

# DAGSORDEN Fylkesutvalget d. 19-09-2023

**Mødedato**    Tirsdag d. 19. september 2023 kl. 11:30

**Mødested**    Fylkeshuset, Stavanger

## Indholdsfortegnelse

|                                                                                                     |    |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| Møtedokumenter.....                                                                                 | 3  |
| SP 4/2023 Spørsmål til fylkesutvalget 19. september 2023 - Tunnelsikkerhet (KrF).....               | 4  |
| SP 5/2023 Spørsmål til fylkesutvalget 19. september 2023 - Papirløse flyktninger (KrF).....         | 6  |
| FO 2/2023 Interpellasjon til fylkesutvalget 19. september - Trinnvis utbygging av E39 Figgjo - Ålg  | 8  |
| PS 171/2023 Godkjenning av protokoll fra fylkesutvalgets møte 29. august 2023.....                  | 9  |
| PS 172/2023 Høyring - forslag om endringer i forskrift om opptak til høgare utdanning.....          | 10 |
| PS 173/2023 Høringsuttalelse – Forslag til endring i forvaltingslovforskriften Oppnevning til offen | 14 |
| PS 174/2023 NOU 2023:9 Generalistkommunesystemet, Likt ansvar – ulike forutsetninger. Høring        | 25 |
| PS 175/2023 Høringssak - endringer i vassdragsreguleringsloven, energiloven og tilhørende forskri   | 43 |
| PS 176/2023 Forespørsel om samarbeid fra provinsen Equateur i den Den demokratiske republikke       | 51 |

## Møtedokumenter

# Spørsmål

Arkivreferanse: 2019/44762-60

Saksbehandler: Harald Eide Ellingsen

Avdeling: Utvalgssekretariat

## Spørsmål til fylkesutvalget 19. september 2023 - Tunnelsikkerhet (KrF)

### Sakens gang

| Saksnummer | Møtedato   | Utvalg         |
|------------|------------|----------------|
| 4/2023     | 19.09.2023 | Fylkesutvalget |

### Spørsmål fra Solveig Ege Tengesdal, KrF

Tunnelsikkerhet er et tema som har engasjert oss i Rogaland gjennom mange år. Det kom for alvor på sakskartet i forbindelse med planlegging og bygging av de store undersjøiske tunnelene Ryfast og Rogfast og var også et hovedtema ved utarbeidelse av samvirkestrategien.

Med regionreformen i 2020 fikk fylkeskommunene overført et større veiansvar og med det også et behov for tilgang på oppdatert kunnskap og kompetanse. Det krever en annen kompetanse å slukke en brann i en tunnel enn andre typer branner. Dette var også bakgrunnen for at Universitetet i Stavanger tok initiativ til en helt ny videreutdanning innen tunnelsikkerhet med mål om å øke kompetansen i en næring som er i stadig utvikling.

Tunnelsikkerhet handler om å forstå forebyggende sikkerhetsoppgaver så vel som beredskapsløsninger for alle norske landbaserte tunneler. Målgruppen for studiet er de som jobber med planlegging, bygging, drift eller tilsyn med jernbane- eller biltunneler. Studiet er også relevant for de som jobber med forebygging av tunnelhendelser eller er operativt redningspersonell.

## Spørsmål:

I hvilken grad benytter Rogaland fylkeskommune seg av kompetansehevingen som tilbys fra Universitetet i Stavanger?

Hvordan legger vi til rette for at tunnelsenteret ved Samfunnssikkerhetssenteret i Rogaland – SASIRO – fortsatt kan være et relevant kompetansesenter innen tunnelsikkerhet og -forvaltning?

# Spørsmål

Arkivreferanse: 2019/44762-61

Saksbehandler: Harald Eide Ellingsen

Avdeling: Utvalgssekretariat

## Spørsmål til fylkesutvalget 19. september 2023 - Papirløse flyktninger (KrF)

### Sakens gang

| Saksnummer | Møtedato   | Utvalg         |
|------------|------------|----------------|
| 5/2023     | 19.09.2023 | Fylkesutvalget |

### Spørsmål fra Solveig Ege Tengesdal, KrF

I Vårt Land den 15. juni kunne me lese om Vestland fylkeskommune som ynskjer «å endre Norges papirlausepolitikk».

I artikkelen går det fram at fleirtalet i Vestland er blitt samde om to tiltak:

- Ei ordning der frivillige og idéelle organisasjonar kan organisere og distribuere gratis busskort til papirlause
- Gje barn og unge utan opphaldsløyve opplæringstilbod i klassar der det er ledig plass. Tilbodet på vidaregåande skule skal vere ei prøveordning for skuleåret 2023–2024

Om det siste tiltaket seier fylkesdirektøren, i eit notat: «Dette er eit ansvar vi vil arbeide for at staten i det vidare skal gjere for å ivareta ei sårbar gruppe i samfunnet.»

Fylkesdirektøren i Vestland har rekna ut at rundt 50 ureturnerbare er i målgruppa for vidaregåande opplæring i Vestland, mange av dei er barn av papirlause. Han melder at utdanningstilbodet vil koste Vestland kring ni-ti millionar kroner i året. Ut over kollektivkort og utdanning, ønskjer Vestland å skipe eit samarbeidsforum med statsetatar, kommunar og frivillige organisasjonar for å «auke kunnskapen til aktørane på feltet, styrkje erfaringsdelinga og samordne innsatsen for papirlause migrantar».

### Spørsmål:

Kor mange ville vore i målgruppa for vidaregåande opplæring i Rogaland om ei slik ordning blei etablert i vårt fylke?

I kva grad kan erfaringane frå gratis buss i Stavanger kunne nyttast i å legge til rette for ei ordning med gratis busskort for papirlause og andre utsatte grupper?

# Interpellasjon

Arkivreferanse: 2023/55880-2

Saksbehandler: Harald Eide Ellingsen

Avdeling: Utvalgssekretariat

## Interpellasjon til fylkesutvalget 19. september - Trinnvis utbygging av E39 Figgjo - Ålgård (SP)

### Sakens gang

| Saksnummer | Møtedato   | Utvalg         |
|------------|------------|----------------|
| 2/2023     | 19.09.2023 | Fylkesutvalget |

### Vedlegg:

- 1 NOTAT Figgjo-Ålgård.docx

### Interpellasjon fra Arne Bergsvåg, SP

Viser til vedlagt notat der vegvesnet anbefaler å bygge strekningen Figgjo-Ålgård først.

Støttar Fylkesordføraren ei slik prioritering?

# Saksfremlegg

Arkivreferanse: 2019/23874-59

Saksbehandler: Harald Eide Ellingsen

Avdeling: Utvalgssekretariat

## Godkjenning av protokoll fra fylkesutvalgets møte 29. august 2023

### Sakens gang

---

| Saksnummer | Møtedato   | Utvalg         |
|------------|------------|----------------|
| 171/2023   | 19.09.2023 | Fylkesutvalget |

### Vedlegg:

- 1 Protokoll fra fylkesutvalgets møte 29. august 2023

### Fylkesordførers innstilling

Protokoll fra fylkesutvalgets møte 29. august 2023 godkjennes.

Marianne Chesak

fylkesordfører

Dette dokumentet er elektronisk godkjent.

# Saksfremlegg

Arkivreferanse: 2023/46212-2

Saksbehandler: Bjarne Bjørnsen

Avdeling: Seksjon fag- og organisasjonsstøtte - opplæring

## Høyring - forslag om endringar i forskrift om opptak til høgare utdanning

### Sakens gang

---

| Saksnummer | Møtedato   | Utvalg         |
|------------|------------|----------------|
| 172/2023   | 19.09.2023 | Fylkesutvalget |

### Vedlegg:

- 1 Høyringsnotat til forskrift om opptak til høgare utdanning.pdf
- 2 Vedlegg I GSU-listen.pdf
- 3 Vedlegg II - Liste over alle omregningstabeller per 2023.pdf

### Samandrag

Kunnskapsdepartementet har sendt på høyring forslag til endringar i forskrift om opptak til høgare utdanning, med høyringsfrist 22. september 2023.

Departementet vurderer årleg, i samråd med Direktoratet for høgare utdanning kompetanse (HK-dir) og Samordna opptak (SO), om det er behov for endringar i opptaksforskrifta.

## Fylkesdirektørens innstilling

Rogaland fylkeskommune støttar Kunnskapsdepartementets forslag til endringar i Forskrift om opptak til høgare utdanning 6. januar 2017 nr 13 (opptaksforskrifta).

Gunn Clare Westad

fylkesdirektør

Eiliv Fougner Janssen

fylkesopplæringssjef

## Bakgrunn for saken

Departementet vurderer årleg, i samråd med Direktoratet for høgare utdanning og kompetanse (HK-dir) og Samordna opptak (SO, om det er behov for endringar i opptaksforskrifta.

## Problemstilling

Forslaga om endringar i forskrifta omfattar:

Kap. 2 Generell studiekompetanse § 2-2

Kap. 4 Spesielle opptakskrav §§ 4-4, 4-9 og 4-10

Kap. 7 Rangering av søkjarar ved opptak §§ 7-1 og 7-3

Kunnskapsdepartementet har motteke forslag om endringar i opptaksforskrift frå 10 instansar i 2023. Mindre, tekniske endringar, som endringar i namn på studium og andre språklege endringar, blir ikkje sende på høyring, av di det ikkje er naudsynt, jf. forvaltningslova § 37 fjerde ledd, bokstav c.

## Saksopplysningar

Direktoratet for høgare utdanning og kompetanse (HK-dir) legg til grunn at endringar som ikkje påverkar val av fag som elevane gjer i vidaregåande opplæring, kan få verknad frå og med opptak til studieåret 2024-2025.

Årets høyring inneheld to ulike typar forslag. Forslaga i § 2-2 andre ledd nr. 3 og sjuande ledd og § 7-6 er svar på ei konkret bestilling frå Kunnskapsdepartementet om sikre betre heimel for GSU-lista og omrekningstabellane i opptak. Dette inkluderer at lista og tabellane er foreslått som vedlegg i forskrifta. Resterande forslag er resultat av innspel frå sektoren.

Forslaga som blir sendt på høyring gjeld:

- Generell studiekompetanse i kapittel 2. Departementet foreslår å presisere i forskrifta § 2-2 nr. 3 at det berre er høgare utdanning som kan gi uttelling i studiepoeng. Dagens ordlyd er ikkje tilstrekkeleg i samsvar med gjeldande rett

i universitets- og høyskoleloven. Departementet foreslår òg å gi ei klårare omtale av GSU-lista. Dette inkluderer å gjere GSU-lista til eit vedlegg til forskrifta, i staden for å ha ei hyperlenke til lista i forskrifta som i dag, og å forskriftsfeste engelskkravet som tidlegare var eit vedlegg til GSU-lista.

- Spesielle opptakskrav i kapittel 4. Fem forslag om justering av fire spesielle opptakskrav for spesifikke studium.
- Rangering av søkjarar i kapittel 7. Tre forslag som gjeld kodifisering av to eksisterande ordningar i opptakssamanheng, inkludert betra forskriftsfesting av omrekningstabellar som departementet ga direktoratet i oppdrag å utgreie, og ei forslag om endring av kvotereglane.

