



Tidlig involvering av kommunesektoren i statens arbeid med EU/EØS-arbeid

Sluttrapport

KS FoU-prosjekt nr. 214032, utarbeidet av Oslo Economics

Om Oslo Economics

Oslo Economics utreder samfunnsfaglige problemstillinger og gir råd til bedrifter, myndigheter og organisasjoner. Våre analyser kan være et beslutningsgrunnlag for myndighetene, et informasjonsgrunnlag i rettslige prosesser, eller lignende. Vi forstår problemstillingene som oppstår i skjæringspunktet mellom marked og politikk.

Oslo Economics har nærmere 60 erfarne konsulenter med bakgrunn fra offentlig forvaltning og ulike forsknings- og analysemiljøer. Vi tilbyr innsikt og analyse basert på bransjeerfaring, sterk fagkompetanse og et omfattende nettverk av samarbeidspartnere.

Kartleggings- og utredningskompetanse

Oslo Economics bistår offentlige og private virksomheter med utredning av beslutningsgrunnlag. Vi har bred kartleggings-, evaluerings- og utredningskompetanse. Gjennom små og store oppdrag har vi opparbeidet oss en bred forståelse av utredningsbehovet i det offentlige, både på statlig og kommunalt nivå.

Vi har bred metodekompetanse, og benytter ofte dybdeintervjuer og arbeidsgruppemøter for å innhente innspill fra relevante aktører om et forhold eller en problemstilling. Vi fremstiller våre analyser og rapporter på en måte som skal være lett å forstå.

Tidlig involvering av kommunesektoren i statens arbeid med EU/EØS-arbeid

© Oslo Economics, 8. oktober 2021

Kontaktperson:

Svend Boye / Partner

sbb@osloeconomics.no, Tel. +47 452 92 482

Foto/illustrasjon: Getty Images (iStockphoto.com)

Innhold

Sammendrag og konklusjoner	4
Executive Summary	8
1. Innledning	12
1.1 Bakgrunn og mandat	12
1.2 Metode og datagrunnlag	12
2. Norges påvirkningsmulighet i EU/EØS-saker	15
2.1 Beslutningsprosesser i EU og norske påvirkningsmuligheter	15
2.2 Statsforvaltningens arbeid med å påvirke EU/EØS-saker i tidligfase	18
3. Intensjoner om kommunesektorens involvering	20
3.1 EU/EØS-saker med relevans for kommunesektoren	20
3.2 Intensjoner i policydokumenter om involvering av kommunesektoren	21
4. Kommunesektorens involvering i EU/EØS-saker	23
4.1 Involvering i statsforvaltningens overordnede arbeid med EU/EØS	23
4.2 Involvering i enkeltsaker	26
4.3 Kommunesektorens øvrige arenaer for arbeid med EU/EØS-saker	30
4.4 Erfaringer fra andre nordiske land, inkludert Nederland	33
5. Vurdering av kommunesektorens involvering	35
5.1 Vurdering av kommunesektorens involvering i EU/EØS-saker	35
5.2 Hvordan svarer dagens praksis på intensjonene i policydokumenter?	37
5.3 Vurdering av forbedringspotensial for involvering av kommunesektoren	37
6. Kjennetegn på og hindringer for god involvering av kommunesektoren i tidligfase	38
6.1 Kjennetegn på god involvering	38
6.2 Hindringer for god involvering	41
7. Forslag til tiltak for bedre involvering av kommunesektoren i tidligfase	47
7.1 Forslag til mål for tiltak	47
7.2 Mulige tiltak: Statsforvaltningen	48
7.3 Mulige tiltak: Kommunesektoren	51
7.4 Samlet vurdering av mulige tiltak	54
8. Referanser	55

Sammendrag og konklusjoner

Kommunesektoren blir i varierende grad involvert i statsforvaltningens påvirkningsarbeid med EU/EØS-saker i tidligfase, og involveringen er lite systematisk. Manglende involvering kan føre til at lokale og regionale interesser ikke blir hørt i saker som berører dem, og at EU-regelverket ikke blir utformet på en måte som i størst mulig grad ivaretar norske interesser. For å sikre bedre involvering i tidligfase foreslår vi at statsforvaltningen bør innføre tiltak som sikrer at det foretas en god vurdering av sakers relevans for kommunesektoren, og som gir økt fokus på formidling av målrettet informasjon til kommunesektoren om pågående saker i tidligfase. Kommunesektoren bør på sin side sørge for å være en aktiv og tydelig bidragsyter inn i prioriterte prosesser. Dette kan oppnås ved å etablere tydeligere koordinerende roller innenfor prioriterte sektorområder, og i større grad involvere og samordne lokale og regionale interesser i arbeidet med å utarbeide og forankre innspill.

Om utredningen

På oppdrag for KS har Oslo Economics, i samarbeid med professor emeritus Harald Baldersheim, kartlagt kommunesektorens involvering i statsforvaltningens arbeid med EU/EØS-saker i tidligfase, og vurdert hvordan kommunesektoren kan bli bedre involvert. Kartleggingen er avgrenset til tidligfase i EU/EØS-saker, altså fra når ny politikk og nytt regelverk planlegges og forberedes i EU, og frem til regelverket blir vedtatt i EU. Som en viktig del av informasjonsinnhentingen i prosjektet har vi gjennomført intervjuer med nøkkelpersonell i departementer, direktorater, kommuner, fylkeskommuner og organisasjoner, som har jobbet med oppfølging av et utvalg EU/EØS-saker med relevans for kommunesektoren. Vi har også hatt tre referansegruppemøter med representanter fra ulike deler av kommunesektoren.

Bakgrunn og intensjoner om kommunesektorens involvering

Den norske statsforvaltningen jobber aktivt med oppfølging av regelverk som utformes i EU. Påvirkningsmulighetene er størst i tidligfase når regelverket er under utforming, og statsforvaltningen kan i den fasen benytte flere formelle og uformelle kanaler for å fremme norske innspill og posisjoner. Statsforvaltningen har uttalte mål om å involvere berørte aktører generelt, og kommunesektoren spesielt, i dette arbeidet. For eksempel er det i Meld. St. 5 2012-2013 beskrevet at kommunesektoren, som en del av norsk forvaltning, spiller en viktig rolle i gjennomføringen og oppfølgingen av Norges EØS-forpliktelser, og det er fremmet en intensjon om mer systematisk dialog mellom forvaltningsnivåene. Involvering av kommunesektoren i statsforvaltningens arbeid med EU/EØS-saker i tidligfase vil bidra til å oppnå viktige demokratiske samfunns mål, som at lokale og regionale interesser høres i saker som berører dem, og mål om at EU-regelverket utformes på en måte som i størst mulig grad ivaretar norske interesser.

Dagens involvering av kommunesektoren i statsforvaltningens arbeid med EU/EØS-saker i tidligfase

Det eksisterer flere formelle kanaler og fora der kommunesektoren kan involveres i statsforvaltningens arbeid med relevante EU/EØS-saker, som sektorspesifikke referansegrupper med flere type aktører, og Europapolitisk forum. Disse formelle kanalene synes i størst grad å fungere som informasjonskanaler og er i mindre grad egnet til å innhente konkrete innspill fra kommunesektoren om regelverk som blir utarbeidet.

Den mest systematiske involveringen av kommunesektoren skjer gjennom høringsinstituttet der statsforvaltningen ber om innspill når forslag til regelverk foreligger i EU. Slik involvering skjer typisk sent i prosessen, men enkelte deler av statsforvaltningen bruker denne kanalen mer aktivt også i tidligfase. Høringene er som regel generelle og uten veiledning til enkeltaktører om innholdet i regelverket, og er ofte rene videreformidlinger av høringer fra Kommisjonen. Dermed er det ressurskrevende for kommunesektoren å sette seg inn i og vurdere relevans i alle saker som sendes på høring.

Utover formelle kanaler er det eksempler på prosesser hvor kommunesektoren er tettere og mer direkte involvert i statsforvaltningens arbeid i tidligfase. For eksempel ved at saksbehandler i statsforvaltningen tar direkte kontakt med relevante personer i kommunene eller KS, eller at det opprettes høringsgrupper for

enkeltsaker i tidligfase der også kommunesektoren er med. Slike uformelle kanaler for involvering kan være svært godt tilpasset EU-prosessene og kommunesektorens behov for at involveringen skjer tidlig. Kanalene er også egnet til å innhente kunnskap og relevante innspill fra kommunesektoren. Involvering gjennom uformelle kanaler er samtidig personavhengig og varierer mellom ulike deler av forvaltningen. I praksis virker også denne formen for involvering av kommunesektoren å skje relativt sjelden.

Generelt er det slik at aktørene som i størst grad involveres i statsforvaltningens arbeid med EU/EØS-saker kjennetegnes av at de har relevant kompetanse, bruker ressurser på å følge prosessene og tar aktivt initiativ til å dele sine synspunkter og bidra med innspill. Slike aktører involveres gjerne i statsforvaltningens uformelle arbeid, og har også best forutsetninger for å komme med konstruktive innspill i de formelle kanalene. Kommunesektoren påvirkes av mange EU-saker på ulike fagområder, og det er krevende for sektoren å innta en slik aktiv rolle på alle områder, slik for eksempel bransjeorganisasjoner kan gjøre innenfor sine respektive områder. Dette kan medføre at kommunesektoren i mindre grad enn bransjeorganisasjoner inviteres til dialog og til å påvirke sakene som statsforvaltningen følger opp.

Funn fra øvrige nordiske land tyder ikke på at kommunesektoren der blir betydelig bedre involvert i statsforvaltningens EU-arbeid i tidligfase. Nederland skiller seg noe ut, blant annet ved at kommunesektoren er tillagt en særskilt posisjon når statsforvaltningen involverer andre aktører i EU-saker.

Våre funn tyder på at kommunesektoren i varierende grad blir involvert i statsforvaltningens påvirkningsarbeid i tidligfase, og at involveringen er lite systematisk. I enkelttilfeller fungerer involveringen av kommunesektoren godt gjennom formelle samarbeidsformer eller uformelle nettverk. I en del andre tilfeller har kommunesektoren ikke blitt involvert i tidligfase, der mulighetene for norsk påvirkning er størst. At involveringen ikke følger definerte prosesser, og er avhengig av enkeltpersoners vurderinger og nettverk, medfører risiko for at statsforvaltningens uttalte mål om involvering av kommunesektoren ikke følges. Vår vurdering er at det er et forbedringspotensial i dagens prosesser for involvering.

Kjennetegn på og hindringer for god involvering i tidligfase

Det finnes ulike nivåer av involvering. Det første nivået av involvering dreier seg om tilgang til informasjon. Et grunnleggende vilkår for at kommunesektoren skal kunne delta i behandling av EU/EØS-spørsmål er at sektoren er informert om saker som kommer på dagsorden. Neste nivå av involvering er dialog, som kan spenne fra uforpliktende samtaler og formidling av standpunkter til mer forpliktende forhandlinger, eller at kommunesektoren innlemmes i faste konsultasjonsordninger. Endelig kan involvering ta form av større eller mindre grad av innflytelse, først på statsforvaltningens posisjoner og deretter på EU-regelverk.

Basert på dette, og vår kjennskap til statsforvaltningens arbeid med EU/EØS-saker i tidligfase, har vi oppstilt noen prinsipper for god involvering av kommunesektoren. God involvering av kommunesektoren kjennetegnes av at (i) statsforvaltningen aktivt jobber med påvirkningsarbeid, (ii) kommunesektoren mottar informasjon om aktuelle saker på et tidlig tidspunkt, (iii) det gjøres en prioritering av saker basert på relevans for kommunesektoren (iv) det legges til rette for dialog og mulighet til å gi innspill i relevante prosesser, (v) involveringen skjer på rett nivå i kommunal- og statsforvaltningen, og (vi) begge parter har tilgang på tilstrekkelig kompetanse og ressurser i arbeidet.

Det eksisterer i dag en rekke hindringer for god involvering av kommunesektoren. Disse kan deles inn i tre overordnede grupper etter hvilket forvaltningsnivå hindringen kan knyttes til: (i) forhold ved prosessene i EU, (ii) hindringer på statsforvaltningens side og (iii) hindringer på kommunesektorens side. Forhold ved prosessene i EU er utenfor kontrollen til norske forvaltningsnivå, og tiltak som skal legges til rette for bedre involvering må derfor være tilpasset disse forholdene. Identifiserte hindringer i statsforvaltningens og kommunesektoren vil det i større grad være mulig å redusere direkte gjennom tiltak.

En hindring for god involvering er at EU-prosessene er komplekse og dynamiske, og til tider uforutsigbare. Det er ikke én enhetlig prosess for utviklingen av EU/EØS-saker, noe som innebærer at statsforvaltningen og kommunesektoren må ha tilsvarende dynamiske og fleksible ordninger for involvering. En annen hindring er at sakene i EU blir mer sektorovergripende, noe som gjør at statsforvaltningen og kommunesektoren må bruke mer ressurser på å koordinere seg internt. To ytterligere hindringer er at det kan være høyt tempo i regelverksutviklingen i EU, og at det er mange saker å forholde seg til. Det innebærer at de som driver

påvirkningsarbeid må evne å komme med innspill på kort tid, og vurdere hvilke saker som skal prioriteres. En siste hindring er at det kan være begrensede muligheter for norsk påvirkning i enkelte saker, og dermed er det ikke alle saker som bør prioriteres selv om de kan berøre kommunesektoren.

En hindring i statsforvaltningen er at det er manglende systemer og rutiner for å sikre involvering av kommunesektoren i saker med relevans, og det kan også være manglende kunnskap om kommunesektorens ansvarsområder og i hvilken grad kommunene vil berøres av ulike regelverk. Det innebærer at kommunesektoren ikke nødvendigvis involveres selv om en sak er relevant. En annen hindring er utilstrekkelig informasjonsdeling fra statsforvaltningen til kommunesektoren, og kommunesektoren har dermed begrensede muligheter for å vurdere relevans og gi innspill tidsnok. En siste hindring er at statsforvaltningen har begrensede ressurser, og må prioritere saker, og tiden de skal bruke på å involvere aktører.

En hindring i kommunesektoren er at den består av mange aktører med ulike interesser, og at det ikke alltid er mulig for kommunesektoren å formidle en enhetlig posisjon til en sak. En annen hindring er at kommunesektoren mangler systemer og rutiner som sikrer involvering i relevante saker, slik at sektoren i for stor grad er avhengig av at statsforvaltningen initierer slik involvering. En tredje hindring er at kommunesektoren berøres av et stort antall saker, noe som gjør det utfordrende å koordinere EU/EØS-arbeid og vurdere relevans. En fjerde hindring er manglende koordinering og utnyttelse av relevant fag- og sektorkompetanse, og dermed utfordringer knyttet til å utarbeide relevante innspill i tide. Til slutt har kommunesektoren begrensede ressurser, og må prioritere hvilke saker de skal prøve å påvirke.

Forslag til tiltak for bedre involvering av kommunesektoren i tidligfase

For å kunne oppnå bedre involvering av kommunesektoren mener vi det vil være behov for tiltak hos både statsforvaltningen og kommunesektoren. Statsforvaltningen kan bedre tilrettelegge for at kommunesektoren informeres tidligere og på en systematisk og effektiv måte, samt at kommunesektoren i større grad inviteres til dialog og til å komme med innspill. Effektiv dialog krever imidlertid også en tydelig samtalepartner på kommunesiden. Kommunesektoren må inneha relevant kompetanse, prioritere ressurser på arbeidet og ha gode prosesser for å koordinere, utvikle og forankre synspunkter. De foreslåtte tiltakene er mulige løsninger som adresserer identifiserte behov, men den endelige utformingen av tiltakene bør vurderes nærmere før eventuell implementering i kommunesektoren og statsforvaltningen.

Mulige tiltak i statsforvaltningen

Ved involvering av aktører i statsforvaltningens EU/EØS-arbeid blir kommunesektoren ofte behandlet som en mulig berørt aktør på lik linje med andre aktører. I motsetning til andre aktører er kommunesektoren imidlertid en del av norsk offentlig forvaltning, og kan ha ansvar for å iverksette eller forvalte regelverket som kommer fra EU. Kommunesektoren skiller seg også fra en del andre aktører ved at den berøres av saker på mange ulike sektor- og fagområder, slik at det er ressurskrevende for kommunene å overvåke og sette seg inn i pågående saker. I tillegg er det varierende i hvilken grad, og på hvilken måte, kommunesektoren faktisk berøres, og dermed også i hvilken grad kommunesektoren bør involveres aktivt. Av den grunn kan det være statsforvaltningen bør behandle kommunesektoren noe annerledes enn øvrige interessenter når de vurderer berøringsflater og involverer interessenter i sitt arbeid.

Av tiltak i statsforvaltningen foreslår vi for det første å presisere dagens retningslinjer for vurdering av EU/EØS-sakers relevans for kommunesektoren i tidligfase. Dette kan innebære å tydeliggjøre at statsforvaltningen har en særskilt plikt til å gjøre en slik vurdering, og mer detaljerte retningslinjer for hvordan relevans for kommunesektoren skal vurderes. Vurderingen av relevans kan for eksempel omfatte vurdering av om kommunesektoren har forvaltningsansvar, underlegges nye plikter eller har særskilt kompetanse eller særlige interesser på det aktuelle området. Det kan også oppfordres til, og etableres rutiner for, at den saksbehandlere tar kontakt med kommunesektoren ved usikkerhet i vurdering av relevans.

Vi foreslår for det andre at statsforvaltningen styrker sin informasjonsformidling til kommunesektoren om pågående prosesser i tidligfase. Dette innebærer et generelt fokus på å dele informasjon om EU/EØS-saker i tidligfase, men også at informasjon i større grad sendes direkte til og tilpasses kommunesektoren. Informasjonsdeling i tidligfase som inkluderer leseveiledninger, eller fremhever deler av regelverket som kan

ha relevans, vil gjøre kommunesektoren bedre opplyst om potensielt relevante EU/EØS-saker, på et tidspunkt der sektoren har god nok tid til å utforme konstruktive innspill til statsforvaltningen.

Vi har også identifisert andre mulige tiltak i statsforvaltningen som kan supplere de to øvrige tiltakene. Det ene er å opprette faste møtefora mellom kommunesektor og statsforvaltningen i utvalgte fag-/sektor-områder på EU/EØS-området der det ikke eksisterer. Det andre er å vurdere om KMD bør ha en særlig rolle i å utarbeide mulige retningslinjer for vurdering av relevans og involvering. Det tredje er å etablere kontaktpersoner for kommunesektoren i ulike departement.

Mulige tiltak i kommunesektoren

God involvering i EU/EØS-arbeidet innebærer dialog mellom stat og kommuner og fylkeskommuner, noe som også stiller krav til kommunesektoren. For å være tilpasset dagens raske prosesser, bør kommunesektoren organisere seg på en måte som gir mulighet for effektiv utarbeidelse, forankring og videreformidling av innspill og eventuelle posisjoner. Vi mener det særlig er to tiltak som kan bidra til å sette kommunesektoren bedre i stand til å involvere seg i statsforvaltningens arbeid.

Vi anbefaler for det første at KS, kommuner og fylkeskommuner sammen etablerer koordinatorroller i prioriterte fagområder i sektorens EU/EØS-arbeid. I den grad det allerede eksisterer slike koordinatører, kan disse rollene tydeliggjøres og få noen definerte ansvarsområder og oppgaver knyttet til EU/EØS-saker. En viktig hensikt med å etablere slike koordinatører er å skape et direkte kontaktpunkt mellom kommunesektoren og statsforvaltningen på sektor- og fagområder der det er pågående EU-prosesser.

En viktig oppgave for en som innehar koordinatorrollen innen et fagfelt vil være å identifisere og opprette kontakt med relevante kontaktpersoner i statsforvaltningen. Koordinator bør videre ha et ansvar for å følge relevante EU/EØS-saker, og videreformidle informasjon fra statsforvaltningen og fra andre kilder til relevante personer i kommunesektoren. Koordinator kan også ha en rolle i å fasilitere diskusjoner og prosesser for utarbeidelse av eventuelle innspill til statsforvaltningen. Kommunesektorens innspill kan være rent tekniske/faglige og belyse hvordan et regelverk vil kunne virke i praksis, eller det kan i større grad være politiske posisjoner til hva statsforvaltningen bør fremme eller hvordan regelverket bør utformes. Det kan være noe ulike prosesser i disse tilfellene, da det blant annet vil være større behov for politisk involvering og forankring dersom kommunesektoren skal enes om felles posisjoner. I begge tilfeller kan imidlertid koordinator ha en rolle i å initiere prosessene, involvere relevante personer og for å løfte diskusjonene til rett nivå. Det kan i denne sammenheng være hensiktsmessig at koordinatoren kan trekke på et nettverk av ressurspersoner med relevant kompetanse, jf. neste tiltak.

Vi foreslår for det andre at kommunesektoren etablerer eller styrker etablerte strukturer for involvering og koordinering av lokale og regionale interesser i EU/EØS-arbeid. Det kan for eksempel etableres nettverk bestående av ressurspersoner fra kommuner og fylkeskommuner, som kan trekkes på i vurderinger av EU/EØS-saker på spesifikke områder. Opprettelse og bruk av slike nettverk bør dermed sees i sammenheng med forslaget om etablering av koordinatorrollene. Det kan tenkes at nettverkene kan ha en rådgivende, eller også beslutende, rolle knyttet til hvilke innspill kommunesektoren skal ha til statsforvaltningens arbeid med konkrete EU/EØS-saker. Nettverkene bør settes sammen slik at de sikrer en representativitet fra ulike deler av kommunesektoren og samtidig slik at ressurspersonene har relevant kompetanse til å bidra inn i diskusjoner om de ulike EU/EØS-sakene. Hensikten med et slikt nettverk vil være å effektivt utnytte den samlede lokale og regionale kompetansen i ulike områder, samtidig som nettverket også skal bidra til å belyse hvordan virkninger av et regelverk kan variere innad i sektoren. Nettverkene må ikke nødvendigvis være dedikert til EU/EØS-saker, og det kan være mulig å utnytte eksisterende fagnettverk.

Tiltakene og problemstillingen må også sees i sammenheng med kommunesektorens øvrige arbeid med EU/EØS-saker. Kommunene, fylkeskommunene og KS har tilgang på en rekke ulike kanaler for å både motta informasjon om og påvirke pågående EU/EØS-saker. Bedre koordinering og informasjonsflyt i kommunesektoren vil bidra til at sektoren er bedre informert og har et bedre utgangspunkt for å samarbeide med statsforvaltningen, samtidig som det også kan gjøre kommunesektoren mindre avhengig av at statsforvaltningen involverer dem.

Executive Summary

The Norwegian local government sector is to a varying degree involved in the central government's work with EU/EEA-affairs in early stages of their development. Lack of involvement can lead to local and regional interests not being heard in relevant affairs, and EU-regulations not protecting Norwegian interests. To improve involvement, we suggest that the central government takes measures to ensure a good assessment of affairs' relevance for local governments, and to disseminate more and more targeted information towards the local government sector about relevant ongoing affairs. The local government sector must ensure that it is an active contributor. This can be achieved by establishing coordinator roles within prioritized sector areas, and by extending involvement and coordination of local and regional interests and know-how in the work of preparing and establishing a broad local and regional support for contributions.

About the project

On behalf of KS, Oslo Economics, in collaboration with Professor Emeritus Harald Baldersheim, has mapped the local government sector's involvement in the central government's work with EU/EEA-affairs, and assessed how the local government sector can be better involved. The project is limited to the early stage of EU/EEA-affairs, i.e., from when new policies and regulations are planned and prepared until they are adopted in the EU. To gather information for the project, we have conducted interviews with staff in ministries, directorates, municipalities, county municipalities and organizations, who have worked with follow-up of a selection of EU/EEA-affairs relevant to the local government sector. We have also had three reference group meetings with representatives from the local government sector.

Background and intentions for involvement of the local government sector

The Norwegian central government participates actively in the development of regulations in the EU. The possibilities to impact EU-affairs are greatest in the early phase when the regulations are being drafted. In that phase the central government can use several formal and informal channels to promote Norwegian interests. The central government has stated goals of involving stakeholders in general, and the local government sector in particular, in this work. For example, Meld. St. 5 2012-2013 emphasizes that the local government sector plays an important role in the implementation and follow-up of Norway's EEA obligations, and expresses intentions for a more systematic dialogue between the local and central government layers. Involvement of the local government sector in the central government's work with EU/EEA-affairs in the early stages will contribute to achieving democratic societal goals – such as local and regional interests being represented in affairs that affect them, and protecting general Norwegian interests in EU regulations.

Today's involvement of the local government sector in the early phase

There are several formal channels for involvement of the local government sector in the central government's work with relevant EU/EEA-affairs, such as sector-specific reference groups with several types of stakeholders, and the European Policy Forum (Europapolitisk forum). These formal channels seem to function mostly as information channels and are less suitable for obtaining concrete input from the local government sector on regulations under preparation.

The most systematic involvement of the local government sector takes place through consultations, where the central government requests input when proposals for regulations are available in the EU. Such involvement typically takes place late in the process, but some parts of the central government use this channel more actively also in the early phase. The hearings are usually general and without guidance to individual stakeholders about the content of the regulations. This makes it resource-intensive for the local government sector to familiarize itself with and assess the relevance in all affairs that are sent for consultation.

There are also some informal channels where the local government sector is more closely and more directly involved. Examples are, central government advisers directly contacting the relevant staff in municipalities or

The Norwegian Association of Local and Regional Authorities (KS), or establishing of consultation groups for specific EU/EEA-affairs in the early phase with involvement of the local government sector. These channels can be well adapted to EU processes and the local government sector's need for early involvement. The channels are also suitable for obtaining input from the local government sector. However, involvement through informal channels depends on individual relations and varies therefore across different parts of the government. Moreover, this form of involvement seems to occur relatively rarely in practice.

The stakeholders who are most often involved in the central government's work with EU/EEA-affairs are characterized by having relevant competence, using resources to follow the processes, and taking active initiative to contribute with positions and input. Such stakeholders are often involved in the central government's informal work and are also best placed to provide constructive input through formal channels. The local government sector is affected by many EU-affairs in various areas making it difficult to take an equally active role in all areas. This may be one of the reasons that the local government sector is to a lesser degree invited to participate in the central governments work with EU/EEA than, e.g., industry organizations.

Findings from other Nordic countries do not indicate that the involvement of the local government sector is significantly better than in Norway. The exception may be the Netherlands where the local government sector is given specific weight when the state involves other stakeholders in its work with EU affairs.

