

Arild Aurvåg Farsund

Kommuners erfaringer med EØS- regelverk

Arbeidsnotat IRIS - 2006/129

Prosjektnummer: 7252153
Prosjektets tittel: Regelverksutvikling i EUs indre marked versus norsk kommunalt handlingsrom
Oppdragsgiver(e): KS/Statskonsult
Forskningsprogram:
ISBN: 82-490-0452-3
Gradering: Åpen fra: 30.08 2006

Stavanger, 30.06.2006

(Arild Aurvåg Farsund)
Prosjektleder

Sign.dato

(Einar Leknes)
Kvalitetssikrer

Sign.dato

(Gottfried Heinzerling)
Senterleder
(Samfunns- og næringsutvikling)

Sign.dato

Forord

Kommunenes forhold til EØS-avledet regelverk har vært en sentral problemstilling siden avtalen ble iverksatt fra 1994. Handlingsrom i forhold til regelverket har vært en sentral problemstilling i den sammenheng. Dette er bakgrunnen for at KS har bedt Statskonsult og IRIS om å utrede ”Regelverksutvikling i EUs indre marked versus norsk kommunale handlingsrom”. Dette arbeidsnotatet er IRIS sitt hovedbidrag i samarbeidsprosjektet. Et sammendrag av notatet er gjengitt som et kapittel i Statskonsult sin hovedrapport fra prosjektet.

I forbindelse med utarbeidelsen av arbeidsnotatet har IRIS gjennomført en rekke intervjuer i Tromsø og Stavanger kommuner, og i renovasjonsselskapene BIR og IVAR. Statskonsult har gjennomført intervjuene i Oslo. Vi vil i den forbindelse takke informantene for at de stilte opp, men samtidig vil vi understreke at fortolkningen av intervjuene står for forfatterens egen regning.

Stavanger, 30.06. 2006.

Arild Aurvåg Farsund, prosjektleder

Innhold

1	INNLEDNING	6
2	BAKGRUNN, DESIGN OG DATAGRUNNLAG.....	8
2.1	Utviklingstrekk i kommunesektoren	8
2.2	EØS-avtalen og kommunene.....	10
2.3	Undersøkelsens design og datagrunnlag	11
3	OSLO KOMMUNE.....	14
3.1	Innledning.....	14
3.2	Opplevd handlingsrom i forhold til EØS-regler.....	15
3.3	Sammenfattende drøfting	25
4	STAVANGER KOMMUNE.....	27
4.1	Innledning.....	27
4.2	Opplevd handlingsrom i forhold til EØS-regler.....	28
4.3	Sammenfattende drøfting	39
5	TROMSØ KOMMUNE	41
5.1	Innledning.....	41
5.2	Opplevd handlingsrom i forhold til EØS-regler.....	42
5.3	Sammenfattende drøfting	51
6	INTERKOMMUNALE RENOVASJONSFORETAK	53
6.1	BIR AS	53
6.2	IVAR IKS.....	57
7	EØS-REGLER OG OPPLEVD KOMMUNALT HANDLINGSROM	61
8	REFERANSER.....	69

1 Innledning

Norge deltar i kraft av EØS-avtalen i EUs indre marked. En økende bruk av markedsløsninger i kommunal sektor har ført til en utvikling der kommunene i større grad blir berørt av bestemmelser i EU/EØS-regelverket Norge er forpliktet til å etterleve. EØS-avtalen setter grenser for nasjonal politikk og lovgiving som strir imot det indre markeds prinsipper om fri flyt av varer, tjenester, personer og kapital. Prinsippene er nedfelt i de delene av EUs traktatgrunnlag som er tatt inn i EØS-avtalen, og videreføres i sekundærlovgiving som har til hensikt å styrke utviklingen av markedet. Homogen etterleving av regelverket skal sikre like konkurransevilkår for alle aktører innefor hele EU/EØS-området.

