

Arild Aurvåg Farsund og Trond Lie

**EØS/EU og kommunene  
som politisk og administrativt styrings-  
nivå - hva kan vi lære av Danmark?**

Rapport RF 194/94



Arild Aurvåg Farsund og  
Trond Lie

**EØS/EU og kommunene  
som politisk og administrativt  
styringsnivå - hva kan vi lære  
av Danmark?**

Delutredning nr. 2 fra prosjektet  
Konsekvenser for Rogaland av EØS/EU-medlemskap





**ROGALANDSFORSKNING**

Postboks 2503 Ullandhaug  
4004 Stavanger  
Tlf: 51 87 50 00, telefax: 51 87 51 00

**Rapport nr.:**

RF 194/94

**Tilgjengelighet:**

Rapport: Åpen  
Tittelside: Åpen

**Prosjekt:**

Konsekvenser for Rogaland av  
EØS/EU-medlemskap

**Oppdragsgiver/finansiering:**

Rogaland fylkeskommune; kommunene  
Bjerkreim, Hå, Klepp, Gjesdal,  
Randaberg, Stavanger, Forsand,  
Finnøy, Hjelmeland, Suldal, Bokn,  
Tysvær, Utsira og Vindafjord;  
Samarbeidsrådet for landbruks-  
organisasjonene i Rogaland og  
NHO-Rogaland

**Dato:** 2.9.94**Antall sider:** 47**Prosjektansvarlig:** Einar Leknes**Prosjektnr.:** 813088**Tittel:** EØS/EU og kommunene som politisk og administrativt  
styringsnivå - hva kan vi lære av Danmark?**Forfattere:** Arild Aurvåg Farsund og Trond Lie**Resymé:**

Denne rapporten tar opp noen av utfordringene som EØS-avtalen og et eventuelt EU-medlemskap reiser for det kommunale system som politisk og administrativt styringsnivå. Vårt utgangspunkt er å se på hva kommunene og fylkeskommunen i Rogaland kan lære av danske kommuner og amt sin tilpasning til EU.

Ut fra gjennomgangen av tidligere danske studier og egne funn i Danmark, er det vårt inntrykk at det til nå ikke har vært større politiske og administrative endringer i danske kommuner og amt som følge av EU-medlemskapet. Tilpasningene preges av å være institusjonelle responser på utfordringene fra europeisk nivå. Det betyr at faktorer som størrelse, geografisk plassering og historiske tradisjoner betyr mye for hvilke virkninger EU-medlemskapet har hatt i den enkelte kommune.

Fraværet av store endringer betyr ikke at arbeidet i danske kommuner og amt er uberørt av EU-medlemskapet. På mange felt har lover med utgangspunkt i EU-direktiver ført til omlegging av det daglige arbeidet. EU setter nye standarder for hvordan ulike arbeidsoppgaver skal gjennomføres. I forholdet til lov- og regelproduksjonen må de forholde seg til et nivå over det nasjonale, og arbeidsdelingen nasjonalt stiller krav til den enkelte kommune om å tilpasse kompetanse og arbeidsform til det europeiske forhandlingssystem.

**Emneord:**

1. EØS/EU
2. Kommunal forvaltning

**ISBN:** 82-7220-619-6

Prosjektleder



Direktør, RF-Samfunn



## **Forord**

Rogaland Fylkeskommune tok våren 1993 initiativ til å få gjennomført en utredning om hvilke samfunnsmessige konsekvenser et norsk medlemskap i EØS eller EU ville ha for Rogaland. I tillegg til Rogaland Fylkeskommune deltar også Samarbeidsrådet for landbruksorganisasjonene i Rogaland, NHO-Rogaland og kommunene Bjerkreim, Hå, Klepp, Gjesdal, Randaberg, Stavanger, Forsand, Finnøy, Hjelmeland, Suldal, Bokn, Tysvær, Utsira og Vindafjord i finansieringen av prosjektet.

Den oppnevnte styringsgruppen har bestått av fylkesordfører Odd Arild Kvaløy, Jorunn Haakull, Svein H. Andersen alle fra Rogaland Fylkeskommune, Jorunn Strand Vestbø fra Finnøy kommune, Brit Egaas Røen fra Stavanger kommune, Hadle Nevøy fra Samarbeidsrådet for landbruksorganisasjonene i Rogaland og Bjørn Stangeland fra NHO-Rogaland. Spesialkonsulent Geir Melbye fra Rogaland Fylkeskommune har fungert som kontaktperson og sekretær for styringsgruppen.

Gruppen har gjennom prosessen fungert som en referansegruppe. Gruppen har ikke tatt stilling til de formuleringer og konklusjoner som framkommer i utredningen.

Forstudien ble ferdigstilt høsten 1993 og resulterte i 3 notater:

- Konsekvenser for offentlig virksomhet i Rogaland av EF-EØS - Institusjonell Dynamikk: Tilpasning eller innvirkning. RF-notat 207-93
- Rogalands næringslivs følsomhet overfor EØS / EF-medlemskap. RF-notat 259-93
- Befolknings- og næringsutvikling i Rogaland - Bakgrunnsdata for RFs effektstudie av en norsk EØS- eller EF-tilknytning for Rogaland. RF-notat 260-93

Med bakgrunn i disse forstudiene ble det utformet et opplegg for hovedstudien som styringsgruppen behandlet i møte 6. april 1994. Innholdet i forstudien og i de 5 følgende delutredninger som utgjør hovedstudien, står for Rogalandsforsknings regning.

- 1 EU-priser på matvarer og nye momsregler - konsekvenser for forbrukerne og sysselsetting i Rogaland
- 2 EØS / EU og kommunene som politisk og administrativt styringsnivå - hva kan vi lære av Danmark?
- 3 Konsekvenser av EØS eller EU-medlemskap for landbruk og landbruksrelatert næringsmiddelindustri i Rogaland
- 4 Konsekvenser av EØS eller EU-medlemskap for fiskeri, industri og tjenesteytende næringer i Rogaland.
- 5 Konsekvenser av EØS eller EU-medlemskap for sysselsetting og bosetting i regionene i Rogaland.

Denne foreliggende delutredning er gjennomført av forsker Arild Aurvåg Farsund (Cand. polit.) og forsker Trond Lie (cand. polit.). Fagleder Rudolf Meissner har fungert som kvalitetssikrer.

Stavanger 2. september 1994

  
Arild Aurvåg Farsund

Trond Lie





# Innhold

Forord.....	3
Innhold.....	4
Sammendrag .....	5
<b>1: Innledning.....</b>	<b>7</b>
1.1 Bakgrunn .....	7
1.2 Problemstilling .....	8
1.3 Teoretisk perspektiv .....	9
1.4 Metode og datagrunnlag.....	10
1.5 Rapportens oppbygging.....	11
<b>2: EUs lov- og regelproduksjon og dansk forvaltnings tilpasning til denne.....</b>	<b>12</b>
2.1 Innledning .....	12
2.2 Organisering av lovarbeid i EU .....	12
2.3 Økonomiske muligheter og utfordringer i EØS og EU .....	17
2.4 Danmarks organisering av arbeidet med EU-saker på statlig nivå .....	19
<b>3: Amt og kommuners erfaring med dansk EU-medlemskap.....</b>	<b>22</b>
3.1 Innledning .....	22
3.2 Resultater fra to danske surveyundersøkelser .....	22
3.3 Resultat av undersøkelsen i Århus amt, Århus kommune og Odder kommune .....	25
3.3.1 Noen nøkkelopplysninger om Århus amt, Århus kommune og Odder kommune.....	25
3.3.2 Forholdet til lov- og regelproduksjonen .....	26
3.3.3 Konsekvenser for kommunal økonomi .....	29
3.3.4 Konsekvenser for næringspolitikken.....	34
3.3.5 Kontakt med EU-systemet.....	36
<b>4: Oppsummering og anbefalinger.....</b>	<b>38</b>
4.1 Det samlede danske erfaringsmateriale i lys av rapportens teoretiske perspektiv .....	38
4.2 Hva betyr dette for fylkeskommunen og kommunene i Rogaland - hvilke tilpasnings-/løsningsstrategier er aktuelle?.....	40
4.3 Konklusjon .....	41
Litteraturliste:.....	43
Vedlegg I:.....	45
Vedlegg II:.....	46



## Sammendrag

Denne rapporten tar opp noen av utfordringene som EØS-avtalen og et eventuelt EU-medlemskap reiser for det kommunale system som politisk og administrativt styringsnivå i Norge. EØS-avtalen trådte i kraft 1.1. 94, og EU-avtalen vil eventuelt tre i kraft fra 1.1. 95, slik at det er for tidlig å trekke inn hvordan andre norske fylkeskommuner og kommuner har tilpasset seg. *Vårt utgangspunkt er derfor å se på hva kommunene og fylkeskommunen i Rogaland kan lære av danske kommuner og amt sin tilpasning til EU.* Hoveddelen av rapporten er derfor en presentasjon av den danske tilpasningen til EU. På denne bakgrunn skisseres noen mulige tilpasningsstrategier for kommunene og fylkeskommunen i Rogaland.

Analysen er bygd opp rundt fire tema: *Det første er hvorvidt og hvordan kommuner og amt påvirkes av det felles lov- og regelarbeidet i EU.* Vi ser på påvirkningskanaler, arbeidsdeling mellom ulike nasjonale og lokale aktører, og på om dette har ført til *behov for administrative og kompetansemessige tilpasninger i kommunesektoren.* Det andre tema vi tar opp er *EU-medlemskapets direkte innvirkning på kommunenes og amtenes økonomi.* Viktig her er generell påvirkning av offentlige budsjetter gjennom både mulige innsparinger og nye typer utgifter og mulig tilgang på EU-midler til offentlige prosjekter. Det tredje tema er *EU-medlemskapets påvirkning av lokale myndigheters mulighet til å drive en aktiv næringspolitikk,* herunder EU-støtte til enkeltprosjekter. Det fjerde tema er *kommunenes og amtenes kontakt med EU-systemet.*

Ut fra gjennomgangen av tidligere danske studier og egne funn i Danmark, er det vårt inntrykk at det til nå ikke har vært større politiske og administrative endringer i danske kommuner og amt som følge av EU-medlemskapet. *Tilpasningene preges av å være institusjonelle responser på utfordringene fra europeisk nivå.* Det betyr at faktorer som størrelse, geografisk plassering og historiske tradisjoner betyr mye for hvilke virkninger EU-medlemskapet har hatt i den enkelte kommune. Dette vil vi knytte til følgende indikatorer:

- For det første har ikke den enkelte kommune eller amt sin organisasjon blitt endret som følge av Danmarks medlemskap i EU.
- For det andre har heller ikke lokalpolitikken innhold endret seg som følge av EU-medlemskapet. Kommunene og amtene har ansvar for de samme oppgaver, og de har myndighet over de samme sakfelt som de tradisjonelt har hatt. Skole-, helse-, sosial-, og sykehuspolitikk er fremdeles blant de viktigste feltene i lokalpolitikken.
- For det tredje har kommunene og amtene sin økonomi ikke blitt direkte berørt av EU-medlemskapet. Erfaringene med innkjøpsdirektivene viser så langt at det er mulig både å spare penger og å få bedre produkter fra leverandørene.

- For det fjerde berøres de lokale myndigheters mulighet til å drive en aktiv politikk overfor næringslivet i begrenset grad av EU-medlemskapet. Samtidig har tilgang til EU-fond blitt et viktig element for offentlig medvirkning til utvikling av det lokale næringsliv.

*Fraværet av store endringer betyr ikke at arbeidet i danske kommuner og amt er uberørt av EU-medlemskapet. På mange felt har lover med utgangspunkt i EU-direktiver ført til omlegging av det daglige arbeidet. EU setter nye standarder for hvordan ulike arbeidsoppgaver skal gjennomføres. I forholdet til lov- og regelproduksjonen må de forholde seg til et nivå over det nasjonale, og arbeidsdelingen nasjonalt stiller krav til den enkelte kommune om å tilpasse kompetanse og arbeidsform til det europeiske forhandlingssystem.*

Vi tror at noen av disse erfaringene kan overføres til norske forhold. Ut fra det teoretiske grunnlaget for denne studien, og gjennomgangen av danske erfaringer med EU-medlemskap, anbefaler vi følgende *tilpasningsstrategier for fylkeskommunen og kommunene i Rogaland:*

- For det første er *kompetanseutvikling* i EØS- og EU-saker viktig for kommunens politiske ledelse, sentraladministrasjon og for berørte fag-avdelinger. Innsikt i beslutningsprosessen, og ikke minst i praktiske løsninger, er sentrale moment å ha kompetanse på.
- For det andre er kontinuerlig tilgang på *informasjon* om denne type spørsmål viktig for å utvikle og beholde høy kompetanse. Offentlige dokumenter og fagtidsskrifter er viktige for å holde kontinuerlig oversikt over utviklingen innen sentrale felt. Samtidig viser erfaringene fra Danmark at deltakelse i ulike typer nettverk er viktig for å holde et høyt informasjonsnivå.
- For det tredje bør offentlige myndigheter vurdere å bidra til *kompetanseutvikling i det lokale næringsliv*, og da spesielt i forhold til små og mellomstore bedrifter. Både tiltak rettet mot den nye innkjøpspolitikken og bygging av eksportnettverk er viktige felt som har vært utprøvd med hell i Danmark.
- For det fjerde bør de ulike kommunene *avklare hvor mye de selv vil engasjere seg* og hvordan de vil bruke Kommunenes Sentralforbund, og eventuelt Stavanger kommune og Rogaland Fylkeskommune i EU-relaterte saker.

De danske erfaringene viser også at innen de gitte rammene er det rom for at den enkelte kommune selv kan velge hvordan den vil tilpasse seg EU-medlemskapet. Vi tror det samme vil være tilfelle i Norge, og da både ved EØS-medlemskap og ved et mulig EU-medlemskap. På noen felt krever det norske lovverket at politikken skal omlegges, på andre felt er det opp til den enkelte kommune i Rogaland å bestemme sin egen tilnærming til denne type saker. Vi mener at dette valget best kan gjennomføres hvis de politiske og administrative myndighetene tar hensyn til kommunens institusjonelle trekk som størrelse, geografisk plassering og historiske erfaringer.



# 1: Innledning

## 1.1 Bakgrunn

Utgangspunktet for denne undersøkelsen var et ønske fra kommunene og fylkeskommunen i Rogaland om å få innsikt i noen av de utfordringene de står overfor i forbindelse med EØS-avtalen og et mulig norsk EU-medlemskap. Avtalene fører til at det blir innført nye lover, nye beslutningsrutiner, og det skjer endringer i økonomi og politikk. I faglitteraturen blir disse endringene i økonomiske, politiske og administrative rammebetingelser omtalt som *eupeisering*.<sup>1</sup> Denne rapporten tar opp noen av utfordringene som eupeiseringsprosessen reiser for det kommunale system som administrativt og politisk styringsnivå.

To forhold vil spesielt bli diskutert i rapporten. Det første er knyttet til *behovet for administrative og kompetansemessige tilpasninger i kommunene og fylkeskommunen*. Drøftingen vil bli knyttet til den felles lov- og regelproduksjonen i EU (EØS). Regjeringen skisserer tre mulige påvirkningskanaler for lokal og regional forvaltning, hvis de ønsker innflytelse på beslutningene som fattes her: For det første gjennom nasjonale sentrale myndigheter, for det andre gjennom deltakelse i internasjonale sammenslutninger av lokale organ fra forskjellige land og for det tredje gjennom direkte kontakt mellom fellesskapet og lokale myndigheter (St.mld. nr. 40 1993-94: 18). Lovene og reglene fra EØS/EU-nivå legger også føringer på den politikken kommunene utøver lokalt. Det andre forholdet vi tar opp, er derfor knyttet til *mulige virkninger på kommunal økonomi generelt og næringspolitikk spesielt*. Drøftingen vil ta utgangspunkt i de muligheter og begrensninger som både EØS-avtalen og et eventuelt EU-medlemskap vil utgjøre.