Our findings indicate that the local government sector is, to a varying degree, involved in the central government's work of influencing EU/EEA-affairs in the early phase, and that the degree of systematic involvement is limited. In some affairs the involvement of the local government sector works well through formal forms of cooperation or informal networks. In a number of other cases we analysed, the local government sector has not been involved in the early phase. The fact that the involvement does not follow defined processes, and is dependent on individuals' assessments and networks, causes a risk that the central government's stated goal of involving the local government sector is not followed. Our assessment is that there is a potential for improvement in current processes for involvement.

Characteristics and obstacles to good involvement in the early phase

There are different levels of involvement. The first level of involvement concerns access to information. To be informed about relevant affairs on the agenda is a basic condition for the local government sector's ability to participate in the central government dealings with EU/EEA-affairs. The next level of involvement is dialogue, which can range from non-committal conversations and dissemination of positions to more binding negotiations and participation in permanent consultation schemes. Finally, involvement can take the form of a varying degree of influence, first on the positions of central government and then on EU-regulation.

Based on our analysis, we have identified principles and preconditions for good involvement of the local government sector. Good involvement of the local government sector is characterized by (i) the central government actively works with influencing the EU/EEA-affair, (ii) the local government sector receives information on current issues at an early stage, (iii) the local government sector prioritizes affairs based on relevance for the sector (iv) dialogue and the opportunity to provide input in relevant processes is facilitated, (v) the involvement takes place at the appropriate level in the local and central governments, and (vi) both parties have access to sufficient competence and resources.

There are currently several obstacles to good involvement of the local government sector. These can be divided into three main groups according to which level of administration the obstacle can be linked to: (i) conditions regarding EU-processes, (ii) obstacles in the central government and (iii) obstacles in the local government sector. Conditions regarding EU-processes are beyond the control of the Norwegian government levels. Measures to facilitate involvement must therefore be adapted to these conditions. Obstacles in the central government and the local government sector may be addressed through appropriate measures.

One obstacle on the EU-level is that EU processes are complex and dynamic. There is no single unified process for the development of EU/EEA-affairs, which means that the national government layers must have similarly dynamic and flexible systems in order to effectively involve themselves. Another obstacle is that affairs in the EU are becoming more cross-sectoral, which means that the central government and the local government sector must spend more resources on coordinating internally. Two further obstacles are that

there can be a high pace of regulatory development in the EU, and that there are many affairs to work with. This means that those who work with influencing the affairs must be able to prioritize the most relevant affairs and provide input in a short time. A final obstacle is that there may be limited opportunities for Norwegian influence in some cases, which should be taken into account when prioritizing affairs.

One obstacle in the central government is a lack of routines to ensure the involvement of the local government sector in relevant matters. There may also be uncertainty about the local government sector's areas of responsibility and the extent to which municipalities will be affected by various regulations. This can lead to the local government sector not being involved in relevant affairs. Another obstacle is insufficient information sharing from the central government to the local government sector, limiting the local government sector's ability to assess relevance and provide input in a timely manner. A final obstacle is that the central government has limited resources and must prioritize affairs and the time for involving stakeholders.

An obstacle in the local government sector is that it consists of many actors with different interests, which do not always have a unified position regarding a specific EU/EEA affair. Another obstacle is that the local government sector lacks routines that ensure involvement in relevant matters, such that the sector depends on the central government initiating the involvement. A third obstacle is that the local government sector is affected by many affairs, which makes it challenging to assess relevance and coordinate EU/EEA-work. A fourth obstacle is a lack of coordination and utilization of existing relevant local and regional sectoral competence, which creates challenges related to preparing relevant input in time. Finally, the local government sector has limited resources, and must prioritize which affairs they should try to influence.

Proposed measures for better involvement of the local government sector in the early phase

In order to achieve better involvement of the local government sector, there is a need for measures in both the central government and the local government sector. The proposed measures are possible solutions that address identified needs, but the final design of the measures should be considered in more detail before any implementation in the local government sector and central government.

Possible measures on the central government level

When involving stakeholders in the central government's EU/EEA-work, the local government sector is often considered as a stakeholder equal among many. Unlike other stakeholders the local government sector is part of the Norwegian government sector, and is often responsible for implementing or managing EU/EEA regulation. The local government sector also differs from several other stakeholders in that they are affected by affairs in many different sector areas, which makes it resource-intensive for sector to monitor and familiarize itself with all relevant ongoing affairs. In addition, the extend and form of affectedness of the local government sector varies. Consequently, the appropriate extent and form of the local government sectors involvement will also vary. This implies that the local government sector should receive particular consideration as a stakeholder when central government assesses stakeholder relevance.

As a potential measure on the central government level we propose to update the current guidelines for assessing the relevance of EU/EEA-affairs for the local government sector in the early phase. The guidelines should clarify that central government has a special duty to make such an assessment and introducing more detailed guidelines on how to assess relevance for the local government sector. The assessment of relevance may, for example, include an assessment of whether the local government sector has administrative responsibility, is subject to new obligations, or has special competence or special interests in the relevant area. The guidelines may also be used to encourage, and establish routines for, the government administration to contact the local government sector in case of uncertainty when assessing relevance.

Secondly, we propose that the central government strengthens its dissemination of information to the local government sector about ongoing processes in the early phase. This may imply a general effort to improve sharing of information about EU/EEA-affairs in the early phase, but also that information is to a greater extent sent directly to and tailored to the local government sector. Information sharing in the early phase that includes reading guidelines, or highlights parts of the regulations that may be relevant, will make the local government sector better informed about potentially relevant EU/EEA-affairs in a stage when the sector has the opportunity to form constructive input to the central government.

We have identified several other possible measures on the central government level. One measure is to establish regular meeting forums between the local government sector and the central government in selected subject/sector areas in EU/EEA-areas (such forums already exist within selected subject areas). A second measure is to assess whether the Ministry of Local Government and Modernisation should have a designated role in preparing possible guidelines for assessing relevance and involvement. A third measure is to establish contact persons for the local government sector in various ministries.

Possible measures for the local government sector

Good involvement in EU/EEA-work involves dialogue between the state and municipalities and county municipalities. This requires that the local government sector is prepared for such dialogue. To adapt to rapid processes, the local government sector should organize itself in order to prepare effectively, establish broad support for positions and disseminate input and possible positions. We propose two measures that can contribute to this goal:

Firstly, we recommend that KS, municipalities and county municipalities together establish coordinator roles in prioritized subject areas for the local government sector's EU/EEA-work. To the extent that such coordinators already exist, these roles can be clarified and given some defined areas of responsibility and tasks related to EU/EEA-affairs. An important purpose of establishing coordinator roles is to create a direct and well-known point of contact between the local government sector and the central government.

An important task for someone who holds the coordinator role within a field will be to identify and establish contact with relevant designated staff in the central government. The coordinator should also have a responsibility to follow relevant EU/EEA-affairs and disseminate information from the central government and from other sources to relevant persons in the local government sector. The coordinator can also have a role in facilitating discussions and processes for preparing possible input to the central government. The local government sector's input can be purely technical and shed light on how a regulation can work in practice. Alternatively, input might contain political positions suggesting what position the central government should promote or how the regulation should be formulated. Internal processes for generating input may differ on whether political positions are included, as political positions require involvement from the political branch and establishing agreement on common positions. Irrespective of this, the coordinator can have a role in starting the processes, involving relevant resources and in raising the discussions to the right levels of government. In this context, it may be appropriate for the coordinator to draw on a network of known resources with relevant competence – see the next measure.

We further propose that the local government sector establishes or strengthens established structures for the involvement and coordination of local and regional interests in EU/EEA-work. They can, for example, establish networks consisting of resources from municipalities and county municipalities, who can be drawn on in assessments of EU/EEA-affairs in specific areas. Such networks should be seen in connection with the proposal to establish coordinator roles. It is possible that the networks can have an advisory, but also deciding role related to the input the local government sector should have on the central government's work with specific EU/EEA-affairs. The networks should be representative of different parts of the local government sector and members should have relevant expertise to contribute to discussions on various EU/EEA-affairs. The purpose these networks is to utilize the overall local and regional competence in the work with EU/EEA affairs in different areas. The networks do not necessarily have to be dedicated exclusively to EU/EEA-affairs, and it may often be possible to utilize existing sectoral networks by adding an EU/EEA focus.

The proposed measures targeted at the involvement in the central governments work with EU/EEA affairs must be seen in relation to the local government sector's other work in the area. The municipalities, county municipalities and KS have access to several different channels to both receive information about and influence ongoing EU/EEA-affairs. Better coordination and information flow by the local government sector will contribute to the sector being better informed and having a better basis for cooperating with the central government. At the same time these processes can reduce the local government's dependence on the central government involving them in influencing EU/EEA-affairs.

1. Innledning

Oslo Economics, i samarbeid med professor emeritus Harald Baldersheim, har i oppdrag for KS gjennomført en utredning om kommunesektorens involvering i statsforvaltningens arbeid med EU/EØS-saker i tidligfase. I denne sluttrapporten presenterer vi funn fra utredningen, beskriver kjennetegn på og hindringer for god involvering av kommunesektoren samt svarer på hvordan kommunesektoren bedre kan involveres i statsforvaltningens arbeid med EU/EØS-saker i tidligfase.

1.1 Bakgrunn og mandat

Oslo Economics har i samarbeid med professor emeritus Harald Baldersheim gjennomført en kartlegging av kommunesektorens involvering i EU/EØS-saker. Kartleggingen er gjennomført i perioden mai til oktober 2021, og er basert på intervjuer med representanter i ulike deler av forvaltningen, og enkelte andre aktører som jobber med, eller er berørt av EU/EØS-saker.

Denne rapporten er sluttrapporten i KS FoU-prosjekt nr. 214032 «Bedre involvering av kommunesektoren i EU/EØS-saker». Det er kommunesektorens involvering i statsforvaltningens arbeid med EU/EØS-saker i tidligfase som er relevant for rapporten. Med tidligfase menes prosessen fra når ny politikk og nytt regelverk planlegges og forberedes i EU, og frem til det blir vedtatt i EU. Avgrensningen innebærer at vi for eksempel utelukker det som skjer i Norge når regelverket skal innlemmes i EØS-avtalen. Med kommunesektoren menes kommuner, fylkeskommuner og KS. Med involvering menes at det tilrettelegges for at kommunesektoren har mulighet til å komme med innspill til statsforvaltningens arbeid med å påvirke EU/EØS-sakene.

I juni 2021 leverte vi en delrapport i forbindelse med dette prosjektet. På tidspunktet for innlevering av delrapporten hadde vi gjennomført mesteparten av informasjonsinnhenting i prosjektet, og rapporten presenterte resultater fra kartleggingsarbeidet. Denne sluttrapporten består av innholdet i første delrapport (med enkelte revideringer), samt utfyllende analyser knyttet til

hvordan kommunesektoren kan bli bedre involvert i statsforvaltningens arbeid med EU/EØS-saker. Første delrapport svarte på følgende utredningsspørsmål:

- Hvordan har kommunesektoren blitt involvert i statsforvaltningens arbeid med EØS-saker som angår kommuner og fylkeskommuner?
- Hvordan svarer dagens praksis på intensjonene i policydokumenter om kommunesektorens involvering?

Sluttrapporten svarer i tillegg på følgende utredningsspørsmål:

- Hva kjennetegner god og systematisk involvering av kommunal sektor i EØS-saker som angår kommuner og fylkeskommuner?
- Hva er de viktigste hindringene for forutsigbar og systematisk involvering av kommunesektoren?
- Hvordan kan departementene legge til rette for en forutsigbar og mer systematisk involvering av kommunesektoren i EU/EØS-saker som berører sektoren?

Vårt svar på det siste utredningsspørsmålet er noe utvidet i forhold til mandatet, da vi også peker på hva kommunesektoren kan gjøre for å legge til rette for bedre involvering.

1.2 Metode og datagrunnlag

Oslo Economics har i arbeidet med denne rapporten gjennomført intervjuer med nøkkelpersonell i relevante deler av statsforvaltningen, fylkeskommuner, kommuner og organisasjoner. Vi har også foretatt casestudier av spesifikke EU/EØS-saker av særlig relevans for kommunesektoren. En oversikt over casene vises i Tabell 1-1. Casene ble valgt ut i samarbeid med oppdragsgiver. I intervjuene har vi fulgt opp involvering av kommunesektoren både i de utvalgte casene, og i EU/EØS-saker generelt. Casene er brukt som utgangspunkt for valg av informanter og øvrig informasjonsinnhenting. I våre vurderinger er casene brukt som generelt underlag, og i rapporten behandles ikke casene hver for seg.

Behandling av EU/EØS-saker og involveringen av kommunesektoren vil variere med type sak og også mellom ulike deler av statsforvaltningen. I løsningen

av oppdraget har vi derfor både hentet inn informasjon om enkeltsaker samt generelt om prosessene for involvering av kommunesektoren i EU/EØS-saker. Våre vurderinger i rapporten baserer seg dermed på generelle erfaringer om involvering av kommunesektoren i statsforvaltningens arbeid med EU/EØS-saker, informasjon om casene samt om andre konkrete EU/EØS-saker som har blitt nevnt i intervjuene.

I arbeidet med rapporten har vi gjennomført intervjuer med følgende aktører:

Statsforvaltningen

- Kunnskapsdepartementet
- Kommunal- og moderniseringsdepartementet
- Klima- og miljødepartementet
- Olje- og energidepartementet
- Miljødirektoratet
- Norges Vassdrag- og Energidirektorat
- Utenriksdepartementet

Norsk kommunesektor

- Agder fylkeskommune
- Oslo kommune
- Stavanger kommune
- Trondheim kommune
- Vestland fylkeskommune
- Viken fylkeskommune
- KS
- Samfunnsbedriftene

Kommunesektor og forskere i andre land

- Danmark: Kommunenes Landsforbund (KL) og forskere fra Universitet i Århus og Universitetet i København
- Finland: Kommunförbundet og forskere fra Universitetet i Helsinki og Universitetet i Östra Finland
- Sverige: Sveriges Kommuner och Regioner (SKR)
- Nederland: Forsker fra University of Twente

Tabell 1-1: Case i undersøkelsen

Case	Tidsforløp	Relevans for kommunesektoren
Rammedirektivet for vann Direktiv 2000/60/EF	<ul style="list-style-type: none"> • Forslag forelå: 26.2.1997 • Høringer i EU: 1997/1998 • Vedtatt i EU: 23.10.2000 • Høringer i Norge: 24.11.2005 - 10.3.2006 • Innlemmet i norsk rett: 15.12.2006 	Kommunen har myndighet på flere områder som påvirker vannmiljøet og vannkvaliteten, og har blant annet ansvar for sikker drikkevannsforsyning, lokal forurensing inkludert avløp og landbruk, friluftsliv inkludert fiske og badeplasser, arealbruk i og langs vassdrag, og klimatilpasning inkludert flom og overvann.
Rammedirektivet for avfall Direktiv 2008/98/EF og Endringer av ramedirektivet for avfall Direktiv 2018/851/EU	<ul style="list-style-type: none"> • Forslag forelå: 21.12.2005 og 02.12.2015 • Høringer i EU: 8.3.2006 og 30.1.2018 - 27.4.2018 • Vedtatt i EU: 19.11.2008 og 30.5.2018 • Høringer i Norge: Flere høringer for ulike lov- og forskriftsendringer • Innlemmet i norsk rett: 9.9.2015 og direktiv fra 2018 ikke innlemmet 	Kommunen har ansvar for innsamling og behandling av husholdningsavfall.
Energieffektiviserings- direktivet Direktiv 2012/27/EU og Endringer til energi- effektiviseringsdirektivet (EEDII) Direktiv 2018/2002 (Del av fjerde energimarkedspakke)	<ul style="list-style-type: none"> • Forslag forelå: 22.6.2011 og 30.11.2016 • Vedtatt i EU: 4.12.2012 og 11.12.2018 • Høringer i EU: 20.12.2012 og ukjent • Høringer i Norge: 02.11.2018 - 31.1.2019 og 14.1.2019 - 22.02.2019 • Innlemmet i norsk rett: ikke innlemmet 	Kommuner og fylkeskommuner drifter offentlige bygg som (kan) omfattes av energieffektiviseringskrav.
Det europeiske utdanningsområdet	<ul style="list-style-type: none"> • Forslag forelå: 30.09.2020 • Vedtatt i EU: 30.09.2020 	Kommunene har ansvar for grunnskoleopplæring, og fylkeskommuner har ansvar for videregående opplæring.

Kilde: Informasjon fra intervjuer, europa.gov.no, ce.europa.eu, eur-lex.europa.eu og EØS-notatbasen.

2. Norges påvirkningsmulighet i EU/EØS-saker

Norge har anledning til å påvirke ved flere av stegene i beslutningsprosessen i EU. I dette kapitlet gjennomgår vi Norges muligheter for påvirkning i tidligfase, altså prosessen fra når ny politikk og nytt regelverk planlegges og forberedes i EU, og frem til det vedtas i EU. Det finnes ulike typer EU-regelverk med ulike beslutningsprosesser, og mulighetene for påvirkning vil derfor variere avhengig av dette.

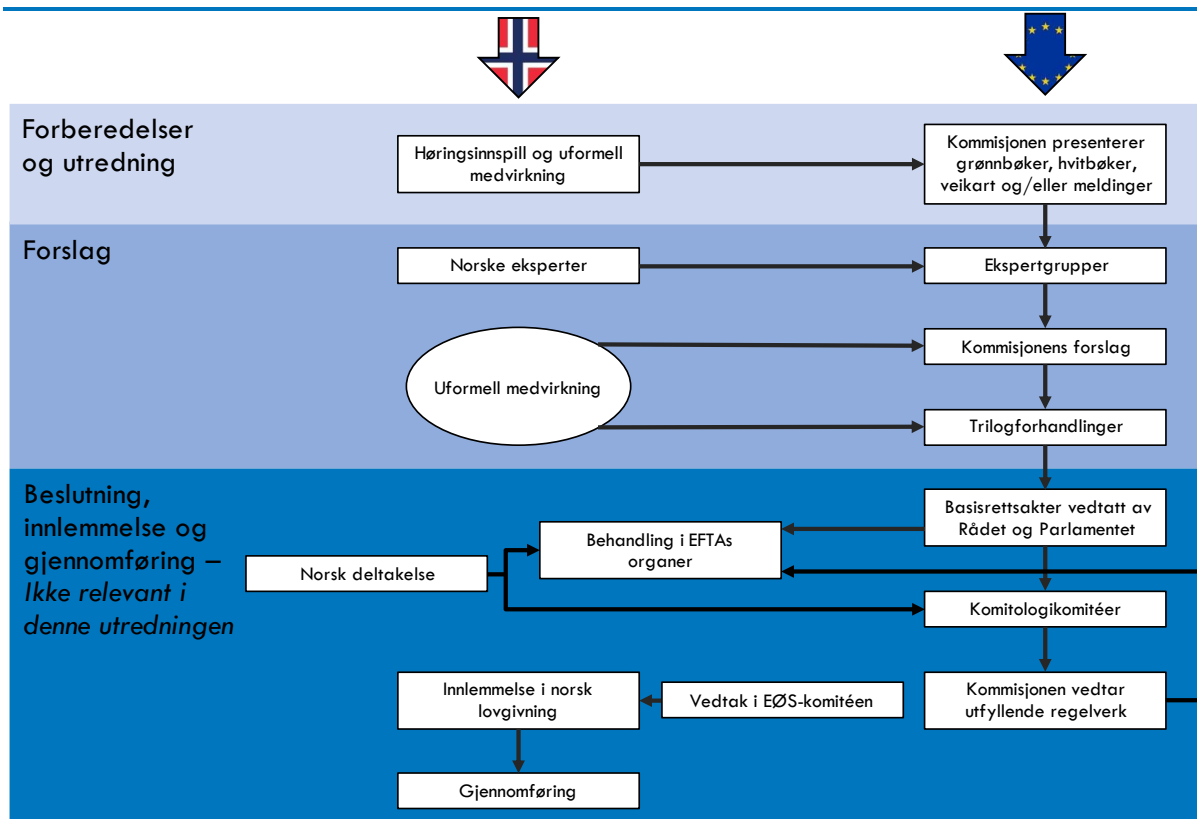
2.1 Beslutningsprosesser i EU og norske påvirkningsmuligheter

Norge er gjennom EØS-avtalen en del av EUs indre marked og påvirkes av EU/EØS-regelverk på de fleste samfunnsområder. Dette gjelder også kommunesektoren, og tidligere utredninger har vist

at halvparten av sakene på dagsorden i kommunestyre og fylkesting er berørt av EU eller EØS (NIBR, 2018). EØS-avtalen gir ikke Norge adgang til EUs formelle beslutningsprosesser, verken i Ministerrådet, Det europeiske råd, Europakommisjonen (Kommisjonen) eller Europa-parlamentet. Norge har imidlertid muligheter for å påvirke beslutningsprosessene i EU gjennom en rekke formelle og uformelle kanaler og kontaktpunkter.

Fokuset i denne utredningen er statsforvaltningens arbeid med EU/EØS-saker i tidligfase. Med tidligfase menes prosessen fra når ny politikk og nytt regelverk planlegges og forberedes i EU, og frem til det vedtas i Rådet og Parlamentet. Dette er den perioden norsk statsforvaltning, og følgelig potensielt kommunesektoren, vil ha de største mulighetene for å kunne påvirke innholdet i regelverket.

Figur 2-1: Prosessen i EU og EØS og Norges påvirkningsmuligheter



Illustrasjon: Oslo Economics

2.1.1 EUs beslutningsprosesser

Figur 2-1 illustrerer den overordnede beslutningsprosessen i EU og EØS, fra utforming av forslag til gjennomføring av tiltak. Det vi omtaler som tidligfase omfatter prosessen som inngår i *Forberedelser og utredning og Forslag*.

Langt fra alle rettsakter følger den samme beslutningsprosessen som beskrevet over. Flertallet av rettsakter i EU er utfyllende regelverk som blir vedtatt av Kommisjonen på delegert myndighet fra Rådet og Europaparlamentet, såkalte kommisjonsrettsakter. Hensikten med disse rettsaktene er å effektivisere beslutningsprosessen i EU.

Kommisjonsrettsaktene omfatter en lang rekke tekniske regler innen ulike saksområder, og det vil være betydelig mindre muligheter for norsk påvirkning ved utforming av slike rettsakter enn rettsaktene som vedtas av Rådet og Parlamentet. Ifølge EU/EØS-håndboken vedtas det årlig mellom 50-70 rettsakter av Parlamentet og Rådet, mens Kommisjonen til sammenligning vedtar mellom 1600-1800 rettsakter i året.

Forberedelsesfasen/Utredningsfasen

Før utformingen av forslag er det en lang forberedelses-/utredningsfase der kommisjonen presenterer grønbøker, hvitbøker, veikart og/eller meldinger for konsultasjon. Med enkelte unntak er det kun Kommisjonen som kan fremme forslag til EU-lovgivning (initiativretten). Vedtak blir normalt truffet med kvalifisert flertall i Rådet og alminnelig flertall i Europaparlamentet innenfor rammen av den alminnelige lovgivningsprosedyren (Ordinary legislative procedure).

Med bakgrunn i initiativretten har Kommisjonen en sentral rolle i forberedelsesfasen, og det er de som bestemmer om, og når et lovgivningsforslag skal legges frem for behandling i Rådet og Parlamentet.

Ifølge EØS-håndboken er de fleste forslag som fremmes av Kommisjonen en oppfølging av internasjonale forpliktelser, eller innspill fra medlemsstater, Europaparlamentet og berørte interessegrupper. Forslag kan også ta sikte på å støtte opp under vedtatt politikk.

For å informere om nye initiativer offentliggjør Kommisjonen veikart som beskriver problemstillinger og målsettinger, forklarer behovet for EU-tiltak og merverdien av det, samt skisserer alternative politiske løsninger. Dersom det er planlagt en konsekvensanalyse blir veikartet erstattet av en innledende konsekvensanalyse. Alle veikart og

innledende konsekvensanalyser inneholder opplysninger om planlagte høringer, og skisserer hvordan interesserte parter kan bidra med innspill.

Det er påkrevd i henhold til traktatene (art. 11, TEU og protokoll nr. 2) at det skal gjennomføres åpne høringer for alle større politiske initiativer. Dette er åpne elektroniske høringer hvor hvem som helst kan komme med innspill. Det skal for eksempel alltid gjennomføres høringer for initiativer der konsekvensanalyser er påkrevd, eller for grønbøker.

Formelle dokumenter i utrednings- og forslagsfasen:

- **Grønbøker:** En grønbok er en utredning som gjerne kan sammenliknes med en NOU.
- **Hvitbøker:** Inneholder som oftest mer konkrete forslag til tiltak innen et politikkområde, og kan ligne en stortingsmelding. Både hvitbøker og grønbøker har åpen adressat, og retter seg like mye til medlemsstatene og berørte interesser som til de andre EU-institusjonene.
- **Meldinger fra Kommisjonen:** En melding kan ha elementer av både grønbok og hvitbok. Den henvender seg direkte til de andre EU-institusjonene, enten ved å foreslå tiltak eller ved å invitere til debatt. Den formelle adressaten er for øvrig ikke ment å avgrense deltakelsen i debatten til institusjonene.

Involvering av ekspertgrupper

Dersom konsekvensutredninger har vist at handling på EU-nivå er det beste alternativet vil det relevante generaldirektoratet i Kommisjonen begynne prosessen med å utarbeide et første-utkast. Ansvar for utkastet ligger hos en saksbehandler i Kommisjonen, men det er vanlig å trekke inn eksterne krefter for å sikre faglig kompetanse og/eller kapasitet. Dette kan for eksempel Kommisjonen gjøre ved å opprette egne ekspertgrupper. Ekspertgruppene har til hensikt å styrke det faglige og politiske grunnlaget for Kommisjonens forslag, men Kommisjonen er ikke bundet av ekspertgruppene synspunkter eller anbefalinger. I ekspertgruppene kan det sitte en rekke ulike aktører, deriblant representanter fra medlemslandenes myndigheter, og organisasjoner som bedrifter, forbund og fagforeninger.

