingsreformen	HOD og KS	01.07.2011	31.12.2015	2011
Avtaler om samfunnsutvikling					
8	Samarbeidsavtale om landbruks- og næringsutvikling i kommunesektoren	LMD og KS	01.01.2010	31.12.2012	2006

3.2.2 De fleste avtalene ligger utenfor konsultasjonsordningen

56 avtaler utenfor konsultasjonsordningen

Basert på våre kilder har vi identifisert 56 avtaler utenfor konsultasjonsordningen i tidsperioden. Flere av disse avtalene er ikke dokumentert fullstendig, og vi vil derfor være forsiktig med å dra for sterke konklusjoner basert på beskrivelsen av denne gruppen av avtaler.

⁴² Ibid, s.25-26

⁴³ Se f.eks Kommunal- og regionaldepartementet (2006): *Retningslinjer for bilaterale samarbeidsavtaler mellom regjeringen og KS*; Kommunal- og regionaldepartementet (2007): *Statlig styring av kommunesektoren*. Veileder for arbeidet med tiltak og reformer som berører kommuner og fylkeskommuner; Kommunal- og regionaldepartementet (2008): *Bilaterale avtalers funksjon og muligheter i styringsdialogen mellom staten og kommunesektoren – forslag til rutine for videre utvikling og bruk av avtaler*; Kommunal- og regionaldepartementet (2008): *Statens arbeid med konsultasjonsordningen mellom regjeringen og KS*. Veileder.

⁴⁴ *Konsultasjoner mellom staten og kommunesektoren*. Materialet fra 1.konsultasjonsmøte 6. mars 2012.

Vi har, basert på oppdragets fokus på avtaler som gjelder løsning av forvaltningsoppgaver og tjenester i kommunene, forsøkt å identifisere og sortere avtalene i forhold til dette. Vi finner følgende tre grupper av avtaler:

- 1) Avtaler som beskriver mål, ambisjoner og tiltak knyttet til forvaltningsoppgaver eller tjenester. Eksempler fra denne gruppen av avtaler er
 - Avtale om reduksjon av mobbing: "Manifest mot mobbing 2011-2014" mellom SM, BLD, KD, HOD, Utdanningsdirektoratet, Helsedirektoratet, KS samt Utdanningsforbundet, Foreldreutvalget for grunnopplæring, fagforbundet, skolenes landsforbund, Norsk skolelederforbund, foreldreutvalget for barnehager
 - Avtale "Sammen om en bedre kommune" - et rammeprogram for lokale prosjekter – mellom KRD og KS. Programmet skal støtte lokale tiltak som er rettet mot redusert sykefravær, mindre ufrivillig deltid, styrket kompetanse og bedre omdømme.
 - Avtale mellom staten, KS og kommunene om framtidens byer, samt intensjonsavtale mellom staten, KS og næringslivet om framtidens byer
 - "Kvalitetskommuner" - Avtale om program for utvikling av kvalitet i kommunesektoren mellom KRD, HOD, KD, KS samt Akademikerne, LO-Kommune, YS - Kommune, Unio

- 2) Avtaler som omhandler kompetanseutviklingstiltak eller forbedring av arbeidsprosesser, som antas å ha sterk betydning for utvikling av kvaliteten på tjenestene, og derfor ligger i «gråsonen» i forhold til vårt hovedfokus. Eksempler er:
 - GNIST - Partnerskap for en helhetlig lærersatsning – mellom KD, KS, NHO, LO og Utdanningsforbundet, Studentenes landsforbund, Skolenes landsforbund, Norsk lektorråd, Norsk skoleleder forbund, Nasjonalt råd for lærerutdanning. Hovedmålsettingene er økt status for læreryrket, økt kvalitet i lærerutdanningene, økt kvalitet i lærerprofesjonen og skoleledelsen, samt økt rekruttering til lærerutdanningene og læreryrket.
 - «Kompetanse for kvalitet: Strategi for etter- og videreutdanning 2012–2015» mellom KD og KS samt Utdanningsforbundet, Norsk Lektorlag, Skolenes landsforbund, Norsk Skolelederforbund og Nasjonalt råd for lærerutdanning. Hovedhensikten er kompetanse for kvalitet, etter- og videre utdanning av lærere og skoleledere
 - Avtalen om «veiledning av nytilsatte nyutdannede pedagoger i barnehagen og skolen», som er en underavtale⁴⁵ av konsultasjonsavtalen om kvalitetsutvikling i barnehagen og grunnopplæringen.

- 3) Avtaler som ikke handler om utvikling av kommunenes forvaltningsoppgaver eller tjenesteutvikling, men om interne arbeidsgiver- og arbeidstakerrelaterte forhold, offentlig-privat samarbeid eller avtaler om praktisk hjelp mellom offentlige instanser som befinner seg på en og samme geografiske plass. Avtalene tas med i oversikten for å vise det store mangfoldet. Eksempler på slike avtaler er:
 - IA-avtale mellom AD (på vegne av regjeringen), FKD (på vegne av staten som arbeidsgiver) og KS samt NHO, LO, HSH, Unio, SPEKTER, Akademikerne, YS
 - Avtale om hospitering mellom IMDi og KS
 - Avtale om tjenestepensjon og AFP i offentlig sektor mellom AD og KS
 - Avtale om fristilling av ressurser til veilederoppdrag mellom KD, Utdanningsdirektoratet og KS Nordland
 - Avtale om drift av Stord flyplass mellom Luftfartsseksjonen i Samferdselsdepartementet og et kommunalt selskap (Sunnhordland Lufthavn A/S)

⁴⁵ I utredningen er «underavtaler» definert som avtaler som omtaler eksplisitt en større avtale i deres forankring eller som har vært beskrevet som «underavtale», i dokumentasjon fra konsultasjonsmøtene, eller av deltakerne i utredningens referansegruppe.

- Servicesamarbeid mellom Skatteetaten i Finnmark og Kvalsund kommune

Av de 56 avtalene som ikke inngår i konsultasjonsordningen er KS avtalepart for 14 stykker. Disse avtalene tilhører en av følgende tre kategorier:

- Selvstendig avtale som gjelder løsning av forvaltningsoppgaver og tjenester i kommunene (f. eks. Manifest mot mobbing, avtale om fremtidens byer)
- Underavtale eller tilleggsavtale til en konsultasjonsavtale (f. eks. avtale mellom KS og Husbanken som er en underavtale til avtalen om boligsosialt arbeid eller avtale om nasjonal tvisteløsningsnemnd for helse- og omsorgssektoren som er en tilleggsavtale til samhandlingsavtalen)
- Avtaler om interne arbeidsgiverforhold (f. eks. avtale om hospitering, IA-avtaler)

Det finnes to typer av underavtaler i vår oversikt; avtaler om bestemte tema eller tiltak under en mer overordnet avtale (f. eks. avtalen om nasjonal tvisteløsningsnemnd innenfor helse og omsorg) eller geografiske underavtaler som speiler en nasjonal avtale på et avgrenset geografisk område (f.eks. avtalene innen barnevernet, samhandlingsreformen og samarbeidsavtalene mellom kriminalomsorgen og kommuner).

De geografiske underavtalene inngås mellom regional eller lokal stat og enkeltkommuner eller fylkeskommuner, og krever samarbeid og enighet på lokalt nivå. Underavtalene knyttet til samhandlingsreformen er lovpålagt.

Det finnes flere avtaler

Vi forutsetter at det egentlige antallet avtaler i perioden er høyere enn 56. En klar indikasjon på dette gir for eksempel de geografiske underavtalene til avtalen om boligsosialt arbeid om bosetting av løslatte. Vi har identifisert én slik avtale i listen vår, men i det tredje konsultasjonsmøtet i 2009 sies det at det er inngått mer enn 80 slike samarbeidsavtaler.⁴⁶

Det kan være flere forklaringer på hvorfor vi ikke har informasjon om alle avtaler. En viktig grunn, som vi selv har observert i arbeidet med å samle inn informasjonen, er manglende systematikk og svært ulike rutiner for dokumentasjon, navnsetting og publisering av avtalene. Dette påvirker den generelle kjennskapen til avtalene.

Vi har ikke tilgang til informasjon som kan sannsynliggjøre hva som er «mørketallet» når det gjelder avtaler, og dermed er vi ikke i stand til å si noe om det egentlige antallet avtaler mellom staten og kommunesektoren i tidsperioden. Vi mener likevel at vi har identifisert et tilstrekkelig antall avtaler til å få et godt bilde av avtalemangfoldet, og tilstrekkelig nyanser når det gjelder omfang og bruk av avtaler mellom staten og kommunesektoren. Alle tallene må imidlertid tolkes med forsiktighet, da vi vet at det reelle omfanget av avtaler er høyere enn vi har vært i stand til å identifisere.

3.3 Stort mangfold av tema

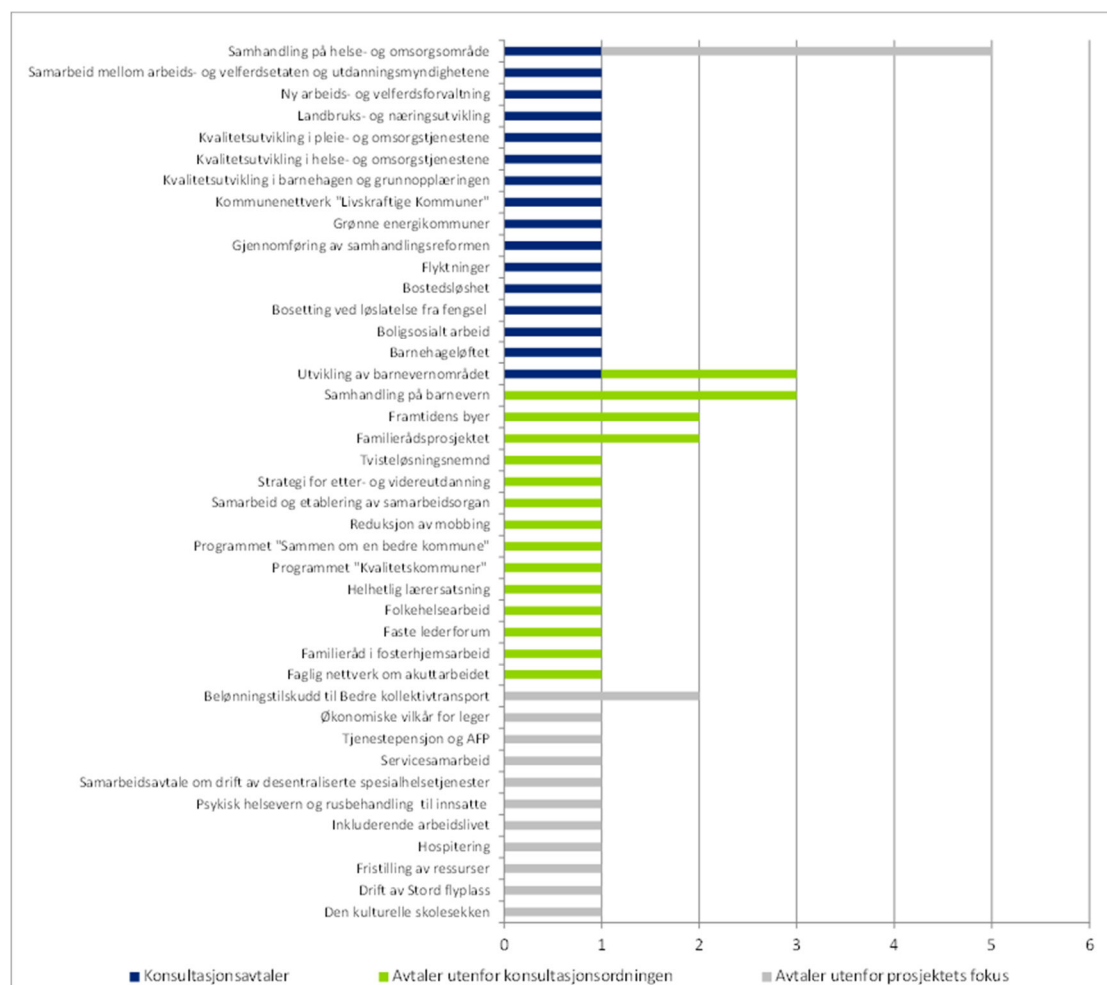
Vi har undersøkt hva avtalene handler om og gruppert dem etter temaområder. Vi har også vært opptatt av hvorvidt avtalene innenfor ulike temaområder ligger innenfor eller utenfor konsultasjonsordningen.

For nesten en tredjedel av de totalt 72 identifiserte avtalene sier ikke navnet på avtalen noe om hva avtalen konkret handler om. Dette gjelder for eksempel de lokale avtalene mellom Bufetat og kommunene og mellom Vegvesenet og fylkeskommunene. Dette betyr at det ikke finnes en enkel måte å sortere alle avtalene tematisk på, og at vi har måttet gå inn i avtaleteksten (der vi har tilgang til denne). På barnevernsområdet for eksempel gjelder det avtalte samarbeidet det løpende

⁴⁶ Materiale fra det 3. konsultasjonsmøtet 18.august 2009

samarbeidet mellom tjenestene på statlig og kommunal side. Figuren nedenfor viser avtaletema, samt antallet avtaler per tema. Den viser også hvilke avtaler som ligger innenfor konsultasjonsordningen og hvilke som er utenfor.

Figur 6 Avtaler mellom staten og kommunesektoren per tema ⁴⁷



Figuren viser at mange avtaletema er knyttet til de store velferdsområdene som helse, barnevern, utdanning og arbeid. Innenfor disse områdene har det også vært gjennomført omfattende reformer, lovendringer og organisatoriske endringer i perioden, f eks overføring av spesialisthelsetjenester fra fylkeskommuner til staten, NAV-reformen og samhandlingsreformen.

Figuren viser (med blå linjer) hvilke avtalene som har vært innenfor konsultasjonsordningen. Tematisk skiller disse 16 avtalene seg i liten grad fra mange av de andre avtalene, for eksempel finnes det overordnede avtaler om kvalitetsutvikling både innenfor og utenfor ordningen, og tema som helse, utdanning og miljøtema har avtaler både innenfor og utenfor ordningen.

Det som imidlertid kan slås fast av avtaleoversikten er at alle avtaler som hittil har vært behandlet som en del av konsultasjonsordningen omhandler store og sentrale kommunale tjenestoområder. Mange av dem handler også om gjennomføring av satsinger, store programmer og tiltak for utvikling og forbedring av tjenestene.

⁴⁷ For en mer detaljert beskrivelse av avtalene, se avtaleliste i vedlegg 2

Dette stemmer bra med intensjonene i konsultasjonsordningen slik de er uttrykt i KRDs veileder for ordningen: «Det er enighet om at bruken av samarbeidsavtaler skal reserveres til områder som partene har felles interesse av å prioritere. Fortrinnsvis vil dette være de store velferdsområdene og områder hvor det er planlagt eller igangsatt større, nasjonale satsinger og reformer.»⁴⁸

3.4 Ulike statlige og kommunale avtaleparter

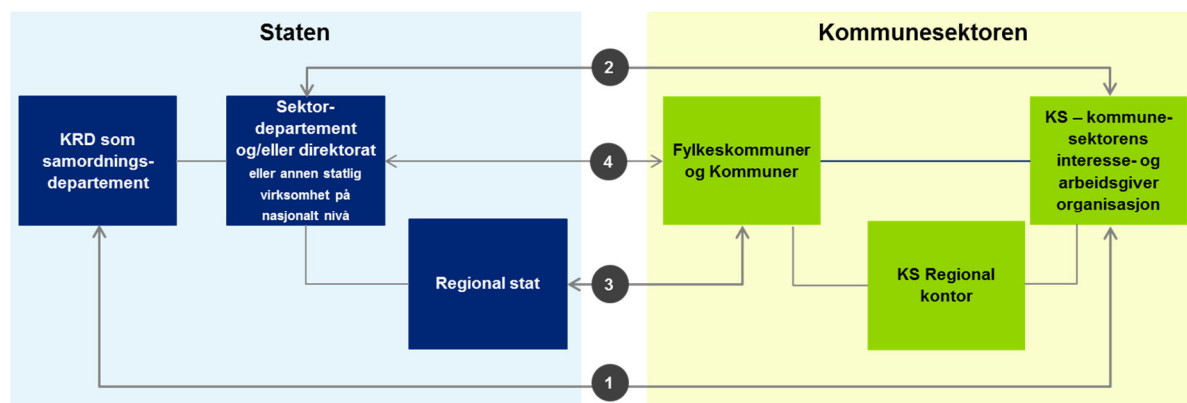
Avtaler mellom staten og kommunesektoren inngås på ulike nivåer i staten og av ulike kommunale parter. Ved å se på og klassifisere avtalene etter avtalepart på hhv statlig og kommunalt nivå, kommer det frem et bilde av hvem som er de viktigste deltakerne i avtalearbeidet, og hvordan avtalene fordeler seg på hhv sentralt, regionalt og lokalt nivå. Med sentralt nivå mener vi her departementene og direktoratene på statlig side, og KS på kommunal side. Med regionalt og lokalt nivå mener vi her regionale og lokale statlige enheter og fylkeskommuner og kommuner.

Sorteringen viser også hvilke departementer som inngår flest avtaler og hvem de kommunale partene er.

3.4.1 Avtaler på ulike nivåer

Figuren under illustrerer de ulike nivåene som avtaler kan inngås på.

Figur 7 Avtaler mellom staten og kommunesektoren på sentralt og lokalt nivå



40 % av de identifiserte avtalene er inngått mellom sentral stat (departementet eller direktoratet) og KS (markert med numrene 1 og 2 i figuren). Alle de 16 konsultasjonsavtalene befinner seg her, i tillegg til 13 avtaler utenfor konsultasjonsordningen og én avtale som ligger utenfor prosjektets fokus (om fristilling av ressurser). På statlig side kan avtalene som er inngått med KS være:

- Multilaterale avtaler (dvs. at flere departementer er involvert) der KRD har en koordineringsrolle. Vi har identifisert seks slike avtaler, hvorav tre er innenfor konsultasjonsordningen. Eksempler er avtalen om boligsosialt arbeid og avtalen om grønne energikommuner.
- Multilaterale avtaler uten koordinering av KRD. Vi har fem slike på listen, hvorav én er innenfor konsultasjonsordningen, nemlig samarbeidsavtale mellom staten og KS om bosetting av flyktninger og om etablering og nedlegging av mottak.
- Bilaterale avtaler (dvs. at det er kun ett sektordepartement eller direktorat som er part på statlig side). De fleste (19) av de sentralt inngåtte avtalene er bilaterale, og 12 av de bilaterale avtalene ligger innenfor konsultasjonsordningen.

⁴⁸ Kommunal- og regionaldepartementet (2008): *Om statens arbeid med konsultasjonsordningen mellom regjeringen og KS*. Veileder. S. 27

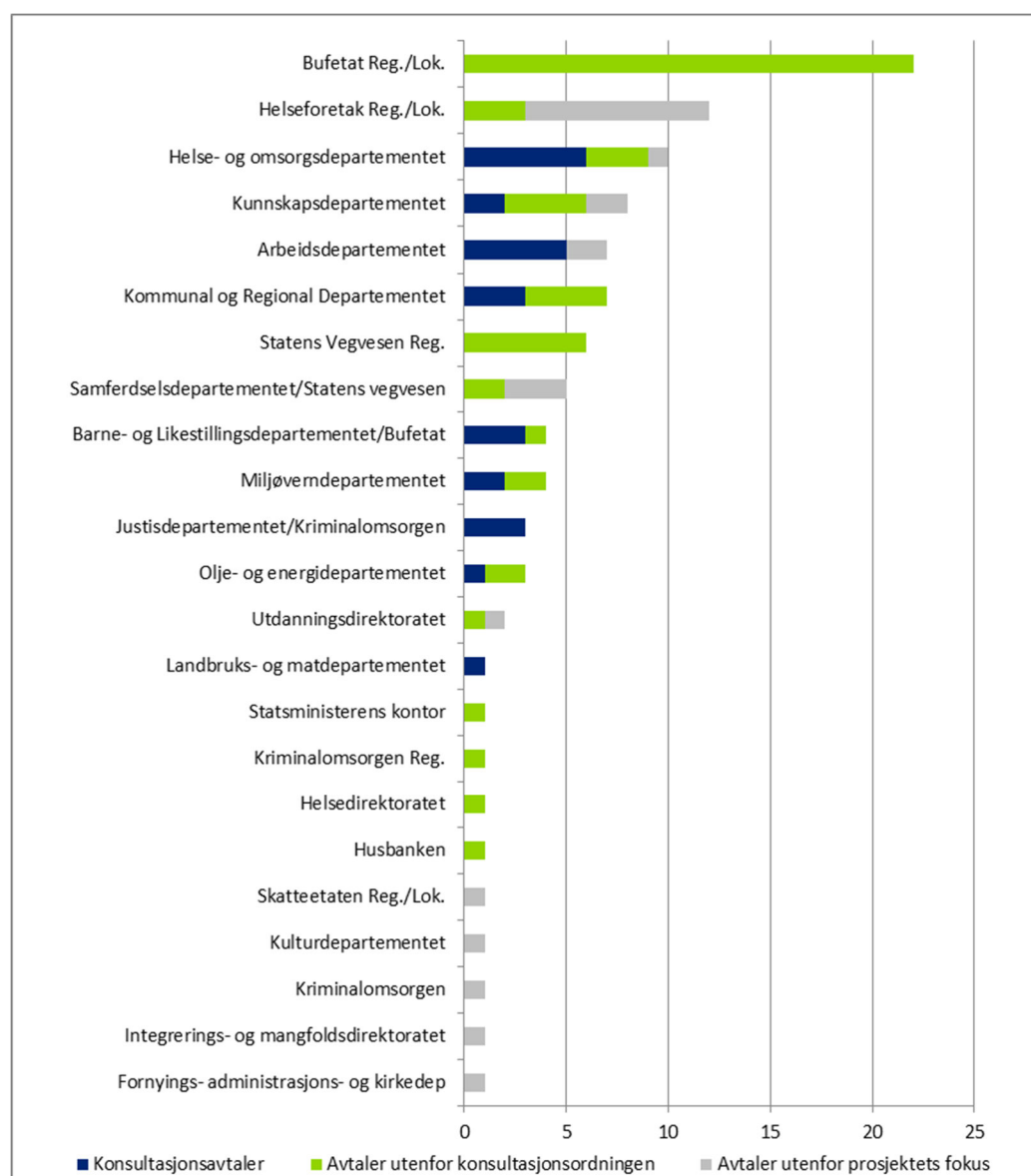
Mange avtaler inngås mellom staten på regionalt/lokalt nivå (f. eks. i Bufetat, Skatteetaten, Kriminalomsorgen eller regionale helseforetak i regionene) og kommuner eller fylkeskommuner. (markert med nummer 3 i figuren). Vi har identifisert 36 slike avtaler, og mer enn halvparten er avtaler tilknyttet hhv barnevernet eller veisektoren.

I tillegg til disse to hovedtypene av avtaler har vi også funnet noen få avtaler som inngås direkte mellom staten sentralt og enkeltkommuner (nummer 4 i figuren), f. eks. avtale om belønningstilskudd for bedre kollektivtransport mellom Samferdselsdepartementet og enkeltkommuner, og én avtale som er inngått av staten sentralt, KS samt en rekke enkeltkommuner (Avtale mellom staten, KS og kommunene om framtidens byer).

3.4.2 Hvem de statlige partene er

Figuren nedenfor lister opp de statlige partene i avtalene vi har identifisert. Det fremgår også hvor mange avtaler den enkelte statlige avtalepart har inngått, samt hvilke av avtalene som ligger innenfor konsultasjonsordningen. Dersom en avtale er inngått av flere statlige avtaleparter (en multilateral avtale), har avtalen blitt talt flere ganger.