EØS-avtalen trådte i kraft 1.1. 94, og EU-avtalen vil eventuelt tre i kraft fra 1.1. 95, slik at det er for tidlig å trekke inn hvordan andre norske fylkeskommuner og kommuner har tilpasset seg. *Vårt utgangspunkt er derfor å se på hva kommunene og fylkeskommunen i Rogaland kan lære av danske kommuner og amt sin tilpasning til EU*. Hoveddelen av rapporten er derfor en presentasjon av den danske tilpasningen til EU. Til slutt vil vi ut fra de danske erfaringene skissere noen mulige tilpasningsstrategier for kommunene og fylkeskommunen i Rogaland.

Det er to hovedgrunner til at vi har valgt Danmark som fokus for undersøkelsen. Landet ble medlem i EF i 1973, og har derfor lang erfaring med EU-relaterte spørsmål. For det andre er

---

<sup>1</sup> For en nærmere diskusjon av den statsvitenskapelige forståelsen av begrepene eupeisering og eupeiseringsprosess, se Olsen 1992, Blichner og Sangolt 1993, Jacobsson 1993 og Farsund og Sverdrup 1994.

den politiske og administrative organiseringen i Danmark på mange felt lik den norske. Amtskommuner og kommuner spiller en like viktig og omfattende rolle i offentlig politikk i Danmark, som fylkeskommuner og kommuner i Norge (jf. kap 3.1).

## 1.2 Problemstilling

Det norske medlemskapet i EØS, og eventuelt i EU, påvirker viktige deler av nasjonal politikk, og dermed også arbeidet til fylkeskommunene og kommunene. Påvirkningen fra EU-nivået er, og vil være, både direkte og indirekte, og det er viktig å ha med begge disse aspektene i vurderingene av konsekvenser for kommuner og fylkeskommuner. Direkte konsekvenser vil være at store deler av det lovverket som regulerer den økonomiske aktiviteten i Norge vil være en del av den felles EØS- og EU-retten. Kommuner og fylkeskommuner må derfor forholde seg til det lovarbeidet som skjer på europeisk nivå. Indirekte konsekvenser vil være de muligheter og begrensninger som det felles markedet i EØS og EU stiller til lokalt næringsliv og til offentlig næringspolitikk. Også her vil de felles EU-lovene være viktig. I undersøkelsen har vi derfor valgt å ta utgangspunkt i lov- og regelproduksjonen i EU (EØS), fordi denne påvirker både rammebetingelsene og handlingsrommet til aktører på nasjonalt og lokalt nivå. Hovedspørsmålet er hva dette betyr av muligheter og begrensninger for kommunal og fylkeskommunal politikk.

Det første tema vi tar opp i vår undersøkelse av dansk kommunalforvaltning, er hvorvidt og hvordan kommuner og amt påvirkes av det felles *lov- og regelarbeidet i EU*. Viktigst i denne sammenhengen er å se på de lokale myndigheters mulighet til å påvirke arbeidet med EU-saker som angår dem direkte, og da både i forhold til nasjonalt og europeisk nivå. Vi vil se på mulige påvirkningskanaler, arbeidsdeling mellom ulike nasjonale og lokale aktører, og på om dette har ført til *behov for administrative og kompetansemessige tilpasninger* i kommunesektoren. Dette tema er spesielt viktig ved et eventuelt norsk EU-medlemskap, fordi norske aktører da skal delta i dette arbeidet på EU-nivå.

Det andre tema vi tar opp er EU-medlemskapets direkte innvirkning på *kommunenes og amtenes økonomi*. Viktige aspekter her er generell påvirkning av offentlige budsjetter gjennom både mulige innsparinger og nye typer utgifter, mulig tilgang til EU-midler til offentlige prosjekter og hvordan EUs felles arbeidsmarked påvirker rekrutteringen av personell til viktige stillinger i både administrasjon og tjenesteproduksjon.

Det tredje tema er EU-medlemskapets *påvirkning av lokale myndigheters mulighet til å drive en aktiv næringspolitikk*, herunder EU-støtte til enkeltprosjekter eller EU-finansierte oppgaver. Gir dette muligheter som ikke finnes innen det nasjonale systemet, er et spørsmål

som vi vil prøve å besvare. Vi vil av praktiske årsaker avgrense oss til perioden etter innføringen av det indre marked (1.1.93.).

Det fjerde tema vil være *kommunenes og amtenes kontakt med EU-systemet*. Det blir derfor viktig å få frem erfaringene med egne representanter i Brussel. Også bruken av andre EU-kontaktpunkt både i København og Brussel vil bli tatt opp.

Grunnlaget for undersøkelsen av disse problemstillingene i danske amt og kommuner, er en innsikt og forståelse av organiseringen av arbeidet i EU og det danske arbeidet med EU-saker. Dette bakgrunns materialet vil bli presentert i rapportens kapittel to.

### **1.3 Teoretisk perspektiv**

Vi har valgt en statsvitenskapelig og organisasjonsteoretisk tilnærming når vi studerer mulige konsekvenser av EØS og EU for fylkeskommunen og kommunene i Rogaland. Dette utgangspunktet legger derfor føringer på både problemstilling, metode, gjennomføring og konklusjonene i studien. Under følger en gjennomgang av teorigrunnet for undersøkelsen.

Det teoretisk grunnlaget for undersøkelsen er et *nyinstitusjonelt perspektiv* (March og Olsen 1989, 1993), hentet fra statsvitenskapelig organisasjonsteori. Dette perspektivet har tre grunnleggende antakelser. Den første er at regler, standardprosedyrer, rutiner og normer styrer handlinger. Den andre antakelsen er knyttet til de meningsdannende prosesser som foregår i organisasjoner. Gjennom erfaringer dannes det forestillinger om hva som er passende, rette og gale måter å handle på. Erfaringer, fortolkninger og symboler er ofte viktigere enn beslutninger for å forstå organisasjonsmessig adferd. Den tredje antakelsen er knyttet til at organisasjoner ikke tilpasser seg raskt og effektivt. Tilpasning til omgivelsene kan ta lang tid og ofte følge en sti-avhengig utvikling. Valg og beslutninger foretatt tidligere gir muligheter og legger samtidig begrensninger på hvilke beslutninger som kan fattes på et senere stadium. En slik betraktningstype innebærer likevel rom for politisk styring, men en slik styring må foregå innenfor, og med hensyn til, de allerede eksisterende historisk utviklede institusjonelle rammer.

En alternativ betraktningstype til dette perspektivet er den som beskriver politikk som rasjonell og instrumentell. Her styres administrative tilpasninger av politisk valgte mål. De organisatoriske løsningene blir i dette perspektivet et resultat av design. Forventningen er at nye eller endrede oppgaver vil føre til raske tilpasninger i organisasjon og arbeidsmåter. Dette perspektivet legger ikke vekt på at organisasjonsmessig endring ofte kan være vanskelig og ta lang tid, og at tilpasningen vil være mer preget av tradisjonelle oppgaver og arbeidsmåter enn



de nye.

Bruken av det institusjonelle perspektivet har to viktige implikasjoner for vår undersøkelse. For det første forventer vi at endring i organisasjoner i stor grad skjer gjennom *institusjonelle responser* på nye utfordringer, men at det også er rom for at utviklingen i omgivelsene eller bevisste valg kan legge viktige føringer på tilpasningen. I forhold til undersøkelsen av dansk tilpasning forventer vi at kommuner og amt har relatert EU-spørsmål til sin eksisterende organisasjon og arbeidsmåte. For oss blir det dermed interessant å se hvilke typer løsninger som har utviklet seg, og hvilke erfaringer de har med disse.

For det andre forventer vi at politiske og administrative institusjoner har noe å lære av å se på hvordan tilsvarende organisasjoner har valgt å tilpasse seg bestemte utfordringer. Et *institusjonelt læringsperspektiv* tar utgangspunkt i at læring best finner sted når den lærende organisasjon anerkjenner prosessens problemer og utfordringer (Levitt og March 1988). Det er i denne forbindelse at amt og kommuner i Danmark som eksempel for norske fylkeskommuner og kommuner, kommer inn. Det er åpenbare forskjeller mellom det politiske og administrative system i Norge og Danmark, men som vi var inne på foran, også mange likhetstrekk (Nielsen og Pedersen 1989). Det er derfor grunn til å anta at norsk lokalforvaltning vil stå overfor mange av de samme utfordringene i forholdet til EØS/EU, som dansk lokalforvaltning har hatt i forhold til EU. Informasjon om relevante danske erfaringer vil derfor kunne hjelpe norske aktører i sin tilpasning til de utfordringene som europeiseringen reiser, ved at de kan lære av de erfaringene ulike typer danske kommuner har hatt.

#### **1.4 Metode og datagrunnlag**

Empirien i denne undersøkelsen er hentet fra to hovedkilder. For det første fra den statsvitenskapelige litteraturen om EU og fra den tilsvarende litteraturen om Danmark og EU. Denne litteraturen legger vekt på både formelle forhold slik de fremstår i lov og regelverk, og på studier av hvordan denne type samarbeid fungerer i praksis.

For det andre er våre egne data hentet fra intervjuer med 14 sentrale aktører innenfor politikk og administrasjon i to danske kommuner av ulik størrelse - Århus (ca. 272.000 innbyggere) og Odder (ca. 19.000 innbyggere) - og i ett amt - Århus (ca. 614.000 innbyggere). I tillegg fikk vi en del skriftlig materiale som har vært nyttig bakgrunnsinformasjon. Informantene er valgt ut fra at de representerer interessante forvaltningsområder, og politikerne er valgt for å få et bredt bilde av alle sider ved dansk politikk. I alle tre kommuner ble vi møtt med stor åpenhet og velvilje når det gjaldt formidling av innsikt om EU-medlemskapets konsekvenser.

Århus amt, som omfatter både Århus og Odder, er valgt ut fra felles trekk med Rogaland fylke. Likhetspunktene er bl.a. at begge områdene ligger et stykke fra hovedstadsområdet, de har både en stor bykommune og mindre by- og landkommuner, de har et allsidig næringsliv med både landbruk og industri, og spesielt Århus kommune har valgt en aktiv linje overfor EU, med et eget kontor i Brussel. Forskjellene er at enhetene er noe større i Århus når det gjelder folketall, og noe mindre når det gjelder areal, enn det som er tilfelle i Rogaland. Vi tror ikke disse forskjellene spiller noen stor rolle når en skal vurdere mulige danske løsninger i Norge (jf. kp 3.1 om danske kommuners ansvarsområde).

I intervjuene har vi brukt en ferdig laget intervjuguide, og latt respondentene svare slik de har villet. Styrken med denne type intervju er at den gir bred innsikt i de felt som studeres, samtidig som det er mulig å følge opp med spørsmål knyttet til nye momenter som kommer opp under intervjuet. En svakhet er at informasjonen kan bli for mye knyttet til de personene som deltok i undersøkelsen, og dermed bidra til å gi datagrunnlaget et spesielt preg. Dette har vi prøvd å unngå ved å intervjuere personer med ulik bakgrunn og politikere fra forskjellige partier. Liste over informanter og intervjuguiden er lagt ved rapporten.

## **1.5 Rapportens oppbygging**

Neste kapittel tar opp sentrale trekk ved EU-systemet og den danske EU-tilpasningen. Det er viktig å få frem hva som er hovedutfordringene for den kommunale sektor, og hvordan disse utfordringene møtes i Danmark. Videre vil vi relatere dette til både hva EØS-avtalen, og det den norske medlemskapsavtalen med EU (St.mld. nr. 40 1993-94), sier om konsekvenser for kommunal sektor i Norge. Tredje kapittel tar opp danske kommuner og amts erfaringer med EU-medlemskapet. I fjerde og siste kapittel oppsummerer vi våre hovedfunn i forhold til rapportens teoretiske perspektiv. Videre drøfter vi hva dette kan bety for fylkeskommunen og kommunene i Rogaland.

## **2: EUs lov- og regelproduksjon og dansk forvaltnings tilpasning til denne**

### **2.1 Innledning**

I et statsvitenskapelig perspektiv kan EU sees som et statsforbund med et sett av overnasjonale institusjoner. Den norske EU-debatten har bl.a. dreid seg om betydningen av ordet *union*. Vi vil ikke ta opp den debatten, men slå fast at ut fra et faglig ståsted representerer EU, med sin blanding av suverene stater og overnasjonale institusjoner, noe spesielt innen internasjonalt samarbeid (Schmitter 1992). Integreringen i EU bygger i hovedsak på felles lov- og regelverk, og i mindre grad på økonomiske virkemidler (Peters 1992: 93). EØS-avtalen har gjort Norge til medlem av den delen av det europeiske fellesskap som regulerer økonomien, og et eventuelt medlemskap i EU vil berøre de fleste felt av norsk politikk. Innsikt i lovgivningsprosessens virkninger for medlemslandene i EØS/EU er derfor viktig for norske kommuner og fylker.

I de siste årene har økonomiske virkemidler blitt en viktigere del av EU-samarbeidet. Et viktig trekk her er satsingen på regional utvikling ved at EU-midler har blitt en del av offentlig nærings- og sosialpolitikk i EU-landene. Ved et norsk medlemskap i EU vil også denne delen av politikken bli aktuell for kommuner og fylker. Regjeringen regner med at årlig vil 1,8 milliarder kr. fra EUs strukturfond stå til disposisjon i Norge, under forutsetning av at ulike norske offentlige myndigheter kan stille en tilsvarende sum til disposisjon (St.mld nr. 40 1993-94).

EU har gjennom sine traktater og 35 års praksis utviklet sterke overnasjonale institusjoner. EU blir likevel ofte karakterisert på følgende måte: "government of the member states, by the member states, for the member states".<sup>2</sup> Denne uttalelsen peker på et viktig kjennetegn ved EU; kontroll og ansvar ligger hos medlemslandene i fellesskap gjennom den sterke rollen som Det Europeiske Råd og Ministerrådet har i beslutningsprosessen. I tillegg har medlemslandene stor innflytelse på selve saksbehandlingen gjennom deltakelse i et stort antall komiteer.

### **2.2 Organisering av lovarbeid i EU**

Det norske medlemskapet i EØS, og et eventuelt medlemskap i EU, medfører at alle gjeldene EU-forordninger og EU-direktiver må innarbeides i det norske lov- og regelverket. Til nå har

---

<sup>2</sup> Leder for "Center for European Policy Studies", Peter Ludlow i The Economist 11.7.92.

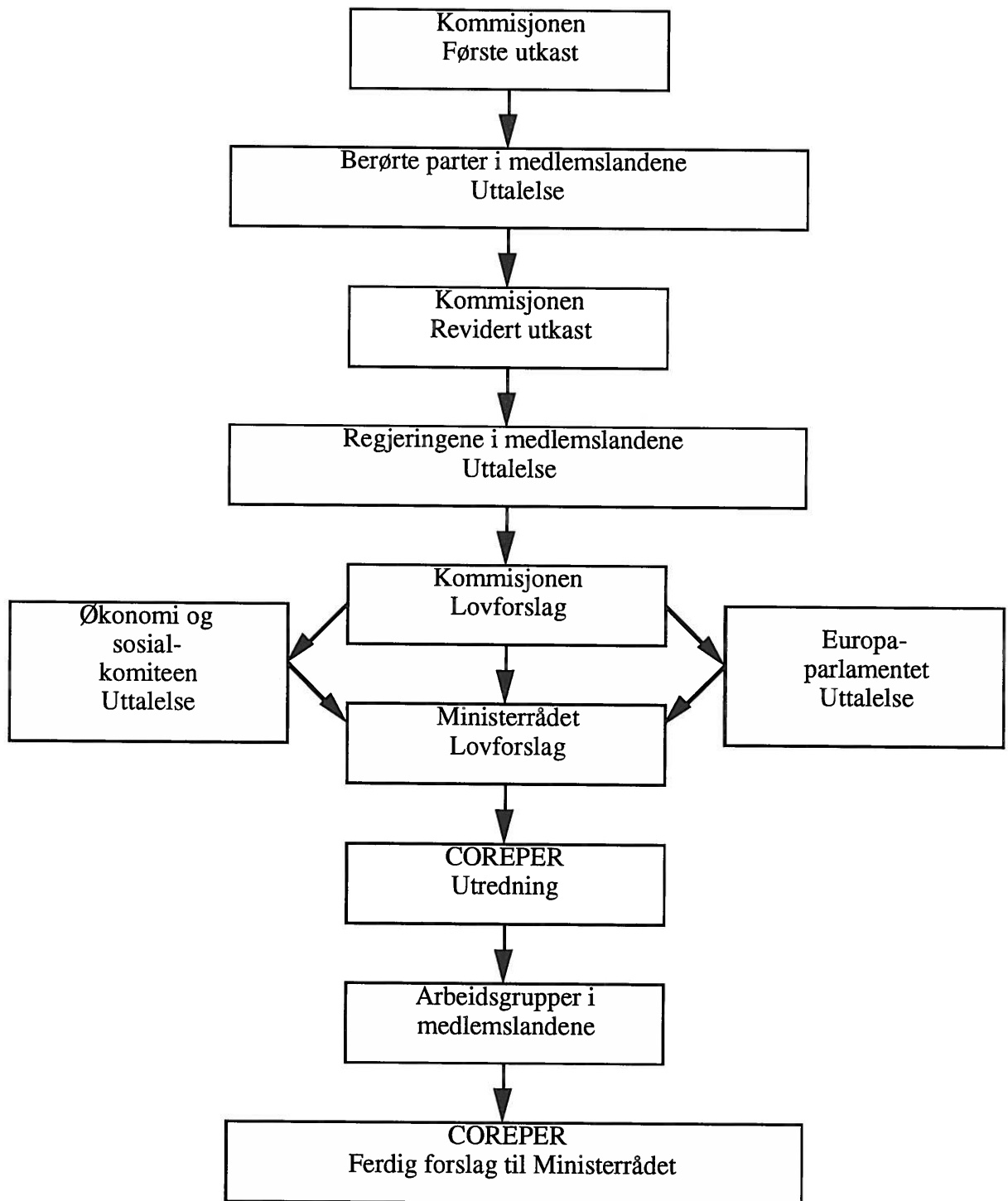
dette skjedd ved at EØS-avtalen har omfattet de endringer i det norske lovverket som har vært nødvendige for å tilpasse det til EU-retten. Dermed vil det først være når regelverk skal fornyes eller når nye områder skal dekkes av felles europeiske lover og regler, at Norge kan påvirke arbeidet. Ut fra utviklingen i EU de siste årene kan en anta at dette arbeidet vil få et betydelig omfang også i perioden fremover.