For detaljerte opplysningar om dei foreslåtte endringane visar fylkesdirektøren til høyringsnotatet som er vedlagt denne saka.

## Fylkesdirektørens vurderingar

Fylkesdirektøren har ingen innvendingar til departementets høyringsforslag, og det presiserast også at Direktoratet for høgare utdanning og kompetanse legg til grunn at endringar som ikkje påverkar val som elevane gjer i vidaregåande opplæring, kan få verknad først for opptak frå med opptak til studieåret 2024-2025.

## Konklusjon

Rogaland fylkeskommune støttar Kunnskapsdepartementets forslag til endringar i Forskrift om opptak til høgare utdanning 6. januar 2017 nr 13 (opptaksforskrifta).

Dette dokumentet er elektronisk godkjent.

## Saksfremlegg

Arkivreferanse: 2023/46604-2

Saksbehandler: Alise Gjedrem

Avdeling: Fylkesadvokaten

### Høringsuttalelse –

### Forslag til endring i forvaltningslovforskriften -

### oppnevning til offentlige verv m. m.

#### Sakens gang

| Saksnummer | Møtedato   | Utvalg         |
|------------|------------|----------------|
| 173/2023   | 19.09.2023 | Fylkesutvalget |

#### Vedlegg:

- 1 Høringsnotat om endringer i forvaltningslovsforskriften
- 2 Høring - forslag til endringer i forvaltningslovforskriften

#### Sammendrag

Justis- og beredskapsdepartementet har sendt et forslag til endringer i forvaltningsforskriften på høring. Endringsforslagene innebærer at unntakene fra enkelte saksbehandlingsregler i tilsettingssaker også skal gjelde ved avgjørelser om oppnevning til offentlige verv som er enkeltvedtak etter forvaltningsloven § 2. Det foreslås at det skal gjøres endringer i forvaltningslovsforskriften §§14, 21 og 30.

Justis- og beredskapsdepartementet foreslår i tillegg ajourføring av henvisninger i forvaltningslovsforskriften som følger av endringer i annet regelverk, og oppheving av enkelte bestemmelser som ikke har noen reell funksjon.

## Fylkesdirektørens innstilling

Rogaland fylkeskommune støtter departementets forslag til endringer av forvaltningsforskriften.

Gunn Claire Westad  
fylkesdirektør

Andreas S. K Tharaldsen  
kst. fylkesadvokat

## Bakgrunn for saken

Det kongelige justis- og beredskapsdepartementet (departementet) har sendt på høring forslag om endring i forvaltningslovforskriften. Høringsnotatet er på 10 sider og følger vedlagt, jf. vedlegg 1.

Fristen for å inngi høringsuttalelse er satt til 25. september 2023, jf. vedlegg 2.

Fylkesutvalget er i medhold av delegert fullmakt i Ansvar og myndighet i Rogaland fylkeskommune gitt myndighet til å inngi høringsuttalelse på fylkeskommunens vegne når ikke annet er særskilt bestemt.

## Problemstilling

Spørsmål er om Rogaland fylkeskommune støtter forslagene til endringer i forvaltningsforskriften eller ei.

## Saksopplysninger

Av høringsnotatet fremgår blant annet følgende, jf. vedlegg 1:

### **«1 Bakgrunn for høringsnotatet**

*(...) Departementet foreslår at det skal gjøres unntak fra enkelte saksbehandlingsregler om partsinnsyn, begrunnelse og klage ved avgjørelser om oppnevning til offentlige verv som er enkeltvedtak etter forvaltningsloven § 2 første ledd bokstav a og b. Forslaget innebærer at de unntakene som i dag gjelder i saker om tilsetting i offentlig stilling, vil gjelde tilsvarende ved oppnevning til offentlige verv som er å anse som enkeltvedtak.*

*Forslaget har bakgrunn i Lovavdelingens tolkningsuttalelse 7. februar 2023. I uttalelsen konkluderer Lovavdelingen med at oppnevning til og fratakelse av verv i kontrollkommisjoner etter psykisk helsevernlov er enkeltvedtak etter forvaltningsloven § 2 første ledd. Det følger av uttalelsen at der en avgjørelse om oppnevning til offentlige verv er et enkeltvedtak i forvaltningslovens*

*forstand, vil forvaltningslovens alminnelige regler for enkeltvedtak komme til anvendelse.*

*I forvaltningsloven er det for vedtak om tilsetting av offentlig tjenestemann gjort unntak fra enkelte saksbehandlingsregler, jf. forvaltningsloven § 3 andre ledd som gjør unntak fra reglene om begrunnelse og klage, og forvaltningslovsforskriften kapittel 5 som inneholder særregler om partsinnsyn i tilsettingssaker.*

*Lovavdelingens tolkningsuttalelse innebærer at det vil stilles strengere krav til saksbehandlingen av enkeltvedtak om oppnevning til offentlige verv enn ved enkeltvedtak om tilsetting som offentlig tjenestemann. Etter departementets syn er det inkonsekvent at vedtak om oppnevning til verv skal undergis strengere saksbehandlingsregler enn vedtak om tilsetting, og det foreslås derfor at forvaltningslovsforskriften endres slik at disse vedtakene behandles etter samme regler.*

*I tillegg til forslagene som gjelder saker om oppnevning til offentlige verv, foreslås det i høringsnotatet en ajourføring av henvisninger i forskriften som følge av endringer i annet regelverk, endringer i departementsstrukturen og oppheving av enkelte bestemmelser som ikke lenger har noen reell funksjon.*

*(...)*

## **2.2 Departementets vurdering**

*Etter departementets vurdering bør avgjørelser om oppnevning til offentlige verv som er enkeltvedtak etter forvaltningsloven § 2 første ledd bokstav b, jf. bokstav a, behandles etter de samme saksbehandlingsreglene som gjelder ved vedtak om tilsetting av offentlig tjenestemann. Etter departementets syn gir det dårlig sammenheng i regelverket at det skal gjelde strengere saksbehandlingsregler ved enkeltvedtak om oppnevning til offentlige verv enn ved enkeltvedtak om tilsetting av offentlig tjenestemann. Departementet mener at de hensynene som ligger til grunn for begrensningene i retten til partsinnsyn, begrunnelse og klageadgang i saker om tilsetting av offentlige tjenestemenn, gjør seg tilsvarende gjeldende for enkeltvedtak om oppnevning til offentlige verv.*

*Forvaltningsloven § 19 gir hjemmel for unntak fra reglene om partsinnsyn. Departementet vurderer det som hensiktsmessig at forvaltningslovsforskriftens bestemmelser om partsinnsyn i saker om tilsetting i offentlig forvaltning skal gjelde tilsvarende ved avgjørelser om oppnevning til offentlige verv som er enkeltvedtak. Forvaltningslovsforskriftens bestemmelser om partsinnsyn i tilsettingssaker inneholder tilpasninger som gjør disse reglene bedre egnet ved oppnevning til offentlige verv enn forvaltningslovens alminnelige regler om partsinnsyn, jf. blant annet innsynsbegrensningene i forskriften §§ 17 og 19 som er gitt av hensyn til andre søkere.*

*Ved oppnevning til offentlige verv vil framgangsmåten kunne variere både når det gjelder utlysning, søknadsprosess, gjennomføring av intervjuer osv. Departementet antar at det i mange av de tilfellene som vil være å anse som enkeltvedtak etter forvaltningslovens definisjon, vil gjennomføres en mer eller mindre formell søknadsprosess. Generelle krav til forsvarlig saksbehandling tilsier også at faktiske opplysninger om aktuelle kandidater og vurdering av disse nedfelles skriftlig. Det er imidlertid ikke gitt at reglene i forvaltningslovsforskriften §§ 14 til 19 alltid vil passe etter sin ordlyd i disse sakene. Retten til innsyn i søknader fra andre søkere etter forvaltningsloven § 17 vil for eksempel ikke være aktuell dersom det ikke foreligger skriftlige søknader, men etter § 17 andre ledd vil parten ha rett til å gjøre seg kjent med faktiske opplysninger om søkere eller kandidater som er blitt innstilt eller oppnevnt til vervet. Retten til innsyn i innstillingen etter § 19 gjelder også bare i de tilfellene der det skal utarbeides innstillinger i medhold av lov, reglement eller avtale med tjenestemannsorganisasjoner, jf. § 19 første ledd andre punktum.*

*Forvaltningsloven § 24 fjerde ledd første punktum fastslår at «Kongen kan for særskilte saksområder gi bestemmelser om at grunngiing kan unnlates når særlige forhold gjør det nødvendig». Etter departementets vurdering bør det fastsettes unntak fra begrunnelsesplikten for saker om oppnevning til offentlige verv. Unntaket fra begrunnelsesplikten i tilsettingssaker i forvaltningsloven § 3 første ledd andre punktum er blant annet begrunnet med at det vil være «lite heldig at en søker skal kunne kreve begrunnet hvorfor en annen er foretrukket i stillingen», jf. Ot.prp. nr. 27 (1968–69) side 13. Disse hensynene gjør seg*

også gjeldende i saker om oppnevning til offentlige verv som anses som enkeltvedtak etter forvaltningslovens regler, og det fremstår som lite hensiktsmessig at partene i en sak om oppnevning til verv skal ha videre rettigheter til begrunnelse enn partene i en tilsettingssak. Vilåret om «særlige grunner» for å gjøre unntak er derfor etter departementets vurdering oppfylt.

Også når det gjelder retten til klage, bør det etter departementets syn gjøres unntak fra klageadgangen på samme måte som det gjelder unntak i tilsettingssaker etter forvaltningsloven § 3 andre ledd andre punktum.

Departementet foreslår derfor at det gjøres unntak fra retten til klage etter forskriftshjemmelen i forvaltningsloven § 28 fjerde ledd andre punktum.

Unntaket i tilsettingssaker er begrunnet med at det vil være upraktisk at oppnevning skal gjøres betinget av at en annen part ikke får medhold i en eventuell klage, jf. Ot.prp. nr. 27 (1968–69) side 13–14. Dette hensynet gjør seg også gjeldende i saker som gjelder oppnevning til verv, og det er etter departementets syn ikke grunn til at det skal gjelde en videre rett til klage i disse sakene enn i tilsettingssaker. Etter § 28 fjerde ledd andre punktum kan forskrift som begrenser klageretten bare gis «når tungtveiende grunner taler for det». Hensynet til at det bør gjelde samme regler i saker om oppnevning til visse offentlige verv som i tilsettingssaker, er etter departementets syn en slik tungtveiende grunn.

Departementet foreslår på denne bakgrunnen at det med hjemmel i henholdsvis forvaltningsloven § 19 tredje ledd, § 24 fjerde ledd og § 28 fjerde ledd gjøres endringer i forvaltningslovsforskriften §§ 14, 21 og 30. Endringene vil innebære at der avgjørelser om oppnevning til offentlige verv er enkeltvedtak i forvaltningslovens forstand, vil retten til partsinnsyn reguleres av reglene i forvaltningslovsforskriftens kapittel 5 og at det gjøres unntak for begrunnelsesplikten og klageretten etter forskriften §§ 21 og 30.