EØS-avtalen og avledet regelverk har stor betydning for kommunesektoren i Norge. Analyser viser at 60 % av de beslutningene som fattes av norske kommunestyrer er påvirket av EØS-avtalen. Videre er det klart at ca. 70 % av de EØS-direktivene som gjennomføres i nasjonal lovgivning berører kommunesektoren (Kommunal Rapport 28.9. 2005). Kommunalt handlingsrom i forhold til EØS-avtalens bestemmelser blir dermed et viktig moment for kommunene.

KS har derfor satt i gang dette prosjektet som skal belyse forholdet mellom regelverksutviklingen innefor EUs indre marked og mulige handlingsrom for kommunal sektor i Norge. Målsettingen med oppdraget er todelt:

- Å synliggjøre et potensielt norsk handlingsrom i forhold til ”Tjenester i allmennhetens betydning” opp mot EUs konkurranseregulering/EØS-avtalen.
- Å bidra til å forme en mer offensiv påvirknings- og handlingsstrategi som ivaretar kommunesektorens interesser knyttet til implementering av EUs konkurranseregulering gjennom EØS-avtalen.

Statskonsult og IRIS rapporterer denne undersøkelsen i en rapport og ett notat. I dette arbeidsnotatet presenteres en analyse av hvordan tre utvalgte norske kommuner, Oslo, Stavanger og Tromsø, har tilpasset sin virksomhet til de regelverk som har kommet i kjølvannet av EØS-avtalen. Undersøkelsen ser først og fremst på påvirkning innen områder som konkurranse, innkjøp og offentlig støtte, men i noen grad tas også regelverk innen miljøområdet opp. Vi har valgt å ha et særlig fokus på den kommunalt eide renovasjonsbransjen, og i tillegg til renovasjonsvirksomheten i de nevnte kommunene ser vi nærmere på erfaringer i de to interkommunale selskapene BIR AS og IVAR IKS.

I Statskonsult sin rapport diskuteres først det juridiske handlingsrommet i forhold til EØS-avtalen. Rapporten presenterer videre noen eksempler på saker som har vært ført for KOFA og ESA i forhold til kommunesektoren. Avslutningsvis oppsummeres hele prosjektet, og det presenteres noen anbefalinger i forhold til en strategi for KS arbeid med disse spørsmålene.

Arbeidsnotatet har følgende oppbygging. I kapittel 2 gir vi en kort oversikt over sentrale rammebetingelser i forbindelse med EØS-avtalens relevans for kommunal sektor, og ut fra dette presenteres studiens design og datagrunnlag. I kapittel 3 til 5 gjennomgås erfaringene til hhv. Oslo, Stavanger og Tromsø kommuner. I kapittel 6 gjennomgås et utvalg eksempler fra renovasjonssektoren. Avslutningsvis i kapittel 7 diskuteres noen sentrale dimensjoner i forholdet mellom kommunesektoren og EØS-regelverket.

2 Bakgrunn, design og datagrunnlag

EØS-avtalen har vært operativ siden 1994. Avtalen inneholdt opprinnelig mange bestemmelser som angikk kommunene. Berøringspunktene har blitt flere etter hvert som det felles lov- og regelverket i EØS-området er blitt utviklet videre. Samtidig har det skjedd endringer i kommunenes virksomhet, og flere av disse har trolig økt betydningen til EØS-relatert regelverk. Det er disse berøringspunktene og utviklingstrekkene som er utgangspunkt for hvordan undersøkelsen er utformet og gjennomført. Vi vil derfor først presentere noen observasjoner knyttet til i hvilken grad organisatoriske utviklingstrekk i kommunesektoren har endret seg i en slik retning. Deretter diskuterer vi hva litteraturen sier om EØS-avtalen og kommunene. Til slutt presenteres undersøkelsesopplegget for en kartlegging av kommunalt handlingsrom i forhold til EØS-regelverket.