Figur 8 Statlige avtaleparter



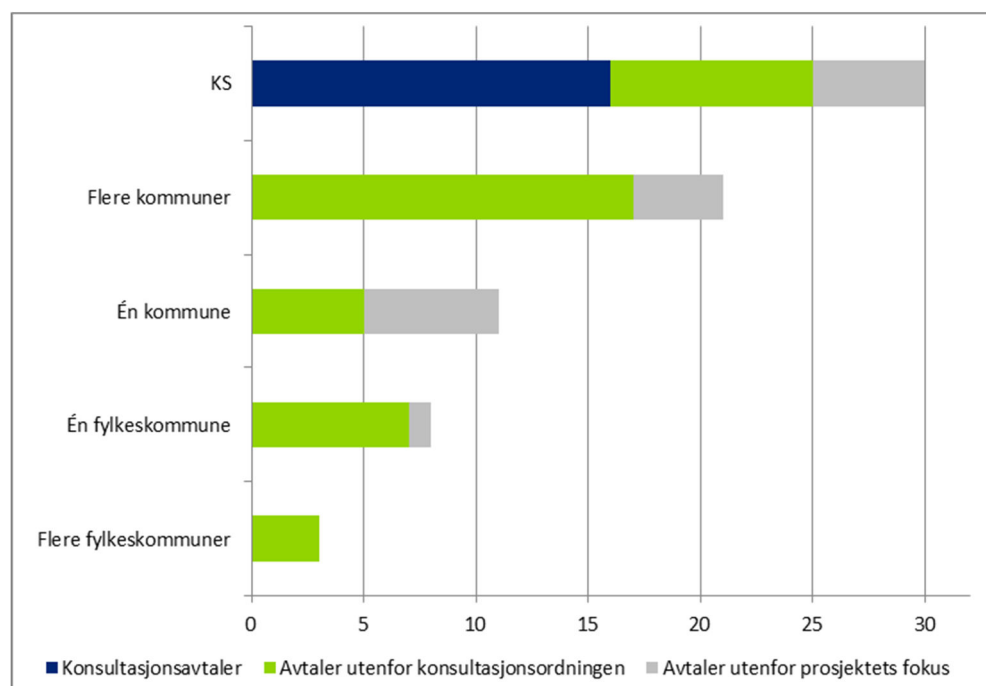
Vi ser av figuren at alle statlige avtaleparter som har konsultasjonsavtaler, også har avtaler utenfor ordningen. Således kan vi slå fast at de statlige avtalepartene ikke oppfatter at avtaleinstrumentet er knyttet til konsultasjonsordningen.

Tvert om er det slik at noen av de statlige avtalepartene bare har avtaler utenfor konsultasjonsordningen, for eksempel Skatteetaten, Kulturdepartementet (gjennom den kulturelle skolesekken), Samferdselsdepartementet og Statens vegvesen.

3.4.3 Hvem de kommunale partene er

I oversikten nedenfor vises de kommunale partene for avtalene vi har identifisert, oppsummert i fem kategorier (KS, Flere kommuner, én kommune, flere fylkeskommuner, én fylkeskommune). Dersom en avtale har flere av disse kommunale avtalepartene, har avtalen blitt talt flere ganger.

Figur 9 Kommunale avtaleparter



Figuren viser tydelig hvilken rolle KS spiller som kommunal avtalepart med staten. Alle de 16 konsultasjonsavtalene er undertegnet av KS, og KS er i tillegg part i 14 avtaler som ligger utenfor konsultasjonsordningen.

Ellers har staten inngått avtaler med:

- én eller flere kommuner, f. eks.
 - Overordnet avtale om Samhandling på helse- og omsorgsområdet mellom Oslo kommune og Helse Sør-Øst RHF
 - Overordna avtale om samhandling mellom spesialisthelsetenesta og kommunane innanfor Helse Bergen sitt føretaksområde
 - Avtale mellom Bufetat region vest og 22 kommuner i Hordaland (alle kommuner i Område Bergen)
 - Avtale mellom Fagteam Sarpsborg og alle Østfoldkommuner om faste lederforum
 - Samarbeidsavtale mellom UNN HF og Lenvik kommune om drift av desentraliserte spesialisthelsetjenester
 - Servicesamarbeid mellom Skatteetaten i Finnmark og Kvalsund kommune

- én eller flere fylkeskommuner (i mindre grad), f. eks.
 - Rammeavtale for samarbeid om folkehelsearbeid mellom Vestre Viken HF og Buskerud fylkeskommune
 - Avtale mellom Bufetat region Midt Norge og Fylkeskommunene i region nord, Nordland, Troms og Finnmark ved skolekontorene
 - Rammeavtale mellom Sogn og Fjordane fylkeskommune og statens vegvesen region vest
 - Partnerskapsavtale mellom Statens vegvesen Region midt og fylkeskommunene Nord-Trøndelag og Sør-Trøndelag

- grupper av kommuner og fylkeskommuner (noen få avtaler) f.eks.
 - Avtale mellom Samferdselsdepartementet og Buskerud fylkeskommune og kommunene Drammen, Kongsberg, Lier, Nedre Eiker og Øvre Eiker om belønningstilskudd til bedre kollektivtransport og mindre bilbruk for perioden 2010 – 2013
 - Avtale mellom Samferdselsdepartementet og Hordaland fylkeskommune og Bergen kommune om belønningstilskudd til bedre kollektivtransport og mindre bilbruk 2011 – 2014

Vi finner ikke i denne gjennomgangen at kommunestørrelse eller det å være bykommune gir påfallende utslag på antallet avtaler med staten.

3.5 Avtalenes varighet og livslengde

Vi har kartlagt tidshorizonten for de ulike avtalene, for å se etter eventuelle mønster og fellestrekk.

3.5.1 Typisk varighet er tre år, men mange avtaler sier ingenting om varighet

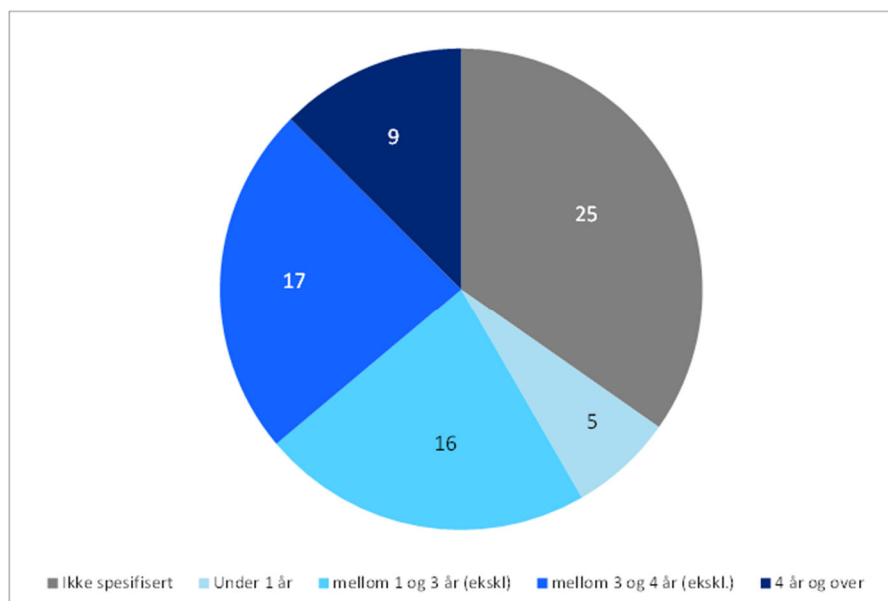
Litt over én tredjedel av de identifiserte avtalene sier ingenting om varighet. Dette gjelder spesielt de lokale avtalene knyttet til Bufetat og Vegvesenet, som bare sier at avtalen «gjelder inntil en av partene ønsker å revidere den eller si den opp» med en varselperiode, eller at den er «gjeldende til den erstattes av en ny avtale».

For avtaler som er tidsavgrensede, og dette gjelder særlig avtaler om større satsinger, reformer, program eller prosjekt, er varigheten i gjennomsnitt tre år. Noen få avtaler varer under ett år, og disse omhandler enten interne forhold knyttet til ansettelse eller arbeid, eller de er forlengelser av eksisterende avtaler. Fire avtaler har en gyldighet på fem år eller mer:

- Avtale mellom staten, KS og kommunene om framtidens byer
- Intensjonsavtale mellom staten, KS og næringslivet om framtidens byer
- Avtale om finansiering og gjennomføring av programmet Kommunenettnettverk for miljø og samfunnsutvikling "Livskraftige Kommuner"
- GNIST - Partnerskap for en helhetlig lærersatsning

Figuren på neste side gir en oversikt over alle avtaler, gruppert etter varighet.

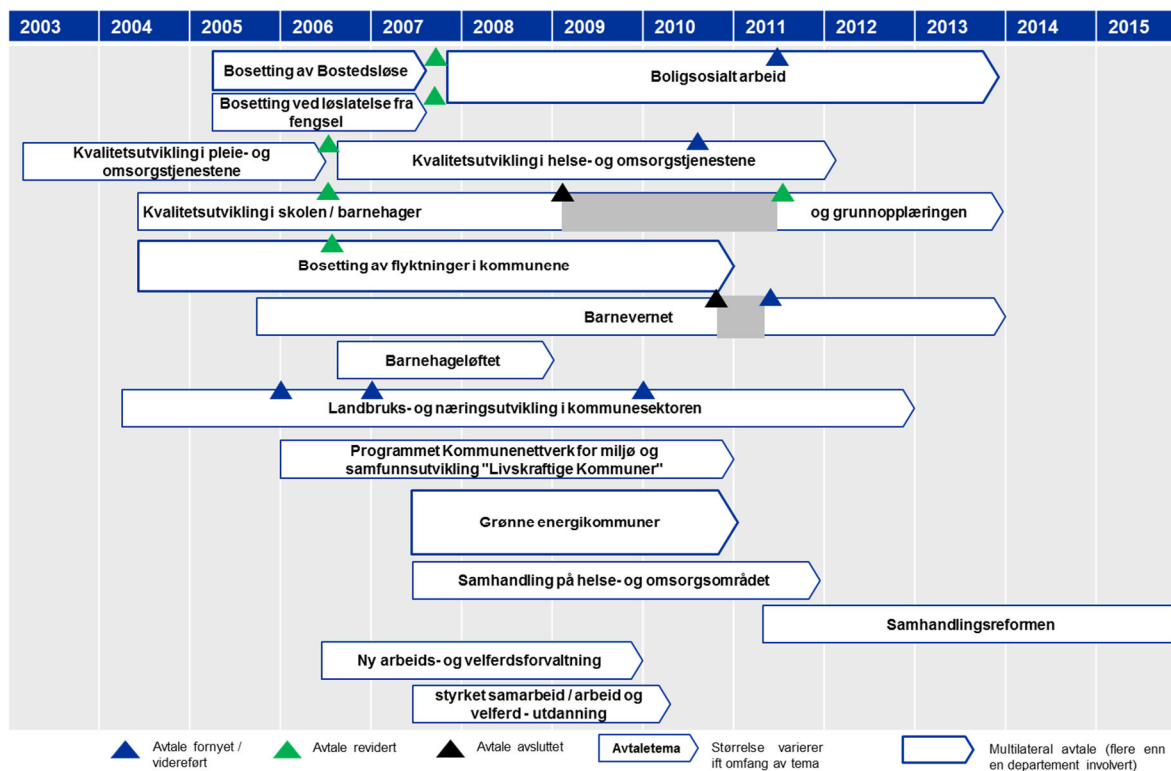
Figur 10 Avtalenes varighet



3.5.2 Spesielt om konsultasjonsavtalene

For avtalene i konsultasjonsordningen er det mulig å følge dem tidsmessig i perioden fra 2003 og frem til nå⁴⁹. Figuren nedenfor viser hvor lenge hver enkelt avtale har vært med som en del av konsultasjonsordningen.

Figur 11 Konsultasjonsavtaler siden 2003



⁴⁹ Vi baserer oss på materialet fra konsultasjonsmøtene fra 2003 og frem til og med 2011.

Figuren illustrerer, gjennom å vise tidspunkt for avtaleinngåelse, revidering og avslutning, at avtaler er levende prosesser i konsultasjonsordningen. Både avtaletema og hvem som er ansvarlig statlig part for avtalene har skiftet over tid. Antallet avtaler ser ut til å ha økt først i perioden, for deretter å ha gått noe tilbake de senere årene.

Noen forhold ved konsultasjonsavtalene kan bidra til å forstå dette bildet:

Det finnes avtaler som har blitt utvidet underveis i perioden, både innholdsmessig og når det gjelder antallet avtaleparter. Eksempler på dette er avtalene om boligsosialt arbeid, om kvalitetsutvikling i helse- og omsorgstjenestene og om bosetting av flyktninger og etablering og nedlegging av mottak:

- Avtalen om boligsosialt arbeid mellom KRD, AD, BLD, HOD og JD, og KS, var opprinnelig et samarbeidstiltak mellom noen av departementene for å forebygge og bekjempe bostedsløshet og en avtale mellom JD og KS om bosetting ved løslatelse fra fengsel. De to har i 2008 blitt tatt i betraktning i den boligsosiale avtalen.
- Avtalen om kvalitetsutvikling i pleie- og omsorgstjenestene fra 2003 ble i 2006 utvidet til å gjelde de kommunale helse- og omsorgstjenestene, med et spesielt fokus på psykiske lidelser og rus, i tillegg til pleie- og omsorg.
- Samarbeidsavtalen mellom staten og KS om bosetting av flyktninger og om etablering og nedlegging av mottak ble utvidet i april 2009 til også å gjelde etablering og drift av asylmottak og omsorgssentre for enslige mindreårige asylsøkere.

Noen avtaler har kommet til som følge av større reformer og nytt regelverk:

- Avtalene knyttet til samhandlingsreformen har kommet til i fortsettelsen av avtalen om samhandling på helse- og omsorgsområdet og i forbindelse med at samhandlingsreformen implementeres blant annet gjennom nytt regelverk
- Rammeavtalen om ny arbeids- og velferdsforvaltning tar utgangspunkt i Lov om arbeids- og velferdsforvaltningen. Avtalen om styrket samarbeid mellom arbeids- og velferdsetaten og utdanningsmyndighetene i fylkeskommuner og kommuner kan også forstås i denne sammenhengen.

Gjennom materialet fra konsultasjonsmøtene får vi et inntrykk av at avtalenes levetid til en viss grad kan henge sammen med partenes forståelse av intensjonene med avtalen og tilfredshet når det gjelder måloppfyllelse. Noen eksempler som illustrerer dette er

- Avtaler som både stat og kommune uttrykker tilfredshet med, og som har langsiktige og overordnede mål, har blitt fornyet. Eksempler er avtaler om kvalitetsutvikling (helse- og omsorgstjenesten, barnehage og grunnopplæring) og samarbeidsavtale om barnevernet.
- Avtaler hvor det oppfattes at hensikten er nådd eller at avtalen er erstattet av andre avtaler og tiltak, er blitt avsluttet. Eksempler er avtalen om «livskraftige kommuner» og avtalen om styrket samarbeid mellom arbeid, velferd og utdanning⁵⁰.
- Avtaler på områder hvor det gis signaler om endring av styringsvirkemidler forlenges ikke. Dette gjelder for eksempel samarbeidsavtale mellom staten og KS om bosetting

⁵⁰ «I følge SINTEFs sluttrapport fra evalueringen av avtalen, har samarbeidsavtalene i fylkene gjennomgående ført til økt oppmerksomhet og forventninger om samarbeid, bedre forankring, legitimitet og gjensidig forpliktelse til samarbeid, og bedre systematisering og organisering av samarbeidet. KS ga uttrykk for at hovedmålet for avtalen med departementet var dermed innfridd, og opphevet derfor avtalen per 20. juni 2011.» (Fellesdokumentet 2011 fra konsultasjonsmøtet 28 okt. 2011)

av flyktninger og om etablering og nedlegging av mottak⁵¹, og en av avtalene om kvalitetsutvikling i barnehagen og grunnopplæringen⁵².

3.6 Andre dimensjoner

Vi har i gjennomgangen av avtaler sett også på selve avtaleteksten, spesielt på detaljeringsnivå og på hvilke uttrykte mål og forpliktelser som ligger i avtalene. I dette kapittelavsnittet beskrives kort

- avtalenes detaljeringsnivå
- avtalene beskrivelser av forpliktelser for partene
- hvilke målsettinger som finnes uttrykt i avtalene

3.6.1 Detaljeringsnivå

Innhold

De fleste avtalene har en innholdsfortegnelse som inkluderer formål, hvem som er parter, forpliktelser, oppfølging og evaluering. For konsultasjonsavtalene er innhold og struktur stort sett i tråd med mønsteravtalen for utforming av bilaterale avtaler⁵³. Unntaket fra dette mønsteret er at det er nokså få avtaler som beskriver forventninger til medvirkning eller som sier noe om informasjonsstrategi.

Det er nokså store forskjeller på avtalene når det gjelder detaljeringsnivå i teksten, særlig gjelder dette beskrivelser av formål, forpliktelser og oppfølging og evaluering. Noen avtaler legger stor vekt på å beskrive hvordan avtalen er forankret og begrunnet, andre ikke. Noen avtaler går nokså langt i å detaljere både felles og individuelle forpliktelser for partene, mens andre avtaler bare kort sier noe om felles forpliktelser. Konsultasjonsavtalene skiller seg ut fra de andre avtalene når det gjelder å ha en fast ramme og spesifikke møter for oppfølging og evaluering. For de andre avtalene sies det lite konkret på dette punktet.

De fleste avtaler sier lite eller ingenting om økonomiske eller finansielle forhold, unntatt i noen få tilfeller der det er avsatt spesielle midler knyttet til avtalene. Konsultasjonsavtalene⁵⁴ bruker stort sett formuleringen at de er « basert på rammefinansiering » eller at « forpliktelsene tilpasses innenfor de til enhver tid gjeldende økonomiske rammene og Stortingets behandling av de årlige budsjettforslagene ».

Lengde

Avtalene er mellom 1 og 18 sider lange, og gjennomsnittet ligger på rundt 4 sider. De fleste avtalene (ca. 75 %) er under fem sider. Avtalene holder seg korte av flere grunner, blant annet er det mange avtaler som henviser til andre styringsdokumenter, lov og regelverk uten å gjenta innholdet i dem, og mål og forpliktelser ligger ofte på et overordnet nivå.

⁵¹ «KS tar ikke stilling til ny avtale før det er avklart hvorvidt staten ønsker å endre modellen i bosettingsarbeidet.» (Fellesdokumentet 2011 fra konsultasjonsmøtet 28 okt. 2011)

⁵² «KD og KS er enige om at denne generelle avtalen ikke forlenges. Per august 2009 er det inngått følgende avtaler som på ulike måter ivaretar kvalitetsutviklingsarbeidet: 1) Manifest mot mobbing, 2) Kompetanse for kvalitet - strategi for videreutdanning av lærere 2009-2012, 3) GNIST en helhetlig lærerrolle (disse 3 dokumentene har flere samarbeidsparter enn KD og KS) og 4) Avtale om veiledning av nyutdannede, nytilsatte pedagoger». (Materialet fra det 3. konsultasjonsmøtet – 18. August 2009)

⁵³ *Retningslinjer for bilaterale samarbeidsavtaler mellom regjeringen og KS*, Rapport fra arbeidsgruppe til behandling på 2. konsultasjonsmøte 26. april 2006, s.18; Kommunal- og regionaldepartementet (2008): *Om statens arbeid med konsultasjonsordningen mellom regjeringen og KS*. Veileder. S. 32-33

⁵⁴ Kommunal- og regionaldepartementet (2008): *Om statens arbeid med konsultasjonsordningen mellom regjeringen og KS*. Veileder. S. 32-33

Den lengste avtaleteksten er på atten sider, og har egentlig karakter av et strategidokument undertegnet av Kunnskapsdepartementet og KS («Kompetanse for kvalitet: Strategi for etter- og videreutdanning 2012–2015»).

Mange av de «små» avtalene er omfattende og detaljert beskrevet, og noen av de store kvalitetsavtalene er kort holdt, ordknappe og overordnede. Andre ganger er bildet motsatt, for eksempel er mange av avtalene på utdanningsområdet nokså omfattende beskrevet. Generelt fremstår det for Deloitte som at det ikke er klare eller entydige sammenhenger mellom avtalens tekstomfang, innhold og detaljeringsnivå, og størrelse eller betydning av det område som avtalen gjelder for.

3.6.2 Forpliktelser

Begrepet «forpliktelse»

Når vi her bruker begrepet «forpliktelse» er vi på det rene med at dette ikke betyr, eller kan bety, forpliktelse i vanlig avtalejuridisk mening. Staten kan ikke forplikte kommunesektoren, og KS kan ikke forplikte sine enkeltmedlemmer, selv om begge kan undertegne avtaler med hverandre og på vegne av andre.

Arbeidsgruppen som i 2005 så på konsultasjonsordningen, anbefalte å øke forpliktelsesgraden i ordningen. Følgende punkter oppsummerer gruppens vurderinger av de konstitusjonelle og juridiske utfordringene når det gjelder forpliktelser i avtaler mellom stat og kommune:

«Forholdet regjering - Storting

En mer forpliktende konsultasjonsordning innebærer at regjeringen "forplikter" på statens vegne overfor kommunesektoren i sterkere grad enn tidligere. Regjeringen kan imidlertid ikke binde opp Stortinget formelt, og vil derfor være avhengig av at Stortinget respekterer regjeringens håndtering av sektoren, bl.a. i forhold til nye tiltak og reformer.» (...)

Forholdet KS - kommunesektoren

KS kan ikke binde opp eller forplikte andre enn egen organisasjon slik KS er bygd opp i dag. For KS arbeidsgivervirksomhet gir medlemmene sin tilslutning og fullmaktsoverføring skriftlig knyttet til medlemskapet i KS. Et tilsvarende system finnes ikke for forhandlinger med staten om rammebetingelser for kommunesektorens virksomhet. KS kan inngå avtaler som forplikter organisasjonen til å følge opp og gjøre et arbeid overfor medlemmene i forhold til å oppnå et bestemt resultat, som i Danmark.

En mer forpliktende konsultasjonsordning setter økte krav til oppfølging fra begge parter. KS har gjennom Landstingsvedtak vist ønske om mer forpliktende ordninger og vil på denne bakgrunn både legge til rette for at de representative styringsorganer og administrasjonen prioriterer konsultasjonsordningen.»⁵⁵

Det er vanskelig å øke forpliktelsesgraden når det ikke finnes en direkte vertikal styringsrelasjon mellom de som undertegner avtalen og de som gjennomfører avtalen. Det er også vanskelig å forplikte seg til en avtale når de konkrete målene og resultatene som forventes av avtalen eller sanksjonene i tilfelle brudd på avtalen heller ikke er angitt.

OECD understreker i sin rapport om regionale avtaler betydningen av å skape tilstrekkelig politisk forpliktelse rundt avtalene, for å garantere gjensidig ansvarlighet og trykk på iverksetting:

The design of the contract should anticipate these enforcement difficulties. Building mechanisms aimed at informing the citizens of the mutual duties and their completion is a way

⁵⁵ KS (2005): Rapport fra arbeidsgruppe om en mer forpliktende konsultasjonsordning, s. 7

*to raise political accountability and to guarantee enforcement. Contracts should be designed to implement “verifiable” objectives so as to frame both parties’ behaviours in a way to reinforce the ability of the judiciary to oversee the co-operation process. Some national cultures are more oriented towards trust and mutual responsibility, which can influence the type of contractual choice and the request for more informal than formal enforcement mechanisms”.*⁵⁶

Deloittes vurdering er at det i forbindelse med avtaler mellom staten og kommunesektoren er mer hensiktsmessig å forstå partenes gjensidige forpliktelser som politiske, kunnskapsmessige eller moralske forpliktelser. Forpliktelsene ligger i at partene har forstått og er enige i det avtalen sier, at de har erklært at de ser fornuften i avtalens innhold, og at dette er noe de hver på sin kant har en intensjon om å jobbe for.

Med en slik forståelse av forpliktelse vektlegges – i stedet for plikter, krav og sanksjoner – partenes gjensidige engasjement knyttet til avtalen, og dialogen og samhandlingen mellom dem i forbindelse med avtalen. Dette er i tråd med ordene de fleste informantene velger å bruke når vi spør dem om forpliktelser som ligger i avtaler (mer om dette i kapitlene 4 , 5 og 6).

Offentliggjøring – en måte å øke den politiske forpliktelsen

Når det gjelder den generelle forpliktelsen som partene har overfor samfunnet og innbyggerne om å handle i tråd med avtalene, vil denne kunne øke eller bli forsterket dersom avtalene offentliggjøres og dessuten er lett tilgjengelige for allmennheten.