Som nevnt under punkt 2 foran vil reglene ikke gjelde for alle avgjørelser om oppnevning til verv i ulike utvalg, råd og nemnder, men bare for de avgjørelsene som er å anse som enkeltvedtak etter definisjonen i forvaltningsloven § 2 første ledd. Departementet har ikke tatt stilling til hvilke avgjørelser eller verv dette vil omfatte. Vurderingen vil måtte foretas konkret i tilknytning til det enkelte verv. Forslagene til forskriftsendringer sikrer imidlertid

*at det uavhengig av om oppnevningen er å anse som enkeltvedtak, ikke vil gjelde krav til begrunnelse eller klagerett. Reglene om partsinnsyn vil heller ikke være mer omfattende enn det som følger av forvaltningslovforskriften kapittel 5.*

*I tilfeller der det kan være uklart om oppnevning til et verv er et enkeltvedtak i forvaltningslovens forstand eller ikke, kan det være grunn til å vurdere behovet for å regulere spørsmålet uttrykkelig i særlovgivningen.*

*Departementet nevner også at det i forbindelse med oppfølgingen av Forvaltningslovutvalgets forslag i NOU 2019: 5 Ny forvaltningslov vil bli vurdert nærmere hvordan saker om oppnevning til offentlige verv bør reguleres i forvaltningsloven.»*

#### Økonomiske og administrative konsekvenser

Departementet opplyser at, forslag til endring i forvaltningsforskriften som innebærer at unntakene fra enkelte saksbehandlingsregler i tilsettingssaker også skal gjelde ved avgjørelser om oppnevning til offentlige verv som er enkeltvedtak, vil ikke ha økonomiske og administrative konsekvenser av betydning.

Departementet opplyser at, forslag om ajourføring av henvisninger i forvaltningslovsforskriften som følger av endringer i annet regelverk, og oppheving av enkelte bestemmelser som ikke har noen reell funksjon, har ingen økonomiske eller administrative konsekvenser.

#### Justis- og beredskapsdepartementets forslag til endring i forvaltningsforskriften

Forslag til forskriftsendringer kommer frem av høringsnotatet og er gjengitt under. Endringene som er foretatt i forskriften står i kursiv.

### **«Forslag til forskriftsendringer**

#### **Forslag til forskrift om endringer i forvaltningslovforskriften**

Fastsatt ved kgl. res... 2023 med hjemmel i lov 10. februar 1967 om behandlingsmåten i forvaltningssaker § 13 d, § 19 tredje ledd, § 24 fjerde ledd, § 28 fjerde ledd og § 38 tredje ledd.

## I

I forskrift 15. desember 2006 nr. 1456 til forvaltningsloven gjøres følgende endringer:

§ 8 første ledd bokstav c skal lyde:

*Helse og omsorgsdepartementet til den regionale komiteen for medisinsk og helsefaglig forskningsetikk*

§ 12 første punktum skal lyde:

Dokumenter som en barneverntjeneste i saker etter *lov 18. juni 2021 nr. 97 om barnevern* innhenter fra en annen barneverntjeneste, skal anses som utarbeidet av tjenesten selv etter forvaltningsloven § 18 a, jf. likevel loven § 18 c.

§ 14 fjerde ledd skal lyde:

*Første ledd gjelder tilsvarende for avgjørelser om oppnevning til offentlige verv som er enkeltvedtak etter forvaltningsloven § 2.*

§ 21 skal lyde:

*§ 21 Andre unntak fra begrunnelsesplikten*

Begrunnelsesplikten etter forvaltningsloven § 24 første og annet ledd gjelder ikke for:

- a. vedtak i sak om benådning av lovbyggere, herunder Justis og beredskapsdepartementets avslag på benådningssøknader
- b. påbud som gis av politiet for å opprettholde ro og orden
- c. vedtak om forflytting og opprykk i høyere grad i samsvar med gjeldende befalsordning
- d. vedtak om forflytting av flyttepliktige tjenestemenn i utenriktjenesten, jf. *lov 13. februar 2015 nr. 9 om utenriktjenesten § 7.*
- e. ved vedtak i sak om opptak til *arbeidsmarkedssopplæring* etter forskrift 11. desember 2015 nr. 1598 om *arbeidsmarkedstiltak kapittel 7*
- f. vedtak fattet av Gassnova om tildeling av økonomisk støtte
- g. *avgjørelser om oppnevning til offentlige verv som er enkeltvedtak etter forvaltningsloven § 2.*

§ 23 overskriften skal lyde:

*§ 23 Kommunal og distriktsdepartementet*

§ 24 overskriften skal lyde:

*§ 24 Arbeids og inkluderingsdepartementet*

§ 27 overskriften skal lyde:

*§ 27 Kultur og likestillingsdepartementet*

§ 29 oppheves.

§ 30 skal lyde:

*§ 30 Vedtak som ikke kan påklages etter forvaltningsloven § 28 første ledd*

Klageretten etter forvaltningsloven § 28 første ledd gjelder ikke for:

- a. påbud som treffes av politiet for å opprettholde ro og orden
- b. vedtak om forflytting og opprykk i høyere grad i samsvar med gjeldende befalsordning
- c. vedtak om forflytting av flyttepliktige tjenestemenn i utenrikstjenesten, jf. lov 13. februar 2015 nr. 9 om utenrikstjenesten § 7
- d. vedtak fattet av Gassnova i saker om tildeling av økonomisk støtte for så vidt gjelder skjønnsutøvelsen
- e. avgjørelser om oppnevning til offentlige verv som er enkeltvedtak etter forvaltningsloven § 2.

§ 33 skal lyde:

*§ 33 Arbeidsmarkedsopplæring*

Det er ikke klagerett i saker som gjelder opptak til *arbeidsmarkedsopplæring* etter forskrift 11. desember 2015 nr. 1598 om arbeidsmarkedstiltak kapittel 7.

§ 34 tredje ledd bokstav a skal lyde:

a. vedtak som treffes av *Skatteklagenemnda* i etterberegningssaker

§ 43 første ledd bokstav b skal lyde:

*vedtak etter forskrift 3. mars 2016 nr. 260 om vilkårsparkering for allmennheten og håndheving av private parkeringsreguleringer om vilkårsparkering. II*

Forskriften trer i kraft straks.

## Fylkesdirektørens vurderinger

### Saker som gjelder oppnevning til offentlige verv

Fylkesdirektøren deler departementets vurdering av at det gir dårlig sammenheng i regelverket med strengere saksbehandlingsregler ved enkeltvedtak om oppnevning til offentlig verv enn ved enkeltvedtak om tilsetting av offentlige tjenestemenn. Etter fylkesdirektørens vurdering, har departementet rett i at de hensynene som ligger til grunn for begrensingene i retten til partsinnsyn, begrunnelse og klageadgang i saker om tilsetting av offentlige tjenestemenn, gjør seg tilsvarende gjeldende for enkeltvedtak om oppnevning til offentlige verv.

På denne bakgrunn støtter fylkesdirektøren departementets forslag, som innebærer at enkeltvedtak om oppnevning til offentlig verv ikke skal ha strengere saksbehandlingsregler enn det som gjelder ved enkeltvedtak om tilsetting av offentlig tjenestemann etter forvaltningsloven og forvaltningsforskriften.

Departementet har foreslått at det med hjemmel i henholdsvis forvaltningslovens § 19 tredje ledd, § 24 fjerde ledd og 28 fjerde ledd gjøres endring i forvaltningslovsforskriften §§ 14, 21 og 30. Lovverket endres slik at der avgjørelser om oppnevning til offentlige verv er enkeltvedtak i forvaltningslovens forstand, vil retten til partsinnsyn reguleres av reglene i forvaltningslovsforskriftens kapittel 5 og det gjøres unntak for begrunnelsesplikten og klageretten etter forskriften §§ 21 og 30. Fylkesdirektøren finner dette formålstjenlig og støtter forslaget til endring i forvaltningslovsforskriften.

Fylkesdirektøren merker seg at det i forbindelse med oppfølging av Forvaltningslovutvalgets forslag i NOU 2019: 5 Ny forvaltningslov skal fortas en nærmere vurdering av hvordan saker om oppnevning til offentlige verv bør reguleres i forvaltningsloven.

### Ajourføring av henvisning til annet regelverk mv.

Departementet angir at forvaltningslovsforskriften inneholder flere utdaterte henvisninger til annet regelverk og forvaltningsorganer, og bestemmelser som ikke

lenger har noen reell funksjon. Fylkesdirektøren deler det syn at hensynet til korrekt, tilgjengelig og bruksvennlig regelverk tilsier at forskriften bør oppdateres med riktige henvisninger og at bestemmelser som ikke har noen reell funksjon lenger, oppheves. Fylkesdirektøren er enig i forslaget om å oppdatere henvisningene til navn på departementer i enkelte bestemmelser.

Fylkesdirektøren støtter departementets forslag om ajourføring av henvisninger i forvaltningslovsforskriften som følger av endringer i annet regelverk, og oppheving av enkelte bestemmelser som ikke har noen reell funksjon.

## Konklusjon

Fylkesdirektøren støtter departementets forslag til endringer av forvaltningslovsforskriften.

Dette dokumentet er elektronisk godkjent.

## Saksfremlegg

Arkivreferanse: 2023/32433-2

Saksbehandler: Kari Jøsendal

Avdeling: Plan-, miljø- og samfunnsavdelingen

# NOU 2023:9 Generalistkommunesystemet, Likt ansvar – ulike forutsetninger. Høringsuttalelse til Generalistutvalgets utredning

### Sakens gang

| Saksnummer | Møtedato   | Utvalg         |
|------------|------------|----------------|
| 174/2023   | 19.09.2023 | Fylkesutvalget |

### Vedlegg:

- 1 NOU 2023 9 Generalistkommunesystemet Likt ansvar-ulike forutsetninger

## Sammendrag

Kommunal- og distriktsdepartementet har sendt Generalistkommuneutvalgets rapport, NOU 2023: Generalistkommunesystemet Likt ansvar – ulike forutsetninger, på høring. Generalistkommuneutvalgets oppgave var å vurdere om det er grunnlag for å opprettholde et generalistkommunesystem der kommunene har det samme ansvaret også framover, sett i lys av de samfunnsutfordringer kommunene står overfor. Utvalget skulle kartlegge og analysere dagens generalistkommunesystem, vurdere forutsetninger og rammer for å kunne være en generalist i dag og framover, og vurdere alternativer til dagens system.

Det er gjort en kartlegging av lovoppfyllelse om hvordan dagens generalistkommuner fungerer. Utvalget tar utgangspunkt i hvordan kommunene ivaretar sine roller innen

fire områder, som er kommunens demokratiske rolle, kommunen som tjenesteyter, kommunen som myndighetsutøver, og kommunen som samfunnsutvikler.

Ingen kommuner oppfyller alle lovkrav. Små kommuner kommer klart dårligst ut når det gjelder i hvilken grad kommunene klarer å oppfylle lovkravene innen de oppgavene som er vurdert. Dette kan medføre at innbyggerne i kommunene ikke får de tjenestene de har krav på. Hovedårsaker til manglende lovoppfyllelse er mangel på kapasitet og kompetanse.

