

Marthe Indset og
Sissel Hovik

Lojal iverksetting eller målrettet medvirkning?

Om kommunesektoren og
EØS-avtalen



NIBR

Norsk institutt for by- og regionforskning

Lojal iverksetting eller
målrettet medvirkning?



Andre publikasjoner fra NIBR:

NIBR-rapport 2008:10

Innsetting eller utpeking?

Evaluering av forsøk med nye regler for byrådsdannelse i Oslo kommune

NIBR-rapport 2007:19

Enhetsfylke - et Columbi egg for organisering av regional forvaltning

Evaluering av forsøk med enhetsfylke i Møre og Romsdal

NIBR-rapport 2006:9

Den regionale stat - enhet og mangfold

Om den geografisk inndelingen av regional stat og konsekvensene av denne

Rapportene koster kr 250,-, og kan bestilles fra NIBR:

Postboks 44, Blindern,
0313 Oslo

Tlf. 22 95 88 00

Faks 22 60 77 74

E-post til

nibr@nibr.no

Porto kommer i tillegg til de oppgitte prisene

Marthe Indset og Sissel Hovik

Lojal iverksetting eller målrettet medvirkning?

Om kommunesektoren og EØS-avtalen

NIBR-rapport 2008:12

Tittel: **Lojal iverksetting eller målrettet medvirkning?**
Om kommunesektoren og EØS-avtalen

Forfatter: Marthe Indset og Sissel Hovik

NIBR-rapport: 2008:12
ISSN: 1502-9794
ISBN: 978-82-7071-728-6
Prosjektnummer: O-2611
Prosjektnavn: EØS hver dag i kommunesektoren
Oppdragsgiver: Kommunenes interesse- og arbeidsgiverorganisasjon (KS)
Prosjektleder: Sissel Hovik

Referat: Rapporten presenterer resultater fra en utredning om konsekvenser av EØS-avtalen for kommunesektoren i Norge. En hovedkonklusjon er at EØS blir stadig viktigere for kommunesektoren, og kommunepolitikken innhold er endret som konsekvens av EØS-avtalen. Kommunesektoren medvirker imidlertid i liten grad i de prosessene der denne politikken utformes og konkretiseres. En konsekvens av EØS-avtalen for kommunesektoren er dermed en svekket samfunnsmessig forankring av politikken innhold.

Sammendrag: Norsk og engelsk

Dato: Juni 2008
Antall sider: 130
Pris: Kr 250,-

Utgiver: Norsk institutt for by- og regionforskning
Gaustadalléen 21,
Postboks 44, Blindern
0313 OSLO
Telefon: (+47) 22 95 88 00
Telefaks: (+47) 22 60 77 74
E-post: nibr@nibr.no

Vår hjemmeside: <http://www.nibr.no>
Trykk: Nordberg A.S.
Org. nr. NO 970205284 MVA
© NIBR 2008

Forord

Norsk institutt for by- og regionforskning (NIBR) har, etter oppdrag fra KS, gjennomført en utredning om konsekvenser av EØS-avtalen for kommunesektoren. EØS-avtalen er den største og mest omfattende internasjonale avtale Norge har inngått. Utredningen viser at denne avtalen har stor betydning for norsk kommunesektor.

Rapporten er skrevet av Marthe Indset og Sissel Hovik. Hovik har vært prosjektleder. Arbeidet med å gå gjennom kommunestyre- og fylkestingssaker som ligger til grunn for avsnitt 2.2 er gjennomført av Maia Maria Sargènius, student ved Høgskolen i Oslo. Vi vil rette en stor takk til henne for et nyttig og vel utført bidrag til rapporten. Vi vil også takke de mange informanter i kommuner, fylkeskommuner, KS, sentralforvaltningen og interesseorganisasjoner som velvilligst har latt seg intervjuet.

NIBR, juni 2008

Hilde Lorentzen

Forskningssjef

Innhold

Forord	1
Sammendrag.....	4
Summary.....	9
1 Innledning.....	14
1.1 Om oppdraget	14
1.2 Hovedfokus og problemstillinger	16
1.2.1 EØS-avtalen som rammeverk for kommunene	17
1.2.2 Kommunesektorens møte med EØS.....	18
1.3 Metode.....	20
1.4 Innholdet i rapporten	23
2 Hvordan berører EØS-avtalen kommunesektoren?	25
2.1 EØS-avtalen i et kommuneperspektiv: en ABC.....	25
2.2 EØS-avtalen og kommunestyre- og fylkestingssaker	60
2.3 Oppsummering	64
3 Hvordan forholder kommunesektoren seg til EØS?	65
3.1 Erfaringer fra kommunesektorens politikk- og virksomhetsområder.....	65
3.1.1 Miljøsektoren	65
3.1.2 Teknisk sektor	70
3.1.3 Innkjøpsvirksomheten.....	73
3.1.4 Offentlig støtte	77
3.1.5 Kommunal planlegging	78
3.1.6 Samfunnsutvikling og regional utvikling	79
3.1.7 Kultur.....	83
3.1.8 Utdanning og opplæring	85
3.1.9 Sosialpolitikk.....	89
3.1.10 Europeisk territorielt samarbeid	89
3.1.11 EØS-midlene	91
3.2 Fra idealistisk samarbeid til egennyttig prosjekt	93

3.3	Det internasjonale som ansvarsområde i kommunesektoren	95
4	Kommunenes plass i EØS-forvaltningen	96
4.1	Nærmere om tilpasningsformer	97
4.2	EØS-arbeidet i kommunene.....	98
4.2.1	Hvordan tilpasser kommunesektoren seg?.....	98
4.2.2	Behov for økt kunnskap	102
4.2.3	Forholdet mellom politikk og administrasjon.....	104
4.3	På tvers av kommuner.....	105
4.3.1	Små og store kommuner.....	105
4.3.2	Interkommunalt samarbeid	106
4.4	What's in it for me? Nothing else but democracy? Om EØS-perspektivet i kommunesektoren	107
4.5	Forholdet mellom forvaltningsnivåene: kommuneperspektivet i EØS-forvaltningen.....	110
4.5.1	Forberedende fase.....	110
4.5.2	Hvordan legge til rette for mer interessebasert tilpasning? Behovet for mer interaktivitet i EØS-forvaltningen.....	114
4.6	EU som det fjerde forvaltningsnivå? Om relasjonene mellom kommunesektoren og EU	116
5	Hva skal til for å styrke kommuneperspektivet?.....	118
	Litteratur	126
	Vedlegg: Case-kommuner	130

Sammendrag

Marthe Indset og Sissel Hovik:

Lojal iverksetting eller målrettet medvirkning?

Om kommunesektoren og EØS-avtalen

NIBR-rapport 2008:12

Norsk institutt for by- og regionforskning har på oppdrag fra KS gjennomført en undersøkelse om EØS-avtalens konsekvenser for kommunesektoren. Dette sammendraget sammenfatter hovedfunnene i undersøkelsen.

EØS-avtalen er den største og mest omfattende internasjonale avtale Norge har inngått. Avtalen dekker mange samfunnsområder og et formidabelt regelverk. Med utgangspunkt i spørsmålet om hvordan EØS-avtalen berører kommunesektoren har vi gjennomført en kartlegging av de forpliktelser og muligheter som følger av EØS-avtalen for norsk kommunesektor, dvs. en gjennomgang av EØS-avtalen som rammeverk. Dernest inneholder den en undersøkelse av hvordan kommunesektoren forholder seg til de rammer og muligheter som følger av EØS-avtalen. På grunnlag av disse to delene drøfter vi hvilke konsekvenser EØS-avtalen har for kommunesektoren.

Prosjektets første del – gjennomgangen av EØS-avtalen som rammeverk – er i hovedsak gjennomført i form av en studie av relevante dokumenter, som EØS-avtalen, offentlige utredninger, stortingsmeldinger og FoU-rapporter. Dette er supplert med en gjennomgang av kommunestyre- og fylkestingssaker i 20 kommuner/ fylkeskommuner. Prosjektets andre del – om hvordan norske kommuner og fylkeskommuner forholder seg til berøringspunktene til EØS-avtalen – ble gjennomført som en case-studie i to trinn. Først gjennomførte vi generelle intervjuer i 15

kommuner og 5 fylkeskommuner. Disse ble fulgt opp med tematisk mer fokuserte intervjuer i fire kommuner.

EØS-avtalen som rammeverk for kommunene

Vår undersøkelse viser at kommunesektoren i Norge er sterkt og i økende grad berørt av EU gjennom EØS-avtalen. Regelverk som har sitt opphav i EU og som er gjennomført i norsk rett gjennom EØS-avtalen stiller omfattende krav til kommunene og fylkeskommunene. På samme tid innebærer EØS-avtalen nye muligheter for kommunene og fylkeskommunene til å utvikle lokalsamfunn og tjenester, ikke minst gjennom muligheter til å delta i ulike europeiske programmer. Dette gjør at alle kommunens ansvarsområder i praksis berøres av EØS.

Kommunesektorens møte med EØS

Det er store variasjoner i hvordan kommunesektoren forholder seg til EØS. Denne variasjonen er relativt usystematisk, men enkelte forskjeller avtegner seg mellom programarbeid og regelverkstilpasning, og mellom små kommuner og store kommuner / fylkeskommuner. Store kommuner og fylkeskommuner er mest aktive i programarbeidet. De mest aktive kommunene arbeider langsiktig, systematisk og med en god faglig og politisk forankring. De har fokus på kommunens og fylkeskommunens muligheter til å nyttiggjøre seg programdeltakelsen i forhold til sine kjerneoppgaver. I de mindre aktive kommunene er arbeidet oftest ad hoc preget og dominert av ildsjeler.

De fleste små kommuner er – med enkelte unntak - lite aktive i programarbeid. De minste kommunene er preget av mangelfull kompetanse og lav bevissthet om nytten av programmene og betydningen av EØS-regelverket. Siden disse kommunene skal ivareta de samme funksjoner og oppgaver som de store, mangler de kanskje både kapasitet og overskudd til å involvere seg.

Vi finner også noen forskjeller internt i kommunene, mellom de som jobber med prosjekter som får støtte fra EU (Interreg, EUs sektorprogrammer eller EØS-midlene) og de som jobber med lokal tilpasning av regelverket. De som er involvert i prosjektarbeid har en større bevissthet om EU og EØS. De erkjenner behov for kompetanse, enten det dreier seg om prosjektutvikling, søknadsskriving eller systemkompetanse.

Oppfølgingen av EØS-avtalens regelverk er mer preget av reaktiv tilpasning. Det er liten bevissthet om muligheter og nytte av å delta i de fasene der regelverket forberedes i Brussel eller gjennomføres i norsk rett. Det legges heller ikke til rette for slik kommunal deltakelse fra statens side. Blant administrativt ansatte i kommunene og fylkeskommunene møter vi imidlertid relativt ofte god fagkunnskap og -kompetanse om hvordan lover og forskrifter innenfor fagpersonenes felt slår ut og fungerer lokalt eller regionalt. Selv om bevisstheten om at regelverket har sitt opphav i EU ofte mangler, har flere informanter identifisert uklarheter, ulik tolkningspraksis og forskjellige problemstillinger knyttet til regelverk fra EU.

Fylkeskommunene og noen større kommuner har strategier og planer for sitt internasjonale arbeid, stort sett begrenset til programarbeidet. Et par av kommunene oppgir å ha orientert seg aktivt mot EUs arbeid og kunnskap i en rekke EU-land i sitt sektorvise planarbeid. En fylkeskommune har dessuten omtalt forholdet til EU og EØS i sin opplæringsplan.

Konklusjonen fra denne gjennomgangen er at selv om kommunepolitikkens innhold i vesentlig grad er endret som en konsekvens av EØS-avtalen, dvs. selv om EUs politikkkutforming har blitt mer kommunerelevant, så har ikke dette blitt etterfulgt av en tilsvarende tilpasning av politikkkens organisering eller arbeidsmetoder. Mens kommunenes programarbeid i noen grad er preget av interesse- og idébasert tilpasning, er oppfølgingen av regelverket dominert av en reaktiv regelbasert tilpasning.

Utfordringer i tilpasningen til EØS

EØS-avtalen aktualiserer behovet for økt kunnskap og kompetanse i kommunesektoren. Dette gjelder i forhold til programarbeidet og de muligheter avtaleverket åpner for kommunesektoren. Og det gjelder ikke minst i forhold til iverksettingen av EØS-regelverk, et regelverk som både er krevende å sette seg inn i (som for eksempel regelverket for offentlige anskaffelser) og som krever avanserte løsninger i kommunene (som for eksempel regelverk om vannforvaltning eller avfallshåndtering).

Kommunene trenger hjelp og veiledning i arbeidet med å tilpasse seg EØS. Det er behov for at programkompetanse gjøres

tilgjengelig for kommunene, for eksempel via regionenes Brusselkontor. Kommunene etterspør dessuten veiledningsmateriell og opplæringstilbud relatert til regelverksoppfølgingen, som både er relevant for kommunenes utfordringer og kommer til rett tid.

De kunnskapsrelaterte utfordringene er naturlig nok størst i de minste kommunene, som ikke har mulighet til å ha faglig spisskompetanse på alle ansvarsområdene. De minste kommunene søker å dekke sitt kompetansebehov både gjennom utstrakt kjøp av tjenester fra private og gjennom interkommunalt samarbeid. De større kommunene samarbeider også med andre, men er generelt mer opptatt av å beholde og utvikle kompetansen i egen organisasjon. EØS-avtalen bidrar til økt omfang av interkommunalt samarbeid, særlig innenfor innkjøp og renovasjon.

En annen betydelig utfordring for kommunene er å involvere og engasjere politikerne i det internasjonale arbeidet. Politikerne har svakere kompetanse og bevissthet om hvordan EØS berører kommunesektoren enn administrasjonen. Samtidig er det flere som sier at man unngår politiske debatter om EØS-regelverk for å unngå debatter om for- eller imot EU og norsk EU-medlemskap.

Til sist er det utfordringer knyttet til kommunesektorens medvirkning i EØS-forvaltningen. Kommunesektoren deltar i liten grad i fasen der EØS-regelverket forberedes så vel som i fasen der dette regelverket iverksettes i norsk rett. Det er også i liten grad lagt til rette for slik kommunal medvirkning fra statens side. Dette gjelder spesielt i forhold til regelverket, i mindre grad til programarbeidet.

Hovedkonklusjon

Forholdet til EU blir gjennom EØS-avtalen stadig viktigere for kommunene, og kommunepolitikkenes innhold er i vesentlig grad endret som konsekvens av EØS-avtalen. Samtidig mener mange informanter i kommunesektoren at norsk gjennomføring av EUs politikk gjennom EØS-avtalen delvis er dårlig tilpasset lokale forhold i Norge. Det er stor kompetanse i kommunesektoren om muligheter og utfordringer i den lokale realisering av mål og intensjoner i denne politikken. Likevel så medvirker kommunesektoren i liten grad i prosessene der denne politikken utformes og konkretiseres. Forklaringen til dette ligger nok både i

manglende bevissthet hos kommunale aktører om muligheter og viktighet og mangler ved politikken organisering og arbeidsmetoder. Dermed blir vår hovedkonklusjon at en konsekvens av EØS-avtalen for kommunesektoren er en svekket samfunnsmessig forankring av politikken innhold.

Summary

Marthe Indset and Sissel Hovik:

Loyal adaptation or strategic participation

Local government and the EEA-Agreement

NIBR Report 2008:12

The Norwegian Institute for Urban and Regional Research (NIBR) has completed a study for the Norwegian Association of Local and Regional Authorities (KS) into the impacts of the European Economic Area Agreement (EEA) on the municipal sector. This summary condenses the study's main findings.

The EEA agreement is the most comprehensive international treaty to which Norway is party. The agreement affects across many areas of society and has a formidable regulatory side. We conducted a review of obligations and opportunities following from the EEA agreement with a bearing on Norwegian municipalities as a means of determining how the agreement affects the municipal sector, that is, as a regulatory vehicle. The study also explored responses within the municipal sector to constraints and opportunities arising from the EEA agreement. On the basis of these two parts of the study, we discuss the consequences the EEA agreement could have for the municipal sector.

The first part of the project – the review of the EEA agreement as a regulatory vehicle – essentially comprised a study of relevant documents, including the agreement itself, government reports, white papers and R&D reports, along with local and county government business in 20 local councils /county councils. The second part of the project – i.e., how local and county councils approach the EEA agreement – was conducted as a two-stage case

study. The first stage comprised general interviews in fifteen municipalities and five counties, followed by more thematically focused interviews in four municipalities.

The EEA agreement as a regulatory vehicle for local councils

Our investigation found that the municipal sector in Norway is profoundly and increasingly affected by the EU via the EEA agreement. The regulatory vehicle, which is originated in the EU and is incorporated into the body of Norwegian law via the EEA agreement comes with a comprehensive set of criteria for local authorities to follow. At the same time, the EEA agreement offers new opportunities which if taken, will help communities and services develop, not least by means of the various European programmes. It means, in other words, that the agreement concerns all aspects of municipal responsibilities.

The municipal sector and the EEA agreement

There is wide variation in the approach taken by municipalities to the EEA. It is a relatively non-systematic variation, but certain differences tend to show up between working in projects funded by EU programmes and harmonisation of by-laws, and between small and large municipalities/counties. The latter have a more pro-active stance on programme implementation. The most active councils apply the longer-term perspective, working systematically with a strong technical and political foundation. They look to the chances to profit from participating in programmes of relevance to their obligations. The less active councils are more likely to proceed in an ad hoc fashion and be dominated by a few enthusiasts.

Most of the small municipalities – with a few exceptions – are not particularly active in projects funded by EU programmes. The smallest municipalities lack the expertise and are largely ignorant of the programmes or the significance of the EEA legal acts. Since these local councils are supposed to provide the same services and perform the same tasks as the larger, they may lack both the capacity and energy to get involved.

We also find variation within municipalities, between those working on projects supported by the EU (Interreg, EU sector programmes or EEA funding) and those involved in approximating legal acts with EU origin. The former are more

familiar with the EU and EEA, and acknowledge the need for expertise whether in project development, application drafting or knowledge on how the EU and the EEA work.

EEA legal acts tend to elicit a more reactive response. There is little awareness of the possibilities and usefulness of taking part in the preparations of the legal acts in Brussels or later when they are transposed into Norwegian legislation. Nor has the government done much to ease the involvement of local councils. On the other hand, council and county council officials are relatively well-informed within their areas of expertise on the local or regional impacts of state or EU legislation. And although the legal acts are generally not identified as EU products, several informants noted obscurities, inconsistent interpretative practices and angles on issues in legislation from the EU.

The county councils and some of the bigger local councils have adopted strategies and plans for their international work, mainly limited to the projects that are funded by the EU. A couple of local councils have studied EU procedures and information in several EU member states in connection with sector-wise planning. One county council made reference to relations between the EU and EEA in its training plan.

In conclusion then, while policy at the local level has changed significantly in the wake of the EEA agreement, that is, while EU policy is increasingly relevant to local government, steps to harmonise policy organisation or procedures are less in evidence. While the project work of local councils is tentatively aligned to special interests and ideas, legal acts are approximated in a reactive, rule-based way.

EEA harmonisation challenges

The EEA agreement highlights the need for local and county councils to learn more about the agreement and what it entails. This is the case in project work and the opportunities afforded by EEA legal acts in the municipal sector. And it is the case not least when it comes to implementing EU legislation into national law. The legal acts are complicated and hard to understand (rules on public procurement or impact assessments for instance) and rely on advanced solutions in the municipalities (like the rules on water or waste management).

Local and county councils need help and advice in aligning themselves with the EEA. There is a need to make project competence available to the councils, via, for instance, the regions' representations in Brussels. Local councils want to see guidance and training measures in place to help them meet the regulatory requirements, timely measures that take account of local challenges.

The smallest municipalities are more likely to lack expertise. The smallest local councils try to solve the problem by hiring private consultants and working together with other local councils. The bigger municipalities work with others as well, but are more likely to have and want to keep "in-house" experts. The EEA agreement stimulates inter-municipal collaboration, especially on procurements and waste disposal.

Another highly significant challenge facing local and county councils is to get politicians to take an active interest in EEA/EU affairs. Politicians know less about how the EEA affects the municipal sector than council officials. At the same time, several informants advise against political debates on EEA regulations so as to avoid wider debates on Norwegian EU membership.

There is a final challenge: getting the municipal sector to work with state officials involved in EEA work. The municipal sector is not involved in the preparation of EEA regulations or their transposition into Norwegian law. And as said above, the government has not done much to help local and county councils get involved either, particularly in relation to the regulations, less perhaps in relation to programme work.

Conclusion

The EU via the EEA agreement will become an increasingly important aspect of life for local and county councils: the EEA agreement has led to comprehensive changes in municipal policy making. A problem for many council informants is Norway's implementation of EU policy via the EEA agreement, which, they say, is insufficiently sensitive to local conditions. The municipal sector is highly knowledgeable about local policy objectives and intentions, but is rarely involved in the processes of policy formulation and specification. They are unaware of the opportunities and of the importance of taking part, and they lack

the political organisation and procedures. One consequence of the EEA agreement to the municipal sector, we conclude, is a looser bond between policy substance and society at large.

1 Innledning

1.1 Om oppdraget

Norsk institutt for by- og regionforskning (NIBR) har, etter oppdrag fra KS, gjennomført en utredning om konsekvenser av EØS-avtalen for kommunesektoren. EØS-avtalen er den største og mest omfattende internasjonale avtale Norge har inngått. Den er en folkerettslig forpliktelse av enestående karakter. Avtalen dekker over mange samfunnsområder og et formidabelt regelverk¹. Per mars 2006 var det innlemmet ca. 5300 rettsakter i EØS-avtalen, og følgelig i norsk rett². I dag er det grunn til å anta at antallet er over 6000.

EØS-avtalen stiller Norge overfor mange utfordringer. Mye oppmerksomhet er gitt til arbeidet med å utvikle det EØS-relevante regelverket, som foregår i EU. EØS-avtalen gir Norge adgang til å delta i komiteer og arbeidsgrupper i Kommisjonen, i den fasen hvor Kommisjonen forbereder forslag til ny lovgivning. Oppmerksomheten har i stor grad rettet seg mot hvordan sikre og bedre mulighetene for at representanter for norske myndigheter kan komme i tidlig inngrep med Kommisjonens arbeid med lovforslag, for på den måten å skape muligheter til medvirkning i

¹ EØS-avtalen gjør Norge til en del av EUs indre marked ved at vi i norsk rett har gjennomført EUs regler om fritt varebytte og fri bevegelighet for kapital, tjenester og personer, samt EUs konkurranseregler. I tillegg er avtalen grunnlag for samarbeid om blant annet miljøvern, utdanning, forskning og teknologisk utvikling, informasjonstjenester, likestilling, statistikk, små- og mellomstore bedrifter, kultur- og mediespørsmål, turisme, sivil beredskap, helse- og forbrukerspørsmål, arbeidslivs- og sosiale spørsmål. I alt åpner EØS-avtalen for deltakelse i omlag 40 handlingsprogrammer på disse områdene.

² St.meld.nr.23 (2005-2006) Om gjennomføring av europapolitikken

utforming av EØS-relevant regelverk. Også arbeidet med å gjennomføre regelverket i norsk rett og forholdet til ESA har påkalt stor interesse.

EØS-avtalen har imidlertid implikasjoner langt utover regelverksarbeidet i departementene. Et svært viktig spørsmål er om EØS-avtalen har den *samfunnsmessige forankring* den burde ha. EØS-avtalens generelle konsekvenser for kommunesektoren står helt sentralt i denne problematikken.

Ulike sider ved EØS-avtalens virkninger for norske kommuner og fylkeskommuner har hittil blitt utredet stykkevis og delt. NOU 2004:15 omhandlet EØS-regelverket for statstøtte. Rapporten ”EØS-avtalen og norsk kommunalt handlingsrom” har vurdert EUs konkurranseregulering i forhold til et potensielt handlingsrom for norske kommuner, mens FoU-prosjektet ”Internasjonalt regionalt samarbeid – mulighetsrom og suksesskriterier” undersøkte endringer i fylkeskommunenes internasjonale arbeid³. Det har imidlertid ikke til nå blitt foretatt en mer helhetlig kartlegging og utredning av EØS-avtalens generelle konsekvenser for kommunesektoren. Dette prosjektet har nettopp søkt å framskaffe kunnskap om mer generelle implikasjoner av EØS for kommunene.

Rent generelt kan man si at EØS påvirker kommunesektoren gjennom muligheter og forpliktelser. Mulighetene er konkretisert i ulike programmer og finansieringsordninger, der norske kommuner og fylkeskommuner i samarbeid med andre kan søke om støtte til prosjekter. Eksempler på dette er EU-programmene, EØS-midlene og Interregprogrammet. Krav og forpliktelser defineres gjennom regelverk som blir utformet i EU og gjort gjeldende i norsk rett gjennom EØS-avtalen. Her har ikke norske myndigheter i praksis noe annet valg enn å gjennomføre de forpliktelsene som EØS-komiteen godkjenner. Samtidig åpner også regelverket for muligheter. For det første har norske myndigheter gjennom EØS-avtalen en formell adgang til å delta i den fasen hvor EU, dvs. EU-kommisjonen forbereder forslag til ny EU-politikk, *den forberedende fasen*. I denne fasen av politikktutviklingsprosessen gjør Kommisjonen utstrakt bruk av

³ Se KS/Statskonsult/Irisrapport (2006) *Regelverksutvikling i EUs indre marked versus norsk kommunalt handlingsrom* og Asplan Viak (2004) *Internasjonalt regionalt samarbeid – mulighetsrom og suksesskriterier*

ekspertkomiteer og arbeidsgrupper som utreder og gir råd om ulike problemstillinger og forhold knyttet til regelverket. Norske eksperter i departementer og direktorater deltar på bred front i disse ekspert- og arbeidsgruppene.

For det andre knytter det seg et visst handlingsrom til mange rettsaker når de gjennomføres i nasjonal rett. Mens forordninger skal gjennomføres ord for ord og ofte er svært detaljerte, er direktiver per definisjon rettsakter som er bindene i kraft av sitt mål. Når direktiver, som utgjør hovedtyngden av regelverksmassen, blir gjennomført i norsk rett, må de ofte fylles ut med nasjonale bestemmelser. Her vil det være et handlingsrom, eller mulighetsrom som norske aktører kan utnytte.

Prosjektet er ment å gi bidrag til KS' arbeid med å videreutvikle lokale og regionale myndigheters rolle som viktige interesseparter i EU/EØS-prosessen. Prosjektet vil samtidig bidra til en mer generell debatt om hvordan kommunesektoren blir berørt av EØS og hvordan kommunene og fylkeskommunene kan påvirke de rammebetingelsene som er definert av Norges EØS-medlemskap. KS ønsket en utredning som hadde et nedenfra og opp-perspektiv. For dem var følgende problemstillinger særlig sentrale:

- På hvilken måte setter EØS-regelverket krav til kommunesektoren som tjenesteyter, arbeidsgiver, eier, tilsynsmyndighet og samfunnsutvikler?
- Hvilke muligheter gir EØS-avtalen til å utvikle lokalsamfunn og tjenester?
- I hvilken grad er politisk og administrativ ledelse i kommunene kjent med og utnytter de rammer og muligheter EØS-avtalen gir?

1.2 Hovedfokus og problemstillinger

Disse tre problemstillingene er i prosjektet belyst gjennom to tilnæringsmåter: For det første en kartlegging av de forpliktelsene og mulighetene som ligger i selve EØS-avtalen. Disse forpliktelsene og mulighetene, som har vært gjenstand for autoritativ fortolkning av eksempelvis EF-domstolen, EFTA-domstolen og ESA, kan betraktes som *EØS-avtalen som rammeverk*.

For det andre en undersøkelse av i hvilken grad kommunesektorens ledelse er klar over og benytter seg av de rammer og muligheter EØS-avtalen gir. Med andre ord kunnskapsnivået til kommunale ledere og hvordan de *møter* det rammeverket EØS-avtalen setter. Hvordan forholder norske kommuner og fylkeskommuner seg til kravene i EØS-avtalen? I hvilken grad og hvordan utnytter de mulighetene gjennom EØS til å utforme ønsket politikk? Hvordan samhandler kommunene internt og med andre forvaltningsnivå, for å utnytte EØS-avtalens mulighetsrom? Tilpasser ulike typer kommuner seg på ulike måter?

Gjennom en kombinasjon av disse to tilnæringsmåtene har vi avslutningsvis forsøkt å si noe om EØS-avtalens *konsekvenser*⁴ for kommunesektoren.

I analysen av kommunesektorens tilpasning til EØS tar vi utgangspunkt i et skille mellom tre former for tilpasning: regelbasert, interessebasert og idébasert⁵. Regelbasert tilpasning brukes for å forklare endringer som følger av at Norge har forpliktet seg til å følge rettsakter som er utformet i EU. Å la være oppfattes ikke som et alternativ. Interessebasert tilpasning beskriver aktører som forsøker å oppnå best mulig resultat gitt institusjonelle rammer og de evner de besitter. Idébasert tilpasning forklarer hvordan aktørene legger avgjørende vekt på ulike problemer og løsninger knyttet til det samme saksforholdet.

1.2.1 EØS-avtalen som rammeverk for kommunene

To spørsmål er sentrale i denne sammenheng. For det første hvordan og i hvilket omfang EØS-regelverket innebærer konkrete forpliktelser for norske kommuner? Hvilke muligheter ligger i EØS-avtalen til å utvikle lokalsamfunn og tjenester? Svarene på disse spørsmålene må etter vår mening ta utgangspunkt i selve avtaleverket.

Som påpekt innledningsvis er det gjennomført flere studier basert på mer avgrensede problemstillinger – det være seg det spesifikke

⁴ Johan P. Olsen og Bjørn Otto Sverdrup (red) (1998): Europa i Norden. Europeisering av nordisk samarbeid.

⁵ Claes & Tranøy (red) 1999: Utenfor, annerledes og suveren? Norge under EØS-avtalen.

konkurranseregelverket, endringer i fylkeskommunen, vanddirektivet eller statsstøtteregeverket. Basert på en gjennomgang og sammenstilling av foreliggende dokumenter som går gjennom EØS-regelverk har vi utarbeidet en generell og samlet framstilling av de kravene og mulighetene som ligger i selve EØS-avtalen, og som har relevans for kommunesektoren. Framfor en detaljert analyse av handlingsrommet i forhold til det enkelte regelverket, er siktemålet med denne dokumentstudien å gi en samlet og generell oversikt som belyser konsekvenser for kommunens ulike roller (samfunnsutvikler, innkjøper, eier, arbeidsgiver, tjenesteprodusent, tilsynsmyndighet). Denne gjennomgangen er strukturert som en abc, der hensikten er å gi en relativt kortfattet beskrivelse av formål og innhold i henholdsvis programmer og regelverk, og hvordan disse kommer i berøring med norsk kommunesektor. Delkapitlet er ment som informasjon til ansatte og politikere i kommunesektoren, som et oppslag som kan brukes uavhengig av resten av rapporten.

1.2.2 Kommunesektorens møte med EØS

EØS-avtalen innebærer regelverk som forplikter, men også ordninger som gir muligheter for utvikling av politikk. I tillegg inneholder avtaleverket noen mekanismer for medvirkning. Det er imidlertid avgjørende hvordan kommunene og fylkeskommunene selv velger å utnytte dette rammeverket. Hvilke forutsetninger kommunene/fylkeskommunene har for å møte EØS-avtalen som rammeverk er også et sentralt spørsmål.

For å besvare spørsmålet om hvilke muligheter avtalen gir til å utvikle lokalsamfunn og tjenester har vi gitt særskilt oppmerksomhet til fylkeskommunenes og kommunenes *muligheter* som *tjenesteytere* og *samfunnsutviklere*. Vi har i den forbindelse lagt vekt på å få fram de gode eksemplene og erfaringene som kan bidra til å gi disse rollene innhold. Vi kommer imidlertid også inn på deres rolle som eier, arbeidsgiver og tilsynsmyndighet. Vi har prioritert å få fram kunnskap om hvordan kommunene og fylkeskommunene jobber med programdeltakelse, da med et fokus på de som har en mer omfattende aktivitet på dette feltet. Med dette utgangspunktet inneholder kapittel tre en rekke eksempler på hvordan enkeltkommuner og fylkeskommuner jobber i forhold til programmer eller regelverk. Disse eksemplene er ment til

informasjon og inspirasjon for andre kommuner og fylkeskommuner.

Vi er også interessert i hvordan kommunesektoren jobber i forhold til å påvirke og gjennomføre regelverk som har sin opprinnelse i EØS-medlemskapet. Hvilken kunnskap har de om regelverkets opprinnelse? Har de noen oppfatninger av hvordan og hvorfor de bør delta i den fasen der regelverket utformes? Hvilke utfordringer blir kommunesektoren stilt overfor i iverksettingen av regelverket? Kan vi identifisere noen generelle utfordringer knyttet til for eksempel kompetanse, kapasitet eller organisering? I hvilken grad og på hvilken måte blir kommunesektoren trukket med i Norges iverksetting av regelverket? I hvilken grad varierer forutsetningene for å delta i utforming og oppfølging av regelverket mellom ulike kommuner? Vi har dermed også gjennomført en mer syntetisert og generell beskrivelse av hvordan kommunesektoren møter EØS, som tegner et mer nøkternt bilde enn det de gode eksemplene umiddelbart gir inntrykk av. Det generelle bildet bygger på informasjon fra en større del av kommunesektoren, enn den de gode eksemplene er hentet fra.