Slutføring av forslag

Når det er utarbeidet forslag av et generaldirektorat sendes forslaget gjennom en intern konsultasjon i Kommisjonen. Hensikten med dette er å sikre at berørte generaldirektorat får anledning til å uttale seg. De mest berørte generaldirektoratene konsulteres tidligere i prosessen. Utover konsultasjon med generaldirektoratene skal forslaget sendes til Generalsekretariatet og Legal Service for vurdering. Når den interne konsultasjonen er ferdig, skal forslaget oversendes til kollegiet for endelig vedtak. Når det er enighet i kollegiet, blir forslaget sendt til Rådet og Parlamentet.

Trilogforhandlinger

Før saker går til formell avstemming i Parlamentet og Rådet foregår det som regel et større uformelt samarbeid i form av triloger (tre-parts-forhandlinger). I trilogmøter samles den ansvarlige fagkomité i Parlamentet, den tilsvarende komité i Rådet og ansvarlig generaldirektorat i Kommisjonen. I dette arbeidet spiller gjerne Kommisjonen en viktig rolle for å skape kompromiss i saken. Tidlige trilogforhandlinger regnes som en viktig faktor til at en stor andel av sakene avgjøres i første behandling hos Rådet og Parlamentet.

2.1.2 Norges påvirkningsmuligheter i tidligfase

Som illustrert i Figur 2-1 har Norge en rekke muligheter for å påvirke beslutningsprosessen i EU, også i tidligfase. Norske aktører har også enkelte andre muligheter for påvirkning i tidligfase enn det som fremgår av figuren. Påvirkningsmulighetene kan spenne fra formelle og etablerte fora for diskusjon og behandling av saker, til mer uformelt påvirkningsarbeid.

Som nevnt følger ikke alle EU/EØS-saker den samme prosessen, og statsforvaltningens muligheter for å kunne påvirke en EU/EØS-sak vil derfor variere. Særlig blir kommisjonsrettsakter vedtatt av Kommisjonen uten at det er etablert en formell prosess med løpende muligheter for påvirkning fra andre aktører. I slike EU/EØS-saker vil det derfor være få eller ingen muligheter for statsforvaltningen og kommunesektoren til å kunne påvirke innholdet, utover gjennom uformell kontakt med Kommisjonen.

Norge har samtidig reelle påvirkningsmuligheter på en rekke områder, og da særlig i sakene som vedtas av Rådet og Parlamentet. I EU/EØS-håndboken blir det trukket frem at erfaringer fra

EØS- og Schengen-avtalene viser at norske bidrag blir inkludert i prosessen med utforming av nye forslag på saksområder hvor vi har kompetanse og viktige erfaringer. Håndboken trekker frem at det har vist seg at Norge kan påvirke utformingen av forslag i samsvar med norske syn og vurderinger, og at en forutsetning for dette er å få til god dialog med Kommisjonen, medlemsland med sammenfattende interesser og sentrale aktører i Europaparlamentet. I det videre gis en beskrivelse av de ulike kanalene som norske aktører kan benytte for å påvirke politikk- og regelverksutvikling i EU i tidligfase.

Deltakelse i ekspertgrupper

Den norske statsforvaltningen har den samme rett til å delta i ekspertgruppene som bistår Kommisjonen med utarbeidelse av utkast til rettsaktene i tidligfase som statsforvaltningen i EUs medlemsland. Deltakelse i disse ekspertgruppene gir tilgang til viktig informasjon og muligheter til å formidle norske synspunkter på et tidlig stadium i beslutningsprosessen. Statsforvaltningen har mulighet til å delta i alle ekspertgrupper, og kan prioritere hvilke de skal delta i.

Våre informanter forklarer at de i praksis kan påvirke arbeidet i ekspertgruppene på samme måte som EUs medlemsland. Det som er avgjørende for påvirkningsmuligheten er at Norge har et relevant bidrag. Dette kan ivaretas ved å sende gode eksperter og engasjere seg på felt der norske eksperter har relevant erfaring. Påvirkningsmuligheten øker, ifølge våre informanter, også når Norge samarbeider i posisjonsutforming med andre land i EU som har like interesser.

Høringsinnspill

Underveis i beslutningsprosessen kan EU gjennomføre elektroniske høringsrunder der hvem som helst kan gi innspill til veikart, grønnbøker, hvitbøker, utkast til forslag og forslag fra Kommisjonen. Den norske statsforvaltning og alle andre norske aktører kan benytte disse høringsrundene for å gi sine innspill til EU.

De elektroniske høringsrundene omfatter gjerne spørreskjema med mange detaljerte spørsmål som høringsinstansene blir bedt om å svare på. Mens det er mange enkeltaktører og organisasjoner som svarer på disse skjemaene, vil norsk forvaltning ofte heller utarbeide selvstendige og helhetlige posisjonsnotater som sendes/presenteres for Kommisjonen eller andre mottakere i EU.

Uformelle kontakter med EUs institusjoner

I tidligfase har Norge flere muligheter til å påvirke rettsaktene gjennom uformell kontakt med Kommissjonen, Rådet og Parlamentet. Ofte vil forberedelsen av nye rettsakter pågå over lang tid, gjerne over flere år. I denne perioden vil det være ulike uformelle kontaktpunkt for å formidle norske posisjoner til EUs institusjoner, og vi vil her beskrive noen av de uformelle kanalene som den norske statsforvaltningen kan benytte til påvirkningsarbeid.

EU/EØS-håndboken beskriver Kommissjonen som svært åpen for synspunkter fra berørte interesser og nasjonale myndigheter, og at mange departementer har gode erfaringer med å knytte slike kontakter/nettverk.

Norge har også nasjonale eksperter fra forvaltningen utlånt til Kommissjonen på en periode på inntil fire år, og disse skal være et supplement til Kommissjonens faste stab. Disse nasjonale ekspertene skal ikke brukes av nasjonale myndigheter for å fremme nasjonale synspunkter. Samtidig er det fullt mulig at man fra norsk side utnytter kompetansen, nettverket og tilgangen på informasjon som de nasjonale ekspertene har.

I tidligfase er det utstrakt kontakt, formelt og uformelt, mellom Kommissjonen, Rådet og Parlamentet. Uformell kontakt med representanter i Rådet og Parlamentet vil derfor også kunne være en viktig del av påvirkningsarbeidet fra norsk side.

I flere tilfeller kan de nordiske og de nordisk-baltiske landene ha sammenfallende interesser på ulike områder, og kan derfor være tjent med å samordne sin innsats på disse områdene. På ulike møtepunkt mellom statsråder og embetsmenn i disse landene drøftes det derfor gjerne relevante EU/EØS-saker for å identifisere saker av interesse på et tidlig stadium, og diskutere de i en nordisk ramme. Av faste møtepunkt finnes for eksempel månedlige møter mellom EU-ambassadørene fra de nordiske landene, og parlamentarisk samarbeid i Nordisk Råd.

I EU/EØS-håndboken blir det trukket frem at Europaparlamentets åpne arbeidsform gir god mulighet for formidling av norske synspunkter. Norske myndigheter har jevnlig uformelle kontakter med Europaparlamentet og dets medlemmer.

2.2 Statsforvaltningens arbeid med å påvirke EU/EØS-saker i tidligfase

Som beskrevet har den norske statsforvaltningen flere kanaler for å påvirke EU/EØS-saker i tidligfase. I dette kapitlet vil vi beskrive noen praktiske sider ved dette påvirkningsarbeidet som har blitt trukket frem av våre informanter, eller som beskrives i offisielle dokumenter fra statsforvaltningen.

2.2.1 Beslutningsprosessen er ingen enhetlig prosess

Slik beslutningsprosessen i tidligfase er beskrevet i de tidligere kapitlene kan det fremstå som at prosessene har definerte steg og muligheter for påvirkning. I realiteten er det store forskjeller mellom ulike saker og beslutningsprosesser, og dermed muligheter for påvirkning. Dette kan bidra til at det er krevende og omstendelig arbeid forbundet med å påvirke en EU/EØS-sak i tidligfase. I EU/EØS-håndboken blir det blant annet beskrevet at «Gjennomgang av de enkelte faser kan gi et inntrykk av en sekvensiell prosess hvor institusjonene følger den fastsatte rollen i henhold til traktatene. I praksis er prosessen preget av et komplekst samspill mellom institusjonene og kontinuerlige kontakter og forhandlingsløp.».

Et element som bidrar til denne kompleksiteten, er en økende grad av sektorovergripende regelverk. EU sitt pågående klimaarbeid er et godt eksempel på dette. Økende grad av sektorovergripende regelverk innebærer at det er behov for involvering og samarbeid mellom flere ulike fagområder i statsforvaltningen i arbeidet med en sak.

At statsforvaltningen må utnytte sitt eksisterende nettverk for å få tilgang til løpende informasjon om de ulike sakene er et annet element som bidrar til å øke kompleksiteten. Når en sak er i tidligfase er det ikke nødvendigvis offisielle dokumenter som sendes rundt til forvaltningen og andre berørte aktører. Statsforvaltningen kan få kjennskap til konkrete detaljer ved regelverket som er under utvikling gjennom uformell kontakt i sitt nettverk, oversendelse av «lekkede» dokumenter og lignende. Samtidig kan tilgangen til slike lekkasjer/uformelle dokumentutkast være betinget nettopp på at disse ikke skal spres bredt gjennom for eksempel åpne høringsrunder.

I en beslutningsprosess kan det foretas hyppige møter der en norsk posisjon skal være på plass.

Samtidig kan relevante saksdokumenter bli oversendt kort tid før møtene skal gjennomføres. Statsforvaltningen kan derfor ha begrenset tid for å innhente innspill fra norske interessenter, utarbeide og forankre norske posisjoner og eventuelt koordinere seg med andre land og involvere andre aktører. Dersom statsforvaltningen skal innhente innspill fra berørte aktører på dette nivået er de dermed avhengige av god tilgjengelighet og konstruktive innspill.

2.2.2 Påvirkningsarbeidet er preget av prioriteringer

Det er til enhver tid en mengde av ulike beslutningsprosesser på gang i EU, og statsforvaltningen har ikke nødvendigvis kapasitet til å involvere seg i

påvirkningsarbeid mot alle saker som er i tidligfase. I EU/EØS-håndboken blir det påpekt at alle departementer bør ha et bevisst forhold til deltakelse, med en prioritering av hvilke ekspertgrupper og komiteer som er viktige, hva som ønskes oppnådd og hvordan. Kontinuitet i deltakelsen trekkes frem som viktig, ettersom innflytelse er avhengig av tilstrekkelig kompetanse og kontinuitet. Ifølge EU-kommisjonens register for ekspertgrupper finnes det 726 ekspertgrupper i EU-systemet.¹ Norge ved statsforvaltningen må prioritere hvilke grupper man skal være med i. Våre informanter i Miljødirektoratet oppgir at på klima- og miljøområdet deltar Norge i om lag 100 ulike ekspertgrupper og komiteer.²

¹ <https://ec.europa.eu/transparency/expert-groups-register/screen/expert-groups?lang=en>

² <https://www.regjeringen.no/contentassets/06cb30b87eec4fd49ad6be8196418bf6/klimate--og-miljodepartementets-prioriterte-eu-eos-saker-i-2020.pdf>

3. Intensjoner om kommunesektorens involvering

I tidligere meldinger til Stortinget, utredningsinstruksen og andre veiledere i staten fremgår det tydelige intensjoner om involvering av kommunesektoren i saker som berører sektoren. Regjeringen har kommunisert ønsker om mer systematisk dialog mellom forvaltningsnivåene, både i arbeid med utforming av norske posisjoner og å fremme synspunkter, samt i gjennomføringen av nytt EØS-regelverk.

3.1 EU/EØS-saker med relevans for kommunesektoren

3.1.1 Rettslig og politisk berøring for kommunesektoren av EU/EØS-forhold

Tidligere utredninger har vist at en stor andel av sakene som behandles i norske kommune- og fylkestyrer har berøringsflate med EU/EØS. NIBR (2018) sin utredning viste hvordan norsk kommunesektor påvirkes både rettslig og politisk av EU/EØS-samarbeidet.³ Metodisk er NIBRs rapport utarbeidet ved bruk av kartleggingsdata, dokumentstudier og intervjuer.

NIBR finner at kommunesektoren blir betydelig berørt av rettslige føringer fra det europeiske samarbeidet, i den forstand at EU/EØS-lovgivning berører norske kommuner og fylkeskommuner i tilnærmet halvparten av gjennomgåtte kommunesyresaker. Dette omhandler spesielt områder som plan- og byggesaker, offentlig støtte og anskaffelser, vannforsyning, samferdsel og bærekraft, blant flere. Særlig fremheves den rettslige berøringsflaten av EUs regelverk for offentlig støtte og konsekvensutredningsdirektiver, et rammeverk som pålegger rammer og potensielt noen begrensninger på den norske kommunesektorens politiske prosessarbeid. Dette fremmes som en faktor som tenkelig kan redusere effektiviteten i norsk lokal- og regionalpolitikk i utvalgte situasjoner. Omfanget av berøringen understreker viktigheten av en helhetlig og effektiv

³ NIBR (2008) har også tidligere foretatt en utredning av kommunesektorens rolle i og påvirkning fra EU/EØS-samarbeidet. Her finner NIBR en gjennomsnittlig, potensiell berøringsrate av EU/EØS på 73 prosent, et funn som støtter oppunder deres nyere utredning. Det fremheves tydelig at dette medfører ulike typer utfordringer for stats-

inkludering og involvering av kommunesektoren i statsforvaltningens arbeid med EU/EØS-saker.

I kontrast til funnene om rettslig berøring, finner NIBR en betydelig svakere politisk berøring både for kommunene (10-11 prosent) og fylkeskommunene (23 prosent), ettersom Norge ikke er direkte politisk involvert i EU sine politiske beslutningsprosesser. For kommunene er den politiske berøringen mest fremtredende innen klima, miljø og utdanning, mens for fylkeskommunene er den sterkest innen samferdsel, klima og miljø. Geografisk er den politiske berøringen noe skjevt fordelt, da større kommuner og fylkeskommuner er relativt hyppigere berørt. I sin helhet pekes både den rettslige og politiske berøringen på som en tidvis effektivitetsbegrensende faktor i norsk kommunesektor, men sistnevnte fremheves også som en mulighet for god politikkkutvikling på lengre sikt. Særlig klimapolitikk foreslås som et politisk område med høy overføringsverdi der den politiske berøringen kan være positivt for arbeidet i norsk kommunesektor.

3.1.2 Andel EU/EØS-saker med relevans for kommunesektoren

Så vidt oss bekjent er det ikke gjort noen utredninger om hvor stor andel av de totale EU/EØS-sakene som berører kommunesektoren. Hva som bør være omfanget av kommunesektorens involvering i statsforvaltningens arbeid med EU/EØS-saker vil naturligvis avhenge av hvor mange av EU/EØS-sakene som faktisk berører sektoren, hvordan og i hvilken grad kommunesektoren berøres, og også om det er mulighet for å påvirke utfallet i den bestemte saken.

Vår vurdering er at det potensielt er en stor mengde EU/EØS-saker som kan påvirke kommunesektoren og at det kan være aktuelt med involvering i statsforvaltningens arbeid. Kommunesektoren har ansvar for en rekke forvaltningsområder med tilhørende EU-regelverk (vann, avfall, offentlige anskaffelser mv.), og ofte vil det være kommunesektoren som i realiteten er forvaltnings-

forvaltningen, særlig tilknyttet omorganisering og tilpassing i geografisk mindre kommuner. NIBR fant i 2008 en varierende grad av kommunal deltakelse i programarbeid, mens den overordnede deltakelsen i selve utformingen av regelverk fremmes som reaktivt anlagt.

nivået som implementerer EU-regelverk. Kommunesektoren kan også ha ulike interesseområder som påvirkes av EU-lovgivning, deriblant næringsutvikling. Videre kan større satsinger i EU, som for eksempel EUs grønne giv, ha stor påvirkning på mange deler av samfunnet, inkludert lokale og regionale forvaltningsnivåer.

EØS-notatbasen som et verktøy for å identifisere relevante EU/EØS-saker

EØS-notatbasen er et verktøy for å identifisere hvilke EU/EØS-saker som statsforvaltningen jobber med eller har jobbet med. EØS-notatbasen inneholder dokumenter om EU/EØS-saker og informasjon om EU-regelverk som vurderes innlemmet i EØS-avtalen. Per juni 2021 inneholder notatbasen i underkant av 8700 saker, fra perioden 2004 til 2021.

I forbindelse med St.meld. nr. 23 (2005-2006) ble det innført en teknisk løsning i EØS-notatbasen for å kunne identifisere rettsaker med betydning for kommuner og fylkeskommuner. Ifølge dette filteret i EØS-notatbasen er det imidlertid kun 184 saker med relevans for kommuner og fylkeskommuner, med andre ord cirka 2 prosent av sakene. Det er sannsynlig at dette underestimerer den reelle andelen av EØS-saker med relevans for sektoren.

Innspill fra intervjuer med statsforvaltningen tyder videre på at det i liten grad jobbes systematisk med å vurdere relevans for kommunesektoren. EØS-notatene skrives av saksbehandlere i statsforvaltningen, som ikke alltid har særskilt grunnlag for å kunne vurdere i hvilken grad EU-saken vil kunne påvirke kommunesektoren. Våre informanter er ikke kjent med at det er etablert egne rutiner for å vurdere relevans for kommunesektoren, og saksbehandlerne har trolig varierende kjennskap til hvilke oppgaver som gjennomføres av kommuner og fylkeskommuner.

Det er ifølge våre informanter planlagt å omarbeide og utvikle en ny EØS-notatbase i løpet av 2022. Dagens notatbase er bygget opp på en gammel teknisk plattform og er ifølge informantene ikke bærekraftig. I løpet av 2022 er det planlagt å få på plass en utvidet versjon, som kan brukes til høringer og gjøre det enklere med kontakt med interessenter, og sørge for bedre koordinering med kommunesektoren.

EØS-notatbasen

- EØS-notatbasen er et verktøy i forvaltningens arbeid med EU og EØS, som inneholder dokumenter som løpende oppdateres med informasjon om EU-regelverk som vurderes innlemmet i EØS-avtalen.
- EØS-notatbasen (den offentlige versjonen) inneholder cirka 8700 notater pr. juni 2021.
- 184 notater er i notatbasen klassifisert som relevante for fylker og kommuner
- I tillegg til den offentlige notatbasen finnes det også en lukket versjon med informasjon som er unntatt offentlighet.
- Det er planlagt å omarbeide og utvikle EØS-notatbasen og ha på plass en ny versjon i 2022.

Kilde: Regjeringen.no og innspill fra informanter

3.2 Intensjoner i policydokumenter om involvering av kommunesektoren

Som beskrevet i **Utredningsinstruksen** skal berørte parter høres før det foreligger en norsk posisjon til regelverk foreslått av Europakommisjonen, og dette vil i mange tilfeller også gjelde kommunesektoren. Veileder til utredningsinstruksen (DFØ, 2018) beskriver hvordan høringen skal gjennomføres. Veilederen spesifiserer at berørte parter normalt skal høres før en norsk posisjon foreligger i saken. Departementene skal fastsette en høringsfrist som gjør det mulig å utarbeide foreløpig norsk posisjon raskest mulig og senest tre måneder etter at Kommisjonen har fremmet et forslag. Høringsfristen bør normalt ikke være kortere enn tre uker. Høringen kan foregå parallelt med at det jobbes med å utforme en foreløpig norsk posisjon.

Veilederen spesifiserer også at relevante grønbøker, hvitebøker og meldinger fra Europakommisjonen bør sendes på høring i Norge. Hvis man har kunnskap om annet pågående arbeid med regelverk i EU som berører norske interesser, uten at det foreligger formelle dokumenter fra EU, bør departementet vurdere å invitere berørte parter til å komme med synspunkter og vurderinger.

I veilederen påpekes det at man kan invitere medlemmer av faste referansegrupper, som kommunesektoren, til å delta på utvidede møter i spesialutvalg hvis det er hensiktsmessig. I EU/EØS-håndboken trekkes det frem at de fleste spesial-

utvalgene har oppnevnt referansegrupper eller kontaktgrupper med representanter fra både berørte interessegrupper og lokale myndigheter. Det påpekes at disse bør involveres slik at de kan komme med synspunkter tidlig i EUs beslutningsprosess.

I **EU/EØS-håndboken** beskrives det også at dialog og informasjonsutveksling mellom sentrale, regionale og lokale myndigheter vil kunne styrke norske synspunkter overfor EU. Videre beskrives det i håndboken at det har vært behov for en bredere involvering av det lokale- og regionale nivå i Norge i EØS-sammenheng, og at det derfor blant annet i 2008 ble besluttet at det skulle opprettes et EFTA-forum for lokalt og regionalt folkevalgte.

Håndboken beskriver også at det er en del utfordringer i etablering av gode prosesser og strukturer for å involvere det lokale og regionale nivået i sentralforvaltningens arbeid med EU/EØS-saker. I håndboken oppfordres det til at lokale myndigheter og andre berørte interessegrupper bør involveres slik at de kan komme med synspunkter tidlig i EUs beslutningsprosess.

I **Meld. St. 5 2012-2013** er det beskrevet at kommunesektoren spiller en viktig rolle i gjennomføringen og oppfølgingen av Norges EØS-forpliktelser, og det er i meldingen fremmet en intensjon om mer systematisk dialog mellom forvaltningsnivåene.⁴ Som påpekt i meldingen er norske kommuner og fylker underlagt konkurranse-reglene for foretak og regelverket for offentlig støtte, regelverket om offentlige anskaffelser samt krav relatert til blant annet vann, avløp og avfallshåndtering. I meldingen presiseres også

behovet for en effektiv og helhetlig inkludering av kommunesektoren i statsforvaltningen av EØS-samarbeidet.

I samme stortingsmelding utpekes etableringen av Europapolitisk forum som et viktig tiltak for å realisere inkludering av kommunesektoren, ettersom forumet åpner for innspill og synspunkter fra lokale og regionale aktører i større saker. EØS-notatbasen blir også trukket frem, fordi den forenkler og forbedrer informasjonsgrunnlaget til regionale og lokale aktører i saker som angår dem. Videre nevnes kompetanseløftet som ble lansert i 2008, der Difi (nå Digitaliseringsdirektoratet) kartla europakompetansen i norsk statsforvaltning. Her kom det frem et behov for ytterligere kompetansetiltak. Som et resultat ble digitale opplæringsstilbud, sektorspesifikke kompetansetiltak og forbedring av eksisterende hjelpemidler fremmet som aktuelle strategier. Overordnet i stortingsmeldingen fremheves viktigheten av god EØS-informasjon og -kompetanse i kommunesektoren, tidlig involvering av kommunesektoren i forvaltningen og et godt koordineringsarbeid mellom kommuner.

Som beskrevet over, utvikles det for tiden en ny EØS-notatbase. Ifølge en rapport fra **Direktoratet for forvaltning og økonomistyring (2020)** er bakgrunnen for dette blant annet en erkjennelse av at norsk forvaltning i dag bruker unødvendig mye ressurser på administrasjon i EØS-arbeidet, at samarbeidet på tvers i forvaltningen ikke alltid er godt nok, samt at interessentene i samfunnet ikke alltid blir involvert tidlig nok og i tilstrekkelig grad.

⁴ Av denne grunn ble det derfor også i St.meld. nr. 23 2005-2006, som er en handlingsplan for gjennomføringen av europapolitikken, vektlagt betydningen av å involvere

det lokale og regionale nivået i sentralforvaltningens arbeid med EU/EØS.

4. Kommunesektorens involvering i EU/EØS-saker

Kommunesektoren involveres i dag i statsforvaltningens arbeid på ulike nivåer og gjennom ulike kanaler. Viktige formelle kanaler for informasjonsutveksling og dialog er Regjeringens europapolitiske forum for kommunesektoren og Sametinget, sektorspesifikke referansegrupper, og høringsinstituttet. For direkte involvering i konkrete saker i tidligfase er det i liten grad faste strukturer, men slik involvering kan initieres gjennom uformelle kontakter og nettverk. Kommunesektoren har også viktige påvirkningsmuligheter utenom statsforvaltningen gjennom nettverk for lokalt og regionalt samarbeid og bransje- eller fagnettverk som jobber direkte mot Brussel.

4.1 Involvering i statsforvaltningens overordnede arbeid med EU/EØS

Det eksisterer flere kanaler og fora for statsforvaltningen, kommunesektoren og andre aktører, der kommunesektoren kan informeres om og drøfte EU/EØS-relevante tema med statsforvaltningen. Disse kanalene er først og fremst arenaer hvor statsforvaltningen kan informere om pågående prosesser i EU og skape dialog om statsforvaltningens EU/EØS-arbeid på et overordnet nivå. Kanalene er ikke nødvendigvis innrettet for å involvere kommunesektoren og andre interessenter mer inngående i statsforvaltningens arbeid med enkeltsaker. Det informeres om enkeltsaker gjennom disse kanalene, men det er begrenset rom for å gå i dybden på faglige problemstillinger og diskutere konkrete forslag til justeringer av regelverket.

4.1.1 Europapolitisk forum

Europapolitisk forum er en møteplass mellom statsforvaltningen ved Kommunal- og moderniseringsdepartementet og Utenriksdepartementet på politisk nivå, og folkevalgte fra fylkeskommuner, kommuner og Sametinget. I dag består forumet av en representant fra hver fylkeskommune/Oslo kommune, 11 kommunerepresentanter og varaer oppnevnt av KS. I tillegg har Sametinget to representanter. Forumet skal styrke debatten og

samhandlingen mellom forvaltningsnivåene om europapolitiske spørsmål. Europapolitisk forum består av folkevalgte og er derfor preget av viktig politisk arbeid. Forumet møtes en gang i året.

Ifølge informanter er dette det eneste forumet med hovedformål om dialog om europapolitikk mellom staten og kommunal og fylkeskommunal sektor. Forumet har eksistert i flere år, men det har nylig blitt foretatt en grundig gjennomgang og revisjon av mandatet, ettersom det opplevdes at det var forbedringspotensial for funksjon av forumet. Til dels ble forumet, ifølge våre informanter, brukt mer som en kanal til informasjonsutveksling og det ønskes et større fokus på dialog og diskusjon av temaene.

I det nye mandatet, fra april 2021, presiseres det at Regjeringen skal føre en effektiv europapolitikk med mål om å få størst mulig gjennomslag for norske interesser. Videre påpekes at ulike forvaltningsnivåer har ulik kompetanse og forskjellige kontaktflater i Europa. Bedre samarbeid og koordinering kan bidra til at de ulike forvaltningsnivåene utfyller hverandre og derfor bidra til oppnåelse av bedre resultater for Norge som helhet. Til slutt beskrives det at gjensidig dialog mellom forvaltningsnivåene vil sette Norge i stand til bedre å nå europapolitiske mål og utnytte mulighetene som EØS-avtalen og samarbeidet med EU åpner for.