Generalistkommuneutvalget mener at hovedansvar for tilretteleggende samfunnsutvikling og arealplanlegging skal ligge hos kommunene, blant annet på grunn av at fylkeskommunens rolle som samfunnsutvikler er uklar. Utvalget mener også at fylkeskommunens regionale planer i større grad skal bygge på kommunale planer.

Fylkesdirektøren har kommentert anbefalingene, og støtter langt på veg de fleste. Fylkesdirektøren er imidlertid uenig i forslaget om å redusere fylkeskommunens ansvar for samfunnsutvikling og arealplanlegging. Dersom kommunene skal legge føringer for hvilke regionale planer som skal utarbeides, kan dette føre til at viktige regionale og kommuneoverskridende utfordringer ikke adresseres.

## **Fylkesdirektørens innstilling**

1. Generalistkommuneutvalgets utredning gir en oversiktlig og grundig redegjørelse for dagens generalistkommunesystem.
2. Utvalget beskriver utfordringene for generalistkommunesystemet på en klargjørende måte, og viser hvilke store oppgaver kommunene står overfor framover.
3. Generalistkommunesystemet bør opprettholdes.
4. Fylkeskommunens rolle som samfunnsutvikler er godt definert, og bør videreføres også i framtiden. Mange av de viktigste utfordringene i dagens samfunn er kommuneoverskridende. Dagens system der regionale planbehov avgjøres i regional planstrategi bør videreføres.
5. Kartleggingen av lovoppfyllelse av noen av kommunens ulike roller og oppgaver er et godt grep for å vurdere generalistkommunesystemet. Det gir nyttig kunnskap, for eksempel når det gjelder hvordan fylkeskommunen kan

utvikle samarbeidet med kommunene. Dette gjelder spesielt støtte til små kommuner i distriktene.

6. Større kommuner kan understøtte generalistkommuneprinsippet. En utfordring kan imidlertid bli at kommuner som velger å ikke slå seg sammen, gitt at det ikke blir et statlig pålegg, får ytterligere ulemper når det gjelder for eksempel tilgang til kompetanse.
7. Interkommunalt samarbeid er et godt tiltak for å bøte på manglende kompetanse og ressurser i mindre kommuner. Samtidig kan det medføre utfordringer for kommuner når det gjelder likeverdighet, lokalt handlingsrom, og kostnader i tilknytning til samarbeid.
8. Det bør ikke innføres en generell hjemmel for å pålegge interkommunalt samarbeid, men gis føringer for hvordan samarbeidet kan foregå.
9. Statlig detaljstyring bør reduseres, men det bør legges opp til en mer aktiv tilretteleggerrolle.
10. Oppgaver bør ikke flyttes fra alle kommuner nå. Det bør vurderes nærmere om flytting av enkelte oppgaver kan medføre fordeler når det gjelder å se oppgavefeltet i en større regional sammenheng. Ved en eventuell oppgaveflytting fra alle kommuner til regionalt nivå bør det over tid evalueres hvorvidt det øker lovoppfyllelsen, og bedrer kvalitet på tjenestene.

Gunn Claire Westad

fylkesdirektør

Christine Haver

regionalplansjef

## Bakgrunn for saken

Kommunal- og distriktsdepartementet har sendt Generalistkommuneutvalgets rapport, NOU 2023: Generalistkommunesystemet Likt ansvar – ulike forutsetninger, på høring. Generalistutvalget ble oppnevnt 20. november 2020. Departementet ønsker at berørte og interesserte aktører vurderer utvalgets anbefalinger.

I mandatet bes utvalget om å:

- gjøre en bred kartlegging og analyse av dagens generalistkommunesystem, og hvordan systemet har utviklet seg den senere tid.
- vurdere forutsetninger og rammer kommunene har for å kunne være en generalistkommune i dagens og framtidens velferdssamfunn, og vurdere grunnlaget for et generalistkommunesystem.
- vurdere alternativer til generalistkommunesystemet, og diskutere fordeler og ulemper med alternativene sammenlignet med dagens system
- se på forholdet til og grenseflater mot fylkeskommunen
- innhente erfaringer fra andre sammenlignbare land, som er relevante for utvalgets arbeid og oppdrag.

Utgangspunktet for utvalgets arbeid er at kommunene har samme ansvar for mange oppgaver og komplekse tjenester uavhengig av innbyggertall, geografi eller økonomi. Kommunene står overfor flere utfordringer i årene som kommer. Antall eldre øker, samtidig som det blir færre i yrkesaktiv alder. Kommunesektoren ventes også å få strammere økonomi. Demografiske endringer vil kreve effektivisering av kommunal tjenesteproduksjon, og legge press på ressursene kommunene har til rådighet.

I dette bildet ser utvalget på hvorvidt generalistkommunesystemet er tilpasset kommunesektorens utfordringer i framtiden der alle kommuner har samme ansvar, uansett størrelse. Utvalgets forståelse av en generalistkommune er at kommunene er et eget rettssubjekt, der kommunestyret har ansvar for løse et bredt antall offentlige oppgaver innenfor sitt territorium.

Kommunal- og distriktsdepartementet ønsker at berørte og interesserte aktører vurderer utvalgets anbefalinger.

## Problemstilling

Fylkesutvalget må vurdere utredningen fra Generalistutvalget og fylkesdirektørens vurdering, og ta stilling til fylkeskommunens høringsuttalelse.

## Saksopplysninger

### *Generalistkommunesystemet*

Generalistkommunesystemet innebærer at alle kommuner har et bredt og samlet oppgaveansvar, og har det samme ansvaret for lovfestede oppgaver.

I sin vurdering av dagens generalistkommunesystem tar utvalget utgangspunkt i hvordan kommunene ivaretar sine grunnleggende oppgaver eller roller innen fire områder:

- Kommunen som tjenesteyter
- Kommunen som myndighetsutøver
- Kommunen som samfunnsutvikler
- Kommunens demokratiske rolle

For å vurdere hvordan generalistkommunesystemet fungerer, har utvalget analysert i hvilken grad kommunene i dag klarer å oppfylle lovkravene når det gjelder de tre første rollene. Utvalget har ikke kartlagt lovoppfyllelsen når det gjelder kommunens rolle som demokratisk aktør på grunn av manglende datagrunnlag. Analysen bygger i

hovedsak på rapporteringer fra kommunene for 2020.<sup>1</sup> Andre kilder er blant annet innbyggerundersøkelser.

Kartleggingen av lovoppfyllelse er basert på en analyse av 40 indikatorer innenfor elleve utvalgte tjenesteområder. Utvalg av indikatorer er gjort i dialog med blant andre statsforvalterne, og etater og direktorater som har ansvar innenfor de utvalgte områdene.

### *Kommunen som tjenesteyter*

Utvalget ser her på noen av lovkravene på de største kommunale tjenestene både innenfor velferd og tekniske basistjenester. Disse er:

- Helse og omsorg,
- Skole og barnehage
- Barnevern
- Rus og psykiatri
- Brann og redning og vannforsyning

Kartleggingen av lovoppfyllelse når det gjelder kommunen som tjenesteyter viser en gjennomsnittlig lovoppfyllelse på 88 prosent innenfor de oppgavene som er kartlagt. Kartleggingen fant også en klar sammenheng mellom lovoppfyllelse og befolkningsstørrelse for denne rollen. Større kommuner oppfyller lovkravene i større grad enn mindre kommuner. Andre undersøkelser viser jevnt over at det er en trend at kommuner kommer dårligere ut jo færre innbyggere en kommune har, og jo mindre sentral den er.

---

<sup>1</sup> S. Pedersen et al. Ståa i Norske kommuner – en kartlegging av kommunenes oppfyllelse av lovpålagte oppgaver. Menon Economics. 2022.

### *Kommunen som myndighetsutøver*

Lovgivning innen myndighetsrollen setter rammer som skal sikre nasjonale mål som rettssikkerhet og forsvarlig og effektiv saksbehandling.

Når det gjelder kommunenes lovoppfyllelse på myndighetsområdet er det undersøkt i hvor stor grad kommunene oppfyller lovkrav innen:

- Å drive tilsyn i byggesaker
- Saksbehandlingsfrister etter plan- og bygningsloven
- Krav på arkivområdet

Utvalget trekker fram at krav til kommunene som myndighetsutøver har økt, i betydningen av at det er en rettsliggjøring av offentlig forvaltning. Flere og flere forhold reguleres av rettsregler.

Kartleggingen av lovoppfyllelse viser samlet sett en gjennomsnittlig lovoppfyllelse på 83 prosent når det gjelder myndighetsutøvelse. Det er imidlertid stor variasjon mellom kommunene. Sentrale kommuner og kommuner med større økonomisk handlingsrom tilfredsstiller kravene i klart større grad enn andre kommuner.

### *Kommunen som samfunnsutvikler*

Generalistkommuneutvalget har valgt å se på i hvilken grad kommunene oppfyller noen av lovkravene innenfor planarbeid og samfunnssikkerhet og beredskap.

Utvalget trekker fram plan- og bygningsloven, som gir kommunene hovedansvaret for egen samfunnsplanlegging og forvaltning av arealer. Kommunene skal lage flere planer, men det er bare når det gjelder kommunal planstrategi at loven fastsetter hvor ofte den skal behandles i kommunestyret. I 2020 var det 64,2 prosent av kommunene som oppfylte lovkravet om at kommunestyret minst en gang i hver valgperiode, og senest innen ett år etter konstituering, skal utarbeide og vedta en kommunal planstrategi.

Plan- og bygningsloven sier også at kommunene skal ha en samlet kommuneplan som omfatter en samfunnsdel med handlingsdel, og arealdel. Loven sier ikke hvor ofte den skal revideres. Utvalget mener imidlertid at en kommuneplan i hovedsak bør revideres jevnlig for å kunne drive god samfunnsutvikling og håndtere samfunnsendringer.

En risiko- og sårbarhetsanalyse (ROS-analyse) skal legges til grunn for kommunens arbeid med samfunnssikkerhet og beredskap. Analysen skal oppdateres i takt med revisjonen av kommunedelplaner. Utvalget finner at per januar 2021 tilfredsstiller 70,7 prosent av kommunene lovkravet om oppdaterte ROS-analyser. Tilsvarende er det 59,5 prosent av kommunene som ivaretar lovkrav om oppdaterte beredskapsplaner.

### *Kommunens demokratiske rolle*

Når det gjelder kommunens demokratiske rolle trekker utvalget fram lovkrav knyttet til kommuneloven, valgloven, forvaltningsloven, plan- og bygningsloven, og andre særlover. For å se på hvordan kommunen som lokalpolitisk arena fungerer, ser utvalget på andre indikatorer enn lovkrav.

Den fremste indikatoren som beskrives er deltagelse ved valg. Andre indikatorer er for eksempel deltakelse mellom valg, informasjon og folkevalgt styring i kommunene.