Hensikten med den syntetiserende analysen er bl.a. å gi innspill til KS interessepolitikk overfor staten. Kommunesektoren er imidlertid også en viktig målgruppe for dette. Vi har rettet et særlig fokus på kommunesektorens kunnskap om EØS-avtalens relevans for dem. Som kommunal tjenesteyter har det betydning å vite at regelverket stammer fra EØS av hovedsakelig to årsaker: For det første innebærer kjennskap til EØS-opphavet mulighet til å arbeide proaktivt i forhold til tilpasninger. For det andre får regelverk med EØS-opphav betydning i forhold til tolkning: EØS-regelverket må forstås og tolkes ved hjelp av andre rettskilder enn for nasjonalt regelverk.

Videre har vi hatt et særlig fokus på å avdekke evt. spesielle utfordringer knyttet til den politiske forankring av det EØS-relevante arbeidet i kommunene og fylkeskommunene. I tillegg har vi rettet et særlig fokus på arbeidsformer, - både internt i kommunene, kommunene imellom (interkommunalt samarbeid) og mellom stat og kommune.

1.3 Metode

Prosjektets første del – gjennomgangen av EØS-avtalen som rammeverk – er i hovedsak gjennomført i form av en studie av relevante dokumenter, som EØS-avtalen, offentlige utredninger, stortingsmeldinger og utredninger. Dette er supplert med en gjennomgang av kommunestyre- og fylkestingsaker i 20 kommuner/fylkeskommuner. Vi har gått gjennom sakskartet til ett kommunestyremøte / fylkesting i 2008. Hensikten er å få en oversikt over hvor stor del av den kommunalpolitiske dagsorden som er EØS-relevant. Hver sak ble identifisert etter tema og saksinnhold. For alle tema som EØS-avtalen omfatter, foretok vi så en vurdering av dennes relevans for saken. Som vi har vært inne på består EØS-avtalen i dag av over 6000 rettsaker. Kommunestyre- og fylkestingsakene er ikke sjekket opp mot alle 6000 rettsaktene. Derfor er det sannsynlig at graden av berørthet er høyere enn de tallene vi kommer fram til. Vi har valgt å omtale sakene ut i fra kriteriet *potensiell berørthet*. Dette innebærer at det ut i fra en overordnet og tematisk kjennskap til EØS-avtalens innhold, inkludert noen av de mest sentrale direktivene, skal være mulig å si noen om i hvilket omfang og utstrekning man kan legge til grunn at kommunesektoren blir berørt. Hensikten med denne kartleggingen har ikke vært å komme fram til et ekstakt tall, men å gi et bilde på i hvilket omfang EØS slår ned i kommunenes hverdag.

Prosjektets andre del – om hvordan norske kommuner og fylkeskommuner møter rammeverket som EØS-avtalen innebærer – ble gjennomført som en case-studie i to trinn. Vi valgte først ut 15 kommuner og 5 fylkeskommuner, der vi gjennomførte standardiserte intervju via telefon med en til to informanter, som regel internasjonalt ansvarlig, rådmann, ansvarlig for innkjøp eller leder innenfor teknisk sektor eller miljøfeltet. Gjennom disse intervjuene skaffet vi oss opplysninger om informasjonsflyt, kommunikasjon, kompetanse og mengden av EØS-relevant arbeid. Hvilket arbeid og hvilke saker i kommunene oppleves som EØS-relevant? I hvilken grad og på hvilke måter benytter kommunene seg av EØS finansieringsordningene? I hvilken grad og på hvilke områder/måter deltar kommunene i EUs handlings- og rammeprogram? Hvordan arbeides det med EØS-relevante saker i kommunene? Hvordan er kompetansenivået i de berørte etatene?

Vi valgte først å konsentrere oss om fem fylker: Hedmark, Telemark, Vest Agder, Rogaland og Nordland. Vi valgte så til sammen 14 kommuner i disse fylkene, i tillegg til Oslo. Valget ble gjort for å sikre variasjon i følgende kriterier:⁶

- Konkurransesponering, ut fra en antakelse om at kommuner med omfattende konkurransesponering kan være sterkere berørt av konkurranseregelverket enn andre kommuner.
- Størrelse etter folketall, ut fra en antakelse om at både kapasitetsmessige og kunnskapsmessige forutsetninger for programdeltakelse og regelverksoppfølging vil være forskjellig mellom de største og minste kommunene.
- Kommuneøkonomi, siden de økonomiske forutsetningene varierer særlig blant de minste kommunene, og siden kommunens økonomi trolig vil påvirke dens tilpasning til EØS
- Deltakelse i EØS-finansieringsordningen og EU-programmet. Informasjon om dette har vi delvis skaffet oss selv, og delvis framskaffet gjennom en henvendelse til fylkeskommunene via KS. Begrunnelsen for dette var ønsket om å få fram ideer og eksempler på hvordan kommuner jobber aktivt i forhold til slike ordninger og programmer, for å sikre at kommuner med erfaringer blir valgt med i undersøkelsen.

Disse kriteriene er valgt for å sikre kommuner med relevant erfaring og aktivitet, og variasjon i dette. De er ikke valgt for å gjennomføre en undersøkelse av hvilken betydning de har for kommunenes tilpasning til EØS. Følgende kommuner ble valgt: Oslo, Sør-Odal, Stange, Trysil, Kragerø, Notodden, Porsgrunn, Sauherad, Kristiansand, Bjerkreim, Stavanger, Time, Alstadhaug, Bodø og Gildeskål.

Med utgangspunkt i intervjuene i disse kommunene /fylkeskommunene valgte vi ut 4 kommuner for nærmere analyse. Hensikten med denne fokuserte casestudien var å trenge dypere ned i noen sentrale problemstillinger som utkrystalliserte seg i først trinn. Vi la særlig vekt på å velge kommuner som egnet seg for

⁶ Operasjonalisering av disse kriteriene, datakilder og hvordan de 15 kommunene fordeler seg er vist i vedlegg.

erfaringsoverføring, som etter vår oppfatning kunne være inspirasjon for andre og gi informasjon om gode erfaringer og eksempler. Det er gode eksempler å hente fra flere enn disse fire kommunene. Valget blant aktuelle kommuner ble tatt ut fra et ønske om å ha med både små-, mellomstore og større kommuner, ut fra det faktum at erfaringen fra større kommuner ikke alltid er like overførbare til mindre kommuner og omvendt. Vi valgte ut kommunene Bodø, Kragerø, Kristiansand og Trysil.

Under trinn 2 intervjuet vi flere i hver kommune. Avhengig av hvor aktuelt de ulike saksfelt var, gjennomførte vi intervjuer med fagansvarlige / administrative ledere om temaene anskaffelser, programdeltakelse, miljøområdet, VAR-området, og evt. skole og/eller helseområdet, i tillegg til representanter fra politisk ledelse. Disse intervjuene ble supplert med intervjuer med enkelte fag-/interesseorganisasjoner og direktorat.

Vi har også gjennomført intervjuer med representanter fra to regionale Brusselkontor, KS Brusselkontor, KR D, Norges faste delegasjon i Brussel, nasjonal ekspert i EU-Kommisjonen, samt med Brusselkontoret til det danske KL (KS søsterorganisasjon).

Til sammen har vi intervjuet 88 informanter fordelt på 69 intervjuer. Intervjuene er gjennomført over telefon (trinn 1) eller personlig møte (de fleste intervjuene i trinn 2, på sentralt nivå og med informanter i Brussel).

Vår undersøkelse er altså ingen representativ undersøkelse av hvordan kommunesektoren blir berørt av EØS-avtalen. Selv om vi har lagt vekt på å få spredning i geografi, størrelse og økonomi, har vi også lagt vekt på å inkludere kommuner med relevant aktivitet og erfaringer. Dessuten vil ikke Norges 448 kommuner og fylkeskommuner la seg representere av 20 enheter. Ved å ha tatt med så mange som 20 enheter mener vi imidlertid at vi har fått fram en del av variasjonen som finnes i erfaringer og tilpasningsmåter. Vi mener også at de mønstre og sammenhenger vi finner i vår studie vil ha relevans for vår forståelse av kommunesektorens møte med EØS, selv om vi ikke kan uttale oss om i hvilken grad disse mønstre og sammenhenger beskriver kommunesektoren som helhet. At funnene bekrefter og utvider rådende oppfatninger både innenfor forskning og forvaltning understøtter det argumentet.

1.4 Innholdet i rapporten

Kapittel 2 refererer resultatene fra dokumentstudien av EØS-avtalen som rammeverk, samt gjennomgangen av kommunestyre- og fylkestingssakene. Kapitlet avsluttes med en oppsummering av hvordan kommunesektoren berøres av EØS-avtalen.

Kapittel 3 om kommunesektorens møte med EØS inneholder en oppsummering av case-studiene, både fase 1 og fase 2. Vi har valgt å strukturere presentasjonene av intervjumaterialet fra case-kommunene og andre informanter tematisk. I tillegg til de mer generelle erfaringene som vi kan trekke ut fra vår studie, presenteres eksempler på typiske tilpasninger og gode erfaringer. Dermed er det en fare for at vi leverer et dobbelt budskap. Eksempelene viser kunnskapsrik og aktiv tilpasning fra enkelte kommuners side, mens det generelle bildet domineres av mangelfull kunnskap og reaktiv tilpasning. Dette er vanskelig å unngå, da rapporten både skal formidle de gode ideer og eksempler og beskrive og analysere et generelt mønster som ikke preges av slike.

I kapittel 4 analyserer og drøfter vi funnene i forhold til de overordnede problemstillingene for utredningen.

Kapittel 5 oppsummerer de viktigste konklusjonene fra utredningen og presenterer noen innspill og tanker om hva som kan gjøres for å styrke samarbeidet og interaktiviteten i norsk forvaltning. Vårt utgangspunkt er at kommunesektoren er en del av norsk forvaltning, og bør derfor være en del av norsk EØS-forvaltning.

Prosjektet har som nevnt en tosidig hensikt. Det skal både skaffe data om hvordan kommunesektoren er berørt av EØS, og styrke kunnskapsgrunnlaget for KS' interessepolitiske arbeid. Som en følge av dette har rapporten ulike målgrupper og søker å ivareta ulike formål. Fordi prosjektet skal frambringe informasjon som kan benyttes som erfaringsutveksling og til inspirasjon for norsk kommunesektor, har vi valgt omtale så mange eksempler og erfaringer som mulig i kapittel 3. I kapittel 4 analyserer vi kommunesektorens tilpasning til EU/EØS i et mer kritisk lys, og ikke utelukkende ut i fra framstillingen i kapittel 3. Til grunn for

våre analyser ligger hele vårt innsamlede datamateriale, som kan framstå som mer nyansert enn kapittel 3.

2 Hvordan berører EØS-avtalen kommunesektoren?

2.1 EØS-avtalen i et kommuneperspektiv: en ABC

I dette underkapittelet presenteres EØS-avtalens viktigste berøringspunkter til norsk kommunesektor. Hensikten er å brette ut EØS-avtalen og se på hvordan de ulike politikkområdene som avtalen dekker, slår ut for norsk kommunesektor. Presentasjonen er derfor strukturert alfabetisk, hovedsakelig etter tema og politikkfelt. Et unntak er likevel EUs sektorprogrammer, Intereg og EØS finansieringsordningene. Disse er omtalt som eget punkt, men det er lagt inn krysshenvisninger under de tema/politikkfeltene hvor de er relevante.

Aktiv ungdom

Aktiv ungdom er EUs ungdomsprogram for ikke-formell læring, og en videreføring av det foregående programmet UNG i Europa. Målsettingen er læring gjennom kulturmøter og opplevelser å vokse på. Programmet støtter ungdom i alderen 13-20 år, og de som jobber med ungdom. Prosjekter som kan motta støtte skal finne sted utenfor det ordinære skolesystemet som for eksempel, fritidsklubber, barnevern og gruppeutveksling (internasjonal utveksling mellom ungdomsgrupper), ungdomsinitiativ, voluntørtjenester m.m (ungdomsgrupper som setter i gang egne prosjekter lokalt eller internasjonalt). Aktiv ungdom har mange ulysninger i løpet av året, et nasjonalt kontaktpunkt i Bufdir som er tilgjengelig og behjelpelig for spørsmål, og er godt tilrettelagt for ungdomsarbeid i kommunesektoren.

Nasjonalt kontaktpunkt: Barne- ungdoms- og familiedirektoratet

Arbeidskraft

EØS-avtalens bestemmelser om fri bevegelighet for personer og arbeidstakere danner grunnlaget for et felles arbeidsmarked i EØS-området. Et eget direktiv om nettopp fri bevegelighet for personer trådte i kraft i EU fra 30. april 2006.

Bestemmelsene i ”direktiv om EØS-borgere og deres familiemedlemmers rett til å bevege og oppholde seg fritt på medlemsstatens område” skal gjennomføres i norsk rett gjennom kapittel 13 i regjeringens forslag til ny utlendingslov, som er ment å tre i kraft fra 2010. Det nye regelverket innebærer at ordningen med å søke om opphold skal bortfalle for alle EØS-borgere, og at permanent opphold etter fem års lovlig opphold i et EØS-land blir en rettighet for alle EØS-borgere og får hjemmel i EUs traktatverk og EØS-avtalen. Også familiemedlemmer i direkte linje oppad og nedad, også hvis de er fra tredjeland, vil bli omfattet av disse nye reglene. Reglene vil gjelde for både studenter, arbeidstakere og arbeidssøkere.

Konsekvensene av dette direktivet kan tenkes å bli økt innvandring til Norge fra EØS/EFTA-området, og økt permanent etablering med eller uten familie i landet. For kommunene, både som arbeidsgiver og samfunnsutvikler innebærer endringene forenklete muligheter til å rekruttere arbeidskraft i EØS-området. I St.prp.nr.1 (2007-2008) pekes det på en økning i antall arbeidsinnvandrere fra de nye EØS-landene, og en tendens til at flere planlegger lengre opphold i Norge ved at de tar med familie. Familieinnvandring og økt behov for arbeidsinnvandring gjør at andelen innvandrere i befolkningen vil fortsette å øke. Dette stiller krav til tilrettelegging av tjenester for en mer mangfoldig befolkning.

Program og prosjekt:

EURES (European Employment Services)

Eures er et samarbeid mellom arbeidsmarkedsmyndighetene i EU/EØS, som har som hovedoppgave å betjene norske arbeidsgivere som ønsker å rekruttere arbeidskraft fra andre EU/EØS-land og norske arbeidssøkere som ønsker å søke jobb i andre EU/EØS-land. Gjennom EØS-avtalen og EURES-

nettverket har norske myndigheter bistått med å få utenlandsk arbeidskraft til Norge. EURES er i Norge en del av Arbeids- og velferdsetaten, og som arbeidsgivere kan norske kommuner og fylkeskommuner benytte seg av denne tjenesten. I løpet av 2006 var 26 600 arbeidssøkere og 7200 arbeidsgivere i kontakt med EURES i Norge (St.prp. nr. 1, 2007-2008). Mange norske kommuner arbeider dessuten med økt tilflytting til kommunen. Samarbeid med NAV som inkluderer EURES kan være en mulighet for kommunene å arbeidet med dette. Kontakt ditt lokale NAV-kontor

Europass

Europass er ikke noe program, men fem hjelpedokumenter (Europass CV, Europass språkpass, Europass fagbeskrivelse, Europass vitnemålstillegg og Europass mobilitet) som beskriver og forklarer kompetanse dokumentert i andre dokumenter. Landene som har sluttet seg til ordningen er EØS-landene og kandidatlandene til EU. Europass vil kunne forklare og godtgjøre den kompetansen og utdannelsen enkeltpersoner besitter.

Kontaktpunkt: det lokale NAV-kontor.

Se også:

- Aktiv Ungdom
- Progress

Arbeidsliv

EUs bestemmelser om koordinering av trygdeytelser og bestemmelser på arbeidsmiljø- og arbeidsrettsfeltet er bindende for Norge gjennom EØS-avtalen. Flere av direktivene som er gjennomført i norsk rett gjelder ulike HMS-krav som regulerer arbeidstakeres omgang med farlige stoffer, krav til verneutstyr og sikring av arbeidsplasser osv. Dette er bestemmelser som i hovedsak er tatt inn i arbeidsmiljøloven og en rekke forskrifter knyttet til denne. Som arbeidsgivere plikter norske kommuner og fylkeskommuner å følge arbeidsmiljøloven.

EU vedtok 7. september 2005 et nytt direktiv om godkjenning av yrkeskvalifikasjoner. Direktivet innfører et mer helhetlig, åpent og fleksibelt regime for godkjenning av yrkeskvalifikasjoner. I Norge vil direktivet få konsekvenser for ca. 100 yrkesreguleringer

tilknyttet en rekke samfunnssektorer. Det er flere involverte departementer som vil sørge for de nødvendige forskriftsendringene. Fra norsk side vil det bli opprettet en koordinator for sektordirektivene.

Norske kommuner berøres som arbeidsgivere. Dette er et regelverk som kan tenkes å forenkle prosessene med å ansette ønsket og kvalifisert arbeidskraft.

Programmer og prosjekter:

- Progress

Boligpolitikk

Boligpolitikk et nasjonalt anliggende og EU har i utgangspunktet ikke kompetanse til å utforme og gjennomføre noen felles politikk på dette feltet.

Boligbygging

EUs traktatverk og EØS-avtalen rommer imidlertid et omfangsrikt lovverk som regulerer konkurranse, offentlige anskaffelser og offentlig støtte. Dette regelverket er med på å definere handlingsrommet for hva kommuner og andre offentlige myndigheter kan foreta seg av økonomiske aktiviteter, som også berører boligbygging. For kommunene gjelder det her å sette seg inn i hva som er det kommunale handlingsrommet. Sosial boligbygging er et eksempel på et hensyn i boligpolitikken som åpner for unntak i forhold til det å kunne gi subsidier eller inngå kompensasjonsordninger med foretak, fordi tjenesten er av såkalt allmenn økonomisk betydning (se: tjeneester av allmenn økonomisk betydning)

Boplikt

EØS-avtalens bestemmelser om etableringsfrihet og frie kapitalbevegelser berører blant annet norsk boligpolitikk gjennom våre bestemmelser for kjøp av landbruks eiendommer og boplikt. I Norge er det kommunene som er ansvarlige for praktiseringen av det norske bopliksregelverket. EF-domstolen har de siste årene

avsagt to dommer angående medlemsstatenes bopliksregler⁷. Av dommen går det fram at det å ha regler om boplikt ikke nødvendigvis er ulovlig. I den danske Festersen-dommen ble det funnet brudd på EUs bestemmelser om fri bevegelighet for kapital med begrunnelse i at kravene om boplikt ikke sto i et rimelig forhold til målet, fordi eieren var forpliktet til å bo på eiendommen selv. Danmark har likevel besluttet å opprettholde selve boplikten, men i en annen form.

I Norge har kravene til boplikt blitt vurdert som akseptable i forhold til EØS-avtalens bestemmelser fordi det norske regelverket ikke rommer noe krav om personlig boplikt. Som en konsekvens av dommen mot Østerrike (Ospelt-dommen) ble imidlertid praksis noe endret i Norge. Det ble lagt mer vekt på skjønnsutøvelse og en individuell vurdering fra sak til sak mht nødvendigheten av personlig oppfyllelse av boplikten i konsesjonssaker. Også Landbruks- og matdepartementet skriver i sitt høringsforslag at ”En bestemmelse om når vilkår om boplikt er aktuelt og når boplikten kan være personlig bør ikke bygge på noen detaljert liste. En slik liste kan først og fremst skape et unødig komplisert regelverk. Dett har også en side til EØS-retten hvor det er en forutsetning at forvaltningen skal kunne utøve et konkret skjønn mht. om boplikt er nødvendig i det enkelte tilfellet. Bestemmelsen bør etter dette utformes som en skjønnsregel.”⁸ Dette betyr med andre ord at kommunene må ta proporsjonalitet med i skjønnsutøvelsen i hver enkelt bopliktssak.

CIP-programmet (Competitiveness and innovation programme)

EUs program for konkurransevne og innovasjon er et nyetablert program som går fram til 2013. Programmet har som mål å styrke innovasjon og konkurransevne i europeiske regioner. Deltakelsen vil gi norsk næringsliv bedre tilgang til markeder og samarbeid i Europa og økt tilførsel av investeringskapital i det norske markedet. Programmet gir også gode muligheter til støtte for norske kommuners arbeid med næringsutvikling og innovasjon.

⁷ Sak C-452/01: Ospelt & Schlössle Weissenberg Familienstiftung (Ospelt-saken) og Sak C-370/05: Festersen (Festersen-saken)

⁸ Landbruks- og matdepartementets høringsnotat 05.02.08 om forslag til ny odels- og konsesjonslov

CIP er organisert som tre hovedprogrammer:

1. Entreprenørskap og innovasjon. Nasjonalt kontaktpunkt: Innovasjon Norge
2. Informasjonsteknologi: støtteprogram for utvikling og opptak av elektroniske tjenester. Det er i hovedsak rettet mot offentlig forvaltning og støtter ikke utviklingen av nye teknologi. Nasjonalt kontaktpunkt: Forskningsrådet
3. Intelligent energi i Europa: støtter prosjekter som hindrer og/eller reduserer barrierer i forhold til energieffektivisering og som effektiviserer eller videreutvikler former for ny eller fornybar energi. Nasjonalt kontaktpunkt: Enova

Elektroniske tjenester / IKT

IDABC (Elektroniske tjenester mellom forvaltning, næringsliv og borgere)

Dette programmet er en videreføring av de tidligere IDA-programmene og går fram til 2009. Hensikten er å bidra til en utvikling av elektroniske tjenester mellom forvaltningene, næringsliv og borgere. Et viktig mål i dette arbeidet er å fjerne hindringer for elektronisk kommunikasjon mellom offentlige myndigheter på alle nivå, i tillegg til mellom virksomheter og borgere. Det blir lagt opp til at bedre tjenesteyting på e-forvaltningsområdet gjør det mulig for virksomheter og borgere å kommunisere aktivt med offentlige myndigheter uten å ha IKT-kompetanse eller kunnskap om hvordan offentlige myndigheter er organisert. Programmet støtter utvikling av e-forvaltningstjenester og underliggende infrastruktur på to måter:

- Støtter prosjekter av felles interesse som skal gjennomføres av EU og medlemsstatene i samarbeid.
- Skal medvirke til videreutvikling av de felleseuropeiske offentlige tjenestene på en rekke politikkområder.

Nasjonalt kontaktpunkt: Fornyings- og administrasjonsdepartementet

Se også:

- IDABC arbeidsprogram:
<http://ec.europa.eu/idabc/en/document/5101>

eContentplus

Programmet går fram til utgangen av 2008 og skal bidra til utvikling av nytt digitalt innhold i form av nye tjenester, og hvor målgruppen er de store innholdsforvalterne som offentlige etater, offentlige og private kulturinstitusjoner, samlinger og arkiver, utdanningssektoren, forlag og kringkastere. Målet er å skape et europeisk innholdsmarked. EU har for inneværende periode prioritert områder hvor markedsdynamikken har vist seg å være særlig svak:

- geografisk innhold (kartdata)
- digitale læringsressurser for bruk i skole, utdanning og læring
- kulturelt innhold (digitale bibliotek og samlinger)
- vitenskapelige publikasjoner og forskningsresultater

Prosjektypene er målrettede prosjekter, beste praksis-nettverk, og tematiske nettverk. Det kreves at et stort antall land (8-10) står bak prosjektforslagene dersom de skal nå opp. Prosjektforslag som skal nå opp, må innrettes mot å bedre tilgjengelighet til eksisterende digitalt innhold. Eksempler på norske myndigheter som har fått støtte er Statens kartverk, Sogn og Fjordane fylkeskommune og NGU. Fra og med 2009 går eContentplus inn i det store CIP-programmet

Nasjonalt kontaktpunkt: Scandpower Information Technology Oslo AS

eTEN

EUs program for elektroniske tjenester. eHelse, eGovernment, eLæring og inkludering er temaer for prosjektene. Prosjektene må fokusere på elektroniske tjenester, ikke infrastruktur og teknisk utvikling, og disse tjenestene må ha et europeisk, ikke bare nasjonalt, nedslagsfelt. Det kan gis støtte til å overføre en tjeneste fra et land til et annet eller utvikling av en tjeneste som flere kan ha interesse av.

Nasjonalt kontaktpunkt: Fornyings- og administrasjonsdepartementet

EUs program om narkotikaforebygging og informasjon (2007-2023)

Målet ved dette programmet er å forbygge og redusere avhengighet og skadevirkninger ved bruk av narkotiske stoffer. Bygging av nettverk på tvers av faggrensene står sentralt. Programmet skal bidra til å støtte prosjekter i henhold til kunngjøring. Det legges opp til å engasjere frivillige organisasjoner i å utvikle og gjennomføre EUs narkotikastrategi og handlingsplaner. Programmet retter seg mot alle sammenslutninger og miljøer som direkte eller indirekte er engasjert i narkotikaproblematikken.

Nasjonalt kontaktpunkt: Helse- og omsorgsdepartementet

EUs sektorprogram

Norsk deltakelse i EUs rammeprogrammer, handlingsprogrammer og andre aktiviteter på områder som ikke er direkte knyttet til de fire friheter og EUs konkurransebestemmelser, er hjemlet i EØS-avtalens artikkel 81. I gjennomføringen av, og arbeidet med rammeprogrammer og handlingsprogrammer, har Kommisjonen opprettet programkomiteer med to representanter fra hvert medlemsland. Norge har også to representanter i hvert av de programmene hvor vi deltar. Deltakelsen i EUs rammeprogrammer, handlingsprogrammer og andre aktiviteter innebærer blant annet at

- norske forskningsmiljøer/frivillige organisasjoner, myndighetsorganer og andre har rett til å delta i prosjekter som mottar økonomiske tilskudd under det enkelte EU-program.
- det gjelder for norske aktører å sette seg inn i de mulighetene disse programmene byr på

Norge deltar i følgende programmer gjennom EØS-avtalen:

- Aktiv Ungdom
- CIP: EUs program for konkurranseevne og innovasjon
- eTEN
- Eures
- Europass
- EUs folkehelseprogram

- EUs statistikkprogram
- EUs 7. rammeprogram for forskning
- EUs rammeprogram for forbrukerpolitikk
- i2010
- Daphne
- IDABC work programme (2005-2009)
- Kultur 2007-13
- Livslang Læring (2007-2013)
- Marco Polo
- Media 2007
- Progress
- Safer Internet plus

Du vil finne nærmere informasjon om de mest kommunerelevante programmene under programnavnenes overskrifter.

EUs program for helse

EU-programmet for helse er en videreføring av EUs folkehelseprogram og gjelder i perioden 2007-2013. Programmet har fokus på tre hovedområder:

1. Helseberedskap, herunder beskytte borgerne mot helsetrusler og bedre borgernes sikkerhet
2. Helsefremmende arbeid: reduksjon av sosiale helseforskjeller og bidra til sunnere livsstil
3. Frambringe og spre helsekunnskap, herunder utveksling av kunnskap og ”best practice”, samt samle, analysere og spre helseinformasjon

I tillegg skal det gis prioritet til reduksjon av ulikheter i helse og samarbeid om grenseoverskridende helsetjenester, pasientmobilitet og mobilitet av helsepersonell. Programmet har også klare referanser til alternativ medisin og sykdommer som kreft. Hvert år utlyses det nye prosjektinvasjoner som tar opp ulike sider ved programmets prioriteringer. Norske kommuner og fylkeskommuner kan søke sammen med partnere i andre land.

Se også:

- Helse
- EUs helsestrategi: A strategic Approach for the EU 2008-2013⁹

EØS-finansieringsordningene

EØS-finansieringsordningene, eller EØS-midlene, ble opprettet da EØS ble utvidet med ti nye land i 2004. Som kompensasjon for adgang til et større indre marked forpliktet EØS/EFTA-landene seg til å bidra med totalt 1,307 milliarder euro til økonomiske utvikling i 15 mottakerland i perioden 2004-2009. Midlene finansierer prosjekter og programmer som fremmer:

- Solidaritet: gjennom utjevning av sosiale og økonomiske forskjeller i det utvidete EU/EØS-området
- Nye muligheter: Gjennom å hjelpe nye EØS-medlemmer til å fungere i det indre marked
- Økt samarbeid: Gjennom dialog og ved å skape nye arenaer for politisk og økonomisk samarbeid.

Kriteriet om samarbeid innebærer at midlene gir økonomisk støtte til ulike prosjekter og programmer i de 15 mottakerlandene, hvor samarbeidspartnere skal bidra med erfaringer, veiledning, kompetanse og andre former for bistand. Kunnskap, erfaringer og ideer som oppstår gjennom dette samarbeidet kan i sin tur brukes som bidrag til arbeid i egen kommune eller fylkeskommune.

Norske kommuner og fylkeskommuner er høyst aktuelle samarbeidspartnere, fordi ulike problemstillinger knyttet til lokal- og regionalstyre, by- og tettstedsutvikling, m.m. har stått høyt oppe på agendaen i flere mottakerland.

Per oktober 2007 var mer enn 300 enkeltprosjekter og -fond godkjent. Dette tilsvarer en støtte på over 3 milliarder kroner. Flere norske kommuner og fylkeskommuner deltar i prosjekter som får støtte fra EØS-midlene.

Mer informasjon: DU, KS, EEA grants

Forbrukerpolitikk

EU har vedtatt flere direktiver som er gjort gjeldende i norsk rett gjennom EØS-avtalen. I 2006 la Kommisjonen fram en grønnbok

⁹ http://ec.europa.eu/health/ph_overview/strategy/health_strategy_en.htm

om eventuell revidering av forbrukerdirektiver. I grønnboken tas opp enkelte viktige og prinsipielle spørsmål om veivalg, i tillegg til mer spesifikke spørsmål.

SOLVIT: EUs rammeprogram for forbrukerpolitikk

Hovedhensikten er å sikre god forbrukerbeskyttelse gjennom bedre kunnskap. Et annet viktig mål er bedre kontakt med forbrukerinteresser. Det skal gis økonomisk støtte og opplæring til europeiske forbrukeorganisasjoner og satses på forbrukerutdanning gjennom det nye rammeprogrammet. I tillegg skal programmet sikre effektive regelverk for forbrukervern, spesielt gjennom satsing på samarbeid og håndheving, informasjon, utdanning og tvisteløsning.

Forskning og utvikling

EUs 7 rammeprogram for forskning og utvikling er et program som i hovedsak retter seg mot forskningsmiljøer og avanserte bedrifter. Men det finnes muligheter for lokale og regionale myndigheter til å få finansiert prosjekter, ikke minst ved å samarbeide med forskningsinstitusjoner.

Helse

Den såkalte folkehelseartikkelen i EUs traktatverk – artikkel 152 – slår fast at helsepolitikk er den enkelte medlemslands ansvar. Dette betyr at den norske stat og norske kommuner og fylkeskommuner selv bestemmer nivået på helsetilbudet samt organiseringen og finansieringen av det.

Pasientmobilitet og helsetjenester i EU

I sin rettspraksis har EF-domstolen slått fast at kjøp av helsetjenester omfattes av det indre marked og prinsippet om fri bevegelse. Dette gjelder både offentlige og private helsetjenester og uavhengig av hvordan helsevesenet i landene er organisert og finansiert. EF-domstolen har gjennom en serie dommer klargjort at pasienter som tjenestemottakere har rett til dekning av utgifter til helsehjelp i andre EØS-land under visse forutsetninger. Det vil være en restriksjon i forhold til prinsippet om fri bevegelse for tjenester om de ikke får utgiftsdekning eller utgiftsdekningen gjøres avhengig av forhåndsgodkjenning. Medlemslandene kan opprettholde restriksjoner blant annet dersom dette kan begrunnes av tvingende allmenne hensyn, for eksempel hensynet til

folkehelsen ved sykehusbehandling. Domstolen har kommet til at slike restriksjoner ikke kan brukes for helsetjenester som ikke innebærer sykehusbehandling. I henhold til EF-domstolens praksis skal pasienter ha dekning for utgifter til enhver ikke-sykehusbehandling som de har krav på i egen stat, og det uten forhåndsgodkjenning.

Kommisjonen har startet arbeid med sikte på å fastlegge et klart rammeverk for pasientmobilitet og andre former for grensekryssende helsetjenester i EU. EF-domstolens praksis vedrørende pasientmobilitet i medhold av EF-traktaten art. 49 gjelder tilsvarende for Norge i medhold av EØS-avtalen art. 36. Eventuell rettslig regulering på området, for eksempel direktiv, vil være EØS-relevant.

Annet regelverk

EØS-avtalen har også betydning for norsk lovgivning som fremmer folkehelsen gjennom sitt omfattende regelverk på feltene næringsmidler, tobakk, alkohol, legemidler, kosmetikk, medisinsk utstyr, blod/celler/vev og gjensidig godkjenning av yrkeskvalifikasjoner for helsepersonell har blitt gjennomført i norsk rett gjennom EØS-avtalen. Innenfor Helse- og omsorgsdepartementets ansvarsområde inkorporeres hvert år mellom 60 og 100 rettsaker i norsk rett som følge av EØS-avtalen.

I tillegg har medlemsstatene valgt å inngå frivillig samarbeid på folkehelseområdet. Samarbeidet som er formalisert gjennom EUs traktatverk og EØS-avtalen legger betydelige føringer på utformingen av nasjonal – og norsk – helsepolitikk gjennom andre virkemidler enn rettslig regulering.

- Helseberedskap: EU-landene har etablert et omfattende samarbeid for å stå godt rustet mot utbrudd av smittsomme sykdommer over landegrensene og eventuelle terrorhandlinger med bruk av biologiske og kjemiske våpen

I tillegg deltar Norge i EUs folkehelseprogram, og EUs program om narkotikaforebygging og informasjon.