Formelt starter EUs arbeid med en sak ved at Kommisjonen tar et initiativ. Hvem som får saker på dagsorden vil variere. Det kan være interesseorganisasjoner og partier i medlemslandene, eller på EU-nivå. Det kan være en av EUs institusjoner, eller det kan være avtaler med andre land og organisasjoner utenfor EU (Skjalm 1992). Det første trinnet i arbeidet er at et av kontorene i Kommisjonen utarbeider et forslag. Deretter blir det tatt uformell kontakt med medlemslandene. De har individuelle løsninger på hvem som får uttale seg, men sender foreløpige kommentarer tilbake. Kommisjonen utarbeider et opplegg som igjen sendes til regjeringene. På dette tidspunkt er Kommisjonen bevisst på å bygge koalisjoner med berørte politikere og byråkrater i medlemslandene (Peters 1992: 89)<sup>3</sup>. Regjeringene delegerer arbeidet til sine faste embetsutvalg, som utarbeider en innstilling som sendes til Kommisjonen. Den utarbeider så et offisielt forslag som sendes Ministerrådet. De "hører" Europaparlamentet (EP) og den sosiale komite (ESC), og sender det med kommentarer til COREPER<sup>4</sup>. De har, eller de nedsetter en arbeidsgruppe for det området som saken gjelder. Arbeidsgruppene er bemannet med embetsmenn fra Kommisjonen og medlemslandene. Disse behandler saken, og sender en tilråding tilbake til COREPER. Er det en sak uten store konflikter, blir den definert som type A-sak, og det blir gjort et reelt vedtak her. Hvis saken blir definert som B-sak, blir den ikke endelig behandlet, men sendt videre til det ansvarlige Ministerråd eller til Rådet for vedtak (Berlin et.al. 1987: 456-57). Samlet kan vi kalle denne prosessen for *utredningsprosessen*, og den er illustrert i figur 1 på neste side.

---

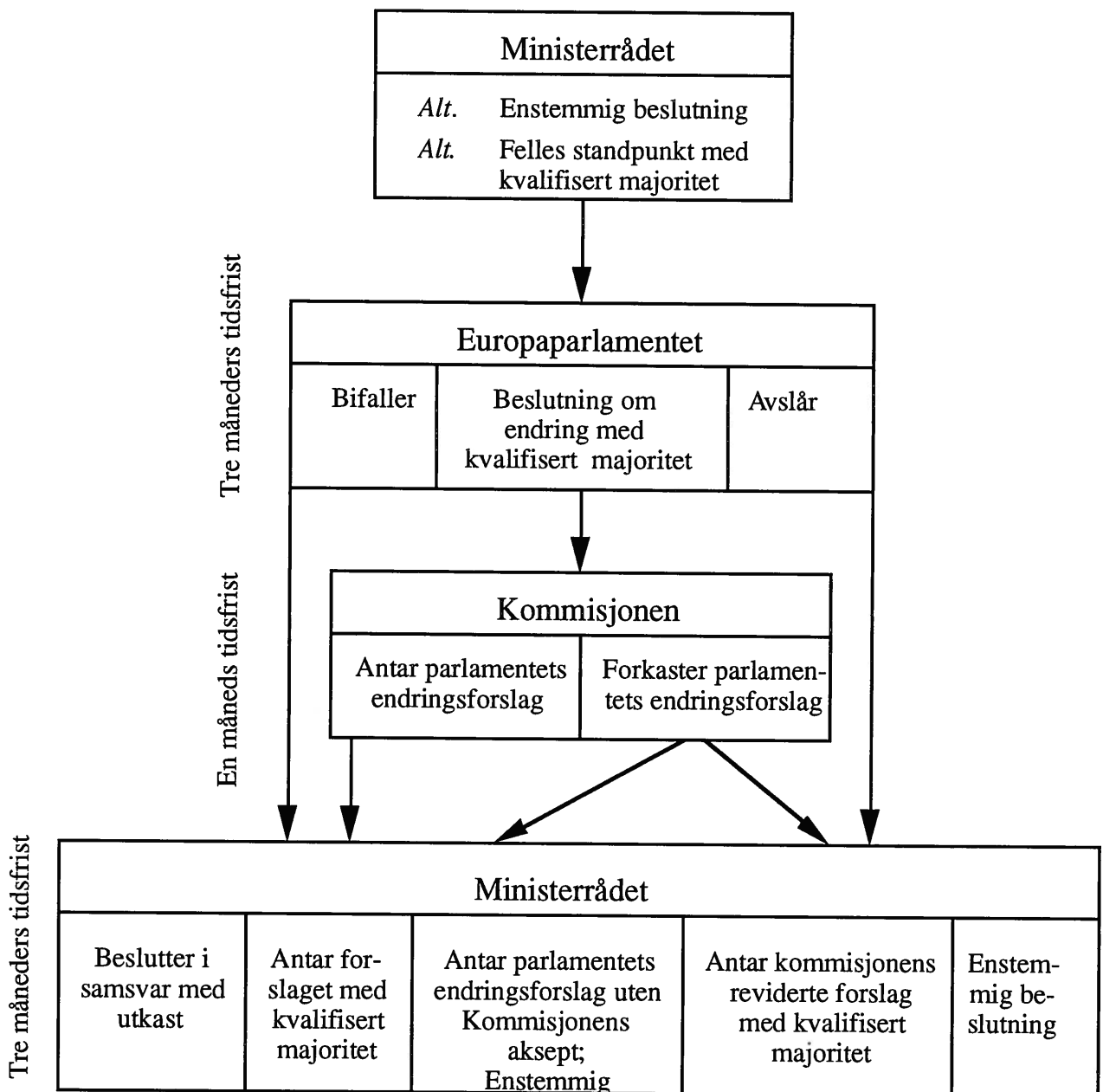
<sup>3</sup> Det er viktig for Kommisjonen at medlemslandene støtter forslagene, fordi det er de nasjonale byråkratier som iverksetter de endelige vedtakene (Ibid: 103).

<sup>4</sup> COREPER er den franske forkortelsen for "Komiteen av faste representanter". Den er delt i to utvalg: COREPER I og II, med henholdsvis medlemslandenes ambassadører til EU, og deres stedfortredere.



Figur 1. Utredningsprosessen

Kilde: SOU nr. 2/1994



Figur 2 Beslutningsprosessen

Kilde: SOU nr.2/1994

Den neste fase av saksgangen kan samlet kalles *beslutningsprosessen*. Den starter hos Ministerrådet som enten vil vedta saken enstemmig eller med kvalifisert majoritet (hvilke kriterier som skal brukes avhenger av sak). Kvalifisert majoritet er i dag 54 av 76 stemmer, men ved en utvidelse av EU til 16 medlemsland vil dette øke til 64 av 90 stemmer. Deretter blir den sendt til Europaparlamentet, som har tre muligheter: a) De kan godta forslaget, og da blir den sendt Ministerrådet for endelig vedtak (enstemmig eller med kvalifisert flertall), b) De kan beslutte endringer med kvalifisert flertall. Da sendes saken tilbake til Kommisjonen, som gjør nye sonderinger. Endringene blir enten godkjent eller forkastet av Kommisjonen, og sendt til

Ministerrådet. I det første tilfellet kan Ministerrådet vedta/forkaste den med kvalifisert flertall. I det andre tilfellet kan Ministerrådet overprøve Kommisjonen med et enstemmig vedtak. C) De forkaster saken. Da blir saken sendt tilbake til Ministerrådet som kan vedta enstemmig eller med kvalifisert majoritet, eller de kan la saken gå en ny runde. Etter endelig vedtak blir direktivet sendt til medlemslandene for iverksetting nasjonalt. Beslutningsprosessen er illustrert i figur 2.

Denne arbeidsmåten, som har fått betegnelsen *Komitologi*, har to viktige kjennetegn: Komplekse forhandlinger og tidspress. Det første er knyttet til at det er representanter fra de 12 medlemslandene pluss Kommisjonen, som forhandler frem felles løsninger. Arbeidet må koordineres i de enkelte land og mellom landene, hvilket stiller store krav til deltakernes kompetanse og arbeidsstil. Det må også gjennomføres innenfor gitte tidsrammer (Hagel-Sørensen og Rasmussen 1985). Dette legger føringer på de berørte tjenestemenns arbeid med denne typen saker. Møtekalenderen setter rammer for når et land må ha klargjort standpunktene sine. Særlig for små land er det viktig å holde tidsfristene hvis de ønsker å ha innflytelse på prosessen (Nehring 1992). Dette gjelder spesielt i type A-saker, som i liten grad blir behandlet politisk<sup>5</sup>.

Det spesielle med EU-samarbeidet er ikke selve komitesystemet. Både innenfor OECD og EFTA finnes det, i varierende grad, embetsmannskomiteer som arbeider med felles løsninger på ulike felt. Det unike med EU er for det første omfanget, og for det andre at resultatet av forhandlingene er juridisk bindende for medlemslandene. Det skal innarbeides i de enkelte lands lovverk, samtidig som oppfølgingen av iverksettingen er overlatt et EU-organ: Domstolen.

EØS-avtalen integrerer EFTA-landene i dette samarbeidet på følgende områder: 1) Varer og tjenester, 2) personer, 3) kapital og 4) tilgrensende områder. På disse feltene har medlemslandene overtatt og inkorporert gjeldende EU-rett i egne lov- og regelverk, og de skal være med å videreutvikle dem. For kommunal sektor er de fire innkjøpsdirektivene viktig (jf. kap. 3.3), men også lover som regulerer bygningskontroll, næringsmiddelkontroll og bevilgnings- og konsesjonssaker er berørt. For at utviklingen av lov- og regelverk i EØS-området skal bli lik, har EFTA har bygget opp en parallell komite-struktur til EU, og det er bygget opp felles ordninger og organ for å samordne de to pilarene i EØS, bl.a. skal EFTA-landene ha observatørstatus i mange av EUs komiteer. Ved et norsk medlemskap i EU skal norske tjenestemenn delta på alle nivåer i samarbeidet. En foreløpig oversikt utarbeidet av Dagens Næringsliv (11.5.94) viser at Norge skal ha fast embetsrepresentasjon i 142 komiteer. Fylkeskommunene og kommunene vil også bli trukket inn, ved at 9 norske

---

<sup>5</sup> Dette betyr ikke at arbeidet med direktiver alltid følger oppsatte tidsplaner, men at krav om utsettelse og ekstra tid må komme mens arbeidet pågår.

kommunepolitikere skal møte i den nyopprettede Regionalkomiteen<sup>6</sup>.

Dette viser at medlemskap både i EØS og EU vil medføre norsk deltakelse i et omfattende europeisk samarbeid. Omfanget og kompleksiteten i arbeidet stiller også krav til kommuner og fylkeskommuner. Innflytelse på norske holdninger til lov- og regelproduksjonen vil kreve god organisering av det lokalpolitiske nivå i forhold til dette arbeidet. Det er derfor viktig at også sentrale aktører lokalt har kompetanse og innsikt i denne arbeidsformen.

### **2.3 Økonomiske muligheter og utfordringer i EØS og EU**

For kommunal sektor er de økonomiske virkninger av EØS og EU knyttet til nye utgifter, og til muligheter for både innsparinger og nye inntekter<sup>7</sup>. Innkjøpsdirektivene kan føre med seg både økte administrative kostnader og synkende utgifter som følge av omlegging av innkjøpsrutiner. Videre er det mulig å øke inntektene ved å få støtte gjennom EUs regionalprogrammer. Vi vil oppsummere rammebetingelsene her, men komme nærmere inn på praktiske konsekvenser i gjennomgangen av de danske erfaringene. ( Informasjonen er hentet fra SOU nr. 2 1994, og St.mld. nr. 40, 1993-94).

Innkjøpsdirektivene, som gjelder både i EØS og EU, fører til større utgifter gjennom den økte byråkratiseringen som følger av en åpen konkurransepolitikk. De ulike offentlige etater må bruke ressurser på å heve kompetansen i forhold til de nye reglene. Videre krever bruk av markedet en kontinuerlig oppgradering av kunnskap om bedrifter og produkter, noe som krever ekstra ressurser. Når en så skal gjennomføre et prosjekt hvor private bedrifter skal trekkes inn, må det settes ut på offentlig anbud hvis det overstiger en viss sum. De ulike tilbudene skal vurderes og det beste velges ut. I hele prosessen må saksbehandlingen følge gitte regler, slik at overvåkningsorganene i EØS/EU kan kontrollere om direktivene følges. Offentliggjøring av både anbud og hvem som fikk kontrakten er et av kravene. Dette kan gjøre saksbehandlingen mer byråkratisk enn det den tradisjonelt har vært med en fast leverandør.

De økonomiske innsparinger som kan følge av innkjøpsdirektivene, blir knyttet til at

---

<sup>6</sup> Regionalkomiteen ble opprettet som følge av Maastricht-avtalen, og skal ha samme rolle som den Økonomiske og sosiale komiteen (ESC). Den har 189 medlemmer fra kommunale og regionale organ i de 12 medlemslandene. Første møte ble holdt i mars 1994, og til nå har en arbeidet med å etablere komiteen, bl.a er det opprette 8 stående underutvalg og fire arbeidsgrupper.

<sup>7</sup> Vi vil ikke her ta opp mulige konsekvenser for kommunal økonomi, som følger av endringer i lokalt næringsliv. I den grad dette er relevant for kommunene i Rogaland, vil det bli tatt opp i prosjektets sluttrapport.



konkurransen mellom leverandørene vil føre til reduserte priser på varer og tjenester for kommuner og fylker. Det er gjort en rekke beregninger av hva som kan spares på innkjøp, og felles for dem er at de alle peker på store besparelsemuligheter. SOU nr. 2 1994 (side: 276-84) nevner anslag på 7% fra England, 4% fra Norge og en rekke ulike anslag fra Sverige. Rapporten konkluderer med en aktiv bruk av innkjøpsdirektivene kan føre til milliardbesparelser for kommunal sektor samlet<sup>8</sup>. En anbefalt strategi er at mindre aktører går sammen om større innkjøp slik at også de kan dra nytte av billigere innkjøp innen visse vareområder.

Også tekniske endringer i ulike regelverk kan medføre økte utgifter for kommunal sektor. EØS-avtalens minstekrav om kvalitet på drikkevann til næringsmiddelindustrien, kan komme til å fremmskynde investeringer i vannverk, og på den måten å berøre lokale politiske prioriteringer.