Analysen av kommunens demokratiske rolle viser at valgdeltakelse i kommunevalg er høy, sammenlignet med andre land. Samtidig finner utvalget at halvparten av innbyggerne mener det foregår forskjellsbehandling i kommunene, noe som skyldes at de med gode personlige forbindelser i kommunen får ivaretatt sine interesser bedre.

Generalistkommuneutvalget viser til at kommunalt handlingsrom er det som betyr mest for lokalpolitikere i vurderingen av om de vil stille til gjenvalg. Stram kommuneøkonomi og statlig detaljstyring trekkes fram som de mest begrensende faktorene for det lokalpolitiske handlingsrommet. Lokaldemokratiet har høy legitimitet blant innbyggerne, men tilliten til norske lokalpolitikere har imidlertid gått ned over tid.

### **Samfunnsutfordringer**

Generalistkommuneutvalget trekker fram demografi, økonomisk handlingsrom og kompetansemangel som store utfordringer for kommunene i årene som kommer. I tillegg fremheves utfordringer når det gjelder klimatilpasning, og samfunnssikkerhet og beredskap.

## Mulige tiltak for å løse utfordringene i generalistkommunesystemet

I et stadig mer komplekst samfunn som krever spesialisert kompetanse for å håndtere, må alle kommuner oppfylle de samme lovkravene. Utvalget presenterer hvilke tiltak som kan være aktuelle for å løse disse utfordringene. Tiltak som drøftes er:

- Oppgavedifferensiering
- Større kommuner
- Interkommunalt samarbeid
- Endringer i statlig styring
- Oppgaveflytting

Alternativet til generalistkommunesystemet er oppgavedifferensiering. De andre tiltakene vurderes innenfor dagens system. Utvalget finner at disse tiltakene kan bidra til å løse utfordringene med generalistkommunesystemet.

### Oppgavedifferensiering

Oppgavedifferensiering betyr at kommuner, eventuelt fylkeskommuner, har ulikt ansvar for en eller flere oppgaver. Utvalget peker på to hovedretninger for oppgavedifferensiering basert på ulike behov: i) at enkelte kommuner får flere oppgaver (fra stat, fylkeskommune eller andre kommuner), ii) at enkelte kommuner får færre oppgaver (gir oppgaver til andre kommuner, fylkeskommuner eller staten).

En slik organisering kan tilpasse ansvaret for oppgaver til ulike lokale forutsetninger, basert på for eksempel geografi og befolkningsgrunnlag. Ved desentralisering av oppgaver fra fylkeskommunen eller staten til store kommuner, kan det utløse gevinster i form av bedre behovstilpasning og mer effektiv ressursbruk. Hvis differensiering innebærer avlastning av oppgaver for mindre kommuner, kan det gi kompetanse- og kapasitetsgrunnlag hos større kommuner som er bedre tilpasset oppgaven.

Utvalget anbefaler ikke oppgavedifferensiering da det vil medføre brudd med dagens generalistkommuneprinsipp. At kommuner har ulike oppgaver vil også medføre differensiering i stemmeretten, der noen innbyggere får mer innflytelse over et større spekter av oppgaver enn andre. Innbyggerne får dermed ulike demokratiske rettigheter.

### Større kommuner

Utvalget ser på hvordan større kommuner vil påvirke generalistkommunesystemet. Det hevdes at kommunesammenslåing vil løse utfordringer med mangel på kapasitet og kompetanse. Sammenslåing kan bidra til at man får flere stillinger, og dermed etablere eller styrke fagmiljøer. Som en følge av dette kan det bli lettere å rekruttere kompetanse. Imidlertid kan dette føre til sentralisering.

Større kommuner vil styrke grunnlaget for generalistkommunesystemet med et bredt oppgaveansvar og samlet folkevalgt styring. Det vil også bli lettere å se oppgaver og tjenester i sammenheng. En ulempe er at i sammenslåtte kommuner kan det bli færre politikere enn i de gamle kommunestyrene. Større avstander kan også bli en utfordring. På tross av ulempene mener utvalget at større kommuner er et tiltak som kan bidra til å løse flere av samfunnsutfordringene i årene som kommer.

Utvalget trekker fram at det er muligheter i dagens lovverk å delegere beslutningsmyndighet fra kommunestyret til et kommunedelsutvalg

### Interkommunalt samarbeid

Interkommunalt samarbeid er en viktig rammebetingelse i generalistkommunesystemet. Utvalget peker på at en løsning på dagens utfordringsbilde kan være at kommunene finner sammen i fast samarbeid om kommuneplanlegging, som for eksempel felles plankontor. Samarbeidet kan utvides til å gjelde driftsområder som IKT og kompetanseutvikling. Utvalget anbefaler kommuner å inngå et langsiktig samarbeid når det gjelder samfunns- og arealplanlegging. Dette kan legge til rette for samarbeid også på andre områder. Det bør imidlertid ikke innføres en generell hjemmel for å pålegge interkommunalt samarbeid.

### Endringer i statlig styring

Utvalget stiller spørsmål om hvorvidt det er tiltak innenfor statlig styring som kan bidra til at alle kommunene kan ivareta det lovpålagte ansvaret. Dette kan være tiltak og endringer innenfor både de juridiske, pedagogiske og økonomiske virkemidlene.

Utvalget trekker fram at det kommunale handlingsrommet er redusert gjennom ulike typer lovkrav i særlovgivningen. Eksempler på statlig styring som reduserer handlingsrommet er krav om en særlig prosedyre eller rapportering, krav om visse

typer kompetanse eller bemanning av en viss størrelse og lovfesting av rettigheter til den enkelte, som kommunene skal oppfylle. Det er spesielt problematisk med detaljstyring som for eksempel bemanningsnormer, og særlig krav som er knyttet til hver enkelt driftsenhet og ikke kommunen som helhet. Anbefalingen fra utvalget når det gjelder mindre statlig styring er knyttet til de områdene som spesifikt omtales i rapporten, og gjelder ikke generell statlig styring.

Når det gjelder områder der det kan være mindre statlig styring trekker utvalget fram færre detaljerte krav til ulike kommunale tjenester, mindre krav til rapportering og redusert krav til særskilt kompetanse og bemanning på tjenesteområdene. Imidlertid kan mer detaljert styring i noen tilfeller være nødvendig, for eksempel reglene om økonomistyring i kommuneloven av 2018.

Etter utvalgets mening er omfanget av statlig styring blitt for stort. Detaljstyringen reduserer det lokale handlingsrommet for hvordan oppgavene skal løses, og det binder opp ressurser. Utvalget mener at for å opprettholde generalistkommuner, må statlig detaljstyring av kommunale tjenester reduseres. Veiledning, dialog og samarbeid kan imidlertid styrkes, uten at det oppfattes som styring.

Samtidig påpeker utvalget at statlig styring er nødvendig for å ivareta nasjonale hensyn og for å sikre rettigheter for innbyggerne i kommunen.

### Oppgaveflytting

Utvalget trekker fram at kommunens oppgaver øker, samtidig som forskjellene i kommunenes forutsetninger også øker. En måte å løse dette på er å flytte oppgaver fra alle kommuner til for eksempel fylkeskommunene eller til statlig nivå. Når det gjelder mangel på lovoppfyllelse viser kartleggingen at dette særlig gjelder oppgaver som krever spesialisert og tverrfaglig kompetanse. Det er krav til planlegging og krav til å føre tilsyn kommunene oppfyller i minst grad, spesielt i små og usentrale kommuner. Fordeler med å flytte oppgaver fra kommunene er at det etableres større og mer attraktive kompetansemiljøer. Dette kan bidra til at det blir mer ressurser til å drive utviklingsarbeid. En ulempe er at aktuelle oppgaver som kan flyttes ofte er innbyggernære, der det er en stor fordel at oppgaven løses nærmes brukerne.

Utvalget foreslår ikke at oppgaver flyttes fra alle kommuner nå, blant annet fordi mangel på lovoppfyllelse gjelder særlig små og usentrale kommuner.

## Utvalgets anbefalinger

Generalistkommuneutvalget anbefaler at generalistkommuneprinsippet videreføres. Flertallet i utvalget mener at større kommuner er det tiltaket som på best mulig måte vil styrke generalistkommunene.

Utvalget vil derfor ikke anbefale oppgavedifferensiering som et tiltak for å løse utfordringene dagens kommuner står overfor. Utvalget anbefaler heller ikke å flytte oppgaveansvar bort fra alle kommuner over til fylkeskommunene eller staten.

Utvalget mener det er behov for mer omfattende og langsiktig interkommunalt samarbeid.

Utvalget anbefaler at statlig detaljstyring bør reduseres, men at staten tar en aktiv rolle som tilrettelegger for at alle kommuner skal kunne ivareta sine oppgaver. Tilstrekkelig og forutsigbare rammer og et omfordelende inntektssystem vil også være avgjørende for å opprettholde generalistkommunesystemet framover.

Fylkeskommunenes veiledningsrolle bør tydeliggjøres, og det bør gis mer praktisk bistand til kommunene i deres planlegging der kommunene mangler kapasitet og kompetanse. Videre mener utvalget at hovedansvaret for å tilrettelegge for samfunnsutvikling og arealplanlegging skal ligge hos kommunene. Regionale planer bør i større grad bygge på kommunale planer.

Utvalget mener at hovedansvar for tilretteleggende samfunnsutvikling og arealplanlegging skal ligge hos kommunene. Fylkeskommunens regionale planer bør i større grad bygge på kommunale planer. En begrunnelse er at fylkeskommunens rolle som samfunnsutvikler er uklar. Fylkeskommunen vedtar mange planer med føringer som de forventer at kommunens skal ta hensyn til i sin planlegging. Utvalget presiserer at systemet fremstår som komplisert og henger dårlig sammen.

## Fylkesdirektørens vurderinger

Fylkesdirektøren mener at mandatet er ivaretatt. Hovedtema for utvalget er kommunen, men ifølge mandatet kunne utvalget også se på forholdet til, og grenseflater mot, fylkeskommunen. Fylkesdirektøren mener at skillet mellom kommuner og fylkeskommunen med fordel kunne vært sterkere belyst, spesielt med tanke på de konsekvenser noen av innspillene kan få for fylkeskommunene.

Generalistkommuneutvalgets utredning gir en oversiktlig og grundig redegjørelse for dagens generalistkommunesystem. Utvalget viser også til store samfunnsutfordringer som vil kreve mye ressurser hos kommunene for å løse, uansett kommunens størrelse. Utvalget legger fram ulike tiltak for å imøtekomme utfordringene i dagens generalistkommunesystem. Fylkesdirektøren mener at utvalget beskriver utfordringene på en klargjørende måte, og viser hvilke store oppgaver kommunene står overfor framover.

Kartleggingen av lovoppfyllelse av noen av kommunens ulike roller og oppgaver er ikke utført tidligere. Fylkesdirektøren mener at det er et godt grep for å vurdere generalistkommunesystemet. Det gir nyttig kunnskap, for eksempel når det gjelder hvordan fylkeskommunen kan utvikle samarbeidet med kommunene. Dette gjelder spesielt støtte til små kommuner i distriktene.