Europapolitisk forum – formål i mandat fra april 2021

- Forumet skal være en arena for politisk dialog om aktuelle og relevante europapolitiske saker mellom forvaltningsnivåene.
- Forumet skal være en kanal for å forankre regjeringens europapolitikk i kommunesektoren og Sametinget.
- Forumet skal være en kanal for innspill til regjeringen på viktige europapolitiske områder for kommunesektoren og Sametinget.
- Forumet vil også være en arena for informasjonsutveksling om utvalgte saker.

4.1.2 Sektorspesifikke referansegrupper

Samarbeid på faglig nivå i de administrative fagavdelinger som også er viktig i arbeidet med EU/EØS-saker, finner blant annet sted i ulike referansegrupper. Det varierer imidlertid fra område til område om det eksisterer slike strukturer for faglig samarbeid. På ulike fagområder finnes det noen faste møtefora for tema innen EU/EØS mellom statsforvaltningen, kommunesektoren og andre interesseorganisasjoner. Disse foraene har ulike navn på tvers av statsforvaltningen. På energiområdet har Olje- og energidepartementet halvårlige møter om EU/EØS-saker gjennom kontaktutvalget for EU/EØS, og Klima- og miljødepartementet har en EØS-referansegruppe for miljø (EØS-forum).

Hvor konkret referansegruppene diskuterer spesifikke EU/EØS-saker varierer mellom de ulike gruppene. For et av fagområdene vi har undersøkt er vi informert om at det redegjøres for bruttolisten av saker som er i prosess, både i tidligfase og i gjennomføringsfase. For et annet fagområde rapporteres det at det ikke diskuteres detaljert på regelverksnivå, men at det gis generell informasjon med mulighet for konkrete spørsmål. Her åpnes det for at aktører kan bli involvert i diskusjon og videre arbeid i etterkant av møtene hvis det er behov for det.

Referansegrupper fremstår altså som arenaer der kommunesektoren kan informeres om statsforvaltningens arbeid med EU/EØS-saker, og som kan være en åpning for ytterligere involvering i konkrete saker. Etersom møter i referansegrupper gjennomføres mellom statsforvaltningen og et utvalg av interessegrupper, er imidlertid ikke EU/EØS-sakers relevans for kommunesektoren et fast tema for møtene.

Det finnes også eksempler på referansegrupper som er opprettet for å involvere ulike aktører i arbeidet med enkelte EU/EØS-saker. Et eksempel på dette er referansegruppen for bærekraftig finans i regi av Finansdepartementet. Denne gruppen er opprettet for å legge til rette for tettere dialog og informasjonsutveksling mellom myndigheter, næringsliv, academia og andre berørte parter. Referansegruppen er ifølge Finansdepartementets invitasjonsbrev et forum relevant for aktuelle regelverksprosesser,

identifisering av forhold av særlig betydning for norske interesser og nyttiggjøring av kunnskap og innsikt hos academia og andre. KS ble medlem i denne gruppen etter å ha tatt kontakt med Finansdepartementet og meldt sin interesse på bakgrunn av relevans for kommunesektoren.

Informantene for vår utredning peker på at de sektorspesifikke referansegruppene oppleves som nyttige. Gruppene muliggjør deling av informasjon om regelverksutvikling i en tidlig fase. Dette gjør det mulig å bestemme seg om posisjon og sikre dialog om hvorfor noe politikk er særlig viktig. Samtidig har de også noen begrensninger. Normalt sett gir ikke foraene rom for å diskutere enkeltbestemmelser eller detaljer i kommende regelverk. Deltakerne er heller ikke nødvendigvis representanter med ekspertise på fagområdet, ettersom møtene er ment for mer generelle gjennomganger. Noen informanter kunne ønske seg mer representasjon fra direktoratene som gjerne sitter på betydelig fagkompetanse i disse foraene. Samtidig har vi fått innspill på at det kan springe ut temamøter fra disse foraene, der det er mulighet for å diskutere saker noe mer inngående.

Enkelte av informantene vurderer at slike referansegrupper kunne etableres innen flere fagområder/ sektorer. Det påpekes at dette vil kunne gjøre at berørte parter blir bedre informert om relevante EU/EØS-forhold. Det nevnes også at det er en løpende prosess med videreutvikling av samarbeidet på EU/EØS-saker som den seneste tiden har ført til opprettelse av flere nyttige referansegrupper. Referansegruppen for bærekraftig finans er et eksempel av dette.

4.1.3 Konsultasjonsmøter

Konsultasjonsordningen omfatter faste møter mellom Regjeringen og KS. I disse møtene er formålet å diskutere blant annet statlige rammebetingelser og måloppnåelse innen kommunal virksomhet. I disse møtene er altså temaene bredere enn kun EU/EØS-saker, og ifølge KS er det kun noen få ganger at EU/EØS-saker har vært tema i disse møtene.⁵ Samtidig kan dette sees på som en arena der kommunesektoren har mulighet til å etablere direkte kontakt med politisk ledelse i statsforvaltningen, og hvor det potensielt kan diskuteres EU/EØS-saker med relevans for kommunesektoren.

⁵ I desember 2020 ble det derimot gjennomført et konsultasjonsmøte mellom KS og Utenriksdepartementet for første gang, og her ble noen EU/EØS-saker tatt opp.

4.1.4 Gjensidig informasjonsmøte, Team Norway og tidlig varslingsgruppe

Norges delegasjon til EU, ved EU-ambassadøren i Brussel, inviterer månedlig til **gjensidig informasjonsmøte** med alle norske aktører i Brussel. Her deltar KS, og møtene fremstår som et viktig eksempel på samhandling mellom Norges delegasjon til EU og øvrige norske aktører.

Tidligere foregikk også internasjonalt samarbeid i **Team Norway**, som ble etablert under ledelse av utenriksstasjoner i ulike land. Det er Nærings- og fiskeridepartementet som har hatt ansvar for koordinering av samarbeidet i Team Norway, sammen med Utenriksdepartementet og Olje- og energidepartementet.

Team Norway beskrives som et nettverksbasert samarbeid mellom ulike offentlige og private aktører som jobber for å fremme norske næringsinteresser internasjonalt. I dette samarbeidet er blant annet næringslivsgrupperinger, kommunesektoren, statsforvaltningen og academia representert.

Team Norway er rettet mot internasjonalt samarbeid generelt, inkludert, men ikke eksklusivt til arbeid med EU/EØS-saker. Aktivitetene for samarbeid mellom staten og kommunesektoren med EU/EØS-saker innenfor Team Norway ble ifølge vårt informasjonsgrunnlag redusert fordi den i liten grad fungerte i tråd med intensjonene. Det pekes

blant annet på at sammensetningen av aktører med ulike interesser og den nettverksbaserte strukturen i Team Norway skapte utfordringer for å finne en enhetlig norsk posisjon i sakene.

I 2014 ble det også etablert en **tidlig varslingsgruppe** for å involvere berørte parter tidligst mulig i arbeidet med å identifisere initiativ som tas i EU. Målet med gruppen var å kunne samkjøre norske interesser i saker som er i diskusjonsstadiet i EU. Tidlig varslingsgruppe ble opprettet under ledelse av Utenriksdepartementet i samarbeid med arbeidslivets parter og norske regioner. I gruppen deltok blant annet representanter fra KS samt for eksempel YS, Unio, Virke, LO og NHO.

Ifølge våre informanter hadde tidlig varslingsgruppe gode intensjoner og var tilpasset på en god måte i den forstand at det ble lagt opp til dialog tidlig i prosessen. Imidlertid fungerte også denne gruppen i begrenset grad og er, ifølge våre informanter, i dag ikke et relevant forum for samarbeid mellom stat og kommunesektor om EU/EØS-saker. Vi har ikke hatt mulighet til å undersøke nærmere hvorfor gruppen ikke fungerte etter formål. En mulig grunn som kom frem i informasjonsinnhenting er at sammensetningen av gruppen gjorde det vanskelig å jobbe effektivt. Det var mange ulike aktører med forskjellige perspektiver og prioriteringer. Enkelte informanter er av oppfatningen at grupper rettet mot enkelte fagområder kunne oppnådd bedre resultater.

Tabell 4-1: Relevante fora og nettverk for kommunesektoren i EU/EØS-forhold – kontakt med statsforvaltningen

	Beskrivelse	Status
Europapolitisk forum	Møteplass mellom departementene på politisk nivå (statssekretærnivå) og folkevalgte fra fylkeskommuner, kommuner og Sametinget	Aktivt, to møter i året
Sektorspesifikke referansegrupper	Referansegrupper etablert for å legge til rette for tettere dialog og informasjonsutveksling mellom myndigheter, næringsliv, akademia og andre berørte parter	Lav aktivitet for kommunesektoren, kun enkelte fagområder
Konsultasjonsmøter	Faste møter mellom kommunesektoren og Regjeringen, samt løpende bilateral kontakt mellom KS og fagdepartementene mellom møtene	Aktivt, fire møter i året samt løpende bilateral kontakt. Ikke direkte knyttet til EU/EØS-forhold
Gjensidig informasjonsmøte	Møter mellom Norges delegasjon til EU og norske aktører i Brussel	Aktivt, møter en gang i måneden
Team Norway	Nettverksbasert samarbeid mellom ulike offentlige og private aktører som jobber for å fremme norske næringsinteresser internasjonalt	Inaktivt / lav aktivitet
Tidlig varslingsgruppe	Kontaktgruppe etablert i 2014 for tidlig varslings av EU/EØS-saker som kan ha betydning for norske interesser	Inaktivt / lav aktivitet

Kilde: Oversikt utarbeidet av Oslo Economics

4.2 Involvering i enkeltsaker

Involvering av kommunesektoren i statens arbeid med EU/EØS-saker kan skje i ulike faser av beslutningsprosessene i EU. I dette kapitlet beskrives først hvordan involveringen skjer i begynnelsen av tidligfase, før forslag til regelverk foreligger og der mulighetene for å påvirke kan være størst. Deretter beskrives involveringen mot slutten av tidligfase, når det foreligger forslag til regelverk i EU, men før det er vedtatt.

Beskrivelsene i dette kapitlet er særlig basert på informasjon fra intervjuer med statsforvaltningen og representanter i kommunesektoren. Med unntak av hvordan kommunesektoren har blitt involvert i statsforvaltningens arbeid med det europeiske utdanningsområdet, tyder informasjonen vi har

innhentet i prosjektet på at kommunesektoren i begrenset grad ble involvert i statsforvaltningens arbeid i tidligfase i de øvrige enkeltsaker som er undersøkt.

Tabell 4-2 gir en overordnet oversikt over vårt informasjonsgrunnlag om hvordan statsforvaltningen jobbet med å påvirke enkeltsaker i tidligfase, samt hvordan kommunesektoren ble involvert eller hvordan det tilrettelegges for involvering av berørte aktører i de ulike fagområdene. Utover enkeltsaker er vurderingene i dette kapitlet også basert på andre eksempler som ble trukket frem i intervjuene, samt generelle betraktninger om hvordan statsforvaltningen jobber med påvirkning og involvering av kommunesektoren i EU/EØS-saker.

Tabell 4-2: Kommunesektorens involvering i statsforvaltningens arbeid med utvalgte saker

Case	Statsforvaltningens påvirkningsarbeid i tidligfase	Involvering av kommunesektoren og tilrettelegging for involvering
<p>Rammedirektivet for vann Direktiv 2000/60/EF</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Statsforvaltningen jobbet i liten grad med å påvirke i tidligfase frem til vedtak i EU i 2000. • Norske myndigheter deltok fra 2001 på linje med EU-landene i felles europeisk strategi for gjennomføring, med halvårlige vanddirektørmøter, arbeids- og ekspertgrupper som utarbeider relaterte rettsaker og retningslinjer, og utveksling av erfaringer og god praksis. 	<ul style="list-style-type: none"> • Ingen involvering av kommunesektoren i tidligfase ettersom statsforvaltningen i liten grad var involvert. • I etterkant er det opprettet en direktoratsgruppe for vannforvaltning der kommunesektoren er representert ved KS.⁶ • Miljødirektoratet legger ut informasjon om pågående europeisk arbeid på området, herunder møter, relaterte rettsaker og retningslinjer, evalueringer og klagesaker på vannportalen.no (del av miljødirektoratet.no).
<p>Rammedirektivet for avfall Direktiv 2008/98/EF og Endringer av rammedirektivet for avfall Direktiv 2018/851/EU</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Deltakelse i ekspertgrupper på avfallsområdet. • Deltar på direktørmøter på avfallsområdet i regi av formannskapslandene. • Oversendelse av norske posisjoner underveis i prosessen. • Uformell kontakt mellom statsforvaltningen og Kommisjonen. 	<ul style="list-style-type: none"> • Klima- og miljødepartementet organiserer en EØS-referansegruppe der KS er representert. • Miljødirektoratet har lagt ut informasjon om høringer av relaterte veikart, meldinger o.l. på sine nettsider. • Miljødirektoratet organiserer Kontaktforum for avfall der KS og Samfunnsbedriftene deltar. Dette er direktoratets viktigste «høringsorgan» på avfallsområdet, der de informerer om viktige saker på avfallsområdet, og får innspill fra deltakere. • Ukjent om kommunesektoren har blitt involvert gjennom uformelle kanaler i tidligfase, men direktoratet gjennomfører møter med interessenter om konkrete saker ved forespørsel.

⁶ For å sette kommunene i stand til å gjennomføre forpliktelsene etter vanddirektivet bidrar staten til spleiselag på koordinatorene i de ca. 100 interkommunale vannområdene i Norge. Miljødirektoratet har også en tilskuddsordning for tiltak for å nå vanddirektivets mål, som også kommunene kan søke på (i tilfeller der prinsippet om at "påvirker betaler" ikke kan benyttes).

Energieffektiviseringsdirektivet (EED)
Direktiv 2012/27/EU og Endringer til energieffektiviseringsdirektivet (EEDII)
Direktiv 2018/2002 (Del av fjerde energimarkedspakke)

- Deltakelse i ekspertgrupper på energiområdet.
- EFTA-møter mellom Kommissjonen og energidepartementene.
- Oversendelse av norske posisjoner underveis i prosessen.
- Direktekontakt med Kommissjonen og Parlamentet for å påvirke i tidligfase på grunn av konkrete elementer som passet dårlig med norske forhold (EED).

- Olje- og energidepartementet organiserer et kontaktutvalg for EU/EØS-saker der KS er representert.
- Olje- og energidepartementet sender forslag fra Kommissjonen til kontaktutvalget og andre høringsinstanser, og forslaget går ut på høring.
- Ukjent om kommunesektoren har blitt involvert gjennom uformelle kanaler i tidligfase.
- I forbindelse med utarbeidelse av denne rapporten ble kommunesektoren invitert til høringsmøte om ny revidering av energieffektiviseringsdirektivet.⁷

Det europeiske utdanningsområdet

- Ingen innspill fra Kunnskapsdepartementet før meldingen var lagt frem.
- Kunnskapsdepartementet sendte inn norsk posisjonsnotat til meldingen.

- Kunnskapsdepartementet gjennomførte to høringsmøter med norske interessenter i forbindelse med utarbeidelse av norsk posisjon til melding. KS var representert og leverte et skriftlig innspill.

Kilde: Informasjon fra intervjuer

Merknad: Vi tar forbehold om at informasjon i tabellen ikke nødvendigvis er uttømmende ettersom informasjonsgrunnlaget har vært muntlige tilbakemeldinger om enkeltpersoner tidligere erfaringer.

4.2.1 Involvering før forslag til regelverk foreligger

Som tidligere beskrevet er statsforvaltningens påvirkningsarbeid i tidligfase både formelt og uformelt, og det eksisterer ikke nødvendigvis én enhetlig prosess for hvordan statsforvaltningen jobber med å påvirke disse sakene. Dette gjenspeiles i involvering av kommunesektoren i statsforvaltningens arbeid med EU/EØS-saker. Involveringen følger ikke enhetlige prosesser og er til dels preget av ad hoc og uformelt samarbeid.

Deler av statsforvaltningen jobber aktivt med offentlig informasjonsdeling om pågående saker i tidligfase EUs beslutningsprosess, for eksempel ved å legge ut informasjon om grønbøker, hvitbøker, meldinger og andre strategidokumenter. Dette kan gi berørte aktører viktig informasjon om hva som planlegges av regelverk i EU. Informasjonsdelingen kan skje gjennom formelle kanaler, som samarbeidsforaene nevnt over. Enkelte

departementet offentliggjør også tidlig informasjon om pågående saker på sin hjemmeside eller via notater i EØS-notatbasen. I andre tilfeller informeres det gjennom uformelle og personlige nettverk av ansatte i staten og kommunesektoren. Noen ganger inviterer også statsforvaltningen til å komme med innspill til slike tidlige dokumenter som grunnlag for å forberede norske posisjoner.

Et eksempel på informasjonsdeling gjennom offentlige kanaler er informasjon på Miljødirektoratets nettsider. De jobber aktivt med å fange opp EU-kommissjonens tidlige arbeid med EU/EØS-saker, og legger ut informasjon om blant annet kommissjonens veikart og elektroniske høringer i regi av EU på sine egne hjemmesider. Det er mulig for hvem som helst å abonnere og svare på disse høringsene. Miljødirektoratet jobber også aktivt med å legge ut offentlige EØS-notater så tidlig som mulig i en EU/EØS-sak, for eksempel i forbindelse med publisering av veikart og strategidokumenter.

⁷ Det ble i denne forbindelse påpekt av statsforvaltningen at utgavene av Energieffektiviseringsdirektivet som nevnes i tabellen har begrenset relevans for kommunesektoren, men at konkrete deler av det nye forslag har relevans. Vår kontakt med statsforvaltningen i forbindelse med utarbeidelse av denne rapporten fremstod i dette tilfelle som utløsende årsak til at relevans for kommunesektoren ble vurdert, og at kommunesektoren ble innkalt til høringsmøte.

Slik legger Miljødirektoratet til rette for at ulike norske aktører skal kunne informeres om, og gi innspill til, ulike EU/EØS-saker direkte til EU.

Vår forståelse er at det er varierende i hvilken grad ulike deler av statsforvaltningen systematisk deler tidlig informasjon om relevante EU/EØS-saker, og også varierende hvilke kanaler som benyttes for dette. Hvorvidt det i tillegg tilrettelegges for at berørte aktører kan involveres i statsforvaltningens påvirkningsarbeid på dette tidspunktet varierer ytterligere. Når det ikke legges til rette for at aktører kan gi innspill til statsforvaltningens arbeid med disse sakene er slike tiltak å anse som informasjonstiltak heller enn involvering av interessenter, og herunder kommunesektoren.

Utover informasjonsdeling om saker i tidligfase gjennom de nevnte kanalene, og eventuell involvering gjennom disse, kan det være dialog mellom statsforvaltningen og kommunesektoren gjennom uformelle nettverk. Det kan være fagpersoner i departementet og i ulike deler av kommunesektoren som har etablerte kontakter og tar opp dialog med statsforvaltningen/kommunesektoren når de får vite om EU/EØS-saker som kan være relevant for kommunesektoren. For eksempel er det blant annet fagpersoner internt i KS som mottar informasjon om EU/EØS-saker og deretter foretar vurderinger av lokal og regional påvirkning. Videre blir det til en viss grad informert om enkeltsaker på ulike fagområder ved bruk av sektorspesifikke nettverk og referansegrupper, som tidligere nevnt.

Omfanget av uformelt samarbeid mellom statsforvaltningen og kommunesektoren varierer ifølge våre informanter fra sak til sak. Vi har for eksempel kjennskap til at Kommisjonen per juni 2020 har satt i gang arbeid med å revidere avfallsdirektivet. Miljødirektoratet har informert kommunene om dette i et fagseminar i regi av Norsk Vann og KS, og har vært i direktekontakt med KS om denne revideringen. Derimot har vi ikke kjennskap til at det har vært uformell kontakt mellom statsforvaltningen og kommunesektoren i forbindelse med statsforvaltningens arbeid i tidligfase med Rammedirektivet for avfall og endringen av denne, eller Energieffektiviseringsdirektivet og endringen av denne.

Hvorvidt uformelt samarbeid initieres er blant annet avhengig av hvor åpenbart det er at saken berører kommunesektoren og hvor godt de etablerte

kontaktene er. Videre vil det være mer sannsynlig med slik kontakt dersom representantene for kommunesektoren er aktive, interesserte og godt informert. Det kan også være tilfeller der representanten fra kommunesektoren får ny informasjon om en pågående sak tidligere enn saksbehandlere i statsforvaltningen, gjennom deltakelse i europeiske organisasjoner som er tett på politikk- og regelverksutforming i EU.

Eksempel: Det europeiske utdanningsområdet

Europakommisjonen la i september 2020 frem en melding om Det europeiske utdanningsområdet. Meldingen presenterer en visjon om et felles europeisk utdanningsområde innen 2025. Som ansvarlige for grunnskole og videregående skole har meldingen opplagt relevans for kommunesektoren, og Kunnskapsdepartementet ønsket derfor innspill fra kommunesektoren til sitt posisjonsnotat. KS deltok i møter og ga høringsinnspill. Konkrete innspill fra KS ble innarbeidet i departementets posisjonsnotat og informanter på begge forvaltningsnivåer peker på nyttig informasjonsutveksling og en god prosess.

4.2.2 Involvering etter at forslag til regelverk foreligger

Sammenliknet med involveringen som skjer i forbindelse med tidlige strategidokumenter og utkast til regelverk, synes praksisen å være mer enhetlig i noe senere fase, når det foreligger forslag til konkrete regelverk fra Kommisjonen. Vår forståelse er at de fleste departementer og direktorater sender slike forslag fra Kommisjonen ut på åpen høring, der også kommunesektoren kan være blant mottakerne av slike høringsdokumenter. Det er imidlertid også tilfeller der departementene ikke sender ut forslagene på åpen høring, men heller gir informasjon om foreliggende forslag til utvalgte aktører.

I praksis vil denne formen for involvering i mange tilfeller innebære at departementet videreformidler informasjon om Kommisjonens elektroniske høringer av forslaget som foreligger, slik at innspill som norske aktører sender inn går direkte til Kommisjonen og ikke nødvendigvis tar veien innom statsforvaltningen. I en del tilfeller vil imidlertid berørte aktører bruke anledningen til å gi sine innspill til statsforvaltningen, enten i tillegg til eller istedenfor å sende disse til Kommisjonen.

Høringsinnspillene er også offentlig tilgjengelige, slik at statsforvaltningen kan se høringssvarene fra norske aktører eller europeiske paraplyorganisasjoner der norske aktører deltar.

Sammen med referansegruppene på ulike sektorområder synes disse høeringsrundene å være den mest systematiske formen for involvering av kommunesektoren i statsforvaltningens arbeid med EU/EØS-saker i tidligfase. Høeringsrundene er imidlertid generelle og lite tilpasset enkeltaktører, og det krever relativt stor ressursinnsats fra aktørene å sette seg inn i høeringsdokumentene dersom de ikke har kjennskap til saken i forkant. Når disse høringene gjennomføres er det som regel den engelske lovteksten fra EU som legges ut, eventuelt inkludert en kort oppsummering av innholdet på norsk. I en del tilfeller følger det ingen oppsummerende eller veiledende tekst. Noen ganger er det også større pakker av dokumenter som legges ut, med svært stort omfang totalt. Det betyr at høeringsinstansene må bruke en hel del ressurser for å sette seg inn i innkommende saker, vurdere relevans og konsekvenser og eventuelt utarbeide en posisjon som er faglig fundert og forankret internt.

For ulike deler av kommunesektoren, og også for andre interessenter, kan disse prosessene være svært kompetanse- og ressurskrevende. For de enkelte kommuner og fylkeskommuner er det ikke nødvendigvis etablert klare strukturer eller prosesser ved mottak og respons av saker. Dokumentene kan havne hos mer eller mindre tilfeldige saksbehandlere som ikke nødvendigvis har kjennskap til prosessene eller fagområdet, og det mottas en svært stor mengde saker som skaper utfordringer grunnet begrensede ressurser i kommunesektoren. Det er derfor også en del variasjon i hvordan aktører på kommunesiden responderer, og det etterlyses bistand fra statsforvaltningen i vurderinger av relevans for kommunesektoren slik at en kan prioritere bedre.

KS har på sin side en klar struktur for mottak og respons av forslag fra Kommissjonen som de får tilsendt som del av en nasjonal høring. Stabsdirektør legger alle høringer inn i KS sin høringsliste. Hver uke blir listen gjennomgått av administrerende direktør sammen med toppledergruppen, hvor det avgjøres om høringen skal avvises eller besvares,

hvem som gir høringssvaret⁸ og hvem som skal involveres.

Eksempel: Høring om EUs Ren energipakke

Ren energipakke, også kjent som fjerde energimarkedspakke, ble vedtatt av EU i 2018 og 2019. I perioden juni til september 2020 gjennomførte Olje- og energidepartementet en høeringsrunde av fire rettsakter i energimarkedspakken knyttet til elektrisitetsmarkedet, etter at rettsaktene var tredd i kraft i EU.⁹ Høringen ble sendt ut til blant annet KS og Samfunnsbedriftene.

Samfunnsbedriftene Energi og Kraftfylka fremmet kritikk til høeringsprosessen. Kritikken var rettet mot at det kun var den engelskspråklige teksten til forordningene/direktivet som lå til grunn for høringene (omtrent 200 sider), uten at det forelå et høeringsnotat på norsk med innspill til konkrete problemstillinger. Samfunnsbedriftene etterlyste et høeringsnotat som redegjorde for innhold, forventede konsekvenser, endringer i norsk rett, avklaring av EØS-relevans og mulige spørsmål knyttet til Grunnloven. I tillegg etterlyste Samfunnsbedriftene at norske myndigheter etablerer prosesser som på et tidlig tidspunkt sikrer og koordinerer norske interessers synspunkter inn i EUs regulatoriske prosesser (Samfunnsbedriftene, 2020).

4.3 Kommunesektorens øvrige arenaer for arbeid med EU/EØS-saker

For mange aktører i kommunesektoren er det slik at informasjon om EU/EØS-forhold og -saker i tidligfase blir tilgjengeliggjort uavhengig av statsforvaltningen. Dette vil kunne være et viktig supplement til informasjonen som kommer fra departementene. Våre informanter peker på at sektoren i flere tilfeller kan få informasjon i en tidlig fase om EU/EØS-forhold ved å benytte diverse nettverk eller å være til stede i Brussel.