Det er også mulig for fylkeskommuner og kommuner å få nye inntekter. Dette gjelder kun ved et norsk EU-medlemskap, hvor de vil få tilgang til ulike fond for regionalstøtte. EU har tre strukturfond som deler ut midler til regional utvikling. Det er Regionalfondet (ERDF), Sosialfondet (SF) og Jordbruksfondet (EAGGF). De deler ut midler etter seks forskjellige kriterier: Område 1 - svakt utviklede regioner, område 2 - regioner med industriell tilbakegang, område 3 - bekjempelse av langtidsledighet og fremme integreringen av unge på arbeidsmarkedet, område 4 - lette tilpasningen for arbeidstakere ved omstillinger i næringslivet og endringer i næringsstrukturen, område 5a - omstrukturering av jord- og skogbruk og område 5b - utvikling av regioner med høy andel sysselsatte i jordbruk. ERDF finansierer programmer innen område 1, 2 og 5b, SF finansierer programmer innen område 1, 2, 3, 4, 5b og EAGGF finansierer programmer innen område 1, 5a og 5b. Ved et finsk, norsk og svensk medlemskap i EU vil et eget område 6 bli opprettet for arktiske regioner, og i Norge vil det omfatte fylkene fra Nord-Trøndelag til Finnmark (St.mld. nr. 40 1993-94: 239-46).

Ut over å være målrettede hviler fondene på tre prinsipper: *Partnerskap*, som betyr at utviklingsarbeidet styres gjennom et samarbeid mellom Kommisjonen, nasjonale myndigheter, regionale- og lokale myndigheter og eventuelle partnere i arbeidslivet. *Programarbeid*, som betyr at det utarbeides nasjonale planer for regional utvikling, som igjen danner utgangspunkt for et rammeprogram som definerer strukturfondenes innsats. *Medfinansiering*, som betyr at medlemslandene selv bidrar med midler til programmer som mottar støtte fra strukturfondene.

---

<sup>8</sup> Foreløpige erfaringer fra Norge tyder på at en kan spare penger. Oslo kommune tror, ut fra erfaringer til nå, at de kan spare 5%, eller 350 millioner kroner i året (Dagens Næringsliv 7.7.94). Vest-Agder Fylkeskommune har spart 50 millioner de siste fem årene på innkjøp etter innføring av de nye rutineene (Dagens Næringsliv 26.6.94.).

Samlet vil bevilgningene til Norge bli ca 1,8 milliarder kroner (Ibid.). I tillegg finnes det fond for utviklingsprosjekter i Øst-Europa og den tidligere Sovjetunionen, hvor også lokale myndigheter kan få tilgang på midler. Det kreves også en del fra de som ønsker denne type støtte. For å få bevilgninger fra ett av fondene må norske aktører stille med fra 25-75% av det prosjektet koster (Ibid.), og ved en rekke prosjekter er et av kriteriene for støtte, at det omfatter kommuner eller regioner i mer enn ett EU-land.

Et felt vi i dag ikke kan si noe om, er eventuelle konsekvenser av Norges bidrag til EU ved medlemskap. Netto dreier dette seg om bevilgninger over statsbudsjettet på 2.4 milliarder kroner i 1995, stigende til 6.4 milliarder kroner i 1999. De politiske signalene har frem til nå vært at bevilgningene for 1995 ikke skal tas fra andre poster, men senere er situasjonen mer usikker. Mulighetene for at det vil bli mindre penger til kommunal sektor er til stede, f.eks. gjennom krav om større effektivitet.

#### **2.4 Danmarks organisering av arbeidet med EU-saker på statlig nivå**

Saksgangen i det danske arbeide med EU saker er som følger: Udenriksministeriet mottar forslag fra Kommisjonen. Det orienterer Folketingets Markedsutvalg (uformelt), og det sender saken videre til det rette fagministerium. Her behandles den på vanlig måte, og *berørte instanser blir trukket inn gjennom høringer*. Deretter behandles den i det av de 29 spesialutvalg<sup>9</sup> den hører inn under. De sender saken videre til godkjenning i EU-utvalget<sup>10</sup>, Regjeringens Fellesmarkedsutvalg og til slutt til Folketingets Markedsutvalg. Sluttproduktet er den innstillingen den danske representanten tar med seg til Ministerrådet eller det Europeiske Råd. I hele perioden arbeider en parallelt med løsninger i København og i Brussel, slik at en får koordinert de danske holdningene. Ansvaret for å koordinere arbeidet er lagt til Utenriksministeriet. Denne gjennomgripende organiseringen av dansk EU-politikk har ført til at Danmark har fått EUs raskeste implementering av felles politikk. Samtidig er dette systemet det som best integrerer nasjonale institusjoner i arbeidet med EU-saker. Lover og regler blir laget parallelt med prosessen i Brussel, og de er dermed klare til å føres inn i lovverket når vedtaket fattes der (Andersen et.al. 1991). Dermed blir *både København og Brussel* viktige arenaer for de som vil påvirke arbeidet.

Kommuner og amtskommuner representeres i EU-saker av henholdsvis Kommunenes Landsforening (KL) og Amtsrådsforeningen (ARF). Både KL og ARF ble etablert i 1970, og

---

<sup>9</sup> Spesialutvalgene er faste arbeidsgrupper med tjenestemenn og eksperter. Hvert utvalg har ansvar for et avgrensett fagområde.

<sup>10</sup> EU-utvalget er satt sammen av høyere embetsmenn fra de mest berørte fag-ministerier.

har ansvar for tre oppgaver: de ivaretar kommunenes kollektive interesser overfor andre myndigheter, de forhandler lønn og arbeidsbetingelser med mer enn 600.000 kommunalt ansatte og de yter service og konsulentbistand til sine medlemmer. Det er utviklet en generell norm om at kommunale organisasjoner alltid skal høres forut for lovforslag, de skal alltid inndras i lovgivningsprosessen og de skal alltid delta når loven gjennomføres. Arbeidet utføres i en lang rekke forhandlingsutvalg mellom politikere og toppembedsmenn fra stat og kommunale organisasjoner - KL og ARF - og i en rekke administrative og koordinerende utvalg mellom embetsmenn på lavere nivå, og da også fra de enkelte kommuner og amt. Denne arbeidsformen benyttes både i "rent" danske saker og i EU-saker, hvor kommunene og amtene siden 1986 har vært integrert i spesialutvalgene (Pedersen et. al 1994).

Det har over tid hersket ulike oppfatninger blant danske analytikere om virkningene av medlemskapet på politikk og administrasjon. En tidlig oppfatning var at den danske EU-tilpasningen ikke brøt med tradisjonell dansk forvaltningspolitikk (Grønnegaard Christensen 1978). Systemet ble betegnet som desentralisert, fordi de enkelte fag-departement beholdt kontrollen over sine tradisjonelle områder, samtidig som Udenriksministeriet har beholdt sin tradisjonelt dominerende og koordinerende rolle i utenrikspolitikken. Senere karakteriseres imidlertid systemet slik at det, etter å ha fungert noen år, har fått preg av å være sentralisert og konsensuspreget (Ørstrøm Møller 1983). Sentraliseringen består i at en koordinerer arbeidet med å utforme politikken i ulike utvalg. Konsensus betyr at målet er å få enighet mellom berørte parter på et tidlig stadie under arbeidet i Brussel.

I dag kan det danske systemet karakteriseres på følgende måte (basert på Pedersen et. al 1994: 91-95): Først, den danske EU-politikk formuleres ved konsensus. Innad, mellom Folketing, regjering, partier, forvaltning, interesseorganisasjoner, kommuner, amt og bedrifter, skal det gjennom forhandlinger skapes enighet fra sak til sak. Erfaringen er at enighet innad gjør sterk utad. Dernest, politikken besluttes ved forhandlinger. Alle interesser skal høres, de viktigste skal delta, og forhandlingene skal avgjøres ved kompromiss. Videre, dansk politikk i EU representeres ved mandater. Alle som representerer danske interesser utstyres med delvis åpent og delvis bundet mandat. Hensikten er både å bygge allianser med andre land, og å holde fast ved danske prinsipper og interesser. Til slutt, politikken må planlegges. Den må bygge på beredskap: hurtige informasjonsstrømmer, opparbeidet kunnskap, fleksible beslutnings-prosesser, og først og sist, den må baseres på oversikt.

Et annet viktig aspekt ved dansk EU-tilpasning er utbyggingen av den permanente representasjonen i Brussel. Danmarks EU-ambasade er ett viktig organ, og ca. 25% av møtene i Brussel dekkes av tjenestemennene som er stasjonert der. Delegasjonen er som andre danske utenriksstasjoner ledet av embetsmenn fra Udenriksministeriet, men her er også representanter fra de mest berørte fag-ministeriene. Til tider kan nesten halvparten av medarbeiderne være

spesial-attachéer fra fag-departement (Christensen og Hagel-Sørensen 1981). I tillegg har andre danske organisasjoner, som amt, kommuner, næringsorganisasjoner, fagforeninger, sentralorganisasjoner o.l., etablert permanent tilstedeværelse i Brussel. De arbeider både med påvirkning overfor EU-systemet, og de er kanaler for hurtig informasjon til hjemmeorganisasjonen i Danmark.

I Danmark har et stigende antall ministerier, amt, kommuner og organisasjoner oppretter egne internasjonale kontorer, EU-grupper eller EU-konsulenter for å styrke det interne arbeidet med EU-relaterte saker. Etterhvert som EU-samarbeidet har blitt bygd ut, har bl.a, en stadig større del av sentraladministrasjonen blitt dradd inn i arbeidet (Smidt 1989). Dette stiller krav til de ansatte. De må være språkkyndige, ha kjennskap til andre lands tradisjoner og spilleregler, kjenne EUs organisering og virkemåte og kjenne til et lov- og regelverk som ikke er satt sammen på samme måte som det nasjonale (Ibid.: 104-05). Det samme gjelder trolig de som arbeider med EU-spørsmål i kommunal sektor.

Dette viser et system som både åpner muligheter for å påvirke arbeide med viktige saker, samtidig som det stiller store krav til kompetanse og oppmerksomhet hos de som vil prøve å påvirke arbeidet. Kontaktpunktene for å påvirke det danske arbeidet, og for å motta informasjon, er både i Brussel, men først og fremst i København.

*Hva betyr dette for norske fylkeskommuner og kommuner? Vi ser at både ved EØS-avtalen, og vet et eventuelt EU-medlemskap, vil utfordringene bli mange. Nasjonalt ser vi konturen av et system som likner det danske - det er både opprettet spesialutvalg i forvaltningen, og en egen EØS-komite i Stortinget. Samtidig er det også klart at usikkerheten på kort sikt er stor. Hva skjer med EU-avstemningen? Hvis nei - hva skjer med EØS, hvis flere EFTA-land enn Østerrike går inn i EU? Studier av EØS-prosessens påvirkning på den norske sentralforvaltningen (se bl.a. Farsund og Sverdrup 1994) viser at europeiseringsprosessen går gradvis og tar tid. Vi tror at det samme vil være tilfelle for kommunal sektor i både EØS og EU. Neste kapittel er derfor en gjennomgang av det danske amt og kommuner har erfart ved 22 års medlemskap i EF/EU. På tross av den usikkerheten som hersker i dag, tror vi at fylkeskommunen og kommunene i Rogaland har mye å lære av de danske erfaringene.*

### **3: Amt og kommuners erfaring med dansk EU-medlemskap**

#### **3.1 Innledning**

Arbeidsdelingen innen offentlig sektor i Danmark har mange fellestrekk med den norske. Den offentlige sektor i Danmark er stor og desentralisert ved at en stor del av den offentlige tjenesteproduksjonen utøves av kommuner og amtskommuner. Danmark har i dag 275 kommuner med et gjennomsnittlig innbyggertall på 18800, og 14 amt med et gjennomsnittlig innbyggertall på 329000. Samlet forvalter de 46% av de offentlige utgiftene, mot 38% i Norge. Det kommunale selvstyre er nedfelt i den danske grunnloven. Staten har derfor på mange felt bare en koordinerende og overvåkende rolle.

Amtene har ansvar for sykehus, videregående skoler, regional kollektivtrafikk, institusjoner for handikappede, regionale kulturinstitusjoner som teater, orkester og museer, visse miljøspørsmål som fredninger, regionalt veinett og regional planlegging. Kommunene har ansvar for skolene, park og idrett, sosialhjelp, pleie og aldersomsorg, barnehager, bibliotek, støtte til kultur og fritidsaktiviteter, lokale veier og infrastruktur, lokal planlegging, bygningsinspeksjon, brannvesen, vann og kloakk og renovasjon (Klausen 1994). I de senere årene har både amtene og kommunene utviklet en egen lokal næringspolitikk. Politisk styres kommunene av en "kommunalbestyrelse" som er ledet av en borgermester. Borgermesteren har en relativt sterk stilling i danske kommuner. Han eller hun kan bl.a. gripe direkte inn i forvaltningens arbeid med enkeltsaker.

I dette kapitlet skal vi se nærmere på amtenes og kommunenes erfaring med dansk EU-medlemskap. Vi skal først se på noen resultater fra to danske undersøkelser som omfatter alle amt og langt de fleste kommuner. Deretter skal vi presentere resultater fra vår egen intervjuundersøkelse i Århus amt, Århus kommune og Odder kommune.

#### **3.2 Resultater fra to danske surveyundersøkelser**

Universitetet i Odense (Den Kommunalpolitiske Forskningsgruppe ved Institutt for Erhvervsrett og Politologi) har satt i gang et forskningsprosjekt som skal se på internasjonalisering av lokalforvaltningen. Tema for undersøkelsene er både forholdet til EU og til andre internasjonale utviklingstrekk. Til nå er det publisert to studier, hvor den ene tar opp kommunene og EU (Klausen og Jensen 1993), mens den andre tar opp Amtene og

internasjonalisering (Jensen 1993)<sup>11</sup>. Begge bygger på spørreundersøkelser hos ansatte i alle amt, og i 207 av 275 kommuner.

Et felt som skiller Danmark fra dagens situasjon i Norge, er at det er lite politisk konflikt rundt kommunenes forhold til EU. 89,9% av de som svarte opplevde ikke konflikt, mens bare 1% opplevde konflikt i kommunens behandling av EU-saker (Klausen og Jensen 1993: 9-10). Det var derimot uenighet om i hvilken grad kommunene selv burde drive egen EU-politikk. 53,2% av kommunene mente at de burde arbeide med EU-saker, 37,9% mente at de ikke burde det (Ibid.: 12). *Det er viktig å understreke at EU ikke oppleves som et spesielt viktig felt for kommunene i dagens situasjon.* Det har likevel vært en svak økning i aktivitetsnivået knyttet til EU-relaterte saker, etter vedtaket om det indre marked i 1986 (Ibid.: 13). Dette har bl.a. ført til at noen få kommuner har ansatt egne EU-eksperter, og i mange kommuner tror de dette vil bli nødvendig i fremtiden. Kompetanse blir også prøvd økt på andre måter, bl.a. har 1/3 av kommunene sendt ansatte på EU-relaterte kurs (Ibid.: 16). Det er også betydelig interesse for EU-innformasjon i kommunene, men det er relativt få som systematisk innhenter denne gjennom skriftlige kilder eller gjennom reiser til Brussel (Ibid.: 18-20). Det er også en vanlig oppfatning at ulike deler av den kommunale forvaltning berøres ulikt av EU-saker (Ibid.: 22). De fleste kommunene knytter EU-kontakt til sin næringspolitikk (Ibid.: 23-4).

Tre kommuner: Århus, Odense og Aalborg har ansatt egne handelsattachéer<sup>12</sup> i Brussel (Ibid.: 28). De arbeider hovedsaklig med å hente informasjon for den enkelte kommune, herunder også næringsliv og enkeltpersoner hjemmehørende i kommunen. Flere kommuner legger i undersøkelsen vekt på at det er Kommunenes Landsforbund (KL) som bør drive lobbyvirksomhet på vegne av danske kommuner i Brussel (Ibid.: 30). Over 50% av kommunene fremhever KL som en viktig initiativtaker i kommunale EU-saker, 29,6% nevner amtene og 50,9% nevner andre interessegrupper (Ibid.: 31). Det er viktig å merke seg i denne sammenhengen at forskerne *ikke spurte* om kommunenes deltakelse i den sentrale statsforvaltningens EU-politikk, og da spesielt som høringsinstans for lov- og regelverksendringer.