Sentrale premisser for å vurdere utvikling av kommunesektoren er faglige hensyn, demokratiske prinsipper og kommunes økonomiske situasjon. I tillegg til lovoppfyllelse, vil kvalitet på tjenestene være grunnlag for vurdering når det gjelder anbefalingene fra Generalistkommuneutvalget.

### Kommentarer til anbefalingene

#### *1. Generalistkommunesystemet*

Fylkesdirektøren støtter utvalgets anbefaling om at generalistkommunesystemet opprettholdes, og at det kreves flere tiltak for å imøtekomme generalistsystemets utfordringer framover.

## *2. Oppgavedifferensiering*

Oppgavedifferensiering legges fram som et alternativ til dagens system. En differensiering av oppgaver betyr at kommuner, eventuelt fylkeskommuner, har ulikt ansvar for én eller flere oppgaver. Utvalget anbefaler ikke denne løsningen da det går imot generalistkommunesystemet.

Fylkesdirektøren støtter utvalgets anbefaling om ikke å gå inn for oppgavedifferensiering, da det strider mot generalistkommunesystemet. Innbyggernes demokratiske rettigheter vil reduseres med en slik løsning, og er et tungtveiende argument for anbefalingen.

## *3. Større kommuner*

Utvalget anbefaler større kommuner da det vil løse utfordringer med mangel på kapasitet og kompetanse. Større kommuner vil styrke grunnlaget for generalistkommunesystemet med et bredt oppgaveansvar og samlet folkevalgt styring.

Fylkesdirektøren er enig i at større kommuner kan understøtte generalistkommuneprinsippet. En utfordring kan bli at kommuner som velger å ikke slå seg sammen, gitt at det ikke blir et statlig pålegg, får ytterligere ulemper når det gjelder for eksempel tilgang til kompetanse.

Sentralisering kan også bli en utfordring, som står i motsetning til å opprettholde bosetting i distriktene. I kampen om arbeidskraft kan store kommuner med sterke kompetansemiljøer være mer attraktive enn de mindre kommunene, og føre til ytterligere flytting fra distriktene. Det er også et spørsmål om hvordan ivaretagelse av lovpålagte oppgaver påvirkes for kommuner som ikke slår seg sammen.

## *4. Interkommunalt samarbeid*

Utvalget anbefaler kommuner å inngå et langsiktig samarbeid når det gjelder samfunns- og arealplanlegging.

Fylkesdirektøren støtter anbefalingen om langsiktig samarbeid innen samfunns- og arealplanlegging. Interkommunalt samarbeid er et godt tiltak for å bøte på manglende kompetanse og ressurser i mindre kommuner. Samtidig er det nødvendig å vurdere

utfordringer som samarbeid mellom spesielt storbykommuner og omlandskommuner kan medføre. Dette kan for eksempel dreie seg om likeverdighet, lokalt handlingsrom, og kostnader i tilknytning til samarbeid. Her blir forventningsavklaringer avgjørende, samt at alle kommuner drar nytte av samarbeidet.

Fylkesdirektøren støtter utvalgets anbefaling om at det ikke innføres en generell hjemmel for å pålegge interkommunalt samarbeid.

### *5. Endringer i statlig styring*

Utvalget anbefaler at statlig detaljstyring av kommunale tjenester reduseres.

Når det gjelder områder der det kan være mindre statlig styring trekker utvalget fram færre detaljerte krav til ulike kommunale tjenester, mindre krav til rapportering og redusert krav til særskilt kompetanse og bemanning på tjenesteområdene

Fylkesdirektøren stiller spørsmål ved om hvorvidt statlig detaljstyring av kommunenes interne organisering fører til økt lovoppfyllelse i kommunene, og mener det er relevant at utvalget peker på denne problemstillingen. Som utvalget nevner kan det være spesielt utfordrende når det gjelder føringer innenfor driftsenheter, og ikke i kommunen som helhet. Når det gjelder færre detaljerte krav til rapportering og til ulike kommunale tjenester, kan det føre til at ressurser frigis til andre oppgaver der lovoppfyllelsen er lav.

Fylkesdirektøren støtter utvalgets anbefaling om endringer i statlig styring. Det vil gi kommunene et større demokratisk handlingsrom. Ingen av kommunene oppfyller alle lovkrav, noe som kan tyde på at omfang av lovkravene ikke samsvarer med kommunenes ressurser og kompetanse. Dette gjelder spesielt små og usentrale kommuner.

### *6. Oppgaveflytting*

Utvalget foreslår ikke at oppgaver flyttes fra alle kommuner nå.

Fylkesdirektøren støtter at oppgaver ikke flyttes nå. Enkelte oppgaver, som for eksempel barnevern, kan imidlertid vurderes flyttet til fylkeskommunen eller staten. Det kan føre til at tjenesteområdene ses i en større sammenheng, og at det

opparbeides et sterkere kompetansemiljø. I tillegg til at oppgaveflytting skal bidra til økt lovoppfyllelse, er det også et spørsmål om hvorvidt oppgaveflytting har betydning for kvaliteten på tjenestene, og om det gir økt effektivitet. Ved en eventuell oppgaveflytting fra alle kommuner til regionalt nivå bør det over tid evalueres hvorvidt det øker lovoppfyllelsen, og lik, eller bedre, kvalitet på tjenestene.

## **Fylkeskommunens rolle**

Generalistkommuneutvalget mener at veiledningsrollen til fylkeskommunene bør tydeliggjøres og styrkes. Utvalget mener også at hovedansvar for tilretteleggende samfunnsutvikling og arealplanlegging skal ligge hos kommunene, samt at fylkeskommunens regionale planer bør i større grad bygge på kommunale planer.

En begrunnelse er at fylkeskommunens rolle som samfunnsutvikler er uklar.

Fylkeskommunen vedtar mange planer med føringer som de forventer at kommunens skal ta hensyn til i sin planlegging. Utvalget presiserer at systemet fremstår som komplisert og henger dårlig sammen.

Fylkesdirektøren er uenig i forslaget om å redusere fylkeskommunens ansvar for samfunnsutvikling og arealplanlegging. Fylkeskommunen har som planmyndighet ansvar for regionale, kommuneoverskridende planoppgaver. Mange av de viktigste utfordringene i dagens samfunn er kommuneoverskridende, f.eks. knyttet til klima, folkehelse, effektiv arealbruk, vern av natur etc. Dersom kommunene skal ha hovedansvar for samfunnsutvikling og arealplanlegging og legge føringer for hvilke regionale planer som skal utarbeides er faren at det regionale perspektivet reduseres og at prioritering av planoppgaver i større grad kan bli styrt av enkeltkommuners behov og ikke av hvilke regionale utfordringer som er de viktigste og mest presserende. Det vil også kunne redusere muligheten for å adressere viktige regionale utfordringer som kan være konfliktfulle for enkeltkommuner.

Fylkeskommunens planoppgaver avgjøres i dag i Regional planstrategi. Kommunene har anledning til å gi innspill til planoppgaver og planstrategien er også gjenstand for høring. Det betyr at det foreligger omfattende samarbeid og involvering av kommunene før fylkeskommunens planoppgaver besluttet.

Fylkesdirektøren er også uenig i at fylkeskommunens rolle som samfunnsutvikler er uklar. I NIBR sin rapport 2015:17, skrevet på oppdrag fra Kommunal- og moderniseringsdepartementet er samfunnsutviklerrollen konkretisert.

[Samfunnsutviklerrollen til regionalt folkevalgt nivå - regjeringen.no](https://www.regjeringen.no). Hovedbudskapet er at fylkeskommunens rolle som samfunnsutvikler er å gi strategisk retning til samfunnsutviklingen, mobilisere privat sektor, kulturliv og lokalsamfunn, og til slutt samordne og koordinere offentlig innsats og virkemiddelbruk.<sup>2</sup> For å utøve denne rollen er regionale planer fylkeskommunens viktigste verktøy. Denne rollen ivaretar fylkeskommunen i dag. Fylkesdirektøren mener at denne rollen bør opprettholdes også i framtiden, men kan gjerne konkretiseres innen enkelte områder, for eksempel når det gjelder klima og miljø.

### *Fylkeskommunen som veileder*

Fylkesdirektøren er enig i at fylkeskommunene bør styrke sin rolle som veileder overfor kommunene. Det kan bidra til færre innsigelser, og heve kompetansenivået i kommunene. Veilederrollen kan styrkes på flere måter. Ulike alternativ bør drøftes, og det kan utformes retningslinjer for hvordan denne rollen ivaretas. Samtidig presiserer fylkesdirektøren at fylkeskommunens rolle som veileder allerede er godt ivaretatt.

---

<sup>2</sup> Hofstad, H., Sandkjær Hansen, G. Samfunnsutviklerrollen til regionalt folkevalgt nivå: Videreutvikling av rollen gjennom partnerskapsbasert regional utvikling og planlegging. NIBR 2015:17

## Konklusjon

Fylkesdirektøren støtter generalistkommuneutvalget i at generalistkommunesystemet opprettholdes. Større kommuner kan understøtte dagens system, men det kan også medføre utfordringer for noen kommuner.

Interkommunalt samarbeid er et godt tiltak for å bøte på manglende kompetanse og ressurser i mindre kommuner, men det bør ikke innføres en generell hjemmel for å pålegge interkommunalt samarbeid.

Statlig styring bør reduseres, samtidig som staten bør ta en mer aktiv rolle som veileder og tilrettelegger for kommunene.

Oppgaver bør ikke flyttes fra alle kommuner til fylkeskommunen eller statlig nivå. Det er spesielt små og usentrale kommuner som ikke oppfyller lovkrav. Tiltaket vil dermed treffe flere kommuner som ikke har samme behov for å bli avlastet oppgaver.

I motsetning til Generalistutvalget mener Fylkesdirektøren at fylkeskommunens rolle som samfunnsutvikler er godt definert, og bør videreføres i framtiden. Det samme gjelder myndighet til å avgjøre hvilke regionale planer som bør utarbeides. Dagens system der planbehov avgjøres i regional planstrategi bør videreføres.

Dette dokumentet er elektronisk godkjent.

## Saksfremlegg

Arkivreferanse: 2023/46812-3

Saksbehandler: Steinar Eldøy

Avdeling: Plan-, miljø- og samfunnsavdelingen

### Høringssak - endringer i vassdragsreguleringsloven, energiloven og tilhørende forskrifter (styringsmekanisme for forsyningssikkerhet)

#### Sakens gang

| Saksnummer | Møtedato   | Utvalg         |
|------------|------------|----------------|
| 175/2023   | 19.09.2023 | Fylkesutvalget |

Vedlegg: 1. Høringsbrev fra OED

2. Høringsnotat (OED) – endringer i vassdragsreguleringsloven og energiloven

3. Høringsnotat (NVE) – endring i internkontrollforskrift etter vassdragslovgivningen og energiforskriften

#### Sammendrag

Olje- og energidepartementet (OED) sendte 26.06.2023 forslag til endringer vassdragsreguleringsloven og energiloven på høring. Formålet med lovendringene er å etablere styringsmekanismer som skal bidra til å styrke forsyningssikkerheten i vannkraftsystemet. Styringsmekanismen vil bestå av en ny formålsbestemmelse om at vannkraftreguleringer og overføringer samlet skal bidra til forsyningssikkerheten for energi, et lovfestet krav om at konsesjonærer skal utarbeide strategier for å ivareta forsyningssikkerheten og en forskriftsfesting av rapporteringsordningen. I tillegg presiserer departementet at når det på grunn av ekstraordinære forhold kan bli eller er knapphet på energi, vil det være grunnlag for å innføre kraftrasjonering slik at energimyndighetene kan gripe inn i magasindisponeringen.