Nettverkene har ikke bare en informasjonsrolle. Noen av nettverkene driver aktivt arbeid med å påvirke beslutningsprosessene i EU/EØS-saker, for eksempel ved å utarbeide posisjonspapirer og bidra i ekspertgrupper. Dermed kan kommune-

⁸ Dette kan være hovedstyret, administrerende direktør eller områdedirektør.

⁹ Denne høringen ble altså gjennomført etter tidligfase.

sektoren gjennom disse nettverkene ha en påvirkningsmulighet i relevante saker utenom statsforvaltningens arbeid.

Informasjonen gjennom nettverkene og posisjons-papirer som utformes gjennom disse kan også brukes i kommunesektorens samarbeid med statsforvaltningen. Ofte vil den tidlige informasjonen og arbeid i nettverkene bidra til at representanter for kommunesektoren er forberedt og kan gi innspill i utvikling av en felles norsk posisjon. En forutsetning for dette er selvsagt at statsforvaltningen åpner for å motta innspill fra andre aktører.

Til tross for at denne rapportens hovedfokus er kommunesektorens involvering i statsforvaltningens arbeid, vil øvrige nettverk også kunne påvirke hvordan kommunesektoren blir involvert i statsforvaltningens arbeid. I de følgende delkapitler beskrives derfor noen typer nettverk og forum som våre informanter har trukket fram i intervjuene.

4.3.1 Europeiske paraplyorganisasjoner

Kommunesektoren og underliggende fagområder er representert i en rekke europeiske paraplyorganisasjoner, deriblant **The Council of European Municipalities and Regions (CEMR)**, **SGI Europe**, **European Federation of Education Employers (EFEE)**, **Assembly of European Regions (AER)**, **Conference of Peripheral Maritime Regions (CPMR)** og **Eurocities**. Gjennom slike paraplyorganisasjoner kan kommunesektoren få informasjon om relevante EU/EØS-saker, og også mulighet til å drive påvirkningsarbeid opp mot EUs beslutningsprosesser.

Våre informanter har blant annet trukket frem Eurocities som en paraplyorganisasjon der deler av den norske kommunesektoren kan få viktig informasjon om relevante EU/EØS-saker, samt ta del i EUs beslutningsprosesser. Ifølge våre informanter har Eurocities en stor rolle i påvirkningsarbeidet på EU-nivå, med direktekontakt til alle EU-organ, særlig Kommissjonen. Eurocities blir ofte involvert i tidligfase når Kommissjonen ønsker innspill fra byer/kommuner. Strukturen og informasjonsflyten i Eurocities-samarbeidet trekkes frem som god blant våre informanter som har vært involvert i samarbeidet. I Eurocities er det egne arbeidsgrupper relatert til blant annet klima,

bærekraft, offentlige tjenester, rusforebygging og offentlige anskaffelser. For eksempel har Oslo kommune vært betydelig involvert og ledet arbeidsgrupper i Eurocities-samarbeidet på avfallsområdet. Ifølge våre informanter har Oslo kommune vært aktive i EUs avfallsarbeid, og bidratt til å påvirke Rammedirektivet for avfall og drøfting av dette i Eurocities.¹⁰ Den europeiske kommuneorganisasjonen CEMR er en annen viktig arena, som særlig KS bruker i sitt EU/EØS-arbeid.

4.3.2 Arenaer i EFTA-systemet

Som beskrevet i EU/EØS-håndboken har det over lengre tid vært behov for en bredere involvering av det lokale- og regionale nivå i Norge i EØS-sammenheng. Derfor ble det blant annet i 2008 besluttet at det skulle opprettes et **EØS-EFTA-forum for lokalt og regionalt folkevalgte**. Informanter har trukket frem at dette så langt ikke har vært en viktig arena. Samtidig kan arenaen gjennom strategisk bruk ha potensiale til å bli en viktig arena på politisk nivå uavhengig av sentralforvaltningen, for eksempel gjennom å identifisere utfordringer og nødvendige tilpasninger av EU-direktiver og -forordninger. For perioden 2020 til 2023 er representanter for fem kommuner og én fylkeskommune medlemmer i den norske delegasjonen.¹¹ I tillegg finnes også **EFTAs konsultative komité**, der partene i arbeidslivet, inkludert KS, gir råd om utviklingen av EFTA-samarbeidet.

4.3.3 Norske fagnettverk

Ifølge våre informanter kan det også være at berørte aktører blir opplyst om relevante EU/EØS-forhold i **norske fagnettverk**.

Et relevant eksempel er avfallsbransjen, der våre informanter peker på at bransjen er sterkt involvert i det som skjer i EU og benytter egne bransjeorganisasjoner i det europeiske systemet, samt søsterorganisasjoner. På denne måten får avfallsbransjen ofte bedre informasjon om EU/EØS-forhold enn det som er offentlig og direkte tilgjengelig via norsk statsforvaltning. I tillegg arrangeres det Avfallsforum for bransjen der EU/EØS-forhold diskuteres.

Et annet eksempel på et relevant bransjenettverk er innen vann og avløp, der for eksempel Norsk Vann har arrangert fagseminarer og Miljødirektoratet

¹⁰ Våre informanter påpeker samtidig at det kan være vanskelig å anskueliggjøre den langsiktige påvirkningen ved å være en del av en faglig og politisk debatt over tid.

¹¹ <https://www.ks.no/fagomrader/ks-internasjonalt/europapolitikk/eos-efta-forum/>

har orientert om relevante forhold knyttet til avløpsdirektivet. Ifølge våre informanter har KS sentralt blitt involvert av Miljødirektoratet, og kommuner har blitt informert om prosessen via fagseminar i Norsk Vann.

Andre eksempler på nettverk er internasjonalt fylkesnettverk, og europeiske nettverk etablert i forbindelse med Interreg-programmet. Internasjonalt fylkesnettverk beskrives som et uformalisert kolleganettverk i Norge for internasjonale rådgivere i fylkeskommunene, regionskontorene i Brussel samt KS.¹² Interreg er et EU-program som finansierer ulike regionale

utviklingsprosjekter. Fylkeskommuner og andre aktører som deltar i Interreg-finansierte prosjekter skaper seg europeiske nettverk som kan brukes til informasjonsutveksling.

4.3.4 Regionenes Brussel-kontor

KS, samtlige fylkeskommuner og enkelte kommuner har egne kontorer i Brussel. Disse kontorene er viktige informasjonskanaler for kommunesektoren om det som skjer i EU/EØS. Brussel-kontorene jobber i europeiske nettverk som for eksempel European Regions Research and Innovation Network (ERRIN).

Tabell 4-3: Relevante fora og nettverk for kommunesektoren i EU/EØS-forhold – uavhengig av statsforvaltningen (ikke uttømmende)

	Beskrivelse	Status
Internasjonalt fylkesnettverk	Nasjonalt kolleganettverk for internasjonale rådgivere i fylkeskommunene, regionskontorene i Brussel samt KS. Møtene gjennomføres på omgang mellom fylkeskommunene.	Aktivt for fylkeskommuner
Ekspertgrupper og komiteer	Fora som Kommisjonen konsulterer på fritt grunnlag i arbeidet med utforming av rettsakter i den forberedende fasen.	Aktivt, involverer sjelden kommunesektoren
EFTA forum for lokalt og regionalt folkevalgte	Forum vedtatt på EFTAs ministermøte i 2008, med formål om å møtes jevnlig for å diskutere EFTA/EØS-saker av felles interesse samt for å føre en dialog med EUs regionkomité.	Aktivt
Interreg	EUs program for å fremme sosial og økonomisk integrasjon over landegrensene gjennom regionalt samarbeid, etablert i 1990.	Aktivt, Kommunal- og Moderniseringsdepartementet (KMD) og fylkeskommuner representert. Liten relevans for beslutningsprosessene.
The Council of European Municipalities and Regions (CEMR)	Organisasjon for samarbeid mellom organisasjoner for lokale og regionale myndigheter i europeiske land. Mer enn 40 land er representert.	Aktivt, KS er representert i flere ulike ekspertgrupper, som for eksempel offentlige tjenester (public services), klima og energi, likestilling.
SIG Europe	Europeisk organisasjon som representerer virksomheter med samfunnsoppdrag og hovedsakelig offentlig eierskap	Aktivt for Samfunnsbedriftene, KS representert
Norske fagnettverk	Diverse nettverk for diskusjon av EU/EØS-forhold innen spesifikke fagområder. Eksisterer blant annet innen avfallsbransjen og vannforvaltning.	Aktivt i noen bransjer – Samfunnsbedriftene og KS involvert
Eurocities	Nettverk fra 1986, bestående av mer enn 190 byer i 38 land. Ordinært medlemskap krever at byen har minimum 250 000 innbyggere, men også Stavanger med sine 144 000 innbyggere er medlem og bruker medlemskapet aktivt.	Aktivt for større byer, bla. Oslo, Bergen og Stavanger

Kilde: Oversikt utarbeidet av Oslo Economics

¹² <https://www.ostsam.no/europapolitisk-samarbeid/internasjonalt-nettverk/>

4.4 Erfaringer fra andre nordiske land, inkludert Nederland

Vi har henvendt oss til kontakter og nøkkelpersoner i de nordiske kommuneforeningene med spørsmål om de har materiale angående problemstillingene som ligger til grunn for dette prosjektet, og dessuten til aktuelle forskningskontakter.¹³

Det ligger også relevant materiale ute på foreningenes hjemmesider. Det finnes en del materiale om kommunesektoren og EU i Danmark, Finland og Sverige og mest om hvordan og hvor langt kommunene berøres av EU-direktiver og forordninger. På dette punktet er estimatene i Danmark og Sverige at kommunene er berørt i omkring 40 - 50 prosent av sakene på kommunestyrenes dagsorden (KL, 2020) og (SKR, 2018). Videre finnes det utredninger og forskning om hvordan kommunesektoren og kommuner og regioner enkeltvis opptrer som aktører og lobbyister overfor EU-organer i Brussel (SKR, 2018).

Inntrykket så langt er at det ikke finnes systematiske studier eller utredninger i de andre landene som går direkte inn i problemstillingene i dette prosjektet – altså om hvordan kommunesektoren trekkes inn i eller kan påvirke statsforvaltningens arbeid med regjeringens posisjonering i EU-saker. Her ser vårt prosjekt ut til å bryte nytt land. Det betyr ikke at kommunene ikke trekkes inn eller ikke medvirker på forskjellige måter. Det finnes beskrivelser av kanaler for slik medvirkning både i Danmark og Sverige. Kanalene som beskrives, gjelder i hovedsak forvaltningens arbeid i senere stadier av saksgangen, f.eks. spesialutvalgene knyttet til de enkelte departementer i Danmark, eller såkalte *remiss*-ordninger i Danmark og Sverige. Likevel er inntrykket (og dette er uttalt eksplisitt av enkelte av våre hjemmelspersoner) at kommunesektoren ikke nyter noen særskilt eller privilegert stilling som partner i forvaltningens saksforberedelse i EU-spørsmål. Denne situasjonen uttrykker kommuneforbundenes ledere misnøye med. Med andre ord ser ikke situasjonen for kommunesektoren ut til å være vesentlig «bedre» i de andre nordiske land enn i Norge. Situasjonen

virker å være noe annerledes i Nederland, som beskrevet nedenfor.

Danmark

På bakgrunn av EU-kommisjonens årlige arbeidsprogram utarbeider KLS bestyrelse en liste av prioriterte saker for kommende år (KL, 2021). På KLS hjemmeside omtales arbeidet med disse sakene først og fremst gjennom innsatsen som gjøres overfor og innenfor rammen av EUs organer, det står lite om eventuelle tiltak overfor statsforvaltningen i tilknytning til de forskjellige saksfeltene. EU-saker av betydning kan også tas opp i de årlige økonomiforhandlingene mellom KL og staten, men ifølge en informant skjer det relativt sjelden. Å være representert i de forskjellige *spesialutvalgene* for EU-saker under de respektive departementer framheves av de danske informanter som en særlig viktig kanal for kommunene. Det finnes i alt 31 slike, og KL er representert i 14 av disse og Danske regioner i 10 pr. mai 2020. Gjennom denne kanalen ser kommunenes medvirkning ut til å være mer systematisert enn tilfellet er i Norge og Sverige.

Sverige

Også SKR innretter sitt arbeid med EU-saker ut fra en prioriteringsliste som igjen avspeiler prioriteter på EU-nivå. For 2021 er åtte brede saksfelt prioritert (SKR, 2022). I en svensk offentlig utredning fra 2016 (SOU 2016:10 *EU på hemmaplan*) ble forskjellige samfunnsaktørers muligheter og hindre for deltakelse i EU-saker analysert, herunder også kommunesektorens muligheter. Utredningen foreslo og gikk gjennom tre typer av mulige tiltak som man antok kunne bedre deltakelsesmulighetene for samfunnsborgere og organisasjoner: Tiltak for å øke kunnskapen, tiltak for å øke mulighetene til innsyn og delaktighet og tiltak for å forbedre informasjonstilgangen (s. 12). Ett av forslagene var at Regeringskansliet (departementene) skal opprette «särskilda EU-beredningsgrupper» med berørte aktører for alle viktige saksspørsmål som ventes å lede til nye EU-lovgivning. Disse «beredningsgrupper» skal, parallelt Kommisjonens forberedende arbeid og forhandlingsarbeid på EU-nivå, bistå departement med synspunkt på Kommisjonens utkast og forslag i

¹³ Opplysninger om Danmark er basert på kommunikasjon fra Annemette Frost, Kommunernes Landsforening, og professor Martin Marcussen, Københavns Universitet. Opplysningene om Finland bygger på kommunikasjon med Marianne Sjöblom, Finlands kommuneforbund, og professor Emilia Korkea-aho, University of Eastern Finland. Ut over de

siterte dokumenter er opplysningene om Sverige basert på kommunikasjon med Karin Flordal, SKR. Da kildene for denne teksten om Nederland for det mest kun finnes på nederlandsk, er opplysningene over basert på kommunikasjon med professor Bas Denters, University of Twente.

respektive spørsmål (s. 126). Forslaget fikk støtte fra SKL (SKL, 2016).

En utredning fra SKL (2018) henviser til at regjeringen på forsøksbasis hadde satt ned såkalte «EU-sakråd» innen visse saksspørsmål for å konsultere med eksterne parter tidligere og mer fortløpende i prosessen, og slik øke kvaliteten på sine underlag. I utredningen ble det trukket frem at arbeidet er nystartet og på forsøksbasis, men at rutiner for arbeidet og for myndighetenes ansvar for EU-arbeidet forhåpentligvis ville tydeliggjøres fremover (s. 79). Ifølge de svenske informantene ser dette forsøket ut til å ha stoppet opp.

Ledelsen i SKR påpeker videre at påvirkningskraft i EU-saker også krever samordning og enighet internt i kommunesektoren (SKR, 2021).¹⁴

Finland

Ekspertene i Finlands Kommunförbund går hvert år gjennom EU-kommisjonens arbeidsprogram og tar opp med statlige forvaltninger de sakene som anses som viktigst for kommunene. Ofte deltar det også eksperter fra enkeltkommuner i denne prosessen. Det påpekes at FKs 170 fagspecialister samlet, sammen med kommunene, representerer en svært bredde av kompetanse med sikte på overvåking av EU-saker. En særskilt kanal eller prosedyre er ikke etablert for kommunesektorens medvirkning i de statlige beslutningsprosessene på administrativt nivå (så langt vår kilde vet pr. i dag).

Nederland

Kontakter i de andre nordiske land framhever Nederland som en god modell for samhandling mellom kommunesektoren og statsforvaltningen mht. EU-spørsmål. Nederland har siden 2004 hatt en forpliktende *Avtale om stat-kommune-relasjoner*

(*Intergovernmental Relations Code*) som regulerer samråd mellom Regjeringen, Fellesrådet for regionene og Nederlands kommuneforbund. Avtalen omfatter regler for felles håndtering av EU-spørsmål som berører kommunene og understreker at regjeringen, regionene og kommunene har et felles ansvar for god styring i Nederland. I en utdypning av avtalen i 2007 heter det at staten og kommunesektoren har en felles interesse i en god belysning av EU-spørsmål siden staten avholdes ansvarlig av EU hvis kommunene ikke etterlever EU-forordninger.

Avtalen ble oppdatert i 2013 med en ny paragraf om Europa-spørsmål. Paragrafen sier at subsidiaritetsprinsippet må være styrende for samhandlingen mellom forvaltningsnivåene og innebærer at regjeringen og kommunene skal konsultere hverandre tidligst mulig angående nye initiativer overfor EU eller nye tema som initieres på europeisk nivå.

Oppfølgende konsultasjoner mellom staten og kommunesektoren fant sted i 2015/16 angående samhandlingen omkring europapolitikken. Det var enighet om å styrke samhandlingen ytterligere. Kommunesektoren vil utarbeide en prioritetsliste over EU-spørsmål og deretter avtale med respektive statlige forvaltningsorganer om omforente samarbeidsprosesser. Konsultasjonsrapporten pekte på ønskeligheten av å gi kommunesektoren samme status som statlige ministerier i interdepartementale arbeidsgrupper for EU-spørsmål. Herunder vurderes det å gi kommunesektorens representanter adgang til statens *extranet*. Videre utpekes det en kontaktperson i hvert departement som er ansvarlig for å påse at de avtalte prosedyrene for samhandling med kommunesektoren etterleves.

¹⁴ «För att lyckas helt och fullt ut behöver dock den svenska rösten på lokal, regional, nationell och EU-nivå vara enad i långt många fler frågor än vad som är fallet idag. Det behövs mer samverkan och mer dialog. SKR hoppas därför

på ett ökat samarbete mellan de svenska nivåerna, i Bryssel såväl som i Sverige». Anders Knape, ordförande för Sveriges Kommuner och Regioner (SKR).

5. Vurdering av kommunesektorens involvering

Vår kartlegging har vist varierende praksis i kommunesektorens involvering i statsforvaltningens arbeid med EU/EØS-saker. Mangelen på strukturer i dette arbeidet kan gi risiko for brudd med intensjonene i policydokumenter. Informasjonsgrunnlaget til denne rapporten tyder på at det er et potensial for å oppnå bedre involvering av kommunesektoren.

5.1 Vurdering av kommunesektorens involvering i EU/EØS-saker

Vi har i kapittel 4.2 beskrevet hvordan kommunesektoren involveres i statsforvaltningens arbeid i tidligfase både gjennom formelle kanaler som europapolitisk forum, sektorspesifikke referansegrupper, EØS-notater og høringsinstituttet, og også gjennom andre informasjonskanaler og mer uformell kontakt mellom statsforvaltningen og ulike deler av kommunesektoren. I det videre vurderer vi i hvilken grad dette legger til rette for en god og systematisk involvering av kommunesektoren.

Involvering før forslag til regelverk foreligger

Som beskrevet tidligere er det i begrenset grad faste strukturer ved prosessene for involvering av kommunesektoren i statsforvaltningens arbeid med EU/EØS-saker i den tidligste fasen – før forslag til regelverk foreligger i EU. I en del tilfeller deler statsforvaltningen informasjon om EU/EØS-saker i tidlig prosess, for eksempel grønn- og hvitbøker, meldinger, og i enkelte tilfeller inviteres også aktører til å gi innspill til disse. Dette kan også være på agendaen i referansegrupper. Noen ganger deles også utkast til regelverk, men dette synes å være unntaksvis. Ofte er direkte involvering i konkrete saker i denne fasen avhengig av uformelle kontakter og nettverk mellom personer i kommune- og statsforvaltningen.

Aktører i kommunesektoren har ulike oppfatninger av i hvilken grad denne strukturen fører til en god involvering. Enkelte aktører fremhever at informasjonsdelingen gjennom uformelle nettverk stort sett fungerer godt, og sikrer at informasjonen er relevant for mottakerne. Andre opplever at det ikke alltid er tilfelle, og opplever at informasjonsflyten i denne fasen er tilfeldig, og at det er behov

for en mer systematisk informasjonsdeling og involvering for å sikre at relevante saker fanges opp. Informanter i statsforvaltningen peker på at kontakten med kommunesektoren i EØS-saker er personavhengig – og at det er enklere å informere direkte når det er etablerte kontakter på kommunesiden, og når deres representanter har rett kompetanse og tilstrekkelige ressurser til å sette seg inn i saken.

Den uformelle formen for involvering kan altså ha fordeler og ulemper. En fordel er at statsforvaltningen, gjennom direkte henvendelser, kan målrette forespørselene til interessenter som de mener er berørt, og personer som erfaringsmessig har kompetanse, interesse og ressurser til å vurdere saken og gi innspill. Dette reduserer belastningen som alternativt brede høringsrunder kan påføre et stort antall aktører som må bruke tid på å sette seg inn i saken og vurdere relevans. Uformell direkte kontakt kan også legge til rette for raskere innspill enn det er mulig å innhente i åpne høringsrunder, noe som kan være sentralt i tidligfase når regelverket utarbeides. Slik sett kan dette legge til rette for en effektiv og målrettet involvering.

På den annen side kan denne formen for involvering innebære at sentrale aktører går glipp av informasjon og involveres i for liten grad. For at kommunesektoren skal ha mulighet til å påvirke statsforvaltningens arbeid med EU/EØS-saker i den tidligste fasen er det for eksempel en forutsetning at sektoren har informasjon om at saken er i prosess. Slik informasjon kan være begrenset dersom det ikke opplyses om høringer i tidligfase, eller det er utilstrekkelig kontakt mellom forvaltningsnivåene i denne fasen. Videre vil involvering basert på uformelle nettverk innebære at sektorens grad av involvering er sensitiv for forhold som i utgangspunktet er uavhengig av sakenes relevans. Dette kan føre til at kommunesektoren ikke har muligheter til påvirkning på relevante saker eller fagområder.

Informantene i kommunesektoren peker på at det er behov for både mer formell og uformell kontakt med relevante departementer i tidligfase. Både formell og uformell kontakt mellom statsforvaltningen og kommunesektoren oppfattes som viktig. Selv om de formelle kanalene ikke nødvendigvis er godt egnet for å diskutere

enkeltsaker, kan disse skape nettverk og mer uformell kontakt, som kan være avgjørende for at kommunesektoren blir informert om relevante EU/EØS-forhold. Våre informanter påpeker at den mest effektive involveringen nettopp har skjedd gjennom uformell kontakt, ved at den enkelte saksbehandler i statsforvaltningen har vurdert at saken har relevans for kommunesektoren og bedt om innspill gjennom direkte kontakt med etablerte nettverk.

Som beskrevet i 4.1 er det også etablert mange ulike fora og nettverk for involvering av kommunesektoren i EU/EØS-saker, også uavhengig av statsforvaltningen. Imidlertid er det varierende erfaringer og aktivitet i disse, og i en del tilfeller har målene i liten grad blitt innfridd. Samtidig finnes det flere kanaler utenom statsforvaltningen der kommunesektoren kan bli informert om og involvere seg i relevante EU/EØS-saker, for eksempel gjennom bransjenettverk i Brussel.

Involvering etter at forslag til regelverk foreligger

Når forslag til regelverk foreligger i EU, er det en mer systematisk involvering, ved at kommunesektoren kan delta i åpne høringer eller etablerte samarbeidsfora. Som beskrevet er særlig høringsinstituttet i liten grad tilpasset den enkelte høringsinstans og det gis i liten grad veiledning til hvilke saker eller hvilke konkrete bestemmelser som kan være særlig relevante for kommunesektoren.

Tidsfristene for hørings svar er ofte relativt korte. I samspill med at dokumentene er omfattende og systemene for håndtering av sakene internt i kommunesektoren ikke er tydelig definerte, kan det gi utfordringer med å komme med svar innen fristen. Dette gjelder særlig i saker der kommunesektoren ikke har vært involvert fra før og de derfor ikke er godt informert.

Mange EU/EØS-saker omhandler bestemte fagområder og komplekse forhold, og dette skaper behov for kompetanse hos både mottakeren og saksbehandleren. Det er nødvendig med rett kompetanse både for å kunne følge opp sakene, forstå mulige virkninger for kommunesektoren, identifisere muligheter for påvirkning og å utforme og fremme sektorens posisjon.

Informantene i vår utredning peker på utfordringer med prosesser for å tolke nytt EU-regelverk og sile ut saker av relevans for kommunesektoren før det eventuelt foreligger noe informasjon om sakene fra statsforvaltningen. Dette skjer til en viss grad på

ulike fagområder ved bruk av sektorspesifikke nettverk og referansegrupper, som tidligere nevnt. Informantene i kommunesektoren etterspør at statsforvaltningens fagmiljøer foretar vurderinger av lokal/regional relevans, og bedre kommuniserer disse sammenhengene til kommunesektoren.

Flere informanter i kommunesektoren har trukket frem at et sentralt behov er at eventuell involvering må oppfattes som relevant for kommunesektoren, og at det må være reelle muligheter for påvirkning. Det er ikke et mål i seg selv med mest mulig involvering, men involvering der det er relevant.

Det stilles i den sammenheng også spørsmål ved om involveringen gjennom høringsrunder kommer tidsnok. Dersom kommunesektoren ble involvert tidligere, når regelverket var under utarbeidelse, kunne mulighetene for gjennomslag vært bedre enn når et helhetlig forslag foreligger.

Oppsummering om dagens involvering av kommunesektoren

Det finnes eksisterende faste strukturer for involvering av kommunesektoren i statsforvaltningens arbeid med EU/EØS-saker, herunder Europapolitisk forum, høringsinstituttet og sektorspesifikke referansegrupper. Bruken av disse synes imidlertid å variere mellom fagområder, og fungerer ikke nødvendigvis effektivt. Det er mange årsaker til dette, både på statlig og kommunal side.

Utover disse etablerte kanalene er involveringen varierende og mindre strukturert. Involvering i enkeltsaker i en tidlig fase synes å være person- og nettverksavhengig, i tillegg til at det er avgjørende at nøkkelpersonene har engasjement, kunnskap og tilgjengelig tid. Aktører som bruker mye ressurser på å følge opp EU-saker, og som gjør seg relevante, blir oftere involvert.