Videre viser undersøkelsen at hoveddelen av kommunene ikke samarbeider med andre kommuner om EU-spørsmål, og de som gjør det ligger hovedsaklig vest for Storebælt. Også når det gjelder samarbeid mellom kommuner og amt er dette mest utbredt i vest (Ibid.: 38-39). Begge undersøkelsene finner at avstand til sentraladministrasjonen i København er en viktig

---

<sup>11</sup> Kurt Klaudi Klausen oppsummerer de to undersøkelsene i SOU nr. 2, 1994.

<sup>12</sup> De benevnes ofte som "lobbyister", men Klausen og Jensen mener at oppgavene har mest preg av å være attachévirksomhet.

faktor når en skal se etter kommuner/amt som samarbeider om internasjonalisering. Flertallet av kommunene samarbeider ikke med den sentrale statsforvaltningen når det gjelder eget forhold til EU-spørsmål, og de som gjør det samarbeider primært om søknader på midler fra EU (Ibid.: 40).

Undersøkelsen av amtene har et litt annet fokus enn kommuneundersøkelsen. Denne ser på forholdet til internasjonalisering generelt, mens undersøkelsen av kommunene ser på forholdet til EU. Det gjør at mye av fokus er rettet mot andre typer internasjonalt arbeid, og da spesielt forholdet til de Øst-Europeiske landene. Vårt fokus vil likevel ligge på det som skrives om forholdet til EU.

Det er bygget opp egne koordineringsgrupper for EU-saker i flere amt de senere år. Her møtes representanter for ulike avdelinger og utveksler informasjon (4-6 ganger årlig). Arbeidet blir stort sett koordinert av den enhet i det enkelte amts sentralforvaltning som har ansvar for internasjonal kontakt. Dette fører til en sentralisering av EU-kontakt i det daglige arbeidet (Jensen 1993: 10-11). Det er også kontakt mellom amtene, ved at de fleste amt er deltakere i uformelle nettverk som formidler informasjon om utviklingen i EU. Et *viktig koblingspunkt* her er Amtrådsforeningen (Ibid.: 14). Internasjonalt arbeid oppfattes både som ressurskrevende og som rettet mot den økonomiske sektor. Økonomiutvalget er derfor det utvalg i amtene som har flest internasjonale kontakter (Ibid.: 17). Jensen diskuterer også mulige forklaringer på hvorfor amtene engasjerer seg i internasjonalt arbeid. Han fremhever at de som deltok i undersøkelsen bl.a. ser amtenes internasjonalisering *som et svar på kravet om å legge dem ned*. Deres rasjonale er ut fra dette at de gjør en jobb ingen andre kan utføre. De fleste kommunene er for små til å bygge opp egen internasjonal ekspertise, og den sentrale statsforvaltningen er for opptatt av nasjonale spørsmål (Ibid.: 17-18). Amtene er derfor et viktig og nyttig bindeledd mellom internasjonalt og lokalt nivå. Dette argumentet blir styrket av at det primært er de små kommunene som har brukt amtskommunen i forbindelse med internasjonale tiltak. Dette fordi det internasjonale engasjementet ressursmessig krever mye av de kommunale administrasjoner (Ibid.: 24).

De fleste respondenter i amtene *kunne ikke huske* at de var blitt *hørt* om lovgivning på EU-området. Hovedparten av EU-lovgivningen implementeres via den normale danske lovgivningsprosedyre. Det kan derfor være vanskelig å vurdere om en konkret lov, som sendes på høring, har sin opprinnelse i arbeidet med et EU-direktiv. Flere respondenter forsvarte det synet at det er Amtrådsforeningens oppgave å ivareta innflytelsen på den nasjonale såvel som den internasjonale lovgivningsprosessen (Ibid.: 23). Amtenes ønske om innflytelse på EU-lovgivningen er en av de faktorene som ikke kunne påvises i den gjennomførte undersøkelsen. Amtene overlater enten interessehevdelsen til Amtrådsforeningen, eller de engasjerer seg nasjonalt for å få innflytelse i lovgivningsprosessen (Ibid.:

43).

Det har i forbindelse med den gjennomførte undersøkelsen ikke lyktes å påvise at amtene lager samlede analyser som utgjør beslutningsgrunnlag for internasjonaliseringen. I forskjellige utredninger rundt amtenes generelle næringspolitikk finnes analyser av det regionale næringsliv, men disse utgjør ikke det egentlige grunnlag for internasjonaliseringen (Ibid.: 36). Det er også karakteristisk at flere medarbeidere råder over nettverk fra tidligere ansettelse i den sentrale statsforvaltningen eller EU-systemet (Ibid.: 36).

Denne gjennomgangen gir et godt bilde av den direkte europeiseringen av danske kommuner og amt. Konklusjonen er at det i dag finnes to tilnæringsmåter til dansk EU-medlemskap. På den ene siden har en de *reaktive* kommunene, som passivt tilpasser seg de endringer som kommer fra EU gjennom det nasjonale nivå. På den andre siden har en de *proaktive* kommunene, som aktivt prøver å få innflytelse på dansk EU-politikk og som på andre måter integrerer Europa-spørsmål i sin daglige drift (Klaudi Klausen 1994). I begge tilfellene synes det som at det er trekk ved den enkelte kommunen eller det enkelte amt som avgjør holdningen til europeiseringen (Ibid.).

### **3.3 Resultat av undersøkelsen i Århus amt, Århus kommune og Odder kommune**

#### **3.3.1 Noen nøkkelopplysninger om Århus amt, Århus kommune og Odder kommune**

*Århus amt* består av 26 kommuner og ligger sentralt i Øst-Jylland. Amtet har 614.000 innbyggere. Amtet styres av en amtborgermester (sosialdemokrat) og et amtsråd med 31 representanter, som for tiden er sammensatt av 12 fra Sosialdemokratene, 10 fra Venstre, 3 fra Sosialistisk Folkeparti (SF), 2 fra de Konservative, 2 fra Radikale Venstre, 1 fra Fremskrittspartiet og 1 fra de Grønne. Medlemmene er fordelt i fem politiske utvalg: Utvalg for somatiske sykehus, Utvalg for voksne handikappede, forsorgshjem og bekjempelse av misbruk, Utvalg for barn, unge, utdanning og beskjeftigelse, Utvalg for vei, trafikk, miljø og natur og Økonomiutvalget. Amtet har et årsbudsjett i 1994 på 8,97 milliarder dkr., og har 17200 årsverk.

*Århus kommune* er den største kommunen i Århus amt og har 272.000 innbyggere. Kommunen styres av en borgermester (sosialdemokrat) og et byråd med 31 medlemmer, som for tiden er sammensatt av 15 fra Sosialdemokratene, 6 fra Venstre, 4 fra SF, 3 fra de Konservative, 1 fra Radikale Venstre, 1 fra Fremskrittspartiet og 1 fra Enhetslisten - de røde-



grønne. Medlemmene er fordelt i seks faste utvalg: Utvalget for økonomiske og administrative saker, Utvalget for fast eiendom og grønne områder, Utvalget for tekniske saker, Utvalget for sosiale institusjoner m.m., Utvalget for kulturelle spørsmål og Utvalget for kommunal forsyningsvirksomhet. Kommunen har et årsbudsjett i 1994 på ca. 10 milliarder dkr, og har ca. 21000 årsverk.

*Odder Kommune* er en dansk gjennomsnittskommune beliggende i Århus amt og har 19000 innbyggere. Kommunen styres av en borgermester (konservativ) og et byråd med 19 medlemmer, som for tiden er sammensatt av 7 fra Sosialdemokratene, 5 fra de Konservative, 4 fra Venstre, 1 fra Radikale Venstre, 1 fra SF og 1 fra Den åpne miljøliste. Medlemmene er fordelt i fem utvalg: Økonomiutvalget, Undervisnings- og kulturutvalget, Sosial- og helseutvalget, Utvalget for teknikk og miljø og Utvalget for bygge- og lokalplan. Kommunen har et årsbudsjett i 1994 på ca 410 millioner dkr, og har 1162 årsverk.

Næringsstrukturen er i stor grad felles for hele amtet. Viktige næringer er industri, med alt fra skipsbygging til en rekke småbedrifter innen ulike bransjer, landbruk - med både produksjon og foredling -, service - hvor turisme er en viktig næring - og offentlig tjenesteproduksjon - med alt fra sykehus til høyskoler og forskningsinstitutter. Amtet har hatt en sterkere befolkningsvekst enn gjennomsnittet i Danmark de siste 20 årene, men samtidig ligger også arbeidsledigheten noe over landsgjennomsnittet.

### **3.3.2 Forholdet til lov- og regelproduksjonen**

I kapittel 2 har vi beskrevet organiseringen av lov- og regelproduksjonen i EU samt nasjonalstatens (Danmarks) rolle i og tilpasning til disse prosesser. Men hvordan forholder kommunene og amtene seg til lov- og regelproduksjonen? Og i hvilken grad influerer denne formelle europeiseringsprosessen på kommunal virksomhet?

Erfaringsmaterialet vårt viser at dansk kommunal forvaltning i "det daglige" er lite influert av selve lov- og regelproduksjonen i EU. Det de berøres av, er når nye EU-direktiver blir innarbeidet i det danske lovverket. Eksempler på dette er innkjøp og utbyggingsprosjekter, der EUs konkurransepolitikk krever at reglene for offentlige anbud følges. Innføring av direktiv på det sosiale felt har bl.a. medført at Århus amt nå gir alle ansatte med mer enn tre måneders kontrakt skriftlig ansettelse, noe de ikke gjorde før dette EU-direktivet kom. Men bortsett fra denne type påvirkning, oppleves fremdeles EU som noe "fjernt", og EUs lov- og regelproduksjon som utenrikspolitikk, og derfor et anliggende for ministeriene, regjeringen og Folketinget. I den grad arbeidet berører lokalpolitiske forhold er det KLs og ARFs rolle å

fremme de danske kommuner og amt sine interesser. Det er samtidig viktig å understreke at selv blant erklærte motstandere av dansk EU-medlemskap, er EU i liten grad sett som et lokalpolitisk spørsmål.

Som beskrevet foran vil EUs lov- og regelproduksjon primært ha en *indirekte* virkning overfor lokalforvaltningen i de enkelte land - gjennom tilpasning/harmonisering av nasjonalstatens lover og regler. I så måte var det interessant at flere informanter opplevde at det nettopp er København, og ikke Brussel, som er "problemet": "Lov- og regelverk endres stadig vekk", ble det påpekt. På den annen side er dette en velkjent problematikk også i nasjoner som foreløpig står utenfor EU, eksempelvis Norge. Vårt materiale gir derfor ikke noe holdepunkt for å hevde at det er europeiseringen som er årsak her - vi snakker nok snarere om et årsakskompleks som er knyttet til moderniseringen og omstillingen av den offentlige forvaltning generelt i store deler av Europa. Europeiseringen, hensynet til nasjonaløkonomien og forvaltningstradisjoner og -moter er i denne sammenheng faktorer som over tid påvirker hverandre gjensidig i et dynamisk samspill.

Det skal også nevnes at enkelte informanter forventet en *tiltagende* påvirkning på dansk lokalforvaltning de kommende år. Dette ble begrunnet med den akselererte integrasjonsprosessen (jf. Maastricht-traktaten), og de store danske partienes støtte til denne. Opp mot dette kan det hevdes at dette så langt mer er en politisk-retorisk prosess enn realpolitikk. Virkningenes omfang og retning er derfor usikre (jf. Claussen og Engen 1994).

Disse generelle erfaringer og resonnementer dekker imidlertid over det faktum at danske kommuner og amt forholder seg *forskjellig* til EUs lov- og regelproduksjon. Vi kan også i vårt materiale skille mellom en *reaktiv* og en *proaktiv linje*.

*Odder kommune* må kunne sies å følge en *reaktiv linje*. Holdningen er at EUs lov- og regelproduksjon primært angår det sentrale forvaltningsnivå, og i den grad det vil få virkninger for det kommunale nivå, baserer man seg på at Kommunernes Landsforening (KL) "passer på" og fremmer kommunenes interesser. Utover det holder ansatte og politikere seg orientert om utviklingen gjennom nyhetsbrev, tidsskrifter osv. Og man reagerer på det man må, f.eks. reglene om anbud ved offentlige innkjøp. Den samme linje gjelder for Ebeltoft kommune (*Dagens Næringsliv*, 4.6.94). Også Ebeltoft ligger i Århus amt og er omtrent på Odders størrelse. Mot denne bakgrunn, og basert på funnene i Jensen og Klausens undersøkelse, er det således rimelig grunn til å anta at dette er en relativt vanlig tilpasningsstrategi for de små og mellomstore kommuner. Vi vil presisere at dette ikke må oppfattes som passivitet og likegyldighet. Snarere er det grunn til å se det som uttrykk for en institusjonell respons, gitt kommunenes ansvarsområder og oppgaver på den ene side (som så langt er lite berørt), samt de begrensede ressurser organisasjonen rår over - økonomisk og kompetansemessig.

Også *Århus amt* må kunne sies å følge en *reaktiv linje*. Dette henger sammen med at amtets oppgaver stort sett er innenfor helse og sosial samt utdanning, og at man således har følt seg lite berørt så langt. På den annen side jobbes det nå aktivt for å oppgradere amtets *regionalpolitiske rolle* - det satses på regional alliansebygging internasjonalt og en mer offensiv rolle overfor kommunene og næringslivet i amtet. Man ønsker å understreke/forsterke amt-nivåets betydning. Således kan det hevdes at amtet er iferd med å innta en noe mer proaktiv posisjon.

*Århus kommune* har lagt seg på en klart *proaktiv linje*. Kommunen opprettet i 1990 et eget EU-kontor, som idag teller 12 ansatte hvorav to er utplassert i Brussel. Kontoret innhenter informasjon, veileder næringslivet og driver en aktiv påvirkning inn mot Kommissjonen (jf. forøvrig kap. 3.3.5). Århus har dessuten gode, og ofte personlige, kontakter til det sentrale nivå, både ministeriene og Folketinget. Kommunen er dessuten representert i KLs styre, og hadde i forrige periode styreledelsen (ved borgermesteren). Endelig er det tradisjon for at de større kommuner alltid høres i lov- og regelproduksjonsprosessen, og tjenestemenn fra Århus kommune deltar i noen av spesialutvalgenes arbeid (jfr. 2.4). Samlet har derfor kommunen god aksess mot det sentrale beslutningsnivå, og har også iverksatt organisatoriske tilpasninger for å kunne øve innflytelse direkte mot EU-systemet (gjennom de stedlig representerte i Brussel). En viktig innflytelseskanal ved siden av de kommunale, er partiene. Århus størrelse gjør at de ulike lokal-partiene er viktige i de nasjonale partiene. Partiene fungerer derfor som påvirkningskanaler både mot Folketinget og Europaparlamentet.

Et felt som både våre informanter og andre kommunale aktører (se bl.a. "Danske Kommuner" nr. 19 1994: 5-10) uttrykte bekymring for, var at Folketinget, som følge av at mye av lovarbeidet har blitt felles i EU, har begynt å interessere seg for å overta saker som kommunene og amtene har hovedansvar for. En slik "indirekte" følge av EU-medlemskapet ble det advart mot, og det var informantenes inntrykk at dette ikke ville skje nå, fordi det lokale selvstyre fortsatt har en sterk stilling i Danmark.

Vi finner på dette punkt, ikke overraskende, en relativt klar forskjell mht. strategi og organisering mellom den store og gjennom-profesjonaliserte kommunale organisasjon og den mindre og mer ressursknappe organisasjon. Felles for både de reaktive og proaktive kommunene, er at tilpasningen har preg av institusjonelle responser på europeiseringen. Den tradisjonelle arbeidsdelingen mellom lokalt og sentralt nivå eksisterer også i EU-saker, og påvirkningskanalene er i stor grad de samme som i danske saker. Kompleksiteten i EU-spørsmål har gjort at tilpasningene for det meste har vært preget av kompetanseheving inne berørte etater.