Se også:

- EUs program for helse
- EUs program om narkotikaforebygging og informasjon

Kommunal planlegging

Planlovgivningen som sådan inngår ikke i fellesskapsretten i EU, og heller ikke i EØS-avtalen. Flere EU-direktiver gir likevel direkte eller indirekte føringer. Dette gjelder blant annet EUs to direktiver om konsekvensutredninger, EUs rammedirektiv for vannforvaltning, og andre sektordirektiver om medvirkning, miljøinformasjon, rettssikkerhet, forurensning, energibruk mv.

EUs to direktiver om konsekvensutredninger (KU-direktiver), som er gjennomført i norsk rett gjennom plan- og bygningsloven, berører kommunesektoren ved at kommuner og fylkeskommuner blir pålagt en konsekvensutredningsplikt i arealplanleggingen. Det siste KU-direktivet førte til at det i 2005 ble vedtatt en ny forskrift om konsekvensutredninger. De nye bestemmelsene omfatter tiltak som kan få vesentlige virkninger på miljø, integrering av KU som del av reguleringsplanleggingen, og innføring av et nytt virkemiddel, planprogram. De konkrete tiltakene er fastsatt i forskrift. En viktig endring er at det for alle KU-planer også skal lages et formelt planprogram. Formålene med bestemmelsene om konsekvensutredninger er å klargjøre virkningene av tiltak som kan ha vesentlige konsekvenser for miljø, naturressurser eller samfunn. Forslag til plan eller program med tilhørende miljøvurdering skal sendes berørte miljømyndigheter samt den berørte del av offentligheten til uttalelse.

Det er kommunen og fylkeskommunen som planmyndighet som skal fastsette utredningsprogram og sikre seg at melding og KU-rapport har vært ute på høring, og som skal bestemme om utredningsplikten i forhold til KU-bestemmelsene har blitt oppfylt. Ansvarlig myndighet skal også utforme sluttdokument for den videre håndteringen av tiltaket.

Kultur

EU har ingen egen kulturpolitikk, men vil først og fremst stimulere til samarbeid mellom kulturaktører, uten å erstatte medlemslandenes egen innsats på kulturfeltet. EUs viktigste redskap for å nå dette målet er EUs kulturprogram. For kommuner og fylkeskommuner innebærer denne programdeltakelsen muligheter til å motta støtte til å jobbe med utviklingsarbeid på kulturområdet.

Kulturprogrammet

Norske kulturaktører kan delta og søke om midler til prosjekter under dette programmet. Programmet er åpent for alle offentlige eller private virksomheter som har sitt hovedvirke innen kulturfeltet. Norske kommuner og fylkeskommuner kan søke om støtte til prosjekter. For de ulike støtteordningene gjelder det at noen eller alle av disse forutsetningene er oppfylt:

- Flerårige samarbeidsprosjekter (kulturaktører fra minst seks ulike deltakerland)
- Samarbeidstiltak (kulturaktører fra minst tre ulike deltakerland)
- Samarbeidstiltak med tredjeland (kulturaktører fra minst tre ulike deltakerland, i tillegg til en kulturaktør fra et tredjeland)
- Litterære oversettelser
- Europeiske virksomheter (nettverk, ambassadører eller festivaler)
- Nettverk for utredninger og analyse på tvers av landegrensene

Europeisk merverdi er et absolutt krav for at prosjekter skal få finansiering fra EUs kulturprogram. Det betyr at prosjektet gir økt utbytte og mer verdi ved å gjennomføres i en europeisk ramme. Dette innebærer at hvis prosjektets målsetting, virkemidler og samarbeidsform har et perspektiv som strekker seg utover lokale, regionale og nasjonale interesser og søker å utvikle synergieffekter på europeisk nivå, skapes en europeisk merverdi.

Nasjonalt kontaktpunkt: Kultur- og kirkedepartementet

Likestilling

EUs lovgivning på feltet antidiskriminering, eller likestilling, har utviklet seg til å bli et av de mest omfattende i verden. Både EF-domstolens rettspraksis, EUs regelverksutvikling, og annen form for politikkutvikling gjennom felles strategier og handlingsplaner, viser dette.

Norge har valgt å slutte seg til store deler av denne politikken. Eksempelvis har EUs politikkutvikling knyttet til prinsippet om universell utforming (design for all) blitt retningsgivende for norsk politikk, delvis som en konsekvens av sektordirektiver gjennom

EØS-avtalen, og delvis fordi Norge frivillig har valgt å slutte seg til EUs strategisamarbeid på dette feltet. Dette er et felt som også berører kommunesektoren.

2003 var EUs år for mennesker med nedsatt funksjonsevne. Ved utgangen av året vedtok EU en handlingsplan for det videre arbeidet med å sikre like muligheter for denne gruppen mennesker. Handlingsplanen gjelder årene 2005-2010. Hovedmålsettingene i denne er å skape like muligheter for mennesker med nedsatt funksjonsevne. Målsettingen er presisert i tre strategier: Full utnyttelse av direktivene på dette feltet, debatt om og gjennomføring av handlingsplan plan for å hindre diskriminering, og vellykket bruk av sektorprinsippet i fellesskapets politikk og forbedring av tilgjengelighet ved hjelp av universell utforming.

EU har per i dag ikke kommet med egne direktiver om universell utforming. Men EU har besluttet at universell utforming skal bli et gjennomgående prinsipp for sektorlovgivningen. Kommisjonen har arbeidet for å sikre effektiv implementering av flere sektordirektiver, som er tatt inn i norsk rett gjennom EØS-avtalen. Det oppdaterte regelverket for offentlige anskaffelser og transportregelverkets tilgjengelighetskrav, er illustrerende for hvordan universell utforming integreres i stadig flere politikkområder i EUs lovgivning, og i Norge. Både direktivene for buss- og sjøtransport involverer kommunesektoren, og ikke minst møter kommunesektoren hensynet til universell utforming ved utforming av anbudsspesifikasjoner. Universell utforming er dessuten tatt inn som overordnet prinsipp i forslag til ny plan- og bygningslov.

Prinsippet om universell utforming har fått en sentral plass i norsk politikk. Norge har sluttet seg til EUs handlingsprogram for universell utforming, og Bondevik II-regjeringen fulgte opp med en egen handlingsplan for økt tilgjengelighet for personer med nedsatt funksjonsevne, som skal gjelde fram til 2009. Nåværende regjering har fulgt opp arbeidet med denne handlingsplanen. Handlingsplanen slår fast at prinsippet om universell utforming skal være et sektoransvarsprinsipp. Andre sentrale virkemidler i planen er integrering av universell utforming i forvaltningen, med forankring av tiltak i departementene, fylkene og kommunene.

I handlingsplanen framheves kommunenes rolle som samarbeidspartnere for å omsette arbeidet i konkret handling.

Handlingsplanen rommer derfor blant annet en pilotkommunesatsning. Pilotkommunesatsingen har til hensikt å få fram lokale erfaringer med å innarbeide universell utforming i alt planarbeid og i gjennomføringen av praktiske tiltak. Pilotkommunesatsingen skal også styrke dialogen mellom nasjonalt og lokalt nivå, og vil være viktig for utviklingen av virkemidler rettet mot kommunene på dette feltet. Det ble også satt av midler til pilotkommuneprosjekt for å fremme universell utforming som strategi i kommunens virksomheter.

Lisboa-strategien

Lisboa-strategien er EUs strategi for sysselsetting og vekst, eller EUs konkurranseevnestrategi. Strategien bygger på tre pilarer:

- Økonomisk politikk
- Sosialpolitikk
- Miljøpolitikk

Norge er ikke med i EUs Lisboa-strategi, men norsk økonomi er tett integrert med resten av Europa. Som EØS-medlem deler Norge utfordringene i forhold til å få det indre marked i EØS-området til å fungere best mulig. EUs strategi gjenspeiler derfor de utfordringene som både medlemslandene og Norge står overfor for å forbedre konkurransevnen.

Gjennom koordinerende arbeid med strategier, satsingsområder, strukturindikatorer og såkalte ”progress reports” (oppfølgingsrapporter), preges arbeidet med Lisboa-strategien av mellomstatlig og koordinerende metoder framfor overstatlig lovgivning. Disse metodene refereres til som ”den åpne koordineringsmetoden”.

Marco Polo II

EUs Marco Polo-program skal fremme et mer miljøvennlig godstransportsystem, og gir økonomisk oppstartstøtte til nye transportløsninger som bidrar til å overføre transport av gods fra vei til sjø, jernbane og indre vannveier. Gjeldende programperiode er 2007-2013.

Overføring av transport, som regel fra direkte transport dør-til-dør med lastebil til kombinerte transportformer hvor sjøtransport eller jernbanetransport utgjør hovedetappen, medfører økonomisk

risiko for foretakene. Det er i første rekke slike kostnader programmet er ment å dekke. Støtte kan kun gis til grensekryssende transporter. Programmet byr på muligheter for fylkeskommuner og kommuner til i samarbeid å jobbe for å styrke det miljøvennlige transporttilbudet i sin region.

Se også: Transport

Mat

Trygg mat, god plantehelse og god helse og velferd hos landdyr og fisk, samt god og åpen matvarekvalitet og forbrukerhensyn summerer opp viktige hensyn i EUs matlovgivning. EUs matlovsforordning fra 2002 og regelverk om hygiene og kontroll fra 2004 er innarbeidet i EØS-avtalen og tatt inn i norsk rett i blant annet matloven. Dette regelverket er viktig for å sikre at alle aktører i hele matproduksjonskjeden tar ansvar for mattryggheten og for å bidra til en likeverdig, effektiv og målrettet offentlig kontroll i EØS-området.

Norske kommuner og fylkeskommuner møter EUs regelverk på matområdet på en rekke områder innenfor sin virksomhet. Som eier av storkjøkken, som tilrettelegger for lokalt og regionalt næringsliv, og som lokal forurensningsmyndighet må kommunen forholde seg til en rekke miljøkrav.

Se også: Varer

Miljø

Omlag 80 prosent av EUs miljølovgivning blir gjeldende i norsk rett gjennom EØS-avtalen. Nedenfor følger en omtale av noen av de viktigste direktivene, og hvordan de berører norsk kommunesektor.

Avfall og renovasjon

Renovasjon er et viktig tjenesteområde i norske kommuner. Forurensningsloven pålegger kommunene ansvar for innsamling og behandling av forbruksavfall og håndtering av spesialavfall. I forbindelse med innlemming av EUs avfallsdirektiv i EØS-avtalen og norsk rett i 2004, opprettet norske myndigheter et skille mellom husholdningsavfall og næringsavfall. For husholdningsavfall ble kommunenes monopol på innsamling, transport og gjenvinning/sluttbehandling opprettholdt, mens for næringsavfall

ble det etablert fri konkurranse mellom offentlige og private aktører. Som forurensningsmyndighet skal imidlertid kommunene føre tilsyn med at næringsavfallet blir håndtert forsvarlig. EU arbeider nå med et nytt rammedirektiv for avfall, som er EØS-relevant og vil bli gjennomført i norsk rett når det trår i kraft. En problemstilling som for tiden er aktuell for mange norske kommuner er hvorvidt en kommune kan tildele interkommunale selskap (med andre ord aktører på markedet) enerett til å behandle restavfall fra husholdningene. Forurensningsloven gir kommunene ansvar for å samle inn og behandle avfall fra husholdningene. I dag velger kommunene forskjellige måter å gjøre dette på, men svært mange norske kommuner har inngått interkommunalt samarbeid med andre kommuner.

EUs miljølovgivning har betydning for kommunal renovasjon blant annet gjennom to deponidirektiver. Direktivene forplikter Norge til å redusere avfallsmengdene som går til deponi (fyllplasser) og øke avfallsmengden som går til gjenvinning. Direktivet pålegger medlemsstatene, herunder Norge å utarbeide nasjonale strategier for å nå de mål som direktivet setter opp, blant annet for å redusere deponering av bioavfall.

Gjennom de nasjonale strategiene har det vært opp til den enkelte medlemsstat å bestemme nærmere metodene for dette. I Norge gjelder det at andelen gjenvunnet avfall skal øke til 75% innen 2010 (i forhold til mengdene som ble deponert i 1995), med en videre opptrapping til 80%. Fra 2009 blir det innført forbud mot deponering av nedbrytbart avfall. Det er også innført et obligatorisk krav til avfallsplan i byggesaker. Etter forurensningsloven er det kommunene som skal sørge for anlegg for behandling av forbruksavfall og avløpsslam, og det er kommunene som har plikt til å ta imot slikt.

Et nytt avfallsrammedirektiv er på vei. Så mange som en tredjedel av rettsavgjørelser i EF-domstolen handler om avfall og gjenvinning. Det sier litt om hvilket komplisert regelverk avfallsbransjen og kommunene er underlagt. Det er også noe av bakgrunnen for at Kommisjonen i sin tid så behovet for å forenkle lovgivningen på avfallsområdet gjennom et nytt rammedirektiv.

Vann og avløp

Vann

Drikkevansdirektivet er gjennomført i norsk rett gjennom drikkevannsforskriften. Regelverket setter en rekke krav til drikkevannets kvalitet. Her har Norge tradisjonelt hatt strenge krav og vi har hatt et nasjonalt regelverk på EUs nivå både før og etter at EU-regelverket ble innført. I tilknytning til dette direktivet kan det likevel oppstå en del tolkningsspørsmål og spørsmål i tilknytning til risikovurderinger som nødvendiggjør godt samarbeid med Mattilsynet. Et eksempel er parasitter som er sykdomsfremkallende. Hvilke vannverk behøver særskilt rensning? Dette er et viktig spørsmål som har konsekvenser for hvilke investeringer som må gjøres, som igjen har en kostnadsside.

Drikkevansdirektivet er for tiden under revisjon, noe som vil få konsekvenser for det norske regelverket.

EUs rammedirektiv for vann

EUs rammedirektiv for vann er et av EUs viktigste miljødirektiver og er innlemmet i EØS-avtalen. Det fungerer som rammedirektiv for mer enn 15 andre EU-direktiv som omhandler vann (f.eks drikkevansdirektivet og nitratdirektivet), som tidligere er gjennomført i norsk rett gjennom EØS-avtalen. Direktivet ble gjeldende norsk rett fra 2007 gjennom vannforvaltningsforskriften (forskrift om rammer for vannforvaltningen).

Formålet med rammedirektivet for vann er å sikre og om nødvendig forbedre miljøtilstanden i både vassdrag, grunnvann og kystvann gjennom fastsatte miljøkrav til vannkvaliteten. Målet om å sørge for at alt vann har sin økologisk naturlige standard skal nås gjennom en systematisk og samordnet vannforvaltning, både i det enkelte land og på tvers av landegrensene i Europa. I tillegg til miljøkravene omfatter altså direktivet krav til selve forvaltningsarbeidet.

Direktivet og norsk forskrift gir retningslinjer for hvordan hvert nedbørsfelt-distrikt skal kartlegges og overvåkes. Det skal fastsettes konkrete miljømål for vannforekomstene og utformes et handlingsprogram for de tiltak som skal til for å oppfylle målene. Overvåkingen skal gi informasjon om vanntilstanden og om virkningen av iverksatte tiltak. Dette vil igjen gi grunnlag for

eventuelle nye tiltak når forvaltningsplanene skal rulleres og fornyes hvert 6. år. Arbeidet er organisert i egne vannregionutvalg, og lokale arbeidsutvalg for de enkelte vannforekomstene. I 2009 skal forvaltningsplaner for om lag 20 prosent av Norges vannforekomster være ferdige, og innen 2015 skal det foreligge forvaltningsplaner for alle vannforekomstene.

Direktivet forutsetter en omfattende tilpasning av norsk vannforvaltning i retning av sterkere samordning innenfor de enkelte nedbørsfeltdistriktene og på nasjonalt nivå. Det nye er ikke nødvendigvis oppgavene og kvalitetskravene, men koordineringen og samordningen myndighetene i mellom. I henhold til forskriften skal vannregionutvalget og de mer lokalt inndelte arbeidsutvalgene bestå av representanter fra berørte sektormyndigheter, fylkesmannsembeter, fylkeskommuner og kommuner. Forskriften gir ikke klare retningslinjer for hvordan arbeidet i et vannområde skal legges opp. Det legges opp til at den enkelte vannregionmyndigheten å vurdere dette sammen med kommunene og fylkeskommunene berørte sektorer. Dette er et arbeid som forutsetter kommunal innsats og deltakelse. Både fylkeskommunene og kommunene har anledning til å delta i utarbeidelse av miljøtilstanden, fastsetting av tiltak og fordeling av utgifter. Kommunene spiller en sentral rolle i å sikre vannforsyningen, gjennom sitt ansvar for areal- og utviklingsplanlegging nedfelt i plan- og bygningsloven. Ikke minst har kommunene hånd om en rekke virkemidler i vannforvaltningen. De er ansvarlige for sikkerhet, driftsansvarlige av vannverk og renseanlegg, og lokal forurensningsmyndighet. Ved at grunnvannet inngår i vanddirektivet vil også miljøinnsatsen i forhold til jodbruket bli et koordinert anliggende. Sikring av grunnvannsføremøster er i dag et lokalt anliggende og opp til den enkelte kommune eller grunneier. Gjennom utarbeidelse av forvaltningsplanene vil en for første gang danne grunnlag for regional beskyttelse av grunnvannsføremøster. De etter hvert godkjente forvaltningsplanene skal legges til grunn for fylkeskommunal virksomhet og være retningsgivende for kommunal og statlig planlegging og virksomhet i de respektive vannregionene. Det vil dermed være en rød tråd mellom kommunale tiltak og regionale forvaltningsplaner.

Avløp

Vannbehandling, vannforsyning, avløpsbehandling og avløpshåndtering, herunder vedlikehold og investeringer i VA-anlegg, er i dag i hovedsak et kommunalt ansvar. Innenfor vann- og avløpssektoren har det kommet flere krav gjennom EØS-avtalen.

Avløpsdirektivet er gjennomført i norsk rett gjennom avløpsbestemmelsene i forurensningsforskriften. Regelverket setter krav til rensning av avløpsvann fra byområder og tettsteder. Bestemmelsene rommet dessuten et såkalt sekundærrensekrav. Krav om sekundærrensning betyr at rensanleggene må fjerne minst 70 % av organisk stoff i tillegg til kravet om fjerning av 90 % fosfor.

Som en konsekvens av EUs avløpsdirektiv kom miljøverndepartementet i 2005 med en forskriftsendring om forenkling av regelverket innen avløpssektoren ved at seks forskrifter ble slått sammen til en. Forskriftsendringen innebar strengere krav til rensing av avløpsvann enn det som til da var vanlig praksis for byene på Vestlandet og nordover, i henhold til krav i EUs avløpsdirektiv (blant annet sekundærrensekravet). Dette er krav som blir antatt å medføre behov for 1-1,5 milliarder kroner i investeringer for kommunene på dette området. På enkelte områder blir utslippskravene skjerpet, og kommunene blir gitt økt myndighet.

Forurensning i grunnen

Det er kommunene som er lokal forurensningsmyndighet på en rekke områder. For eksempel gjør forskrift om opprydding i forurenset grunn ved bygge- og gravearbeider kommunen til forurensningsmyndighet i saker som gjelder terrenginngrep i områder hvor det er grunn til å tro at det er forurenset grunn, og hvor inngrepet kan medføre skade eller ulempe ved at eksisterende forurensning spres eller gjøres mindre tilgjengelig for oppryddingstiltak. Dersom grunnen er forurenset, følger det av forskriften at tiltakshaver skal utarbeide en tiltaksplan. Kommunen er gjennom forskriften gitt ansvar for å godkjenne at tiltaksplanen er dekkende og i samsvar med forskriftens krav. Kommunens godkjenning fratår likevel ikke tiltakshaver ansvaret for å sikre at

tiltakene er tilstrekkelige til å oppnå nødvendig miljøkvalitet. Kommunen fører forøvrig tilsyn med at forskriften følges.

Rammedirektivet for luft

Dette direktivet gjelder utendørs luftkvalitet og er gjennomført i norsk rett i form av ”Forskrift om lokal luftkvalitet”. I henhold til rammedirektivet definerer og etablerer forskriften grunnleggende prinsipper og mål for utendørs luftkvalitet. Forskriften rommer også krav til felles målemetoder, vurderingskriterier og tiltaksutredninger av utendørs luftkvalitet. Ikke minst setter direktivet og forskriften felles minstekrav til luftkvaliteten, og pålegger kommunene å sikre at disse kravene blir overholdt. Rammedirektivet for luft utgjør grunnlaget for EUs luftkvalitetsstrategi og er fulgt opp av 4. datterdirektiv som setter mål- og grenseverdier for en rekke miljøfarlige stoffer. Også de fire underdirektivene er tatt inn norsk rett.

Kommunene blir berørt av dette regelverket både som eier (f.eks deponianlegg) og som lokal forurensningsmyndighet. Kommunenes ansvar og myndighet gjelder blant annet etablering av målestasjoner og gjennomføringer av målinger/og eller beregninger, gjennomføring av tiltaksutredninger, plikt til å gi pålegg til eiere av anlegg som anses for å være ”en vesentlig bidragskilde til overskridelse av grenseverdiene” (inkludert utslipp fra trafikk og havneområder), og pålegg om å gjennomføre tiltak for å sikre overholdelse av kravene.

Forskning fra Norsk institutt for luftforskning viser at lokal luftforurensning fremdeles er et problem i flere av de største byene i Norge, selv om utviklingen de siste ti årene viser en betydelig bedring. De aller siste årene har imidlertid ikke vist en entydig forbedring. Veitrafikk og vedfyring er de viktigste årsakene i Norge.¹⁰ Eksempelvis overskrides fremdeles i mange byer det nasjonale målet for svevestøv som gjelder fra 2005. SFT mener at å nå det strengere målet som gjelder fra 2010, er umulig hvis det ikke iverksettes betydelig flere og sterkere tiltak enn i dag”.¹¹ SFT og Folkehelse har utarbeidet anbefalte luftkvalitetskriterier for en rekke forurensende stoffer.

¹⁰ <http://www.miljostatus.no/templates/PageWithRightListing.aspx?id=2148>

¹¹ http://www.miljostatus.no/templates/themepage____2749.aspx

Integrert forebygging av forurensning

Norge har gjennom EØS-avtalen gjennomført IPPC-direktivet om integrert forebygging og begrensning av forurensning (Integrated pollution prevention and control). Formålet med IPPC-direktivet er å samle regulering av alle forurensende utslipp til luft, vann og jord fra én og samme virksomhet i én tillatelse, gitt av én myndighet. Ved dette skal man oppnå en mer helhetlig vurdering og regulering av den samlede forurensningsbelastningen forårsaket av en virksomhet, og derigjennom en bedre beskyttelse av miljøet. Regulering skal fortrinnsvis skje gjennom individuelle utslippstillatelser, men åpner for bruk av generelle bestemmelser der hvor det er hensiktsmessig. For å oppnå en felles praksis stiller direktivet blant annet krav til innhold i konsesjonssøknaden, saksbehandling og vilkår i tillatelsen¹². Som lokal forurensningsmyndighet utsteder kommunene tillatelser.

Prinsippet om beste tilgjengelige teknologi

Et hovedprinsipp i IPPC-direktivet er at den ansvarlige for en virksomhet plikter å benytte "beste tilgjengelige teknikker" (BAT – best available techniques), og at de utslippsgrensene som fastsettes i en tillatelse skal baseres på BAT. Kravet ligger i at bedriftene skal anvende "Best Available Techniques" (BAT) på sine anlegg. EU-kommisjonen har igangsatt et arbeid med å bringe til veie informasjon, i første rekke til nasjonale myndigheter og industrien, om hva som anses som BAT i de enkelte industrier. Dette arbeidet skjer i Det europeiske IPPC-byrå (EIPPCB) ved EUs forskningscenter i Sevilla, med støtte av arbeidsgrupper med representanter for myndigheter og industri som nedsettes for det enkelte BREF (BAT reference documents). Direktivet krever at forurensningsmyndighetene skal sørge for at alle eksisterende anlegg innenfor IPPC-direktivets virkeområde, det vil si anlegg i drift før 31.10.99, drives i samsvar med direktivets krav innen 31.10.07. Dette innebærer at utslippstillatelser til eksisterende bedrifter må være gjennomgått, og vilkårene om nødvendig ajourført, eventuelt i form av nye tillatelser, slik at eventuelle tiltak

¹² Systemet med integrert forurensningsbegrensning har imidlertid vært gjeldende rett i Norge siden "Lov om vern mot forurensning og om avfall" (forurensningsloven) trådte i kraft i 1983 (kilde: <http://www.sft.no/artikkel.aspx?id=33839>). Med få unntak oppfylte den daværende forurensningsloven IPPC-direktivet.

som måtte være nødvendige, kan være iverksatt før denne dato. Etter hvert som BREFs foreligger, vil SFT foreta en slik gjennomgang, og konklusjonene i de forskjellige BREFs vil bli tillagt betydelig vekt i dette arbeidet¹³.

Kjemikalier, industrial risk og bioteknologi REACH

EUs nye kjemikaliedirektiv, også kalt REACH, medfører et nytt og omfattende system for registrering og evaluering av kjemikalier som markedsføres i EØS-området. Om lag 30 000 stoffer vil være omfattet av regelverket, og registreringen skal sikre kunnskap om kjemikaliers helse- og miljøvirkninger. I utgangspunktet hadde store deler av norsk lovgivning på kjemikalieområdet et høyere beskyttelsesnivå enn EUs lovgivning, og Norge forhandlet derfor fram overgangsordninger i EØS-avtalen for å opprettholde et strengere beskyttelsesnivå enn EU. Overgangsordningen er senere reforhandlet og videreført på de områdene hvor EU ikke har kommet opp på norsk nivå.

Over tid skal konsentrasjonen av de farligste stoffene føres ned mot naturlige bakgrunnsverdier. Dette skal sikres både ved å hindre nye utslipp og at gammel forurensning skader helse og miljø. Det er satt konkrete mål om vesentlig å redusere eller stanse utslippene av prioriterte miljøgifter innen 2005 eller 2010. Alle utslipp av miljøgifter skal være stanset innen 2020. Innføring av det nye europeiske kjemikalierregelverket REACH vil være høyt prioritert. Det vil også være aktuelt med flere forbud mot miljøgifter i produkter. Utslipp av prioriterte miljøgifter fra produksjonsprosesser skal uten tungveiende grunner ikke forekomme etter 2008. Kartlegging av miljøgifter i naturen og i produkter vil fremdeles bli prioritert.

Marin politikk

Et område av særlig interesse for Norge er arbeidet for å utvikle en mer helhetlig marin politikk. Helhetlig forvaltning av kystsonen fra hav til land er av betydning for langsiktig bærekraft i disse viktige områdene, i forhold til både økologi, økonomi og bosetting. En europeisk marin strategi med et nytt europeisk havstrategidirektiv

¹³ Kilde: <http://www.sft.no/artikkel.aspx?id=33839>

forventes ferdigstilt i løpet av 2008. Direktivet skal utgjøre miljøpilaren i EUs marine politikk.

Offentlige anskaffelser

Regelverket for offentlige anskaffelser er et omfattende regelverk som er ment å sikre konkurranse og åpenhet i forbindelse med det offentliges innkjøp. Offentlige innkjøpere som statlige etater, foretak, fylkeskommuner og kommuner er står for en stor del av det totale innkjøpsvolumet. Oppgaver og tjenester som offentlige organer utfører i egenregi er unntatt fra regelverket

Tidligere var offentlige anskaffelser et område i Norge som kun var regulert ved interne instruksjoner som hadde liten ekstern rettslig virkning. EUs direktiver om offentlige anskaffelser ble opprinnelig gjennomført ved lov av 27.11.1992 nr. 116, med forskrifter. Dette lovverket hadde et rent EØS-rettslig innhold. Senere er dette regelverket bygget videre ut og supplert med ytterligere rettsakter fra EU, men også med nasjonale regler, slik at regelverket i dag er en blanding av EØS-basert og ”vanlig” norsk rett .

For å sikre at de grunnleggende mål i EØS-avtalen overholdes er det innført en rekke prosedyrekrav, avhengig av anskaffelsens art og størrelse, som offentlige oppdragsgivere må følge ved innkjøp av varer og tjenester. I Norge er oppdrag innenfor de såkalte forsyningssektorene (vannforsyning, energiforsyning, transport og telekommunikasjon), regulert i en egen forskrift. Denne særnorske implementeringen av EØS-avtalens anskaffelsesregelverk medfører at det som omfattes av forsyningsforskriften i utgangspunktet ikke omfattes av anskaffelsesforskriften.

EØS-regelverkets bestemmelser om offentlige anskaffelser berører potensielt kommunesektoren i utøvelsen av alle sine roller.

Tall fra Klagenemnda for offentlige anskaffelser viser at i 2006 ble 176 saker ferdigbehandlet. 83 av disse klagenes gjaldt anskaffelser foretatt av kommuner eller fylkeskommuner. Klagenemnda skriver at ”det er grunn til å tro at det store antallet saker mot kommuner (...) gjenspeiler det faktum at en svært høy andel av det offentliges samlede anskaffelser foretas av disse. Samme år ble 108 saker lagt fram for klagenemnda til behandling. Per august 2007 har klagenemnda behandlet 740 saker siden 2003.”

Effektivisering av innkjøp ved hjelp av e-handel er en viktig del av fornyingsarbeidet i offentlig sektor. Kjerneelementene i den siste regelverksendringen fra EU rommer strengere sanksjoner ved ulovlige direkteanskaffelser, krav til universell utforming, og at det skal finne sted en tilrettelegging for moderne innkjøpsprosesser hvor blant annet elektronisk kommunikasjon likestilles med skriftlig kommunikasjon. Det åpnes med andre ord for bruk av nye innkjøpsformer.

Les mer: Fornyings- og administrasjonsdepartementets veileder for offentlige anskaffelser, KOFA, KS' innkjøpsforum

Offentlig støtte

EØS-avtalens art. 61 (2) forbyr ”støtte gitt av statsmidler i enhver form, som vrir eller truer med å vri konkurransen ved å begunstige enkelte foretak eller produksjonene av enkelte varer”. Dersom en stat, fylkeskommune, kommune eller annen offentlig myndighet gir støtte til foretak i medlemslandet, vil disse få bedre konkurransevilkår enn andre foretak innenfor EØS, noe som vil vanskeliggjøre realiseringen av et indre marked med frie og like vilkår for alle. Artikkel 61 anerkjenner likevel at offentlig støtte på gitte vilkår kan være nødvendig for å nå legitime målsettinger. EØS-avtalen rommer derfor et omfattende regelverk for offentlig støtte. Samtidig gir regelverket anledning til at det offentlige kan betale foretak for å produsere ønskede tjenester, såkalte tjenester av allmenn økonomisk betydning (se: tjenester av allmenn økonomisk betydning).

De siste årene har forhold knyttet til offentlig tjenesteproduksjon fått mye oppmerksomhet. Kommunene driver i utstrakt grad lovpålagte oppgaver som renovasjon, grunnleggende sosial- og helsetjenester, barnehagetjenester m.m. Når kommunene velger å skille ut deler av sin lovpålagte tjenesteyting, for eksempel renovasjonsvirksomheten slik at tjenesten drives som økonomisk virksomhet i konkurranse med private aktører, er det fare for at offentlige ressurser benyttes på en måte som vrir konkurransen til ulempe for de private aktørene. Reglene for offentlig støtte innebærer at slik konkurranseutsatt virksomhet må drives på forretningsmessig grunnlag. Dermed må den kommunale eieren hindre at ressurser blir flyttet fra skjermet til konkurranseutsatt virksomhet. Dette går for å være en indirekte form for støtte som

er forbudt i henhold til EØS-avtalen. Regelverket for offentlig støtte gjelder både innen næringspolitikken, regionalpolitikken og miljøpolitikken.

Forbudet er dermed ikke absolutt, det er laget en rekke unntak. Det er avledet ulike rettsakter som nedfeller betingelser for når ulike støttetiltak kan være forenelig med EØS-avtalen.

For nærmere informasjon om det gjeldende regelverket for offentlig støtte, se Fornyings og administrasjonsdepartementets veileder: EØS-avtalens regler om offentlig støtte.¹⁴

Progress

Progress er EUs program for sysselsetting og solidaritet. Programmet skal støtte opp om EUs politikk og fremme tiltak på de arbeidslivs- og sosialpolitiske områdene i løpet av perioden 2007-2013.

Progress innebærer en sammenslåing og videreføring av de fire EU-programmene om sosial ekskludering, anti-diskriminering, sysselsetting og likestilling mellom kjønnene. Norge deltok i alle disse fire programmene fram til de ble avsluttet i 2006. For den nye programperioden fram til 2013 vil Progress også gjelde en del aktiviteter på arbeidsmiljø- og trygdeområdet.

Gjennom såkalte "Call for proposals" kommer Kommissjonen med utlysninger av hvilke typer prosjekter som kan få medfinansiering fra EU. Formålene for disse prosjektene vil være å fremme nettverk og gjensidig læring, identifisere og bedrive utveksling av god praksis, i tillegg til informasjonsprosjekter og bevisstgjøring.

Under PROGRESS var det i løpet av 2007 utlysning av minst ett prosjekt som var rettet direkte for lokalt/regionalt nivå. Disse prosjektene skulle være "projects contributing to local employment development" og det stod at søkere måtte være: "Public authorities or agencies at central or regional level from EU Member States and EFTA/EEA countries".