Vårt arbeid med å identifisere avtaler har vist følgende:

- Alle avtaler som ligger innenfor konsultasjonsordningen er offentliggjort på KRDs og KS sine nettsider. Derimot er det stor variasjon i hva som ligger på sektordepartementenes nettsider om konsultasjonsavtalene, hva avtalene kalles, hvor de er plassert og hvordan de er presentert. Det er ingen egen dokumenttype kalt «avtale» i oversikten over ulike dokumenter på www.regjeringen.no, og ingen felles nettsider eller portaler der man enkelt tilgjengelig får en fullstendig oversikt av alle avtaler som er inngått.
- For avtalene utenfor konsultasjonsordningen er offentliggjøring og tilgjengelighet svært varierende. Kunnskapen om de ulike avtalenes eksistens er også svært ulik. I tillegg er kvaliteten på tilgjengelig informasjon ganske varierende. Det finnes for eksempel flere avtaler som ikke er fullstendige eller ferdig undertegnet.

Denne store variasjonen når det gjelder offentliggjøring, tilgjengelighet og tydelighet tolker vi som at avtalene generelt sett og foreløpig ikke er sterkt forpliktende overfor allmennheten eller tredjepart.

Forpliktelse gjennom oppfølging

OECD-utredningen konkluderer med at: *“assessment of contractual performance should not be dedicated to punish poor performance, but rather to identify the factors of success and potential weaknesses so as to “learn” from the process and enhance the management of the specific relationship or of similar ones.”*⁵⁷

Som nevnt i avsnitt 3.6.1 er det ulike mekanismer og mer eller mindre faste ordninger for partenes oppfølging av de inngåtte avtalene. Konsultasjonsavtalene har en tydelig ramme for dette, med faste

⁵⁶ OECD (2007): *Linking Regions and Central Governments: Contracts for Regional Development*.

⁵⁷ Ibid, s. 13.

møter og tidspunkter.⁵⁸ De fleste avtalene vi har sett på har en kort setning som uttrykker en intensjon om å følge opp og evaluere avtalen. I dette antar vi at det ligger en slags gjensidig forpliktelse for partene.

3.7 Få konkrete mål

Avtaletekstene inneholder sjelden konkrete og direkte målbare mål. I stedet forekommer det typisk mange prosessrettede verb, for eksempel (hentet fra konsultasjonsavtaler) at partene skal "leggje til rette", "gjere sitt for at", at staten skal "gi kommunane høve til", "hjelp kommunane med», at man skal "i felleskap sørge for å videreutvikle kvaliteten, "legge til rette, " samarbeide om", "arbeide for" etc. Et eksempel på en avtale med konkrete og målbare mål er en tidligere avtale om kvalitetsutvikling i barnehage og grunnskole, hvor målene referer til forbedring av KOSTRA/GSI-tall.

For de fleste avtalene betyr dette at det er et nokså stort og komplekst arbeid å skulle følge opp og evaluere måloppfyllelse. Måten partene gjør dette på i forbindelse med konsultasjonsavtalene er at de dokumenterer og følger opp at begge parter jobber i riktig retning og er i god prosess og utvikling når det gjelder samhandling og dialog om avtalens intensjoner. Vurderingene av måloppfyllelse er kvalitative og prosessuelle heller enn kvantitative⁵⁹ og konkluderende. Også i evalueringer av avtaler i konsultasjonsordningen har det vært lagt vekt på å følge opp hvordan partene oppfatter avtalen, og hva dette gir av muligheter i forhold til videre dialog og samhandling⁶⁰.

3.8 Oppsummert: Hva viser vår kartlegging av avtaler?

Den offentlige tilgangen på informasjon om avtaler mellom staten og kommunesektoren er, med unntak av konsultasjonsavtalene, nokså lav og dokumentene er i liten grad arkivert eller systematisert som avtaler. Mange aktører i både staten og kommunesektoren har også relativt begrenset kjennskap til avtalene.

Det er vanskelig å skille mellom avtaler som relaterer seg til løsning av forvaltningsoppgaver og tjenester i kommuner og fylkeskommuner, og avtaler som ikke gjør det. En viktig grunn til dette er at avtaler som handler om interne organisatoriske eller arbeidsgiverrelaterte forhold har betydning både for oppgaveløsning og for kvalitetsnivået i tjenestene.

Konsultasjonsordningens institusjonelle ramme for avtaler mellom staten og kommunesektoren dekker kun en liten andel av alle avtaler som finnes. Utenfor konsultasjonsordningen finnes det en lang rekke avtaler, på ulike departementsområder, om større og mindre tema, og med lengre eller kortere varighet enn de typiske konsultasjonsavtalene.

Av departementene er det BLD, HOD, KD, KRD og AD som har flest avtaler. På kommunesiden er det KS som spiller hovedrollen som avtalepart med alle konsultasjonsavtalene og nesten like mange undertegnede avtaler utenfor ordningen. For regionale og lokale avtaler ser det ut for at inngåelse av avtaler ikke spesielt gjelder bestemte kommuner, men at det finnes avtaler i de fleste kommuner, uavhengig av størrelse og region.

Gjennomgangen av avtaletema viser at avtaler inngås på mange departementsområder, og gjelder ulike typer av oppgaver, tjenester og forhold i kommunene. Avtalene har også ulikt omfang. Unntaket her er konsultasjonsavtalene, som alle handler om avtaler på store og sentrale kommunale tjenesteområder.

⁵⁸ Se materialet fra 2. konsultasjonsmøte 29. april 2008 for en oversikt av daværende oppfølgingsmekanismer for konsultasjonsavtalene

⁵⁹ Kvalitetsutvikling følges opp i konsultasjonsmøtene, uten at det alltid blir gjort eksplisitt hvordan selve avtalen påvirker utvikling av kvalitet i tjenestene.

⁶⁰ Ref. evalueringer av bilaterale avtaler i 2008 og 2011

De fleste avtalene, både innenfor og utenfor konsultasjonsordningen, er nokså kortfattede dokumenter som fungerer som overordnede intensjonserklæringer, påminnelser og stadfestelse av enighet og vilje til å handle i en viss retning. Det henvises som regel til andre mer beskrivende dokumenter. De fleste avtalene er på et nokså overordnet nivå og inneholder få eller ingen direkte målbare mål.

Tradisjonelle og i juridiske forstand forpliktende mekanismer er i liten grad beskrevet i avtaletekstene. Forpliktelsene kan ses som å være av mer politisk art, som forsterkes dersom avtalen og avtalens intensjoner er offentliggjort. Det kan også ligge gjensidige forpliktelser hos partene i det at avtalene skal følges opp. De fleste avtalene er likevel skrevet på en slik måte at de bygger på og forutsetter partenes vilje og evne til dialog, samhandling og vilje til gjensidig oppfølging av avtalens innhold.

4. Tre sentrale avtaler i et statlig styringsperspektiv

Kapitlet innledes med noen refleksjoner om den generelle kjennskapen i staten til avtaler mellom staten og kommunesektoren. Deretter går vi gjennom tre avtaler som handler om samarbeid og kvalitetsutvikling innenfor sentrale tjenesteområder i kommunene; helse og omsorg, barnehage/utdanning og barnevern. Vi ser på hvordan de tre avtalene er utformet og beskriver forholdet mellom avtalene og andre styringsvirkemidler på tjenesteområdet. Dette ligger til grunn for en drøfting av hvordan avtalene forstås og brukes som styringsvirkemidler sett fra statens side.

Hovedkilder i kapitlet er offentlige dokumenter, de aktuelle departementenes og virksomhetenes nettsider og intervjuer med statlige avtaleparter og sektorrepresentanter.

4.1 Varierende kjennskap til avtaler i statlig sektor

Deloitte kan konstatere at avtaler generelt fremdeles er et nokså ukjent styringsinstrument i relasjonen mellom staten og kommunesektoren.

En gjennomgang av svar på vår henvendelse om avtaler indikerer at ansatte i departementene i liten grad er kjent med de mange små og større avtalene mellom stat og kommune som finnes, selv når det gjelder avtaler som departementet selv har inngått. Vi får også et inntrykk av at begrepet «avtale» ikke er innarbeidet. Departementenes nettsider har ingen egen kategori eller type av dokument som heter «avtale». Avtalene som finnes, er systematisert og arkivert på ulike måter og vanskelige å gjenfinne som «avtale».

Konsultasjonsavtalene er per definisjon overordnede, politiske avtaler, som vi antar har stor interesse og betydning. Vi forventer at det finnes en allmenn kjennskap til disse avtalene i departementene. Det viste seg også å være relativt enkelt å identifisere og å få generell informasjon om disse avtalene.

For våre tre case-avtaler tok vi utgangspunkt i intervjupersoner på statlig nivå som jobber med avtalene eller som har et overordnet ansvar på et område som tilsier at de bør kjenne både avtalens innhold og prosessen rundt den ganske godt. Likevel er det nokså stor variasjon når det gjelder kunnskap og bevissthet om både selve avtalene og hvordan de fungerer som styringsvirkemiddel.

4.2 Tre avtaler om kvalitetsutvikling av tjenestene

4.2.1 Alle tre avtaler er bilaterale samarbeidsavtaler i konsultasjonsordningen

Regjeringen og KS har inngått avtaler om kvalitetsutvikling innenfor tre av de store tjenesteområdene i kommunene – helse, utdanning og barnevern. Avtalene ble første gang inngått i hhv 2003, 2004 og 2005, og de er knyttet til større satsinger, tiltak og reformer i sektoren som alle har til formål å sikre en positiv utvikling av kvaliteten og gode tjenester for brukerne.

Avtalene er forankret i og bygger på dialogen mellom partene i konsultasjonsordningen. De angir både nasjonale overordnede mål, rammer og retningslinjer for utviklingen i tjenestene, og peker på behovet for lokalt forankrede løsninger i kommunene, tilpasset lokale variasjoner og behov. Ved lesing av avtaleteksten gis det et inntrykk av en prinsipiell enighet mellom staten og kommunesektoren om en styring av tjenestene basert på overordnede mål og rammer.

4.2.2 Skjematisk oversikt over avtalene

Tabell 5 Oversikt over avtale om kvalitetsutvikling i helse- og omsorgstjenesten

Avtale om kvalitetsutvikling i helse- og omsorgstjenesten		
Samlet avtaleperiode	2003-2012 Egentlig to ulike avtaler: <ul style="list-style-type: none"> • Første avtale fra 2003 til 2006 gjelder pleie- og omsorgstjenestene • Fornyet avtale siden 2007 gjelder helse- og omsorgstjenestene 	
Avtalenavn	Avtale mellom Regjeringa og KS om utvikling av de kommunale pleie- og omsorgstjenestene	Avtale mellom Regjeringa og KS om utvikling av de kommunale helse- og omsorgstjenestene
Inngåelsesdato	2003	2006
Avtaleparter	Sosialdepartementet og KS	HOD og KS
Bakgrunn / forankring	Avtalen er ikke knyttet opp til noe bestemt rammeverk. Den omtaler og har særlig fokus på opplæringsprogram for ledere i pleie- og omsorgstjenestene i perioden 2002-2005	Avtalen er knyttet tett opp til konsultasjonsordningen. Den omtaler og har særlig fokus på utfordringer i sektoren som begge partiene er enige om å gjøre noe med
Hovedformål	"Staten og kommunesektoren i felleskap skal syte for å betre kvaliteten og etablere enklare ordningar i den kommunale pleie- og omsorgstenesta" Arbeidet skal forankres i nasjonale rammer, men med sterk vekt på lokale løsninger innenfor rammen av det lokale selvstyre.	"Staten og kommunesektoren i felleskap skal syte for å betre kvaliteten og etablere enklare ordningar i den kommunale helse- og omsorgstenesta" Arbeidet skal forankres i nasjonale rammer, men med sterk vekt på lokale løsninger innenfor rammen av det lokale selvstyre.
Beskrivelse av forpliktelser	Både felles og partsspesifikke forpliktelser for hhv regjeringen og KS <i>Noen ord brukt:</i> "leggje til rette", "gjere sitt for at", "gi kommunane høve til", "hjelp kommunane med"...	Både felles og partsspesifikke forpliktelser for hhv regjeringen og KS Avtalen er oppdelt på tre hovedområder: <ul style="list-style-type: none"> • Tjenestene • Personell, kompetanse, arbeidsmiljø og ledelse • Styling, planlegging og kvalitetssikring. Avtalen inneholder noen kvantitative mål og resultatkrav
Oppfølgings- og konfliktløsningsmekanismer	Årlig evaluering i forbindelse med konsultasjonsordningen. "Dersom samarbeidet og resultatene ikkje blir vurderte som tilfredsstillande av ein av partane, kan vedkomande part avbryte	Årlig evaluering i forbindelse med konsultasjonsordningen. "Dersom samarbeidet og resultatene ikkje blir vurderte som tilfredsstillande av ein av partane, kan vedkomande part avbryte

Avtale om kvalitetsutvikling i helse- og omsorgstjenesten		
	samarbeidet etter ei rimeleg førehandsvarsling».	samarbeidet etter ei rimeleg førehandsvarsling».
Finansielle betingelser	Omtales ikke	"Den kommunale helse- og omsorgstjenesten skal i hovedsak være basert på rammefinansiering"
Varighet og fornyelse	3 år fra 2003	Opprinnelig 3 år fra 2006, deretter årlig forlenget frem til 01.07.2012

Tabell 6 Oversikt over avtale om kvalitetsutvikling i barnehagen og grunnopplæringen

Avtale om kvalitetsutvikling i barnehagen og grunnopplæringen			
Samlet avtaleperiode	2004-2013 Egentlig 3 avtaler inngått i hhv 2004, 2006 og 2009		
Inngåelsesdato	2004	2006	2009
Avtaleparter	Læringscenteret og KS	KD og KS	KD og KS
Bakgrunn/forankring	Ikke forankret i noe rammeverk	Legger vekt på bl.a. Strategi for kompetanseutvikling i grunnopplæring 2005-2008	Forankret i konsultasjonsordningen, og knyttes til stortingsmeldinger på utdanningsområdet, Kvalitetsreformen St. meld 41, 31 og 44 (2007-2008)
Hovedformål	Avtalen skal "konkretisere ansvarsforhold og sikre felles forpliktelse ift. samarbeid om kvalitetsutvikling i skolen».	Partene skal "arbeide målrettet for økt kvalitet i grunnopplæringen"	Flere kvalitative mål for kvalitet er angitt, og "partene skal ha en dialog om konkrete tiltak for å nå målene»
Beskrivelse av forpliktelser	Både felles og spesifikke forpliktelser for KS og Læringscenteret er beskrevet	Både felles og spesifikke forpliktelser for KS og KD er beskrevet	Det legges vekt på felles forpliktelser om samarbeid og virkemiddelbruk
Oppfølgings- og konfliktløsningsmekanismer	Omtales ikke	Årlig evaluering i forbindelse med konsultasjonsordningen	Årlig evaluering i forbindelse med konsultasjonsordningen
Finansielle betingelser	Omtales ikke	Omtales ikke	Statens forpliktelser «tilpasses innenfor de til enhver tid gjeldende økonomiske rammene og Stortingets behandling av de årlige budsjettsforslagene»

Avtale om kvalitetsutvikling i barnehagen og grunnopplæringen

Varighet og fornyelse	Omtales ikke	2, 5 år. «Partene er enige om å arbeide innenfor de målene som er skissert i tidsperioden fra 12.06.06 til 01.01.09»	2, 5 år. «Partene er enige om å arbeide innenfor de målene som er skissert fra 24.8.11 til 31.12.13»
-----------------------	--------------	--	--

Tabell 7 Oversikt over samarbeidsavtale om barnevernet

Samarbeidsavtale om barnevernet			
Samlet avtaleperiode	2005-13 Egentlig tre avtaler inngått i hhv 2005, 2008 og 2011		
Inngåelsesdato	2005	2008	2011
Avtaleparter	BLD og KS	BLD og KS	BLD og KS
Bakgrunn/ forankring	Henviser til Barnevernloven, etableringen av Bufetat, Riksrevisjonens merknader, og ny kommunikasjonsstrategi for barnevernet	Henviser til Barnevernloven og tidligere avtale	Knyttes til konsultasjonsordningen, generelle rammebetingelser for kommunesektoren og tidligere inngåtte samarbeidsavtaler
Hovedformål	Mange mål nevnes, «Kvalitetsforbedring og effektivisering», «styrket rettssikkerhet», «et åpnere barnevern», «bedre samordning av tjenester og utvikling av et helhetlig tjenestetilbud for barn og unge», «styrking av barnevernets legitimitet», «styrke forebyggende innsats» i barnevernet	Mange mål nevnes, «Legge et godt grunnlag for bedre samarbeid», «bedre samordning av tjenester og utvikling av et helhetlig tjenestetilbud for utsatte barn og unge», «styrking av barnevernets legitimitet», «styrke forebyggende innsats» og «bidra til kvalitetsutvikling» i barnevernet,	Færre og mer overordnede mål, «Utvikling av barnevernområdet gjennom «bedre samordnet innsats for utsatte barn og unge» og «kunnskapsbaserte tjenester og tiltak – kunnskap og kompetanse i alle ledd»
Beskrivelse av forpliktelser	Både felles og spesifikke forpliktelser for KS og BLD Konkrete tiltak omtales, f.eks.: «Partene vil i felleskap kartlegge årsakene til kostnadsøkningene», «KS skal sørge for informasjon og kunnskapsformidling til kommunene», «BLD vil finansiere forsknings- og utredningsarbeid»	Både felles og spesifikke forpliktelser for KS og BLD. Avtalen omtaler også andre departementsområder som har betydning for barnevernet og hvor BLD har et koordineringsansvar Konkrete tiltak omtales fortsatt, men i noe mindre grad	Både felles og spesifikke forpliktelser for KS og BLD omtales, på et overordnet nivå

Samarbeidsavtale om barnevernet

Oppfølgings- og konfliktløsningsmekanismer	Evalueres årlig gjennom konsultasjonsordningen. "Dersom samarbeidet og resultatene ikke blir vurderte som tilfredsstillende av en av partene, kan vedkommende part avbryte samarbeidet etter 3 måneders forhåndsvarsling»	Evalueres årlig gjennom konsultasjonsordningen Avtalen inneholder noen nye beskrivelser av betingelser rundt oppfølging: "Utvikling av prosesser og arenaer" Forankring av avtalen - informasjonsstrategi	Evalueres årlig gjennom konsultasjonsordningen. Avtalen bygger på den siste. Det henvises til en veileder for inngåelse av lokale samarbeidsavtaler mellom kommunalt og statlig barnevern.
Finansielle betingelser	Det sies at BLD «skal finansiere forsknings- og utviklingsarbeid i medhold av denne avtalen, drift av effektiviseringsnettverk for barnevernet og videreutvikling av kvalitetsverktøy for brukerdialog»	Generell formulering om at forpliktelsene «tilpasses innenfor de til enhver tid gjeldende økonomiske rammene og Stortingets behandling av de årlige budsjettforslagene»	Generell formulering om at forpliktelsene «tilpasses innenfor de til enhver tid gjeldende økonomiske rammene og Stortingets behandling av de årlige budsjettforslagene»
Varighet og fornyelse	3 år fra 2005 3 måneders gjensidig oppsigelsestid	2 år fra 2008 3 måneders gjensidig oppsigelsestid	2 år fra 2011 3 måneders gjensidig oppsigelsestid

4.2.3 Intensjonsavtale for helse- og omsorgstjenestene

Avtalen om kvalitetsutvikling i helse- og omsorgstjenesten omfatter alle de kommunale helse- og omsorgstjenestene. Det sies i avtalen at regjeringen og KS i fellesskap skal bidra til å bedre kvaliteten og etablere enklere ordninger. Det henvises til at partene også er enige om de overordnede målene og valgte strategier for å møte fremtidens utfordringer. Strategiene gjengis i avtalen. Disse er:

- kapasitetsvekst og kompetanseheving
- samhandling og medisinsk oppfølging
- planlegging, forskning og kvalitetsutvikling
- aktiv omsorg med vekt på kultur og sosiale forhold
- partnerskap med familie og lokalsamfunn

Avtalen beskriver, på overordnet nivå, både felles og for partene spesifikke forpliktelser, strategier og tiltak knyttet til utvikling av hhv tjenestene og personell, kompetanse, arbeidsmiljø og ledelse. Gjennomgående brukes uttrykket at partene på ulike måter «vil» arbeide på en bestemt måte med et bestemt mål for øye.

Avtalen kan sies å være et eksempel på en typisk intensjonsavtale, der det beskrives overordnede intensjoner, målsettinger og strategier som partene er enige om å følge.

4.2.4 Intensjonsavtale for barnehagen og grunnsopplæringen

Avtalen om kvalitetsutvikling i barnehage og grunnsopplæring gjelder for barnehagesektoren og det kommunale og fylkeskommunale skoletilbudet. Det understrekes i avtalen at KD og KS i fellesskap skal bidra til å øke kvaliteten i tjenestene. Partene skal også arbeide for en «aktiv styringslinje der nasjonalt og kommunalt kvalitetsarbeid samordnes og videreutvikles for å aktivere medansvar, gjensidig respekt, forpliktelse og felles ambisjoner».

Avtalen sier at partene skal ha en dialog om konkrete tiltak for å nå målene. Felles forpliktelser og strategier angis i form av 14 punkter som på et overordnet nivå angir hva partene i fellesskap vil samarbeide om eller arbeide for å oppnå. Også her brukes uttrykket at partene «vil» få til det avtalen uttrykker.

Denne avtalen kan, i likhet med avtalen på helse- og omsorgsområdet, ses som en overordnet intensjonsavtale.

En forskjell mellom de to avtalene er at Kunnskapsdepartementets avtale ikke like tydelig beskriver hva partene har blitt enige om er de viktigste strategiene for å utvikle kvaliteten på feltet. Dette kan være med å forklare hvorfor avtalen tar opp behovet for en «mer aktiv styringslinje» og samordning av det nasjonale og kommunale kvalitetsarbeidet.

4.2.5 Samarbeidsavtale i barnevernet

Samarbeidsavtalen om barnevernet omfatter først og fremst det kommunale barnevernet. Samtidig sies det i avtalen at en positiv utvikling på barnevernsområdet er avhengig av en helhetlig barne- og ungdomspolitik, effektiv utnyttelse av de samlede ressursene og et godt samvirke mellom kommunalt og statlig barnevern. Det sies i avtalen at BLD og KS er enige om de viktigste hovedtiltakene for utvikling av et godt barnevern - som er bedre samordnet innsats både vertikalt og horisontalt og mer kunnskapsbaserte tjenester og tiltak. Avtalen har et eget punkt om behovet for å utvikle felles prosesser og arenaer for dialog og samhandling mellom det kommunale og det statlige barnevernet.

Avtalen beskriver både partenes felles forpliktelser og hhv KS og BLD sine forpliktelser. Også i denne avtalen brukes uttrykket hva de ulike partene «vil» gjøre for å realisere intensjonene i avtalen.

Avtalen har, til forskjell fra de to andre avtalene vi ser på, også med et punkt om hvilke andre aktører ut over de to avtalepartene som både berøres av og forventes å medvirke til å realisere intensjonene i avtalen.

Barnevernsavtalen heter at den er en samarbeidsavtale. Intensjonene i avtalen er i stor grad intensjoner om å samarbeide og samhandle, og at begge parter skal legge til rette for at også andre aktører både innenfor og utenfor egen sektor kan gjøre et godt arbeid.

4.3 Statlig styring på de tre avtaleområdene

Etter å ha sett på selve avtaletekstene, går vi i dette avsnittet gjennom de tre avtaleområdene, område for område. Vi beskriver kort og i hovedtrekk hvordan ansvar og oppgaver er organisert på statlig side, de statlige styringsvirkemidlene og deres utvikling, avtalehistorikk og departementenes og direktoratenes arbeid med avtalen. Deretter analyseres avtalens plass og rolle i den statlige styringen, og vi kan vurdere likheter og forskjeller mellom de tre avtaleområdene.

4.3.1 Helse- og omsorgstjenestene

HODs og Helsedirektoratets ansvarsområder

Helse- og omsorgsdepartementet har det overordnede ansvaret for helsepolitikk, folkehelse, helsetjenester, kommunale tjenester til eldre og funksjonshemmede, helselovgivning og deler av sosiallovgivningen. Avdelingenes oppgaver er hhv administrative, lovrelaterte (helserett) og tjenesteorienterte (kommunehelsetjeneste, spesialisthelsetjeneste, folkehelse).

HOD har ansvaret for totalt 13 ulike lover og et stort antall forskrifter som regulerer kommunenes oppgaver innenfor departementets ansvarsområde. De sentrale lovene for det kommunale helse- og omsorgsarbeidet er kommunehelsetjenesteloven, sosialtjenesteloven og pasientrettighetsloven.