### 3.3.3 Konsekvenser for kommunal økonomi

Hvordan influerer EU-medlemskapet på den kommunale økonomi/det kommunaløkonomiske handlingsrom? Vi har fokusert på tre forhold: (1) Skatte- og avgiftspolitikken samt omfang og nivå på de sosiale ytelser. (2) Konsekvenser av EUs konkurransepolitikk, dvs. reglene for anbud ved utbyggingsprosjekter og innkjøp. (3) Mulighetene til å føre en (mer) aktiv lokal arbeidsmarkedspolitik (jf. at arbeidsmarkedspolitik på lokalt nivå i Danmark i sterkere grad enn i Norge er et kommunalt anliggende).

(1) *Skatte- og avgiftspolitikken samt omfang og nivå på de sosiale ytelser.* Dette området har så langt ikke vært direkte påvirket av EU-tilknytningen. Retten til fri kommunal skatteprosent har f.eks. ikke endret seg siden 1972. På den annen side skjer det stadig endringer (også) i det danske skattesystemet, og i utformingen av disse ligger EU-imperativet om en ikke-konkurransevridende politikk i bunn. Det samme gjelder for avgiftspolitikken.

Når det gjelder omfang og nivå på de sosiale ytelser, dvs. velferdsstatsordningene, har heller ikke disse så langt vært berørt direkte av EU-medlemskapet. Men hensynet til de fire friheter og imperativet om ikke-konkurransevridning vil nok legge relativt klare føringer på dette politikkområdet i fremtiden, mente flere av informantene. Den såkalte 3. fase i integrasjonsprosessen vil f.eks. stille strengere krav til nasjonaløkonomien i de enkelte land. Dette vil i neste omgang kunne påvirke kommunenes økonomi (jf. de statlige overføringer), samt standardene for ulike ytelser (f.eks. kravene til egenandeler o.l.).

(2) *EUs konkurransepolitikk - reglene for anbud ved utbyggingsprosjekter og innkjøp.* Reglene er nedfelt i fire direktiver - *direktivet for anbud på bygge- og anleggsprosjekter*, som stiller myndigheter overfor et krav om anbud i hele EU-området ved oppdrag som overstiger 39 millioner kroner; *innkjøpsdirektivet*, som stiller krav om anbud ved innkjøp av varer over 1,6 millioner kroner; *tjenesteytelsesdirektivet*, som har samme terskelgrense som innkjøpsdirektivet og som angår tjenester knyttet til rengjøring, vedlikehold, reparasjoner, ingeniør- og arkitektarbeid o.l.; *forsyningsdirektivet*, som har en terskelgrense på 3,2 millioner kroner og som angår leveranser av vann, energi og transport. Selve anbudsprosessen er også regulert, ved at alle prosjekter skal utlyses i et supplement til "De Europeiske fellesskapers tidende", som kommer daglig, og i TED-databasen<sup>13</sup>. Kjøper kan velge det selskap som *best* oppfyller kravene (ikke nødvendigvis det billigste). Disse kravene må klargjøres i selve utbudet, og det må være europeiske standarder som brukes. Videre kan

---

<sup>13</sup> "Tenders Electronic Daily" - EUs sentrale database for offentliggjøring av anbud som omfattes av EU-reglene (gjelder også EØS) og GATT-avtalen.

kjøper forlange at tilbud skal fremmes på sitt lokale språk. Inngåtte kontrakter må offentliggjøres på samme måte som anbudet, og avslag må begrunnes til den enkelte bedrift.

Disse EU-direktivene sier ikke noe om at offentlige tjenester skal privatiseres. Det er fortsatt opp til den enkelte kommune å bestemme om den vil stå for en tjeneste selv - f.eks. vask på skoler -, men hvis den vedtar at et felt skal ut på anbud, da gjelder direktivene når prisen kommer over terskelverdien. I de siste årene har det vært en økning i privatiseringen av offentlige tjenester i Danmark, slik at noen av de eksemplene som brukes her også er et uttrykk for dette og ikke bare for EUs konkurransepolitikk.

I intervjuene ble det særlig fokusert på direktivene som regulerer innkjøp av varer og tjenester. Når det gjelder *bygge- og anleggsprosjekter*, ble det hevdet at utenlandske entreprenører (som ikke allerede er etablert i Danmark med egen avdeling/dattervirksomhet) først vil melde sin interesse ved større prosjekter - eksempelvis store broprosjekter. Slike prosjekter har allerede lenge blitt lagt ut på anbud - både i Danmark og Norge -, og tilfaller gjerne én større entreprenør eller et prosjektselskap opprettet av flere innenlandske og/eller utenlandske entreprenører i fellesskap. For små og mellomstore kommuner som Odder, er dette direktivet i stor grad uaktuelt, fordi de bare unntaksvis har prosjekter som kommer over terskelverdien (de har ikke hatt byggeoppdrag av denne størrelse etter at direktivet ble en del av det danske lovverket).

Heller ikke for *leveranser av vann, energi og transport* forventet man særlige endringer, i alle fall på kort sikt. Men på transportområdet kan det tenkes at mindre utkantkommuner, som eventuelt har favorisert lokale selskap ved tildeling av oppdrag om skoleskyss o.l., vil måtte legge om denne praksis. Og på energiområdet vil en trolig se en økt innenlands - og muligens utenlands - konkurranse om markedsandeler (f.eks. fra norsk gass eller vannkraft).

Med hensyn til *innkjøp av varer og tjenester* hadde både Odder kommune og Århus kommune utformet og iverksatt en egen innkjøpspolitikk. Dette ble av flere informanter vektlagt som et helt sentralt og nyttig virkemiddel. Utformingsprosessen hadde gitt både administrasjonen og politikere innsikt i regelverket, og iverksettelsen av prosedyrer og interne regler hadde skapt ryddighet i forholdet mellom politiske organ, administrasjonen sentralt, linjeledelsen og institusjonsbestyrere.

Når det gjelder erfaringene så langt, skilte imidlertid de to kommunene seg klart fra hverandre. I *Odder* har alltid de fleste innkjøp vært godt under terskelgrensen for anbud i EU-området. Man hadde således ikke merket nevneverdige forskjeller så langt. Og forventet heller ikke de store endringer i framtiden. Imidlertid uttrykte økonomisjefen et håp om at en mer sentralstyrt og felles innkjøpspolitikk (på tvers av den enkelte institusjon, som så langt hadde stått fritt til

selv å kjøpe inn matvarer, rengjøringstjenester o.l.) ville resultere i rasjonaliseringsgevinster/ innsparinger. Fra en av politikerne ble det på den annen side uttrykt bekymring for at konsekvensene av en slik politikk kunne bli tap av lokale arbeidsplasser gjennom nedleggelse av kolonialbutikker m.v. i utkantstrøk.

I *Århus* kommune utgjør kommunale innkjøp årlig ca. 3 milliarder kroner. Kommunen begynte med en systematisk anbudspraksis i 1987, og har fått bedre avtaler etterhvert. For tiden har kommunen ca. 250 avtaler om innkjøp. *2/3 av disse er med lokale firmaer.* Dette bildet har *ikke* endret seg noe særlig over tid. Kommunen fremhever to effekter av den nye innkjøpspolitikken. De sparer penger på det enkelte innkjøp, og de får et bedre produkt fra leverandørene, og da både bedre service og bedre varer (Årsrapport fra "Indkøbskommissionen 1993"). Men om dette bare skyldes EUs direktiver/ konkurransepolitikk er, slik informantene så det, vanskelig å si. De siste årene har det vært kjøpers marked p.g.a. nedgangen i økonomien.

Århus er blant de kommunene i Danmark som har kommet lengst i å innføre en helhetlig politikk på dette feltet. Innkjøpspolitikken i kommunen forvaltes av den såkalte Indkøbskommissionen i samarbeid med 15-16 innkjøpere i linjen, dvs. i de forskjellige forvaltninger. Innkjøperne møtes regelmessig, og deres oppgave er iverksettelse av den felles innkjøpspolitikken, informasjonsvirksomhet overfor kommunale institusjoner samt leverandører. Dette har ført til at kompetansen i forvaltningene er bedret, men fremdeles er det mange (utenom innkjøperne) som ikke kjenner anbudsreglene eller andre EU-direktiver for den saks skyld. Også kompetansen hos aktuelle (lokale/regionale) leverandører er bedret, ved at de er informert om hvilke krav og standarder de må oppfylle for å få leveranser. I den sammenheng har Innkjøpskommissjonen samarbeidet med Næringsavdelingen og holdt kurs for lokale bedrifter. Her gis det innføring i selve regelverket og i prosedyrene rundt innkjøp. Utvikling av samarbeid mellom små- og mellomstore bedrifter for å vinne kontrakter i fellesskap er også et tilbud. I den sammenheng ønsker kommunen å satse på å utvikle lokale bedrifter til å delta i anbud i hele EØS-området.

Århus amt har to tilnæringsmåter til innkjøpsdirektivene. For det første er amtets egne innkjøp regulert av direktivene, og det i økende grad fordi stadig flere tjenester privatiseres og legges ut på anbud for å spare penger. For det andre ved at amtet koordinerer felles innkjøp for kommunene i amtet. For det som kalles standardvarer, dvs. brensel, papir o.l., samarbeider amtet med Århus kommune og de øvrige kommuner i amtet om innkjøp. Denne siste ordningen er nå til revisjon fordi det har vært liten interesse for tiltaket i mange av de små kommunene. En skepsis som delvis er grunnet i frykt for tap av lokale arbeidsplasser og delvis til at avstanden fra den enkelte kunde til leverandør blir for stor ved denne type avtaler.

Hverken Odder, Århus (eller Ebeltoft ) kommune eller Århus amt, splitter opp anbud for å forsøke å komme under terskelverdiene. Dette er ulovlig og kan medføre store bøter for kommunen<sup>14</sup>. Men store kontrakter, f.eks. vedrørende leveranse av matvarer til institusjonene, blir lagt ut på en slik måte at firmaer kan by på hele eller deler av "pakken". Århus kommune samarbeider også med andre store by-kommuner, som Aalborg, Randers, Esbjerg og Odense, om å utvikle kompetanse på innkjøpssiden. I tillegg er kommunens Brussel-kontor og EU-sekretariatet i Kommunenes Landsforening viktig når det gjelder innsikt i EUs politikk på innkjøpssiden. I det hele blir kompetanse fremhevet som nøkkelen til en god innkjøpspolitikk, og da både hos myndighetene og bedriftene.

Det er generelt sett en viss frykt for at den nye innkjøpspolitikken skal føre til tap av lokale arbeidsplasser. Samtidig er det både et ønske om å redusere utgiftene og å få utviklet et lokalt næringsliv som er konkurransedyktig også i resten av Danmark og i EU. Når det gjelder økt konkurranse fra utenlandske firmaer har de foreløpig ikke merket store endringer til nå, men en ser en tendens til at store selskaper ute inngår samarbeidsavtaler med lokale grossister o.l., som så byr for "gruppen".

*(3) Mulighetene til å føre en (mer) aktiv lokal arbeidsmarkedspolitik.* Generelt medfører EU-tilknytningen muligheter for både kommuner og næringslivet til å få del i betydelige fondsmidler. Den praktiske administrasjonen av midlene ligger i stor grad i amtene, noe som bidrar til lokal innflytelse. Sosialfondet, som forvaltes av Århus amt, fordelte i 1993 46 millioner kroner til 130 prosjekter i kommunene og amtet. Både Odder kommune og Århus kommune jobbet aktivt for å utløse EU-midler, og det ble understreket at dette gjerne resulterte i oppstart av tiltak som ellers ikke ville kommet igang, i alle fall ikke på det aktuelle tidspunkt. Dersom et tiltak viser seg å være suksessfullt, blir det gjerne gradvis inkorporert i den nasjonale virkemiddelpolitikken på området, ble det hevdet. På den negative siden ble det framhevet at det ofte tok lang tid fra søknadsinstitiering til eventuell utbetaling av prosjektmidler (opptil to år). Dette fører til at kommunene selv ofte må forskuttere midler. I tillegg ble det understreket at EUs penger skal være et tillegg til bevilgninger fra stat, amt og kommuner.

I *Odder* kommune hadde man gode erfaringer med tiltak finansiert gjennom sosialfondsmidler. Det kunne vises til flere jobbtrenings-prosjekter overfor skoletrøtt ungdom og arbeidsledige. Likevel ble det understreket at av et budsjett innenfor sosial- og kulturforvaltningen på 30 millioner kroner til "beskæftigelsestiltak", utgjorde EU-midlene beskjedne 0,5 millioner. Et annet moment som ble fremhevet, var at det er viktig å være kritisk til de prosjektene en søker støtte til. De bør ha ett vist omfang (helst over 200.000 kr.) før de lønner seg. Dette fordi det

---

<sup>14</sup> Også norske myndigheter har lagt seg på denne linjen. Troms fylkeskommune har fått korreks fra Næringsdepartementet for å ha splittet opp et innkjøp av medisiner (Dagens Næringsliv 23.7.94).

er betydelige administrative kostnader knyttet til EU-prosjekter. Tilgang til EU-midler krever også at kommunen utvikler ekspertise på å skrive denne type søknader, noe de hadde fått gjennom samarbeid med EU-eksperter i både Århus kommune og i amtet.

I *Århus* kommune har en siden 1988-89 hatt en egen gruppe innenfor Beskæftigelsesforvaltningen (BF) som jobber systematisk med å holde seg oppdatert og søke etter finansielle muligheter. Kommunen fikk på denne måten nokså raskt igang et par prosjekter, idag har de 13-14 prosjekter som er samfinansiert av EU. Gjennomsnittlig finansierer EU 45% av prosjektkostnadene. Følgende prosjekttyper ble nevnt som eksempler:

- Veiledningsprosjekter - veiledning av arbeidsledige
- Kvinneprosjekter
- Handikappede
- Bistands-/sosialgruppeprosjekter
- Akademikerprosjekter
- Produksjonsrettede prosjekter:
  - gjenbruksforretning
  - CFC (KFK-gasser) - gjenvinning

Kommunens erfaringer er at det ligger en rekke muligheter til å få støtte til jobbtrenings-/kompetansehevingstiltak innenfor arbeidsmarkeds-/sysselesettings-området. På mange måter ligger disse ordningene nært opp til utdanningsområdet (jf. kompetanseheving). Kommunen har også fått utløst strukturfond-midler gjennom kobling til lavt utviklede områder/land. EU er opptatt av å få i stand denne typen dialog/utveksling/samarbeid. For tiden har kommunen samarbeidsprosjekter med Spania, Tyskland, Skottland, England og Irland.

Kontakten mellom samarbeidspartnerne oppstår enten ved at en programkoordinator på EU-nivå tar kontakt, eller ved at den nasjonale koordinator innenfor det aktuelle området tar kontakt (som oftest ett av ministeriene, men det kan være andre), eller ved at de lokale/kommunale fagfolkene treffes/kjennes og utveksler informasjon. De nasjonale koordinatorene er viktige her. Når informasjon skal hentes eller en søknad fremmes, bruker BF gjerne Århus' Brussel-kontor til dette. "De skaffer oss informasjon raskt og har de rette kontakter", ble det fastslått.

Denne interaksjonen med EU-organ påvirker forøvrig BFs (øvrige) arbeid. F.eks. ble det trukket fram at EU-organs krav om prosjektstyring - i form av bestemte prosedyrer for evaluering og rapportering - etterhvert har begynt å nedfelle seg som en *standard* også i eget arbeid. Dette ble bl.a. begrunnet med at det er greit å ha det på plass fra begynnelsen av, i tilfelle søknad om EU-midler blir aktuelt på et senere tidspunkt. Vår informant i BF mente også å registrere at nasjonalt initierte/finansierte prosjekter mer og mer får en "EU-lest".



Et annet moment som angår arbeidsmarkedet, er den "frie" bevegelsen av personer i EU (EØS). Hverken Odder eller Århus kommune eller Århus amt har til nå merket noe til dette. Tilgangen på dansk arbeidskraft er stabil, og en har ikke merket noen økt tilgang på utenlandsk arbeidskraft. Noe som tilskrives både den høye arbeidsledigheten i Danmark, og den generelt lave mobiliteten på arbeidskraft i EU-området. Det er derfor ikke noen økonomiske gevinster eller utgifter knyttet til denne delen av EU-medlemskapet.