14

<http://www.regjeringen.no/upload/FAD/Vedlegg/konkurransopolitikk/stotteveilederen.pdf>

De generelle målene for prosjekter som kan få støtte er:

- Å øke kunnskapsbasen og forståelsen av medlemslandenes situasjon gjennom analyse, evalueringer og gjennomgang av policy-reformer
- Å støtte utviklingen av statistiske verktøy, metoder og felles indikatorer
- Å støtte og gjennomgå gjennomføring av fellesskapslovgivning og policy-mål i medlemslandene for å evaluere effektiviteten og resultatopnåelse
- Å fremme nettverksbygging og gjensidig læring, identifikasjon og utbredelse av god praksis og innovative tiltak på EU-nivå
- Å øke bevisstheten til samfunnsaktører og det bredere publikum om EUs politikk og målsetninger
- Å øke kapasiteten til nettverk på EU-nivå for å fremme og videre utvikle EUs politikk og målsetninger

Nasjonalt kontaktpunkt: Arbeids- og inkluderingsdepartementet

Regionalpolitikk

EUs politikk for regional utvikling, strukturpolitikken, har som målsetting å bidra til økonomisk og sosial utvikling og utjevning i EU. Det fremste virkemiddelet i EUs regionalpolitikk er strukturfondene. EØS-avtalen omfatter ikke regionalpolitikken eller strukturfondene, men som grenseland deltar Norge i EUs grenseregionale samarbeid, strukturfondenes målområde III: Europeisk territorielt samarbeid (ETS, tidligere Intereg).

Sosialpolitikk

I EU har sosialpolitikk tradisjonelt vært et internt, statlig anliggende. Som EUs eget traktatverk er også EØS-avtalen beskjedent på dette feltet. Regelverket gjaldt i utgangspunktet arbeidsmiljø, arbeidsrett og rett til likelønn uavhengig av kjønn.

I dag er EUs arbeid med sosiale spørsmål og menneskerettigheter vesentlig mer ambisiøst enn tidligere. Spesielt har det skjedd en vesentlig rettsutvikling på feltet antidiskriminering. Mer om dette, se likestilling.

Se også:

- Arbeidsliv
- Progress
- EUs program for bekjempelse av narkotika

Statistikk

EØS-avtalen gjør Norge til en del av det europeiske statistikkssystem ESS. Formålet med ESS er å kunne ha en sammenliknbar beskrivelse av utviklingen på områder som omfattes av samarbeidet. ESS består av EØS-landenes nasjonale statistikkbyråer, herunder det norske SSB, og andre offisielle statistikkprodusenter i disse landene. I Norge samordnes deltakelsen i det europeiske statistiksamarbeidet av Statistisk sentralbyrå. Det antas at EØS-samarbeidet har konsekvenser for over halvparten av Statistisk sentralbyrås statistikkproduksjon. Mens EØS-avtalen da den ble vedtatt rommet 26 rettsakter som omhandlet statistikk, var det samlede antall i 2006 passert 190 . SSB beskriver blant annet samarbeidet slik: ”Siden starten i 1994 har EØS-samarbeidet medført en vesentlig omlegging og utvikling av norsk statistikk, særlig ved innføring av bindende rettsakter”.

Kommunesektoren blir berørt av det europeiske statistiksamarbeidet hovedsakelig som leverandør av data til SSB. Direktivet om offentlig regnskap innebærer at både kommuner og statlige enheter må rapportere regnskap og avstem balanse hvert kvartal . Før 2004 var kommunenes kvartalsrapportering til staten frivillig. Kommunene formidler statistikk til SSB også på andre områder.

INSPIRE

EU har i 2007 vedtatt et miljødirektiv om kart og geodata, kalt INSPIRE . Det er startet et arbeid med hvordan direktivet skal gjennomføres i norsk rett. Også dette direktivet innebærer samarbeid mellom forvaltningsnivåene og ulike etater. Direktivet pålegger medlemsstatene å bygge opp en felles infrastruktur for geografisk informasjon gjennom å bygge på de enkelte lands nasjonale geografiske infrastrukturer. Direktivet skal sikre tilgang til offentlig forvaltet geografisk informasjon, blant annet om natur, samferdsel, bebyggelse, befolknings- og miljøforhold. Direktivet krever at geodata fra ulike etater og forvaltningsnivå skal kunne sammenstilles og gjøres tilgjengelig på tvers av administrative grenser og organisatoriske skiller. INSPIRE skal bane vei for en

gradvis harmonisering av geografisk informasjon mellom medlemsstatene. Selv om beslutning ikke er fattet i EØS-komiteen er holdningen fra norske myndigheters side at dette direktivet er EØS-relevant. I praksis er allerede direktivet iverksatt i Norge, fordi Norge ligger i forkant av utviklingen innen geodataområdet, både i Europa og i verden.

Dette betyr at alle offentlige etater som har et ansvar for å etablere nasjonale stedfestede datasett (kartdata, eiendomsinformasjon, arealdata, miljødata, kulturminner, deponidata mv) skal delta i å etablere "Norge digitalt". Arbeidet omfatter nasjonale etater, fylkesmenn, fylkeskommuner og kommuner. Formelt samarbeid er innledet mellom nær alle norske fylkeskommuner, 30 nasjonale etater og alle fylkesmennene. For 2008 er målet å få etablert samarbeid med kommunene. "Norge digitalt" er allerede det mest omfattende forvaltningssamarbeidet som pågår i en fagsektor i Europa i dag. Samarbeidet har vakt bred internasjonal oppmerksomhet, og Norge framstår som en rollemodell.

Skole og utdanning

Utdanning er i utgangspunktet et nasjonalt regulert område. EU arbeider derfor med såkalte støttende aktiviteter på området. Men Lisboa-strategien gjør at utdanningspolitiske samarbeidet har skutt fart fra 2000 og framover. Dette innebærer at EU-landene går sammen om å utarbeide felles mål, handlingsplaner, statistikk og måleindikatorer og satsingsområder, og utvikler dermed en felles politikk gjennom koordinering og samordning, og ikke så mye gjennom regulering. Norge deltar i dette arbeidet

For tiden jobber EU-landene med å utarbeide felleseuropeiske verktøy for å gjøre utdanningen i Europa mer transparent. Eksempelvis er ECTS en måte å beregne utdanning og studiepoeng på som skal være sammenliknbare i alle land i Europa. Dette europeiske kvalifikasjonsrammeverket vil innebære at kommuner må angi elevenes EQF-nivå og forstår grunnprinsippene i dette rammeverket. EU arbeider også med en melding og handlingsplan om voksenopplæring.

Livslang læring

For kommunesektoren gjelder det at

- *Comenius* er programmet for barnehage, grunnskole og videregående skole (samt lærerutdanning)
- *Leonardo da Vinci* er programmet for yrkesopplæring og -praksis samt større prosjektsamarbeid mellom utdanningssektoren og næringslivet.

I tillegg er det opprettet et tverrgående program som er tematisk organisert. Hensikten er å støtte prosjekt som favner om flere av sektorene i utdanningsløpet. Det tverrgående programmet er delt inn i fire hovedtema: policy-utvikling, språklig mangfold, IKT, spredning av resultater og god praksis. Mobilitet og samarbeid på tvers av utdanningsnivå er stikkord for livslang læring-programmet. Det overordnede målet ved *Comenius* er å utvikle elevers og læreres kjennskap til og forståelse for kultur og språklig mangfold i Europa. *Comenius* skal også legge til rett for tilegnelse av grunnleggende ferdigheter som er nødvendige for personlig utvikling, arbeidsliv og medborgerskap. Disse målene skal nås ved å:

- forbedre kvaliteten på og øke omfanget av mobilitet for elever og undervisningspersonale
- forbedre kvaliteten på og øke omfanget av partnerskap mellom skoler og deltakerlandene

Lokale, regionale og nasjonale førskole- og skolemyndigheter, i tillegg til andre aktører, kan delta i programmene. Prosjektene kan spenne fra hospitering ved europeiske skoler, skole- og barnehagepartnerskap som gir elever og lærere i forskjellig land anledning til å arbeide sammen om ett eller flere emner av felles interesse. Prosjektene kan dreie seg om bruk av IKT, språkferdigheter, fremstilling av produkt, kunstgjenstander, tegninger osv., teaterstykker, seminarer, pedagogiske problemstillinger.

Under *Comenius* kan eksempelvis norske barnehager og skoler søke om å bli vertskap for en *Comenius* lærerassistent. Gjennom dette kan skoler og barnehager få støtte til eksempelvis arbeid med barn/elever med spesielle behov, styrking av fremmedspråklig kompetanse og læring, utvikling av ulike skole- eller barnehagepartnerskap. Utvekslingsordninger for lærerassistenter kan også brukes til å styrke skolen fremmedspråkundervisning.

Norge deltar i EUs arbeidsgruppe for nasjonale koordinatorene for livslang læring. Gruppen møtes en gang i året.

Tjenester

Tjenestesektoren er svært viktig for å sikre økt økonomisk vekst og nye jobber på EUs indre marked. Den utgjør om lag 70 prosent av samlet BNP i Europa og en like stor del av sysselsettingen. I tillegg skaper tjenestesektoren de fleste nye arbeidsplassene. I Norge er bildet det samme: tjenestesektoren utgjør om lag 70 prosent av samlet produksjon og nærmere $\frac{3}{4}$ av sysselsettingen. 8 av 10 nye norske arbeidsplasser skapes her. Likevel utgjør handelen med tjenester så lite som 20 prosent av den samlede handelen i EU

På tjenesteområdet har med andre ord det indre marked ikke fungert etter intensjonen. Viktige årsaker til dette er at store deler av tjenestetilbudet i et land berører velferdsstaten, og dermed et område som ligger utenfor EUs og EØS kompetansefelt. Derfor er også tjenstedirektivet omstridt.

Tjenstedirektivet

Dette er bakgrunnen for det nylig vedtatte tjenstedirektivet, som må sees som et forsøk på å fjerne handelshindringer på tjenesteområdet. EUs tjenstedirektiv ble vedtatt av Rådet desember 2006. Per dato er det ikke tatt formell stilling til om og hvordan direktivet er EØS-relevant. Det grunnleggende målet med direktivet er å redusere handelsbarrierer. Det endelig vedtatte direktivet har gjennomgått betydelige tilpasninger, blant annet for å forebygge fare for sosial dumping. Fra norsk side har det også vært et hovedmål at direktivet ikke skulle medføre reduserte standarder for helse, miljø, sikkerhet og lokaldemokrati.

Direktivet inneholder regler om etablering, midlertidig tjenesteyting og administrativt samarbeid i EØS. Direktivet gjelder i utgangspunktet alle kommersielle tjenester, som rådgivningstjenester, sertifisering og testing, annonsering, rekrutteringstjenester, bygg- og anleggstjenester, arkitekttjenester, distribusjonsvirksomhet, bilutleie, reisebyråer og fritidstjenester. Direktivet gjelder kun for virksomheter som er åpne for konkurranse og pålegger ikke medlemsstatene å privatisere offentlige foretak eller å avskaffe eksisterende monopoler, og omfatter ikke krav som styrer tilgang til offentlige midler.

Direktivet omfatter heller ikke tjenester som er regulert i sektordirektiver i EØS-avtalen, som f.eks. finansielle tjenester, elektroniske kommunikasjonstjenester og transporttjenester. Havnetjenester, vikarbyråer, helsetjenester, audiovisuelle tjenester, spilltjenester, private sikkerhetstjenester og sosiale tjenester som bolig, barnepleie og støtte til trengende personer er også unntatt. Dette betyr at tjenstedirektivet kun regulerer tjenstesektorer i EØS-avtalen som ikke er regulert i annen EØS-lovgivning. Dette betyr at alle andre rettsakter, herunder Utsendingsdirektivet og Yrkeskvalifikasjonsdirektivet, går foran Tjenstedirektivet.

Medlemsstatene skal øke det administrative samarbeidet for å sikre et bedre og mer effektivt tilsyn med virksomhetene. Til blant annet dette formålet utvikles et elektronisk informasjonssystem som gjør det mulig for myndighetene å utveksle opplysninger direkte og effektivt (IMI).

I kjølvannet av tjenstedirektivet pågår det nå et arbeid med å etablere en nasjonal standardiseringsstrategi. Det gjennomføres dessuten for tiden et europeisk kartleggingsprosjekt som skal se nærmere på mulighetene for å utvikle felles standarder på tjenesteområdet.

Tjenester av allmenn økonomisk interesse

(Services of General Economic Interest, SGEI) Bestemmelser om tjenester av allmenn økonomisk interesse er hjemlet i EØS-avtalens artikkel 59(2). Dette prinsippet er ikke klart definert i verken EUs traktatverk eller EØS-avtalen, men er et prinsipp som forsøker å dra opp noen grenser i forhold til hvilke tjenester konkurransereguleringen kan brukes på. Rettspraksis tilsier at all økonomisk aktivitet som følger av at en virksomhet, offentlig eller privat, er pålagt samfunnsmessige forpliktelser er å regne for en såkalt tjeneste av allmenn økonomisk interesse. Spørsmålet er om respektive myndigheter har valgt å tilby tjenesten til sine borgere på markedsmessige vilkår eller ikke¹⁵. Artikkelen i EØS-avtalen sier at foretak som har fått i oppgave å utføre tjenester av allmenn økonomisk interesse skal være underlagt traktatens regler bare i den utstrekning de ikke rettslig eller faktisk hindrer dem i å utføre de særlige oppgavene som er tillagt dem.

¹⁵ Statskonsultrapport 2006:13: *EØS-avtalen og norsk kommunalt handlingsrom*

Transport

Alle transportsektorene omfattes av EØS-avtalen. De viktigste regelverksfeltene omfatter generelle konkurranseregler, miljøkrav og harmoniseringen av transportørens rammevilkår. For norske kommuner og fylkeskommuner gjelder det for eksempel at Norge har måttet tilpasse transportsektoren til regelverket for avgifter, noe som har slått ut i forhold til bompengavgifter.

I dag gir EU mye oppmerksomhet til utvikling av miljøvennlige transportkorridorer. Dette har betydning for norske kommuner og fylkeskommuner, ikke minst i utkantene.

EUs Grønnbok om bytransport gir informasjon til kommuner og fylkeskommuner om sentrale problemstillinger i EUs arbeid på feltet, samt EUs satsingsområder framover.

Se også: Marco Polo

Varer

EØS-avtalen gir ingen generell definisjon på hva som er å anse som en vare. Rettspraksis har imidlertid tatt et klart utgangspunkt i at varer er fysiske objekter, til forskjell fra tjenester.¹⁶ Etter EØS-avtalen omfatter den frie handelen med varer i utgangspunktet de fleste industriprodukter og bearbeidede landbruksprodukter.

For å hindre EØS-landenes mulighet til å fastsette nasjonale produktkrav som fungerer som handelshindringer mellom landene, inneholder EØS-avtalens vedlegg 2 en omfattende særregulering av varesektoren. Dette vedlegget er utvilsomt det største av vedleggene i omfang. Europakommisjonen benytter seg av harmonisering gjennom direktiver, prinsippet om gjensidig godkjenning og tekniske standarder for å iverksette det indre marked for varer.

EU har utstedt en stor pakke harmoniseringsdirektiver for en rekke produkttyper, som harmoniserer produktkrav. Direktivene regulerer både brede produktgrupper som for eksempel maskiner, leketøy, kosmetikk, elektriske produkter, kjemikalier, legemidler og byggevarer, samt smalere produktgrupper som heiser. Det er vedtatt ca. 280 produktdirektiver som skal være med på å fjerne tekniske handelshindringer i EU. Mange av disse er såkalte

¹⁶ Se Sejersted m.fl. 2005.

rammedirektiver, som spesifiseres og utfylles nærmere av standardiseringsorganisasjoner som er medlem i European Norms (byrået) (<http://www.startvaekst.dk/EUDirektiver>).

Omlag 21 prosent av det som kan anses som varer på EUs indre marked er ikke harmonisert gjennom direktiver. Innefor dette ikke-harmoniserte området kan medlemsstatene fastsette nasjonale krav og standarder. Men for disse varene gjelder prinsippet om gjensidig godkjenning. Dette prinsippet innebærer en vare som lovlig kan selges i ett EØS-land, i utgangspunktet også kan selges i de andre EØS-landene.

Kommunesektoren må forholde seg til EUs regelverk på vareområdet som offentlig innkjøper. I den danske rapporten ”The internal market for goods. The unrealised potensial” fra 2007 blir offentlige innkjøp som ikke legges åpent ut for anbud trukket fram som en handelshindring i forhold til den frie bevegelsen av varer. Upubliserte offentlige innkjøp, altså direkte anskaffelser, er å betrakte som en handelsbarriere fordi konkurrenter unndras informasjon om den offentlige anskaffelsen og dermed virker hemmende på den åpne konkurransen. Som innkjøpere må kommuner og fylkeskommuner utforme funksjonsbeskrivelser i anskaffelsesansbudet som ikke innebærer en ulovlig handelshindring. I henhold til det offentlige anskaffelsesregelverket, og i samsvar med regelverket som regulerer den frie bevegelsen for varer, kan ikke oppdragsgiveren komme med produktkrav, benytte tekniske spesifikasjoner, eller angi en særlig produksjonsmetode dersom dette favoriserer enkelte foretak, eller fører til tekniske handelshindringer.

Matvarer, næringsmidler og veterinærområdet

Selv om norsk landbrukspolitikk ikke er en del av EØS-avtalen, har Norge gjennom EØS-avtalen likevel overtatt så godt som all lovgivning i EU som berører mattrygghet, fôr og dyrehelse. Dette har å gjøre med det frie varebyttet. Direktivene som regulerer handelen med bearbejdede landbruksprodukter, andre næringsmidler, fôr og dyrehelse, knytter seg til bestemmelser om hygiene, tilsetningsstoffer, utforming og merking. Reglene dreier seg også om kontroll og tilsyn.

2.2 EØS-avtalen og kommunestyre- og fylkestingsaker

Vi har ønsket å gi et bilde av i hvilken grad og hvordan norske kommuner og fylkeskommuner blir berørt av EUs politikk gjennom EØS-avtalen. Vi har gjennomgått sakslistene til kommunestyrene og fylkestingene i de 20 casene i prosjektet. Vi tok utgangspunkt i møteprotokoll nr 2 fra 2008. Valget av møtet er begrunnet i aktualitet i tid, ettersom de fleste avholdt møte nr 2 anslagsvis i mars/april 2008. I Telemark fylkeskommune og Alstahaug kommune valgte vi derimot å ta for oss møteprotokoll nr 1 2008 ettersom møte nr 2 ikke avholdes før henholdsvis 18. og 11.juni. Videre valgte vi møteprotokoll nr 3 2008 for Bodø kommune, ettersom nr 2 kun besto av 3 saker. I tillegg til å se på hvor stor andel av disse sakene som kan sies å komme i berøring med politikk gjennom EØS-avtalen har vi sett på hvilke saksfelt som blir mest berørt av EØS-avtalen. Omtales berøringspunktene til EU/EØS noen steder?¹⁷

Ut i fra vårt utvalg finner vi at omlag 73 prosent av sakene i kommune- og fylkestingsmøtene blir berørt av EU/EØS. Variasjonsbredden spenner seg fra 50 prosent som laveste og 100 prosent som høyeste¹⁸. Vi fant at tre kommuner var 100 prosent berørt. Videre fant vi at tre kommuner var berørt i omtrent halvparten av sakene (50-55 %). Det er imidlertid store forskjeller i sakslistene. Mens en kommune hadde 36 saker oppført i sakslisten, hadde en annen kommune en sak som hadde klare berøringspunkter til EØS.

Konsekvensutredningsbestemmelsene i plan og bygningsloven er et regelverk som er innlemmet i norsk rett gjennom EØS-avtalen. I vårt saksmateriale er det denne typen som har høyest forekomst.

¹⁷ Den enkelte kommunestyre- og fylkestingssak, og hvordan EØS er relevant for den, er presentert i arbeidsnotatet: "EØS-avtalen og kommunestyre- og fylkestingsaker", NIBR, Oslo (2008). Dette arbeidsnotatet kan fås ved henvendelse til NIBR.

¹⁸ Med utgangspunkt i eksempelet fra Porsgrunn kommune laget av rådmann Egil Johansen, hvor 10 av 16 saker på dagsorden hadde en EØS-sammenheng¹⁸, satte vi oss inn i den enkelte sak på dagsorden i hver kommune og fylkeskommune, og koblet disse opp mot EØS-regelverket. Hensikten har vært å avdekke i hvilken grad og hvordan EØS-avtalen slår ut for kommunesektoren.

Planer og reguleringssakene spenner over et bredt felt. Et eksempel er hentet fra Kristiansand kommune sak 23/08 Forslag til reguleringsplan for Prestehøia - 38/120 og 38/121.

Hovedintensjonene med reguleringsplanen er å legge til rette for etablering av sykehjem og omsorgsboliger, til sammen inntil 64 sykehjemsplasser og 24 omsorgsboliger, samt dagsenter.

Regelverket om konsekvensutredninger for reguleringsplaner kommer til anvendelse i denne sammenhengen. Typisk for regulerings saker som er oppe til behandling i fylkestings- og kommunestyremøter er samtidig at de dekker andre forhold som også har berøringspunkter til EØS-avtalen. Eksempelvis vil byggesaker av skoler og andre bygg komme i berøring med en rekke bestemmelser i EØS-avtalen om krav til helse, miljø og sikkerhet, offentlige innkjøp m.m.

Et annet eksempel, er sak 21/08 Revisjon av kommuneplan for Kristiansand 2010-2020, også hentet fra Kristiansand kommune. En kommuneplan vil potensielt utløse flere konsekvensutredninger. Gjennom kommuneplanprosessen vil også kommunen komme til å møte mye regelverk med opphav fra EU, som for eksempel dersom kommunen skal drive utbygging, innkjøp eller salg av tomter. Da vil regelverket om offentlig støtte og offentlige anskaffelser komme til virke. Derfor er plansakene eksempler på at EU-regelverket berører kommunen på svært mange områder.

Renovasjon er et viktig tjenesteområde i norske kommuner. I vårt materiale kom vi også borti noen renovasjonssaker, blant annet fra Oslo kommune, sak 16/08 interpellasjon vedrørende avfallsbehandling i Oslo. Spørsmålet er om når arbeidet med å bygge den store nye gjenbruksstasjonen i Oslo vest skal starte. Et annet eksempel, også fra Oslo kommune sak 85/08 vedrørende utvikling av Alnaområdet. Ønsket er at kommunen som er betydelig eier av området skal utarbeide en helhetlig plan, som skal innbefatte opprensning av Stubberudfyllingen. Omlag 80 % av EUs miljølovgiving blir gjeldende i norsk rett gjennom EØS-avtalen, og vil gjelde for kommunen som er forurensningsmyndighet for lokal luftkvalitet. Det vil ha betydning for kommunal renovasjon blant annet gjennom de to deponidirektivene fra 1999.

I fylkeskommunene er det noen saker som går igjen. Alle fylkeskommunene hadde en sak angående høringsuttalelse til St.meld nr.12 (2006-2007) Regionale fortrinn – regional framtid med høringsfrist satt til 30.4.08. Denne meldingen er en forvaltningsreform som omhandler de nye regionenes fremtidige oppgaver og myndighet, særlig med tanke på å styrke deres rolle som samfunnsutvikler. Vi har valgt å si at dette er en sak som kommer i berøring med EØS-avtalen ettersom den omfatter blant annet miljøvern, offentlig støtte, samferdsel og ulike opplærings tiltak. Dette er områder som i stor grad berøres av EUs politikk gjennom EØS-avtalen.

4 av 5 fylkeskommuner behandlet høringsuttalelse for Nasjonal transportplan 2010-19 (NTP10-19), og høringsuttalelse til NOU: 2008:3 Sett under ett - Ny struktur i høyere utdanning. Utdanning og forskningspolitikk er nasjonalt anliggende i EU, og dette gjelder også for EØS. Men politikktviklingen knyttet til disse feltene blir likevel indirekte berørt av det som skjer i EU ved at det fra EUs side foregår et formidabelt mellomstatlig arbeid som det enkelte land kan velge å slutte seg til. Koordineringsmetoden er hovedmodellen for politikk utviklingen, og omfatter blant annet erfaringsutveksling, utforming av strategier og planer, utveksling av beste praksis, og utforming av felles stonader og indikatorer. Norge deltar i stor grad i disse prosessene og blir dermed indirekte berørt av EUs politikk.

Flere av sakene berøres både av EUs regelverk og EUs ulike programmer. I Rogaland fylkeskommunes sak 30/08 behandles en flerbruksplan for energi og klima i Rogaland. Formålet med planarbeidet er å gi regionale føringer for bærekraftig energiproduksjon i fylket samt å utarbeide strategier for reduksjon av utslipp av klimagasser fra Rogaland. Regjeringen jobber sammen med Island, Liechtenstein og EU-kommisjonen med å innlemme EUs kvotedirektiv i EØS-avtalen. Selv om EU-traktatene ikke inneholder noen særskilte energibestemmelser, har EU likevel utviklet et energisamarbeid på konkrete områder på grunnlag av en rekke ulike traktatbestemmelser. Norge kan også gjennom EØS-avtalen delta i EUs rammeprogrammer innenfor energisamarbeidet og innenfor forskning, utvikling og demonstrasjon av ny teknologi. Vi deltar blant annet i delprogrammene for fornybare energikilder (ALTENER) og energiøkonomisering (SAVE) under Intelligent Energy Europe,

samt EUs 6. rammeprogram for forskning og utvikling. CIP er EUs rammeprogram for økt innovasjon og konkurransevne. Et av programmene: "Intelligent energi i Europa" støtter prosjekter som hindrer og/eller reduserer barrierer i forhold til energieffektivisering og som effektiviserer eller videreutvikler former for ny eller fornybar energi. Dette kan være barrierer av juridisk, økonomisk, kulturell, sosial eller institusjonell art. Kommunen har dermed anledning til å undersøke muligheten for å søke om prosjektstøtte.

Noen saker viser eksplisitt til EU i saksopplysningene. Dette gjelder blant annet Nordland fylkeskommune som i sak 41/08 tar for seg hvilke internasjonale regionalpolitiske arenaer Nordland skal være på. EU og Europasamarbeidet generelt er eksplisitt nevnt som et av de viktigste innsatsområdene. Brusselkontoret framheves som et solid verktøy for så vel fylkesråd som enkeltaktører i fylket ved å være en proaktiv lobbyist på vegne av Nordland. Samarbeid mellom europeiske regioner Europeisk territorielt samarbeid (European Territorial Cooperation, ETC (tidligere Interreg)) er et åpent program der både statlige aktører, fylkeskommuner og kommuner, frivillige organisasjoner og private bedrifter kan delta i prosjektene.

Hedmark fylkeskommune nevner ESA eksplisitt i sak 23/08 vedrørende utkast til endring av industrikonsesjonsloven og vassdragsreguleringsloven. ESA påpekte i 2001 Norges praktisering av hjemfall, og anførte at Norges praktisering av ulike konsesjonsperioder for private og offentlige aktører er i strid med EØS-avtalen. ESA gikk til sak i 2006, og EFTA-domstolen konkluderte i juni 2007 med at Norges praktisering ikke var forenlig med EØS-avtalen. ESA har vurdert konsesjonsregimet for erverv av vannfall etter industrikonsesjonsloven, derunder reglene om hjemfall, i forhold til EØS-avtalens regler om etableringsfrihet og fri bevegelse av kapital. ESA har konkludert med at industrikonsesjonslovens regler om konsesjon ved erverv av vannfall er i strid med forbudet i EØS-avtalen om etableringsfrihet og fri bevegelse av kapital. Alt dette har resultert i at Olje- og energidepartementet sendte 14. mars 2008 på høring utkast til endringer i industrikonsesjonsloven og vassdragsreguleringsloven, med høringsfrist er 30. april 2008.

2.3 Oppsummering

Vår gjennomgang av EØS-avtalen sett i lys av relevans for norske kommuner og fylkeskommuner viser at EUs politikktutvikling over tid har blitt mer kommunerelevant. Gjennom økt styring og politikktutvikling på flere områder som miljø og tjenestefeltet blir de direkte berøringspunktene til kommunale og fylkeskommunale oppgavene flere og tettere. EUs Lisboa-strategi gjør at det mellomstatlige arbeidet og innholde i politikken får klare paralleller. EUs koordinerende arbeid på utdanning er et eksempel på at mye som skjer i Europa har direkte relevans for utviklingsarbeid her hjemme.

Som arbeidsgiver for lærergruppen og som skoleeier har det betydning å vite at EU-landene jobber med skoleutvikling og utdanning og med problemstillinger som har klar relevans til problemstillingene i den enkelte skole. Hvordan legge til rette for videreutdanning av lærere? Hvordan skal vi sammenlikne utdanningen og kvaliteten på tvers av regionene? Som lokal forurensningsmyndighet forutsettes et stadig økende kommunalt kompetansenivå. Som tilrettelegging for nærings-, kultur- og samfunnsutvikling har kommunene og fylkeskommunene mange berøringspunkter.

Spørsmålet vi nå vil stille er hvordan norske kommuner og fylkeskommuner forholder seg til disse berøringspunktene?

3 Hvordan forholder kommunesektoren seg til EØS?

3.1 Erfaringer fra kommunesektorens politikk- og virksomhetsområder

Det er klart at de fire frihetene gjør at dette må sees på som ikke lenger utenrikspolitikk, men sektorpolitikk i høy grad. Vi som er ansvarlig for sektorer blir direkte berørt.

Vi lar dette utsagnet fra en informant som jobber i en kommuneadministrasjon innlede dette kapittelet, hvor vi presenterer data om kommunesektorens møte med EØS. I tillegg til de mer generelle erfaringene vi har dratt ut av casestudiene, presenterer vi eksempler på typiske tilpasninger og gode erfaringer. Presentasjonen er strukturert tematisk.

3.1.1 Miljøsektoren

Som påpekt tidligere i denne rapporten kommer det meste av norsk miljølovgivning i dag fra EU. Siden dette er regelverket berører kommunene på tvers av sektorer er miljørelaterte saker og problemstillinger derfor også omtalt under andre avsnitt i dette kapittelet, eksempelvis under teknisk sektor og næringsutvikling. Samtidig viser datamaterialet at det er store variasjoner i hvordan det jobbes med miljøspørsmål i kommunesektoren.

Vannforvaltningsforskriften

Den nylig iverksatte vannforvaltningsforskriften er et eksempel på regelverk som kan få betydelige konsekvenser for kommunesektoren, og som kan komme til å berøre kommunesektoren på ulike måter. Perioden fra 2007 og fram til nå har vært preget av arbeidet med å organisere arbeidet i den enkelte vannregion og et utvalg vannområder. Det vil fremdeles ta noen år før den nye vannforvaltningen er satt i full drift i alle deler av landet.

I vårt utvalg er kommunenes bevissthet og kunnskap om denne forskriften betinget av hvor arbeidet står i den respektive vannregionen, og hvorvidt kommunen er invitert med i denne første runden eller skal vente til neste fase. Vårt inntrykk er at få kommuner forholder seg proaktivt til det nye forvaltningssystemet som er under iverksetting. Mange kommuner velger å avvente til det blir ”deres tur”. En kommunal informant forklarer det med at:

I 2007 har det hovedsakelig begynt å skje noe operativt, og da har også interessen begynt å gå ganske raskt til vær.

Kjernerarbeidet i vannregionen er samarbeidet om en samlet forvaltningsplan med seksårige sykluser som skal gjelde alle vannressurser innenfor regionen. Hovedbestanddelen i forvaltningsplanen er tiltaksprogrammet, hvor partene skal enes om en riktig tilstandsbeskrivelse samt om tiltak som sørger for en tilfredsstillende vanntilstand. De ulike myndighetene og aktørene blir med dette tvunget til å samarbeide på tvers av sektorer og forvaltningsnivå.

Informanter fra Direktoratet for naturforvaltning (DN) understreker at kommunesektoren blir invitert til å delta, og at det er viktig med kommunal deltakelse. Det som vil være avgjørende for kommunesektoren er behandlingen av spørsmål om hvilke krav til tiltak som skal stilles på de områdene hvor kommunene er myndighet. Tiltak kan gjelde kommuneplanleggingen, VAR-feltet, drikkevannsforsyning, landbruk m.m. DN oppgir videre at det gjennom høringsrunden ble avholdt regionale møter, det har vært konferanser og seminarer, men at de opplever at kommunesektoren var underrepresentert på disse møtene. Til en

viss grad berodde oppmøtet også på om noen var personlig interessert. DN etterlyser politisk forankring av dette feltet.

Noen informanter mener at det nye vannforvaltningsarbeidet vil komme til å øke presset på tiltak. En representant fra kommunesektoren ser for seg at vannforvaltningsforskriften kan komme til å koste en del kommuner dyrt, særlig i VA-siden i byer og tettsteder med gamle ledningsnett og mangelfulle kart om hvor ledningene går og hvor de krysser. Etter forurensningsloven er det brukerne selv som skal ta kostnadene på VA-feltet; tjenestene skal være til selvkost. Det er derfor viktig at kommunene engasjerer seg i vannregionens tiltaksarbeid, blant annet for å sette seg inn i hvordan krav til tiltak blir tolket i de ulike regionene.

Andre informanter i kommunesektoren peker på at noen mål fremdeles er ulne: Spørsmål som hva som skal være kriteriene for god miljøstandard i vassdrag, grunnvann og kystvann, hva som er definisjonen på et modifisert vassdrag, og hvor mye man skal prioritere å overvåke kontra hva man skal prioritere på tiltak, oppleves som uavklart. Noen ser for seg at disse tingene kan komme til å bli praktisert ulikt fra vannregion til vannregion.