Helsedirektoratet er sentralt fagdirektorat og myndighetsorgan underlagt HOD. Direktoratet har flere ulike roller både som fagorgan, regelverksforvalter og iverksetter på det helsepolitiske området. En viktig oppgave er å gi råd og veiledning om strategier og tiltak overfor kommunene. Direktoratet skal bidra til at helse- og omsorgstjenestene er kompetente og at de samarbeider godt, og direktoratet skal virke nasjonalt normerende. Det finnes et stort antall rundskriv, faglige veiledere og planer som er rettet mot tjenestene i kommunene, og de fleste av disse er utgitt av Helsedirektoratet.

Noen hovedtrekk i utviklingen av statens styring⁶¹

Fra slutten av 1990-tallet og frem til i dag har det vært mange politiske initiativ og blitt gjennomført omfattende reformer i helsesektoren. Parallelt med en omfattende vekst i tjenestene, har ansvar og oppgaver blitt flyttet både mellom og innenfor forvaltningsnivåene. Det har blitt vedtatt flere nye lover og forskrifter, og nye former for tilsyn og kontroll har vokst frem. Flere av endringene på området stiller økte krav til samhandling mellom de ulike aktørene og nivåene, ikke minst gjelder dette den såkalte samhandlingsreformen.

Antallet rundskriv, veiledere og planer rettet mot helse- og omsorgstjenestene i kommunene har økt. Mange av disse handler om og utdyper lov- og regelendringer, mens andre beskriver faglige normer, gir råd og setter standarder.

På tross av omfattende reformer er likevel er det kommunale ansvaret og selve oppgaveporteføljen i liten grad endret. Kommunenes oppgaver er i alt overveiende grad lovbestemte og innebærer å dekke innbyggernes grunnleggende behov for pleie- og omsorgstjenester. Men kommunene har i stor grad frihet til å velge hvordan tjenestetilbudet skal organiseres og tilrettelegges på overordnet nivå. Regelverket gir rom for denne type lokalt skjønn. Det har i flere av reformene også vært understreket at kommunene skal ha et helhetlig ansvar for tjenestene. Statens styring skal være overordnet, rammepreget og mål- og resultatfokuseret.

Veksten i de kommunale tjenestene over flere tiår viser at helse- og omsorgsfeltet har vært høyt prioritert, både på statlig og kommunalt nivå. Men både den generelle samfunnsutviklingen, med økende behov i befolkningen og økte krav og forventninger når det gjelder oppgaveløsning og kvalitet, samt flere rettighetsbaserte lover og regler, stiller tjenestene overfor store utfordringer.

På denne bakgrunn vil avtalen om kvalitetsutvikling etter Deloitte's oppfatning gi mening som uttrykk for en gjensidig og overordnet enighet mellom partene om noen overordnede strategier og grep for å møte utfordringene.

Avtalehistorikk

Den nye intensjonsavtalen for helse og omsorgstjenestene inngås i disse dager, og denne er «tredje generasjonens» avtaler på helse- og omsorgsområdet. Representantene fra HOD oppfatter at avtalene utvikles og blir bedre.

Den første avtalen i 2003 hadde sin bakgrunn blant annet i en stortingsmelding om kvalitet som kom i 2002. I intervju med HOD fremgår det at departementet tidligere oppfattet dialogen med KS som nokså mangelfull, og at det ofte var uenighet og manglende felles forståelse mellom staten og kommunene. Partene hadde ulik virkelighetsoppfatning. Gjennom konsultasjonsordningen ble det fra 2003 anledning til å inngå bilaterale samarbeidsavtaler, og dette har innebåret en positiv utvikling sett fra departementets side. Avtalene har ført til en god bilateral dialog mellom departementet og KS.

Avtalen ble fornyet i 2006. På bakgrunn av stortingsmeldingen som da hadde kommet⁶² som satte fokus på de store fremtidige omsorgsutfordringene, ble den nye avtalen utvidet og gjort bredere for å

⁶¹ Beskrivelsen i dette avsnitt er basert på Difis Rapport 2010:4 *Statlig styring av kommunene*

inkludere bl.a. også rus og psykiske lidelser. De statlige informantene oppfatter at dialogen med KS ble fordypet og videreutviklet i forbindelse med denne avtalen.

Høsten 2012 er ny avtale under utarbeidelse. I intervju og samtaler pekes det på at partene i reforhandlingen av avtalen er opptatt av å få med enda flere områder hvor det er viktig med samarbeid fremover, for eksempel når det gjelder kompetanse, bruk av IKT og elektronisk samhandling og fagutvikling innenfor psykisk helse, rus og rehabilitering. Informantene våre fra departement og direktorat understreker at en god avtale, selv om den skal være på overordnet nivå, bør beskrive denne type konkrete oppgaveområder som partene opplever at de må samarbeide om.

Avtalene strekker seg over tre til fire år og oppfattes å gi en agenda for det langsiktige arbeidet. Det politiske landskapet kan imidlertid alltid forandre seg. Departementet understreker at avtalene derfor bør være skrevet slik at de gir anledning til å ta inn også nye tema i styringsdialogen mellom staten og kommunene.

Oppfatninger om avtalen

Informantene oppfatter at de jevnlige kontaktmøtene mellom HOD og KS innbyr til en konstruktiv dialog om virkemidler og utvikling av nye tiltak.

Selv om avtalen formelt er mellom regjeringen og KS, er det HOD som i praksis utgjør den statlige parten. Helsedirektoratet spiller også en viktig rolle. Som iverksetter av regjeringens politikk har direktoratet ansvar for flere av de store oppdragene, tiltakene og prosjektene som omhandles i avtalen. Helsedirektoratet deltar også på møtene som har med kvalitetsavtalen å gjøre (bilaterale møter), og har hatt ansvar for å lede en arbeidsgruppe med deltakere både fra staten og KS knyttet til avtalen. Informantene forteller at denne arbeidsgruppen ikke har hatt aktivitet i det siste året etter at den gamle avtalen gikk ut. Det var enighet om at begge parter kunne be om nytt møte dersom det var behov for det, men det har det ikke vært.

Helsedirektoratets koordinator for omsorgsplanen er en viktig aktør i arbeidet med avtalen, men direktoratet har ingen egen spesielt avsatt ressurs for avtalen. De ulike avdelingene samarbeider om konkrete tema og tiltak som inngår i avtalens område.

Avtalen er gjennom konsultasjonsordningen forankret i nasjonale mål og rammer, men legger vekt på lokale løsninger innenfor rammen av det lokale selvstyre. Sett fra HODs ståsted er avtalen godt forankret i omsorgsmeldingen og regjeringens strategi for videreutvikling av pleie- og omsorgstjenestene. Men det fremheves i intervju med HOD at det er viktig med en tydelig forankring også fra kommunens side.

Det at man har en overordnet intensjonsavtale behøver ifølge informantene ikke bety at det er full enighet mellom partene. Det viktigste er enigheten om hovedutfordringene som omsorgstjenestene står overfor, og hovedstrategiene for å møte dem. Informantene understreker også at avtalen ikke er et juridisk dokument, men et politisk dokument og en plattform for samarbeid. Den kan ikke binde kommunene, men bør kunne skape engasjement, forankring og ansvarliggjøring knyttet til nasjonale mål og felles strategier.

Helsedirektoratet uttrykker i intervju at det kanskje kunne vært hensiktsmessig å ha nedfelt flere konkrete mål i avtalen, slik at det ble mulig å gjøre en oppfølging. Men det erkjennes samtidig at avtalene som inngås er mer «prosessuelle avtaler» enn konkrete «målavtaler». De tydeliggjør felles

⁶² St. meld nr. 25 (2005-2006): *Mestring, mening og muligheter. Framtidas omsorgsutfordringer*

forpliktelse til å samarbeide om kvalitet i tjenestene. Avtalene må derfor hele tiden jobbes med og forankres gjennom gode prosesser.

Informantene er forsiktige med å konkludere når det gjelder avtalens betydning som styringsvirkemiddel. Avtalen legger ikke konkrete føringer på valget av tiltak, og det blir opp til partene å underveis kunne enes om konkrete løsninger og tiltak som fremmer avtalens mål.

En informant fra HOD ser likevel at avtalen skaper dialog og enighet som kan føre til redusert behov for annen type styring. Avtalen kan i sin konsekvens bli et alternativ til sterkere styringsvirkemidler. Uten avtale ville følgende typisk ha skjedd: *«Vi ville ha forholdt oss fra sak til sak, i en saksorientert dialog, og kunne ha risikert å motarbeide hverandre og i større grad fått doble sett av tiltak, istedenfor å supplere og samarbeide med hverandre. Sannsynligheten for sterkere statlig styring ville også ha vært høyere».*

Dialogen med KS

Vi fikk opplyst at det holdes 5-6 kontaktmøter hvert år mellom KS, HOD og Helsedirektoratet. Her løftes det frem diskusjonssaker og det utarbeides konklusjoner som partene er enige om. Dette har partene planer om å fortsette med. Kontaktmøtene kan også innby til utvikling av nye tiltak, selv om utgangspunktet er at kommunene har full tiltaksfrihet innenfor sitt område. Kontaktmøter er ikke besluttede, men partene bringer sin myndighet inn i møtene.

Både HOD og KS er avhengig av kommunenes samarbeidsvilje for å realisere avtalens intensjoner. Intervjuene gir et inntrykk av at begge avtaleparter innenfor pleie- og omsorgsområdet har tro på bruk av pedagogiske og dialogbaserte virkemidler overfor kommunene. HOD har også god erfaring med, gjennom samarbeidet med KS, å kunne bruke KS sitt nettverk aktivt som kanal for å føre ut avtalens intensjoner.

Dialogen oppfattes som å være god på departements- og KS-nivå. Utfordringen, slik HOD ser det, er å oppnå tilstrekkelig forankring av avtalen i regional stat og i kommunene⁶³.

Avtalens bidrag til kvalitet i tjenestene

Det at partene har en dialog og enes på politisk nivå antas å kunne påvirke engasjementet og kreativiteten ute i kommunene, noe som i sin tur kan ha en positiv påvirkning på kvaliteten i tjenestene. Men det erkjennes fra de statlige informantenes side at det ligger mange usikkerheter i dette.

Informantene henviser til tre forhold eller faktorer som fremover vil være avgjørende for utvikling av kvaliteten i helsetjenestene:

- Fagutvikling og innovasjon. Det vil ikke være mulig å få nok arbeidskraft i framtida og vil derfor være viktig å satse på velferdsteknologi, forebygging, rehabilitering, egenmestring etc.
- Nødvendig og tilstrekkelig faglært relevant kompetanse er svært viktig. Herunder hører også målbevisst rekruttering og personalstyring
- Kompetent lederskap

Avtalene kan bidra til kvalitet i tjenestene dersom de sørger for at disse temaene blir satt på den politiske dagsorden, og i tillegg utløst tilstrekkelig vilje, kreativitet og engasjement hos begge parter til å utvikle og prioritere tiltak som faktisk bidrar til forbedringer på områdene.

⁶³ Materiale fra det 3.konsultasjonsmøtet 2009 – 18. august 2009

Oppsummert

Avtalen for helse og omsorg fremstår som uttrykk for en gjensidig og overordnet enighet mellom partene om overordnede strategier og grep for å møte fremtidige utfordringer.

På statlig side oppfattes avtalen som å gi en agenda for eget langsiktig arbeid. Samtidig legger departementet vekt på at avtalene bør være fleksible og skrevet slik at gir anledning til å ta opp nye politiske tema som dukker opp.

Avtalen forstås som å kunne redusere bruken av sterkere styringsvirkemidler fra statens side, gjennom at den skaper en dialog og klima for samarbeid på toppnivå. Utfordringen, slik HOD ser det, er å oppnå tilstrekkelig forankring av avtalen i regional stat og i kommunene⁶⁴. For å bidra til kvalitet må avtalen utløse tilstrekkelig vilje, kreativitet og engasjement på alle nivå.

4.3.2 Barnehage og grunnpoplæring

KDs og Utdanningsdirektoratets ansvarsområder

Kunnskapsdepartementet har overordnet ansvar for oppvekst og utvikling av individer og samfunn, det vil si barnehager, utdanningsinstitusjoner og forskningsmiljøer. Departementet har som mål at alle skal ha mulighet til å delta i kunnskapssamfunnet, som krever barnehager, utdanningsinstitusjoner og forskningsmiljøer med evne til å utvikle, formidle og utnytte ny kunnskap. Departementet har avdelinger med ansvar for hhv kommunale tjenesteområder (barnehage og opplæring), universitet/høgskoler og forskning, samt en avdeling for analyse, internasjonalt arbeid og kompetansepolitikk.

På grunnutdanningsområdet står opplæringsloven sentralt, med tre utfyllende og omfattende forskrifter. Opplæringsloven og forskriftene endres jevnlig. I tillegg utarbeides et stort antall læreplaner innenfor de enkelte fagene som har status som selvstendige forskrifter.

Barnehageloven med tilhørende forskrifter gir nasjonale føringer for hva et barnehagetilbud skal inneholde og har bestemmelser om barnehagens formål og innhold, barnas og foreldrenes medvirkning, godkjenning, personalet, tilsyn og ansvars- og oppgavefordeling.

Etter en periode med fokus på antall barnehageplasser, samt maksimalpris for foreldrebetaling, er det satt politisk fokus på kvalitet og innhold i barnehagen. Nylig har et utvalg sett på situasjonen i barnehagesektoren og gitt forslag til en ny lov om barnehager⁶⁵. Hovedbegrunnelsen for en ny lov er at «variasjonen og usikkerheten forbundet med om lovens krav oppfylles, taler for en mer presis utforming og i enkelte tilfeller strammere utforming av de krav som settes i fremtidig barnehagelovgivning. En sterkere regulering foreslås på enkelte områder som for utvalget fremstår som særlig kritisk med hensyn til å sikre et likeverdig tilbud av høy kvalitet for alle barnehagebarn»⁶⁶.

Utdanningsdirektoratet er en statlig etat under KD for grunnskole, videregående opplæring og (siden 2012) barnehage. Direktoratet skriver på sine hjemmesider at de har ansvar for utviklingen av barnehage, grunnskole og videregående opplæring.

Direktoratets arbeidsfelt er bredt og spenner fra læreplaner og rammeverk, eksamen og analyser til tilskudd, regelverk og tilsyn. Det nasjonale tilsynet gjennomføres gjennom Fylkesmannen. Et sentralt styringsdokument for barnehagene er den såkalte rammeplanen for barnehagens innhold og oppgaver. Til denne har direktoratet utarbeidet et antall temahefter på ulike områder, som skal være et hjelpemiddel for kommunene og barnehagene i arbeidet med rammeplan og barnehageloven.

⁶⁴ Materialet fra det 3.konsultasjonsmøtet 2009 – 18. august 2009

⁶⁵ NOU 2012:1 *Til barnas beste*. Kunnskapsdepartementet

⁶⁶ *Ibid*, avsnitt 11.1

Noen hovedtrekk i utviklingen av statens styring⁶⁷

Utdanningsområdet har en lang tradisjon for statlige reformer og nasjonale standarder for regulering og utvikling. Den største reformen på 2000-tallet har vært det såkalte Kunnskapsløftet, som har endret skolens innhold og organisering gjennom blant annet nye læreplaner, ny fag- og timefordeling og desentralisering av ansvar for organisering og arbeidsmåter til den enkelte skole og skoleeier.

Kommuner og fylkeskommuner er etter opplæringslovens bestemmelser pliktige til å gi opplæring og innfri den enkeltes rett til opplæring. Loven forplikter skolene i stor grad også når det gjelder krav til ledelse, kompetanse og organisering. Det er mange statlige rundskriv og veiledere på utdanningsområdet, og særlig antallet veiledere har økt de senere år. Veilederne gir informasjon og råd knyttet til aktuelle lov- og forskriftsendringer. I Difis rapport om statlig styring av kommunene forklares den økende mengden av informative styringsvirkemidler med økt kapasitet på statlig side gjennom etableringen av Utdanningsdirektoratet.

Endringer i opplæringsloven og forskriftene over de siste tiårene har gått i ulike retninger, der noen har innebåret økt handlefrihet for kommunene, mens andre har medført flere og nye forpliktelser. Staten har i økende grad lagt vekt på å styre gjennom å fastsette mål for opplæringen. Dette har samtidig medført at kommunene har fått et større ansvar for å dokumentere virksomheten og vurdere egen måloppnåelse.

Overgangen til et mer mål- og resultatbasert styringssystem, økte forventninger fra samfunnet, elever og foreldre og flere lover og regler basert på individuelle rettigheter har stilt kommunene og skolesektoren overfor utfordringer knyttet til både ressurser, organisering, styring og ledelse, kompetanse og kapasitet. Samtidig er det en generell politisk vilje i kommunene til å satse på skole.

Når det gjelder barnehagesektoren preges utviklingen av stor vekst og at kommunene har fått et tydeligere ansvar. Kommunene har hatt ansvar for å bygge og drive barnehager siden den første barnehageloven kom i 1975, men det er først på 2000-tallet at loven har lagt et klart ansvar på kommunene for å dekke behovet for barnehageplasser til barn under opplæringspliktig alder. Retten til plass i barnehage trådte i kraft i 2009. De siste årene er det også satt sterkt fokus på kvalitet, kvalitetssikring og kvalitetsutvikling av barnehagene.

Statens styring av barnehagene har utviklet seg til å bli mer lik de generelle prinsippene for styring av kommunale tjenester. Barnehageloven åpner på flere områder for lokalt handlingsrom og skjønnsmessige vurderinger, slik at kommunene kan tilpasse barnehagetilbudet etter lokale forhold og behov. Samtidig er det et klart nasjonalt mål om et likeverdig barnehagetilbud i hele landet. I og med overføringen til Kunnskapsdepartementets og Utdanningsdirektoratets ansvarsområde er det fra statens side også tydeliggjort at barnehagen inngår i den allmenne oppvekst- og utdanningspolitikken.

Avtalen om kvalitetsutvikling i barnehage og grunnpoplæring kan etter Deloitte's oppfatning forstås som uttrykk for en gjensidig og overordnet enighet mellom staten og kommunene om å ville prioritere og forsøke å møte utfordringene innenfor hele opplæringsområdet.

Avtalehistorikk

Den første bilaterale samarbeidsavtalen mellom KS og KD om kvalitetsutvikling i grunnpoplæringen ble inngått i 2006. Avtalen var en del av konsultasjonsordningen, og den forløp frem til 2009. Den nye avtalen om kvalitetsutvikling i barnehage og grunnpoplæring ble inngått i 2011.

⁶⁷ Beskrivelsen av utviklingen på utdanningsområdet i dette avsnittet er basert på Difis Rapport 2010:4 *Statlig styring av kommunene*. Utviklingen på barnehageområdet er basert på utredningen om ny barnehagelov, NOU 2012:1 *Til barnas beste*.

I intervju med representanter fra Kunnskapsdepartementet blir det forklart at det ikke ble inngått noen ny avtale i 2009, da det var mange andre avtaler på enkeltområder mellom KD og KS. I 2011 var det KS som tok initiativ til å få på plass en ny overordnet intensjonsavtale om kvalitetsutvikling med begrunnelse i «behovet for å ivareta helheten i kvalitetsutviklingsarbeidet».⁶⁸

Den nye avtalen oppfattes av begge parter som å være på et mer overordnet nivå enn tidligere avtaler. Departementet beskriver for oss at avtalen er ment å fungere som en overbygning over og å skulle sette premisser for andre tiltak som departementet jobber sammen med KS om. Gjennom at det er knyttet en rekke konkrete tiltak og samarbeidsprosjekter til avtalen, oppfatter informantene i KD at de også har flere møtepunkter med KS nå enn tidligere.

Avtalen skal evalueres høsten 2012 gjennom konsultasjonsordningen.

Oppfatninger om avtalen

Departementets oppfatning av avtalen så langt er at den fungerer godt, både som grunnlag for dialog og samarbeid med KS, og for egen del som retningsgiver og holdepunkt i arbeidet. Følgende elementer oppleves som spesielt positivt og nyttig sett fra departementets side:

- Intensjonen og hensikten med avtalen er god
- Avtalen er utformet på en slik måte at den kan tas hensyn til og vises til f.eks. i arbeidet med stortingsmeldinger
- Avtalen gjør det nødvendig for departementet å oppsummere eget arbeid med jevne mellomrom, noe som er nyttig
- Avtalen bidrar til å ivareta den bilaterale relasjonen mellom statens utdanningsmyndigheter og kommunesektoren.

Som styringsvirkemiddel er informantene forsiktige med å mene så mye om den overordnede avtalens effekter. De understreker flere ganger hvor viktig det er å huske på at KS ikke er skoleeier, og at det er skoleeier som bestemmer utviklingen for sine skoler. KS har en viktig rolle knyttet til det å utvikle og motivere skoleeierne. Statens bidrag er å delta sammen med KS bl.a. gjennom ulike prosjekter og typer av nettverk. Det fremheves at KD har en god dialog med KS på enkeltsaker.

Stilt overfor et forslag fra intervjuers side om at avtaler fungerer som en plattform for dialog, sier informantene fra KD at de allerede har en etablert dialog med KS, uavhengig av avtalen. Avtalen er ikke en katalysator for dialog og genererer (i seg) ikke nye møteplasser. Den er heller en politisk overbygning og stadfestelse av det som allerede skjer av dialog og konkret samarbeid om utvikling i sektoren.

KD har for en tidligere avtale gjort vurderingen at avtalen bidrar til at de to partene har felles kunnskap og forståelse av situasjonen, eller er kjent med hverandres ulike syn på enkelte problemstillinger⁶⁹.

Flere avdelinger i departementet arbeider med avtalen

KD har organisert arbeidet med avtalen om kvalitetsutvikling på følgende måte:

- Koordineringsansvaret og ansvaret for konsultasjonsordningen ligger hos Avdeling for økonomi og styring.
- Forvaltning av den aktuelle avtalen og konkret implementering av tiltak knyttet til avtalen ligger hos henholdsvis Opplæringsavdelingen og Barne- og ungdomsdepartementet.
- En koordinator fra avdeling for økonomi og styring i KD er bindeleddet i KDs arbeid med konsultasjonsordningen og koordinerende instans. Vedkommende deltar også i blant når de enkelte fagavdelingene har møter med KS.

⁶⁸ Fra materialet til det 3.konsultasjonsmøtet 25.august 2010

⁶⁹ Materialet fra 2. konsultasjonsmøte 29.april 2008

I intervju med departementet beskrives det interne samarbeidet og koordineringen mellom avdelingene knyttet til arbeidet. Avtalen ses som sentral og viktig for de som jobber direkte inn mot KS og konsultasjonsordningen, mens fagavdelingene fremstår som mer opptatt av de konkrete samarbeidsprosjektene som de har med KS og kommunene.

Departementet samarbeider med KS om konkrete satsinger og tiltak

Departementet samarbeider med KS om flere ulike tiltak og satsinger som har som mål å bedre kvaliteten i grunnopplæringen:

- Ny GIV er en satsing mot frafall som består av tre prosjekter:
 - Gjennomføringsbarometeret – felles mål for bedre gjennomføring i videregående opplæring og felles data- og statistikkgrunnlag for å vurdere måloppnåelsen
 - Oppfølgingsprosjektet – for bedre samarbeid mellom fylkeskommunen og NAV om tiltak for ungdom som over tid har vært ute av utdanning og arbeidsliv
 - Overgangsprosjektet – for å sikre overgangen mellom ungdomsskole og videregående skole
- GNIST
 - Gnist-partnerskapet er en satsing hvor KS er tungt inne sammen med andre partnere. Hovedfokuset er lærerrekuttering.
 - Deltakende organisasjoner i GNIST-partnerskapet har gitt viktige innspill til ny *Strategi for ungdomstrinnet: Motivasjon og mestring for bedre læring*, som er en oppfølging av den såkalte ungdomstidsmeldingen. KS har i denne sammenheng deltatt aktivt i utformingen av strategien.
- Kompetanse for kvalitet – strategi for videreutdanning.
 - KS er part i Kompetanse for kvalitet. Strategien har som målsetting å øke antall lærere som tar videreutdanning for på denne måten å styrke elevenes læring.

Sammenhengen mellom disse tiltakene og avtalen er ikke formelt begrunnet eller skriftliggjort i selve avtalen. Tiltakene oppfattes likevel som å være en del av den praktiske implementeringen av avtalen. Ny GIV har også vært diskutert i møter innenfor konsultasjonsordningen..