### **3.3.4 Konsekvenser for næringspolitikken**

EUs konkurransepolitikk og etablering av Det indre marked stiller *næringslivet* i det enkelte EU-land overfor endrede rammebetingelser for eksport, og ved at tradisjonelt skjermede hjemmemarkeder åpnes for konkurranse (jf. nedbygging av toll- og avgiftsbarrierer m.v.). I hvilken grad og eventuelt hvordan påvirker dette lokalt næringsliv - sett fra et kommunalt ståsted? Og hvilke muligheter har lokale myndigheter til å drive en aktiv næringspolitikk?

Generelt er inntrykket at "det meste er ved det gamle" - større, og gjerne forlengt internasjonalt/eksportrettede bedrifter klarer seg selv, mindre bedrifter opererer på det lokale hjemmemarked. Enkelte informanter mente mange næringslivsledere "sover i timen" og "ikke utnytter mulighetene", andre var mer opptatt av å forklare dette med "mangel på tradisjon og kultur" for internasjonalisering, samt at mange av bedriftene er for små og kompetansesvake, ikke minst språklig, til å kunne "gå" utenlands. I så måte ble det uttrykt bekymring for den labre interesse for reelt samarbeid bedrifter imellom. Både i Odder kommune og i Århus kommune hadde man fra kommunalt hold prøvd å initiere og organisere slikt samarbeid - med tanke på felles anbud om f.eks. byggeoppdrag i det tidligere Øst-Tyskland -, dog uten å lykkes.

Sett fra et offentlig/kommunalt ståsted er aktuelle virkemidler overfor næringslivet av to typer. For det første kan en sørge for å *legge til rette informasjon* om mulighetene - informasjon om aktuelle oppdrag det kan konkurreres om, samt om fondsmidler man kan få tilgang til. Mye av innsatsen i Danmark har vært rettet mot dette. Bibliotekene i amtet har f.eks. gått sammen om en egen næringslivs-database. EUs eget informasjonskontor i Århus tilbyr også databasesøk. Det er videre satset betydelige midler på skriftlig materiell, og på formidling av kunnskap gjennom seminar og konferanser. Århus kommunes Brussel-kontor, kan gi bedrifter i hele amtet hjelp til informasjonssøking og søknadsutfylling (mot en viss betaling).

Det er vanskelig å måle effekter av denne typen tiltak, ble det påpekt. Men erfaringene viser at

dersom ikke dette kombineres med en opprustning av *mottaker-kompetansen* i bedriftene selv, forblir dette på sett og vis "død informasjon". Tre tiltak ble nevnt som interessante og svært lovende i så måte:

- Gjennom det nasjonale "*Isbryter-prosjektet*" kan bedriftene få 6.000 kroner per måned i seks måneder til å lønne en akademiker. Tanken er at dette skal avhjelpe akademikerledigheten - mange får etterhvert tilbud om fast stilling -, samtidig som det skal hjelpe bedriftene over "kneika" og ut på eksportmarkedet. Ordningen er blitt svært populær.
- På EU-nivå finnes det dessuten *utvekslingsordninger for studenter*, begrunnet ut fra behovet for bedre kjennskap til hverandre landene imellom. Flere bedrifter i Odder har allerede hatt utenlandske hospitanter hos seg. Næringsssjefen ønsker å trappe opp denne virksomheten.
- Det tredje tiltaket er *nettverkssamarbeid*, der 3-4 mindre bedrifter blir koblet på en større bedrift (lokomotiv-funksjon). Tanken er at den større bedriften skal "løfte" de mindre, bl.a. ved utveksling, utplassering og/eller utlån av arbeidskraft til hverandre. Denne type tiltak blir prøvd både i forhold til eksport - Århus amts FOKUS-prosjekt har gitt millionkontrakter for små bedrifter, og i forhold til offentlige innkjøp - Århus kommune har fremmet samarbeid mellom lokale leverandører slik at de også kan få større kontrakter.

Århus amt bruker EU-midler til å fremme lokal eksport til Øst-Europa. Ett tiltak er knyttet til et samarbeid innen miljøteknologi mellom regioner i 7 EU-land. En del av arbeidet er knyttet til samarbeidsprosjekter med områder både i Polen og Estland. I tilknytning til dette prosjektet har amtet 3 medarbeidere utstasjonert i henholdsvis Brussel og Estland. I forbindelse med denne satsingen på miljøteknologi har amtet utarbeidet en oversikt over 140 lokale bedrifter som de bruker overfor potensielle kunder både i EU og Øst-Europa.

I Odder kommune har det kommunalt eide organet "Odder Turist og Erhvervscenter" fått lokalt ansvar for å fremme EU-programmet "Euro-Partenariat". Dette er et program for små og mellomstore bedrifter, og målet er å få i gang samarbeid mellom bedrifter på tvers av landegrensene. Hvert år arrangeres det store konferanser - siste møte var i juni 1994 i Gdansk i Polen - hvor EU dekker store deler av utgiftene til de bedriftene som deltar. Dette samarbeidet er også åpent for norske bedrifter, og ved møte i Polen i år ledet Norges Eksportråd en delegasjon på 50 bedrifter (*Bergens Tidende* 23.6-94).

Bruken av EUs strukturfond har, som denne gjennomgangen viser, blitt en viktig del av lokal næringspolitikk. Denne utviklingen forsterkes av at en stadig større del av de statlige bevilgningene til næringsutvikling er rettet mot å dekke de nasjonale andelene av prosjektene. Europeiseringen av næringspolitikk kommer da både gjennom tilpasninger lokalt og nasjonalt. Resultatet er at en vellykket næringspolitikk krever innsikt i de felles normene som er nedfelt i denne måten å arbeide på.

### 3.3.5 Kontakt med EU-systemet

Hvilke kanaler for informasjonsinnhenting og påvirkning i forhold til EU-systemet benytter kommunene og amtet seg av?

Inntrykket er at *den direkte kontakten* med EU-organ i Brussel eller EU-parlamentarikere er marginal, og eventuelt relatert til personlig kjennskap (mellom politikere) eller faglig samarbeid. Den viktigste kanal for påvirkning er *den nasjonale*, dvs. kontakten med forvaltningen sentralt, Folketinget og regjeringen, samt Kommunernes Landsforening (KL) og Amrådsforeningen (ARF) i København. Særlig Århus kommune har tradisjoner og tette bånd mot disse aktører (jf. kap. 3.3.2). Flere av informantene i vår undersøkelse oppga disse som viktige kanaler for informasjonsinnhenting og påvirkning. I Brussel har KL og ARF, samt flere av de større danske fagforeningene egne kontorer, som også brukes av kommunene i viktige saker. Når det gjelder det nye Regionsutvalget har danske kommuner satset på en felles proaktiv rolle, og da hovedsaklig gjennom KL og ARF. Resultatet har til nå vært at de har oppnådd flere sentrale posisjoner i organisasjonen.

Når det gjelder *den indirekte kontakten*, valgte altså *Århus kommune* relativt tidlig (1990) en proaktiv linje i arbeidet mot EU-systemet ved opprettelse av et eget EU-kontor, som nå har to medarbeidere. Kontoret innhenter informasjon, bibringer forespørsler fra kommunen inn mot Kommisjonen, bistår ved søknadsutforming for såvel kommunale forvaltningsenheter som lokalt næringsliv, tar imot kommunale "delegasjoner" på studiebesøk m.v. Som nevnt over, benyttes kontoret også av andre kommuner. Brussel-kontoret er nært knyttet til EU-rådgivningskontoret i Århus kommunes næringsavdeling. Blant annet skal hver av Brussel-konsulentene være i Århus minst en uke hver andre måned, slik at det skal være lettere for lokale aktører å knytte kontakter.

*Århus amt* har også mest indirekte kontakt med EU-systemet, bl.a. gjennom Århus kommunes EU-kontor. Videre har også amtet nå en stedlig representant i Brussel som en del av den nevnte nettverkssatsing mot Øst-Europa. Det er også opprettet et eget internasjonalt kontor i næringsavdelingen som formidler informasjon mellom EU-systemet og kommuner og næringsliv i amtet, og amtet har siden 1987 hatt ansvar for ett av 210 informasjonskontor som Kommisjonen driver. I tillegg har de kontakt med EU-systemet, fordi de er saksbehandlere av fordelingen av midlene fra EUs sosialfond.

*Odder kommune* har, som nevnt over, også innrettet noe av sitt arbeid mot EU-systemet, men her skjer det meste indirekte. For det første til Århus kommunes eller andre danske interessers kontorer i Brussel. For det andre har de kontakt med EU-systemet i Danmark når de søker

støtte fra strukturfondene. Kommunen har ikke konsentrert EU-sakene til en enkeltperson eller til et kontor, men fordelt oppgavene til de som har det daglige ansvaret for det berørte feltet i kommunen.

Denne gjennomgangen viser at både proaktive og reaktive kommuner har økende kontakt med både EU-systemet, og andre lokale myndigheter i Europa. På et felt var det likevel liten interesse for samarbeid med kommuner og regioner i Europa, og det gjelder kopiering av administrative og politiske løsninger. Variasjonene mellom de 12 EU-landenes lokalpolitiske systemer er så stor at det i liten grad er noe å lære fra deres valg av løsninger. I den grad en ser på utenlandske erfaringer, tar man utgangspunkt i reformer og forsøk i Norge og Sverige.

## 4: Oppsummering og anbefalinger

### 4.1 Det samlede danske erfaringsmateriale i lys av rapportens teoretiske perspektiv

Ut fra det dansk forskning og vår egen undersøkelse viser, er det vårt inntrykk at det til nå ikke har vært større politiske og administrative endringer i danske kommuner og amt som følge av EU-medlemskapet. Det vi ser er tilpasninger til virkninger av EU-medlemskapet. *Videre har tilpasningene preg av å være institusjonelle responser på utfordringene fra europeisk nivå.* Det betyr at faktorer som størrelse, geografisk plassering og historiske tradisjoner betyr mye for hvilke virkninger EU-medlemskapet har hatt på den enkelte kommune. Europeiseringsprosessene har til nå ikke grunnleggende endret kommunal sektors betydning og virkemåte, men graden av berørthet preges av om kommunen har valgt en proaktiv eller en reaktiv tilnærming til EU-saker. Dette vil vi knytte til følgende indikatorer:

For det første har ikke den enkelte kommune eller amt sin *organisasjon* blitt endret som følge av Danmarks medlemskap i EU. De endringer som har funnet sted er mer tilpasset de opplevde lokale behov og endringer i dansk politikk, enn tilpasninger til en "felles" europeisk politikk. Over tid ser det ut til at noen kommuner har utviklet en proaktiv holdning, mens andre har beholdt en avventende og reaktiv holdning til EU-saker. Det ser ut til at både størrelse og tradisjoner betyr noe for om kommunen legger seg på en proaktiv eller en reaktiv linje. Den store og ressurssterke kommunen Århus har lagt seg på en offensiv linje og prøver både å dra fordel av medlemskapet og påvirke utviklingen gjennom å innrette viktige deler av arbeidet mot EU-saker. Den mindre og mer ressursvake kommunen Odder tilpasser seg det som skjer i Danmark, og unngår på den måten å relatere for store ressurser mot EU-spørsmål. Begge kommunene virker tilfreds med den strategien de har valgt. Århus amt har en mer uklar og søkende rolle. På de mer tradisjonelle feltene, som forvaltning av sykehusvesenet, er det rutinepolitikken som dominerer, mens innen et nyere felt - næringsutvikling - ser det ut til at EU-tilknytningen har gitt grunnlag for arbeid med en egen regional "utenrikspolitikk".

For det andre har heller ikke *lokalpolitikken innhold* endret seg som følge av EU-medlemskapet. Kommunene og amtene har ansvar for de samme oppgaver, og de har myndighet over de samme sakfelt som de tradisjonelt har hatt. Skole-, helse-, sosial-, og sykehuspolitikk er fremdeles blant de viktigste feltene i lokalpolitikken. Det er også stor grad av konsensus om at EU-medlemskapet betyr lite for det daglige politiske arbeid i kommunene. EUs påvirkning er knyttet til innholdet i lov- og regelverk som bare berører begrensede deler

av virksomheten til amt og kommuner. Det lokale selvstyre står derfor fortsatt sterkt i Danmark.

For det tredje har ikke kommunene og amtene sin *økonomi* blitt direkte berørt av EU-medlemskapet. De har hverken mottatt eller avgitt summer av en slik størrelse at det har berørt den daglige driften på en radikal måte<sup>15</sup>. Enkelte EU-direktiver gir administrasjonen noe flere arbeidsoppgaver, men samtidig gir bl.a. bevilgninger fra EU-fond muligheter til å prøve ut nye løsninger på ulike felt. Erfaringene med innkjøpsdirektivene viser så langt at det er mulig både å spare penger og å få bedre produkter fra leverandørene. Til nå dreier dette seg likevel om relativt små andeler av de samlede kommunale budsjett, selv om det blir ansett som et viktig bidrag i en tid med anstrengt kommunal økonomi.

For det fjerde berøres de lokale myndigheters mulighet til å drive en *aktiv politikk overfor næringslivet* i begrenset grad av EU-medlemskapet. Reglene sier noe om hva en kan, og hva en ikke kan gjøre. Det er bl.a. ikke lenger tillatt å aktivt diskriminere bedrifter ut fra lokal eller nasjonal tilhørighet, men dette ser ikke ut til å ha hatt noen stor effekt på næringslivet. Samtidig har tilgang til EU-fond blitt et viktig element for offentlig medvirkning til utvikling av det lokale næringsliv. Både små og store kommuner, og ikke minst amtene bruker i økende grad denne type virkemidler i næringsutviklingsarbeidet.

Fraværet av store endringer betyr *ikke* at arbeidet i danske kommuner og amt er uberørt av EU-medlemskapet. Europeiseringen har satt sitt preg på kommunal sektor. På mange felt har nasjonale lover med utgangspunkt i EU-direktiver ført til omlegging av det daglige arbeidet. EU setter nye standarder for hvordan ulike arbeidsoppgaver skal gjennomføres. I forholdet til lov- og regelproduksjonen må de forholde seg til et nivå over det nasjonale, og arbeidsdelingen nasjonalt stiller krav til den enkelte kommune om å tilpasse kompetanse og arbeidsform til det europeiske forhandlingssystem. For små og mellomstore kommuner har dette medført at ansvaret for kommunal påvirkning i stor grad er overlatt til store kommuner og til Kommunenes Landsforening. Det kommunale nivåets rolle i EU-saker gjenspeiler dermed i stor grad arbeidsdelingen i rent danske saker.

Dette er likevel ikke uproblematisk sett fra et kommunalt ståsted. Selv om europeiseringen bygger opp om konsensus rundt nasjonale holdninger og interesser (se Jacobson 1993, Blichner og Sangolt 1993 og Pedersen et al. 1994, for diskusjon av dette synet på effekter av EØS og EU), er det trekk ved dette forhandlingssystemet, som lukkethet, kompleksitet og

---

<sup>15</sup> Denne erfaringen er det kanskje ikke mulig å overføre til norske forhold, bl.a. fordi Norge vil bli netto bidragsyter til EU, noe Danmark ikke er. Det er derfor mulig at den norske staten vil hente inn noe av disse midlene fra kommunesektoren, f.eks. gjennom krav om større effektivitet.

tidspress, som virker ekskluderende for de som ikke har direkte adgang i forhandlingsapparatet. En slik utvikling kan bare motvirkes ved at alle nivå i det nasjonale system er seg bevisst utfordringene, og aktivt arbeider for å minske dem.

#### **4.2 Hva betyr dette for fylkeskommunen og kommunene i Rogaland - hvilke tilpasnings-/løsningsstrategier er aktuelle?**

En del av det teoretiske grunnlaget for denne studien var et institusjonelt læringsperspektiv (se kap. 1.3). Vi vil ut fra gjennomgangen av danske erfaringer med EU-medlemskap, bruke dette perspektivet når vi anbefaler følgende tilpasningsstrategier for fylkeskommunen og kommunene i Rogaland. Utgangspunktet er at Norge har en EØS-avtale, og at vi kan være medlem i EU fra 1.1.95. Vi tar i denne sammenheng ikke opp de tiltak som europeiseringen og internasjonaliseringen allerede har bidratt til i kommunene og fylkeskommunen i Rogaland.