Det som kan bli utfordringen for vannforvaltningsarbeidet framover er hvordan de ulike involverte deltar, samt finner sine roller, både statlige myndigheter og lokale og regionale. Foreløpig ser det ut for at det i Norge er valgt ulike samarbeidsmodeller i de ulike vannregionene. Noen vannregioner har aktive arbeidsutvalg hvor kommunene deltar, og hvor mye er delegert ned fra vannregionmyndigheten. I vannregioner hvor det ikke er arbeidsutvalg er det fylkesmannen som gjør det operative arbeidet, noe som i sin tur kan få betydning for den kommunale deltakelsen og involveringen. I en vannregion har KS representert alle kommunene i vannregionutvalget. Spørsmålet blir om en slik indirekte representasjon vil få betydning for den politiske forankringen av problemstillingene i hver kommune.

Lokal tilpasning av politikk og regelverk

Når det gjelder det øvrige miljøregelverket er det varierende bevissthet om forholdet til EU/EØS. Noen informanter fra miljøforvaltningen i kommunesektoren har oppfatninger om at regelverket på miljøsidens bærer preg av å være utformet i en europeisk kontekst. Et eksempel er drikkevannsdirektivet, som er

gjennomført i drikkevannsforskriften i Norge. Det blir påpekt at de fleste drikkevannskilder i mange europeiske land er grunnvannskilder. Som en konsekvens krever regelverket streng bakteriologisk rensing, men setter ikke tilsvarende strenge krav til god kjemi. I følge disse informantene tillot tidligere norske forskrifter mindre grad av kjemisk forurensning enn dagens forskrifter. Samtidig har de strenge kravene til bakteriologisk rensing av vann ført til store og kostbare omstillingsprosesser på VA-siden i Norge. Informantene stiller spørsmålsteget ved hva man faktisk har fått tilbake i form av bedre vannkvalitet for disse investeringene. Synspunktene går på at det i en nordisk kontekst ville ha vært mer å hente på miljøkrav til kjemisk rent vann framfor noen av de biologiske kravene.

Noen informanter fra miljøfeltet i kommunesektoren mener at det hadde vært bra om kommunene hadde blitt trukket inn i arbeidet tidligere og kommet i inngrep med regelverket i den fasen hvor det faktisk blir utformet. Eksempelvis nevnes det at det er viktig med bred representasjon fra kommunesektoren i sentralforvaltningens arbeid med meldinger, proposisjoner og strategier som har særlig betydning for kommunesektoren.

Utvikling av lokal miljøpolitikk

I vårt utvalg finnes det et par eksempler på kommuner som gjennom sitt arbeid forsøker å trekke veksler på det som skjer i EU og bruke kunnskap derfra til egen nytte. Trysil kommunes arbeid med lokal og regional klimaplan er omtalt i avsnitt om næringsutvikling. Stavanger er en annen kommune som har vært aktiv med å orientere seg mot EU og den kompetansen som ligger i Europa, for eksempel i forbindelse med sitt arbeid med miljø- og klimaplan. En sentral målsetting i dette planarbeidet er å få til en utvikling bort fra bilbasert transport til kollektiv- og sykkeltransport. Her har kommunen dratt nytte av kunnskap og erfaringer om tiltak både fra EU-systemet og en rekke EU-land. Både politikere, fagfolk i kommunen og representanter fra næringslivet har deltatt på seminarer, møter og konferanser i Brussel, samt besøk andre kommuner i andre land for å lære om deres erfaringer og tiltak.

Et av tiltakene i energi- og klimaplanen er prosjektet ANSWER (A North Sea Way to Energy Efficient Regions) som kommunen har fått Interreg-midler til. Prosjektet har fem partnere fra fem

europiske byer i ulike land, og har som siktemål å formidle opplysninger til publikum om den lokale klimatilstanden, og hva som skjer i byen av klimautfordringer. Et av tiltakene er å plassere ut såkalte klimabarometre flere steder i byen der folk ferdes. Klimabarometeret skal eksempelvis vise nivået på CO₂-utslippene der man befinner seg, grafisk framstilt og kombinert med en kurve som viser endringen over tid.

Kommunen viser til at den på en rekke virksomhetsområder drar stor nytte av å arbeide i både lokale og europeiske nettverk. Et par av informantene framhever at det i Stavanger er utviklet en kultur for å jobbe i nettverk, som har vært svært nyttig for å fremme kreativitet og utvikling i oppgaveløsningen. Nettverksdeltakelse oppleves som en svært lærerik måte å jobbe på, og har blitt et viktig virkemiddel for å få nye innspill, ideer og bedrive benchmarking og erfaringsutveksling, samt styrke og oppdatere egen kompetanse. I deltakelsen i de mer lokale nettverkene i Stavanger er informantene oppatt av å ta til seg signaler fra forskningsmiljøer og det lokale næringslivets arbeid med eksempelvis klima og olje- og gassindustrien. Stavanger er dessuten aktiv i den verdensomspennende organisasjonen ICLEI (International Council for Local and Environmental Initiatives). Dette er en miljøorganisasjon for lokale, regionale og nasjonale myndigheter som jobber for bærekraftig utvikling. Selv om organisasjonen er global, opplever kommunen at den er preget av EU gjennom tenkning og arbeid. Organisasjonen jobber mye med verktøy i forhold til eksempelvis innkjøp, klimautfordringer, miljørettet målstyring og indikatorer. Stavanger forsøker å følge med på hvordan ulike ting prøves ut i Europa og bruker dette i sitt eget arbeid. Selv om kommunen har godt utbytte av å delta i nettverk, legger ikke informantene skjul på at de har prøvd seg litt fram for å finne ut hvor de har størst utbytte av å delta.

Økt behov for kompetanse og samarbeid

Informanter forteller om at både den økte fagligheten i regelverket samt mengden av oppgaver som delegeres til kommunene, ikke står i forhold til tilbudene om opplæring, veiledning og verktøy når regelverket kommer. Følgende meningsytring er representativ for flere av informantene:

En utfordring er at stadig mer blir delegert til kommunene. Vi trenger da mer kompetanse på flere

områder, og det er også et ressurs spørsmål (...)
Eksempler på nylig delegering er krav til avfallsplaner for byggesaker fra nyttår, dette med forurenset grunn i 2004-05 og nye retningslinjer for støy.

Flere har en oppfatning av at sentraladministrasjonen har fokus på å få vedtatt og gjennomført regelverk, men velger å utsette veiledning og avklaring av spørsmål omkring lokal eller regional iverksetting og praktisering til etter at regelverket har trått i kraft. Dette synes å være en gjennomgående oppfatning på tvers av sektorene. En informant sier at

Poenget er at veiledningen var ikke på plass da forskriften kom. Dette er typisk for Norge, man vedtar en forskrift, så skal denne implementeres og så kommer veiledningene i ettertid. (...)Man ligger på etterskudd, og det er en uheldig greie. Man blir nødt til å anta noen ting for å komme videre.

Enkelte har en oppfatning av at naboland har en litt annen måte å arbeide med gjennomføring og iverksetting av regelverk på. Inntrykket er at det der blir brukt lengre tid, og lagt opp til større interaktivitet i prosessene før regelverket trår i kraft.

Rundt halyparten av de 15 kommunene i vårt utvalg har opprettet interkommunalt samarbeid om miljørettet helsevern. Kommunene begrunner det interkommunale samarbeidet på dette feltet med at kommunen er for liten i forhold til å kunne betale for å spisskompetanse som håndhevelsen av dette regelverket krever. Kommunenes tidligere laboratorievirksomhet er flyttet over til Mattilynet, men disse interkommunale samarbeidene besørger eksempelvis hygienekontroll i bygg (f.eks institusjonskjøkken), støykontroller, forurensningskontroll (luftkvalitet).

3.1.2 Teknisk sektor

Innenfor teknisk sektor blir kommunene berørt av mange EØS-relevante regelverk. De viktigste er innenfor renovasjon (deponering), avløp (rensing) og drikkevannforsyning (kvalitetskrav).

Det er gjennomgående stor forståelse for innholdet og intensjonene i regelverket, at en ikke skal deponere nedbrytbart

avfall og at en skal sikre rent drikkevann og avløpsvann, m.m. Det er imidlertid vårt inntrykk at både interessen for og kunnskapen om hvorvidt regelverket har sin opprinnelse i EØS-avtalen eller i Norge er liten. De fleste av våre informanter fra teknisk sektor sier de forholder seg til norske regler uansett opprinnelse.

De ser heller ikke for seg en aktiv rolle i utforming av regelverket. Dette er delvis ut fra kapasitetshensyn, de har liten eller ingen tid til å gå inn i slike prosesser. Dette overlater de i stor grad til sine interesseorganisasjoner (som Norsk Vann og Avfall Norge), KS, eller også de private fagkonsulentene som finnes på området.

Hvorvidt de enkelte kommunene i vårt utvalg opplever å bli direkte berørt av nye regelverk på området varierer. I følge Avfall Norge vil omtrent halvparten av alle deponiene i Norge måtte legges i løpet av 2008 som følge av de to avfallsdirektivene. Behovet for nye deponier som imøtekommer krav til sigevann, etc. og krav om andre løsninger (forbrenning, kompostering, m.m.) har bidratt til økt interkommunalt samarbeid om avfallsbehandling. Denne utviklingen er bare indirekte en følge av EØS-regelverk, men dette regelverket bidrar i samme retning. Stordriftsfordeler er en årsak til utbredt interkommunalt samarbeid på området, i tillegg til økte krav til kompetanse og tekniske løsninger.

Lokal tilpasning av politikk og regelverk

Innenfor avløpsområdet er det særlig kravet til såkalt sekundærrensing av avløp, også på Vestlandet og i Nord-Norge, som nå er aktuelt for kommunesektoren. I følge Norsk vann har Norge her fått en tilpasning som innebærer at kravene skal realiseres først i forbindelse med at anleggene likevel skal oppdateres. En kommune som nå skal oppgradere anleggene sine mener at kravet medfører en ny måte å tenke på i forhold til tidligere. Tidligere har det vært fosforrensning som har stått sentralt, men nå skjerpes kravene til organisk rensning.

Vedkommende informant stiller spørsmålsteget ved om dette er en fornuftig måte å anvende pengene på. Gjeldende kvalitetskrav har, etter informantens mening, vært tilstrekkelige for å sikre god organisk vannkvalitet på norsk vann. Vedkommende stiller seg tvilsom til om det på avløpsiden er mer å hente på å ta ut enda mer organisk stoff fra vannet. Dette er investeringer som koster samfunnet store summer. Ut i fra norske forhold ville det vært mye mer å hente av bedret vannkvalitet dersom miljøkravene

hadde rettet seg mot ledningsnett. Informanten har en oppfatning av at dårlig ledningsnett kan representere et større problem i Norge. Informanten sier:

Det føles litt som å skyte spurver med kanoner, når vi nå skal ta ut enda mer organisk fra vann (...) Vi må nok investere i minst 100 millioner de nærmeste fem-seks årene for å tilfredsstille disse kravene.

Også på VAR-området finnes det eksempler på det våre informanter mener er unødvendige særnorske tilpasninger og innstramninger av regelverket. Et eksempel er inndelingen i husholdnings- og næringsavfall, hvor det blir sagt at mange utkantstrøk og småsamfunn i Norge ikke har en næringsstruktur som er egnet for denne oppdelingen. Et annet eksempel er kravet om akkreditering for prøvetakere av avløpsvann, som for kommunesektoren er svært fordyrende.

Tolkning og håndhevelse av regelverket

Noen informanter opplever kontakten med Mattilsynet som krevende. Det forutsettes mye fagkompetanse og kunnskap om lokale forhold for å forstå hvordan regelverket slår ut lokalt. Her oppstår det flere tolknings spørsmål, som nødvendiggjør godt samarbeid med Mattilsynet. Risikovurderinger (som omtalt under avsnittet om næringsutvikling) og hvilke vannverk som trenger særskilt rensning har gitt kommunene inntrykk av at regelverket håndheves ulikt fra region til region.

Også deponiregelverket har vært kilde til mange spørsmål. Forskriften oppleves å være vag og gi mye rom for tolkninger. Spørsmål om eksempelvis dobbel bunntetting og når sigevannet skal renses i forhold til de konkrete anleggene blir tolknings spørsmål og tilbakemeldingen er at også fylkesmannen i ulike fylker tolker og håndhever disse kravene ulikt.

Innenfor både vannforsyning og avløp er særlig Norsk Vann opptatt av at regelverket bør være forutsigbart, særlig med tanke på at det gjennomføres langsiktige investeringer innenfor sektorene. Dette gjelder både rensing av drikkevann, der organisasjonen er opptatt av uklarheter omkring hvilke vannverk som må ha særskilt rensing av sykdomsfremkallende parasitter, og i forhold til avløp – og om kommunene fortsatt vil få ulike renskrav for utslipp til ulike recipienter, eller om disse slås sammen.

Kristiansand kommune er, i samarbeid med andre kommuner, i ferd med å utrede bygging av et forbrenningsanlegg – som er et direkte svar på krav fra EU om forbud mot deponering av nedbrytbart avfall. Her vurderer en et samarbeid med et energiselskap, siden det også er snakk om kombinasjon med fjernvarmeanlegg. De opplever imidlertid at norske myndigheter er uklare på hvorvidt de mener energigjenvinning av avfall er like bra som materialgjenvinning.

Informasjon og veiledning

Eksempelene over illustrerer betydning av god kompetanse om regelverket, lokale forhold, samt god kontakt og dialog mellom myndighetene. Men som for miljøvernsektoren er inntrykket at fagfolkene i kommunene mener informasjon om nytt regelverk er for dårlig og kommer for sent, og tilbud om veiledning og kompetansutvikling er både for sent og dårlig. Her mener man at både departement og fagdirektorat gjør en for dårlig jobb, mens KS oppleves å være fraværende på dette området. Informantene oppgir at det blir mye prøving og feiling.

Innenfor vann og avløp er interkommunalt samarbeid mindre aktuelt enn innenfor renovasjon, bl.a. på grunn av topografiske forhold og bosetningsmønster. Kommunene gjennomfører oppgavene i større grad selv, men benytter i utstrakt grad private konsulenter. Slike private ingeniørfirma oppfattes som nyttige for kommunene, også med tanke på å være oppdatert på nye krav og regler, så vel som tekniske løsninger.

3.1.3 Innkjøpsvirksomheten

Regelverket for offentlige anskaffelser er ment å sikre konkurranse og åpenhet om offentlige innkjøp. Alle anskaffelser over 500 000 skal ut på anbud, men også anskaffelser under dette skal følge bestemte prosedyrer. Eksempelvis foreligger det en dokumentasjonsplikt for alle anskaffelser over 100 000 kroner som er særnorsk. Anskaffelsesregelverket ble innført i lov av 16. juli 1990 (nr. 69), som ble endret i lov av 30. juni 2006 (nr. 41).

Generelle utfordringer og trender

Vårt inntrykk er at det er en utbredt forståelse for innkjøpsregelverket blant rådmenn og innkjøpsansvarlige i vårt

utvalg kommuner og fylkeskommuner. Det er stor forståelse for behovet for å sikre konkurranse og åpenhet, og dermed også oppnå billigere anskaffelser. Regelverket har tvunget fram en profesjonalisering og formalisering av anskaffelsesprosessene i kommunene.

Samtidig framheves det at det er store utfordringer knyttet til kunnskap og kompetanse generelt i kommunene. I mange kommuner er det små fagmiljøer som er personavhengige og dermed også sårbare. Det er en utbredt oppfatning av at det generelt begås mange brudd på regelverket. En viktig grunn som oppgis er manglende kunnskap, man begår feil i uvitenhet. Men også oppfatninger om et rigid regelverk som det er vanskelig å tilpasse til små lokale forhold, og dessuten ønsket om å benytte lokale leverandører, oppgis som årsaker til brudd. I tillegg kan etablerte tillitsrelasjoner mellom kommunens innkjøpere og lokale leverandører spille inn, sies det.

Regelverket oppfattes som komplisert, omfattende, teknisk, detaljert og krevende. Dette medfører at innkjøp blir en tidkrevende aktivitet. Mangelen på veiledningsmateriell, maler, manualer og felles elektroniske verktøy etterspørres. At slikt veiledningsmateriell kommer først flere måneder etter at nye forskrifter er gjennomført oppleves som problematisk. I tillegg til veiledningsmateriell, etterlyses særlig elektronisk verktøy som kan forenkle kommunenes innkjøpsarbeid: gratis IKT-verktøy som maler og leverandørdata-baser. Både departementet og KS oppfattes av flere i kommunene som dårlig på veiledning.

Informantene trekker fram eksempler på krav de opplever som særlig krevende og frustrerende. Dette gjelder den lave terskelverdien på 500 000, delingen mellom innkjøps- og forsyningsforskriften, som gjør at kommunene må forholde seg til to separate saksbehandlingsprosedyrer, samt dokumentasjonsplikten for alle innkjøp over 100 000. Noen informanter kjenner til at dette er en særnorsk videreutvikling av regelverket, andre er ikke klar over det, men trekker likevel fram disse bestemmelsene som eksempler. Det vises til at slike bestemmelser gjør at regelverket blir veldig rigid i forhold til små utkantstrøk som har et begrenset og spredt konkurransebasert næringsliv. Da kan ofte slike tunge runder virke unødvendige.

Selv om innkjøp har utviklet seg fra å være en støtteaktivitet til å bli en mer sentral virksomhet målt i omfang og ressurser, er det fortsatt fokus på det operative. Oppmerksomheten rettes mot det å unngå å gjøre feil, ikke på de gode anskaffelsene for kommunen eller lokalsamfunnet. Det er lite strategisk arbeid knyttet til hvordan for eksempel innkjøpsvirksomheten kan brukes til å fremme verdier og satsninger i kommunen. Feltet synes også å ha svak forankring i den politiske ledelsen i kommunene.

Generelt er de innkjøpsansvarlige i kommunene opptatt av å drive intern opplæring i kommunene og etablere rutiner for anskaffelser. Regelverket er også en medvirkende årsak til økt interkommunalt samarbeid. I det videre beskriver vi hvordan det interne og interkommunale arbeidet er (tenkt) organisert i to byer: Kristiansand og Bodø, og i Trysil kommune.

Kommunene velger å samarbeide

Det virker å være økt behov for interkommunale samarbeid (...) De skjerpene kravene betinger økt kompetanse. Så det er viktig å ha ulike spekter av måter å organisere seg på.

I Kristiansandsregionen er det opprettet et ”Knutepunkt Sørlandet”, som er et interkommunalt samarbeid mellom seks kommuner med Kristiansand som vertskommune. Dette samarbeider også med Offentlig fellesinnkjøp Agder, som er et samarbeid mellom Vest- og Aust-Agder fylkeskommuner og 23 kommuner i Agderfylkene. Kristiansand kommune har en egen innkjøpsavdeling med fire stillinger, den ene betalt av det interkommunale samarbeidet. Leder for denne avdelingen mener det er viktig at innkjøp fortsatt drives av kommunene, og ikke egne (interkommunale) selskap, for å opprettholde kompetansen på området i kommunene. Innkjøpsavdelingen inngår rammeavtaler og gjennomfører innkjøp innenfor en del av kommunens virksomhet. Andre deler av kommunen gjennomfører innkjøpene selv. I den forbindelse er det etablert felles maler, protokoller, m.m. som er tilgjengelig for alle i kommunen. Innkjøpsavdelingen fungerer dessuten som rådgiver sektorene. At for eksempel teknisk sektor foretar innkjøpene selv, oppfattes som viktig, fordi det er en del fagspesifikke krav og hensyn som skal sikres, i tillegg til de prosedurale kravene knyttet til anskaffelsene.

I Bodø kommune har den sentrale innkjøpsenheten ansvar for å forhandle fram rammeavtaler med leverandører, og ellers bistå de ulike avdelingene – som selv gjennomfører innkjøpene. Hver avdeling har en innkjøpsansvarlig, og kommunen opprettet et forum på tvers for disse. Det er avdelingene selv som har ansvar for å utarbeide produktspesifikasjoner. På den måten prøver de å kople faglighet i innkjøpene. Noe av den samme tenkningen overføres nå til det interkommunale samarbeidet, der det etableres kontakt med en innkjøpsansvarlig i hver kommune, som deltar i et regionalt innkjøpsforum. I Salten opprettes det nå et interkommunalt samarbeid med Bodø som vertskommune. Leder av innkjøpsavdelingen i Bodø har dessuten prioritert å jobbe med opplæring, både internt i kommunen og overfor kommunene i det interkommunale samarbeidet i Salten. Man har valgt et vertskommunesamarbeid der ansvaret for innkjøp beholdes i kommunene, nettopp for å kunne bygge opp og beholde kompetanse i kommunene, i stedet for å skille den ut til et interkommunalt selskap.

En problemstilling som både Kristiansand og Bodø har vært opptatt av, er hvordan det interkommunale samarbeid kan utformes slik at det ikke blir asymmetrisk, der den store bykommunen fort dominerer. De store kommunene er de som sitter på mest kompetanse og flest ressurser. Kompetanse- og resursmessig har småkommunene mest behov for samarbeid. For å gjøre denne oppgaven best mulig har kommunene anskaffet samme innkjøpssystem med veileder og felles elektronisk bestillerløsning og varekataloger. Dette vil forenkle felles opplæring og oppfølging av kontrakter, kontraktsstyring og avviksregistrering. Både i Salten innkjøpssamarbeid og i Knutepunkt Sørlandet innkjøp finansierer de mindre samarbeidskommunene en felles innkjøpsstilling, i tillegg til at de knytter seg opp til et større kompetansemiljø i vertskommunene Bodø og Kristiansand. Også de store kommunene ser nytten av at det etableres et større fagmiljø i regionen som de er en del av. Innkjøpssamarbeidet er dessuten en del av en utvikling i retning et bredere samarbeid, der de ser for seg at det vil være god økonomi og god strategi for alle kommunene i regionen. I forhold til strategisk innretning har innkjøpssamarbeidet i Salten vært opptatt av hvordan innkjøpene kan legges til rette for lokal næringsliv. De har laget en strategi for å fremme lokalt næringsliv i sitt planverk.

Eksempler på tiltak for å fremme dette er å informere om direkteanskaffelser under 500 000 i lokalavisen og kommunenes nettsider, skreddersømutføring på forsyningsløsninger på eksempelvis transport, m.m. Det er kun Salten som har interkommunalt samarbeid på innkjøp i fylket. Nordland Fylkeskommune administrerer rammeavtaler for fylkeskommunen og 15 kommuner i Nordland. Det legges også opp til at det i hver kommune gjennomføres informasjonsmøter med lokalt næringsliv. Målet er at lokalt næringsliv skal bli kjent med konkurranseforutsetningene og hvordan de best kan vinne offentlige anbud.

Til forskjell fra de større bykommunene, har Trysil, sammen med andre mindre kommuner i regionen, valgt å kjøpe tjenester i forbindelse med anskaffelser. Utgangspunktet var et interkommunalt samarbeid. I forbindelse med behov for å utvide kapasiteten til dette interkommunale innkjøpskontoret, valgte leder å starte en privat bedrift. Fra 2001 har de brukt denne private bedriften. Kommunene har et felles fagråd, de tar beslutningene om anskaffelser, bl.a. om rammeavtaler. I tillegg har de brukergrupper som går gjennom tilbudene fra sitt perspektiv. Kommunen er fornøyd med denne ordningen. Kommunen oppgir at dersom de hadde gjennomført anskaffelsene selv, hadde de hatt store utfordringer knyttet til kompetanse og kapasitet. Det at de kan kjøpe tjenester fra et firma som har kompetanse på regelverket oppleves som nyttig. Kommunen opplever ikke tap av kompetanse som noe problem. Avtalen med innkjøpsfirmaet inneholder også tiltak knyttet til opplæring og kompetanseoverføring til kommunene, både politikerne og ansatte i virksomhetene. De har også en viktig funksjon i å holde kommunen oppdater på endringer i regelverket.

3.1.4 Offentlig støtte

Ansatte i kommunen som har vært borti dette regelverket opplever det som komplisert. Som for anskaffelsesregelverket er inntrykket at det også her begås en del regelverksbrudd i uvitenhet. Ikke uvanlig dreier disse feilene seg om salg av tomter til redusert pris. Ofte har enkeltepisoder eller enkeltsaker fungert som vekkere for politikere, som ikke har vært bevisst på at dette regelverket eksisterte.

Både politikere og ansatte i kommuneadministrasjonene etterspør en mer tilgjengelig og oppdatert kommunikasjon eller utveksling av informasjon mellom de støttestyrende organene, om hva slags støtte som er bevilget til hvem. Dette fordi regelverket gjelder den totale støtte som gis, slik at det er den summerte støtten det er avgjørende å se på i vurderingen av om kommunen kan gi en bevilgning eller ikke.

Vi har våre fond og gir tilskudd. Kommunen har ikke mulighet til å føre oversikt over hva en virksomhet har fått i offentlig støtte av andre, og vite når EUs tak er nådd. Vi vet ikke hva de har fått fra før, for eksempel fra Innovasjon Norge (...) Innovasjon Norge burde her være et mer koordinerende organ.
(Kommunepolitiker)

Flere informanter gir uttrykk for behov for et sted med samlet og oppdatert informasjon om hva som er bevilget av offentlig støtte til aktører, slik at kommunene kan forholde seg til hva taket er.

3.1.5 Kommunal planlegging

Bestemmelsene om konsekvensutredninger i plandelen av plan- og bygningsloven er bestemmelser som i sin helhet kommer fra EU-direktiver. Dette regelverket oppfattes som relativt formålstjenelig blant de informantene vi har hatt kontakt med. Det blir påpekt at regelverket fører til større fokus på miljøvurderinger. Noen kommuner har eksempler på at konsekvensutredninger har påvirket utfallet i en plansak.

Som for på miljøfeltet og teknisk sektor opplever ansatte i kommunene at det også her er rom for tolkning og praktiseringen av skjønn, i vurderingen av om en plansak er KU-pliktig eller ikke. Noen påpeker at forskriften kunne ha vært klarere på dette feltet, andre mener det er fordelaktig at det rom for kommunalt skjønn.

Alt i alt oppleves ikke dette regelverket som vanskelig å forholde seg til, men flere er inne på at KU-bestemmelsene spenner over mange og brede områder, noe som øker behovet for variert fagekspertise for å få utredet forhold og problemstillinger ved planarbeidet. Støv, støy, strømninger i hav osv. er eksempler på områder hvor kommunene typisk kjøper ekstern hjelp. Et

utviklingstrekk flere informanter er inne på er med andre ord at stadig flere og mer omfattende krav igjen setter krav til større faglighet. En kommuneansatt uttrykker det slik:

Problemet er at kommunene mangler kompetanse og ressurser til å gjøre disse oppgavene. Eksempelvis innenfor bygg og areal er hver enkelt regel grei, men summen innebærer et ressursproblem for kommunene (...) Regelverket blir mer og mer komplisert, det er stadig flere innfallsvinkler. Kontakten til fylkesmannen blir nok større, særlig den uformelle kontakten.

Dette har ført til at kommunene kjøper inn kompetanse til KU-arbeidet. Dette er også noe av bakgrunnen for at man inngår i ekspertnettverk. For eksempel deltar Kragerø kommune i et Skjærgårdsnettverk for plan- og byggesaker med fem kommuner ut i fra behovet for å få diskutert felles problemstillinger.

3.1.6 Samfunnsutvikling og regional utvikling

Næringsutvikling

Som vi har vært inne på tidligere gjør befatning med enkeltsaker at noen informanter i vår undersøkelse har stilt spørsmålstegn ved tolkningen og håndhevelsen av regelverket i statlige tilsynsorganer. Tolkes og håndheves regelverket likt, eller er det regionale variasjoner? Kommunene møter denne problemstillingen også i sin rolle som samfunnsutvikler og tilrettelegger for næringsutvikling. Et eksempel er en sak om en fiskeribedrift som har blitt pålagt å treffe tiltak i forhold til sitt sjøvannsinntak, og tolkningen av forskrift om vannforsyning og drikkevann. Det eksisterende inntaket av sjøvann for bedriften ligger i et område hvor det er påvist giftstoffer i sedimentene. Alle undersøkelser viser at vannkvaliteten i området ikke er blitt påvirket av disse sedimentene, men Mattilsynet har sagt at dette utgjør en potensiell risiko de ikke er villig til å godkjenne. Tilsynet viser til at båter i området kan virvle opp sedimentene ved mye trafikk. Selv om bedriften har foretatt flere målinger som viser at vannet er av god kvalitet til tross for stor trafikk, er ikke dette tilfredsstillende for Mattilsynet. En omlegging av sjøvannsinntaket representerer så store investeringer for bedriften at kommunen har sett på hvordan den kan gå inn med tiltak. Her har teknisk avdeling kommet fram

til at det må beregnes et års tid i bare prosjektering av tiltakene på grunn av anskaffelsesregelverkets krav til utlysninger, saksbehandlingsprosedyrer, anbudskonkurranser og tidsfrister. Så lenge kan ikke bedriften vente. Dette dreier seg om et stort konsern som har bedrifter flere steder i Norge. Informanten gir uttrykk for at man faller ned på litt ulike konklusjoner i ulike deler av Norge i forhold til disse tolkningsspørsmålene. Konsekvensene er at det skapes en usikkerhet om firmaet fortsatt vil være villig til å satse på denne filialen.

Seks av kommunene i vårt utvalg opplevde nedgang eller stagnasjon i folketallet på 1990-tallet. Det er imidlertid kun to kommuner som har jobbet med mulighetene for arbeidsinnvandring fra EØS-området gjennom såkalte tilflyttingsprosjekter.

Kragerø kommune har forsøkt å legge til rette for tilflytting til kommunen gjennom samarbeid med et privat firma som jobber med tilflytting fra Nederland. Kommunen innledet dette samarbeidet etter inspirasjon og råd fra nabokommuner. I løpet av en drøy toårsperiode har arbeidet ført til at bortimot 50 personer har flyttet til Kragerø. I Kragerø har dette prosjektet hatt god politisk støtte, både i form av vilje til å bevilge midler og til å stille opp på messer og arrangementer for å profilere kommunen ute. Kommunen er også fornøyd med resultatene så langt. Kragerø ser nå på mulighetene for et utvidet prosjekt for hele Telemark, og en samlet satsing på tilflytting til Telemark gjennom å bruke mulighetene som ligger i EØS.

Trysil kommune har forsøkt å jobbe med tilflytting og næringsvekst gjennom prosjektet ”Grønn utvikling”. Sammen med Stor-Elvdal, Elverum, Engerdal og Åmot satser Trysil på lokale og regionale bioenergiressurser. Gjennom prosjektet ”Grønn utvikling” skal kommunene ta i bruk lokale bioenergiressurser som verktøy for å skape sysselsetting og vekst i kommunene. Prosjektet er todelt: Som et utgangspunkt har kommunene utarbeidet kommunevise energi- og klimaplaner etter en felles mal, for å få sammenliknbare ressurs- og energidata. Disse dataene brukes til å identifisere og kartlegge lokale verdikjeder knyttet til produksjon, distribusjon og forbruk av energi, og til å legge til rette for næringsutviklingstiltak. Kommunedelplanene skal i neste omgang brukes i en felles, overordnet energi- og klimaplan for hele

regionen. De kommunale energi- og klimaplanene skal utformes etter modell av det arbeidet som allerede har pågått i noen år i Trysil kommune¹⁹. Prosjektets andre del dreier seg om å utarbeide en rekke konkrete tiltak for bioenergisatsning, energieffektivisering, og samarbeid med næringsliv. Tiltak for kompetanseutvikling og skape kompetansemiljø for bruk av lokal og fornybar energi er sentralt. Et viktig tiltak for kompetanseutvikling skjer i samarbeid med Høgskolen i Hedmark, hvor det bygges opp et kompetansesenter for bioenergi i regionen med to professorater. Et annet viktig tiltak er å etablere et lokalt/regionalt enøksenter. Til dette tiltaket er det søkt om støtte fra CIPs underprogram ”Intelligent Europe”

Trysil kommune er en av de største skogeierne i landet og bioenergiressursene i regionen knytter seg til skog. Som vintersportssted med utstrakt hytteturisme må kommunen håndtere utfordrende energibehov i perioder. Samtidig sliter kommunen med fraflytting og er derfor opptatt av å bygge attraktive arbeidsplasser og kompetansemiljøer. Prosjektet ”Grønn utvikling” er derfor en satsing som kommunene uansett hadde gjort for å fremme næringsutvikling og sysselsetting, uavhengig av om delprosjektet får finansiering fra EU-programmet CIP eller ikke.

Informantene oppgir at ”Grønn utvikling” kom i gang etter initiativ fra ordføreren i Trysil, som så utfordringene i regionen og som tok saken inn i regionrådet. Ordføreren selv forteller:

Det at kommunen deltok i ELVA økte nok tempoet og bevisstheten knyttet til at det her er mulig å utvikle noe større, og flere prosjekter. Samtidig kom som hånd i hanske klimaspørsmålet inn som bare det. Jeg satt i landsmøtesalen og hørte Jens holde tale om klima. Da tenkte jeg i mitt stille sinn at dette er kjempebra. Klimasatsing må skje lokalt. Her har vi muligheter. Jeg og noen flere skal i OED i morgen for å fortelle om kommunens og regionens klimasatsing i

¹⁹ Trysil kommune har tidligere deltatt i det EU-finansierte prosjektet ELVA (Establishing local value chains for renewable heat), med sin energi- og klimaplan som case. Dette var et prosjekt med siktemål å fremme oppvarming med fornybar energi i Europa. Arbeidet med energi- og klimaplan identifiserte nye mulige verdikjeder for Trysil.

samarbeid med fylkeskommunen. Så politikerne kan spille en rolle på flere måter.