Departementet ser nytten av å ha med flere parter i avtalene

Deloitte's gjennomgang av avtaler viser at Kunnskapsdepartementet har en rekke avtaler utenfor konsultasjonsordningen, hvor blant annet arbeidstakerorganisasjonene er med som avtalepart. Eksempler på slike avtaler er GNIST og Manifest mot mobbing. Det fremgår av intervju at Kunnskapsdepartementet har gode erfaringer med å inngå formelt samarbeid med både KS, arbeidstakerorganisasjonene og brukerorganisasjoner. Å involvere flere parter gjør implementering av satsinger og tiltak enklere og bedre. I enkelte sammenhenger er det også helt naturlig å involvere arbeidstakerorganisasjonene, f.eks. når det gjelder tiltak for lærerrekuttering og videreutdanning.

Konsultasjonsordningen åpner ikke for å ta inn avtaler med parter som ikke er statlige eller kommunale.

Avtalens bidrag til kvalitet i tjenestene

KD har for en tidligere avtale ment at det er vanskelig å måle kvalitetsutvikling og effekter av avtalene. Dialogen som skapes rundt avtalen vil kunne bidra indirekte, gjennom at den sørger for at sentrale tema vedrørende kvalitetsutvikling blir satt på dagsorden⁷⁰. Våre informantene legger likevel større vekt på betydningen av de konkrete samarbeidstiltakene og prosjektene som settes i gang mellom partene.

⁷⁰ Materiale fra 2. konsultasjonsmøte 29.april 2008, og fra det 3.konsultasjonsmøtet 18.august 2009

Oppsummert

Innenfor barnehage og grunnopplæring kan avtalen forstås som uttrykk for en gjensidig og overordnet enighet mellom staten og kommunene om å prioritere og å møte utfordringene innenfor hele opplæringsområdet.

Departementet oppfatter at avtalen setter premisser for konkrete prosjekter og samarbeidstiltak med KS, noe som i sin tur utvikler dialogen mellom partene. Det er også gjennom de konkrete prosjektene at den bilaterale relasjonen mellom statens utdanningsmyndigheter og kommunesektoren kan ivaretas.

Når det gjelder den statlige styringen av tjenestene er avtalen viktig fordi den legger et grunnlag for felles kunnskap og forståelse mellom partene av hva som er situasjonen og de viktigste utfordringene på området. Avtalen kan også bidra til å tydeliggjøre hvor det er ulike syn mellom staten og kommunene. I gjennomføringen av avtalte satsinger og tiltak er det etter KDs erfaring ofte nødvendig å involvere flere parter, ikke minst arbeidstakerorganisasjonene.

4.3.3 Barnevern

BLDs og Bufetats ansvarsområder

Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet (BLD) har ansvar for flere politikkområder som angår hverdagen for folk flest; forbrukerinteresser, spørsmål om familie- og samliv, barn og unges oppvekst- og levekår, kjønnslikestilling, antidiskriminering og integrering av innvandrere.

Departementets har oppgaver knyttet til forvaltning av lover og tilskuddsordninger, planlegging, utredning, stimuleringstiltak og veiledning, samt informasjon til allmennheten og berørte grupper. Departementet gir også støtte til forskning, forsøk og utviklingsarbeid, og deltar i internasjonalt samarbeid.

BLD har ansvar for flere lover og forskrifter som angår kommunenes virksomhet, og den viktigste i denne sammenheng er barnevernloven med tilhørende forskrifter.

Hovedoppgaven for barnevernet er å sikre at barn og unge som lever under forhold som kan skade deres helse og utvikling, får nødvendig hjelp og omsorg til rett tid, samt å bidra til at barn og unge får trygge oppvekstkår. Både kommunene og staten har oppgaver og ansvar og yter tjenester på barnevernområdet. Kommunenes barneverntjeneste utfører det daglige løpende arbeidet etter loven. Det statlige barnevernet kommer inn ved spesielle behov og har en del særskilte oppgaver.

Barne-, ungdoms- og familieetaten, som er en statlig etat under BLD, er organisert i et direktorat og fem underliggende regioner. Etaten tilbyr barneverntjenester på vegne av staten, i tillegg til å ha oppgaver blant annet innenfor familievern og adopsjon. Etaten skal gi barn, unge og familier som trenger hjelp og støtte, tiltak med høy og riktig kvalitet i hele landet. Direktoratet er også fagorgan på barnevernsfeltet, og har ansvar for den faglige og administrative ledelsen og driften av det statlige barnevernet.

På hjemmesiden⁷¹ til Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet (BLD) sies følgende om statens ansvar for barnevernet:

«Statens ansvar for barnevernet er delt mellom Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet, Barne-, ungdoms og familieetaten, fylkesnemnda for barnevern og sosiale saker. Departementet har det overordnede ansvaret for barnevernet. Barne-,

⁷¹ www.regjeringen.no/nb/dep/bld/tema/barnevern/barnevern-ansvarsfordeling.html?id=476333 Lesedato: 6.9.2012

likestillings- og inkluderingsdepartementet har forvaltningsansvaret for barnevernloven og fører tilsyn med at lov og øvrig regelverk blir riktig anvendt. Departementet sørger for at erfaringer med loven blir evaluert og foretar nødvendige endringer. Departementet har også ansvar for å gi retningslinjer og instruksjoner, sette i gang forskning på området, utvikle den generelle barnevernspolitikken og legge til rette for at det finnes tilgjengelig informasjon om barnevernet.

Barne-, ungdoms- og familieetaten (Bufetat) består av fem regionale barnevernmyndigheter med en sentral barnevernmyndighet (Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet - Bufdir). De regionale barnevernmyndighetene skal bistå barneverntjenesten i kommunene med plassering av barn utenfor hjemmet, bistå kommunene med rekruttering og formidling av fosterhjem og har ansvaret for at fosterhjemmene får opplæring og veiledning. Etaten har også ansvar for etablering og drift av institusjoner og for godkjenning av private og kommunale institusjoner som benyttes etter barnevernloven.»

Den statlige styringen av barnevernstjenestene inneholder således flere styringsformer, både etatsstyring og styringsdialog mellom ulike nivåer i staten og styring og samarbeid mellom Bufetat, kommunene og andre relevante instanser.

Noen utviklingstrekk i statens styring av området⁷²

Den viktigste reformen som har skjedd på barnevernsområdet er den såkalte forvaltningsreformen og opprettelsen av Bufetat i 2004. Tidligere lå ansvaret for barnevernet i fylkeskommunene. Hensikten med statliggjøringen og opprettelsen av Bufetat var å markere et nasjonalt ansvar, og sikre bedre faglig og økonomisk styring, et godt og likeverdig tjenestetilbud og bedre samarbeid og tjenester til kommunene.

Etter etableringen av Bufetat har det vært arbeidet videre med arbeids- og rollefordelingen mellom det statlige og det kommunale barnevernet, og med hvordan tjenestene skal samarbeide på en god måte for barnas beste. Det har også skjedd en utvikling internt i etaten, med større fokus på direktoratollen, etatsstyring og ledelse.

I intervju med direktoratet understrekes det at Bufdir har en spesiell kombinasjon av oppgaver som både forvaltningsmyndighet, fagorgan, etatsstyrer for egne tjenester og tjenesteleverandør til kommunene. Det påpekes at det å ha en god rolleforståelse både i stat og kommune for henholdsvis det kommunale og det statlige barnevernet er avgjørende. Forståelsen og respekten for de ulike rollene må deretter være utgangspunkt for samarbeidet.

Samarbeidsavtalen om barnevernet kan på denne bakgrunn etter Deloitte's mening forstås som et virkemiddel for å skape en forståelse av roller og ansvar og legge grunnlag for et godt samarbeid mellom stat og kommune på barnevernsområdet.

Bufdirs oppfatninger av og arbeid med avtaler

Intervjuene gir inntrykk av at samarbeidet med kommunesektoren er høyt prioritert i Bufdir og at avtaler er et viktig instrument i dette samarbeidet. De regionale og lokale avtalene synes også å være godt kjent og forankret i etaten. Derimot stiller informantene et stort spørsmål ved hvor kjent den overordnede avtalen mellom KS og BLD er i egen etat.

⁷² Evaluering av faglig og økonomisk styring i det statlige barnevernet. Deloitte 2011.

Den overordnede avtalen betegnes også som en svært overordnet intensjonsavtale. Den innebærer en intensjon om å samarbeide og en forpliktelse fra BLD sin side på å forplikte Bufdir til samarbeid med kommunene gjennom et eget mål i tildelingsbrevet. Det legges i avtalen opp til at direktoratet, i samarbeid med andre parter, finner gode løsninger på det overordnede formålet om å ha «godt samarbeid med kommunene». Bufdir operasjonaliserer målet videre til ytre etat i disponeringsbrevet til de fem regionene. Avtalen brukes således i den interne statlige styringsdialogen.

Bufdir har konkretisert avtaleforpliktelsen gjennom å gi de fem regionene i etaten i oppdrag å inngå tilsvarende lokale samarbeidsavtaler. De vi har intervjuet ser det derfor som gledelig at Deloitte har registrert mange slike samarbeidsavtaler. De første avtalene med kommunene ble inngått i region sør i 2004. Men informantene er også innforstått med at det sett fra nasjonalt nivå vil ta lang tid å få implementert avtaleinstituttet over hele landet og med lik næring. Avtalene innebærer delvis nye måter for regionene å jobbe på, og det kreves endring av organisasjonskultur og ledelse.

Bufdir har gitt føringer for hvordan regionene skal operasjonalisere avtalene om samarbeid, og har sammen med KS laget en egen veileder for dette. Blant temaene i veilederen inngår blant annet spørsmålet om på hvilket nivå avtalene skal være. Veilederen er under evaluering. Informantene forteller at foreløpige funn viser at veilederen har vært i bruk i en del fagteam og ikke i alle, men at samtlige fagteam har konkrete samarbeidsprosjekter med kommunene. Veilederens bidrag til kvaliteten på samarbeidet er ikke kjent.

I intervju går det frem at Bufdir ikke har vært bedt om å bidra inn i konsultasjonsordningen, f.eks. ved utarbeidelse av avtaletekst eller ved å rapportere konkret på avtalen i ordningen. Konsultasjonsordningen ses også som å først og fremst ha et formål på regjeringsnivå; at det handler om at staten kommer i en god posisjon til å komme i dialog med kommunene. Avtalen i konsultasjonsordningen er derfor viktig på departementsnivå, men derfra og «ned» blir de mer konkrete avtalene og løsningene viktigere.

Avtaler inngår i et større kvalitetsarbeid i etaten

Bufdir har igangsatt et større kvalitetsutviklingsarbeid i hele etaten, og en viktig del av dette er samarbeidet med kommunene om f.eks. kompetanse. Avtalene blir betegnet som en del av en større kvalitetstenkning. Samtidig pekes det på implementeringsutfordringer i enkelte kommuner. Bufdir har kommunisert tydelig at alle kommunene skal bruke tid på å jobbe med innholdet i avtalen og har fått signaler tilbake om at dette er nyttig.

Informantene peker på at «så lenge vi knytter avtalene opp til kvalitetsstyringssystemet er det et godt og gjennomgående instrument, som kan brukes til f.eks. å benchmarke regionene».

Samarbeidet mellom kommunene og Bufetat er gjenstand for løpende evaluering gjennom de gjensidige samarbeidsmålingene («kommuneundersøkelsen»)⁷³. Det sies at det legges mye arbeid ned i disse målingene både i forkant og i etterkant. Bufdir har stor tro på undersøkelsenes effekt. Samarbeidsmålingene er en del av et gjennomgående system, og til systemet hører blant annet såkalte forbedringsprotokoller.

De lokale samarbeidsavtalene oppfattes som å stille konkrete og operative krav til samarbeid. De handler også om å forplikte seg på forbedringer fra år til år, som dokumenteres i forbedringsprotokollene. De operative avtalene gir ifølge informantene også et godt grunnlag for å diskutere fagutvikling og kompetanseutvikling i barnevernet.

⁷³ Disse har blitt gradvis etablert i ulike regioner fra 2002/2003 og frem til dags dato

Følgende setning kan sies å oppsummere Bufdirs holdning: «Avtaler er en nyttig og nødvendig, men ikke tilstrekkelig ramme, for å jobbe med kvalitetsutvikling i tjenesten.» Direktoratet spiller en viktig rolle for operasjonalisering av overordnet avtale og som pådriver for regionale og lokale avtaler.

Oppsummert

Den største endringen når det gjelder statens styring av barnevernet er opprettelsen og utviklingen av Bufetat. I og med at dette er en statlig etat som også driver barnevernstjenester, inngår det flere styringsformer i den statlige styringen av barnevernet, både etatsstyring mellom ulike nivåer i staten, og styring og samarbeid mellom Bufetat, kommunene og andre relevante instanser.

Samarbeidsavtalen om barnevernet inngår blant disse styringsformene, og oppfattes som et virkemiddel for samarbeid mellom tjenestene.

Intervjuene gir inntrykk av at målet om å samarbeide med kommunesektoren er godt forankret i etaten. De regionale og lokale underavtalene om samarbeid som inngås, oppfattes som viktige instrumenter for å lykkes med dette. Derimot stilles det spørsmål ved kjennskap til og betydning for egen etat av den overordnede avtalen mellom KS og BLD.

Det forutsettes å ta tid å få implementert lokale samarbeidsavtaler over hele landet og med lik tilnærming, men etaten jobber med avtalene som en del av den generelle kvalitetsutviklingen i egen etat og følger opp samarbeidet på lokalt nivå.

4.4 Statlig styring og bruk av avtaler på de tre tjenesteområdene

Basert på gjennomgangen av de tre avtaleområdene vil vi avslutningsvis forsøke å si noe samlet om hvordan avtaler forstås og brukes som styringsvirkemidler sett fra statens side, og likheter og forskjeller mellom områdene vi har sett på.

Ulike syn på avtaler - men nyttig å ha en avtale

Generelt ser det ut til at avtaler mellom stat og kommune fremdeles er et nokså ukjent styringsinstrument i staten. Konsultasjonsavtalene, derimot, har departementenes og direktoratenes oppmerksomhet, både som politiske og overordnede intensjonsavtaler og som positive bidrag til dialog og samhandling mellom staten og kommunesektoren. Men det er noe mer uklart sett fra departementenes side hvordan avtalene kan brukes og fungerer som styringsvirkemiddel for utvikling av kvalitet i tjenestene.

Vi oppfatter at HOD har en tydelig og nokså omforent forståelse av at avtalen er, og skal være, en overordnet intensjonsavtale. Avtalen binder ingen av partene. Den stadfester en enighet om hovedutfordringer som tjenestene står overfor og angir hovedstrategier for å møte dem. Den gir også en plattform og et utgangspunkt for videre dialog.

I KD fremkommer litt ulike forståelser av avtalen; den gir felles kunnskap om utfordringer og viktige tiltak for å utvikle tjenestene, men den kan også synliggjøre hvor partene er uenige. Avtalen synliggjør behov for en mer aktiv styringslinje, og behov for samordning av kvalitetsarbeidet på statlig og kommunalt nivå. Avtalen fungerer også som premissgiver for flere konkrete prosjekter og samarbeidstiltak mellom staten og kommunene.

BLD har delegert oppgaven med å følge opp avtalen til Bufetat. Intensjonene i avtalen om økt samarbeid mellom det statlige og det kommunale barnevernet er lagt inn som et mål i departementets styring av Bufdir. Direktoratet oppfatter også avtalen først og fremst som et virkemiddel for å utvikle samarbeidet mellom tjenestenivåene. I praksis kreves det inngåelse av regionale og lokale underavtaler for å få til dette samarbeidet.

Felles for de tre statlige avtalepartene er at de synes avtalen er nyttig for egen del, som dokumentasjon, bekreftelse og forpliktelse på hva som er en langsiktig ønsket utvikling av tjenestene.

I intervjuer med de statlige representantene på helse- og utdanningsområdet kommer det frem en antakelse om at dialogen med kommunene og tjenestene, uten denne type avtale, sannsynligvis ville ha vært mer enkeltsaksorientert og mindre langsiktig, og at man fra staten side lettere ville ha grepet til de tradisjonelle styringsvirkemidlene.

Virkemidler for dialog – men hva med styring?

Avtalene oppfattes som å ha å gjøre med samtaler og dialog, og som tiltak fra staten og kommunes side for å komme den andre parten til møte, oppnå økt forståelse og enighet.

Gitt dette fokuset på *dialog* er det flere av de statlige informantene som stiller spørsmålsteget ved om, eller hvordan, avtalene kan fungere som *styringsvirkemiddel*. Så lenge en avtale ikke legger konkrete føringer på valg av tiltak eller løsninger som fremmer avtalens mål, vil man fra statens side være opptatt av hvor styrende i betydningen forpliktende avtalen i seg kan være.

På den annen side oppfatter de statlige informantene at avtalen kan stimulere og engasjere begge avtaleparter til å utvikle gode virkemidler og tiltak i fellesskap – slik at behovet for å styre utviklingen på annen måte reduseres. Avtalen kan på sikt og i sin konsekvens bli et alternativt styringsvirkemiddel til de mer tradisjonelle styringsvirkemidlene som departementet har og bruker.

Langt fra avtaler til utvikling av kvalitet

Sett fra HODs side er det en utfordring å oppnå tilstrekkelig forankring av avtalen i regional stat og i kommunene. For å faktisk kunne bidra til kvalitet i helse- og omsorgstjenestene, må avtalen utløse tilstrekkelig motivasjon, kreativitet og engasjement på alle nivå.

I KD er fokus rettet mot avtalte konkrete samarbeidsprosjekter og felles tiltak for utvikling av kvalitet i skole og barnehage. Implementering av denne type prosjekter er krevende. Etter KDs erfaring er det ofte nødvendig å involvere også flere parter i prosessen, ikke minst arbeidstakerorganisasjonene.

På barnevernsområdet oppfattes avtalen som et av mange ledd i et omfattende og nødvendig kvalitetsutviklingsarbeid i hele barnevernet.

5. KS sitt arbeid med avtaler i konsultasjonsordningen

KS er kommunesektorens organisasjon. Alle landets 429 kommuner og 19 fylkeskommuner er medlemmer i KS, i tillegg til mer enn 500 bedrifter. KS har faste møter med Regjeringen flere ganger i året gjennom konsultasjonsordningen, og er avtalepart i avtalene som inngår i konsultasjonsordningen. KS er også avtalepart i avtaler utenfor konsultasjonsordningen, som for eksempel flerpartsavtaler med staten og arbeidstakerorganisasjonene.

I dette kapitlet setter vi fokus på KS sitt arbeid med avtaler innenfor konsultasjonsordningen. Vi beskriver og drøfter hvordan KS informerer kommunene om konsultasjonsavtalene, hvordan KS selv jobber med avtalene og, i form av et eksempel, hvordan KS oppfatter at avtaler kan fungere som styringsvirkemiddel. Kapitlet er basert på intervjuer med representanter for KS i tillegg til dokumentasjon og andre studier av KS.

Kommunenes perspektiv tas opp i neste kapittel.

5.1 KS informerer kommunene om konsultasjonsavtalene

Gjennom intervju kommer det frem at KS sin rolle når det gjelder konsultasjonsavtalene skal være

- å sørge for tilstrekkelig informasjon om eksistensen av avtalene
- å formidle resultater av avtalene og av samarbeidet som gjøres på grunn av, eller i forlengelsen av, avtalene
- å ta imot innspill og tilbakemeldinger på avtalene og på hvordan de fungerer (sørge for læringsløyper).

Det blir forklart i intervju at KS informerer om konsultasjonsavtalene fremfor alt på felles samlinger og konferanser og gjennom sitt eget regionledd. I tillegg kan andre fora som f.eks. KS' effektiviseringsnettverk⁷⁴ «ta tak» i relevante avtaler. Ettersom disse nettverkene ikke omfatter alle kommunene går grunnformidlingen av avtaleverket utenom nettverkene.

Det opplyses at de bilaterale avtalene blir kommunisert ut og alltid er tilgjengelig på nett. I nyhetsbrev fra rådmannsutvalget i KS tas det også inn informasjon om avtaler som er inngått eller er under arbeid.

Representanter for KS er klar over at mange av medlemmene likevel ikke kjenner godt nok til avtalene, og det pekes på at KS har et forbedringspotensial når det gjelder å informere kommunene for eksempel om konkrete prosjekter og tiltak som er en del av eller satt i gang i forlengelsen av en avtale. Dette vil bidra til å gi avtalene og konsultasjonsordningen legitimitet.

⁷⁴ «KS EffektiviseringsNettverkene er et tilbud til alle kommuner som ønsker å arbeide med effektivisering og fornyelse. Nettverkene består av flere kommuner som sammen skaper en arena for analyser, erfaringsutveksling, benchlæring og forbedringer.» Kilde: www.bedrekommune.no/bedrekommune/effektiviseringsnettverk, lesedato 6.9.2012

5.2 KS sitt arbeid med avtaler

5.2.1 Arbeid for å skaffe mandat for avtalene

KS arrangerer ulike konferanser med kommunene, herunder to regionale konferanser som går parallelt i alle regionene:

- KS' høstkonferanse
- Strategikonferansen, som arrangeres i januar/februar. Denne har først og fremst fokus på lønnsoppgjøret, men har i tillegg åpning for andre tema

I forbindelse med strategikonferansene har KS gitt ut et debatthefte⁷⁵. Dette har tradisjonelt handlet om arbeidsgiverrelaterte spørsmål, men det forklares i intervju at de senere årene har det blitt mer vanlig å hente inn også andre typer synspunkter. Debattheftene oppsummeres gjennom de politisk valgte fylkesmøtene og legges deretter fram for hovedstyret i KS, som trekker konklusjonen om hva KS skal mene om ulike temaer.

En av informantene ser Strategikonferansene som en mulig egnet kanal for å diskutere problemstillinger som inngår i avtaler. Dette kan gi mulighet for å få tilbakemeldinger på avtalene fra kommunene, via KS, til staten. Informanter som er intervjuet peker på at det per i dag ikke foreligger andre systematiske mekanismer for en slik tilbakemelding.

Av hjemmesidene til KS går det imidlertid frem følgende om tilbakemeldinger til konsultasjonsordningen som sådan (ikke spesifikt til avtalene): «*KS Landsting 2008 tok forankringsutfordringen på alvor og la til rette for at innspill til KS skulle gis gjennom to årlige Fylkesmøter. Erfaringen er at Fylkesmøtene har bidratt til at KS' medlemmer har kommet med tydelige mål for det de ønsker oppnådd gjennom de faste møtene. Fra og med 2011 gir også fylkestyrene innspill til KS om saker de ønsker vektlagt i de fire faste møtene.*»

KS opplyser, blant annet gjennom intervju, at det er viktig for dem å være bevisst på og tydelig signalisere at det ikke er mulig å forplikte kommunesektoren gjennom konsultasjonsordningen og avtalene. KS er kommunesektorens interesseorganisasjon og KS' virksomhet skjer i overensstemmelse med medlemmenes ønsker, og eventuelt etter et vedtak i hovedstyret i KS. KS har således ikke anledning til å pålegge kommunene å følge avtalene. KS' oppgave er å legge til rette for og bidra til å sette kommunene i stand til å følge opp intensjonene i avtalene.

En informant fra KS forklarer det slik: «Det avtalene først og fremst bidrar til, er egentlig at KS forplikter sin egen organisasjon til å sette fokus på et tema og at departementene på sin side forplikter sine fagavdelinger til å jobbe med saken.»

Flere intervjuobjekt i kommunal sektor uttrykker imidlertid at de oppfatter at det ligger en solidarisk og moralsk forpliktelse i det å oppfylle kommunesektorens del av en konsultasjonsavtale.

Basert på dette gjør Deloitte vurderingen at det sannsynligvis ligger et uutnyttet potensiale i KS for å utvikle gode måter for kommunene å kunne gi innspill til og tilbakemeldinger på avtalene med staten, og derigjennom bidra til forankring av avtalene. Dette vil vi se mer på i kapittel 6 der vi beskriver hva informantene i kommunene sier om avtalene.