Når kommunesektoren er avhengig av denne type uformell kontakt med statsforvaltningen, er det en risiko for at kommunene ikke fanger opp alle relevante saker, at kommunesektoren blir involvert i for liten grad og/eller for sent informert og involvert i statsforvaltningens arbeid. Det er tiden før det foreligger forslag til regelverk i EU at påvirkningsmulighetene er størst, men dette er samtidig fasen hvor involveringen av kommunesektoren i statsforvaltningens arbeid er minst systematisk.

5.2 Hvordan svarer dagens praksis på intensjonene i policydokumenter?

Kommunesektoren berøres i stor grad av EU/EØS-forhold, som dokumentert av NIBR (2018), og sektoren er derfor ofte en viktig interessent som bør involveres når norske posisjoner skal fremmes. I tillegg til at kommunesektoren påvirkes av EU/EØS-forholdene, er det dessuten slik at politikk og regelverk implementeres lokalt og regionalt, som forsterker behovet for disse forvaltningsnivåenes påvirkningsmulighet.

At involvering av kommunesektoren i statsforvaltningens arbeid med EU/EØS-saker ikke følger definerte prosesser og er avhengig av enkeltpersoners vurderinger og nettverk kan medføre risiko for at intensjoner i policydokumenter ikke følges. Våre informanter har nevnt tilfeller der involveringen av kommunesektoren skjer på et sent tidspunkt, noe som gjør det utfordrende for sektoren å foreta grundige vurderinger og gi høringsinnspill.

Det synes som at det i enkelte områder i statsforvaltningen mangler systemer og rutiner som sikrer involvering av kommunesektoren i saker der dette er relevant. Dette vil også kunne bidra til at kommunesektoren ikke involveres i relevante EU/EØS-saker, og dermed at intensjoner i policydokumenter ikke følges.

5.3 Vurdering av forbedringspotensial for involvering av kommunesektoren

Vår vurdering er at det er et forbedringspotensial i dagens prosesser for involvering. Det er et behov

for mekanismer som kan sikre tidlig involvering av kommunesektoren i sakene med opplagt relevans. Dette forutsetter både rutiner på statsforvaltningens side og på kommunesektorens side. Statsforvaltningen kan bedre tilrettelegge for at kommunesektoren informeres tidligere, og på en mer systematisk og effektiv måte, samt at kommunesektoren i større grad inviteres til dialog og til å komme med innspill.

Effektiv dialog krever en tydelig samtalepartner på kommunesiden. Kommunesektoren må inneha relevant kompetanse, prioritere ressurser på arbeidet og ha gode interne prosesser for å koordinere, utvikle og forankre synspunkter.

Videre kan det virke som at det er behov for mer målrettede vurderinger av relevans for kommunesektoren. Hvorvidt disse vurderingene foretas i statsforvaltningen eller i kommunesektoren synes mindre viktig enn at det etableres rutiner som sikrer at slike vurderinger forekommer. Det synes å være et behov for koordinering på tvers av forvaltningsnivåene for å sikre at disse vurderingene foretas.

Formålet med bedre involvering er ikke nødvendigvis mer involvering i seg selv. Involvering av kommunesektoren i alle EU/EØS-forhold ville naturligvis innebære ineffektiv bruk av ressurser for både statsforvaltningen og kommunesektoren. Fordi både kommunesektoren generelt og KS har begrenset kapasitet for arbeid med EU og EØS, bør prioriteringen være å sørge for bedre involvering der dette er relevant.

6. Kjennetegn på og hindringer for god involvering av kommunesektoren i tidligfase

God involvering av kommunesektoren i statsforvaltningens arbeid i tidligfase kjennetegnes ved at (i) statsforvaltningen aktivt jobber med påvirkningsarbeid, (ii) kommunesektoren mottar informasjon om aktuelle saker på et tidlig tidspunkt, (iii) det gjøres en prioritering av saker basert på relevans for kommunesektoren (iv) det legges til rette for dialog og mulighet til å gi innspill i relevante prosesser, (v) involveringen skjer på rett nivå i kommunal- og statsforvaltningen, og (vi) begge parter har tilgang på tilstrekkelig kompetanse og ressurser i arbeidet. I dag eksisterer en rekke hindringer for god involvering. Dette kan være knyttet til forhold ved EU-prosessene, men også hindringer som oppstår på statsforvaltningens og på kommunesektorens side.

6.1 Kjennetegn på god involvering

Våre funn tyder på at det er et potensial for at kommunesektoren kan involveres bedre i statsforvaltningens påvirkningsarbeid med EU/EØS-saker i tidligfase. I det videre vil vi beskrive hva vi mener kjennetegner god involvering, som et utgangspunkt for å identifisere relevante forbedringstiltak. Beskrivelsen er basert på samfunnsvitenskapelig teori, eksempler på bestep praksis, innspill fra intervjuer og egne vurderinger.

6.1.1 Ulike former for involvering

Med utgangspunkt i samfunnsvitenskapelig teori kan vi skille mellom ulike nivåer av involvering, og bruke dette for å beskrive hva som kjennetegner god involvering av kommunesektoren, som vist i Figur 6-1. De høyere nivåene for involvering forutsetter at de lavere nivåene er oppfylt.

Det første nivået av involvering dreier seg om tilgang til informasjon. Et grunnleggende vilkår for at kommunesektoren skal kunne delta i behandling av EU/EØS-spørsmål, er at kommunesektoren er informert om saker som kommer på dagsorden. Problemet er ofte ulik tilgang på informasjon mellom statsforvaltningen og kommunesektoren. Problemet er teoretisk behandlet i såkalt prinsippal-agent-teori.¹⁵ Det kan overvinnes ved at kommunesektoren etablerer egne overvåkingssystemer og/eller ved at det innføres informasjonsdelings-systemer mellom forvaltningen og kommunene og fylkeskommunene (f.eks. EØS-notatbasen).

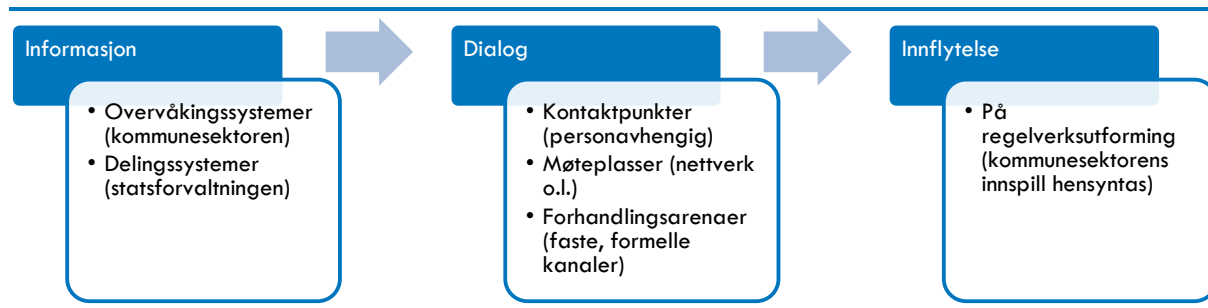
Neste nivå av involvering er dialog, som kan spenne fra uforpliktende samtaler og formidling av standpunkter til mer forpliktende forhandlinger, eller at kommunesektoren innlemmes i faste konsultasjonsordninger. Slike systemer beskrives i faglitteraturen som bl.a. «collaborative governance».¹⁶

Endelig kan involvering ta form av større eller mindre grad av innflytelse. For kommunesektoren kan innflytelse først innebære at deres innspill hensyntas når statsforvaltningen utvikler posisjoner til EU/EØS-saker. Deretter innebærer innflytelse at kommunesektorens innspill har innflytelse på den endelige utformingen av regelverk i EU. Innflytelse kan også ligge i den løpende implementeringen av regelverk.

¹⁵ For en interessant anvendelse av prinsippal-agent-teori på parlamentarisk behandling av EU-spørsmål, se Jens Blom Hansen og Ingvild Olsen (2015), National parliamentary control of EU policies. The Journal of Legislative Studies, 21:125-143.

¹⁶ Chris Ansell and Alison Gash (2007), Collaborative governance in theory and practice, Journal of Public Administration Research and Theory, 18:543-571-

Figur 6-1: Skala for involvering av kommunesektoren



6.1.2 Erfaringer fra saker med god involvering av berørte aktører

Basert på vårt informasjonsgrunnlag er det få konkrete eksempler der kommunesektoren har blitt godt og tidlig involvert i statsforvaltningens arbeid med EU/EØS-saker i tidligfase. Det er i senere år i utgangspunktet kun involveringen av kommunesektoren i arbeidet med Det europeiske utdanningsområdet og i arbeidet med Det europeiske forskningsområdet som er tydelige eksempler på god involvering. Involveringen skjedde riktignok ikke i begynnelsen av tidligfase ettersom Kunnskapsdepartementet selv ikke leverte innspill til EU før meldingen var lagt frem. Etter at meldingen ble lagt frem ble kommunesektoren ved blant annet KS og fylkeskommunene invitert til å delta på to høringsmøter med andre norske interessenter. KS fikk også mulighet til å komme med skriftlig innspill til Kunnskapsdepartementets posisjonsnotat.

Til tross for at vi har kjennskap til få konkrete eksempler på god involvering av kommunesektoren, fremstår det som ikke uvanlig at andre berørte aktører blir involvert i statsforvaltningens påvirkningsarbeid i tidligfase.¹⁷ Våre funn tyder på at for eksempel interesseorganisasjoner som Energi Norge, Norsk Vann og Avfall Norge gjerne blir involvert i statsforvaltningens påvirkningsarbeid i tidligfase. Involveringen initieres typisk enten gjennom forespørsel fra statsforvaltningen eller ved at interesseorganisasjonene selv tar kontakt når de har kjennskap til en relevant sak. Våre informanter i statsforvaltningen beskriver også involveringen av flere aktører som god. Før forslag til regelverk foreligger kan det tidvis være at statsforvaltningen ber om og får innspill til posisjoner som skal utarbeides på kort tid. Etter at forslag til regelverk foreligger kan involveringen innebære skriftlige

¹⁷ Vi har også inntrykk av at det er en tendens til at statsforvaltningen nå i større grad enn tidligere driver aktivt påvirkningsarbeid på EU/EØS-saker i tidligfase, og at de i

innspill til posisjoner, høringsmøter eller lignende og uformell dialog.

6.1.3 Kjennetegn på god involvering

Med utgangspunkt i de ulike nivåene for involvering, vår kjennskap til statsforvaltningens påvirkningsarbeid mot EU/EØS-saker i tidligfase, og erfaringer med involvering av berørte aktører mener vi følgende punkter kjennetegner god involvering:

- Statsforvaltningen jobber aktivt med påvirkningsarbeid
- Kommunesektoren mottar informasjon om aktuelle saker på et tidlig tidspunkt
- Det gjøres en prioritering av saker basert på relevans for kommunesektoren
- Statsforvaltningen legger til rette for dialog og er åpne for innspill
- Involvering skjer på rett nivå i kommunal- og statsforvaltningen
- Begge parter har tilgang på tilstrekkelig kompetanse og ressurser i arbeidet

Innflytelse regnes som det høyeste nivået for involvering, men forutsetter både informasjon og dialog. Samlet sett mener vi de identifiserte kjennetegnene på god involvering skal være dekkende for å oppnå mulig innflytelse, hvert fall på statsforvaltningens posisjoner i EU/EØS-saker.

Statsforvaltningen jobber aktivt med påvirkningsarbeid

En forutsetning for at det skal kunne være god involvering av kommunesektoren i en EU/EØS-sak er at statsforvaltningen i det hele tatt arbeider aktivt med å påvirke den aktuelle saken i tidligfase. Som følge av stor saksmengde og begrensede ressurser vil det skje en viss prioritering mellom

større grad involverer andre aktører i dette arbeidet. Av enkelt saker vi har undersøkt er det flere som er noen år tilbake i tid, noe

saker i statsforvaltningen. Det er altså ikke gitt at statsforvaltningen aktivt arbeider med alle EU/EØS-saker. Samtidig vil denne prioriteringen være basert på blant annet relevans, viktighet og mulighet for påvirkning.

Dersom en sak har stor betydning for kommunesektoren i Norge, og det er viktig for sektoren hva slags utfall saken får, bør også saken være prioritert i statsforvaltningen. Det er derfor viktig at statsforvaltningen har tilstrekkelig innsikt og informasjon om relevante lokale og regionale forhold og hvordan disse påvirkes av regelverket. God informasjonsflyt og kontakt mellom forvaltningsnivåene kan derfor være avgjørende for hvilke saker som prioriteres av statsforvaltningen.

Kommunesektoren mottar informasjon om aktuelle saker på et tidlig tidspunkt

Alle EU-saker som kan ha relevans for Norge blir gjennomgått og vurdert av fagpersoner i ulike deler av statsforvaltningen, og ofte vil det være disse personene som først får kjennskap til og setter seg inn i de ulike EU-sakene. Det er avgjørende at informasjon som statsforvaltningen har, om saker som kan være relevante for kommunesektoren, blir videreformidlet på et tidlig tidspunkt. Ideelt sett bør dette også inkludere informasjon om hvilke deler av regelverket som kan berøre kommunesektoren og hvordan ulike deler av sektoren kan påvirkes. I tidligfase vil det imidlertid ofte være stor usikkerhet om utforming og implikasjoner av regelverk. Det at man ikke har full oversikt over dette, bør likevel ikke være til hinder for å gi informasjon om at prosessen pågår.

Tidlig og tilstrekkelig informasjon er en viktig forutsetning for kommunesektorens involvering. Det er i tidligfase at mulighetene for å påvirke EU/EØS-saker er størst, så informasjonen må derfor komme tidnok til at det fortsatt er handlingsrom for å påvirke saken. Påvirkningsarbeidet i tidligfase kan preges av korte tidsfrister for å komme med innspill til EU-prosessene, og det er derfor også avgjørende at informasjon oversendes tidlig nok til at kommunesektoren har tid til å utarbeide og forankre egne posisjoner.

Til tross for at statsforvaltningen bør informere kommunesektoren om aktuelle saker betyr ikke det at kommunesektoren alltid skal vente på at statsforvaltningen kommer med informasjon. Kommunesektoren har flere kanaler utenom statsforvaltningen der de kan få informasjon om

potensielt relevante EU/EØS-saker, jf. 4.3. I tilfeller der kommunesektoren får informasjon om en relevant EU/EØS-sak bør de selv ta kontakt med statsforvaltningen. Hensikten kan være å blant annet få vite om og hvordan statsforvaltningen jobber med saken, og eventuelt bli involvert i dette arbeidet.

Det gjøres en prioritering av saker basert på relevans for kommunesektoren

Det er ikke et mål i seg selv at kommunesektoren skal informeres om og involveres i alle EU/EØS-saker som statsforvaltningen jobber med, og heller ikke alle saker som berører sektoren. Kommunesektoren kan i prinsippet berøres av de fleste EU/EØS-saker, men i så liten eller ubetydelig grad at det har liten nytte at de bør bruke ressurser på å påvirkingsarbeid. I andre saker kan viktigheten av kommunesektorens involvering være stor, for eksempel saker der kommunesektoren har forvaltningsansvar, spesifikk fagkompetanse eller andre særlige interesser. Samtidig bør ressursene prioriteres der de kan kaste av seg. I noen saker kan berøringen med regelverket være stor, men handlingsrommet og mulighetene for påvirkning svært liten.

Fra et samfunnsøkonomisk perspektiv bør ressursinnsatsen i kommunesektorens involvering baseres på en nytte/kostnads-vurdering der blant annet regelverkets betydning og muligheten for påvirkning hensyntas. I praksis er det ikke rett frem å vurdere hvilke saker kommunesektoren bør involveres i og hvor stor innsats som bør legges inn i den enkelte sak. Dette kan kreve betydelig innsikt og forståelse både om regelverket som utarbeides, om fagområdet og de kommunale og fylkeskommunale aktørene det berører, og om EU-prosessene og mulighetene for påvirkning. Det er få personer som alene sitter med denne kompetansen. Videre er det krevende å overskue alle mulige implikasjoner av regelverk som er under utforming.

Vurderingen av hvilke saker som bør prioriteres av kommunesektoren vil sannsynligvis måtte gjøres *delvis* av statsforvaltningen og *delvis* av kommunesektoren. Statsforvaltningen kan bidra til hensiktsmessig prioritering gjennom å videreformidle informasjon om saker som anses relevante og peke på særskilte deler av regelverket eller områder kommunesektoren bør være særlig oppmerksom på. Dersom saksbehandlere i statsforvaltningen mener det er viktig at kommunesektoren vurderer konsekvensene av regelverket og kommer med

innspill til utformingen, kan de også aktivt invitere til dette. Kommunesektoren må gjøre den endelige prioriteringen av hvilke saker de skal drive aktivt påvirkningsarbeid i. Vurderingen vil være basert blant annet på informasjon fra statsforvaltningen, og andre kilder internt og eksternt.

Statsforvaltningen legger til rette for dialog og er åpne for innspill

I arbeidet med EU/EØS-saker i tidligfase bør statsforvaltningen legge godt til rette for dialog og innspill fra berørte aktører. Dette gjelder også dialog med kommunesektoren, som kan være berørt i svært mange saker, men som ikke nødvendigvis har de samme ressursene til å følge opp enkeltsakene som bransjeorganisasjoner og store selskaper. Mottatte innspill må vurderes, avveies og eventuelt innarbeides i norske posisjoner.

Hvordan statsforvaltningen helst bør legge til rette for dialog med kommunesektoren vil kunne variere, avhengig av EU/EØS-prosessen for den enkelte sak, hvilke andre aktører som berøres og statsforvaltningens påvirkningsarbeid. Innspill og dialog kan skje gjennom for eksempel:

- dialogmøter eller arbeidsgrupper
- skriftlige innspill
- løpende uformell dialog mellom statsforvaltningen og kommunesektoren

Involvering skjer på rett nivå i kommune- og statsforvaltningen

Flere eksisterende forum for informasjonsdeling og dialog mellom statsforvaltningen og kommunesektoren har vist seg lite egnet for å sikre reell involvering i statsforvaltningens påvirkningsarbeid. En årsak kan være at forumene typisk har involvert parter på høyt nivå i systemet og/med generell EU-kompetanse, men i mindre grad personer med detalj- og fagkompetanse om den konkrete saken. Generell EU-kompetanse kan være viktig for å fange opp viktige saker og prosesser og forstå mulighetene for påvirkning, mens fagkompetansen er avgjørende for å forstå implikasjonene av aktuelle regelverk og utarbeide konkrete og konstruktive endringsforslag.

Det er altså derfor viktig at dialog skjer på riktig nivå, eller mellom relevante personer, i statsforvaltningen og kommunesektoren. Det er blant annet ønskelig med dialog mellom de som jobber med de konkrete sakene i statsforvaltningen, og de som har kompetanse og fullmakter til å fremme synspunkter på vegne av kommunesektoren.

Begge parter har tilgang på tilstrekkelig kompetanse og ressurser i arbeidet

En god involvering av kommunesektoren i statens påvirkningsarbeid, og mulighet for gjennomslag i EU-prosessene, krever at både statsforvaltningen og kommunesektoren stiller til rådighet nødvendig kompetanse og tilstrekkelige ressurser i arbeidet. For kommunesektoren innebærer det at de må ha kompetanse på det aktuelle saksområdet, slik at de evner å bidra med nyttige innspill som bedre innsikt og/eller ny kunnskap. For statsforvaltningen dreier det seg om at de må ha tilstrekkelig kompetanse om kommunale forhold slik at de har en forståelse av hvordan kommunesektoren berøres. Slik kompetanse vil kunne bidra til at statsforvaltningen er godt stilt for å kunne identifisere og informere kommunesektoren når det dukker opp relevante saker.

6.2 Hindringer for god involvering

Vi har identifisert en rekke hindringer for god involvering av kommunesektoren. Hindringene kan deles inn i tre overordnede grupper etter hvilken aktør hindringen kan knyttes til:

- Hindringer på EU sin side
- Hindringer på statsforvaltningens side
- Hindringer på kommunesektorens side

Generelt kan vi si at hindringene på EU sin side skiller seg fra de øvrige hindringene ved at de er gitt av eksterne forhold som er utenfor begge forvaltningsnivåenes kontroll. Hindringene på EU sin side legger altså ytre begrensninger som ikke kan fjernes, noe som innebærer at eventuelle løsninger eller tiltak som skal legge til rette for bedre involvering må være tilpasset rammene fra EU. Det samme gjelder enkelte av hindringene på statsforvaltningens side eller på kommunesektorens side, men flere av disse hindringene kan også fjernes helt eller reduseres ved hjelp av tiltak.

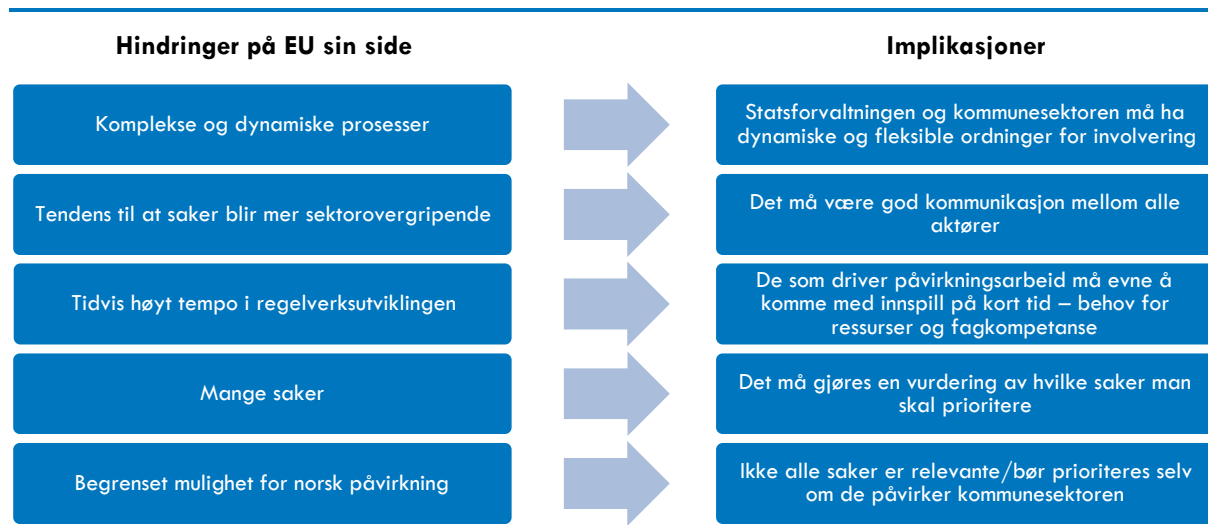
Hvordan statsforvaltningen og kommunesektoren er organisert og jobber med EU/EØS-saker varierer mellom ulike saks- og fagområder. De identifiserte hindringer er formulert som generelle observasjoner, men er ikke nødvendigvis gjeldende for alle saks- og fagområder.

6.2.1 Hindringer på EU sin side

Figur 6-2 viser identifiserte forhold ved EU-prosessene som kan være til hinder for å oppnå god involvering av kommunesektoren. Figuren viser også hvilke implikasjoner hindringene har på

statsforvaltningens påvirkningsarbeid og for involvering av kommunesektoren i dette arbeidet.

Figur 6-2: Hindringer på EU sin side for å oppnå god involvering



Komplekse og dynamiske prosesser

Det finnes ikke én enhetlig prosess for utviklingen av EU/EØS-saker, og heller ikke for påvirkningsarbeidet i tidligfase. Saksarbeidet kan blant annet kjennetegnes av at uoffisielle dokumenter distribueres, at det kan være varierende og begrenset tilgang til slike utkast for norske representanter og at tidsfrister for å svare eller gi innspill til forslagene er korte. I tidligfase kan det også være utfordrende å vurdere hvilke konsekvenser et regelverk vil kunne få for ulike aktører ettersom regelverket endres og er under utforming.

Prosessene for EU/EØS-saker er altså komplekse og til tider uforutsigbare. For kommunesektoren og statsforvaltningen innebærer dette at deres egne ordninger og prosesser for påvirkningsarbeid mot EU og involvering av kommunesektoren må være dynamiske og fleksible. Aktørene som skal bidra i påvirkningsarbeidet må kunne tilpasse seg prosessen for den enkelte EU/EØS-sak for at man skal kunne ha reell påvirkningskraft.

Tendens til at saker blir mer sektorovergrepene

En gjennomgående tilbakemelding fra våre informanter i statsforvaltningen er at sakene fra EU i økende grad er sektorovergrepene. Særlig mange av sakene på klimaområdet er sektorovergrepene, som Europas grønne giv og klimapakken «Fit for 55». Økende grad av sektorovergrepene saker bidrar til å komplisere både statsforvaltningens og kommunesektorens påvirknings-

arbeid ettersom det blir nødvendig med kunnskap om flere fagområder samtidig. Den praktiske konsekvensen er at aktører som driver med påvirkningsarbeid må samordne flere av sine fagområder og forvaltningsnivåer, og det blir viktigere med god kommunikasjon mellom ulike aktører. For statsforvaltningen (men også for aktører som KS) kan dette innebære at de må bruke mer ressurser enn tidligere på å koordinere seg internt, noe som gir mindre tid til innhenting og koordinering av innspill fra berørte aktører.

Tidvis høyt tempo i regelverksutviklingen

I EUs regelverksutvikling kan det tidvis være høyt tempo, og særlig i begynnelsen av tidligfase. Dette kan skape en utfordring både i statsforvaltningens påvirkningsarbeid og for involvering av andre aktører. Saksbehandlere i statsforvaltningen kan motta relevante dokumenter kort tid før møtene der innspill kan gis, og har ofte begrenset tid på å vurdere relevans og implikasjoner, innhente innspill og utarbeide posisjoner. Implikasjonen er at de som driver med påvirkningsarbeid må være i stand til å komme med innspill på kort tid, og det samme gjelder eventuelt andre aktører som blir involvert i dette arbeidet. En forutsetning for å kunne komme med innspill på kort tid er relevant fagkompetanse og nok ressurser, og et effektivt system for koordinering og forankring internt.

Mange saker

Årlig er det en mange ulike saker som er under utarbeidelse i EU. Det vil variere i hvor stor grad de

ulike sakene har viktige implikasjoner for Norge eller innebærer betydelige endringer fra tidligere regelverk. Påvirkningsarbeid er ressurskrevende, og det vil ikke være hensiktsmessig for hverken statsforvaltningen eller kommunesektoren å drive påvirkningsarbeid i alle saker som kan ha relevans. Det er dermed nødvendig at både statsforvaltningen og kommunesektoren gjør vurderinger av hvilke saker som skal prioriteres.