Det gode samvirket mellom administrasjon og politikere blir også trukket fram som avgjørende for framdriften i kommunens arbeid. Kommunene har ikke minst samarbeidet med flere eksterne aktører, og det som var avgjørende for koblingen til EUs CIP-program var samarbeidet med Nepas. Nepas ble leid inn til kommunens arbeid med energi- og klimaplan i forbindelse med ELVA-prosjektet. Samarbeidet med ansatte i Nepas har også hatt stor betydning for hjelp til utforming av prosjektet og skriving av søknad til EU. Kommunen oppgir at de var helt avhengig av denne type kompetanse:

Nå har vi har fått kjennskap til hvor vi kan henvende oss. Det er viktig å komme oss litt rundt. Det har helt klart betydning å samarbeide bredere.

Et annet eksempel på et energisamarbeid som har fått støtte av CIPs underprogram Intelligent Energy er prosjektet ”I-street” (intelligent street) lightning, hvor Hafslund og Oslo kommune er prosjektledere. Prosjektet består av en rekke samarbeidspartnere fra flere byer: Warszawa, Kiel, Göteborg m.fl. Utgangspunktet for samarbeidet var et EU-direktiv som pålegger kommunene å fjerne PCB fra gatelysene som i Oslo driftes av kommunen. Dette innebar en omstilling hvor man var nødt til å klatre opp i hver enkelt lampe for å gjøre en jobb. Kommunen og Hafslund valgte samtidig å installere dimming i hver enkelt gatebelysning, noe som gir energisparing på mellom 40 og 70 prosent. For Hafslund og Oslo kommune ville imidlertid denne installeringen av trådløs dimming ha blitt svært dyr. Man valgte derfor å utvide prosjektets hensikter til å omfatte bench-marking og erfaringsuvelsling av kunnskap om teknologi og resultater, samt samarbeid med andre kommuner om å synliggjøre et marked og påvirke pris. Totalt hadde prosjektet 1,1 mill euro hvor halvparten ble finansiert av EU og halvparten av deltakerne selv.

I utgangspunktet var dette en idé som ansatte i Oslo kommune hadde. Men kommunen har en europakontakt i alle virksomhetene som har møter jevnlig på tvers, og hvor en representant for Osloregionens Brusselkontor ofte møter. Slik kom man sammen og så potensialet i ideen, og kommunen fikk hjelp av Brusselkontoret til å koble aktører og partnerskap til prosjektet.

Beredskapssetaten i Oslo kommune har gjennomført prosjektet ”Protected Capital Cities”, et samarbeid om sivilt beredskap og nettverksbygging. Prosjektsamarbeidet mottok støtte fra EU-Programmet for Sivilt Beredskap og ble avsluttet i 2006. Målene for prosjektet var å drive erfarings- og metodikkoppbygging om hvordan hovedsteder har prosedyrer i forhold til sivilt beredskap, og hvor det ble samlet informasjon i en infobank. For eksempel var terroren i London case.

3.1.7 Kultur

I vår undersøkelse er det også noen eksempler på kommuner som forsøker å tilføre det lokale kulturarbeidet en europeisk dimensjon. Noen av kommunene har bidratt til, eller arbeidet med prosjekter som har fått støtte fra EUs kulturprogram²⁰.

Stavanger er en kommune som lenge har jobbet med kultur som motor for utvikling i hele regionen. Kommunens satsing på kultur har en klar egenverdi, men både politikere og administrativt ansatte har vært enig om målet om å bruke kultur som virkemiddel for utvikling av by og næringsliv, i arbeidet med tilflytting og for å skape oppmerksomhet. Et eksempel på kommunens EU-rettede kulturarbeid er kulturhuset Sølvbergets søknad sammen med ICORN (International Cities of Refugee Network) om midler fra EUs kulturprogram til et ytringsfrihetsprosjekt som heter ”Shahrazad”²¹. Prosjektet har fem samarbeidspartnere fra fem europeiske byer og mottar støtte på til sammen 15 millioner euro over fem år. Prosjektet skal bringe historier fra hele verden til Europa. Felles for forfatterne av disse historiene er at de har fått opphold i en by som er medlem i ICORN. Dette prosjektet føyer seg inn i Stavanger kommunes lenge pågåtte arbeid med å bli et knutepunkt for ytringsfrihet og litteratur i Europa. I 2003 fikk eksempelvis Stavanger som første og foreløpig eneste kommune norske P.E.Ns Ossietsky-pris (pris for fremragende innsats for ytringsfriheten). Shahrazad-prosjektet er dermed et prosjektarbeid

²⁰ I dette avsnittet gjengir vi eksempler kun fra kommunene Notodden og Stavanger. Men også i Porsgrunn har det blitt arbeidet med prosjekter og søknader til EUs kulturprogram.

²¹ Navnet er fra 1001 natt og tilhører kvinnen som for hver kveld som gikk måtte fortelle stadig mer spennende historier for å berge sitt liv.

som føyer seg inn i kommunens allerede etablerte arbeid med kultur og ytringsfrihet.

Et annet eksempel på det EU-rettete kulturarbeidet er kommunens status som kulturhovedstad i 2008. Informanter forteller at det var nettopp kommunens fokus på kultur som motor for by- og regionutvikling som utgjorde noe av bakgrunnen for at kommunen bestemte seg for å sette i gang med denne søknadsprosessen. Både politikere og administrativt ansatte så på en slik anledning som en unik mulighet for videre utvikling av kultur og næring.

Det pågående kulturhovedstadsåret i Stavanger er omfattende, med et program det ikke er plass til å gå inn på her. Men informanter fra kommunen understreker at dette er et arbeid som er regionalt forankret. Til grunn for arbeidet ligger en partnerskapsavtale mellom Rogaland, Sandnes og Stavanger. I tillegg er 26 kommuner i regionen involvert i selve arbeidet. Mange kommuner har på denne måten jobbet langt mer internasjonalt enn det de tidligere har vært vant til. Sammen med 14 andre kommuner arbeider nå Stavanger om en regional plan for kulturnæringene. Dette er en handlingsorientert plan som skal behandles politisk innen 2009, og hvor man blant annet skal sørge for en helhetlig oppfølging av ettervirkningene av året som europeisk kulturhovedstad. Det blir påpekt at en effekt av arbeidet med kulturhovedstadsåret er en bevisstgjøring blant aktørene om betydningen av å tenke region og regionalt samarbeid. En informant fra kommunen sier det slik:

I dag er det viktigere enn noen gang å tenke nettverk på nye måter. Jeg tror det er viktig at kommuneadministrasjonene kan være med og være gode tilretteleggere og rådgivere for sine institusjoner og kunstnere i forhold til prosjektmuligheter, støtteordninger osv. De fleste kommuner har jo noe kulturvirksomhet, et museum, en kunstner, og som tilrettelegger er det viktig at en kommune har kompetanse om hvordan dette systemet virker.

En annen kommune som også har lagt vekt på tilretteleggerrollen overfor aktører som ønsker å søke på støttemidler til prosjekter fra EU er Notodden. Et eksempel er en søknad til EUs kulturprogram om midler til prosjektet "Blues Trail". Dette dreier seg blant annet

om å lage en europeisk scene i samarbeid med beslektede festivaler i kommuner i Sverige, Polen og Italia, hvor band fra de fire landene kan opptre, og hvor den europeiske blues-tradisjonen skal presenters. I tilknytning til denne scenen skal det holdes et treffpunkt i forkant av Notodden blues festival hvor unge musikere kan treffe de mer etablerte og erfarne, og hvor man kan lære og la seg inspirere av hverandre. Det er videre meningen å lage et internasjonalt symposium på alle de fire festivalstedene. I forbindelse med dette prosjektet har kommunen vært behjelpelig med prosjektutvikling og søknadsskriving, selv om den ikke inngår som formell partner.

Representanter fra begge disse kommunene legger ikke skjul på at internasjonalt prosjektarbeid er arbeidskrevende, både med tanke på prosjektplanlegging, søknadsskriving, partnerskapsbygging og utforming av prosjektet i samarbeid med disse. Dette er gjennomgående oppfatninger blant våre informanter som har erfaring med prosjektarbeid knyttet til EU. Flere understreker betydningen av å tenke kritisk både gjennom hvilke kontakter og nettverk det er formålstjenelig å bruke tid og ressurser på å bygge opp, samt det at prosjektene må ha en forankring til kommunens egen virksomhet:

Man må ha tanker og ideer fra før, for hvis ikke blir det et maraton i forhold til at utlysningene kommer sent med knappe frister (...) Vi har hatt ideer om dette tidligere. Men det ble for krevende. Så kom programmet deisende på en fjøl. Da grep vi det i stedet for.

3.1.8 Utdanning og opplæring

Etter ETS (Interreg) er EUs program for livslang læring, herunder delprogrammene Comenius for barnehage, grunnskole og videregående skole, Grundtvig for voksnes læring, og Leonardo da Vinci for yrkesopplæring og –praksis, av de EU-programmene som er mest utbredt i kommunesektoren i Norge. Det ser likevel ut til at dette er prosjektarbeid som foregår i den enkelte skole, uten noen forankring i kommunale opplæringsstrategier, eller satsinger på kommune- eller fylkeskommunenivå. Inntrykket er at kommunens skolestab i liten grad trekkes inn dersom den enkelte skole vil inn i noen prosjekter.

Vi har ikke funnet eksempler på kommuner som har noen strategisk tilnærming til EUs arbeid med utdanning. En av våre informanter forklarer at:

Roller som aktiv skoleeier er ny for kommunene. Tidligere lå forhandlingsansvaret overfor lærerne i Kunnskapsdepartementet. Det har også vært en relativt streng regulering gjennom lærerplaner osv. Man blir litt lame duck og venter på et sentralt rundskriv i stedet for å eie problemstillingene selv.

Utdanningsråden ved Norges EU-delegasjon i Brussel framhever at EUs arbeid med verktøy som strategier, planer og indikatorer for å gjøre utdanningspolitikken mer transparent, samt politikkanbefalinger basert på felles statistikk og problemforståelse er veldig konkret og relevant for norske forhold. Omfanget og dybden i de utdanningspolitiske problemstillingene i EU gjør at utdanningspolitikken ikke er noen nasjonal affære, selv om det er få rettsakter på dette politikfeltet. Eksempelvis er det satt i gang et systematisk arbeid med såkalt ”evidence based policymaking in the field of education”, hvor siktemålet er å lage politikkanbefalinger basert på kunnskap. Kommunene kan hente mye inspirasjon i å orientere seg i større grad mot det som skjer i EU. En informant påpeker at hvis kommunene orienterer seg mer mot slike kunnskapsmiljøer, får man vite mer om hvilke utfordringer man står overfor, hva man gjør hvor og hvilke erfaringer man har med ulike tiltak, som kommunene kan bruke i utformingen av egen utdanningspolitikk.

Én kommune oppgir at anslagsvis 25 prosent av skolene er involvert i skoleprosjekter knyttet til det som nå er omfattet av Livslang Læring. Samme kommune trekker også fram økt arbeidsinnvandring fra baltiske land som et utviklingstrekk i kommunen, med den konsekvensen at tilbudet av voksenopplæringsplasser må utvides. Men heller ikke i denne kommunen er dette utviklingsarbeidet og disse utfordringene forankret i noen opplæringsplan eller –strategi på kommunenivå.

Et eksempel på et prosjekt som tar for seg det økende kulturelle mangfoldet i skolen er det såkalte Nattergal-prosjektet, eller ”Mentor Migration”, hvor Stavanger kommune deltar sammen med en av kommunens grunnskoler, Universitetet i Stavanger, samt flere andre europeiske partnere. Prosjektet går ut på å føre

barn med fremmedkulturell bakgrunn mellom 8 og 12 år sammen med studenter fra universitetet. Studentene fungerer som mentorer for barnet. Et slikt fast organisert samvær skal gi mentoren kompetanse i fremmedkulturell forståelse, samt trening i lederskap og kunnskap om læring som vil komme til nytte i et framtidig yrkesliv. Barnet vil få en spesiell anledning til å tilegne seg en ny kultur gjennom et personlig forhold til en positiv rollemodell, og samtidig styrke troen på seg selv og sine muligheter i det nye lokalsamfunnet. Dette mentoropplegget baseres på den såkalte "Nattergal-metoden" som er en modell hvor blant annet erfaringsutveksling og utveksling av "best practice", skal utvikle det pedagogiske opplegget videre. Prosjektet får EU-støtte gjennom Sokrates-programmet.

I vårt utvalg er det bare Hedmark fylkeskommune som har nedfelt arbeid opp mot EU/EØS i sine planer/strategier på opplæringsfeltet, gjennom sin "Strategisk plan for videregående opplæring Hedmark 2006-2010". Å videreutvikle Internasjonalt servicekontor i samarbeid med Oppland fylkeskommune er et av målene som er nedfelt i denne planen. Internasjonalt Servicekontor drives av fylkeskommunene Oppland og Hedmark og har som viktigste oppgave å legge til rette for arbeidsopphold i EØS-området for lærlinger i Oppland og Hedmark. Kontoret informerer om muligheter, mottar henvendelser fra interesserte lærlinger og bistår med læreplaner, bosted, kontakt med veileder, reisedokumenter, forsikringer osv. Kontoret har ca. 60 lærlinger ute i Europa hvert år. Alle kostnader dekkes av EU-programmet Leonardo da Vinci, foruten av stipend fra Statens Lånekasse, som den enkelte lærling kan søke på. Selve kontorets drift dekkes av fylkeskommunale midler. Som en del av arbeidet legger Internasjonalt Servicekontor også til rette for opphold i Oppland og Hedmark for lærlinger og unge arbeidere fra samarbeidskommuner i andre EØS-land.

Kontoret oppgir at de gradvis har opparbeidet seg et lite internasjonalt nettverk i forbindelse med arbeidet sitt. Nettverket blir opprettholdt gjennom utplassering av lærlinger, noe som automatisk medfører mye kontakt. Nettverket består også av personer som de har møtt gjennom partnerskapstreff og kontaktseminarer i regi av EU, eller SIU. Kontoret jobber også sammen med andre fylkeskommuner hvor hver av bringer inn et par av sine beste internasjonale partnere i en felles søknad, og hvor

intensjonen er å videreutvikle samarbeidet om kvalitet i utdanningen. Kontoret jobber kontinuerlig med å sikre kvaliteten på opplæringen i utplasseringslandet. Samtidig vil praksisarbeid i utlandet gi en merverdi i form av språkkompetanse (det blir gitt tilbud om språkkurs), sosial og kulturell kompetanse samt det å få andre perspektiver. Tanken bak denne satsingen er at fagkompetanse, sosial kompetanse, personlig utvikling og selvstendighet gis en merverdi gjennom internasjonal erfaring. Det blir påpekt at det var andre deler av videregående opplæring som hadde blitt prioritert i forhold til Leonardo da Vinci og internasjonalt arbeid tidligere. Det var derfor viktig å få til en satsing på lærlingeutdanningen, hvor det internasjonale hadde vært tilnærmet fraværende.

Bydel Sagene i Oslo kommune er et eksempel på kommunal virksomhet som har mottatt støtte fra Leonardo da Vinci for et prosjekt hvor de selv er prosjektleder. Prosjektet retter seg mot ansatte i barnehager og gjelder etterutdanning. Målgruppen er personalet i barnehage og assistenter hvor man gjør bruk av forelesere og veiledere fra egne rekker og ser på hva som kan gjøres for å fremme kontakten med foreldrene. Utgangspunktet besto blant annet i problemstillinger som gjennomtrekk blant assistenter, høyt sykefravær, økt mestring på arbeidsplassen samt ønske om å stimulere til førskoleutdanning. Dette har vært et opplegg for internopplæring som de synes har vært så vellykket at de har ønsket å teste ut denne opplæringsmodellen i andre barnehager i andre partnerland. Modellen skal testes ut og evalueres.

Prosjektet har et budsjett på 400 000 euro hvorav 300 000 kommer fra EU. Resten legger bydelen inn som arbeidstid. Bydelen måtte søke to ganger før de fikk innvilget støtte. Det var antallet partnere som var avgjørende for at de til slutt ble innstilt. Også om dette prosjektet ble det samarbeidet aktivt med Osloregionens Europakontor om utforming av søknad og om partnertreff.

Flere kommuner har også forsøkt å benytte seg av programmet Aktiv Ungdom. Det nasjonale kontaktpunktet er lagt til Bufdir, som har 7-8 personer som hjelper søkere. Prosjektene som utlyses er ofte små og søknadene er enkle, så dette er et program hvor det er lav terskel for å få innvilget støtte. I tillegg har ikke norske søkere brukt opp disse midlene fra år til år. Utekontakten i bydel

Nordstrand har knyttet programmet opp til utsatt ungdom som ikke vanligvis deltar på utvekslinger.

3.1.9 Sosialpolitikk

Vi har ikke funnet mange eksempler i vårt utvalg på kommuner som er involvert i prosjektarbeid som får midler fra EUs programmer for sosialpolitikk. Inntrykket er likevel at det er kommuner som jobber med dette.

Ett eksempel er likevel i Oslo kommune, byrådsavdeling for velferd og sosiale tjenester som på nyåret 2007 ble innstilt til programmet Progress, for et prosjekt om sosial inkludering. Dette er et samarbeidsprosjekt mellom hovedstadsbyer og andre større byer, og går ut på å sammenlikne ulike policier for sosial inkludering og se på hva man gjør på ulike felt som hjemløshet, inkludering av innvandrere, problematisk ungdom, universell tilgang til tjenester av høy kvalitet, m.m. Prosjektet skal gå over to år med et budsjett på 750 000 euro, hvor 550 000 er fra EU og resten settes inn som arbeidstid. Dette arbeidet går inn i strategier som Oslo kommune allerede har på dette feltet.

Som nevnt i kapittel 2 valgte Norge å slutte seg til EUs arbeid med universell utforming, og fulgte opp med en egen nasjonal handlingsplan. 16 pilotkommuner har deltatt på satsingen i Norge, og Time kommune i vårt utvalg har vært en av dem. Arbeidet i Time har naturlig nok hatt et lokalt fokus, men man har vært opptatt av å knytte den lokale satsningen til Miljøverndepartementets forventninger. Ansatte i kommunen har deltatt på nasjonale samlinger og møter, og Time opplever å ha fått mye ut av dette arbeidet.

3.1.10 Europeisk territorielt samarbeid

EUs regionalpolitikk og de regionalpolitiske utviklingsfondene er ikke en del EØS-avtalen. Som naboland til EU har likevel Norske regioner siden 1991 hatt adgang til å delta i Europeisk territorielt samarbeid, ETS (tidligere Intereg), som er et av tre målprogram under "European Regional Development Fund". Uten å kunne vise til tall synes ETS å være den av EUs programmer som er mest utbredt i norsk kommunesektor. For kommunesektoren utgjør ETS-prosjekter et betydelig inntak til EU-prosessen og en viktig

kilde for erfaringer fra ”EU-arbeid”. Å se bort fra kommunesektorens erfaringer med ETS i denne undersøkelsen fordi ETS ikke er omfattet av EØS vil derfor innebære utelate mye relevant erfaringsmateriale som kommunesektoren besitter i forhold til EU. Av den grunn har vi valgt å ta med eksempler og erfaringer fra norsk kommunesektors arbeid og deltakelse i ETS.

Alle fylkeskommuner arbeider med ETS-midler. ETS er en programtype som fylkeskommunene etter hvert har fått et eget eierskap til, noe som ble ytterligere befestet av den norske medfinansieringen av prosjekter til A-programmene, som er lagt inn som overføring til fylkeskommunene over statsbudsjettet. Dette betyr at fylkeskommunene, som er de som forvalter disse midlene, har en mer forutsigbar tilgang til midler, de vet hva de skal omsette for fram til 2013, og at oppgaven blir å konsentrere seg om å jobbe fram de beste prosjektene. Inntrykket fra de fylkeskommunene som deltar i vår undersøkelse er at ETS utgjør en hovedbjelke i det internasjonale arbeidet. Flere av politikerne har hatt eller innehar verv i styrer og komiteer i ulike fora som Norsjø-komiteen, Østersjøkomiteen, CEMR m.m. Dette er et arbeid som er forankret i internasjonale planer og strategier, og som behandles i fylkestingene. Det som imidlertid varierer, er hvordan disse fylkeskommunene samarbeider med kommunenivået.

Flere av kommunene i vår undersøkelse har ikke deltatt i ETS-prosjekter. Noen kommuner forteller imidlertid om et mer eller mindre regelmessig arbeid med ETS-prosjekter de siste årene, med fylkeskommunen som støtte. Kragerø kommune er et eksempel på dette. Kommunen har integrert ETS-prosjekter i sitt arbeid med å koble kultursatsing og næringsutvikling til en ønsket stedsutvikling. Kommunen viser til at kultur var vinneren på siste kommunebudsjett, noe som illustrerer kulturfeltets betydning som virkemiddel for andre mål. For Kragerøs vedkommende startet ETS-arbeidet med prosjektet Water Ways, som Telemark fylkeskommune initierte. Den grunnleggende ideen med dette prosjektet var å legge til rette for mer bruk av Telemarks-kanalen gjennom slagordet ”Ta båten til fjells”, og prosjektet involverte flere kommuner langs Telemarkskanalen. Gjennom prosjektet fikk Kragerø midler til blant annet opprusting av småbåthavnen. Dette arbeidet ble innledningen til mer systematisk kontakt og samarbeid med fylkeskommunen og nabokommuner om internasjonalt

orientert utviklingsarbeid. I dag har representanter fra næringsutvikling og kultur i Kragerø kommune 6-8 møter i året med fylkeskommunen, hvor fylkeskommunen stiller med blant annet internasjonal rådgiver. Dette har vært et regelmessig samarbeid som har pågått siden 2006, og som kommunen opplever som svært nyttig.

Kommunens kystkulturplan var utgangspunktet for neste prosjekt. Dette var et arbeid som ble initiert i administrasjonen. Arbeidet med kystkulturplanen avdekket at Kragerø utgjorde et hull langs kysten med hensyn til farbar kyststi og kystledovernattingssteder, noe kommunen ønsket å gjøre noe med. Gjennom samarbeidet med fylkeskommunen fikk de tips om et relevant ETS-prosjekt, North Sea Cycle Route, hvor målet er å utvikle kystsykkelruten langs hele Nordsjøen gjennom et internasjonalt partnerskap. Prosjektene mottar 50 prosent finansiering fra EU. Kragerø deltar nå i neste runde av prosjektet hvor Hordaland fylkeskommune er prosjektleder, og søker nå om midler.

Et tredje samarbeid som Kragerø har innledet med kommunene Sotenäs i Sverige og Skagen i Danmark har som siktemål å utvikle felles prosjekter ved å ta utgangspunkt i kommunenes kyst- og kulturkommunetradisjoner. Målet med prosjektet er å etablere et samarbeid om næringslivstiltak knyttet til både marine- og destinasjonsutvikling. Informantene forteller at det etablerte nettverket fra det tidligere Water Ways-prosjektet ble brukt til å komme i kontakt med Sotenäs og Skagen, som er nye samarbeidspartnere for Kragerø.

Som nevnt har det EU-relaterte arbeidet ført til tettere samarbeid og kontakt med fylkeskommunen for Kragerøs vedkommende. Samarbeidet med fylkeskommunen vært avgjørende for både prosjektutvikling og for å få tilgang på nødvendig kompetanse knyttet til eksempelvis søknadsskriving. Samtidig erfarer de at nettverket utvider seg gradvis, og at etablerte kontakter kommer til nytte i forhold til nye prosjekter eller i forhold til å stifte nye kontakter.

3.1.11 EØS-midlene

Et mindretall av kommunene i vårt utvalg har erfaring fra prosjektarbeid finansiert av de såkalte EØS

finansieringsordningene, eller har gjort seg kjent med mulighetene. De fleste fylkeskommunene har forsøkt å benytte seg av samarbeidsmulighetene som ligger i EØS-midlene. Oslo og Notodden er eksempler på kommuner fra vårt utvalg som har jobbet med dette. Oslo kommune, som er medlem av Eurocities, oppgir at de gjennom dette nettverket har god tilgang på partnersøk.

Informantene er seg bevisst at EØS-midlene er av en annen karakter enn andre finansieringskilder fra EU. Bistandselementet i disse midlene med den tilhørende mottakerstyringen er med på å sette grenser for egen nytteverdi, både økonomisk og på andre måter. Flere informanter gir uttrykk for at selve EØS-midlene som form er en ny måte å jobbe på pga. mottakerstyringen, som gjør at det er mottakerne som velger hvordan de vil kjøpe.

I tillegg oppleves selve prosessene fram mot en ferdig søknad som uoversiktlige og krevende fordi de er bilaterale. Informantene opplever at de ulike mottakerlandene har ulike prosedyrer og at prosessene i noen av landene er uklare. I tillegg er det en relativt stor usikkerhet om søknadene vil gå gjennom. Flere rapporterer om lite interaktivitet i søknadsprosessen, både i forholdet til mottakerpartner og i forhold til de som behandler søknadene. Eksempelvis trekker en informant fram et par land hvor vedkommende mener det var for dårlig intern koordinering av søknadene slik at de fikk inn for mange like søknader. Det blir vist til at i ETS-systemet blir det gjort et mer aktivt arbeid med å bringe likelydende søknader og partnere sammen.

Det er tilnærmet enighet blant informantene både på kommune- og fylkeskommunenivå at veien fram til at et prosjekt eventuelt blir innstilt til EØS-middelfinansiering er en svært arbeidskrevende prosess, og mer arbeidskrevende enn for ETS. Målt opp mot ressursene som kreves i dette arbeidet i form av arbeidsinnsats, tidsbruk, frigjøring av kompetanse fra andre gjøremål osv., gjør at flere ser på EØS-midlene med et kritisk blikk og rett ut sier at denne måten å jobbe på blir for krevende for dem i forhold til hva de får igjen. Noen få har valgt å avgrense innsatsen sin til et eller to geografiske områder, men uten at de kjenner mulighetene for at prosjektet vil gå gjennom.

Ugunstige rammevilkår og begrenset egennytte blir på denne måten trukket fram av våre informanter som begrunnelser for at

de ser på EØS-midlene som mindre interessante enn andre finansieringskilder i EU.

Én kommune har gått sammen med andre aktører om å danne et non-profit aksjeselskap stasjonert i Litauen, med seg selv som hovedaksjonær. Målsettingen med dette firmaet er å medvirke til innovasjon og utvikling av regioner, byer og lokalsamfunn i Østersjøområdet ved å søke EU og nasjonale myndigheter om midler. En ambisjon er også å bygge relasjoner mellom næringsmiljøer i Norge og Baltikum/Øst-Europa, samt trekke inn norske leverandører og eksperter i utviklingsprosjekter. Tanken var at det ville bli enklere å komme i inngrep med EØS-middelprosessene ved å etablere et selskap der, men også her opplever man prosessene som krevende. Samtidig blir det påpekt at dette arbeidet også har gitt dem mye god kompetanse og erfaring.

3.2 Fra idealistisk samarbeid til egennyttig prosjekt

Over tid har det vært en endring fra den gang vennsbyer og samarbeidet med disse var en kilde til å utvikle muligheter, til i dag hvor det er det internasjonale prosjektet som utløser finansiering. I dag etablerer man ikke samarbeid uten at man vet at det er muligheter for finansiering.

Flere informanter som har erfaring fra prosjektarbeid i sin kommune eller fylkeskommune gir uttrykk for dette. En gjennomgående tilbakemelding er at det internasjonale prosjektet er ressurskrevende. Flere kommuner erkjenner at det er avgjørende å gå sammen om å ha noen felles ressurser, utnytte komparative fordeler i forhold til å sette sammen prosjekter, være gode på organisering og nettverk, slik at kommunene sammen står sterkere. Det er også avgjørende at prosjektarbeidet er forankret i kommunens kjernevirksomhet, eller allerede definerte utviklingsarbeid. En informant fra kommunal sektor sier det slik:

I disse prosjektene er det viktig å vise den konkrete nytteverdien. Man har en jobb å gjøre i forhold til å gjøre dette mer hverdagsrelevant. Dette innebærer å

benytte systemet bedre, bli bedre til å søke på prosjekter, opparbeide seg mer erfaring, nøkkelenkunnskap og systemkompetanse.

Dette synes å være en læringskurve i flere kommuner. En annen representant fra kommunesektoren forteller at:

Det som er utfordringen for en kommune er at det krever mye egeninnsats. F.eks masse reisevirksomhet fordi prosjektene må passe for alle parter. Og så krever alle prosjektene egenfinansiering i tillegg. (...) Prosjektarbeidet har gjort at kommunen har brukt mye midler på prosjekter som har liten overføringsverdi i forhold til kjernevirksomheten. Prosjektene burde henge bedre sammen med hva som er kommunens målsettinger i forhold til kjernevirksomheten.

Mens norske fylkeskommuner og en del kommuner ser ut til å ha et godt grep om ETS har ikke EUs sektorprogram fått samme oppmerksomhet og nedslag. En fylkeskommunal informant begrunner det med at de har begrensede ressurser. Sektorprogrammene er vanskeligere, de er mer uforutsigbare og det er tyngre å få miljøer på bred basis til å være med. Intereg favner bredere og mer på tvers av sektorene og passer derfor bedre til fylkeskommunens rolle som regional utviklingsaktør. I tillegg kommer dette med finansieringen, hvor ETS-midlene er avsatte midler.

Osloregionens Europakontor i Brussel er et eksempel på et kontor som har utviklet ulike typer spesialiserte kurs og tiltak, for eksempel kurs i søknadsskriving og prosjektutvikling. De arrangerer kurs rettet mot eksempelvis Livslang Læring-programmene, og bistår i partnertreff og nettverksbygging.

Et inntrykk er at arbeidet i gode nettverk er avgjørende både for prosjektarbeidet i en kommune og for arbeid med politikkutvikling og regelverk. Flere har kommet med utsagn som:

Når man først kommer inn i et nettverk så blir man gjerne invitert med videre i flere prosjekter som er beslektet

3.3 Det internasjonale som ansvarsområde i kommunesektoren

I hvor stor grad er relasjoner til EU og EØS omtalt i kommunesektorens planer og strategier? Driftes det EU-relaterte arbeidet av ildsjeler, eller er det gjort noen organisatoriske grep?

Som vi var inne på har alle fylkeskommunene internasjonale planer og/eller strategier, og her utgjør ETS et av hovedelementene. Strategiene er imidlertid varierende mht omtale av EUs sektorprogram og EØS-midlene. Alle fylkeskommunene i vårt utvalg er også eksplisitt organisatorisk innrettet mot det internasjonale i en eller annen grad. Lengst har Hedmark fylkeskommune gått. Her er det opprettet en egen avdeling for internasjonalt samarbeid med egen fylkessjef. I de andre fylkeskommunene er det opprettet en eller to internasjonale rådgiverstillinger som jobber på tvers av organisasjonen. Det finnes eksempler på at avdelinger eller enheter har opprettet internasjonale kontaktpersoner, og der disse har felles møter som behandler internasjonale saker.

Blant kommunene varierer det om det gjort noen organisatoriske grep i forhold til det internasjonale arbeidet. Notodden, Oslo, Kristiansand og Stavanger er kommuner i vårt panel hvor det er ansatt internasjonale rådgivere. Kristiansand har ansatt en internasjonal rådgiver i rådmannens stab. Denne har et overordnet ansvar for å koordinere kommunens internasjonale arbeid, samt legge til rette for og styrke prosjektdeltakelsen i forhold til EU og EØS. I hver sektor er det opprettet en internasjonal kontakt og det avholdes møter disse med ujevne mellomrom. Det er utarbeidet en overordnet plan for kommunens internasjonale arbeid, og hvor hver sektor har vært nødt til å lage egne sektorvise vedlegg. Denne planen er behandlet politisk.

4 Kommunenes plass i EØS-forvaltningen

Det er særlig noen av de små partiene som har ønsket å reise prinsipielle debatter i forhold til for eksempel tjenstedirektivet, hvor bystyrets uttalte mening har vært at dette er utenrikspolitikk. Man forsøker å holde åpenbare utenrikspolitiske spørsmål borte fra bystyresalen.

Vi har latt denne uttalelsen fra en informant i vår undersøkelse være utgangspunkt for dette kapittelet. Den illustrerer etter vår mening at det er behov for et stort kunnskapsløft om hvordan EU og EØS berører norsk kommunesektor. Vårt inntrykk er at denne uttalelsen er representativ for mange, både i norsk kommunesektor og i andre deler av forvaltningen. Samtidig avdekker uttalelsen mangel på lokaldemokratisk forankring av et politikfelt av klar relevans for nettopp kommunene og fylkeskommunene. Også det tror vi er representativt for mange kommuner og fylkeskommuner.

I dette kapittelet diskuterer vi funnene som er presentert tidligere i rapporten, i lys av en hypotese om at kommunepolitikkens *innhold* er endret som en konsekvens av EØS-avtalen. Sagt på en annen måte er vårt argument at EUs politikktutforming har blitt mer kommunerelevant. Denne utviklingen har imidlertid skjedd uten noen tilsvarende tilpasning av politikkenes *organisering* eller *arbeidsmetoder*. Konsekvensen av denne utviklingen er at mens politikkenes innhold er mer kommunerelevant, er den samfunnsmessige forankringen av politikkenes innhold svekket.

4.1 Nærmere om tilpasningsformer

Kapittel 2 inneholdt en presentasjon av innholdet i EØS-avtalen, ut i fra relevansen for norske kommuner og fylkeskommuner. Denne framstillingen viste at EUs politikk gjennom EØS-avtalen berører tilnærmet alle kommunale oppgaver. Dette betyr at norsk kommunesektors tilpasning til EU/EØS er omfattende. I kapittel 3 ga vi en framstilling av hvordan norsk kommunesektor forholder seg til det rammeverket og den politikken som følger av EØS-avtalen. Med andre ord så vi nærmere på hvordan norsk kommunesektor tilpasser seg EU/EØS. Framstillingen viste at dette foregår på flere måter.