⁷⁵ KS opplyser at det ikke ble laget et debatthefte i 2012

5.3 Hvordan avtaler styrer – eksemplifisert gjennom avtalen om kvalitetsutvikling i barnehage og grunnopplæring

I intervju med KS gis det et inntrykk av at skolesektoren står i fare for å bli mer detaljstyrt fra statens side enn det kommunesektoren ønsker. Det hevdes at utdanningssektoren er et av de mest sentralstyrte områdene innenfor forvaltningen. Som eksempel på detaljstyring peker informanten på en NIFU-rapport som dokumenterer at Utdanningsdirektoratet har mottatt 244 oppdragsbrev fra KD fra 2006 til 2012.⁷⁶ Informanten peker på at svært mange av disse oppdragene i sin tur fører til tiltak, prosjekter og programmer som styrer tjenestene og går direkte inn i skoleeiers handlingsrom. Dette gjelder for eksempel tiltak som SKUP og utvikling av veilederkorps.

KS peker på at denne type prosjekter risikerer lav bærekraft på sikt, dersom det ikke finnes en plan for hvordan satsingene sentralt kan gå over i lokal implementering. KS har på sin side når det gjelder sentrale utviklingstiltak satset på skolering av skoleeiere, for eksempel gjennom prosjekter som «Styring i utdanning» og «Den gode skoleeier»⁷⁷. Det blir gitt uttrykk for at dette er en ønsket måte å drive utvikling på, som er i tråd med kvalitetsavtalens intensjoner.

Ved å ha den felles avtalen mener KS at det også gis anledning til å diskutere og korrigere statens styring. Dersom staten driver detaljstyring eller agerer med sterkere styringsvirkemidler på et område enn det som er nedfelt i avtalen, kan det adresseres («var ikke vi enige om at...?»). I intervju fortelles det om et konkret eksempel på at dette allerede er gjort fra KS sin side, i forbindelse med et opplæringsprogram som ble satt i gang fra staten side uten å spørre kommunene om deres behov eller ønsker. Informanten presiserer at en slik involvering fra KS sin side også kunne vært mulig uten en avtale, men at avtalen forsterker begge parter forpliktelse til å styre på et overordnet nivå, ha en løpende dialog og samarbeide om tiltak.

Slik Deloitte tolker denne historien, viser den et eksempel på hvordan en avtale kan fungere som et alternativ til, eller kanskje riktigere, en stopper, for bruk av sterkere styringsvirkemidler.

Det er verdt å presisere at KS i intervju beskriver både en velvilje og en god dialog med utdanningsmyndighetene og et positivt samarbeid med KD. Det pekes likevel på at «det fremdeles er en vei å gå» for å oppfylle styringsintensjonene som ligger implisitt i kvalitetsavtalen på KDs område. Dette illustrerer, etter Deloittes mening, hvor viktig det er for begge parter i en avtale å sikre en omforent forståelse av avtalens konsekvenser for styring.

⁷⁶ NIFU/UiO ILS (2012): *Kunnskapsløftet som styringsreform - et løft eller et løfte?* Forvaltningsnivåenes og institusjonenes rolle i implementeringen av reformen.

⁷⁷ Et samarbeid mellom Høyskolen i S&F og fylkesmannen, gir masterpoeng

6. Kommunenes kjennskap til og arbeid med avtaler

I dette kapitlet beskrives og drøftes det kommunale perspektivet på avtaler. Kapitlet omhandler både avtaler innen konsultasjonsordningen og andre avtaler. Til grunn for kapitlet ligger intervjuer med et utvalg av rådmenn og kommunalsjefer eller tilsvarende. Formålet med intervjuene har vært å få et inntrykk av hvordan «avtaleverden» oppleves fra et kommunalt perspektiv. Utvalget er gjort tilfeldig, innenfor de tre gruppene små, mellomstore og store kommuner.⁷⁸ Informantene representerer ulike stemmer fra en heterogen masse av norske kommuner. Det er vanskelig å vite hvor representativt utvalget er når det gjelder synet på avtaler, og det er også et beskjedent omfang som er intervjuet (ti intervjuobjekt). Funnene må derfor brukes med stor forsiktighet.

Vi mener at intervjuene likevel gir perspektiver og indikasjoner som er til nytte for å forstå avtaler mellom staten og kommunesektoren. Perspektivene som kommer frem kan sies å være «stikkprøver» på temaer og problemstillinger som er mer generelle, for eksempel kjennskap til avtaler i kommunene, men de bør ikke tas til inntekt for mer enn det.

6.1 Kommunenes kjennskap til avtaler

6.1.1 Overordnede intensjonsavtaler har lavt fokus ute i kommunene

De fleste informantene fra kommunene forteller at de mottar informasjon om konsultasjonsavtaler fra KS via kurs, konferanse eller KS` nyhetsbrev. Enkelte kommuner får også informasjon om avtaler fra statlig hold. På spørsmål om hvilke avtaler informantene kjenner til, er det imidlertid et fåtall som på eget initiativ kan liste opp de viktigste konsultasjonsavtalene. På den annen side har vi også noen få eksempler på informanter som kan peke på alle eller de fleste av de viktigste konsultasjonsavtalene, og flere har hørt om enkelte avtaler når intervjueren lister disse opp.

Deloitte vurderer det slik at informanter som har sagt ja til å bli intervjuet, må forventes å ha en viss kunnskap og interesse for avtaler generelt. Likevel viser intervjuene at det er en lite utbredt kjennskap til konsultasjonsavtalene blant kommunene. Vi kunne sannsynligvis fått et annet bilde dersom vi hadde benyttet informanter som var blitt særlig utvalgt og forespurt fra KS` side. Derimot er det grunn til å tro at vi gjennom vår metode har fått et riktigere bilde av hvordan det jevnt over ser ut.

På administrativt toppnivå i kommunene finner vi at det er en viss kjennskap til konsultasjonsavtalene, og eventuelle lokale avtaler. Det er imidlertid få som har en detaljert innsikt, og dette gjelder særlig konsultasjonsavtalene. Avtalene «inngår i tilværelsen» eller utgjør en del av den «alminnelige oversikten» som en toppleder bør ha. Et flertall av rådmennene og kommunalsjefene som er intervjuet forklarer at de ser på det å holde seg oppdatert om avtaler og informere videre om dem som en naturlig del av sitt lederansvar. Enkelte forklarer at ansvaret for oppdatering er lagt til rådmannen, andre forklarer at deres kommune har valgt å delegeres ansvaret direkte til den enkelte kommunaldirektør.

For å få informasjon om hvordan avtaler vurderes som generelt styringsvirkemiddel, må spørsmålet stilles helt konkret og tydelig, og ofte også forklares nærmere. Informantene må tenke seg om for å

⁷⁸ For mer om informantene viser vi til presentasjonen i kapittel 1.6.4

svare på spørsmålet. Noen uttrykker at avtalene bare «ligger der», som en del av hverdagen og det løpende arbeidet, men at de ikke tenkes på, huskes på eller er i bevisstheten som avtale.

Kommunene ble spurt hvor langt ned i organisasjonen kjennskapet til avtalene som sådan går. Langt de fleste støtter beskrivelsen som blir gitt av en informant med bred kjennskap til den generelle hverdagen i kommunene: For de aller fleste kommuner vil kjennskapet til at dette er en avtale begrense seg til rådmannens ledergruppe. Den operative delen av innholdet i avtalen, i den grad dette er presisert, vil kunne være kjent på operativt nivå. Med dette menes f.eks. at de ansatte kan kjenne til at det finnes et kompetanseutviklingsprogram i regi av KS, uten at de kjenner til at dette programmet regnes som en del av implementeringen av en avtale i konsultasjonsordningen.

Oppsummert viser intervjuene at informantene i liten grad har utviklet en forståelse eller oppfatning om avtaler som virkemiddelkategori i forholdet mellom staten og kommunesektoren. Dette gjelder spesielt for de overordnede konsultasjonsavtalene. Samtidig kan både avtaleinnhold og prioritert retning være kjent i kommunene. For eksempel vil ofte avtalens fokus og innhold sammenfalle med de generelle politiske føringene på området i kommunen.

Likevel representerer kommunenes manglende kjennskap til avtalene en risiko for at avtalene får begrenset effekt ute i kommunene. Skal avtalene fungere som styringsvirkemiddel, må de innebære noe mer enn de føringene som allerede foreligger. For eksempel må avtalene bidra til en *forsterkning* av et fokus som allerede finnes. Det er imidlertid vanskelig å slå fast hvorvidt allerede kjente politiske føringer ville fått like sterkt gjennomslag i kommunene uavhengig av avtalene, eller om føringene faktisk (også) stammer fra avtalene og f.eks. er kanalisert via signaler fra KS og/eller departementene.

Det er mange av de kommunale informantene som, når de kjenner avtalene, mener at de er nyttige. De oppsummerer og bekrefter de viktigste prioriterte områdene og tjener som en påminnelse. Et eksempel som ble nevnt i intervju er at avtalene også kan tjene som en inspirasjon til innsats. Avtaler kan i denne sammenheng ha samme funksjon som for eksempel ulike veiledere eller informasjonshefter. En kommunalsjef for helse viser til dokumentet «Prinsipper for gode omsorgstjenester», som nylig ble utgitt fra HOD. Dette dokumentet er undertegnet av KS, helseministeren, de viktigste fagorganisasjonene, Funksjonshemmedes fellesorganisasjon, Pensjonistforbundet og Kirkens bymisjon. Informanten peker på at selv om heftet er litt annerledes formulert enn en avtale, fungerer det på samme måte og kunne for så vidt også vært tenkt laget som en avtale.

Etter Deloitte's syn er forståelsen av at overordnede samarbeidsavtaler kan fungere som en viktig inspirasjon et eksempel på et potensial som forblir utnyttet dersom avtalene ikke er godt nok kjent i kommunene.

6.1.2 Kommunene har større kjennskap og eierskap til lokale avtaler, og samhandlingsreformens avtaler er «hot» i 2012

Av intervjuene går det frem at kommunenes fokus i langt større grad er innrettet på lokale avtaler, og at kjennskapet til disse er mye høyere. Dette kan være både tjenesteavtalene med helseforetak (herunder avtaler knyttet til samhandlingsreformen), barnevernsavtaler, avtalen om NAV-kontor og andre spesifikke avtaler for den enkelte kommune. Det finnes også en del andre avtaler som er i fokus i kommunene, men som ikke er med staten, for eksempel avtaler med næringsliv og kulturinstitusjoner.

Rådmennenes og kommunalsjefenes forhold til de lokale avtalene varierer imidlertid, både mellom ulike typer av avtaler og mellom kommunene. Størst fokus har de kommunale avtalene med helseforetak i forbindelse med samhandlingsreformen, som er en dagsaktuell avtale med store økonomiske og organisatoriske konsekvenser.

Vi vil kort nevne et perspektiv som kom frem i intervjuene, spesielt i forbindelse med samhandlingsreformen, men som vi mener peker på en viktig forutsetning for avtaler helt generelt. Det handler om relasjonen mellom de to avtalepartene:

Informantene peker på at det er et problem med avtaler dersom det er ubalanse i maktforholdene eller lite reell samarbeidsvilje mellom partene i avtalen. Samhandlingsavtalene nevnes. Enkelte tar også opp at samhandlingsreformens avtaler bryter med prinsippet om avtalefrihet, i og med at det er lovfestet at avtaler skal inngås. Dette oppleves spesielt negativt ettersom avtalene er på et felt som fra før er sterkt styrt fra statlig side. En av informantene forteller at tjenesteavtalene med helseforetakene oppleves som mer eller mindre diktert fra helseforetakets side, og at denne typen avtaler dermed er uttrykk for et «skinnendemokrati».

Etter Deloittes syn er det helt sentralt for avtaler som styringsvirkemiddel at ikke én av partene opplever avtaleinngåelsen slik som dette eksemplet forteller. Flere informanter peker på behovet for maktbalanse og samarbeidsvilje som en forutsetning for vellykkede avtaler, både innenfor samhandlingsreformens avtaler og som prinsipp for avtaler generelt.

Gjennomgående oppleves det som viktig at avtalene gir reell handlefrihet og mulighet for lokal tilpasning, og det er etter Deloittes syn nyttig å bruke dette som en «kravspesifikasjon» til gode avtaler. Avtaler som ble nevnt som gode på disse feltene er avtaler om bosetting av flyktninger og partnerskapsavtaler med Husbanken.

6.1.3 Konsultasjonsavtalene «drukker» i styringssignaler fra stat til kommune

I flere intervju beskrives det hvordan kommunene opplever å motta en lang rekke av styringssignaler fra statlig side. Det sies at kommunene ikke nødvendigvis har et bevisst forhold til hva som er avtaler, veiledere, rundskriv, generell informasjon, regelverk etc. Det blir mange styringsintensjoner, mål og viljer til sammen fra statens side, og avtalene blir mindre synlige.

Presentert som et annerledes og nytt styringsvirkemiddel har konsultasjonsordningens avtaler og andre avtaler på overordnet nivå fremdeles uklar status og betydning for informantene i kommunene. Kommunenes informanter sier de har mer konkret informasjon og forståelse knyttet til den praktiske implementeringen av avtalen gjennom for eksempel kurs, tiltak og prosjekter enn de har til selve avtalen. Et intervjuobjekt peker på at det er helt naturlig å ikke være så opptatt av hva som er en avtale og ikke, ettersom denne type avtaler «ofte ikke sier noe mer eller annet enn det som står i lovverket».

Oppsummert ser vi at konsultasjonsavtalene ikke nødvendigvis oppleves som et styringsvirkemiddel ute i kommunene. Det er ikke dermed gitt at avtalene heller ikke virker som et styringsvirkemiddel overfor sektoren, men de gjør det i så fall indirekte. Dette kan f.eks. være gjennom KS-prosjekter som er initiert med bakgrunn i avtalen.

Samtidig har vi sett, som nevnt i kapittel 5.2.1, at enkelte informanter oppfatter at kommunen har en moralsk forpliktelse til å oppfylle avtalen. Vi vet ikke hvor utbredt denne oppfatningen er, men dersom den skulle ha allmenn gyldighet, er det grunn til å hevde at avtaler kan være et nokså sterkt styringsvirkemiddel overfor kommunene.

6.2 Praktisk arbeid i kommunene

I intervjuene kommer det frem at ikke alle kommuner jobber praktisk med avtaler. Det varierer også i hvilken grad kommunene har lokale avtaler som de følger opp. Unntaket er samarbeidsavtalene med helseforetak, som alle kommuner er pålagt å ha.

Gjennom intervjuene med representanter fra kommunene får vi følgende overordnede inntrykk av kommunenes arbeid med avtaler:

- Avtaleansvaret kan ligge sentralt i kommunen (hos rådmann/ordfører), i betydningen at toppleder har ansvar for å følge med på hvilke avtaler som inngås og gjelder, og spesielt de nasjonale KS-avtalene, mens fagansvarlige ledere har ansvar for å kjenne avtalenes innhold og følge dem opp. Dette gjelder også konsultasjonsavtalene.
- Fagsjefene tar gjerne fatt i avtalene, drøfter og vurderer hvordan de skal brukes, og lager fremlegg/beslutningsgrunnlag til kommuneledelsen for eksempel i forbindelse med budsjettprosessen om implikasjoner av avtalene og med forslag til tiltak og arbeid ute i tjenestene som er relatert til avtalene. Denne prosessbeskrivelsen gjelder stort sett de lokale avtalene.
- De fagansvarlige kan ha relativt stor handlefrihet når det gjelder å bestemme hvordan de konkret vil bruke avtalen eller la seg påvirke av avtalen i sitt arbeid.

Intervjuene forteller at bruk av avtaler i kommunene påvirkes av flere ulike lokale forhold. Eksempler på forhold av betydning er hvorvidt avtalen har stor lokalpolitisk oppmerksomhet⁷⁹, om den viderefører tidligere politikk eller innebærer noe helt nytt, og om den passer overens med kommunens egne planer og prioriteringer. Det har også betydning hvordan kompetanse- og ressursituasjonen er på området som avtalen regulerer, samt hvilke insentiver som er knyttet til avtalen og hvor interessante disse er for kommunen.

Informantene bekrefter at avtaler kan bidra positivt inn i og styrke kommunens helhetlige utviklingsarbeid. Men de kan også bidra til å styrke en enkelt sektors interesser i den kommunale prioriteringsdiskusjonen. Eksempelvis forteller en kommunalsjef at han/hun bevisst bruker avtalens språk og begreper for å skape en større tyngde til egen sektor og arbeidet ute i tjenestene. Flere informanter peker på hvordan avtalene gir en mulighet for å henvise til regjeringens politikk om det er noe som man ønsker å styrke, for eksempel barnevern. Det er imidlertid en forutsetning at kommunen da har tilstrekkelig kapasitet og ressurser til faktisk å gjennomføre tiltakene som er knyttet til avtalen.

Oppsummert ser vi at det varierer noe hvordan kommunene arbeider med og bruker de ulike avtalene. Felles er det at lederne oppfatter å ha et ansvar. De lokale avtalene har større fokus i den enkelte kommune enn de mer overordnede avtalene og konsultasjonsavtalene.

Selv om konsultasjonsavtalene handler om store sentrale tjenesteområder av betydning for kommunene, er det ikke slik at de nødvendigvis har stor fokus eller oppmerksomhet som avtaler. Deloitte vil i denne sammenheng trekke frem muligheten som kommunene har til å benytte konsultasjonsavtalene til å forsterke et allerede eksisterende politisk fokus og spisse sine prioriteringer.

6.3 Kommunenes forhold til konsultasjonsavtalene og KS som utviklingsaktør

6.3.1 Kommunene forteller om lite engasjement for å påvirke avtaler

KS har ikke formelt mandat til å inngå avtaler på vegne av kommunene. Deloitte vil imidlertid peke på viktigheten av at kommunene gis mulighet til å komme med innspill til avtalene, da det er meningen at avtalene skal ha konsekvenser for kommunene. I kapittel 5 har det blitt nevnt at KS sine debatthefter representerer en slik mulighet.

⁷⁹ Dette gjelder særlig lokale avtaler, men kan også ha relevans for konsultasjonsavtalene i den grad det politiske klimaet i kommunen er preget av et særlig fokus på en (eller flere) sektorer, for eksempel med bakgrunn i politiske hjertesaker, medieoppslag, forvaltningsrevisjoner, tilsyn etc.

Blant rådmennene vi har intervjuet er det ingen som opplever debattheftene som et sted for å gi tilbakemelding på eller diskutere innholdet i avtaler. KS forteller også at omfanget av «avtalediskusjoner» blant medlemmene basert på debattheftene fremdeles er lav. Heller ikke andre fora som f.eks. utvalg nevnes som kanaler for innflytelse når det gjelder avtaler.

Gjennom en overordnet analyse av intervjuene går det frem et inntrykk av at KS ikke er allment kjent som kanal for kommunenes synspunkter når det gjelder utformingen av avtaler og innspill i konsultasjonsordningen. Det oppfattes ikke som om kanalen er stengt eller vanskelig å bruke, men heller at det ikke faller seg slik, ikke gjøres systematisk, eller at det tar for mye tid. Flere gir uttrykk for at de egentlig burde være en tydeligere og mer aktiv pådriver inn mot KS og spille inn konkrete behov knyttet til for eksempel avtaler.

6.3.2 KS lite tydelig som utviklingsaktør

Av intervjuene i kommunene går det også frem at KS er mest kjent og etablert i forhold til arbeidsgiverrollen og mindre tydelig som utviklingspart. Videre ser vi at KS er mer kjent for og brukt av topplederne i kommunene enn på fagsjefsnivå. Slik Deloitte ser dette, vil det kunne ha negative konsekvenser for i hvilken grad intensjonene i konsultasjonsavtalene blir gjennomført i sektorene i kommunene.

I intervjuene er det flere som gir uttrykk for at de i løpet av de senere årene har opplevd en økende profesjonalisering og tydeliggjøring av KS sitt utviklingsarbeid. For eksempel står nå kvalitets- og kompetanseutvikling i kommunene og samfunnsutviklingen generelt i fokus. En del informanter oppfatter likevel at KS sitt informasjonsarbeid om avtalene er for dårlig, og at informasjonen kommer for sent. Dette ble særlig nevnt i tilknytning til avtalene i samhandlingsreformen, som mange intervjuobjekt er opptatt av.

Samtidig har mange informanter forståelse for utfordringene som KS har som utviklingsaktør. Det pekes på de store ulikhetene blant kommunene, deres ulike utfordringer og prioriteringer, ulik kommunestruktur og størrelse, som gjør det vanskelig for KS å finne en arbeidsform rundt for eksempel avtaler som er god og hensiktsmessig for alle kommuner. Etter Deloittes mening kan dette også by på utfordringer når det gjelder konsultasjonsavtalenes gjennomslag og effekter i kommunene.

6.4 Avtalenes bidrag til kvalitetsutvikling

6.4.1 Konsultasjonsavtalene bidrar bare indirekte og i beskjeden grad til kvalitetsutvikling i praksis

Intervjuene i kommunene indikerer at avtalene i liten grad har en tydelig effekt på kvalitetsutvikling for informantene. Eksempelvis sier en informant: «*Avtalen om kvalitetsutvikling har en marginal drivereffekt. Nå er det samhandlingsreformen som er driveren*».

Avtaler kan være bidragsyttere til kvalitetsutvikling gjennom å gi struktur og trykk, men de oppleves ikke som viktige faktorer eller drivere for kvalitet, isolert sett. Dette forklares blant annet med at konsultasjonsavtalene oftest har svært generelle formuleringer.

Et eksempel som belyser hvordan avtalene kan virke positivt på kvalitet, er hentet fra konsultasjonsavtalen på helseområdet. Avtalen inneholder et mål om økt bruk av IKT og styrking av elektronisk samhandling i tjenestene. I intervju med lederen for KS' rådmannsutvalg pekes det på at denne målsettingen og satsingen har vokst fram fra en felles forståelse mellom partene om behovet for økt samhandling i tjenestene kombinert med teknisk nyvinning. Prosessen rundt avtalen har vært viktig for å etablere en omforent forståelse av at dette er viktig for kvaliteten i tjenestene. Avtalen har bidratt til felles kvalitetsfokus, men ikke alene.

En annen rådmann nevner et eksempel fra opplæringsområdet, der avtalen oppleves som å ha vært medvirkende til å vri fokuset i skolen fra kvantitative tall og indikatorer til spørsmål om kvalitet. Dette

ses i sin tur som å ha bidratt til at kommunen har kunnet fokusere på å tilby gode tilpassede opplæringsløp.

Etter Deloitte's mening er det helt naturlig at overordnede formuleringer slik man finner dem i konsultasjonsavtalene ikke eksplisitt oppleves som konkrete drivere for kvalitet. Derimot er det et interessant og viktig spørsmål hvorvidt kvalitetsutvikling som gjøres på lokalt plan i praksis er sammenfallende med og kan ses som en operasjonalisering av målsettingene i avtalene.

6.4.2 Avtaler utløser andre virkemidler og tiltak

I intervjuene er det flere som peker på at kommunen må settes i stand til å oppfylle målene i avtalene, og at dette igjen henger tett sammen med ressurser. Eksempelvis er kompetanseheving viktig for kvalitetsutvikling. Det blir forklart at begge parter kan bidra innenfor dette området, f.eks. kan staten tilby kurstilbud og kommunen bidra ved å frikjøpe sine ansatte til å delta.

I intervju hevdet det at det er lettest å etterspore aktivitet for avtaler som det er knyttet økonomiske ressurser til. Det blir også pekt på at noen avtaler følges opp i form av et organisert arbeid med konkrete mål, tiltak og resultater. En informant peker i denne forbindelse på avtalen om boligsosialt arbeid som et eksempel på en slik avtale. Her er det stilt ressurser til rådighet, og både Husbanken og KS har ansatt egne folk til å jobbe med avtalen. Avtalen inneholder også flere konkrete virkemidler.

Et tiltak som bidrar til utvikling av kvalitet i praksis, som nevnes av flere, er KS sine effektiviseringsnettverk. Bruken av disse nettverkene er nedfelt både i avtalen om helse- og omsorgstjenesten og i avtalen om barnevernet. En barnevernsleder forteller at kommunen har deltatt i KS-prosjekt, «Sammen for barn og unge», som er et resultat av konsultasjonsavtalen på barnevernsområdet. Vedkommende peker på at gjennom dette prosjektet og effektiviseringsnettverk har avtalen bidratt til at et spisset fokus på utvalgte mål innenfor barnevernsområdet.

Etter Deloitte's syn er effektiviseringsnettverkene et eksempel på avtalene får en effekt på kvalitetsutvikling, gjennom blant annet erfaringsutveksling. Effektiviseringsnettverkene kan imidlertid eksistere utenom avtalene. De er mer en indirekte enn direkte effekt av avtalene, selv om enkelte avtaler setter opp konkrete formuleringer om bruk av effektiviseringsnettverk.