Begrenset mulighet for norsk påvirkning

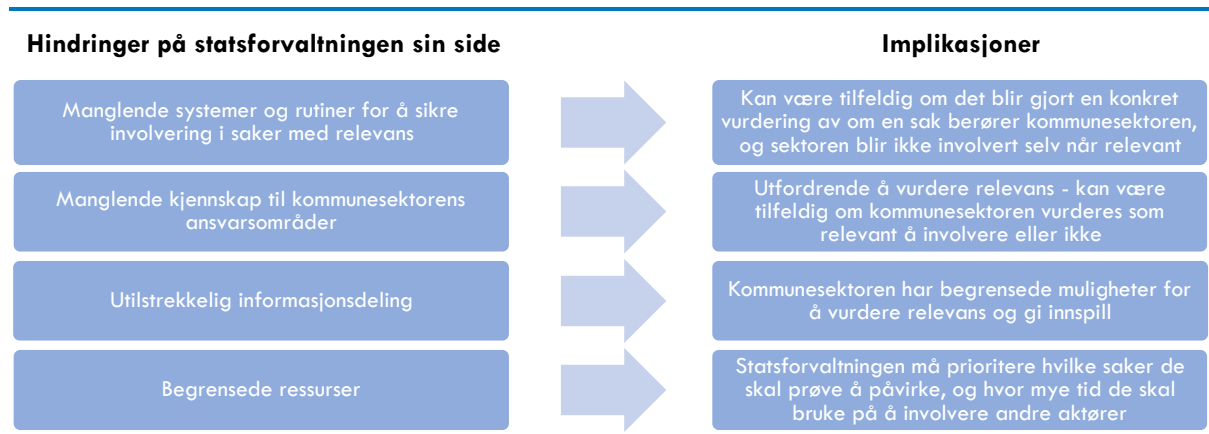
Det er langt fra alle saker i EU-systemet der det er mulig for statsforvaltningen i EU/EØS-land å drive med aktivt påvirkningsarbeid. Hvert år utarbeides for eksempel en rekke tekniske rettsaker som

godkjennes av EU uten at andre aktører egentlig har mulighet til å påvirke innholdet.¹⁸ I andre saker har ikke Norge samme påvirkningsmuligheter som medlemsland. Konsekvensen er at ikke alle saker er relevante eller bør prioriteres, selv om de kanskje har en viss innvirkning på Norge eller kommunesektoren.

6.2.2 Hindringer på statsforvaltningens side

Figur 6-3 viser forhold på statsforvaltningens side, som kan representere hindringer for god involvering av kommunesektoren. De fleste hindringene kan reduseres ved å iverksette tiltak, men kan ikke nødvendigvis fjernes helt.

Figur 6-3: Hindringer på statsforvaltningens side for å oppnå god involvering



Manglende systemer og rutiner for å sikre involvering i saker med relevans

Basert på vårt informasjonsgrunnlag er det normalt at statsforvaltningen involverer andre berørte aktører i sitt arbeid med EU/EØS-saker. Hvordan statsforvaltningen vurderer hvilke aktører som skal involveres kan variere mellom ulike departement og direktorater, og også mellom avdelinger og enkeltpersoner. For eksempel oppga en av våre informanter at de vurderer hvilke aktører de skal involvere gjennom en diskusjon/brainstorming om hvilke aktører som kan være relevante å involvere. Andre informanter har primært pekt på faste fora der de samme aktørene møter litt uavhengig av sak.

En EU/EØS-sak kan ha et bredt innhold og påvirke mange ulike aktører. Det kan være enkeltbestemmelser i et større regelverk som har stor betydning for enkeltaktører, uten at resten av

regelverket nødvendigvis er relevant for aktøren. Det kan altså være utfordrende for statsforvaltningen å identifisere og involvere alle berørte aktører i påvirkningsarbeidet. En felles brainstorming vil kunne bidra til å identifisere mange av de viktige aktørene, og vil være et vesentlig bedre tiltak enn om en saksbehandler vurderer saken selv. Samtidig gir det ingen sikkerhet for at andre mindre kjente, men likevel relevante aktører, blir vurdert og involvert.

Kommunesektoren er ofte berørt av nytt EU-regelverk, men er ikke nødvendigvis den mest åpenbare aktøren. I de fleste sektorer finnes aktører og bransje- eller interesseorganisasjoner som har store interesser og ressurser i enkeltsaker, og som ofte vil være mer synlige enn KS eller andre deler av kommunesektoren. Samtidig er vår forståelse at det ikke finnes noen dedikerte kanaler eller rutiner for involvering av kommunesektoren,

¹⁸ Begrensede påvirkningsmuligheter i disse sakene har altså ingenting å gjøre med at Norge ikke er EU-medlem.

men at involvering av sektoren ofte vurderes på linje med andre aktører i tidligfase. Dagens praksis innebærer at det kan være noe tilfeldig om kommunesektoren i det hele tatt vurderes som en relevant aktør å involvere i arbeidet, og det gis sjelden særskilte muligheter for kommunesektoren til å fremme sine synspunkter.

Manglende kjennskap til kommunesektorens ansvarsområder

Kommunesektoren ved kommuner og fylkeskommuner har brede ansvarsområder, og de kan også ha interesser og kompetanse på temaer utenfor sine ansvarsområder. Innspill fra våre informanter tyder på at det er varierende hvor stor kjennskap saksbehandlere i statsforvaltningen har til kommunesektorens ansvarsområder og interesser. Manglende kjennskap til kommunesektorens ansvarsområder gjør det utfordrende for saksbehandlere i statsforvaltningen å vurdere hvorvidt en sak har relevans for kommunesektoren eller ikke. Selv om det gjøres en konkret vurdering av relevans er det altså ikke gitt at statsforvaltningen identifiserer faktiske berøringsflater mellom regelverket og kommunesektoren.

Utilstrekkelig informasjonsdeling

Tidsnok og tilstrekkelig informasjon om pågående EU-prosesser er nødvendig for at kommunesektoren skal ha mulighet til å involvere seg i en sak. Det synes imidlertid å være varierende praksis for formidling av informasjon om saker i tidligfase i ulike deler av statsforvaltningen, og i en del tilfeller deles det svært lite informasjon før det foreligger forslag til regelverk i EU. Det kan innebære at kommunesektoren går glipp av muligheter til å involvere seg i den fasen hvor påvirkningsmulighetene er størst.

Det finnes også en del tilfeller der kommunesektoren blir informert av statsforvaltningen om en pågående EU/EØS-sak, men informasjonen er av

lav kvalitet. Ofte er informasjon fra EU-kommisjonen videreført direkte, for eksempel et helt utkast til regelverk på engelsk, uten veiledning. Slik informasjon kan være vanskelig å forstå, og fremstår utilgjengelig. Det kan også være at denne informasjonen kommer sent, og at kommunesektoren har dårlig tid til å sette seg inn i saken og komme med innspill. Kombinasjonen av utilstrekkelig informasjonsdeling og korte tidsfrister bidrar til å gjøre det utfordrende for kommunesektoren å vurdere sakens relevans, og det begrenser deres muligheter for å komme med innspill.

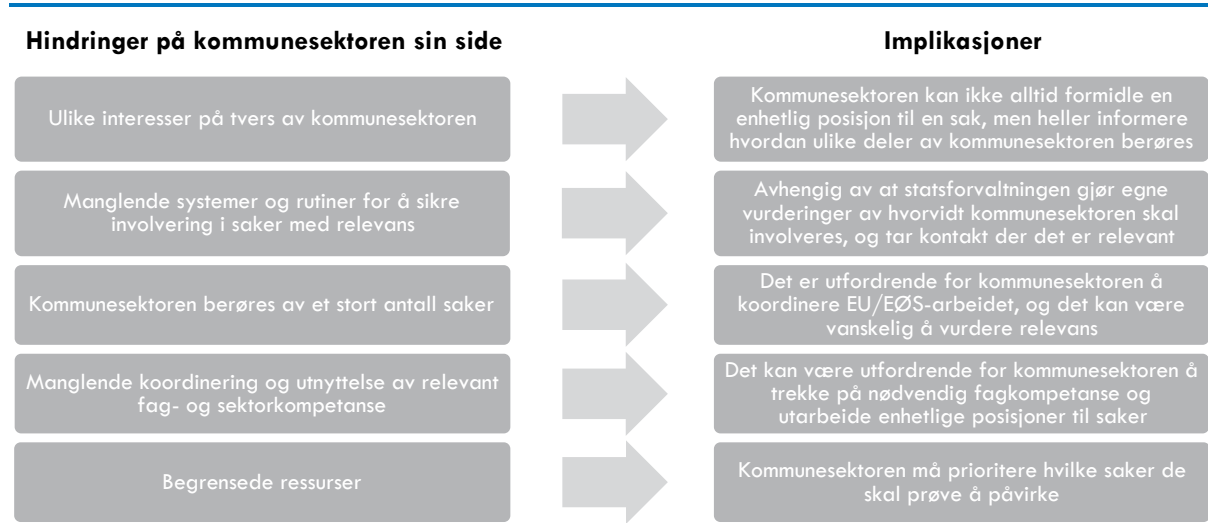
Begrensede ressurser

Statsforvaltningen står overfor en naturlig ressursbegrensning som gjør det nødvendig å prioritere mellom saker, og innebærer at det ikke er mulig å drive omfattende påvirkningsarbeid i alle EU/EØS-saker, selv om disse kan berøre Norge og norsk kommunesektor. Det er også begrenset hvor mye tid statsforvaltningen kan bruke på å vurdere hvilke andre aktører som skal involveres i påvirkningsarbeidet. Arbeid med EU/EØS-saker er omfattende, og statsforvaltningen må derfor prioritere ressursbruk for å sikre involvering der dette er mest relevant og påvirkningsmulighetene er størst.

6.2.3 Hindringer på kommunesektorens side

Figur 6-4 viser identifiserte forhold på kommunesektorens side som kan representere hindringer for å oppnå god involvering i EU/EØS-saker. Enkelte hindringer kan reduseres eller fjernes ved hjelp av tiltak, men ikke alle. At kommunesektoren berøres av mange saksområder, av varierende omfang, er et eksempel på en hindring som er gitt utenfra og som i utgangspunktet ikke kan påvirkes. Imidlertid kan uheldige implikasjoner av hindringen reduseres dersom tiltak er godt tilpasset.

Figur 6-4: Hindringer på kommunesektorens side for å oppnå god involvering



Ulike interesser på tvers av kommunesektoren

Kommunesektoren favner bredt, og innad i kommunesektoren er det ofte flere interesser som må balanseres. Det kan for eksempel være at store og små kommuner har ulike interesser, og interessene til en enkelt kommune kan påvirkes av den politiske styringen i kommunen. Konsekvensen er at det ikke nødvendigvis er mulig å enes om en enhetlig posisjon fra kommunesektoren i EU/EØS-saker. Det kan for eksempel være vanskelig for KS å komme med en enhetlig uttalelse på vegne av kommunesektoren i en sak. Dette trenger imidlertid ikke være en hindring for å videreformidle informasjon og innsikt om hvordan ulike deler av kommunesektoren berøres av en konkret sak, og hvordan synspunktene varierer mellom kommuner eller fylkeskommuner.

Manglende systemer og rutiner for å sikre involvering i saker med relevans

Kommunesektoren har ingen felles systemer eller rutiner som skal sikre at sektoren overvåker, fanger opp og involveres i alle relevante EU/EØS-saker i tidligfase. KS og noen fylkeskommuner og større kommuner har egne systemer for å overvåke kommende og pågående saker i EU, men det eksisterer ikke systemer for å sikre involvering i statsforvaltningens arbeid i disse sakene i tidligfase. Det er for eksempel ikke på plass rutiner for å kontakte og ha dialog med statsforvaltningen i de sakene i tidligfase som vurderes som relevante. Dette gjør kommunesektoren mer avhengig av at statsforvaltningen gjør disse vurderingene, og tar kontakt dersom en sak er relevant for kommunesektoren.

Kommunesektoren berøres av et stort antall saker

Kommunesektoren skiller seg fra en del andre aktører ved at de berøres av saker på mange ulike fag- og sektorområder. Der interesse- og bransjeorganisasjoner, og private aktører ofte har interesser innenfor én sektor eller et område kan kommunesektoren i prinsippet påvirkes av de fleste saker, om enn i varierende grad. Det kreves dermed betydelige ressurser for å fange opp pågående saker, vurdere relevans og få oversikt over konsekvenser av ulike forslag til regelverk.

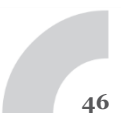
Manglende koordinering og utnyttelse av relevant fag- og sektorkompetanse

Det eksisterer betydelig fag- og sektorkompetanse i ulike deler av kommunesektoren som det vil være relevant å trekke på i arbeid med EU/EØS-saker. Vår forståelse er at denne fagkompetansen ikke nødvendigvis utnyttes effektivt inn i kommunenes EU/EØS-arbeid i dag. Så vidt vi kjenner til eksisterer det for eksempel ikke etablerte forum eller rutiner for å trekke på lokal fagkompetanse dersom kommunesektoren ved KS skal gi innspill til EU/EØS-saker. Manglende koordinering og utnyttelse av kompetanse reduserer kommunesektorens evne til å bidra konstruktivt i statsforvaltningens påvirkningsarbeid.

Begrensede ressurser

I likhet med statsforvaltningen vil også kommunesektoren ha begrensede ressurser til å jobbe med EU/EØS-saker. Kommunesektoren påvirkes av mange og komplekse saksfelt, og det vil være vanskelig for kommunesektoren å inneha detaljert fag- og EU-ekspertise på alle områder de påvirkes

av. Det er derfor nødvendig at kommunesektoren sørger for å prioritere sin ressursbruk for å sikre involvering og kompetanse der det er mest relevant og påvirkningsmulighetene er størst.



7. Forslag til tiltak for bedre involvering av kommunesektoren i tidligfase

For å oppnå bedre involvering av kommunesektoren i statsforvaltningens arbeid med EU/EØS-saker anbefaler vi at det iverksettes tiltak både på statsforvaltningens og på kommunesektorens side. Statsforvaltningen burde iverksette tiltak som sikrer at det foretas en god vurdering av sakers relevans for kommunesektoren (for eksempel en tydeligere plikt til å vurdere relevans), og øke fokus på formidling av målrettet informasjon til kommunesektoren om pågående saker i tidligfase. Kommunesektoren bør på sin side sørge for å være en konstruktiv bidragsyter. Dette kan for eksempel oppnås ved å etablere koordinatorroller i prioriterte fagområder, og jobbe for å styrke involvering og samordning av lokale interesser i EU/EØS-arbeid.

7.1 Forslag til mål for tiltak

Vi har identifisert et forbedringspotensial i dagens prosesser for involvering av kommunesektoren i statsforvaltningens arbeid med EU/EØS-saker i tidligfase. I dette kapitlet gir vi anbefalinger til tiltak som kan bidra til en bedre og mer systematisk involvering av kommunesektoren.

Som et utgangspunkt for vurdering av tiltak definerer vi noen mål, blant annet basert på innsikter fra foregående kapittel om hva som kjennetegner god involvering og identifiserte hindringer for god involvering i dag. Vi skiller mellom overordnede og operasjonelle mål.

7.1.1 Overordnede mål

Vi mener det er to overordnede mål med å iverksette tiltak for å sikre bedre involvering av

kommunesektoren i statsforvaltningens arbeid med EU-saker.

- At EU-regelverk utformes på en måte som i størst mulig grad ivaretar norske interesser
- At lokale og regionale myndigheter er involvert i viktige beslutningsprosesser som berører dem

Det sentrale målet for statsforvaltningens påvirkningsarbeid er at EU-regelverket skal utformes på en måte som i størst mulig grad ivaretar norske interesser.¹⁹ Kommunesektoren utgjør en sentral del av norsk offentlig forvaltning, og har ansvar for store offentlige oppgaver. Dermed vil det ofte være samsvar mellom norske interesser og kommunesektorens interesser. Videre sitter kommunesektoren på kunnskap og innsikt som er nyttig i statsforvaltningens EU-arbeid. En god involvering av kommunesektoren i arbeidet vil dermed også bidra til å fremme norske interesser.

En rekke policy- og intensjonsdokumenter trekker frem viktigheten av at berørte aktører høres og involveres i statsforvaltningens arbeid med EU/EØS-saker. I flere dokumenter trekkes kommunesektoren frem som en særlig viktig aktør å involvere, deriblant i EU/EØS-håndboken og Meld. St. 5 2012-2013.²⁰ Involvering av lokale og regionale myndigheter gir kommunene, fylkeskommunene og lokalbefolkning mulighet for å påvirke og forberede seg på det som kommer. Å få innspill fra berørte kommuner og fylkeskommuner kan bidra til at statsforvaltningen blir gjort oppmerksom på viktige perspektiver som de ikke tidligere var klar over. Det må derfor også være et selvstendig og overordnet mål at lokale og regionale myndigheter skal bli involvert i viktige beslutningsprosesser som berører dem.

7.1.2 Operasjonelle mål

Basert på de overordnede målene, beskrivelsen av hva slags involvering det er ønskelig å oppnå, og hvilke hindringer som må imøtekommes, har vi

¹⁹ Det sentrale målet i all norsk utenrikspolitikk, inkludert i statsforvaltningens EU-arbeid, er «å fremme norske interesser».

²⁰ Dette er beskrevet nærmere i kapittel 3.2. EU/EØS-håndboken beskriver at dialog og informasjonsutveksling mellom sentrale, regionale og lokale myndigheter vil kunne

styrke norske synspunkter overfor EU. Meld. St. 5 2012-2013 trekker frem at kommunesektoren spiller en viktig rolle i gjennomføringen og oppfølgingen av Norges EØS-forpliktelser, og det fremmes en intensjon om mer systematisk dialog mellom forvaltningsnivåene.

identifisert følgende operasjonelle mål for aktuelle tiltak:

- At kommunesektoren får informasjon om og har mulighet til å involveres i relevante saker som statsforvaltningen jobber med
- At innsatsen prioriteres mot de viktigste sakene, altså saker med stor betydning og der det er reelle påvirkningsmuligheter
- At kommunesektoren involveres på et tidspunkt hvor påvirkningsmulighetene fortsatt er til stede
- At prosessene for involvering, og intern koordinering i kommunesektoren, er tilpasset EU-prosessene, slik at innspill kan utarbeides og fremmes i tide
- At involveringen legger til rette for effektiv ressursutnyttelse både i statsforvaltningen og i kommunesektoren
- At kommunesektoren evner å gi statsforvaltningen kunnskap og innsikt som bidrar til

å forbedre statsforvaltningens påvirkningsarbeid

7.2 Mulige tiltak: Statsforvaltningen

Noen av de identifiserte hindringene for god involvering av kommunesektoren ligger i statsforvaltningen. Vi mener det er særlig to tiltak som kan gjennomføres i statsforvaltningens for å bidra til bedre involvering av kommunesektoren i deres EU-arbeid: (i) presisering av dagens retningslinjer for vurdering av relevans, og (ii) økt fokus på formidling av informasjon om pågående saker i tidligfase. I tillegg har vi identifisert tre andre tiltak som kan vurderes, men som vi anser som noe mindre viktige eller som supplement til de to øvrige tiltakene. En oversikt over de mulige tiltakene vises i Figur 7-1.

Figur 7-1: Mulige tiltak på statsforvaltningens side for bedre involvering av kommunesektoren

Presisere dagens retningslinjer for vurdering av relevans	Økt fokus på informasjonsdeling	Andre tiltak
<ul style="list-style-type: none"> • Definere en tydeligere plikt til å vurdere hvorvidt, og i så fall hvordan kommunesektoren er berørt i EU/EØS-saker • Etablere veileder/retningslinjer for vurdering av relevans – felles prinsipper for hvordan dette skal vurderes (F.eks. <i>ta stilling til om kommunesektoren har forvaltningsansvar, underlegges nye plikter, har særskilt kompetanse eller særskilte interesser</i>) • Rutiner for å kontakte kommunesektoren hvis det er usikkerhet i vurdering av relevans 	<ul style="list-style-type: none"> • I større grad informere om pågående saker i tidligfase til berørte interessenter, inkludert kommunesektoren • Inkludere leseveiledninger/i større grad gjøre sentrale interessenter oppmerksom på deler av regelverk som kan være særlig relevant for dem (inkludert kommunesektoren) 	<ul style="list-style-type: none"> • Nye faste møteforum tilpasset kommunesektoren • KMD har en særlig rolle i utarbeidelse av retningslinjer for vurdering av relevans og involvering • Etablere kontaktperson for kommunesektoren i departementene

7.2.1 Presisere dagens retningslinjer for vurdering av relevans

Et mulig tiltak for å sikre bedre involvering av kommunesektoren i statsforvaltningens arbeid med EU/EØS-saker er å presisere dagens retningslinjer knyttet til når og hvordan statsforvaltningen vurderer relevans for kommunesektoren i EU/EØS-saker. Det er allerede stadfestet i flere policy- og intensjonsdokumenter at berørte aktører skal involveres når statsforvaltningen jobber med å påvirke EU/EØS-saker. Flere policy- og intensjonsdokumenter fremhever i tillegg kommunesektoren som en spesielt viktig aktør i denne sammenheng, deriblant EU/EØS-håndboken og St. Mld. 5 2012-2013. I tillegg skal det for

notat som legges inn i EØS-notatbasen i utgangspunktet vurderes relevans for kommunesektoren.

Vår forståelse av dagens praksis er likevel at kommunesektoren ofte behandles som en mulig berørt interessent på lik linje med andre interessenter, som bransjeorganisasjoner og næringslivsaktører, i sammenheng hvor det skal vurderes hvilke aktører som skal involveres i statsforvaltningens arbeid med EU/EØS-saker. Det er heller ikke tydelige retningslinjer for når og hvordan en vurdering av relevans for kommunesektoren skal gjøres. Konsekvensen av dagens praksis er at det ikke nødvendigvis gjøres en særskilt og grundig vurdering i statsforvaltningen av om kommunesektoren er en mulig berørt aktør i den enkelte sak. Et mulig tiltak kan derfor være å

definere en tydeligere plikt til å vurdere hvorvidt, og i så fall hvordan kommunesektoren er berørt i EU/EØS-saker.

Det er gode grunner til at kommunesektoren bør ha en særskilt rolle når statsforvaltningen vurderer hvilke aktører som skal involveres i deres arbeid med EU/EØS-saker. Dette knytter seg særlig til at kommunesektoren i stor grad skiller seg fra øvrige interessenter. I motsetning til andre mulige berørte aktører er kommunesektoren en del av norsk offentlig forvaltning sammen med statsforvaltningen. Ofte vil det i realiteten være kommunesektoren som er forvaltningsnivået som implementerer, følger opp eller har ansvar for regelverket som kommer fra EU. Kommunesektoren er altså en annen type aktør enn andre mulige interessenter, noe som bør gjenspeiles i statsforvaltningens vurderinger av relevans og involvering av kommunesektoren i EU/EØS-saker.²¹

Kommunesektoren skiller seg også fra en del andre interessenter ved at de typisk berøres av flere ulike fag- og sektorområder, om enn i varierende grad. Samtidig vil kommunesektoren ha begrensede ressurser til å følge opp bredden av saker som berører deres forvaltningsnivå, og vil ikke nødvendigvis være like tydelig tilstede på alle områder. Dette kan bidra til å gjøre det utfordrende for saksbehandlere i statsforvaltningen å vurdere om, og i hvilken grad, en EU/EØS-sak er relevant for kommunesektoren.

Med dette som bakgrunn kan det være hensiktsmessig å etablere en veileder eller retningslinjer med felles prinsipper for hvordan relevans for kommunesektoren bør vurderes og hvilke implikasjoner en slik vurdering skal ha for involvering av sektoren. Det er viktig at retningslinjene som utarbeides tar hensyn til de faktiske EU-prosessene, som er lite enhetlige og til tider uforutsigbare, og at både stat og kommunesektor har begrenset tid og ressurser til arbeidet. Målet er ikke å pålegge nye plikter, men å tydeliggjøre allerede stadfestede prinsipper, bevisstgjøre saksbehandlerne om deres ansvar, og gi praktiske råd og veiledning som kan hjelpe dem med å vurdere relevans på en god måte. Slike retningslinjer vil for eksempel kunne være nyttig for saksbehandlere som skal vurdere relevans for kommunesektoren ved utarbeidelse av EØS-notat.

²¹ Kommunesektoren har i dag en særskilt rolle på andre områder. Gjennom lovmedvirkningsordningen har for eksempel KS i oppgave å beskrive konsekvensene et

Det kan for eksempel tenkes at slike retningslinjer innebærer at saksbehandlere i vurdering av relevans bør ta stilling til om kommunesektoren har forvaltningsansvar på det aktuelle området, om kommunesektoren underlegges nye plikter eller om kommunene har spesiell kompetanse eller særskilte interesser på området. Videre, kan retningslinjene innebære at saksbehandler bør vurdere hvilke deler av regelverket som kan være relevant for kommunesektoren og bakgrunnen for dette. Til sist kan det også være utarbeidet retningslinjer for i hvilke tilfeller kommunesektoren bør involveres i tidligfase, og hvordan slik involvering kan skje.

Selv om det etableres en tydeligere og særskilt plikt til å vurdere sakers relevans for kommunesektoren, og retningslinjer for hvordan saksbehandlere i statsforvaltningen skal vurdere dette, kan det være utfordrende for saksbehandlerne å gjøre denne vurderingen. En mulig løsning er å oppfordre til at saksbehandlere tar kontakt med dedikerte fagansvarlige i kommunesektoren dersom de er usikre på hvorvidt en sak er relevant for kommunesektorene eller ikke. I så fall er det viktig at det er enkelt for saksbehandleren å vite hvilken person i kommunesektoren som bør kontaktes. Dette bør sees i sammenheng med foreslåtte tiltak for kommunesektoren med etablering av koordinatorroller innen prioriterte fagområder, drøftet i kapittel 7.3.

Ved eventuell gjennomføring av forslagene finnes det flere dokumenter og veiledere hvor slike plikter og retningslinjer kan tas inn som presiserende elementer. Dette er en effektiv løsning som unngår at det oppstår behov for helt nye veiledere/retningslinjer. En mulighet er at slik informasjon inkluderes i veilederen «Statlig styring av kommuner og fylkeskommuner» og/eller i utredningsinstruksen. Andre alternativer er at retningslinjene integreres i EU/EØS-håndboken der involvering av kommunesektoren i slike saker allerede er omtalt. I alle tilfeller bør nye/presiserte plikter og retningslinjer også hensyntas i forbindelse med at EØS-notatbasen videreutvikles.