## Fylkesdirektørens innstilling

1. Fylkesutvalget slutter seg til fylkesdirektørens vurderinger, og er positiv til at kraftselskapenes samfunnsansvar til å ivareta forsyningssikkerheten tydeliggjøres ved at dette tas inn i vassdragsreguleringslovens formålsparagraf, og støtter forslagene om styrking av det rettslige grunnlaget for å etablere en styringsmekanisme for å bedre forsyningssikkerheten.
2. Fylkesutvalget vurderer det som en hensiktsmessig løsning at det stilles krav om at regulantene må utarbeide disponeringsstrategier, og at oppfølgingen av disse i utgangspunktet ivaretas gjennom selskapenes internkontroll, men med en forskriftsfestet rapporteringsordning der virkemidlene vil avhenge av kraftsituasjonen, og der myndighetene gis en mulighet til trinnvis sterkere inngripen.
3. Fylkesutvalget anbefaler å ta inn krav om at disponeringsstrategiene må inkludere vurderinger av mulige virkninger på miljø og andre samfunnsinteresser.

Gunn Claire Westad

fylkesdirektør

Christine Haver

regionalplansjef

## Bakgrunn for saken

Olje- og energidepartementet (OED) sendte 26.06.2023 forslag til endringer vassdragsreguleringsloven og energiloven på høring. Formålet med lovendringene er å etablere virkemidler som samlet skal bidra til å styrke forsyningssikkerheten i perioder der man opplever økt usikkerhet i det norske kraftsystemet og i energimarkedene rundt oss. Departementet ønsker at regelverket som regulerer styringsmekanismen skal tre i kraft før vintersesongen 2023/2024.

## Problemstilling

Fylkesutvalget bes ta stilling til forslaget om lovendringer og forskriftsfesting av styringsmekanismer med sikte på å bedre forsyningssikkerheten i kraftsystemet. Siden målet er at det nye regelverket skal tre i kraft før kommende vinter, satte departementet en kort høringsfrist, 8. september. Fylkesdirektørens saksframlegg er derfor oversendt departementet som en foreløpig uttalelse, men departementet har bekreftet at uttalelser som kommer etter fristen vil bli vurdert.

## Saksopplysninger

Fyllingsgraden i norske vannkraftmagasiner har variert betydelig gjennom de siste to-tre årene, og det har også vært betydelige variasjoner i fyllingsgrad mellom ulike landsdeler. Dette skyldes dels variasjon i nedbørsmengde og tilsig til magasinene, men har også sammenheng med markedssituasjonen og etterspørsel og pris på elektrisk kraft i Europa. Prisforventninger i kraftmarkedet var med på å forsterke en rask ned-tapping av magasinene i sørlige Norge høsten 2021. Situasjonen har blitt ytterligere påvirket av krigen i Ukraina og redusert tilgang på naturgass i markedet. Kraftsituasjonen gjennom 2021-2022 illustrerer at beslutninger om magasindisponeringen skjer på usikkert grunnlag, og at prisforventninger som gir incentiver til økt produksjon før vinteren, kan gi lav magasininfylling gjennom vinterhalvåret og dermed redusert forsyningssikkerhet.

Norge har til nå normalt hatt en god energisikkerhet for strøm. Erfaringene fra de siste årene har imidlertid vist at uventede hendelser kan ha en effekt på kraftsituasjonen i Norge. Hensynet til forsyningssikkerheten kan i slike perioder gjøre det ønskelig at aktørene opptrer mer varsomt i magasindisponeringen. På denne

bakgrunn mener departementet at det er behov for et styringsvirkemiddel som skal bidra til å styrke forsyningssikkerheten.

### **Forslag om endringer i vassdragsreguleringsloven og energiloven**

Regjeringen foreslår endringer i energi- og vassdragslovgivningen for å tydeliggjøre og styrke det rettslige grunnlaget for en styringsmekanisme for vannkraft av hensyn til forsyningssikkerhet. Styringsmekanismen vil bestå av en ny formålsbestemmelse om at vannkraftreguleringer og overføringer samlet skal bidra til forsyningssikkerheten for energi, et lovfestet krav om at konsesjonærer skal utarbeide strategier for å ivareta forsyningssikkerheten og en forskriftsfesting av rapporteringsordningen. I tillegg presiserer departementet at når det på grunn av ekstraordinære forhold kan bli eller er knapphet på energi, vil det være grunnlag for å innføre kraftrasjonering slik at energimyndighetene kan gripe inn i magasindisponeringen.

Det legges opp til at formålsparagrafen (§ 1) skal slå fast at vannkraftressursene skal forvaltes og utnyttes til beste for allmennheten, og at vassdragsreguleringer og overføringer samlet bidrar til god forsyningssikkerhet for elektrisk energi i Norge. Videre foreslås at det i en ny bestemmelse (§ 29a) fastsettes et krav om at konsesjonærer skal utarbeide en strategi for å ivareta forsyningssikkerheten (disponeringsstrategi). Det foreslås også en endring i energiloven som gir departementet hjemmel til å fastsette forskrifter for å unngå kraftrasjonering (§ 6-2 fjerde ledd).

Det foreslås samtidig endringer i forskrift om internkontroll etter vassdragslovgivningen (IK-vassdrag) og forskrift om produksjon, omforming, overføring, omsetning, fordeling og bruk av energi m.m. (energilovforskriften). Norges vassdrags- og energidirektorat (NVE) har utarbeidet et eget høringsnotat om dette: «Endringer i forskriften om internkontroll etter vassdragslovgivningen og energilovforskriften».

Virkemidlene vil fungere i trappetrinn, der den nye formålsbestemmelsen om forsyningssikkerhet og kravet om å utarbeide disponeringsstrategier ligger i bunn. Dersom kraftsituasjonen blir mer krevende, vil første trinn være at myndighetene pålegger kraftprodusentene å rapportere om produksjon og prognoser for magasinifylling, dernest krav om innsyn i disponeringsstrategi, og til sist mulighet til å

gripe inn med rasjonering dersom ekstraordinære forhold tilsier at det kan bli knapphet på energi.

### **Forslag om forskriftsendringer**

Som en oppfølging av lovendringsforslagene har NVE utarbeidet et eget høringsdokument med forslag til endringer i forskrift om internkontroll etter vassdragslovgivningen og energilovforskriften

Det foreslås at det i forskrift om internkontroll klargjøres hvilke krav til innhold som skal stilles til driftsstrategiene for vannkraftmagasiner for å ivareta forsyningssikkerheten. Det foreslås at det stilles krav til rutiner for hvordan konsesjonærens utarbeider prognoser som skal legges til grunn for vanndisponeringen, og hvordan strategiene skal iverksettes og følges opp (ny § 4a i forskriften).

Det foreslås at disponeringsstrategier for å ivareta forsyningssikkerhet etter vassdragsreguleringsloven § 29 a skal inneholde følgende:

- a. Rutiner for utarbeiding av prognoser som skal legges til grunn for vanndisponeringen
- b. Rutiner for hvordan foretaket skal vurdere forsyningssikkerheten
- c. Rutiner for hvordan foretaket skal følge med på kraftsituasjonen
- d. Hvilke virkemidler foretaket skal ha dersom kraftsituasjonen blir vanskeligere
- e. Hvilket nivå i foretakets organisasjon som skal være involvert og ta beslutninger
- f. Rutiner for dokumentasjon om iverksettelse av strategien
- g. Rutiner for behandling av avvik
- h. Rutiner for behandling av endringer og oppdatering av strategien.

Videre foreslås det i tydeliggjort i forskriftens §5 første ledd første punktum, hvor det i dagens forskrift om innhold i internkontrollen fastslås at den ansvarlige skal utarbeide og gjennomføre rutiner og prosedyrer som sikrer at krav fastsatt i eller i medhold av vassdragslovgivningen knyttet til miljø og sikkerhet er oppfylt, ved at det tydeliggjøres at sikkerhet omfatter både *damsikkerhet* og *forsyningssikkerhet*.

Det foreslås videre å endre energilovforskriften ved at det innføres virkemidler som kan bidra til å unngå å komme i en situasjon der det må innføres kraftrasjonering. De foreslåtte endringene skal tydeliggjøre at det kan utpekes en rasjoneringsmyndighet av departementet, og hvilket ansvar denne rasjoneringsmyndigheten har både for å

unngå kraftrasjonering, og i forhold til oppfølging i en rasjoneringssituasjon. Flere av disse forslagene framstår primært som redaksjonelle endringer for å tydeliggjøre innholdet i dagens forskrift, men forslaget innebærer også en materiell endring ved at det åpnes for å kunne innføres kraftrasjonering i situasjoner der det kan bli knapphet på energi, og en ikke må vente med dette til det faktisk har blitt energiknapphet. NVE arbeider ellers med å oppdatere kraftrasjoneringsforskriften.

## Fylkesdirektørens vurderinger

Rogaland er et fylke hvor en stor andel av vassdragene er bygd ut for kraftproduksjon. Vi har dermed kunnet se på nært hold at det har vært stor variasjon i fyllingsgraden i kraftmagasinene, samtidig som det har vært stor variasjon i tilgangen og prisen på elektrisk kraft. Variasjon i nedbørsmengde og tilsig til kraftmagasinene forklarer noe av dette, men situasjonen påvirkes også av innenlandsk og regionalt forbruk, kraftutveksling med utlandet og kapasitet og flaskehalser i kraftnettet.

Fylkesdirektøren støtter forslaget som nå er lagt fram om å tydeliggjøre kraftprodusentenes ansvar og samfunnsplikt i forhold til forsyningssikkerhet, og at det etableres et tydeligere regelverk som kan bidra til stabilitet i kraftforsyningen og forhåpentligvis også kraftprisen. Dette er viktig både for å sikre kraft til å dekke dagens behov, framtidig behov både knyttet til ny industri og til den elektrifisering det generelt legges opp til, og i forhold til pris på elektrisk kraft.

Etter fylkesdirektørens oppfatning er det fornuftig slik det er foreslått, at det innføres en plikt til å utarbeide disponeringsstrategier for de ulike kraftmagasinene, slik at regulanter må tenke gjennom og presentere hvordan de skal bidra til å sikre forsyningssikkerheten. At ansvaret for utarbeiding av strategiene i utgangspunktet tillegges kraftprodusentene, og at oppfølging av disponeringsstrategiene skal skje gjennom selskapenes internkontroll, framstår som en god løsning. Den vil også redusere byråkrati og belastning på myndighetene. Fylkesdirektøren er samtidig enig i at det er viktig at mulighetene for myndighetene til å gripe inn dersom det kan bli knapphet på energi tydeliggjøres, og støtter den foreslåtte løsningen med mulighet for en trinnvis sterkere inngripen avhengig av kraftforsyningssituasjonen.