6.4.3 Eksempel på hvordan lokale avtaler kan fungere

Et eksempel på hvordan lokale avtaler kan fungere som styrking av kvalitet og satsing på et felt, ble presentert for oss av barnevernslederen i en mellomstor kommune⁸⁰. Eksempelen tas med fordi det gir et bilde av hvordan en lokal avtale kan brukes i kommunal sektor, og synliggjør noen innspill til god praksis. Det gir også et kommunalt oppspill til beskrivelsen i kapittel 4 av hvordan de statlige informantene oppfatter avtalene på barnevernsområdet og blant annet ser dem som ledd i et omfattende og nødvendig kvalitetsutviklingsarbeid i hele barnevernet.

I denne mellomstore kommunen har barnevernstjenesten skrevet en avtale med Bufetat. Avtalen er bygd opp slik at både kommunalsjef og barnevernsleder signerer. Avtalen er både en avtale mellom barnevernstjenesten i kommunen og deres tilhørende fagteam i Bufetat, og en overordnet samarbeidsavtale mellom regionledelsen i Bufetat og kommunen. Avtalen ble utarbeidet i oktober 2011 og skal vare i to år. I avtalen er det lagt inn et drøftingspunkt en gang i året.

Kommunens viktigste forpliktelse er oppfølging i enkeltsaker hvor kommunen samarbeider med fagteamområdet, f.eks. ved fosterhjemsplasseringer eller institusjonsplasseringer. Avtalen inneholder først og fremst forpliktelser knyttet til partenes deltakelse i utarbeidelse av trepartsavtaler, samt betaling for disse. Barnevernstjenesten er gjennom lovverket forpliktet til slike trepartsavtaler. Avtalen inneholder omfattende prosedyrer og møtevirksomhet, noe som tjener som en påminnelse om hvilke

⁸⁰ Eksempelen er gjengitt med tillatelse

forpliktelser som stilles i lovverket. Avtalen kommer imidlertid med et tillegg til «business as usual» gjennom at den forplikter til samarbeid om kompetanseheving. I tillegg har kommunen en separat avtale om deltakelse i et prosjekt knyttet til tidlig intervensjon for spesielt risikoutsatte små barn, sammen med fagteamet og Atferdssenteret⁸¹. Også dette prosjektet innebærer kompetanseheving.

Bufetats forpliktelse i avtalen oppgis som å være å komme kommunen i møte på de kompetanseutviklingstiltakene kommunen har foreslått. Andre forpliktelser som Bufetat har i avtalen er, i likhet med en del av kommunens forpliktelser, først og fremst konsekvenser av lovverket og ikke noe som avtalen regulerer.

Avtalens formål oppleves som å regulere samarbeidet og tydeliggjøre ansvarsforhold. Avtalen oppleves å skape en ryddighet. Informanten forteller at «avtalen er først og fremst et verktøy for å få til den satsingen som vi ønsker, og for å sikre at Bufetat er med oss på denne satsingen». Avtalen har muliggjort systematisk opplæring, noe som er et positivt bidrag til kvalitetsutviklingen innenfor kommunens barnevernstjeneste. Kommunen har fulgt opp avtalen blant annet ved at forespørsler om veiledning og kompetanseutvikling fokuserer på det prioriterte området i avtalen, nemlig tidlig intervensjon.

Oppsummert forteller informanten at avtalen fungerer etter intensjonen. Viktige forklaringsfaktorer til dette er:

- En god intern prosess i kommunen hvor man målrettet har kartlagt behovet for kompetanseheving
- Kommunen har hatt et eierforhold til avtalen. Dette ville ikke vært mulig å få til uten at kommunen har et klart mål med avtalen.

Informantens beste tips til andre kommuner er å tillate å sette seg selv i førersetet for avtaleprosesser og målrettet fokusere på kommunens behov.

Slik Deloitte ser det viser eksemplet at en god prosess mellom partene i forhold til avtalens alle faser er avgjørende for hvordan avtalen virker ute i kommunene og for utvikling av tjenestekvalitet. En hypotese kan være at det er bedre forutsetninger for å få til dette på et område som barnevernet hvor både stat og kommune har tjenester og er gjensidig avhengig av å samarbeide.

6.5 Oppsummert: Avtaler sett fra noen kommuneperspektiver

Oppsummert har vi sett at kommuneinformantene i liten grad har detaljert kjennskap til avtalene. Særlig er innholdet i (og til dels også eksistensen av) konsultasjonsavtalene lite kjent blant informantene. Vi har i kapitlet pekt på noen potensielle utfordringer med en slik manglende kjennskap, herunder muligheten for at avtalene ikke bidrar til økt fokus på avtalens områder. Manglende kjennskap til avtalene innebærer også en risiko for at kommunene ikke benytter de kanaler for innflytelse på avtalene som foreligger. Blant informantene fremstår ikke KS som kjent som kanal for kommunenes synspunkter og innspill til konsultasjonsordningen og utformingen av avtaler. Flere gir uttrykk for at de både kunne og burde være en tydeligere og mer aktiv pådriver inn mot KS og spille inn konkrete behov knyttet til for eksempel avtaler.

Kommunenes fokus ligger på de lokale avtalene, og i 2012 er det særlig de lokale avtalene med helseforetakene, som er et resultat av samhandlingsreformen, som er i fokus.

⁸¹ Atferdssenteret driver forskning, implementering, opplæring og videreutvikling av nye metoder knyttet til alvorlige atferdsproblemer. Se www.atferdssenteret.no for mer informasjon

Vi ser at kommuneinformantene i liten grad har et bevisst forhold til avtaler som styringsvirkemiddel. Konsultasjonsavtalene «drukner» i øvrige styringssignaler.

Fra kommunenes side understrekes betydningen av avtalefrihet, gode dialoger og prosesser for avtaleinngåelse og avtaler som gir reell handlefrihet og rom for lokale løsninger. Det hevdes at det er på denne måten som avtalene i seg og som virkemiddel kan gi drivkraft og engasjement for utvikling av tjenestene. Det er også en forutsetning fra et kommunalt perspektiv at det finnes tilstrekkelig kapasitet og ressurser til faktisk å gjennomføre tiltak i avtalen.

Dersom avtaleprosessene og avtalene ikke fungerer optimalt eller slik det er forutsatt, er det en mulighet for kommunene at man ikke behøver å bry seg så sterkt om avtalene som virkemiddel. Avtalene oppfattes i prinsipp ofte bare som bekreftelser av andre styringssignaler og virkemidler for styring. Et unntak her er samhandlingsreformens avtaler som kommunene er pålagt å inngå.

Det er ikke tydelig for informantene hvorvidt avtaler om kvalitetsutvikling egentlig har en effekt på kvalitetsutvikling, men enkelte nevner eksempler på hvordan dette kan skje gjennom at avtalene utløser andre virkemidler og tiltak.

Kommunene gir mange ulike innspill til tolkning og forståelse av avtale som styringsvirkemiddel, avhengig også av den enkelte informants forståelse og vurdering av statlig styring. Det ser ut til for Deloitte at en felles betegnelse kan være at kommunene oppfatter og erfarer avtaler som et nokså indirekte styringsvirkemiddel, som er avhengig av en rekke faktorer og forhold knyttet til blant annet informasjon, forståelse, forankring og gjensidighet mellom partene for å fungere.

7. Drøfting av avtaler som styringsvirkemiddel

I dette kapitlet drøftes avtaler som styringsvirkemiddel, sett fra både et statlig og et kommunalt perspektiv. Vi legger til grunn ulike statlige og kommunale perspektiver som har kommet frem i kapitlene foran, og drøfter disse i lys av teori og foreliggende kunnskap om avtaler, slik dette er fremstilt i kapittel 2. Deretter trekker vi ut det vi oppfatter at partene mener er viktige suksesskriterier for avtaler som styringsvirkemiddel i relasjonen mellom staten og kommunesektoren. Vi oppsummerer til slutt i en tabell de ulike forståelsene av avtaler sammenliknet med andre styringsvirkemidler.

7.1 Det finnes mange avtaler, men hva er egentlig avtaler?

Vår kartlegging har vist at det finnes mange gjeldende avtaler mellom staten og kommunene. Avtalene har ulikt omfang og handler om forskjellige oppgaver, tjenester og forhold i kommunene. Konsultasjonsavtalene er overordnede intensjons- og samarbeidsavtaler på store og sentrale kommunale tjenesteområder. Flere av konsultasjonsavtalene har også regionale og lokale underavtaler. I dette avsnittet vil vi drøfte informantenes forståelse av avtaler, herunder både konsultasjonsavtalene og andre avtaler.

7.1.1 Egnede virkemiddel for samarbeid?

Den brede forekomsten av avtaler kan henge sammen med en erkjennelse av at staten og kommunene er gjensidig avhengige av hverandre og må samarbeide for å løse komplekse samfunnsoppgaver og levere tjenester av god kvalitet. Et avtalesamarbeid med tilhørende dialog og enighet om felles retning og tiltak, vil da kunne oppfattes som et egnede virkemiddel.

Sett fra *statlig side* (kapittel 4) er avtaler fremdeles et nokså ukjent instrument til bruk i relasjonen mellom staten og kommunesektoren. Konsultasjonsavtalene har fokus og oppmerksomhet hos de departementene og direktoratene som jobber med denne type avtaler. De statlige representantene er imidlertid forsiktige med å konkludere når det gjelder avtalenes betydning som styringsvirkemiddel. Avtalene er på et overordnet nivå og legger få konkrete føringer på valget av tiltak. De skaper først og fremst en arena for dialog. Dersom dialogen fører frem og partene enes, samt at det skjer en forankring av avtalens intensjoner helt ut i tjenestene, kan dette føre til redusert behov for annen type styring fra statens side. Avtalen oppfattes på sikt og i sin konsekvens å kunne være et alternativ til sterkere styringsvirkemidler.

Informantene fra *KS* (kapittel 5) ser avtalene som virkemiddel på to måter; For det første innebærer de en forpliktelse av KS' egen organisasjon til å sette fokus på et bestemt tema eller område. For det andre får KS gjennom avtalene en anledning til å diskutere og eventuelt bidra til å korrigere, statens styring av kommunene.

De kommunale perspektivene på avtaler gir et nokså sammensatt og tvetydig bilde av avtaler. Konsultasjonsavtalene oppfattes som overordnede og politiske intensjonsavtaler som er vanskelig å knytte til den faktiske styringen og utviklingen av tjenestene i kommunene. De lokale og regionale underavtalene har større fokus og oppmerksomhet, men kommunene stiller spørsmål også ved i hvilken grad disse avtalene, isolert sett, kan bidra til utvikling av tjenestene.

Som vi har sett i kapittel 6 opplever kommunene også å motta en lang rekke av styringssignaler fra statlig side. Det er ikke alltid klart hva som er avtaler, veiledere, rundskriv, generell informasjon, regelverk etc. Det blir mange styringsintensjoner, mål og viljer til sammen fra statens side, og de

generelle avtalene får lett mindre oppmerksomhet. På den måten oppfattes avtalenes betydning som styringsvirkemiddel å bli redusert.

Det gis fra en del kommuners side uttrykk for at kommunene både har en moralsk forpliktelse og ser det som riktig og nyttig for egen del, å arbeide for å oppfylle inngåtte avtaler. Det er viktig å ha en løpende dialog med staten med fokus på kvalitet og utvikling av tjenestene, og konsultasjonsavtalene kan bidra til dette. Kommunene gir også eksempler på vellykkede samarbeidsprosjekter og tiltak som har kommet som et resultat av disse avtalene.

Vi har tidligere trukket fram (i kapittel 2) at avtaler kan forstås som et virkemiddel for samarbeid på ulike ambisjonsnivå; som

1. et sted å utveksle informasjon om, og stadfeste, mål og ambisjoner,
2. et virkemiddel som styrer hvordan samarbeidet mellom partene faktisk og praktisk skal gå til, eller - mest ambisiøst –
3. en avtale om utstrakt samhandling mellom stat og kommune for felles måloppnåelse, problemløsning og gjensidige gevinster.

Vår kartlegging gir et inntrykk av at det både fra statlig og kommunal side i all hovedsak legges vekt på det første perspektivet. Avtaler stadfester felles mål og intensjoner om samarbeid mellom staten og kommunesektoren. Det er mer usikkerhet både i staten og i kommunene når det gjelder spørsmålet hvorvidt avtaler påvirker hvordan samarbeidet faktisk og praktisk går til. Vi har ikke hørt noen eksempler på at avtalene i seg selv fører til utstrakt samhandling på oppgavenivå mellom stat og kommune.

7.1.2 Politisk styringsvirkemiddel på overordnet nivå?

En annen forklaring på forekomsten av avtaler kan være at de oppfattes og brukes av partene som en måte å få vist politisk vilje og handlekraft på overordnet nivå, og tilpasset prinsippene om mål- og rammestyring.

Spesielt vil dette kunne være tilfelle for konsultasjonsavtalene. Flere av informantene i både kommunal og statlig sektor støtter følgende oppsummerende vurdering av hva konsultasjonsavtalene mellom staten og kommunesektoren generelt sett er: *Konsultasjonsavtaler er en fastsettelse av gode intensjoner som gir uttrykk for ønsket retning.* Avtalene oppleves som overordnede politiske styringssignaler.

I kapittel 2 har vi vist til en studie av dialogbaserte styringsvirkemidler som viser at denne type virkemidler fører til økt frihet for kommunene i oppgaveløsning og bidrar positivt til den langsiktige og generelle utvikling i sektoren. Flere informanter fra kommunesektoren bekrefter denne forståelsen. Mange fremhever også de positive fordelene med styringsvirkemidler som har et «ikke for høyt presisjonsnivå».. På den annen side er det kommunale representanter som peker på det problematiske med avtaler som er så lite konkrete at de i realiteten ikke gir noen egentlige praktiske føringer. Avtalene kan lett få preg av å bare bli fine ord. For kommunen er det viktig at kommunene er i praktisk stand til å kunne oppfylle de politiske målene i avtalene.

Også de statlige informantene gjør en vurdering av denne type overordnet styring gjennom avtaler. På den positive siden trekkes det frem at avtalene gir en «politisk overbygning» over samarbeid og utvikling i sektoren og setter en agenda for eget langsiktig arbeid. Gjennom å holde seg på et overordnet nivå kan avtalene også gi rom for å ta opp i seg nye politiske tema som dukker opp.

Derimot er informantene usikre på effektene av avtalene, spesielt når det gjelder kommunenes valg av tiltak eller løsninger for å fremme de overordnede målene i avtalen. Dette oppfattes fra statens side som viktig å følge opp.

Vi ser at vurderingene av avtaler likner på vurderinger som gjøres av fordeler og ulemper med den generelle og overordnede mål- og rammestyringen av kommunens oppgaver og tjenester.

7.1.3 Sterkt eller svakt styringsvirkemiddel?

Vi har i kapittel 2 gjort et skille mellom den klassiske forståelsen av statlig styring og en nyere forståelse som legger vekt på samstyring og samhandling mellom stat og kommune.

I det klassiske perspektivet kan ulike styringsvirkemidler vurderes ut fra deres styrke eller stramhet, det vil si ut fra hvor mye de påvirker det kommunale handlingsrommet. I et flernivå- eller samstyringsperspektiv er spørsmålet om virkemidlene heller hvilken betydning og verdi de har for det konkrete samarbeidet og samspillet mellom nivåene.

Flere av informantene på både statlig og kommunal side bruker karakteristikk av avtalene som plasserer dem på en skala av styrke eller stramhet.

I intervjuer med representanter for *kommunal sektor* blir konsultasjonsavtalene plassert et sted på nivået «under» faglige veiledere i styrke. De juridiske virkemidlene inkludert tilsyn og kontroll settes øverst i hierarkiet av virkemidler. Også økonomiske virkemidler anses som å være sterkt styrende, og da spesielt øremerkede midler til spesielle tiltak, prosjekt og program. På nivået under dette oppfattes faglige veiledere, standarder og håndbøker å ligge. Disse virkemidlene oppfattes som å være styrende gjennom å gi kompetanse, ferdigheter, metoder og teknikker som kan brukes i hele kommunen, og gjennom å gjøre det lettere å samhandle på tvers av enheter. På dette styringsnivået plasseres også kunnskap (FoU) som staten tilfører kommunene. Nederst på skalaen befinner seg de overordnede konsultasjonsavtalene.

De lokale avtalene plasseres noe «over» veiledere i styrke. Den viktigste begrunnelsen for dette er at lokale avtaler gir en mye mer spesifikk forpliktelse for den enkelte kommune.

I intervju med *de statlige representantene* vektlegges avtaler som gode og forpliktende tiltak for dialog. Dialogen kan i sin tur ha effekt på konkrete handlinger ute i kommunene, dersom det skapes tilstrekkelig forankring og engasjement. Men sammenhengen er indirekte og vanskelig målbar. De konkrete samarbeidsprosjektene som settes i gang vurderes som å ha større betydning som styringsvirkemidler. Avtaler ses ikke som tilstrekkelig for å kunne sikre en ønsket utvikling av tjenestene.

Begge parter oppfatter i utgangspunktet avtaler som «myke», og relativt svake styringsvirkemidler på skalaen av virkemidler. Basert på en tradisjonell forståelse av styring som statens makt over kommunene, vil avtalene kunne oppfattes som mindre betydningsfulle styringsvirkemidler. Hvis styring derimot forstås som samstyring eller flernivåstyring, der utøvelse av makt og innflytelse går på kryss og tvers og i nettverk, og springer ut fra flere samvirkende aktører og i partnerskap mellom stat og kommune, fremstår og vurderes avtalene som viktigere og mer interessante styringsvirkemidler.

Både statlige og kommunale informanter kan fortelle at avtalene regulerer samarbeidsforholdene og dialogen på en annen måte enn de mer tradisjonelle styringsvirkemidlene. Avtalene gir ingen direktiver, men skaper gjennom dialogen og selve avtaleinngåelsen en moralsk forpliktelse.

Informantene gir eksempler på at avtaler kan fungere som en nyttig påminnelse om forsømte områder, om behov for samarbeid eller om hva som er de egentlige intensjonene i regelverket. Dette kan for begge parter være med å vri etablert tenkning og fokus og gi bedre samarbeid om oppgaveløsning.

I kommunene er det noen informanter som beskriver avtalene som tydelig retningsgivende for arbeidet, spesielt når det er samsvar mellom det som sies i avtalen og kommunens egen førte politikk på området. Avtalene brukes som virkemiddel og argument i den interne styringsdialogen i kommunen, og som begrunnelse for egne tiltak og satsinger.

Departementene og direktoratene beskriver også hvordan de kan bruke avtalene inn i sin interne etatsstyring på den måten at det settes mål for og stilles krav til hvordan staten regionalt og lokalt skal samarbeide med og agere overfor kommunene.

Sett på denne måten er det langt fra sikkert at avtaler, selv om de er dialogbaserte og myke virkemidler, bør karakteriseres som svake styringsvirkemidler i relasjonen mellom staten og kommunene.

7.1.4 Verktøy for dialog om kvalitet?

På barneverns- og på helse- og omsorgsområdet har noen av informantene løftet frem at avtaler gjennom sin funksjon som dialogverktøy er spesielt egnet på et såpass «diffust» felt som kvalitetsutvikling. Kvalitet er ikke et entydig begrep, og ulike typer av tiltak og løsninger kreves for å heve kvaliteten i offentlige tjenester. Ved å avtalefeste et kvalitetsløft kan det oppstå en felles diskusjon mellom partene om hva kvalitet i tjenestene er og innebærer. Dette istedenfor at et fagdepartement eller et direktorat skal utvikle kvalitetsstandarder eller -prinsipper alene.

7.1.5 Tidsbegrenset virkemiddel?

Vi har sett i kartleggingskapitlet at mange av avtalene ikke sier noe eksplisitt om varighet, men gjelder inntil videre. Avtaler om større satsinger, reformer, program eller prosjekt er oftest tidsbegrensede, og en typisk slik avtale gjelder i tre år. Noen mindre avtaler varer mindre enn ett år, og noen av de store avtalene har en varighet på fem år eller mer.

Informantene på statlig og kommunal side er i liten grad opptatt av avtalenes generelle varighet. De gir heller ikke uttrykk for å ha noen oppfatninger om hva som er en hensiktsmessig avtaleperiode, eller hvorvidt og når en avtale mellom staten og kommunesektoren generelt sett kan forventes å ha nådd sine mål.

7.2 Avtaler og andre statlige styringsvirkemidler

7.2.1 Statlig perspektiv: Nødvendig, men ikke tilstrekkelig virkemiddel

Konsultasjonsavtalene oppfattes av de statlige informantene som å ha betydning og styre gjennom at de angir overordnede intensjoner, som man på lavere nivå i staten og i kommunene kan bruke til å forankre tiltak og arbeid i. Disse avtalene er styringsvirkemidler også i kraft av strukturen og rammene rundt:

- Mange av konsultasjonsavtalene ligger til grunn for at det lages tilsvarende regionale og/eller lokale avtaler
- Avtalene er katalysator og drivkraft for at partene i stat og kommune møtes regelmessig og har en strukturert dialog om viktige oppgaver og løsninger
- Avtalene inneholder konkrete beskrivelser av og regulerer igangsetting av bestemte tiltak, oppgaver og tjenester.

De statlige informantene har likevel varierende tiltro til styringsvirkemidlet i seg selv og alene. Det som konsultasjonsavtalene forsøker å få til, anses å kunne oppnås også på andre måter og med andre styringsvirkemidler. Som vi har sett i kapittel 4 vil det kunne variere fra område til område hvordan de statlige aktørene oppfatter avtalens forhold til andre styringsvirkemidler og den generelle styringen av kommunene.

De statlige avtalepartene som vi har intervjuet fremhever at avtalene bidrar til å bygge bro mellom partene på overordnet nivå. Dette anses som en nødvendig, men ikke tilstrekkelig forutsetning for å oppnå intensjonene med avtalen. For dette kreves det at avtalene utløser tilstrekkelig vilje, kreativitet og engasjement rundt avtalens målsettinger og intensjoner, på alle nivå. Først da vil avtaler eventuelt kunne være et alternativt styringsvirkemiddel til de andre mer tradisjonelle styringsvirkemidlene som departementene har og bruker.

7.2.2 Kommunalt perspektiv: Kan være bedre enn alternativene

Flere informanter i kommunal sektor hevder at avtaler, dersom de inngås på en god måte i en prosess preget av dialog og likeverdighet, er bedre enn alternativene. Informantene nevner flere av de klassiske innvendingene mot andre typer av styringsvirkemidler:

- Lov og forskrift styrer i (for) stor grad
- Retningslinjer og veiledere gir til dels veldig detaljerte styringssignaler
- Øremerkede tilskudd binder detaljert opp ressursbruken

Noen av informantene forteller på eget initiativ det samme som sies i Stortingsmeldingen om forholdet mellom staten og kommunesektoren, nemlig at utviklingen de siste tiårene har gått i retning av sterkere og strammere statlig styring. Avtalene oppfattes som å gå i en annen retning gjennom å ta høyde for at det er kommunene som sitter på kompetanse og innsikt i hvordan oppgaver løses og utfordringer best møtes lokalt.

7.2.3 Det kreves en maktbalanse

Både fra et teoretisk ståsted (kapittel 2) og basert på vår kartlegging og analyse av avtaler, ser vi at det er viktig for partene å oppleve gjensidig maktbalanse, respekt og dialog for hverandres synspunkter og ståsteder i forbindelse med avtaler.

De av våre kommunale informanter som har kjennskap til og er opptatt av avtaler som styringsvirkemiddel, sier at det er viktig at avtalene også gir reell handlefrihet og muligheter for lokal tilpasning. De kan gi eksempler på noen slike gode avtaler.

Noen nevner også betydningen av avtalefrihet, og her bringes samhandlingsreformens avtaler inn som eksempel på det motsatte.

Når KS og staten inngår en avtale gjøres dette i prinsippet som to likeverdige parter, men gjennom sin posisjon har staten i realiteten større makt. KS er en medlemsorganisasjon og har ingen muligheter til å forplikte, binde eller tvinge kommunene utover på noen områder knyttet til rollen som arbeidsgiver. Staten kan derimot styre sine underliggende etater til å ha en dialog kommunene på sitt nivå.