For det første er *kompetanseutvikling* i EØS- og EU-saker viktig for kommunens politiske ledelse, sentraladministrasjon og for berørte fag-avdelinger. Og dette er viktig uavhengig om kommunen velger en proaktiv eller en reaktiv linje i sin tilnærming til EØS og EU. Innsikt i beslutningsprosessen og ikke minst i praktiske løsninger er sentrale moment å ha kompetanse på. Erfaringene fra Danmark tyder på at en aktiv holdning her kan gi fordeler når en skal utnytte positive ordninger som tilgang til bevilgninger fra ulike fond, og at en tidlig oppdager mulige negative konsekvenser av nye eller endrede direktiver, slik at problemer kan møtes på et tidlig tidspunkt.

For det andre er kontinuerlig tilgang på *informasjon* om denne type spørsmål viktig for å utvikle og beholde høy kompetanse. I den sammenheng er kvaliteten på informasjonen viktigere enn mengden av informasjon. Skriftlige kilder som offentlige dokumenter, både norske og EU-dokumenter, og fagtidsskrifter er viktige for å holde kontinuerlig oversikt over utviklingen innen sentrale felt. Samtidig viser erfaringene fra Danmark at deltakelse i ulike typer nettverk er viktig for å holde et høyt informasjonsnivå, og da både mellom kommunale aktører regionalt og nasjonalt, og i forhold til ulike samarbeidsparter i andre land. Århus kommunes representasjon i Brussel har gitt både kommunene og næringslivet i Århus amt rask og effektiv tilgang på viktig informasjon.

For det tredje bør offentlige myndigheter vurdere å bidra til *kompetanseutvikling i det lokale næringsliv*, og da spesielt i forhold til små og mellomstore bedrifter. Både tiltak rettet mot den nye innkjøpspolitikken og bygging av eksportnettverk er viktige felt som har vært utprøvd med hell i Danmark. Et samarbeid mellom Rogaland Fylkeskommune, kommunene og eventuelt SND vil derfor kunne gi nytte for både offentlig og privat sektor.

For det fjerde bør de ulike kommunene *avklare hvor mye de selv vil engasjere seg* og hvordan de vil bruke Kommunenes Sentralforbund og eventuelt Stavanger kommune og Rogaland Fylkeskommune i EU-relaterte saker. Det gjelder i saker overfor nasjonale myndigheter, overfor internasjonale sammenslutninger og direkte påvirkning av EU-systemet. Erfaringene fra Danmark viser at små kommuner kan bruke langt mindre ressurser på disse spørsmålene hvis store kommuner og amtskommuner kan virke som kompetansesentra lokalt, og Kommunenes Landsforening og Amtrådsforeningen kan virke som kompetansesentra og påvirkningskanaler sentralt.

De danske erfaringene viser også at innen de gitte rammene er det rom for at den enkelte kommune selv kan velge hvordan den vil tilpasse seg EU-medlemskapet. Vi tror det samme vil være tilfelle i Norge, og da både ved EØS-medlemskap og et ved et mulig EU-medlemskap. På noen felt krever det norske lovverket at politikken skal omlegges, på andre felt er det opp til den enkelte kommune i Rogaland å bestemme sin egen tilnærming til denne type saker. *Den enkelte kommune kan selv velge om den vil følge en proaktiv eller en reaktiv linje.* Vi mener at dette valget best kan gjennomføres hvis de politiske og administrative myndighetene tar hensyn til både kommunens institusjonelle trekk, som størrelse, geografisk plassering og historiske erfaringer, og en gjennomtenkt forståelse av de utfordringene som europeiseringen vil medføre.

### **4.3 Konklusjon**

Denne studien viser hvordan EU-medlemskapet på viktige felt har påvirket det daglige arbeidet i danske amtskommuner og kommuner. Det er likevel ikke snakk om radikale endringer av det kommunale system som politisk og administrativt styringsnivå. De tradisjonelle oppgavene og ansvarsområdene ligger fast. Det spesielle med EU-medlemskapet er at kommunene må forholde seg aktivt til et styringsnivå over det nasjonale, hvor arbeidet er preget av komplekse forhandlinger og korte tidsfrister. EØS-avtalen og et mulig EU-medlemskap vil også påvirke norske fylkeskommuner og kommuner.

Gjennom *EØS-avtalen* blir norske fylkeskommuner og kommuner berørt av de vedtak som foretas i EU. De direktivene som regulerer de forretningsmessige sidene ved kommunal økonomi, er gjennom EØS-avtalen også blitt gjeldene i Norge. Det gjelder forhold som at offentlige innkjøp over en hvis minstesum skal ut på anbud i hele EØS-området, og at offentlig støtte til næringslivet ikke kan virke konkurransevridende. I tillegg vil ulike EU-direktiver berøre bygningskontroll, næringsmiddelkontroll og bevilgnings- og konsesjons-saker.

Ved et norsk *EU-medlemskap* vil norske fylkeskommuner og kommuner i enda større grad bli



trukket inn i EU-samarbeidet. I tillegg til de virkningene som EØS-avtalen har på de økonomiske sidene av kommunal virksomhet, vil det bli nye muligheter for en aktiv politikk overfor EU-apparatet. Norske fylkeskommuner og kommuner vil da kunne delta i det regionale samarbeidet, og motta støtte fra ulike EU-fond. De norske delene av disse bevilgningene vil bli forvaltet av fylkeskommunene. På den annen side vil medlemskapet i den politiske og økonomiske union over tid påvirke nasjonaløkonomien. Dette vil kunne gi positive virkninger hvis hele økonomien vokser, men kan alternativt komme til å påvirke kommunenes og fylkeskommunenes økonomi negativt hvis de statlige overføringene til kommunesektoren må kuttes fordi medlemskapet i pengeunionen krever offentlige innsparinger. På dette felt er imidlertid usikkerheten stor.

Fylkeskommunen og kommunene i Rogaland bør mot denne bakgrunnen ha en bevisst holdning til sin tilpasning til det norske medlemskapet i EØS, og til et mulig medlemskap i EU. Det vil gi det beste grunnlaget for valg av enten en reaktiv eller en proaktiv tilnærming til europeiseringen. Begge tilpasningsstrategiene vil ha konsekvenser for den enkelte kommune. Kompetanse og tilgang på relevant informasjon er derfor i denne sammenheng viktige momenter for valg av strategi.

## Litteraturliste:

- Andersen, Svein, Kjell A. Eliassen, Bård Kuvås og Johan From (1991): "Norsk implementering av EØS-regler - Hva kan vi lære av Danmark ?" BI-Notat nr. 46.
- Berlin, Dominique, Catherine Bourtembourg og Sabine Pag (1987): "The European Administration". Paper, Brussel.
- Blichner, Lars og Linda Sangolt (1993): "Internasjonalisering av offentlig forvaltning" i Per Lægred og Johan P. Olsen (red.): Organisering av offentlig sektor. Tanum, Oslo.
- Christensen, Jørgen Grønnegaard (1978): "Da Centraladministrationen blev international" i Niels Amstrup og Ib Faurby (red.): "Studier i dansk udenrikspolitik". Politica, Århus.
- Christensen, Jørgen Grønnegaard og Karsten Hagel-Sørensen (1981): "Fra formandskab til formandskab - dansk centraladministrations deltakelse i EFs beslutningsproces 1973-78". Dansk Udenrikspolitisk Institut.
- Claussen, Tor og Ole Andreas Engen (1994): "EU-EØS og HMS, Store Udfordringer for Arbeidstakerne". RF-rapport 142.
- Farsund, Arild Aurvåg (1993): "Europeisering - en studie av EØS-prosessen og responser på denne i Justisdepartementet", LOS-rapport nr. 4, Bergen.
- Farsund, Arild Aurvåg og Ulf Ingvard Sverdrup (1994): "Norsk forvaltning i EØS-prosessen - noen empiriske resultat", Nordisk Administrativt Tidsskrift nr. 1.
- Gulmann, Claus og Karsten Hagel-Sørensen (1990): "EF-Ret". Jurist og Økonomforbundets forlag, København.
- Hagel-Sørensen, Karsten og Hjalte Rasmussen (1985): "The Danish Administration and its Interaction with the Community Administration" i Common Market Law Review nr. 2: 273-300.
- Jacobson, Bengt (1993): "Europeisering av förvaltningen" i Statsvetenskaplig Tidsskrift nr. 2.
- Jensen, Lars Thore (1993): "De danske amter og internationaliseringen". Kommunalpolitiske studier nr. 2, Universitetet i Odense.
- Klausen, Kurt Klaudi og Lars Thore Jensen (1993): "Primærkommunerne og EF". Kommunalpolitiske studier nr. 1, Universitetet i Odense.
- Klausen, Kurt Klaudi (1994): "EG-konsekvenser för danska kommuner" i SOU nr. 2: "Kommunerna, Landstingen och Europa". Bilagedel.
- March, James G. og Johan P. Olsen (1989): "Rediscovering Institutions". The Free Press, New York.
- March, James G. og Johan P. Olsen (1993): "Institutional Perspectives on Governance". LOS-notat nr. 15.
- Møller, Jens Ørstrøm (1983): "The Danish EC Decision-Making: An insiders view" i Journal of Common Market Studies. nr. 3.

Nehring, Niels Jørgen (1992): "Parliamentary Control of the Executive" i Lise Lyck (ed): "Denmark and EC Membership Evaluated". Pinter Publishers, London: 77-81.

Nielsen, Klaus og Ove K. Pedersen (1989): "Forhandlingsøkonomi i Norden". Tano, Oslo.

Olsen, Johan P. (1992): "Analyzing Institutional Dynamics". Staatswissenschaften und Staatspraxis, 3 (2): s. 247-271.

Pedersen, Ove K., Ritt Bjerregaard, Peter Elming, Simon Hansen, Henning Hummelose, Peter Højland og Janne Larsen (1994): "Demokratiets lette tilstand", Spektrum, København.

Peters, B. Guy (1992): "Bureaucratic Politics and the Institutions of the European Community" i Alberta M. Sbragia (ed.): Euro-Politics. The Brookings Institutions, Washington: 75-122.

Schmitter, Philippe C. (1992): "Interests, Powers and Functions: Emergent Properties and Unintended Consequences in the European Polity". Paper, Stanford.

Skjalm, Karsten (1992): "EF som reguleringsmyndighed" i Politica nr. 3.

Smidt, Steffen (1989): "Embedsstandens Internationalisering" i Per Svendsen (red.): "Det indre Marked - en debatbog".

Sørensen, Henning og Ole Væver (1992): "State, Society and Democracy and the Effect of the EC" i Lise Lyck (ed.): "Denmark and EC Membership Evaluated". Pinter Publishers, London: 3-25.

Stortingsmelding nr. 40 1993-94: "Om medlemskap i Den europeiske union".

Sveriges offentlige utredning nr. 2 1994: "Kommunerna, Landstingen och Europa" (2 bind).

#### **Avisartikler:**

Bergens Tidende 23.6.94

Dagens Næringsliv 11.5.94

Dagens Næringsliv 4.6.94

Dagens Næringsliv 26.6.94

Dagens Næringsliv 7.7.94

Dagens Næringsliv 23.7.94

Danske kommuner nr. 19 1994

## Vedlegg I:

# Intervjuer i Århus og Odder kommuner samt Århus amt, 1.-3.6.94

Informant	Stilling og forvaltningsområde/ Politisk verv og parti
<b>Århus kommune:</b>	
Ejner Eriksen	Ekspeditionssekretær, Indkøbskommissionen
Fritz Lieknins	Prosjektkoordinator, Beskæftigelsesforvaltningen
Karl Nøhr Sørensen	Gruppefører for Venstre
Lone Hindø	<i>SF-politiker med 12 års fartstid fra byrådet i Århus - herav 4 år som kulturborgermester og 4 år som energi-/samferdselsborgermester. Hindø er idag ute av kommunalpolitikken, og "bare" menig amtrådsmedlem. I forbindelse med intervjuundersøkelsen, ble hun valgt ut som amtrådsmedlem (jf. under), men intervjuet kom i vel så stor grad til å dreie seg om hennes erfaring fra kommunalpolitikken.</i>
<b>Odder kommune:</b>	
Poul Rasmussen	Beskæftigelseskonsulent, Bistandsafd., Social- og kulturforvaltningen
Jens Jensen	Afdelingsleder, Skatteafd., Økonomisk forvaltning
Jan Møller	Afdelingsleder, Økonomiafd., Økonomisk forvaltning
Kurt Iversen	Turist- og erhvervschef, Odder Turist- og erhvervscenter
Iver Tesdorpf	Borgermester, Det Konservative Folkeparti
Kai Dalsgaard	Byrådsmedlem, Den Åbne Miljøliste
<b>Århus amt:</b>	
Mette Risak	Konsulent, Personalstab under Direksjonen
Søren Hadrup	Konsulent, Organisasjonsstab under Direksjonen
Bente Refslund	International netværksmegler, Kontoret for EF og andre internasjonale forhold, Erhvervsafdelingen
Louis Rolander	Udvalgsformand, Socialdemokratiet
Lone Hindø	Amtrådsmedlem, SF

## **Vedlegg II:**

### **Intervjuguide for EU-undersøkelsen i Danmark:**

#### **Personalia:**

Navn:

Utdannelse:

Stilling og arbeidsoppgaver:

Tidligere yrkeserfaringer og da spesielt i forhold til EU:

Når vi intervjuer politikere: Parti og politisk erfaring.

#### **I: Det første tema blir den felles lovproduksjonen i EU:**

- a) Den første delen er knyttet til selve lovprosessen:
  - hvordan påvirkes kommunen/amtet av denne
  - er EU tilknytningen åpenbar i denne type saker
  - har kommunen/amtet mulighet til å påvirke de danske statlige holdningene til ulike saker som berører dem
  - brukes lovens EU tilknytning som et argument mot kommunal innflytelse
  - er det stor forskjell på kommunen/amtets innflytelse på dansk lovgivning generelt og EU-lovgivning
  - har kommunen/amtet deltatt i EU-lobbying i denne type saker
- b) Den andre delen er arbeidsdelingen på lokalt nivå i Danmark:
  - kommunens/amtets rolle
  - de sentrale kommune- og amtorganisasjonenes rolle
  - andre typer samarbeid mellom kommuner/amt i denne type saker
- c) Den tredje delen er kommunens/amtets kompetanse i EU saker
  - utdannelsen til de ansatte
  - tidligere erfaringer
  - informasjons tilgang (kilder)
  - hvor systematisk har de arbeidet med å tilpasse kompetansen
  - hvordan organiserer de kommunens håndtering av EU-spørsmål
- d) 1) Er det forskjeller mellom ulike politikk felt  
2) Er det forskjeller mellom hvordan det politiske miljø og det administrative miljø opplever dette.

#### **II: Det andre tema er hvordan den kommunale økonomien har blitt påvirket av EU-medlemskapet.**

- a) Direkte virkninger på kommunale budsjett
  - spesielle økonomiske utfordringer knyttet til medlemskapet
  - spesielle muligheter til økonomisk gevinst som følge av medlemskapet

- spesielle utfordringer i forhold til kommunal næringspolitikk
- b) Tilgangen på EU midler
  - har kommunen slike bevilgninger
  - hvis ja - hvordan har de fått EU-midler og til hva har de fått støtte
  - har næringslivet i kommunen slike bevilgninger
  - kunne de hatt (flere) slike midler
- c) Rekrutteringssituasjonen som følge av det felles arbeidsmarked
  - rekruttering generelt
  - ansatte med spesial kompetanse
  - ansatte med profesjonsutdanning (leger, jurister o.l)

### **III: Det tredje tema er hvordan næringsutviklingen i kommunen generelt berøres**

- tilgang på markeder
- tilgang på kapital
- omlegging av det lokale næringsliv
- andre forhold

### **IV: Det fjerde tema er kommunens/amtets kontakt med EU-systemet**

- egne representanter i Brussel og deres rolle
- kontakt med Kommunenes landsforening og Amtrådsforeningen i Brussel
- Kontakt med Sentraladministrasjonen, bl.a. Kommunalministeriet og Utenriksministeriet
- Danske EU parlamentarikere
- medlemer av den regionale komiteen
- andre (forskningsinstitusjoner, konsultantselskap, advokatfirma o.l.)
- personlige nettverk (eventuelt basert på tidligere arbeidserfaringer)
- henter kommunen/amtet forbilder fra tilsvarende politiske enheter i andre EU-land
- gir kontakten med EU-systemet kommunen større selvstyre i noen saker