7.2.2 Økt fokus på informasjonsdeling

Et annet forslag til tiltak for å bedre involveringen av kommunesektoren er å styrke statsforvaltningens

lovforslag har for kommunesektoren, før lovforslaget kommer på høring.

informasjonsformidling om pågående prosesser i tidligfase.

Vårt informasjonsgrunnlag tyder på at statsforvaltningen stort sett informerer et relativt bredt utvalg av berørte aktører om EU/EØS-saker mot slutten av tidligfase, for eksempel gjennom invitasjon til å gi høringsinnspill. Informasjonen kommer typisk på et tidspunkt der påvirkningsmulighetene er noe begrenset. I begynnelsen av tidligfase er det deler av statsforvaltningen som har god praksis på å informere om pågående EU/EØS-saker gjennom sine nettsider og/eller gjennom EØS-notatbasen. Etter vår oppfatning er det derimot mindre vanlig at statsforvaltningen sender informasjon direkte til kommunesektoren og andre berørte aktører. Et økt fokus i statsforvaltningen knyttet til å informere direkte om pågående saker i tidligfase til mulige berørte aktører, inkludert kommunesektoren, kan tilrettelegge for bedre involvering. Dette kan for eksempel være i forbindelse med at Kommisjonen publiserer grønnbøker, hvitbøker, meldinger og veikart fra Kommisjonen. Også dette bør sees i sammenheng med foreslåtte tiltak for kommunesektoren med etablering av koordinatorroller i prioriterte fagområder, drøftet i kapittel 4.3.

Økt fokus på informasjonsdeling i tidligfase kan også innebære at statsforvaltningen inkluderer leseveiledninger, eller i større grad fremhever deler av regelverket som kan være særlig relevant for den berørte interessenten. Slik leseveiledning er kanskje særlig relevant for kommunesektoren. Kommunesektoren omfattes av en rekke ulike fag- og sektorområder, og det kan være det er kun enkelte deler av en EU/EØS-sak som er relevant for kommunesektoren. Tilbakemeldinger fra våre informanter tyder på at det er utfordrende for kommunesektoren å tolke og forstå konsekvenser av en EU/EØS-sak kun ved å få videreformidlet utkast til regelverk fra EU. Saksbehandlere i statsforvaltningen har et bedre utgangspunkt for å forstå informasjonen fra EU og har hatt lenger tid til å sette seg inn i mulige utfordringer og konsekvenser av regelverket. Dersom statsforvaltningen i større grad bistod kommunesektoren med å forstå hvilke deler av en EU/EØS-sak som kan være relevant, ville kommunesektoren hatt et bedre utgangspunkt for å kunne involveres i statsforvaltningens påvirkningsarbeid.

7.2.3 Andre tiltak

Nye faste møteforum tilpasset kommunesektoren

Det er etablert et bredt spekter av faste møtefora mellom statsforvaltningen og andre aktører, innenfor ulike fagområder. I noen fora diskuteres pågående EU/EØS-saker overordnet,²² mens andre fora er mer sektor- eller fagspesifikke, og tar opp EU/EØS-saker når det er relevant. Vår forståelse er at disse faste møteforumene i liten grad har vært brukt som arenaer for dialog og påvirkning i konkrete saker, men heller som arenaer der statsforvaltningen har kunnet informere om aktuelle EU/EØS-saker. I de fleste av disse forumene deltar kommunesektoren sammen med andre berørte aktører, og informasjonen er lite tilpasset enkeltaktørers behov. Det er samtidig verdt å nevne at de nye retningslinjene for Europapolitisk forum har til hensikt å bidra til mer dialog mellom forvaltningsnivåene på EU/EØS-området. Det er mulig forumet fremover vil kunne tilrettelegge for at kommunesektoren kan bli bedre involvert i statsforvaltningens påvirkningsarbeid. De nye retningslinjene er beskrevet i kapittel 4.1.1.

Et mulig tiltak for å tilrettelegge for bedre involvering av kommunesektoren kan være å opprette faste møteforum utelukkende mellom kommunesektoren og statsforvaltningen innen utvalgte fag-/sektorområder på EU/EØS-området. I slike møter kan saksbehandlere eller andre i statsforvaltningen informere om saker de jobber med som kan ha relevans for kommunesektoren, og relevante representanter fra kommunesektoren kan stille spørsmål og komme med innspill. Slike møteforum som kombinerer fagkompetanse med generell EU/EØS-kompetanse kan tilrettelegge for mer involvering ved at det deles tilpasset informasjon og det skapes relasjoner som senere kan utnyttes.

Likevel er slike fora ikke nødvendigvis egnet arena for å påvirke enkeltsaker i tidligfase. I EU-prosesser der beslutninger tas raskt, er det behov for fleksibilitet og tempo i saksbehandlingen, og det kan være liten tid til å ha egne og forberedte møter med kommunesektoren. I slike tilfeller kan det være mer hensiktsmessig at ulike berørte aktører samles for å diskutere og gi sine innspill til regelverksprosessen. Det er viktig at kommunesektoren også inkluderes i slike fora og at dette arbeidet prioriteres av relevante personer der.

²² Med dette mener vi ikke såkalte høringsmøter som opprettes i forbindelse med en konkret EU/EØS-sak. Slike

møtefora kan være godt egnet for at berørte aktører deltar i påvirkningsarbeidet, men må opprettes ad hoc.

KMD får en særlig rolle i utarbeidelse av retningslinjer for vurdering av relevans og involvering

Kommunal- og Moderniseringsdepartementet (KMD) har det overordnede ansvaret for spørsmål knyttet til lokalforvaltning, byregioner, kommuner og regional- og distriktspolitikk (Regjeringen, 2021). For eksempel skal tiltak som får vesentlige virkninger for kommuner eller fylkeskommuner forelegges KMD, i henhold til punkt 3-2 i Utredningsinstruksen. På grunn av KMDs særlige rolle opp mot kommunesektoren kan det vurderes om KMD også bør ha et særlig ansvar for å utarbeide og følge opp eventuelle retningslinjer for involvering av kommunesektoren i EU/EØS-saker.

Etablere kontaktperson for kommunesektoren i departementene

I Nederland er det etablert egne prosedyrer for å styrke samhandlingen mellom statsforvaltningen og kommunesektoren i europapolitikken, og for å sikre at de ulike forvaltningsnivåene konsulterer hverandre i relevante saker. I hvert departement er det utpekt en kontaktperson som er ansvarlig for å påse at de avtalte prosedyrene for samhandling med kommunesektoren etterleves. Etablering av slike kontaktpersoner på statsforvaltningens side kan være et aktuelt tiltak i Norge, særlig dersom det etableres rutiner og retningslinjer for økt involvering av kommunesektoren. En eventuell kontaktperson kunne også sørget for å ha oppdatert informasjon om relevante kontaktpunkter på kommunesektorens side, som kan viderefremmes til øvrige saksbehandlere i statsforvaltningen ved behov. Det kan også tenkes at en slik kontaktperson kan bistå saksbehandlere i statsforvaltningen med å vurdere hvorvidt en sak er relevant for kommunesektoren.

7.3 Mulige tiltak: Kommunesektoren

God involvering innebærer dialog og samspill mellom statsforvaltning og kommunesektoren. For å

oppnå dette bør kommunesektoren søke å være en relevant samtalepartner som kan bidra inn i prosessene med faglige og konstruktive innspill. Kommunesektoren er svært stor og sammensatt, og det bør derfor være tydelig hvor statsforvaltningen skal henvende for å ha dialog om ulike saker.

Det er ikke hensiktsmessig at kommunesektoren involveres aktivt i alle EU/EØS-saker de påvirkes av. I saker hvor berøringsflaten mot kommunene og fylkeskommunene er liten, eller påvirkningsmulighetene er små, vil nytten ved at kommunesektoren involveres i dette arbeidet antakeligvis ikke oppveie kostnadene forbundet med slik involvering. Dette vil også binde opp ressurser som kunne vært benyttet mer effektivt til involvering i viktigere saker. En prioritering av områder og saker bør derfor ligge til grunn for kommunesektorens EU/EØS-arbeid. Vi er kjent med at det allerede foregår slike prioriteringer i dag. KS har for eksempel etablerte prosesser for prioritering av fagområder, og prioritering av enkelte EU/EØS-saker. De foreslåtte tiltakene bør ta utgangspunkt i en slik form for prioritering.

Etter vår oppfatning er det største forbedringspotensial i kommunesektoren knyttet til organiseringen av EU/EØS-arbeidet. For å bidra til at kommunesektoren i større grad enn i dag kan involvere seg i prioriterte saker, mener vi kommunesektoren bør (i) etablere koordinatroroller innen prioriterte fagområder og (ii) styrke dagens strukturer for involvering og samordning av lokale interesser i sitt EU/EØS-arbeid. En oversikt over innholdet i foreslåtte tiltak vises i Figur 7-2.

De identifiserte tiltakene er beskrevet overordnet, med fokus på funksjon og virkninger. Den konkrete utformingen må vurderes av kommunesektoren, også i lys av eksisterende strukturer og rutiner i dagens EU/EØS-arbeid. Vi er kjent med at det for eksempel finnes etablerte fagnettverk i KS som det kunne være relevant å trekke på.

Figur 7-2: Mulige tiltak på kommunesektorens side for bedre involvering av kommunesektoren

Etablere koordinatorroller	Styrke strukturer for involvering og koordinering av lokale og regionale interesser
<ul style="list-style-type: none">• KS, kommuner og fylkeskommuner etablerer sammen koordinatorroller i prioriterte fagområder i EU/EØS-arbeid• Koordinator kan opprette kontakt og ha dialog med relevante personer i statsforvaltningen• Koordinator kan holde seg oppdatert på sitt fagfelt, følge relevante EU/EØS-prosesser og prioritere saker• Koordinator kan oppsøke informasjon og delta i møter og fora for behandling av saken	<ul style="list-style-type: none">• Etablere eller videreutvikle eksisterende kommunale og fylkeskommunale nettverk av ressurspersoner innen prioriterte fagområder (f.eks. fagnettverk), med ressurspersoner som kan trekkes på• I nettverkene må det diskuteres EU/EØS-relevante problemstillinger• Ulike interkommunale interesser bør være representert• Nettverkene må være fleksible slik at ressurser kan trekkes på ved behov

7.3.1 Etablere koordinatorroller

Vi anbefaler at KS, kommuner og fylkeskommuner sammen etablerer koordinatorroller innen prioriterte fagområder i sektorens EU/EØS-arbeid. I den grad det allerede eksisterer slike koordinatorer, kan disse rollene tydeliggjøres og få noen definerte ansvarsområder og oppgaver knyttet til EU/EØS-saker.

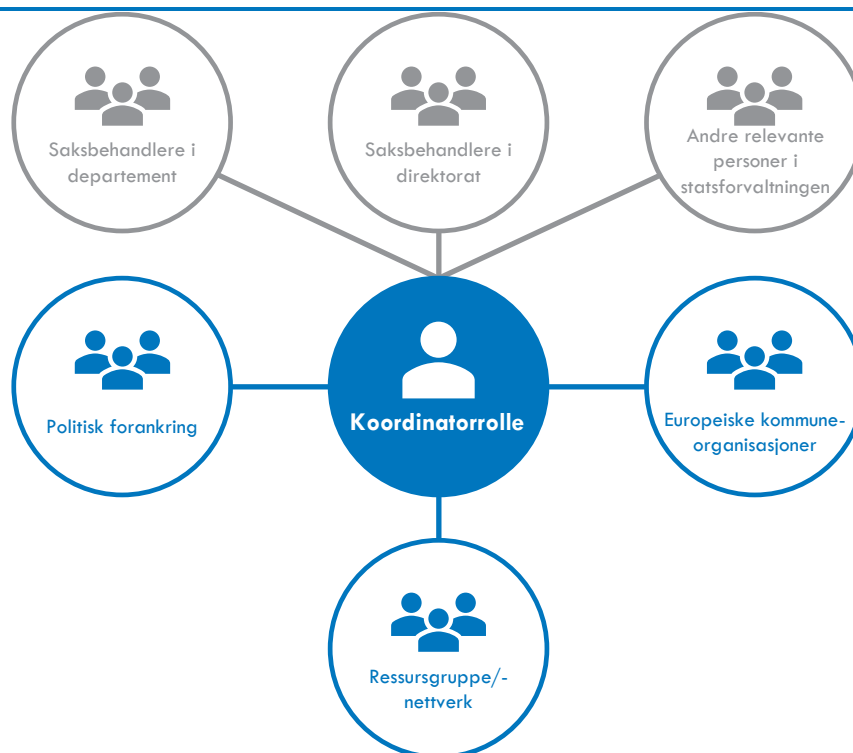
En viktig hensikt med å etablere slike koordinatorer er å skape et direkte kontaktpunkt mellom kommunesektoren og statsforvaltningen på sektor- og fagområder der det pågår EU-prosesser. En viktig oppgave for en som innehar koordinatorrollen innen et fagfelt vil være å identifisere og opprette kontakt med relevante kontaktpersoner i statsforvaltningen. Dette kan være personer på ulike nivå i statsforvaltningen, men bør trolig også inkludere saksbehandlere i det relevante sektordepartement som jobber aktivt med å påvirke de konkrete EU/EØS-sakene i tidligfase. En slik koordinator kan også ta initiativ til regelmessige møter eller kontakt med statsforvaltningen, for å få nyheter om pågående saker og formidle informasjon knyttet til kommunenes ansvarsområder, interesser og posisjoner i ulike saker.

For at koordinatorer skal være nyttige ressurspersoner for både kommunesektoren og statsforvaltningen er det viktig at de har noen definerte oppgaver og ansvarsområder i EU/EØS-saker. Koordinator bør ha et ansvar for å følge relevante EU/EØS-saker, og viderefordre informasjon fra statsforvaltningen og fra andre kilder til relevante personer i kommunesektoren.

Videre kan koordinator ha en rolle i å fasilitere diskusjoner og prosesser for utarbeidelse av eventuelle innspill til statsforvaltningen. Kommunesektorens innspill kan være rent tekniske/faglige og belyse hvordan et regelverk vil kunne virke i praksis, eller det kan i større grad være politiske posisjoner til hva statsforvaltningen bør fremme eller hvordan regelverket bør utformes. Det kan være noe ulike prosesser i disse tilfellene, da det blant annet vil være større behov for politisk involvering og forankring dersom kommunesektoren skal enes om felles posisjoner. I begge tilfeller kan imidlertid koordinator ha en rolle i å initiere prosessene, involvere relevante personer og for å løfte diskusjonene til rett nivå. Det kan i denne sammenheng være hensiktsmessig at koordinatoren kan trekke på et nettverk av ressurspersoner med relevant kompetanse, jf. neste tiltak.

I de EU/EØS-sakene som kommunesektoren velger å prioritere er det sannsynligvis rom for å være mer proaktiv og aktiv i tidligfase enn i dag. Enkelte deler av statsforvaltningen legger ut informasjon om EU/EØS-saker i tidligfase, for eksempel gjennom EØS-notatbasen og egne nettsider. Kommunesektoren kan trolig også i større grad utnytte informasjon fra egne kontakter i Brussel og europeiske kommuneorganisasjoner for å få tidlig informasjon om EU/EØS-saker i prosess. Koordinator bør ha ansvar for å utnytte disse kanalene for å ta en proaktiv rolle, og for eksempel selv ta kontakt med statsforvaltningen hvis vedkommende identifiserer en sak som kan være relevant for kommunesektoren.

Figur 7-3: Mulige kontaktpunkter for koordinatorrolle



Forklaring: Figuren viser en mulig struktur for hvilke kontaktpunkter en koordinatorrolle kan ha mot ulike aktører. Koordinatorrollen kan være et direkte kontaktpunkt opp mot ulike saksbehandlere i statsforvaltningen, både på generell basis og i konkrete EU/EØS-saker. Det kan også være behov for at koordinatorrollen har kontakt med personer på høyere nivå i statsforvaltningen. På kommunal- og regional side kan koordinatorrollen trekke på et nettverk av ressurspersoner for diskusjon og utarbeidelse av innspill. Ved utarbeidelse av politiske posisjoner må antakelig koordinatorrollen også ha kontakt opp mot et annet nivå i kommunesektoren for å sikre politisk forankring. Utover dette kan koordinatorrollen utnytte informasjon fra egne kontakter i Brussel og europeiske kommuneorganisasjoner for å få tidlig informasjon om EU/EØS-saker i prosess

7.3.2 Styrke strukturer for involvering og koordinering av lokale og regionale interesser

Vi anbefaler videre at kommunesektoren styrker etablerte strukturer, eller oppretter nye strukturer, for å sikre involvering og koordinering av kommunenes interesser i EU/EØS-saker. Dette kan for eksempel være et nettverk med ressurspersoner fra kommuner og fylkeskommuner, som kan trekkes på i vurderinger av EU/EØS-saker på spesifikke områder.

Nettverkene bør settes sammen slik at det sikrer en representativitet fra ulike deler av kommunesektoren og samtidig at ressurspersonene har relevant kompetanse til å bidra inn i diskusjoner om de ulike EU/EØS-sakene. Hensikten med et slikt nettverk vil nettopp være å utnytte kommunenes og fylkeskommunenes samlede kompetanse innenfor ulike områder effektivt, samtidig som nettverket også skal bidra til å belyse hvordan virkninger av et regelverk kan være forskjellig avhengig av egenskaper ved de ulike kommunene. Nettverkene må ikke nødvendigvis være dedikert bare til EU/EØS-saker, og det anbefales å utnytte

eksisterende nettverk av ressurspersoner, som fagnettverk, der det er mulig.

Bruken av slike fagnettverk bør sees i sammenheng med forslaget om etablering av koordinatorrollene som beskrevet tidligere. De som innehar koordinatorrollen bør kunne henvende seg til og trekke på nettverket av ressurspersoner innen sitt/sine fagområder for å få innspill og et grunnlag for å utarbeide forslag til posisjoner til pågående EU/EØS-saker. Fagnettverkene kan slik ha en rådgivende eller også besluttsende rolle knyttet til hvilke innspill kommunesektoren skal ha til statsforvaltningens arbeid med konkrete EU/EØS-saker.

Kommunesektoren omfatter mange enkeltaktører og det vil ikke alltid være mulig for sektoren som helhet å komme frem til omforente posisjoner i alle saker. Dette må ikke nødvendigvis være en hindring for å fremme synspunkter og bidra med kunnskap og virkninger av EU-regelverk. Med et nettverk av personer som representerer ulike typer kommuner eller fylkeskommuner, vil ulike interesser være representert. I noen tilfeller vil det kunne bidra til at

nettverkene kan omforenes om posisjoner som er bredt forankret, og som dermed vil ha stor tyngde. I andre tilfeller kan de kommunale interessene være såpass ulike at det ikke er mulig å enes om en samlet posisjon. I så fall vil slike nettverk kunne bidra til at ulike kommunale interesser kan identifiseres, beskrives og videreformidles til statsforvaltningen.

Påvirkningsarbeidet med EU/EØS-saker kan være uforutsigbart. For at fagnettverkene skal fungere etter hensikten er det viktig at de deltakende ressursene er såpass fleksible at de kan trekkes på ved behov. I tillegg til eventuelle faste møter kan det være nødvendig å gjennomføre møter ad hoc og ha uformell kontakt deltakerne imellom når det dukker opp en relevant EU/EØS-sak.

7.4 Samlet vurdering av mulige tiltak

Arbeidet med å påvirke EU/EØS-saker er utfordrende og ressurskrevende, og det er mange prosessuelle og organisatoriske forhold i EU, statsforvaltningen og kommunesektoren som må hensyntas ved utforming av tiltak. Vi mener at en kombinasjon av tiltak på begge forvaltningsnivåer vil være nødvendig for å legge til rette for bedre involvering av kommunesektoren i statsforvaltningens arbeid med EU/EØS-saker.

Overordnet synes kommunesektoren å ha et behov for bedre informasjon om pågående saker på et tidlig tidspunkt, mer egnede fora for dialog og medvirkning, og en større systematikk i involveringen av sektoren. For å oppnå konstruktiv dialog med statsforvaltningen, og faktisk innflytelse i sakene, må kommunesektoren på sin side ha relevant kompetanse og gode interne prosesser for å koordinere, utvikle og forankre synspunkter. De foreslåtte tiltakene er mulige løsninger som adresserer disse behovene. Den endelige utformingen av tiltakene bør vurderes nærmere før de eventuelt implementeres i kommunesektoren og statsforvaltningen.

Tiltakene vi har foreslått innenfor statsforvaltningen kan bidra til at statsforvaltningen i større grad

vurderer EU/EØS-sakers relevans for kommunesektoren, at vurderingene gjøres på en mer enhetlig måte, samt at det blir større bevissthet knyttet til informasjonsdeling og involvering av kommunesektoren i relevante saker på et tidlig tidspunkt, når påvirkningsmulighetene fortsatt er tilstede. Dersom statsforvaltningen også bidrar med mer spisset og relevant informasjon til kommunesektoren, vil det gi sektoren bedre muligheter enn i dag til å prioritere saker, involvere seg aktivt og bidra i sakene av størst betydning. Dette vil legge til rette for en mer effektiv ressursutnyttelse i kommunesektoren og et bedre informasjonsgrunnlag for statsforvaltningen i saker der innspill fra kommunesektoren er viktig.

Foreslåtte tiltak i kommunesektoren kan gi en mer effektiv organisering av EU/EØS-arbeidet og sette sektoren bedre i stand til å påvirke pågående EU-prosesser. Tiltakene kan bidra til bedre bruk av kommunesektorens samlede fagkompetanse, og en organisering som gir økte muligheter for å involvere og samordne ulike deler av sektoren, og utarbeide og forankre posisjoner innenfor knappe frister. Etablering og bruk av kommunale fagnettverk vil også bidra til å avdekke ulike kommunale interesser som bør ivaretas. I tillegg vil etablering av koordinatorroller innenfor ulike sektorområder sørge for at kommunesektoren er bedre rigget for effektiv kommunikasjon med statsforvaltningen i EU/EØS-saker.

Det er ikke et mål i seg selv med mer involvering av kommunesektoren, men at involveringen blir bedre. Bedre involvering vil kunne gi økt ressursbruk både i statsforvaltningen og kommunesektoren, og det er vanskelig å måle de konkrete nyttevirkingene av bedre involvering. Det er også vanskelig å vurdere i hvilken grad statsforvaltningens arbeid med EU/EØS-saker faktisk bidrar til å påvirke sakenes innhold. Bedre involvering av kommunesektoren vil uansett bidra til å oppnå viktige samfunns mål. Dette vil sikre involvering av lokale og regionale myndigheter i saker som berører dem, og vil kunne gi et bedre informasjonsgrunnlag for statsforvaltningen i deres arbeid med å fremme norske interesser når EU-regelverket utformes.

8. Referanser

NIBR, 2008. *Lojal iverksetting eller målrettet medvirkning?*, Oslo: NIBR-rapport 2008:12.

Forfatter: Marthe Indset og Sissel Hovik.

Utenriksdepartementet, 2012. *EØS-avtalen og Norges øvrige avtaler med EU*, Oslo: Meld. St. 5: 2012-2013.

DFØ, 2018. *Veileder til utredningsinstruksen - Instruks om utredning av statlige tiltak*, Oslo: Direktoratet for økonomistyring (DFØ).

Direktoratet for forvaltning og økonomistyring, 2020. *Effektiv forvaltning av EU/EØS-arbeidet*, Oslo: DFØ-rapport 2020:3.

KL, 2020. *EU's påvirkning af danske kommuner 2020. EU-analyse 2020.*, s.l.: KL.

KL, 2021. *KL's prioriterte EU-sager*. [Internett]

Available at: <https://www.kl.dk/politik/eu/cls-prioriterede-eu-sager/>

[Funnet 28 August 2021].

NIBR, 2018. *EU på dagsorden i norske kommuner og fylkeskommuner*, Oslo: NIBR-rapport 2018:13. Forfatter: Marthe Indset, Sigrid Stokstad, Arild Schou.

Oslo Economics, 2019. *Utredning av samfunnsøkonomiske effekter av tiltak for å fremme like konkurransevilkår for offentlige og private aktører i markedet*, Oslo: Delrapport 1: Kartlegging av omfanget av økonomisk aktivitet i offentlig sektor. Utarbeidet på oppdrag fra Nærings- og fiskeridepartementet..

Oslo Economics, 2020. *Samfunnsøkonomiske effekter av tiltak for å fremme like konkurransevilkår for offentlige og private aktører i markedet*, Oslo: Hovedrapport: Samfunnsøkonomisk analyse av tiltak. Utarbeidet på oppdrag for Nærings- og fiskeridepartementet.

Regjeringen, 2021. *Kommuner og regioner*. [Internett]

Available at: <https://www.regjeringen.no/no/tema/kommuner-og-regioner/id921/>

[Funnet 27 September 2021].

Samfunnsbedriftene, 2020. *Energibransjen fortjener en skikkelig høring av EUs ren energipakke*. [Internett]

Available at: <https://www.samfunnsbedriftene.no/aktuelt/energi/energibransjen-fortjener-en-skikkelig-horing-av-eus-ren-energi-pakke/>

[Funnet 21 Juni 2021].

SKL, 2016. *Betänkande av utredningen Delaktighet i EU (SOU 2016:10) EU på hemmaplan*, s.l.: SKL.

SKR, 2018. *EU i lokalpolitikken 2018*, s.l.: SKR.

SKR, 2021. *Sveriges röst i EU måste stärkas – och enas!*. [Internett]

Available at:

<https://skr.se/skr/tjanster/press/skrdebatten/debattartiklar/debattartiklar/sverigesrostieumastestarkasoc-henas.51331.html>

[Funnet 28 August 2021].

SKR, 2022. *Prioriterade EU-frågor för Sveriges Kommuner och Regioner 2021*. [Internett]

Available at:

<https://skr.se/download/18.4d3d64e3177db55b1664a458/1615897862452/Prioriterade%20EU-fr%C3%A5gor%202021.pdf>

[Funnet 28 August 2021].

oslo**economics**

www.osloeconomics.no

post@osloeconomics.no
Tel: +47 21 99 28 00
Fax: +47 96 63 00 90

Besøksadresse:
Kronprinsesse Märthas plass 1
0160 Oslo

Postadresse:
Postboks 1562
Vika
0118 Oslo