En rekke informanter har beskrevet og understreket at avtaler er verktøy for dialog. Dels er det slik at avtalene krever dialog i forkant og ved inngåelse, og dels kan de muliggjøre en god dialog og oppfølging mellom partene underveis i avtaleperioden, samt i ettertid etter en eventuell avslutning og gjennom evaluering av avtalens effekter. Flere av avtalene vi har sett på har nedfelt skriftlig et krav om dialog.

Informantene som kjenner til avtaledialogen på overordnet nivå mellom KS og departementene opplever at denne er god, balansert og respektfull. Derimot stiller noen av dem spørsmål ved hvorvidt dette alltid gjenspeiler seg i dialogen mellom staten og kommunene på lavere nivå.

7.3 Informantenes syn på beste praksis

I dette avsnittet vil vi trekke ut og sammenfatte det vi oppfatter at partene mener er de viktigste suksesskriteriene for avtaler som styringsvirkemiddel i relasjonen mellom staten og kommunesektoren.

På spørsmål til informanter i **kommunal sektor** om hva som er «den perfekte avtalen» forklarer flere at det er viktig med tilstrekkelig handlingsrom og fleksibilitet knyttet til lokal tilpasning og iverksetting. Videre må avtalen ha et mål som er konkret nok til at det gir mening og uttrykker en prioritering og retning for kommunen på lokalt nivå. Avtalene må samtidig gi rom for lokalt å definere hva som er god måloppnåelse. Avtalen må altså være generell, men samtidig tydelig nok slik at alle kommunene ser hva de faktisk har blitt enige med staten om, og hva dette betyr.

Om avtaleteksten sies det at den bør være godt skrevet slik at den viser tydelig vei, gjerne ha klare målsettinger og en god og entydig operasjonalisering av disse som er relevant for kommunene. Avtaler bør fokusere på utviklingsoppgaver og ikke på drift. Det må ligge forpliktelser på begge sider, og partene bør ha en klar forståelse omkring ressursbruk. Avtalene bør også på en eller annen måte følges opp. Overordnede avtaler bør konkretiseres til lokale avtaler.

Viktige rammebetingelser som løftes frem fra kommunenes side er at penger og kompetanse på en eller annen måte må følge med avtalen, at avtaletekstens innhold og intensjoner samsvarer med andre statlige styringsvirkemidler og at det er en reell maktbalanse mellom partene på avtaletidspunktet.

For at avtalene skal lykkes er de ikke minst avhengig av partenes innstilling i prosessen. Punkter som nevnes her er:

- Opplevelse av likestilling, likeverd, tillit og gjensidighet mellom partene
- Reelt forhandlingsrom
- Villighet til å samarbeide fra begge parter
- Begge parter vil gi og ta
- Begge parter har et eierforhold til avtalen
- Gode interne prosesser i kommunen i forhold til behov for kompetanseheving etc. for å nå målene

I intervjuene med **staten** har det i mindre grad blitt diskutert en «beste praksis» for avtaler generelt. Informantene har hatt sin forståelse av beste praksis knyttet tett opp mot den enkelte avtale som har vært i fokus for intervjuet, og dette har i mindre grad resultert i en uttømmende beskrivelse av hva som ses som elementer i god praksis. Likevel har vi fått noen innspill.

- Avtaler bør inngå i et større styringsbilde og henge sammen med overordnede ambisjoner for utvikling av de kommunale tjenestene
- Det kan være nyttig at man i tilknytning til avtalen beskriver andre aktørers rolle og ansvar for å realisere intensjonene i avtalen
- Avtaler bør handle om samhandling og samarbeid mellom partene og ikke bare være «tomme ord» som beskriver hva hver og en av dem likevel holder på med og har ansvar for.

7.4 Oppsummert: Avtaler som styringsvirkemidler

Avslutningsvis i dette kapitlet vil vi forsøke å gjøre en oppsummering av forståelsene og erfaringene som har kommet frem når det gjelder avtaler som virkemidler i styringsrelasjonen mellom stat og kommune. Vi gjør dette ved å samle i noen felles karakteristikk de viktigste dimensjonene som har vært drøftet rundt avtaler som virkemiddel, og da spesielt konsultasjonsavtalene; nemlig hvorvidt avtalene er et *sterkt, stramt, mykt, svakt, direkte, indirekte, dialogbasert, moralsk forpliktende* virkemiddel?

Vi har laget en tabell, der disse karakteristikkene er satt opp. Vi har markert ved å huke av i tabellen hvorvidt avtaler oppfattes og erfares å være i tråd med det som ligger i begrepene. Vi sammenlikner avtalene med andre styringsvirkemidler gjennom å gjøre det samme for dem. Dette gir oss tabellen som går frem på neste side:

Tabell 8 Avtaler som styringsvirkemiddel

Dimensjoner	Ramme-	Annen	Økonomisk	Øremerkede	Informative	Avtaler
-------------	--------	-------	-----------	------------	-------------	---------

	lovgivning	lov-givning	ramme-styring	midler	styrings-virkemidler	
<i>Sterkt</i>	x	x	x	x		?
<i>Stramt</i>		x		x	x	
<i>Mykt</i>					x	x
<i>Svakt</i>						?
<i>Direkte</i>	x	x	x	x		
<i>Indirekte</i>					x	x
<i>Dialogbasert</i>						x
<i>Moralsk forpliktende</i>						x

Tabellen viser at avtaler erfares og forstås som et indirekte, mykt, dialogbasert og moralsk forpliktende styringsvirkemiddel. Det er usikkert hvorvidt avtaler oppfattes som et sterkt eller svakt virkemiddel, noe som vi har sett blant annet henger sammen med den underliggende forståelsen av styring.

Ut fra denne tabellen fremstår avtaler som et nokså annerledes styringsvirkemiddel enn de andre mer typiske styringsvirkemidlene i relasjonen mellom staten og kommunesektoren. På flere steder i rapporten beskrives det også, både fra statens og kommunenes side, en del spesielle forutsetninger som må ligge til grunn for at avtaler skal kunne fungere på en god måte.

Det er viktig å påpeke at vi med denne tabellen ikke berører spørsmålet om hvorvidt de ulike dimensjonene ved styringsvirkemidlene – sterke, svake, myke, dialogbaserte etc. – oppfattes positivt eller negativt sett fra hhv statens og kommunenes side. Vi har fått frem noen slike vurderinger av avtalene på andre steder i rapporten, fremfor alt i kapitlene 4, 5 og 6. Vi har imidlertid et for lite omfattende empirisk grunnlag til å kunne si noe om dette på generell basis. Det vil være interessant å få kartlagt ytterligere hvordan ulike avtaler faktisk virker i relasjonen mellom partene, og hvorfor.

8. Sammenstillende analyse og vurdering

Dette siste kapitlet i rapporten skal gi et samlet svar på problemstillingene, slik disse fremgår av kapittel 1. I tillegg gir vi noen råd og anbefalinger til videre utviklingsarbeid og bruk av avtaler som virkemiddel i dialogen mellom staten og kommunesektoren. Kapitlet er basert på informasjonsinnhenting, kartlegging, ulike analyser og vurderinger som er gjort i prosjektet og som er fremstilt i de ulike kapitlene foran.

8.1 Hvilke avtaler finnes det mellom staten og kommunesektoren?

Første del av oppdraget har vært å kartlegge hvilke avtaler som finnes mellom staten og kommunesektoren. Vi har i vår kartlegging identifisert 72 ulike avtaler i perioden 2003 til 2012. De aller fleste avtalene handler om forvaltningsoppgaver og tjenester rettet ut mot samfunnet og innbyggerne, men det finnes også avtaler mellom stat og kommune som gjelder interne administrative eller arbeidsgiverrettede forhold i kommunene, f.eks. avtaler om inkluderende arbeidsliv. 16 av avtalene er samarbeidsavtaler som har blitt inngått mellom regjeringen og KS i forbindelse med konsultasjonsordningen.

Det reelle antallet avtaler antas å være høyere enn 72, uten at vi kan si hvor mye høyere. Med unntak av konsultasjonsavtalene er avtaler mellom stat og kommune i liten grad systematisk dokumentert eller offentliggjort, og sentrale aktører i både stat og kommune har begrenset generell kjennskap til denne type avtaler.

Det inngås avtaler på mange departementsområder, for ulike typer av oppgaver, tjenester og forhold i kommunene, og noen avtaler har et svært begrenset omfang og fokus. De fleste avtalene gjelder imidlertid store velferdsområder som helse, barnevern, utdanning og arbeid, eller er knyttet til politiske satsingsområder for staten og kommunesektoren. Mange av avtalene er også knyttet til lovendringer og organisatoriske reformer som vil endre roller og ansvar mellom stat og kommune. Avtalene i konsultasjonsordningen omhandler store og sentrale kommunale tjenesteområder.

Den statlige avtaleparten kan være et eller flere departement eller direktorat, og avtaler inngås både på nasjonalt, regionalt eller lokalt styringsnivå. Parter som peker seg ut med mange avtaler på sine områder er Barne- og likestillingsdepartementet, Helse- og omsorgsdepartementet, Kunnskapsdepartementet og Kommunal- og regionaldepartementet.

På kommunesiden spiller KS hovedrollen som avtalepart, både gjennom konsultasjonsavtalene og med andre avtaler utenfor ordningen. Ellers er det grupper av kommuner og enkeltkommuner som er avtalepart, og både små og store kommuner har avtaler.

Avtalene på de store kommunale tjenesteområdene og konsultasjonsavtalene er overordnede intensjonsavtaler. De inneholder få konkrete eller målbare mål og tiltak, og gir et stort handlingsrom for lokal tolkning, operasjonalisering og oppfølging. Dette er også en uttalt intensjon med avtalene.

Mange avtaler har ingen tidfestet varighet, men skal følges opp og evalueres underveis. Ellers er det vanlig at avtaler inngås for cirka 3 år om gangen.

De fleste avtalene er nokså kortfattede dokumenter, formulert som intensjonserklæringer, påminnelser og stadfestelse av enighet og vilje til å følge felles overordnede mål. Det henvises som

regel til andre mer beskrivende dokumenter. Det sies lite om oppfølging og evaluering av måloppfyllelse.

Avtalene er ofte skrevet på en måte som forutsetter partenes vilje og evne til dialog, samhandling og gjensidige oppfølging av avtalens innhold. Våre informanter kan også gi eksempler på hvor viktig det er å ha en god dialog og prosess både mellom stat og kommune og mellom de ulike styringsnivåene i hhv stat og kommune for at avtalene skal fungere etter intensjonene.

Avtalene inneholder få eller ingen juridiske avtaleforpliktelser. Vår undersøkelse bekrefter at de to avtalepartene også er mer opptatt av den politiske eller moralske forpliktelsen som kan ligge i avtaleinngåelsen.

8.2 Hvordan fungerer avtalene som virkemiddel for statens styring av og samhandling med kommunesektoren?

8.2.1 Hva slags type virkemiddel er avtaler?

Som vi har sett i denne rapporten er det på mange hold nokså dårlig kjennskap og en lite utviklet forståelse eller oppfatning om avtaler som virkemiddel i relasjonen mellom staten og kommunesektoren. Kommunene oppfatter å møte en lang rekke av statlige styringsvirkemidler, og har ikke alltid et bevisst forhold til hva som er avtaler, veiledere, rundskriv, generell informasjon, regelverk etc. Det blir mange styringsintensjoner, mål og viljer til sammen fra statens side, og avtalene blir lett usynlige. Samtidig har vi fått eksempler på at både avtaleinnhold og prioritert retning kan være kjent i kommunene uavhengig av kjennskap til selve avtalen. Det er vanskelig å slå fast om dette er forårsaket av avtalen som sådan, eller om det henger sammen med at avtalens innhold og retning er i overensstemmelse med kommunens egen politikk eller helt andre statlige styringssignaler.

Rapporten viser at det vanskelig lar seg gjøre å definere eller plassere avtaler mellom staten og kommunesektoren i forhold til de tradisjonelle juridiske, økonomiske eller pedagogiske styringsvirkemidlene. Som skriftlige dokumenter basert på bruk av informasjon, dialog og overbevisning, kan avtaler muligens sies å komme inn under definisjonen av pedagogiske styringsvirkemidler. Men avtalene er inngått av to parter i en gjensidig dialog og prosess, der begge parter skal være enig i og ha bekreftet dokumentinnholdet. Prosessen oppfattes som å gå begge veier og forplikte begge parter. Dette skiller avtaler fra andre pedagogiske styringsvirkemidler.

Der vi finner et bevisst forhold til avtaler som styringsvirkemiddel, legges det vekt på avtalenes rolle og betydning som felles plattform for en gjensidig og god dialog. Den gode dialogen ses som nødvendig for å utvikle felles mål og sikre senere forankring og implementering, oppfølging og evaluering av utviklingen i tjenestene. Avtaler kan være effektive styringsvirkemidler dersom de gir gode forutsetninger for en slik åpen og lærende dialog.

Med en oppsummering av et antall karakteristikk som blir brukt om avtaler, er avtaler mellom stat og kommune et indirekte, mykt, dialogbasert og moralsk forpliktende styringsvirkemiddel. Hvor sterkt eller svakt dette virkemidlet er, i betydningen hvilken gjennomslagskraft avtalene har ute i kommunene og tjenestene, er vanskelig å få et klart svar på. Her finnes det mange ulike og delte meninger.

Avtaler skiller seg fra andre styringsvirkemidler på den måten at de forutsetter, og selv skal bidra til, å få utløst, tilstrekkelig vilje og engasjement rundt avtalens målsettinger og intensjoner, hos begge parter. Dette vurderes som en realistisk og mulig ambisjon av flere av informantene både i stat, KS og kommunene, mens andre, både på statlig og kommunal side, er skeptiske.

De overordnede intensjonsavtalene og konsultasjonsavtalene mellom staten og kommunesektoren er politisk høyt forankrede virkemiddel. Avtaler inngås mellom politiske beslutningstakere, og de bidrar til

å synliggjøre politiske satsinger på et område. Skriftliggjøring og offentliggjøring av dialogen og enigheten gir ekstra forpliktelser. Forstått slik vil effekten og verdien av avtaler som virkemiddel avhenge av den politiske implementeringsprosessen og etterfølgende gjennomføring og etterlevelse av avtalen ute i tjenestene.

8.2.2 Hvordan fungerer avtalene som styringsvirkemiddel?

Analyse av tre avtaler

Deloitte's caseanalyse av tre konsultasjonsavtaler gir tre beskrivelser av hvordan, sett fra statens side, avtaler fungerer som styringsvirkemiddel og antas å påvirke oppgaveløsning og tjenesteutvikling i kommunene.

På helseområdet oppfatter vi at det er en tydelig og nokså omforent forståelse av at avtalen er, og skal være, en overordnet intensjonsavtale. Avtalen stadfester en enighet om hovedutfordringer som tjenestene står overfor og angir hovedstrategier for å møte dem. Den gir også en plattform og et utgangspunkt for videre dialog.

Avtalen på utdannings- og barnehageområdet ses som å gi felles kunnskap om utfordringer og viktige tiltak for å utvikle tjenestene, men synliggjør også hvor partene er uenige, behovet for en mer aktiv styringslinje og samordning av kvalitetsarbeidet på statlig og kommunalt nivå. Avtalen fungerer som premissgiver for flere konkrete prosjekter og samarbeidstiltak mellom staten og kommunene.

På barnevernsområdet er det både en sentral og mange regionale og lokale avtaler som alle handler om å utvikle det løpende samarbeid mellom det statlige og det kommunale barnevernet. Avtalene ses som et av flere virkemiddel i et større kvalitetsløft og utviklingsarbeid innenfor barnevernet.

Alle tre avtalene oppfattes som nyttige å ha sett fra et statlig perspektiv; som dokumentasjon, bekreftelse og forpliktelse på hva som er en langsiktig ønsket utvikling av tjenestene.

Det kommer også frem en antakelse om at dialogen med kommunene og tjenestene, uten denne type avtale, sannsynligvis ville ha vært mer enkeltaksorientert og mindre langsiktig, og at man fra staten side lettere ville ha grepet til de tradisjonelle styringsvirkemidlene.

Avtalene antas å kunne bygge bro mellom de to partene på overordnet nivå. Dette anses som en nødvendig, men ikke tilstrekkelig forutsetning for å oppnå intensjonene med avtalen. Informantene er derfor forsiktige med å konkludere når det gjelder avtalens effekter som styringsvirkemiddel. De trekker frem at andre sider ved samarbeidet og andre mer konkrete virkemidler og tiltak kan ha større betydning. Informantene stiller også spørsmål ved hvor langt ned og ute i systemet hos begge parter som fokus på og forankring av avtalen strekker seg.

Kommunale perspektiv

Kommunenes fokus på avtaler som styringsvirkemidler gjelder i stor grad lokalt inngåtte avtaler. De nasjonale avtalene oppfattes som politiske intensjonsavtaler på høyt nivå. For disse avtalene fremgår det samlet sett ikke noe tydelig bilde av hvorvidt og hvordan kommunene arbeider med avtalene.

Kommunene oppfattes av de kommunale representantene som å ha en politisk og moralsk forpliktelse til å oppfylle inngåtte avtaler. Informantene er imidlertid forsiktige med å konkludere hvorvidt denne type forpliktelse virker forpliktende i praksis. De understreker også betydningen av å ha en god og balansert prosess for avtaleinngåelse og at de politiske og praktiske forutsetningene for å realisere avtalens intensjoner er på plass.

Vi får fra kommunene et inntrykk av at de store avtalene med staten fremdeles i stor grad oppfattes som en sak for KS og kommunale toppolitikere. Den kommunale forvaltningsapparatet er i liten grad involvert i avtaleprosessene, og kanalene for diskusjon og tilbakemelding er ikke så kjent eller mye brukt. Noen av de kommunale representantene erkjenner at de egentlig burde kunne være en

tydeligere og mer aktiv pådriver inn mot KS og spille inn konkrete behov knyttet til for eksempel avtaler.

8.3 Bidrar avtalene til harmonisert virkemiddelbruk, slik at kommunesektoren ikke gis motstridende styringssignaler?

Med basis i funn og analyser knyttet til avtalenes rolle som virkemiddel, finner vi ingen indikasjoner på at avtaler mellom stat og kommune er til hinder for en mer harmonisert virkemiddelbruk. Tvert imot er det oftest slik at avtalene knytter an til, bygger på eller skaper en felles overbygning over andre virkemidler.

Rapporten har gitt ulike eksempler på hvordan sammenhengen mellom avtaler og andre styringsvirkemidler oppfattes å være, og dette har betydning for spørsmålet om harmonisert virkemiddelbruk. Vi mener eksemplene kan tolkes og oppsummeres med følgende tenkte situasjoner:

- Dersom en avtale fullt ut erstatter andre styringsvirkemidler på et bestemt tjenesteområde, fjernes utfordringer knyttet til harmonisering av ulike virkemidler på dette området. Derimot kan det være motstridende signaler mellom avtalens måte å styre dette området på og statens generelle styring av andre områder i kommunen.
- Dersom en inngått avtale legger premisser for hvordan andre styringsvirkemidler rettet mot kommunene utformes og brukes, vil kommunene kunne oppleve en mer harmonisert virkemiddelbruk.
- Dersom en avtale gir en politisk overbygning over, og rammer inn, andre styringsvirkemidler på et område, kan dette bidra til å tydeliggjøre statens samlede styring på området. Sett fra kommunenes side kan dette imidlertid like gjerne – så lenge avtalens retorikk er at kommunen har stor handlingsfrihet på området – oppfattes som manglende konsistens i styringen.
- Et siste eksempel er der avtaler og andre styringsvirkemidler lever side om side uten å ha noen tilsynelatende sammenheng eller relasjon seg i mellom. I denne situasjonen vil avtaler kunne oppfattes som bare nok et styringssignal fra statens side rettet mot kommunene.

Vi har ikke gått inn og kartlagt i detalj hvilke styringssignaler til kommunene som de ulike avtalene gir, eller sett på hvilken av situasjonene overfor som er mest utbredt når det gjelder det totale avtalelandskapet. Vi har imidlertid informasjon som viser at de statlige avtalepartene i konsultasjonsordningen jobber for at avtalene skal være godt forankret og harmonisert med fremfor alt de juridiske og økonomiske virkemidlene. Det finnes også en generell etterstrebelse rundt avtalene om å følge de generelle retningslinjene for arbeidsdeling mellom forvaltningsnivåene og prinsippene for statlig styring av kommunesektoren.

En interessant utfordring når det gjelder spørsmålet om harmonisert virkemiddelbruk, er at avtaler i liten grad forstås som et statlig styringsvirkemiddel i tradisjonell mening. Vi har kommet frem til at avtaler i stedet bør forstås som et virkemiddel og verktøy for begge parter til å skape en god og gjensidig dialog, utvikling og læring. Da er det begge parters oppgave å bruke dialogen til å ta opp, drøfte og utvikle en god sammenheng mellom ulike styringsvirkemidler.

8.4 Deloittes råd og anbefalinger for videre utvikling av avtaleinstrumentet

Som vi har sett i kapittel 2 har flere pekt på en utvikling i retning av sterkere og strammere styring av kommunene. Deloittes kartlegging og analyse av avtaler gir et bilde av at avtaler kan være med på å motvirke denne utviklingen. Avtalene fremstår som et egnet virkemiddel i forhold til nyere teori om hvordan styring og samhandling mellom stat og kommune faktisk skjer. Både statlige og kommunale aktører ser at avtaler kan være et godt verktøy og en felles plattform for dialog om overordnede mål, strategier og kvalitetsutfordringer som må løses for å utvikle tjenestene i ønsket retning.

For å gi noen råd til hvordan avtaler kan utvikles fremover videre, tar vi utgangspunkt i hhv KS, kommunene og staten sin rolle som avtalepart.

Overfor KS vil vi anbefale

- å sette fokus på bedre utnyttelse av kontakten og de ulike kommunikasjons- og tilbakemeldingskanalene med kommunene – for derigjennom å skaffe seg et bredere og dypere forankret mandat hos kommunene for å utforme og inngå avtaler med staten. Dette vil i første omgang kreve at KS aktivt bidrar til å øke kommunenes kjennskap til avtaler som styringsvirkemiddel.
- å videreutvikle modeller, lage «kravspesifikasjoner» og sikre spredning av gode eksempler på avtaler og vellykkede avtaleprosesser, herunder en beskrivelse av dialog, makt- og samarbeidsforhold mellom partene

Overfor kommunene vil vi anbefale

- å sette fokus på og i større grad sette seg inn i avtaler som styringsvirkemiddel i relasjonen mellom stat og kommune
- å undersøke mulighetene som ligger i eksisterende avtaler for å, via KS eller som egen avtalepart, å ha en dialog med staten om viktige sider ved oppgaveløsning, kvalitet og kompetanse i tjenestene
- å arbeide for, fra kommunens side, gode dialoger og avtaleprosesser, slik at avtalen forankres og får et eierforhold på lokalt kommunalt nivå og ute i tjenestene
- å bruke avtaler som en anledning til å jobbe med kvalitet og kvalitetsutvikling og til å engasjere og motivere egen forvaltning og tjenester til å jobbe på tvers

Overfor statlige virksomheter vil vi anbefale

- å tenke bredt omkring egen styringsrolle og se på sammenhengen mellom ulike styringsvirkemidler rettet mot kommunene
- å vurdere å bruke avtaler som styringsvirkemidler i sammenhenger der staten og kommunene er gjensidig avhengig av hverandre i oppgaveløsning og måloppnåelse
- å sørge for gode avtaleprosesser og bidra til utforming av avtaler som både har en tydelig uttrykt retning og prioritering og som samtidig gir rom for fleksibilitet og faglig skjønn ute i tjenestene
- å vurdere hvordan avtaler med kommunene kan brukes som utgangspunkt for å videreutvikle styringsdialogen i staten, mellom departement og underliggende virksomhet eller mellom direktorat og ytre etat
- å i større grad identifisere og trekke inn andre aktørers rolle og ansvar for å samarbeide på tvers og bidra til å realisere intensjonene i avtalene

En felles anbefaling til de som jobber med avtaler mellom stat og kommune vil være å sikre at alle typer av avtaler dokumenteres, systematiseres og offentliggjøres som avtaler. Videre bør man gå gjennom hvordan avtaler som virkemiddel i relasjonen mellom stat og kommune bedre kan kommuniseres og formidles til avtalebrukerne.

Vedlegg

1 - Liste over dokumenter/foreliggende kunnskap om temaet eller tilsvarende, per oktober 2012

2 - Liste over avtalene som er basis for analyse