Det er vanlig å skille mellom tre former for tilpasning: regelbasert, interessebasert og idébasert²². Regelbasert tilpasning beskriver endringer som følger av at Norge har forpliktet seg til å etterleve rettsakter som er utformet i EU. Å la være oppfattes ikke som et alternativ. Interessebasert tilpasning belyser hvordan aktører forsøker å bruke politikk som utformes i EU til egen nytte. Aktørene forsøker å oppnå best mulig resultat gitt institusjonelle rammer og de evner de besitter. Idébasert tilpasning forklarer hvordan aktørene tar i bruk kunnskap om eksempelvis andres erfaringer, tilegner seg andres ideer for å løse problemer og utforme politikk²³. Det er viktig å være oppmerksom på at disse tre tilpasningsformene er idealtyper, og at det i mange tilfeller kan være snakk om grader. Arbeidet med å følge opp regelverk, kan eksempelvis også ha klare trekk av å være interessebasert.

I vår undersøkelse ser vi at kommunesektoren tilpasser seg EU gjennom EØS-tilknytningen på alle disse tre måtene. Hvordan tilpasningen skjer i lys av disse idealtypene, og hvilken betydning det får for politikken, vil vi drøfte nærmere i dette kapittelet.

²² Claes & Tranøy (red) 1999: Utenfor, annerledes og suveren? Norge under EØS-avtalen.

Veggeland, Frode (1999): WTO og EU som rammer for norsk matpolitikk. Arena Working Papers 99/14

²³ ibid

4.2 EØS-arbeidet i kommunene

Et av hovedfunnene i denne undersøkelsen er at det blant politikere og ansatte i kommunesektoren er liten motstand i tilpasningen til EUs politikk og rettsakter²⁴. Kommunesektoren framstår i stor grad som lojale iverksettere av statlig politikk. Selv om det viser seg at våre informanter har kvalifiserte meninger om hvordan enkeltbestemmelser fungerer/ikke fungerer lokalt eller regionalt, er inntrykket at disse problemstillingene og erfaringene ikke blir brakt videre.

En vanlig tilbakemelding blant kommunalt ansatte er at de ikke opplever det som relevant å kjenne til om lover, regler og forskrifter som er gjennomført i norsk rett og som framstår som norske, har opphav i EU. Samtidig vet vi at det i EUs politikktutforming er rom for norsk medvirkning i den forberedende fasen, og for å forhandle fram unntak og dispensasjoner når særskilte nasjonale hensyn tilsier det. Direktiver er dessuten en annen form for lovgivning enn man har tradisjon for i Norge. Direktiver er bindende for medlemsstatene ”med hensyn til sin målsetting”, og overlater til nasjonale myndigheter å bestemme form og midler for gjennomføringen, med andre ord foreta utfyllende bestemmelser. Det eksisterer dermed et visst nasjonalt handlingsrom knyttet til gjennomføringen av EUs direktiver, som gjør at det også i denne fasen er mulig å foreta tilpasninger, for eksempel i henhold til kommunale interesser. Dette forutsetter imidlertid deltakelse, involvering og aktiv motstand. Hva som kan være årsakene til denne manglende motstanden drøfter vi nærmere i avsnitt 4.4. Vi vil imidlertid først diskutere hvordan kommunesektorens tilpasning til EU/EØS skjer i lys av de tre tilpasningsformene.

4.2.1 Hvordan tilpasser kommunesektoren seg?

De i kommuneadministrasjonen som kommer i berøring med EU/EØS er ofte enten involvert i prosjektarbeid som støttes fra EUs programmer eller andre finansieringskilder, eller det er ansatte

²⁴ Med motstand mener vi at regelverk og politikk blir gjennomført uten nevneverdig debatt, innsigelser til *hvordan* politikken blir utformet og forslag til alternativer.

som i sin oppgaveutføring må etterleve og iverksette regelverk med opphav fra EU. Det er en systematisk forskjell i hvordan disse to gruppene av berørte i kommunesektoren forholder seg til EU. Nedenfor omtaler vi disse ulikhetene nærmere.

Programarbeid

Mens alle fylkeskommunene i vårt materiale er aktive med ulike typer programarbeid (særlig ETS og skoleprogrammer), varierer kommunenes deltakelse vesentlig mer. Noen få er aktive på bred front (flere sektorer deltar i ulike programmer), andre er svært aktive i ett eller et fåtall prosjekter, mens andre kommuner ikke har programaktivitet i det hele tatt. Felles for de som har en mer omfattende deltakelse (inkludert fylkeskommunene) er at arbeidet er satt i system i kommuneorganisasjonen.

Et annet fellestrekk hos de som arbeider med prosjekter er at de har fokus på kommunens muligheter til videre utvikling og videre støtte. En avgjørende drivkraft er hva virksomheten får tilbake for arbeidet og hvordan prosjektarbeidet kan være nyttig for kommunens kjerneoppgaver. Det er en klar bevissthet om at det her er muligheter, som må utnyttes til eget beste. De involverte er opptatt av å tilegne seg felles ideer, tankegods og kunnskap, og hvordan dette kan tilpasses lokale behov. Deltakelsen og engasjementet har karakter av idé- og interessebaserte tilpasningsmåter. Det handler om å gripe ideer og tankegods, og samtidig delta i prosjektutforming og påvirke i henhold til egne interesser. Det synes å ha funnet sted en bevisstgjøring omkring det at vellykket programarbeid må ha en god faglig forankring i virksomhetenes kjerneaktivitet. Det er viktig at deltakelsen er nyttig og støtter opp under virksomhetenes daglige arbeid. Aktiv medvirkning og deltakelse er stikkord som preger dette arbeidet.

Alle informantene understreker at dette er et arbeid som tar tid. Det er behov for langsiktig tenkning, og da er nettopp forankring i kommunens ledelse og politiske strategier viktig. En systematisk og langsiktig jobbing synes å forutsette bred forankring bl.a. i kommunens politiske ledelse. Å involvere politisk ledelse, både gjennom sakspresentasjoner og i seminarer og møter med partnere, er i så måte både nyttig og viktig. Samtidig er prosjektarbeidet ofte resultat av innsatsen til ildsjeler i kommunene, enten politikere eller administrativt ansatte. De kommunene og fylkeskommunene som har et utbredt prosjektarbeid har et tett samarbeid med næringsliv

og FoU-virksomheter lokalt og regionalt om dette arbeidet. Dette gjelder ikke bare i forhold til programdeltakelsen, men også for eksempel i arbeidet med å rekruttere utenlandsk arbeidskraft som to av case-kommunene er involvert i.

Sammenliknet med den regelverksbaserte tilpasningen som skjer i kommunene framstår prosjektarbeidet som mer mulighets- og interessedrevet, proaktivt og med en tydeligere link til EU. Samtidig er det viktig å ta høyde for at arbeid med prosjekter i utgangspunktet er av en annen karakter enn arbeidet med regelverk. Prosjektarbeid av denne typen har en helt annen innretning mot det å oppsøke muligheter og utforme ideer enn det som i utgangspunktet er nødvendig for iverksetting av regelverk.

Andre aktører som preges av tilsvarende idé- og interessebaserte tilpasningsmåter er de som er involvert i strategi- og planarbeid. Stavanger kommunes arbeid med energi- og klimaplan og flere kommuners arbeid med universell utforming, har tilsvarende karakter av idé- og interessebaserte tilpasningsmåter. Man forsøker å omsette tankegods, ideer og kunnskap i det lokale arbeidet.

Også regionenes EU-kontorer i Brussel som vi har snakket med i forbindelse med denne undersøkelsen, preges av samme type tilnærming. Et eksempel er Nord-Norges EU-kontor. De siste årene har kontoret i stor grad konsentrert innsatsen om lobby- og medvirkningsarbeid på politikkområder hvor regionen har viktige interesser. Ved å ta utgangspunkt i Kommisjonens agenda for saker i den tidlige, forberedende fasen blir kontoret enig med fylkeskommunene hjemme om hvilke saker de skal prioritere å jobbe med. De sakene som regionen nå forsøker å medvirke i, blir sannsynligvis ikke EUs politikk og får relevans for EØS-avtalen før etter 2013. Det er derfor viktig å ha et langsiktig perspektiv på EUs politikktutvikling. Nord-Norges Brusselkontor har flere eksempler på saksfelt hvor regionens innspill både har vært etterspurt og mottatt med interesse fra Kommisjonens side. Informanten forteller:

Man opplever når man kommer dit at de har både lest det vi har sendt og at de stiller mange interessante spørsmål og ber oss for eksempel om vi ikke kan videreutvikle dette, osv (...) Det å være perifer kan slå ut like sterkt i forholdet til Oslo som i forholdet til

Brussel. Det hender at vi opplever å få større hjelp eller påfyll i Brussel enn fra Oslo i sånne saker.

Sammen med fylkeskommunene hjemme utformer kontoret skriftlige innspill, de deltar på møter og seminarer, og tilrettelegger for deltakelse hjemmefra på konferanser og treff i Brussel hvor det er viktig at regionen profilerer seg.

For tiden forsøker kontoret å medvirke i EUs arbeid med miljøvennlige transportkorridorer, som er av stor interesse for en perifer region som Nord-Norge. Nord-Norgekontoret representerer en region med store naturressurser som EU er interessert i, men med dårlig utbygde transportsystemer. Det har derfor vært viktig for regionen å arbeide fram innspill til EUs grønnbocarbeid om denne tematikken

Arbeid med oppfølging av regelverket

Vi har et klart inntrykk at kommunene ofte er reaktive. De forholder seg til regelverket og kompetansekravene når de kommer. De er lite delaktige i utformingen og forberedelsen av regelverk, men også i kunnskapsutviklingen knyttet til regelverksarbeidet. Her er det antakeligvis en forskjell i forhold til fylkeskommunene. Et inntrykk er at fylkeskommunene i noe større grad involverer seg i EUs policyarbeid gjennom sine regionkontorer i Brussel eller deltakelse i europeiske paraplyorganisasjoner.

Enkelte informanter nevner at kommunen i dag drar nytte av at de over tid har hatt velkvalifiserte medarbeidere og ledere som har vært forutseende og oppdaterte på både fag, regelverk og politikk (uavhengig av om dette er EØS-relevant eller ikke). Viktigheten av dette vil sannsynligvis øke som følge av økte krav til tekniske løsninger og beslutningsprosedyrer, en utvikling EØS er en del av. Det gjennomgående inntrykket er at den regelbaserte tilpasningen av EU-politikk skjer med liten motstand eller medvirkning i de prosessene hvor det er mulig å foreslå alternative løsninger og tilpasningsmuligheter. Politikerne samarbeider i liten grad med administrasjonen her, i forhold til det å fremme kommunens interesser overfor de foraene hvor regelverket utformes eller implementeres. Som tidligere påpekt gir både politikere og ansatte i administrasjonen uttrykk for at det ikke er relevant å vite om regelverket stammer fra EU. Deres oppgave er å iverksette det.

Samtidig, ved å spørre om spesifikke problemstillinger knyttet til regelverket på deres fagfelt, er det flere eksempler på at informantene har kvalifiserte og relevante tanker om hvordan regelverket (uansett opphav) slår ut for kommunene. På denne måten framstår den regelverksbaserte tilpasningen som lite interessedrevet. Det er få eksempler på representanter for kommunene som har forsøkt å gjøre noe aktivt for å spille inn sine interesser eller medvirke i utformingen av regelverket.

Arbeidet med å iverksette politikk og følge opp regelverk som har sin opprinnelse i EU er i stor grad preget av at det kreves høy kompetanse og/eller teknisk avanserte løsninger. Å iverksette politikken på en effektiv måte er i mange tilfelle en stor utfordring. Det finnes eksempler på ulike strategier i utvalget av case-kommuner. Økt interkommunalt samarbeid er en utbredt strategi (som vi kommer tilbake til nedenfor). Slikt samarbeid inngås både for å sikre tilgang til spisskompetanse og for å utnytte stordriftsfordeler i forbindelse med investeringer i nye tekniske løsninger. Denne typen samarbeid og kontakt har innslag av idébasert tilpasning. Man er opptatt av erfaringsutveksling, få ideer til hvordan strategier for eksempelvis bruk av lokale leverandører kan utformes, m.m. Samtidig etterspørres en mer idébasert tilpasning hos politikerne på disse områdene. På innkjøpsområdet, som angår alle kommunale sektorer, finnes det eksempler på etablering av interne ”nettverk”. Særlig større kommuner har en innkjøpsavdeling. I de enkelte etatene er det innkjøpsansvarlige som får opplæring i anskaffelsesregelverket og som er innkjøpsavdelingens kontaktpunkt i etaten.

Kjøp av tjenester fra private er en annen utbredt strategi, enten det er for å sikre tilgang til nødvendig kompetanse eller nødvendig nivå på tjenesten. Enkelte kommuner benytter private konsulenter aktivt i en kompetanseoppbygging internt blant ansatte og politikere. Private konsulentfirma gjennomfører oppgaver etter avtale med kommunen og samtidig har de ansvar for opplæring.

4.2.2 Behov for økt kunnskap

EØS-avtalen aktualiserer som nevnt behov for økt kunnskap og kompetanse i kommunene. Dette gjelder i forhold til programarbeidet og de muligheter EØS-avtalen åpner for kommunesektoren. Kjennskap til programmene er en side ved

dette. Like viktig er kunnskap om hvordan kommunene kan nyttiggjøre seg programmene i sitt daglige virke, og hvordan programdeltakelsen kan bidra til at kommunene blir bedre i sin oppgaveløsning. Søknadsprosedyrene for deltakelse i EU-programmer er ofte krevende. Like viktig som at kommunene skal skaffe seg slik kompetanse selv er det at denne er tilgjengelig for dem, for eksempel via regionenes Brusselkontor.

Iverksettingen av EØS-regelverk innebærer også betydelig kompetansebehov. Våre informanter poengterer at for eksempel regelverket for offentlige anskaffelser er krevende å sette seg inn i og anvende, og det kan være en stor utfordring for kommunene å skaffe seg tilstrekkelig kompetanse på dette feltet. Mens enkelte kommuner er opptatt av å bygge opp egen kompetanse i kommunen (eller knyttet til et vertskommunesamarbeid), er andre tilfredse med å kunne benytte private konsulenter som besitter samme kompetanse.

Andre regelverk, som KU-bestemmelsene og regler innefor avfallsområdet, innebærer også behov for ny kunnskap i kommunene. Rent generelt gir våre informanter uttrykk for at veiledere og maler for hvordan regelverket skal følges opp i kommunene kommer sent, og er i noen tilfeller for lite konkrete og presise. Flere nevner også at tilbudet om veiledning og kompetanseutvikling knyttet til nytt regelverk er for dårlig. Rekruttering av høyt kvalifiserte arbeidstakere er dessuten en utfordring. Muligheter for å bedrive idébasert tilpasning er med andre ord noe som etterspørres.

Kunnskapen om hvorvidt regelverket stammer fra EU / EØS og bevisstheten om nytten av å vite hvor regelverket stammer fra synes begrenset i vårt utvalg informanter. Med det er også forståelsen av nytten en kan ha av å følge med i det som foregår på et europeisk plan og evt. også delta i slike prosesser fraværende. Vårt inntrykk er at de som jobber med prosjekter i større grad erkjenner behov for kompetanseutvikling knyttet til EU/EØS, enn de som jobber med iverksetting og håndheving av regelverk. Vi har dermed en klar fornemmelse av at de som jobber med prosjekter og utvikling har en mer idébasert tilpasning opp mot EU enn de som jobber med drifting av regelverk. Kan det ha sammenheng med at prosjektarbeidet også er mer interessedrevet? De som jobber med drifting av regelverk er opptatt av å oppdatere seg om

lov- og forskriftsendringene, men de har en nasjonal tilnærming til denne kompetanseutviklingen. Vi har imidlertid et eksempel fra miløvernsektoren i Stavanger, hvor man er opptatt av å hente kompetanse og erfaringer fra EU og europeiske land i sitt policyrettede arbeid med energi- og klimaplan.

4.2.3 Forholdet mellom politikk og administrasjon

Å involvere og engasjere politikerne i det internasjonale arbeidet, og ikke minst i kommunenes oppfølging og iverksetting av EØS-regelverk er en stor utfordring. En rekke saker og aktører etterspør lokalpolitikernes engasjement, og det er ikke overraskende at aktuelle saker som berører innbyggerne her og nå får stor oppmerksomhet. Også for ansatte i kommunen kan det være vanskelig å prioritere tid og ressurser til prosjektarbeid eller å holde seg orientert om EU-prosesser innenfor sitt fagområde.

I en slik situasjon er det utfordrende å ha et så langsiktig perspektiv at man følger med i politikkutviklingen i Europa i de fasene der norske myndigheter kan medvirke, og så tidlig at kommunen kan velge mer proaktive tilpasningsstrategier. Vi har inntrykk av at det er liten politisk forståelse av nytten av et kommunalt engasjement i politiske prosesser som foregår i Europa. Dessuten er det en viss berettiget frykt for at det å ta opp slike saker åpner en debatt for eller i mot EU og norsk EU-medlemskap. En administrativt ansatt sier det slik:

Det er en økende erkjennelse av at EØS-avtalen har innvirkning på fylkeskommuner og kommuner på daglig basis. Dette med ja og nei til EU har stått litt i veien. Da har det blitt vanskelig å få til en fruktbar debatt om hvordan man skal forholde seg til EØS-avtalen. Det ble lett en positiv eller negativ undertekst.

Vi ser også en tendens til at ordførere og varaordførere engasjerer seg mer i utviklings- og prosjektarbeid, enn i problemstillinger som har å gjøre med driftingen av ulike regelverk.

EØS-avtalen aktualiserer behovet for at kommunene gjør noen strategiske valg og prioriteringer, bl.a. knyttet til hvilke programmer de skal delta i, hva slags kompetanse det er viktig å prioritere og utvikle innenfor kommuneorganisasjonen, og mer

langsiktige organisatoriske tilpasninger til økt krav til kompetanse og løsninger i tjenesteproduksjonen. I vårt materiale ser vi en systematisk forskjell i hvordan politikerne orienterer seg og hvordan administrasjonen orienterer seg. Politikerne kommer dårligst ut i forhold til kompetanse og bevissthet omkring hvordan EØS berører kommunesektoren. Administrativt ansatte gjennomgår en viss kompetanseutvikling knyttet til EØS/EU-problematikk gjennom sitt fagområde.

4.3 På tvers av kommuner

4.3.1 Små og store kommuner

Det er til dels betydelige forskjeller mellom små og store kommuner. Fylkeskommunene og noen av de store kommunene har enten en egen internasjonal enhet eller en internasjonal rådgiver, i tillegg til at de har koordinerende møter eller ”nettverk” på tvers av ulike virksomheter eller etater. De har også utarbeidet planer og strategier som er politisk forankret. Dette er sjelden tilfelle i de små kommunene vi har studert. I de små kommunene er omfanget av prosjektarbeid beskjedent, men noen få unntak. I disse unntakene, som Trysil og Kragerø, er det betydelig aktivitet innenfor enkeltområder eller i enkeltprosjekt (naturlig nok). Fylkeskommunene og noen av de større kommunene har et bredere prosjektengasjement. Mens de store kommunene gjerne har en formell organisering rundt sitt internasjonale arbeid, er dette ofte dominert av enkelte ildsjeler i de små kommunene. Dermed blir engasjementet og kompetansen personavhengig og sårbar. Dette innebærer også at bevisstheten om betydningen av EØS-avtalen for kommunene, særlig blant politikerne, er mindre – eller i alle fall mer variert – i de små kommunene.

De små kommunene har også de største utfordringene knyttet til å sikre nødvendig kompetanse for å følge opp EØS-relevant regelverk, og i forhold til å innfri kvalitetskrav i tjenestene. En interessant forskjell i så måte er at større kommuner legger vekten på å bygge opp og beholde kompetanse i egen organisasjon. Derfor velger de ofte interkommunalt samarbeid etter vertskommunemodell (f.eks. for anskaffelser) i stedet for å opprette et interkommunalt selskap eller å kjøpe tjenestene fra

private. Når de mindre kommunene ikke er like opptatt av dette, skyldes det kanskje en erkjennelse av at de aldri vil ha kapasitet til å ha samme kompetanse innomhus. De må enten kjøpe den eller skaffe den gjennom interkommunalt samarbeid – og om vedkommende som besitter denne kompetansen jobber i et IKS, i en annen kommune eller i et privat firma spiller mindre rolle.

4.3.2 Interkommunalt samarbeid

Tidligere litteratur har pekt på at kommuneloven av 1992 og framveksten av en styringsideologi som ofte benevnes New Public Management har ført til en økning i bruken av fristiling, ulike selskapsformer, interkommunale samarbeid og konkurranseutsetting i kommunene²⁵. I vår undersøkelse får vi et klart inntrykk at EØS-relevant regelverk bidrar til å øke omfanget av interkommunalt samarbeid, også fordi det forutsetter høy kompetanse og kapasitet. Dette gjelder ikke minst innenfor innkjøpsfeltet. Regelverket om offentlige anskaffelser synes å ha utløst interkommunalt samarbeid i stort omfang. I 2004 ivaretok 64% av kommunene hele eller deler av denne oppgaven i samarbeid med andre kommuner.²⁶ (Som regel var ikke dette samarbeidet forankret verken i lov om interkommunale selskap eller i kommuneloven). Interkommunalt samarbeid om innkjøp var mer utbredt blant de største kommunene enn i de minste kommunene. 72% av kommunene med over 9000 innbyggere hadde slike interkommunalt samarbeid, mens tallene for de mellom 3000 og 9000 innbyggere var 65% og tallene for de under 3000 innbyggere var 56%.

Sluttbehandling av avfall er et annet område med utbredt interkommunalt samarbeid. 89% av kommunene løste denne oppgaven i samarbeid med andre kommuner, og her er det ingen forskjell etter kommunestørrelse. 72% hadde samarbeid om innsamling av avfall, og heller ikke her var det forskjeller etter størrelse. Vårt intervjumateriale gir eksempler på at kommunene ofte inngår interkommunalt samarbeid om deponering / sluttbehandling av avfall som følge av behov for å legge ned

²⁵ Statskonsultrapport 2006:13 *EØS-avtalen og norsk kommunalt handlingsrom* Aarsæther & Vabo (2002): *Fristilt og velstyrt? Fokus på kommune-Norge*.

²⁶ Hovik & Stigen (2004): *Kommunal organisering 2004. Redegjørelse for kommunal- og regionaldepartementets organisasjonsdatabase*.

deponi eller større investeringer i deponi, forbrenningsanlegg, og lignende. En del kommuner har mottatt slike krav som direkte følge av EØS-regelverk. Dermed er det god grunn til å anta at også på dette området fremmer EØS-regelverket økt interkommunalt samarbeid.

Et tredje område med et visst omfang av interkommunalt samarbeid er avløp (totalt 16%). Her er det store forskjeller mellom små og store kommuner. Mens bare 3% av kommunene under 3000 innbyggere løser (hele eller deler av) oppgaven sammen med andre kommuner, er tallene for de mellom 3000 og 9000 innbyggere 15% og for de over 9000 innbyggere 34%. Om det er mulig å dra nytte av stordriftsfordeler innenfor avløpsfeltet er betinget av topografiske forhold og avstander mellom tettsteder. I mange tilfeller er felles renseanlegg uaktuelt. Siden interkommunalt samarbeid har begrenset aktualitet på dette feltet vil små og mellomstore kommuner kunne bli stilt overfor relativt store kostnader ved å innfri krav til rensing av avløpsvann, og også betydelige utfordringer i å sikre oppdatert kompetanse på området.

4.4 What's in it for me? Nothing else but democracy? Om EØS-perspektivet i kommunesektoren

Innledningsvis i dette kapitlet framsatte vi en påstand om at den regelbaserte tilpasningen til EUs regelverk i stor grad skjer uten motstand i norsk kommunesektor. I de påfølgende avsnittene har vi forsøkt å forklare og begrunne vårt syn. Vi har empiri som peker på at norske myndigheter fører en interesse- og idébasert tilpasning gjennom EØS som gjør politikktilpasningen langt mer omfattende enn kun den regelbaserte tilpasningsmåten. Eksempelvis kan interkommunale samarbeidsløsninger sies å være uttrykk for idé- og interessebaserte tilpasningsformer til regelverk fra EU. Men graden av konflikt i kommunesektoren i den regelverksbaserte tilpasningen til EUs politikk er påfallende fraværende. Det er forbausende få i kommunesektoren som etterspør en mer proaktiv holdning til eksempelvis regelverksutformingen. Våre funn indikerer at det på kommunenivå finnes aktører med interesser som kan knyttes til EUs politiske vedtak. Men bevisstheten om denne linken er lav. I stor grad godtar norske kommuner og

fylkeskommuner de krav og forpliktelser som gjennomføres i norsk rett gjennom EØS-avtalen, uten særlig debatt, spørsmål om tilpasninger, krav, eller forsøk på medvirkning i forberedende faser. Har måten tilpasningen skjer på betydning for innholdet i politikken? Hva er årsakene til denne manglende motstanden? Hvorfor tar ikke norsk kommunesektor et fastere grep om denne politikktutviklingen?

Én forklaring, som vi ikke skal gå videre med her, kan være at norsk offentlig diskurs og debatt i stor grad bærer preg av å framstille EU som *årsaken* til mye av den samfunnsutviklingen vi står overfor, eller de drivkrefter som løst refereres til som globalisering. Men det er mulig at en like utbredt, om ikke like uttalt, holdning er at EU og EØS blir sett på som svar på globaliseringen og de utviklingstrekkene som følger av denne. Dersom dette er et utbredt syn, vil det med andre ord innebære at nærværet av EU ikke betraktes som relevant for den utviklingen kommunene likevel må forholde seg til. Én informant i vår undersøkelse sa det slik:

Kommunen har bare tatt opp utfordringene som de kommer. Kommunesektoren har rike tradisjoner for å gjøre forandringer. Kommunene er vant med omstillinger og endringer i regelverk, det å tilpasse seg til nye krav. I denne sammenheng representerer ikke EØS noen stor endring. Jeg ser ikke EØS som noe argument. Mange av disse endringene ville kommet uansett (...) Dette med miljø er kunnskap som stadig tilflyter den vestlige verden. Det å måtte tenke miljørelatert ville man vært nødt til uansett, så om dette har med EØS å gjøre eller den generelle utviklingen, vet jeg ikke. Jeg kan ikke se sammenhengen.

En annen forklaring kan være manglende kunnskap om det handlingsrommet og de mulighetene som faktisk ligger i regelverket. Som vi har vist i kapittel 3 har flere representanter for kommunesektoren relevante og kvalifiserte erfaringer fra konkrete problemstillinger som oppstår når et regelverk som er utformet av andre, skal fungere i en lokal kontekst. Våre informanter har trukket fram flere eksempler på saker hvor de opplever seg forskjellsbehandlet i forhold til en kommune i et annet fylke eller

region, og hvor regelverket er gjenstand for ulik tolkning og håndheving av ulike regionale tilsynsmyndigheter. Informantene argumenterer også for hvorfor og hvordan de opplever at et spesifikt regelverksfelt ikke er godt nok tilpasset norske, regionale eller lokale forhold. Men informantene har liten kunnskap om hva de kan gjøre for å bidra til å sikre et bedre kommuneperspektiv i regelverksutformingen, eller –iverksettingen. Med andre ord bærer den regelverksbaserte tilpasningen i stor grad preg av å være overveiende regelverksbasert, og ikke interesse- og idébasert som eksempelvis prosjektarbeidet. Det kan være urettferdig å sammenlikne prosjektarbeid med regelverksarbeid fordi det av natur er ulikt innrettet. I prosjektarbeidet ligger det en latent potensiell ”belønning” i form av midler, eller euro. Men det *er* likevel en slående forskjell. Hva er belønningen i regelverksarbeidet? What’s in it for me? Hvordan kan den regelverksbaserte tilpasningsmåten gjøres mer interessebasert? Her er det ingen enkle svar, men prioritering, konkretisering og utveksling av ”best practice” kan være nøkkelord her. Dette kommer vi tilbake til senere.

En tredje forklaring, som kan henge sammen med den ovenfor, kan være at EU og Brussel framstår som fjernt fra mange lokalsamfunns hverdag og at (manglende) kunnskap om EØS-prosessene inngir til en følelse av avmakt. Dette er medvirknings- og politikktutformingsprosesser som både tidsmessig og geografisk er svært lange og vidstrakte, og hvor interessene og beslutningsprosedyrene er komplekse. Dersom heller ikke den norske stat legger til rette for medvirkning og inkludering fra det lokale forvaltningsnivå kan det være at avmaktsfølelsen passiviserer. Den tredje forklaringen knytter seg med andre ord til det forhold vi nevnte innledningsvis i dette kapittelet, om manglende tilpasning av politikken organisering eller arbeidsmetoder. En antakelse går på at kommunesektoren reduseres til å være lojale iverksettere av statlig politikk fordi prosessene er så lukket. Dermed lar man seg passivisere. Hva har norsk forvaltning gjort for å legge til rette for medvirkning fra kommunesektoren i EØS-prosessene? Dette ser vi nærmere på i neste avsnitt.

4.5 Forholdet mellom forvaltningsnivåene: kommuneperspektivet i EØS-forvaltningen

EUs politikktutforming berører i stor grad norsk kommunesektor. Men hvordan fungerer organiseringen av arbeidet og arbeidsmetodene i EØS-forvaltningen, i et kommuneperspektiv?

4.5.1 Forberedende fase

I Norge har vi ingen debatt om hva innholdet i regelverket skal være.

Dette er et eksempel på en uttalelse som har blitt framsatt av flere informanter i vår undersøkelse. Det generelle inntrykket fra våre intervjuer er at kommunale aktører likevel ikke etterspør deltakelsesmuligheter i denne tidlige fasen hvor nye rettsakter og ny politikk utformes. Som vi drøftet i avsnittet over kan det være flere forklaringer på dette. En forklaring kan være at kommunene i liten eller tilnærmet ingen grad er direkte delaktig i prosessene der den norske staten utformer sine posisjoner vis a vis EU. Staten inviterer ikke kommunesektoren med. En konsekvens er at kommunesektoren passiviseres til å være lojale iverksettere av statlig politikk.

Den norske stats arbeid opp mot EU i den fasen hvor EU forbereder ny politikk og nye rettsakter oppleves av mange informanter som lukket, det er få aktører som inviteres inn, regjeringen er sen med å utforme sine posisjoner og det er lite som bidrar til å skape debatt og interesse rundt disse posisjonene på det stadium i politikktutformingsprosessen hvor det faktisk er mulig for Norge å medvirke i EUs prosesser. Er det mulig å tilrettelegge statens arbeid slik at organisering og arbeidsmetoder i større grad åpner for å ta inn kommuneperspektivet på områder hvor EUs politikk har stor betydning for norsk kommunesektor? Er det mulig å tilrettelegge statens arbeidsmetoder slik at de i større grad åpner for medvirkning fra kommunesektoren?

Kommunal- og regionaldepartementet har ikke sektoransvar for noe EØS-relevant regelverk, bortsett fra noe regelverk innenfor bygg- og anleggssektoren. Samtidig innehar departementet et tungt samordningsansvar på vegne av kommunesektoren, men besitter få virkemidler i forhold til dette. Informanter fra KRD er oppatt av

denne problemstillingen. De opplever det som et dilemma at KRD skal sørge for at økonomiske og administrative konsekvenser av nytt regelverk for kommunesektoren blir kompensert for, samtidig som dette innebærer en involvering i en rekke sektorspesifikke problemstillinger hvor departementet ikke nødvendigvis innehar fagkompetansen. Spørsmålet er dermed hvordan KRD kan komme i bedre inngrep i de prosessene hvor nye rettsakter blir vurdert i sektordepartementene, og ha tilgjengelig fagkompetanse.

En forutsetning for at KRD skal kunne fylle sin rolle som samordningsdepartement for kommunesektoren i EØS-forvaltningen, er at systemet med spesialutvalg og EØS-notat fungerer etter intensjonene. En sentralforvaltningsundersøkelse fra 2006²⁷ viser at bare 11 prosent av spesialutvalgene fungerer i forberedelsesfasen. Skrivning av EØS-notater i tidlig fase skjer bare i 5 prosent av tilfellene. Dette er tall som indikerer en grunnleggende svikt i EØS-forvaltningen. Spesialutvalgene og EØS-notatene er helt avgjørende virkemidler for å få til en ryddig og forutsigbar koordinering og samordning av ulike interesser og posisjoner i en tidlig fase, samt å formidle disse til berørte parter. Det ligger i spesialutvalgenes mandat at det ansvarlige departement skal ved hjelp av spesialutvalgene sikre at alle sider ved en sak er belyst. Når spesialutvalg og EØS-notat ikke brukes etter intensjonene i den politikkforberedende fasen, blir det svært vanskelig å bedrive samordnet og koordinert interessepolitikk på et tidlig og nødvendig stadium overfor EU.

Flere informanter har gitt uttrykk for at kommuneperspektivet er manglende i en rekke sektordepartementer. Dersom kommunenes interesser skal forankres bedre i sektordepartementenes politikkutforming er det viktig at KRD deltar, og blir invitert, på møter i spesialutvalgene på et tidligst mulig stadium i den forberedende fasen.

Samtidig har KRD neppe kapasitet og ressurser til å kunne dekke møter i de 22 spesialutvalgene som er opprettet. Som informantene i sitatet ovenfor indikerer, er dette også et spørsmål om fagkompetanse. Som samordningsdepartement ligger det en utfordring i å besitte den sektor- og fagkompetanse som er

²⁷ Trondal (2005): *De norske departementene under EØS-avalen. Flerminåddeltakelse og byråkratisk ver.*

nødvendig for reelt å kunne spille en rolle på vegne av kommunenes interesser. Denne problemstillingen reiser to spørsmål. Det ene retter seg mot sektordepartementenes ansvar vis-a-vis samordningsdepartementet. Det andre går på om det kan være mulig å i møtekomme denne utfordringen gjennom mer målrettet samhandling.