Når det gis konsesjon til tiltak etter vassdragsreguleringsloven settes en rekke vilkår, herunder et manøvreringsreglement. Manøvreringsreglementet er et ufravikelig vilkår

i konsesjonen. Manøvreringsreglementet setter grensene for reguleringen gjennom høyeste og laveste regulerte vannstand og angir hvilke overføringer som inngår i konsesjonen. I tillegg kan manøvreringsreglementet inneholde avbøtende tiltak av hensyn til miljø, landskap, friluftsliv og andre private og allmenne interesser. Fylkesdirektøren vil likevel stille spørsmål ved om valg av disponeringsstrategi kan ha virkninger for miljø og andre samfunnsinteresser.

Det ligger i gjeldende internkontrollforskrift (§ 5, punkt 6) krav om at den ansvarlige (konsesjonær) skal kartlegge farer og problemer med hensyn til miljø og sikkerhet og på denne bakgrunn vurdere risiko, samt utarbeide tilhørende planer og gjennomføre tiltak for å redusere risikoforholdene. Fylkesdirektøren foreslår at det gjøres en nærmere vurdering av om det bør tydeliggjøres i forskriften at disponeringsstrategiene må inneholde vurderinger av mulige virkninger for miljø og andre samfunnsinteresser, jf. aktsomhetsplikten i vannressurslovens § 5 og naturmangfoldlovens § 6. I den sammenheng er det også verd å henvise til kravet i naturmangfoldloven om at prinsippene i naturmangfoldlovens § 8-12) skal legges til grunn ved utøvelse av offentlig myndighet. En vurdering av mulige virkninger for miljø og andre samfunnsinteresser som en del av disponeringsstrategiene kan dermed også bidra ved utøvelse av myndigheten de foreslåtte lov- og forskriftsendringer legger opp til.

## Konklusjon

Lov- og forskriftsendringene som er foreslått for å etablere styringsmekanismer for å bidra til å styrke forsyningssikkerheten i vannkraftsystemet, er etter fylkesdirektørens vurdering positive. De tydeliggjør at konsesjonærens samfunnsansvar knyttet til å sikre at vannkraftressursene forvaltes og utnyttes til beste for allmennheten, og at vassdragsreguleringer og overføringer samlet bidrar til god forsyningssikkerhet for elektrisk energi i Norge. Fylkesdirektøren er også enig i at det stilles krav om å utarbeide disponeringsstrategier for kraftmagasinene, og at det forskriftsfestes at disse skal følges opp gjennom internkontroll i selskapene. Det foreslås å tydeliggjøre i forskriften at disponeringsstrategiene må inneholde vurderinger av mulige virkninger for miljø og andre samfunnsinteresser. Fylkesdirektøren er samtidig enig i at det er viktig at mulighetene for myndighetene til å gripe inn dersom det kan bli knapphet på

energi tydeliggjøres, og støtter den foreslåtte løsningen med mulighet for en trinnvis sterkere inngripen avhengig av kraftforsyningssituasjonen.

Dette dokumentet er elektronisk godkjent.

## Saksfremlegg

Arkivreferanse: 2023/47959-2

Saksbehandler: Kalliopi Kalesi

Avdeling: Plan-, miljø- og samfunnsavdelingen

# Forespørsel om samarbeid fra provinsen Équateur i den demokratiske republikken Kongo

### Sakens gang

| Saksnummer | Møtedato   | Utvalg         |
|------------|------------|----------------|
| 176/2023   | 19.09.2023 | Fylkesutvalget |

### Vedlegg:

- 1 Forespørsel fra Den demokratiske republikken Kongo
- 2 DEMANDE DE JUMELAGE NORVEGE.pdf
- 3 Forespørsel fra Den demokratiske republikken Kongo -oversatt med Google translate

### Sammendrag

Rogaland fylkeskommune har, via KS og den Norske ambassaden i Kinshasa, mottatt en forespørsel fra provinsen Équateur i Den demokratiske republikken Kongo (DR Kongo) om å innlede et formalisert tvillingssamarbeid knyttet til forvaltning av karbonrike arealer i provinsen.

Ambassaden viser til at det ikke er tradisjon for at norske fylkeskommuner inngår denne typen samarbeidsavtaler med DR Kongo, og vil ikke anbefale bilaterale avtaler direkte med kongolesiske myndigheter på noe nivå.

Fylkesdirektøren har hatt dialog om forespørselen med KS og fylkeskommunenes internasjonale nettverk som også fraråder inngåelse av en slik avtale.

Samarbeid med, eller bistand til, regioner i afrikanske land som DR Kongo er ikke prioritert i Rogaland fylkeskommunes internasjonale strategi. Fylkeskommunen har heller ikke kompetanse på arbeid med areal- og skogforvaltning i Équateur, eller tilstrekkelig lokalkunnskap og kulturforståelse for å opptre som en pålitelig partner.

Med bakgrunn i ovennevnte tilrår fylkesdirektøren at det takkes nei til et tvillingssamarbeid med Équateur.

### Fylkesdirektørens innstilling

Fylkesordfører bes formidle til KS at Rogaland fylkeskommune setter pris på henvendelsen, men ikke vil inngå et tvillingssamarbeid direkte med provinsen Équateur i DR Kongo.

Gunn Claire Westad

fylkesdirektør

Christine Haver

regionalplansjef

### Bakgrunn for saken

Fylkeskommunene i Norge har, via KS og Norges ambassaden i Kinshasa, mottatt en forespørsel fra guvernøren i provinsen Équateur i DR Kongo om å innlede et formalisert samarbeid innenfor forvaltning av karbonrike arealer i provinsen.

## Problemstilling

Fylkesutvalget bes om å ta stilling til om Rogaland fylkeskommune vil innlede et samarbeid med provinsen Équateur i Den demokratiske republikken Kongo knyttet til forvaltning av karbonrike arealer i provinsen.

## Saksopplysninger

Équateur er en av de 21 nye provinsene i DR Kongo som ble opprettet ved omfordelingen i 2015. Provinsen, som ligger i den østlige delen av DR Kongo, er på ca 100,000 km<sup>2</sup> og har over 1,5 millioner innbyggere.

Det er kobling mellom DR Kongo og Rogaland, og ifølge SSB er det i 2023 bosatt 414 kongolesiske statsborgere, derav 341 innvandrere og 73 norskfødte med innvandrerforeldre, i fylket. Kongo-Brazzaville er ikke inkludert.

Équateur er en provins hvor det allerede er et norsk engasjement gjennom skogsamarbeidet [\*Central African Forest Initiative\*](#) (CAFI), der Norge er blant de største bidragsyterne.

I henhold til Norges ambassade i DR Kongo er det ikke tradisjon for inngåelse av samarbeidsavtaler direkte med kongolesiske myndigheter på noe nivå og ambassaden vil heller ikke anbefale at fylkeskommunen gjør det.

## Fylkesdirektørens vurderinger

Når det gjelder bilaterale avtaler og tvillingssamarbeid internasjonalt, mener fylkesdirektøren at disse bør funderes på felles mål, klare behov og gjerne gjensidig nytteverdi. Ivaretagelse av slike relasjoner på en god måte forutsetter innsats, tilstrekkelige ressurser og personell med riktig kompetanse.

Fylkesdirektøren har vurdert henvendelsen i forhold til prioriteringer i Utviklingsplan for Rogaland og fylkeskommunens Internasjonal strategi, samt rådført seg med KS og fylkeskommunenenes administrative nettverk for internasjonalt arbeid.

Et samarbeid om tiltak for klimaomstilling og naturmangfold vil være i tråd med målene i Utviklingsplan for Rogaland. I henhold til Rogaland fylkeskommunes internasjonale strategi, vedtatt i juni 2023, vil fylkeskommunen som internasjonal

aktør være en pådriver for bærekraftig utvikling og sterke internasjonale felleskap som bygger på demokrati og inkludering. Det er imidlertid ikke lagt opp til samarbeid med regioner i utviklingsland jamfør prioriteringene i strategien:

- *Samarbeid rettet mot Nordsjøområdet og EU som sikrer politisk innflytelse og støtter opp om målsettingene i Utviklingsplan for Rogaland*
- *internasjonale programmer og prosjekter som bidrar til finansiering, kunnskapsutveksling og regional utvikling*
- *tiltak som fører til høyere suksessrate og økt deltakelse i EU-finansierte prosjekter for aktører i Rogaland*
- *satsinger som bygger kompetanse om internasjonalt samarbeid i fylket og synliggjør Rogaland internasjonalt*

Ifølge Norges ambassade i DR Kongo, vil Équateur sannsynligvis ha forventninger om bredt engasjement som en del av en formalisert tvillingssatsing. Ambassaden inngår av prinsipp ikke avtaler direkte med kongolesiske myndigheter på noe nivå, og vil heller ikke anbefale at fylkeskommuner gjør det. De har også påpekt at et eventuelt engasjement i DR Kongo vil kreve solid lokalkunnskap og god kulturforståelse.

Uten forankring i gjeldende prioriteringer for fylkeskommunens internasjonale samarbeid, og med bakgrunn i rådet fra ambassaden og KS, mener fylkesdirektøren at det ikke vil være hensiktsmessig å prioritere ressurser til å bygge relasjoner i DR Kongo.

### Russland og Ukraina

For ordens skyld kan det orienteres om at fylkesdirektøren forbereder egen sak som oppfølging av vedtak i Fylkestinget i juni 2023 om å formelt avslutte de vennskapsfylke-avtalene Rogaland har med tre regioner i Russland – Murmansk, Arkhangelsk og Nenets, samt vurdere samarbeidsavtale med en region i Ukraina.

Fram til krigen, var Rogaland fylkeskommune partner med Kherson-regionen i Ukraina gjennom kystregionenes paraplyorganisasjon, Conference of Peripheral and Maritime Regions (CPMR). Det regionale nivået i Ukraina er ikke folkevalgt, og det er statlige guvernører som styrer fylkene i landet.

Fylkesdirektøren er godt i gang med prosessen og i tett dialog med KS. Foreløpig vurderer KS at direkte finansiell støtte er det største behovet blant Ukrainske regioner. KS har gitt ros til engasjementet fra Dalanere-region, med frivillige organisasjoner i spissen. Kommunene i Rogaland er i front i kommunesektoren når det gjelder samarbeid med Ukraina. Dalanere-regionens kommuner vurderer samarbeidsavtaler med fire kommuner i Ukraina og ungdomsrådene er også involvert. Ifølge KS mangler det finansiell støtte fra staten, og kommunesektoren bør dermed forene deres ressurser.

Fylkesdirektøren tar sikte på å legge fram egen sak om dette i løpet av året.

## Konklusjon

Med bakgrunn i rådet fra ambassaden og KS, samt prioriteringene i fylkeskommunens internasjonale strategi vil fylkesdirektøren tilrå at fylkeskommunen takker nei til et tvillingssamarbeid med provinsen Équateur i Den demokratiske republikken Kongo.

Dette dokumentet er elektronisk godkjent.