I forhold til spørsmålet om mer målrettet samhandling er det også viktig at tiltak er realistiske med tanke på ressurser og kapasitet. Det vil være lettere for KRD å mobilisere i forhold til noen få, men viktige saker, framfor et stort spekter. Tilsvarende kan det tenkes at KRD selv kan innta en mer proaktiv rolle i forhold til å peke på de sakene som vil være viktige for kommunesektoren. Så kan spørsmålet om hvem som skal representere kommuneperspektivet i den enkelte sak avklares nærmere. Vårt inntrykk er at flere departementer har behov for bevisstgjøring i betydningen av å innlemme kommuneperspektivet i arbeidet med ulike saker.

I forhold til spørsmålet om sektordepartementene er det viktig å se på hvordan strukturene og kontaktflatene i større grad kan åpnes opp. Det kan være at fagekspertene i sektordepartementene i større grad må ta ansvar for å sjekke om saken berører viktige interesser for kommunesektoren. Det kan være at spørsmålet om representasjon i departementenes meldings- og strategiarbeid må vurderes nærmere i et kommuneperspektiv. Både Norsk Vann og Avfall Norge imøteser større medvirkning i sentrale prosesser. Flere etterspør også deltakelse fra KS i forhold til eksempelvis Miljøverndepartementet.

Er norsk forvaltnings arbeid med gjennomføring av nytt regelverk tilfredsstillende, sett ut i fra et kommuneperspektiv? Som vi har vært inne på flere steder i denne rapporten er EUs direktiver en form for rammelovgivning som ”er forpliktende med hensyn til sitt mål”. I varierende grad skal direktiver fylles ut med nærmere bestemmelser når statlige myndigheter gjennomfører rettsakten i nasjonal rett. I EUs direktiver ligger det derfor ofte et nasjonalt handlingsrom. I kapittel 3 viste vi til noen eksempler på EU-rettsakter hvor nasjonale myndigheter har supplert med bestemmelser som oppleves som skjerpene av mange av våre informanter, og som man har liten forståelse for. Kommunale aktører klager over at de heller ikke i fasen der politikken

implementeres i norsk regelverk blir trukket med i tilstrekkelig grad. Statlige aktører på sin side etterlyser økt kommunalt engasjement i denne fasen.

Generelt er staten, i følge mange informanter, opptatt av å få vedtatt og gjennomført endringer i regelverket. Arbeidet med å utforme veiledningsmateriell, sørge for opplæring, samt avklare spørsmål knyttet til iverksettingen av regelverket utsettes. Kommunene forventes å følge et regelverk før de har fått veiledning i hvordan. Dette oppleves som frustrerende. Dette er problemer som potensielt kan bli forsterket ved gjennomføringen av EU-rettsakter. Fra sentralforvaltningens side oppleves prosedyrene knyttet til EØS-prosessen som en forsinkende faktor. Vedtak i EU har direkte virkning i medlemslandene og arbeidet med nasjonal gjennomføring kan starte umiddelbart. Dette gir EU-landenes nasjonale forvaltninger et forsprang sammenliknet med norsk forvaltning. For EFTA-landenes vedkommende kan nasjonal gjennomføring formelt ikke skje før vedtaket har vært gjennom den omfattende EØS-prosessen med vedtak i EØS-komiteen og godkjenning i Stortinget²⁸.

Spørsmålet er likevel om ikke sentralforvaltningen i større grad har mulighet til å nedsette sammensatte arbeidsgrupper, eller anvende andre interaktive metoder for kontakt mellom forvaltningsnivåene litt mer systematisk i gjennomføringsfasen.

Kommunene blir ofte først trukket med eller spurt om innspill i høringsfasen. Våre informanter gir til kjenne en begrenset tro på høringsinstituttet. Høringsrundene kan være svært store med eksempelvis 200 hørings svar, og det blir påpekt at når høringsrunden er over går prosessen inn i et ”svart hull”. Det kan ta både et og to år for det kommer noen tilbakemelding, og da som regel i form av et ferdig resultat. Noen stiller spørsmål ved om det ikke kan være mulig å se på modeller for kommunal representasjon i dette arbeidet.

²⁸ Statskonsultrapport: 2002:5

4.5.2 Hvordan legge til rette for mer interessebasert tilpasning? Behovet for mer interaktivitet i EØS-forvaltningen

Gjennom EØS-avtalen har et formidabelt EU-regelverk blitt gjeldende i norsk rett. All politikk- og regelverksutvikling i EU starter med at Kommisjonen utarbeider et forslag til en rettsakt, grønbok, hvitbok eller lignende. EØS-avtalen hjemler Norges adgang til å delta på det aller tidligste stadiet i EUs politikktutformingsprosess på de områdene avtaleverket dekker. Dette dreier seg om ekspertgrupper og arbeidsgrupper som arbeider med å forberede saker i den fasen hvor EU-Kommisjonen utformer forslag. Norge og de andre EFTA-landene som omfattes av EØS-avtalen har som ikke-medlemsland ingen plass i Rådet eller Parlamentet, altså i den fasen hvor vedtakene fattes. Mens norske politikere på denne måten ikke har noe formelt inntak til EUs beslutningsprosess, deltar nasjonale eksperter på bred front i EUs ekspert- og arbeidsgrupper i den forberedende fasen. På denne måten kan man si at EØS-avtalen driftes av ekspertene i norske departementer, direktorater og tilsyn. Den politiske påkoblingen og forankringen av dette arbeidet er derfor manglende. Vi tror dette er med på å forklare hvorfor norsk tilpasning til EU gjennom EØS skjer uten særlig motstand. Tilpasningen er i liten grad interessedrevet, fordi den politiske påkoblingen i disse prosessene kun skjer stykkevis og delt i enkeltsaker, og ikke fullt og helt gjennom kontinuerlig deltakelse fra politisk side. Hva kan gjøres for å legge til rette for mer interessepolitisk deltakelse?

Vi tror svaret ligger i å åpne de nasjonale prosessene. Generelt tror vi at åpenhet og offentlighet, bl.a. gjennom involvering fra interessepolitiske organisasjoner og økt oppmerksomhet fra media vil kunne øve påtrykk mot politikerne.

Kommunesektoren en del av forvaltningen. Det er derfor viktig i et demokratisk perspektiv at kommunene får sin plass i EØS-forvaltningen. Hvordan kommunesektoren generelt og KS spesielt kan trekkes mer med i disse prosessene, drøftes i neste kapittel. Generelt preges både den forberedende og den iverksettende fasen av lite interaksjon mellom stat og kommunesektor. Kommuneperspektivet kommer i bakgrunnen både når EØS-

relevant politikk forberedes i EU og når det implementeres i norsk rett og norsk politikk. Rutiner og prosedyrer for å involvere kommunene og KS mangler i stor grad. Sektordepartementene har ofte liten kunnskap om og fokus på kommunenes utfordringer og behov. Kommunal- og regionaldepartementet er bare i begrenset grad involvert i prosesser som andre departement har hovedansvaret for. I et demokratisk perspektiv er det en viktig erkjennelse at saksbehandlerne i departementer og direktorater ikke lenger kan besørge den norske tilpasningen til EU alene.

Samtidig er det et poeng at ansvaret for dette ikke ligger til den norske stat alene. I konkurranse med mange mer presserende oppgaver velger kommunene ofte en reaktiv strategi. Bevisstheten om mulighetene for å påvirke prosessene og nytten kommunen kan ha av kunnskap om og deltakelse i diskusjoner og prosesser som skjer på Europeisk nivå er liten i norsk kommunesektor. Bevisstgjøring og kompetanseutvikling er derfor nøkkelord i denne sammenhengen.

Flere ting kan oppnås gjennom mer interaktivitet i EØS-forvaltningen. Målet må være et regelverk som er bedre utformet i et kommuneperspektiv. Samtidig vet vi at involvering og deltakelse fører til kompetanseutvikling. Involvering og deltakelse fører også til demokratisk forankring. Hva kan KS gjøre her?

KL i Danmark

Med utgangspunkt i EU-kommisjonens arbeidsprogram velger KL ut noen saker de prioriterer å arbeide med. Denne prioriteringen diskuteres i KLS fagutvalg og avgjøres av bestyrelsen. De velger stort sett ut to nye saker per år. Siden disse sakene går over år, jobber KL nå med åtte saker.

KL kommer inn i arbeidet med sakene etter at det aktuelle departementet har utarbeidet et posisjonsnotat. KL uttaler seg til disse og deltar i spesialutvalg. I de utvalgte prioriterte sakene jobber KL aktivt både mot egne medlemmer og overfor EU-systemet.

Kommunene og KLS fagutvalg involveres i arbeidet som forankres i KLS bestyrelse. Det er utbredt kontakt med

kommunene, der en etterspør hva de kan bidra med.

I forhold til EU-systemet jobber KL aktivt med Regionkomiteen og EU-parlamentet. I parlamentet rettes innsatsen systematisk inn mot de som oppnevnes som ordfører og skyggeordfører for de ulike sakene. KL er svært bevisst på at all denne innsatsen må skje i den tidlige, forberedende fasen. Målet er at hjemmeapparatet allerede har utformet posisjon når KL går til parlamentet og Regionkomiteen. Dette gir KL anledning til å ha en løsningsfokusert tilnærming i sin påvirkningsstrategi. KL har erfaring for at EU-systemet må presenteres for løsninger, ikke problemer.

Dette forutsetter et godt og avklart samvirke med hjemmeapparatet i forkant. KL og den danske stat har et nært samarbeid.

4.6 EU som det fjerde forvaltningsnivå? Om relasjonene mellom kommunesektoren og EU

Norsk kommunesektor forholder seg stort sett på en reaktiv måte til EU og EØS. De er mer eller mindre fraværende i prosessene der programmer og regelverk utformes. De benytter ikke de muligheter som finnes til å påvirke utformingen av denne politikken.

Kommunesektoren blir derimot sterkt berørt av de beslutninger som tas i Europa. Stadig større del av kommunenes oppgaver og tjenester reguleres av regelverk som Norge skal iverksette gjennom EØS-avtalen. Og det finnes stadig flere muligheter til å få støtte til utviklingsprosjekter og –arbeid gjennom europeiske finansieringsordninger og programmer.

Det er dermed et slående misforhold mellom betydningen EØS har for norske kommuners hverdag og den interesse kommunale aktører har for å gjøre seg kjent med og påvirke de prosesser der politikken vedtas. Det er nok mange ulike ting som er med på at det blir slik. Svak bevissthet blant kommunale aktører om

betydningen av det som skjer i EU / EØS-sammenheng er trolig et moment. Mangelfull kunnskap om hvordan en kan delta er et annet moment. I en travel hverdag er det dessuten svært forståelig at den enkelte kommunale ansatte eller lokalpolitikere prioriterer de aktuelle og konkrete sakene.

Dermed blir tilrettelegging for deltakelse viktig. Dette er en mangelvare i det norske systemet. I rapportens avsluttende kapittel retter vi fokus på hva som kan og bør gjøres for å bedre kommunesektorens kunnskap om og deltakelse i EØS' beslutningsprosesser, så vel som andre måter å styrke kommuneperspektivet i EØS-politikken.

5 Hva skal til for å styrke kommuneperspektivet?

Vi har konkludert med at kommunesektoren i økende grad er berørt av EØS-avtalen, men at det ikke har skjedd noen tilsvarende endring i arbeidsmetodene og organiseringen av det EØS-relevante arbeidet i norsk forvaltning. Hvorvidt det vil fortsette å være slik, avhenger av om de utfordringene vi har belyst møtes med konkrete tiltak. Det avgjørende spørsmålet er hvordan man kan gi norsk tilpasning til EU et klarere interessepolitisk preg.

Behov for kompetanseløft

Det er et generelt behov for mer kunnskap og kompetanse om EU og EØS i kommunesektoren. Vi ser tydelig at med kunnskap og kompetanse kommer bevisstgjøring og fokus på muligheter og betydningen ved å medvirke. I vårt utvalg synes dette behovet å være størst blant politikerne. Selv om man ikke kan forvente at lokalpolitikere skal ha høy EU/EØS-kompetanse, vil det være av stor betydning dersom de får økt forståelse av hvordan EØS berører kommunesektoren. Vår undersøkelse tyder på at en politisk diskusjon om hvordan man skal forholde seg til berøringspunktene i EØS-avtalen, ofte omformes til en diskusjon for eller i mot EU. Inntrykket er at spørsmålet om for eller mot EU står i veien for spørsmålet om hvordan politikerne skal forholde seg til det regelverket som til en hver tid blir gjort gjeldende i norsk rett, enten det er under den ene eller andre tilknytningsformen.

Vi mener KS her kan vurdere to strategier. For det første hvordan deres eget opplæringsprogram for folkevalgte kan videreutvikles og benyttes i denne sammenheng. For det andre å jobbe i forhold til de politiske partiene, for sammen med dem å bidra til å øke den lokalpolitiske bevisstheten om EØS-avtalens betydning for norsk

kommunesektor. Vi ser det som viktig at partiorganisasjonene også på selvstendig grunnlag tar et større ansvar for å bidra til økt kompetanse og bevissthet i egne rekker om mulighetene. Men KS har potensielt en rolle å spille som pådriver her.

Norsk kommunesektor er svært mangfoldig og oppgavene er mange og varierte. En utfordring i forhold til kompetanseutvikling kan summeres opp med stikkordene spesialisering og konkretisering av muligheter og handlingsrom innenfor de forskjellige ansvarsområdene til kommunene og fylkeskommunene. I denne rapporten har vi påpekt av behovet for kompetanseutvikling i større grad erkjennes av de i kommunesektoren som kommer i berøring med EUs muligheter til prosjektfinansiering. De som jobber med tilpasning av regelverk er i mindre grad klar over berøringspunktene til EU samt hvilke muligheter som ligger i å medvirke. For at tilbud om kompetanseutvikling og kurs skal oppleves som treffende og nyttig er det viktig at opplæringstilbudene er spesialiserte etter virksomhetsområder og konkrete.

Når det gjelder kompetanseutvikling i forhold til administrativt ansatte i kommunesektoren finnes det en rekke ulike tilbud både fra KS, Høyskolen i Lillehammer, regionenes EU-kontorer i Brussel, Direktoratet for IKT og forvaltningsutvikling, samt gjennom ulike bransje- og interesseorganisasjoner. Vår undersøkelse indikerer som nevnt behov for økt kunnskap, og avdekker dermed behov for å vurdere om de tilbud som finnes er dekkende, både i innretning og omfang.

Økt medvirkning for kommunesektoren i forvaltningens arbeid med EØS-saker

Tre grunnleggende mekanismer

Medvirkning forutsetter åpenhet rundt, og informasjon om både saksinnhold og beslutningsprosess, så vel som at sentralforvaltningen ser nytte av å få innspill fra kommunesektoren, og dermed er villig til å lytte til deres argumenter. For å legge til rette for økt medvirkning fra kommunesektorens side i den fasen hvor EU-Kommisjonen forbereder og utarbeider ny politikk i EU, er det fornuftig å ta utgangspunkt i de forane og mekanismene for informasjon og

samordning i tidlig fase som er etablert, og sikre at de fungerer etter intensjonen.

Disse grunnleggende mekanismene er *spesialutvalgene* og *EØS-notatene*. Intensjonene ved EØS-notatene er å samle oppdatert informasjon om status for arbeidet med en EØS-relevant sak. I spesialutvalgene skjer den faglige koordineringen av arbeidet med EØS-saker. Det er ansvarlig departement som utarbeider EØS-notater om forslag til nytt regelverk, i samråd med det relevante spesialutvalget. I henhold til forvaltningens retningslinjer for arbeidet med EØS-saker skal det fagansvarlige departementet ved hjelp av spesialutvalgene sikre at alle sider ved en sak er belyst²⁹. Både arbeidet med EØS-notat og i spesialutvalg skal igangsettes på et tidligst mulig stadium i den forberedende fasen. I tillegg mener vi at en tredje grunnleggende mekanisme for målrettet arbeid vil være såkalte *prioriterte lister*³⁰, som vi kommer tilbake til nedenfor. For at informasjon om norsk forvaltnings arbeid med EØS-saker i det hele tatt skal kunne være tilgjengelig, er det helt avgjørende det faktisk skrives EØS-notater og at det avholdes møter i spesialutvalgene på et tidlig stadium i den forberedende fasen. Hvis ikke disse grunnleggende strukturene for samordning av EØS-arbeidet i norsk forvaltning fungerer, vil det være svært vanskelig å følge opp dette arbeidet på et senere stadium i beslutningsprosessen eller av andre aktører i forvaltningen. Tidlige EØS-notater og spesialutvalgsmøter vil bidra med den åpenhet og informasjon som er en forutsetning for at kommunesektoren (og andre) kan medvirke.

Spesielt er det avgjørende at disse mekanismene for samordning tas i bruk der nye EØS-relevante EU-initiativ er av sektorovergripende karakter og dermed utløser behov for samordning. Dette betyr at norsk forvaltning tidlig bør identifisere de sakene som vil berøre viktige norske interesser, og kommunesektorens interesser bør være en av dem. Vi er kjent med at en interdepartemental gruppe har arbeidet med spørsmål omkring økt lokal og regional medvirkning i EØS-prosessene. Et av forslagene de har vurdert er en offentlig og oppdatert prioriteringsliste for EØS-saker. Dette vil være en liste over EØS-

²⁹ St.meld.nr.23 (2005-2006) *Om gjennomføring av europapolitikken*

³⁰ Jfr. forslag fra en interdepartemental gruppe som har arbeidet med spørsmål omkring økt lokal og regional medvirkning i EØS-prosessene.

relevante saker og politikk EU har startet å jobbe med, og som berører viktige norske interesser. Denne prioriterte listen over de viktigste EØS-sakene for Norge, bør også inneholde en vurdering av hvordan norsk kommunesektors interesser blir berørt.

Vi tror det er nyttig med en slik prioritering av saker ut fra en erkjennelse av at det ikke er kapasitet nok til å kunne arbeide like godt med alle sakene. Ikke minst vil det være nødvendig at man prioriterer noen få saker der medvirkning fra kommunesektoren er ønskelig. Det vil være ønskelig dersom staten ved KRD og kommunesektoren ved KS sammen velger ut disse sakene. Dermed kan de samarbeide om, fra hvert sitt ståsted, å sikre at kommuneperspektivet blir ivaretatt.

Lokaldemokratikommisjonen slo fast at relasjonen mellom stat og kommune fortsatt er preget av en hierarkisk styringsstruktur, men argumenterte samtidig for behovet for å utvikle partnerskapet mellom staten og kommunesektoren (NOU 2005:6, side 61). De argumenterer for en mer likeverdig samhandling basert på dialog og løsningsorientering, framfor en hierarkisk samhandling basert på regelstyring. Norsk EØS-forvaltning er opplagt preget av en hierarkisk styringsstruktur mellom forvaltningsnivåene. Vi mener at, selv om det fortsatt er behov for overordnet styring, vil samarbeidsstrategier være nyttig i forhold til de utfordringene EØS-forvaltningen står overfor.

Nedenfor presenterer vi noen ideer om hvordan flere aktører kan jobbe sammen i den forberedende fasen for å legge til rette for større medvirkning fra kommunesektoren.

Samarbeid for en styrket EØS-forvaltning

KS rolle i den forberedende fasen: KS jobber med kompetanseutvikling og bevisstgjøring overfor kommunesektoren på mange forskjellige måter. KS' eget EU-kontor i Brussel har satset på dette arbeidet, blant annet gjennom hospitantordninger, studieturer og andre besøksturer for norsk kommunesektor. Dette er et viktig arbeid for å gjøre EU mindre fremmed og skape forståelse for hva EU og EØS betyr for norske kommuner og fylkeskommuner.

KS bør imidlertid vurdere om de skal prioritere interessepolitisk arbeid overfor EU på vegne av norsk kommunesektor. Dersom KS inkluderer kommunenes fageksperter i dette arbeidet (ved å finne fram til modeller for representasjon) vil også dette være et

arbeid som kan bidra til kompetanseutvikling og bevisstgjøring omkring mulighetene ved medvirkning. Her kan KS hente inspirasjon fra danske KL. Et første skritt vil bestå i å identifisere noen få saker som vil være av stor relevans og betydning for norsk kommunesektor, på et tidligst mulig stadium i den forberedende fasen. Disse sakene bør prioriteres i samråd med staten (KRD), og statens arbeid med prioritert sakliste. Kort om prosessen:

Så snart man har definert en eller to saker det skal arbeides interessepolitiske med i EUs forberedende fase, oppnevner KS raskt et eget kontaktnettverk bestående av enkeltrepresentanter, dvs. fagpersoner i kommunesektoren. Dette kontaktnettverket utformer et posisjonsnotat som raskt avklares i KS' sentralstyre og spilles inn til sentralforvaltningens arbeid med EØS-notatet. I tråd med KL-modellen bør også sentralforvaltningens egne EØS-notat (de som er på prioritert liste) sendes så på høring til KS' kontaktnettverk for saken. Det er viktig at dette arbeidet tar utgangspunkt i de faglige utfordringene i kommunesektoren og at den kommunale fagkompetansen blir nyttet. Samtidig er det nødvendig å sikre en politisk forankring og legitimitet i KS for deres posisjoner. KS bør altså også vurdere når og hvordan politisk ledelse skal involveres. KS' bruk av kontaktnettverk for de prioriterte EØS-sakene vil også kunne bidra til kompetanseutvikling i kommunesektoren.

I tillegg bør KS og/eller representanter fra kommunesektoren delta i spesialutvalgene for de sakene som er prioritert ut fra kommunerelevans.

KRDs rolle i den forberedende fasen. Som nevnt vil det trolig være nyttig at KS og KRD / staten blir enige om hvilke saker som prioriteres ut fra et kommuneperspektiv og samarbeide for å sikre at dette perspektivet blir inkorporert. Det bør vurderes om KRD skal sitte i spesialutvalg der disse kommuneprioriterte sakene behandles.

Sektordepartementenes rolle i den forberedende fasen: En viktig oppgave for sektordepartementene, det vil si det departementet som har fagansvaret for det respektive regelverksarbeidet, vil være å sikre at EØS-notat og spesialutvalg gjennomføres etter intensjonene i den forberedende fasen. Et annet ansvar for fagdepartementet er å sørge for at det kommuneperspektivet blir omtalt i departementets EØS-notat.

Referansegrupper med deltakelse fra ulike berørte parter kan være nyttige i forhold til å få belyst saken i sin fulle bredde og også i forhold til å få forankret Norges posisjon blant de berørte parter. Dette er en ide som vurderes av den nevnte interdepartementale gruppen, og vil kunne ha særlig relevans der saken krever samordning på tvers av sektorer og/eller forvaltningsnivå. Det bør i så fall være et ansvar for fagdepartementet.

Gjennomføringsfasen: I rapporten har vi omtalt kommunesktorens erfaringer med iverksettingen av EØS-regelverk. Det knytter seg et handlingsrom til direktiver som er vedtatt i EU og godkjent av EØS-komiteen. Vår undersøkelse indikerer at kommunesktoren er redusert til å være lojale iverksettere av statlig politikk. Samtidig stilles det spørsmål ved om regelverket håndheves ulikt. Også i denne fasen mener vi en kan ha stor nytte av en mer interaktiv forvaltning. Forvaltningen bør vurdere å gjennomføre systematiske forsøk med interaktiv gjennomføring og iverksetting av EØS-regelverk. Et element i en mer interaktiv gjennomføring og iverksetting av EØS-regelverk kan være å opprette grupper eller nettverk med sammensatt representasjon fra kommunesektoren og statlig fagforvaltning (departement, direktorat, regional stat) der problemstillinger knyttet til den lokale gjennomføringen diskuteres. Slike nettverk, eller arbeidsgrupper kan vurderes opprettet regionvis.

Spørsmålet om hva som er en tilstrekkelig iverksetting og håndheving av regelverket, og hva som kan være unødvendig rigid er også noe som kan være verdt å undersøke mer systematisk.

Hva kan kommunesektoren gjøre selv?

En interaktiv EØS-forvaltning forutsetter bidrag fra kommunesektoren. Det innebærer at sektoren må være villig til å bruke ressurser på arbeidet både i den forberedende fasen og i gjennomføringsfasen. Det forutsetter at den politiske ledelsen både i KS og i kommunene / fylkeskommunene ser nytten av å involvere seg. Vi mener at vi gjennom denne rapporten har trukket fram flere eksempler på hvilken potensiell nytte kommunesektoren kan ha i å involvere seg i regelverksutformingen og hvilken faktisk nytte de har av deltakelse i EU-programmer og andre finansieringsordninger.

En slik politisk prioritering forutsetter imidlertid forståelse og kunnskap. Kommunesektorens viktigste utfordringer er relatert til kunnskap og kompetanse om hvordan EØS-avtalen berører kommunesektoren. Ut over de tiltak som vi har nevnt innledningsvis i dette kapitlet, vil vi nevne to andre ideer kommunesektoren kan vurdere for å få til *bedre spredning av ideer og erfaringer mellom kommunene*.

Internettbasert infrastruktur for slik spredning kan vurderes, og etablering av "EU-programnettverk", dvs. fysiske eller elektroniske møteplasser for kommuner og fylkeskommuner som deltar eller vurderer å delta i bestemte programmer. Tilsvarende kan "samfunnsutviklingsnettverk" være et tiltak for ordførere og varaordførere. Ordførere brenner ofte for stedsutvikling og samfunnsutvikling. Trysils ordfører er et godt eksempel på hvordan en ordfører på et lite sted kan spille en rolle for lokal samfunnsutvikling. Ofte er det et spørsmål om bevisstgjøring og kunnskap, og da kan slike avgrensede nettverk spille en rolle. Vår undersøkelse viser at betydningen av å delta i nettverk, både elektroniske og fysiske, lokale og på tvers av grenser, er avgjørende for læring og idé-baserte tilpasningsmåter.

Det å kople det EØS-relaterte arbeidet til kommunenes og fylkeskommunenes daglige virksomhet framstår som en viktig suksessfaktor i vår undersøkelse. Vi tror det er mye å hente for kommunesektoren, inkludert KS, ved å systematisk vurdere hva de kan hente ut av EU og EØS både økonomisk og idémessig / kunnskapsmessig i det løpende fornyings- og forbedringsarbeidet sektoren er involvert i. Særlig innenfor utdannings- og miljøområdene drives det mye kunnskapsproduksjon som er

relevant for kommunesektoren, og muligheter for å delta i nettverk og finansiere prosjekter er til stede

Litteratur

- Arbeids- og sosialdepartementet, Miljøverndepartementet (2004):
Regjeringens handlingsplan for økt tilgjengelighet for personer med nedsatt funksjonsevne. Plan for universell utforming innen viktige samfunnsområder
- Asplan Viak (2004): *Internasjonalt regionalt samarbeid – mulighetsrom og suksesskriterier*. Asplan Viak/EuroFutures. Oslo/Stocholm
- Claes, D. H. og Tranøy, B. S (red) (1999): *Utenfor, annerledes og suveren? Norge under EØS-avtalen*. Bergen: Fagbokforlaget.
- COM 2008/180: *Proposal for a recommendation of the European Parliament and of the Council on the establishment of the European Credit system for Vocational Education and Training (ECVET)*
- COM (2007) 558 final: *Action Plan on Adult learning. It's always a good time to learn*. Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions
- Craig, P. og G. de Burca (1998): *EU Law. Text, cases and materials*. Oxford, Oxford University Press
- FOR-2006-12-15-1446: *Forskrift om rammer for vannforvaltningen*. Lovdata
- FOR-2001-12-04-1372: *Forskrift om vannforsyning og drikkevann (Drikkevannsforskriften)* Lovdata
- Fornyings- og administrasjonsdepartementet (2007): *EØS-avtalens regler om offentlig støtte*. Veileder

- Fornytings- og administrasjonsdepartementet (2006): *Veileder til reglene om offentlige anskaffelser*. Veileder
- Hedmark fylkeskommune (2005): *Fylkesplan for Hedmark 2005-2008*.
- Hedmark fylkeskommune (2006): *Strategisk plan for videregående opplæring i Hedmark 2006-2010*.
- Hovik, S. og I. M. Stigen (2004): *Kommunal organisering 2004. Redegjørelse for kommunal- og regionaldepartementets organisasjonsdatabase*. NIBR.notat 2004: 124. Oslo: Norsk institutt for by- og regionforskning
- Kjellemo, B. T. (2008): *Rapport fra utdanningsråden. Poengsystem for yrkesopplæring*. Brussel: Norges EU-delegasjon
- KS/Statskonsult/Iris (2006): *Regelverksutvikling i EUs indre marked versus norsk kommunalt handlingsrom*. Statskonsultrapport 2006:13. Oslo
- Landbruks- og matdepartementet (2008) Forslag til endringer i odelsloven, konsesjonsloven og jordloven – Bestemmelser om bo- og driveplikt med mer. Høring
- LOV 1981-03-13 nr 06: *Lov om vern mot forurensninger og om avfall* (Forurensningsloven). Lovdata
- Miljøverndepartementet (2006): *Forskrift om konsekvensutredninger – planlegging etter plan- og bygningsloven*. Veileder.
- Nordland fylkeskommune (2002): *Fylkesplan for Nordland. 2008-2011 – Vekstfylket som griper mulighetene*
- NOU 2005:6: *Samspill og tillit. Om staten og lokaldemokratiet*
- NOU 2004:20: *Ny utlendingslov*
- NOU 2004:15: *Regional statsstøtte og EØS-reglane*. Kommunal- og regionaldepartementet

- Nærings- og handelsdepartementet (2007): EU Rådsdirektiv 2006. Fir bevegelse av tjenester i det indre marked (Tjenestedirektivet). Høring.
- Olsen, J. P. og B. O. Sverdrup (red) (1998): *Europa i Norden. Europeisering av nordisk samarbeid*. Oslo: Tano Aschehoug
- Ot.prp.nr.32 (2007-2008) *Om lov om planlegging og byggesaksbehandling* (plan- og bygningsloven)(plandelen)
- Ot.prp.nr.75 (2006-2007): *Om lov om utlendingers adgang til riket og deres opphold her* (utlendingsloven). Tiltrådning fra Arbeids- og inkluderingsdepartementet 29. juni 2007, godkjent i statsråd samme dag.
- Rogaland fylkeskommune (2006): *Fylkesplan for Rogaland 2006-2009*.
SEC (2007):1098: *Towards more knowledge-based policy and practice in education and training*. Commission staff working document
- Sejersted, Arnesen, Rognstad, Foyn og Kolstad (2005): *EØS-rett*. Universitetsforlaget. Oslo
- Statskonsult (2002): *EØS-arbeidet i norske forvaltning*. Statskonsultrapport 2002:5. Oslo
- Statskonsult (2001): *Norske innflytelse gjennom EU-komiteer*. *Statskonsultrapport* 2001:15. Oslo
- Sveriges kommuner och Landsting (2007): *EU-ABC för kommuner, landsting och regioner*. Stockholm: Sveriges kommuner och Landsting.
- St.meld.nr.12 (2006-2007): *Regionale fortrinn – regional framtid*
- St.meld.nr.21 (2005-2006): *Hjarte for heile landet. Om distrikt- og regionalpolitikken*.
- St.meld.nr.23 (2005-2006): *Om gjennomføring av europapolitikken*
- St.meld.nr.27 (2001-2002): *Om EØS-samarbeidet 1994-2001*

-
- St.prp.nr.1 (2007-2008): For budsjettåret 2008. Det kongelige arbeids- og inkluderingsdepartement
- Telemark fylkeskommune (2002/2005): *Fylkesplan for Telemark 2002-2007*
- Trondal, J. (2005): *De norske departementene under EØS-avalen. Flernivå deltakelse og byråkratisk vev*. Working Paper Centre for European Studies. Kristiansand: Høgskolen i Agder
- Veggeland, Frode (1999): *WTO og EU som rammer for norsk matpolitikk*. Oslo: Arena Working Papers 99/14
- Vest-Agder fylkeskommune (2002): *Fylkesplan 2002 Vest-Agder*
- Aarsæther, N. og S. I. Vabo (2002): *Fristilt og velstyrt? Fokus på kommune-Norge*. Oslo: Det Norske Samlaget

Vedlegg: Case-kommuner

Kommunene som er med i undersøkelsen og deres verdier på utvalgsriteriene. * de fire kommunene som ble valgt i trinn to

Kommune	Konkurransesutsetting ³¹	Størrelse ³²	Økonomi ³³
301 Oslo	6	538 400	52 000
417 Stange	6	18 600	38 000
419 Sør Odal	1	7 700	39 000
428 Trysil*	0	6 800	47 000
815 Kragerø*	0	10 500	41 000
805 Porsgrunn	2	33 500	41 000
807 Notodden	-	12 300	42 000
822 Sauherad	5	4 300	47 000
1001 Kristiansand*	2	76 900	42 000
1103 Stavanger	3	115 200	41 000
1121 Time	5	14 800	37 000
1114 Bjerkreim	0	2 500	40 000
1804 Bodø*	5	45 000	40 000
1820 Alstadhaug	5	7 300	46 000
1838 Gildeskål	0	2.100	69 000

³¹ *Konkurransesutsetting*: antall tjenesteområder der kommunen har innført konkurranseutsetting per januar 2004 – av maks 15 områder. KRDs organisasjonsdatabase (Hovik og Stigen 2004).

³² *Størrelse*: folketall 2007, avrundet til nærmeste hundre, Kommuneregisteret 2007/2008. Kommuneforlaget, Oslo

³³ *Økonomi*: brutto driftsinntekter per capita 2004 – omtrentlige tall. SSB.