2.1 Utviklingstrekk i kommunesektoren

Utviklingen i kommune-Norge har de siste årene vært påvirket av generelle økonomiske faktorer som konjunkturer, rentenivå og rammene på statlige overføringer. Kommunene har gjennomført organisatoriske endringer som følge av disse faktorene, men målet er ofte også å øke det politiske handlingsrommet lokal. I det følgende skal vi gi en kort oppsummering av utviklingstrekk innen dette området som særlig kan ha betydning for hvordan EØS-regelverk slår inn i kommunesektoren.

I den sammenheng er det betydningen av økt fristilling, bruk av ulike selskapsformer og konkurranseutsetting i kommunene som er mest relevant. Spørsmålet som kan reises er: Hvorfor har bruken av disse nye organisasjonsformene og virkemidlene økt de siste årene? Svaret kan dels knyttes til den nye kommuneloven, og dels til fremveksten av en styringsform/-ideologi som ofte omtales under den engelske forkortelsen NPM (New Public Management). Vi skal kort se på de to endringsprosessene.

Nils Aarsæther og Signy Irene Vabo (2002) gir i boken *”Fristilt og velstyrt? Fokus på kommune-Norge”* en oversikt over hvordan kommuner og fylkeskommuner har tilpasset virksomheten til den friheten som kommuneloven av 1992 skulle gi dem. Boken tar opp en rekke temaområder, som kommunelovens betydning for demokratisk deltakelse, den nye politikerrollen, endringer i tjenesteproduksjonen og kommunens rolle som lokal samfunnsutvikler. Avslutningsvis trekker forfatterne noen konklusjoner knyttet til lovendingens betydning i et tiårsperspektiv (Ibid: 201-03):

- Kommuneloven har lagt sterkere føringer på økonomistyringen i kommunene, og dette har ført til endringer i politiske og administrative rutiner.
- Kommuneloven har åpnet opp for en vidtrekkende fristilling av politisk og administrativ organisering, og denne friheten har en stor del av kommunen benyttet.
- Kommunene er i et press mellom sterk statlig rammestyring og økende forventninger fra innbyggerne når det gjelder tjenestenes kvalitet og kostnader. Valg av løsning, inkludert bruken av konkurranseutsetting, er i stor grad opp til den

enkelte kommune. Dette gir kommunene store utfordringer når de skal velge hvilke løsninger som er mest optimal for dem.

Det er imidlertid ikke bare lovgrunnlaget for kommunesektoren som har blitt endret. De siste to tiårene har reformer i offentlig sektor vært preget av en styringsideologi som omtales som NPM. Antall studier av effekter for kommunal sektor er stort, og drivkrefter, mål og resultater er analysert i mange sammenhenger. Vi vil i her kort peke på to generelle hovedkarakteristika ved reformene i offentlig sektor (basert på Christensen et al. 2004: 138):

- *Økt bruk av mål- og resultatstyring:* Dette er virkemiddel for politisk og administrativt lederskap der en delegerer myndighet innen budsjett-, lønns- og personalforvaltning. Idealet er at det skal styres etter klare, stabile, konsistente og konkrete mål. Dette systemet gir større fleksibilitet, men denne blir motvirket gjennom økt resultatrapportering og resultatkontroll.
- *Økt bruk av strukturell fristilling:* Dette gjelder offentlige organisasjoners tilknytningsform i forhold til overordnede politiske og administrative myndigheter. I kommunesektoren dreier det seg om utskillelse av virksomhet i kommunale foretak (KF), Interkommunale selskaper (IKS) og rene aksjeselskap (AS).

Det eksisterer ulike vurderinger av hvilke effekter endringer i de samlede rammebetingelsene har hatt av betydning for kommune-Norge. I Makt- og demokratiutredningens sluttrapport (Østerud, Engelstad og Selle 2003) gis det et relativt pessimistisk bilde av det norske lokal- og regionaldemokratiet. Forfatterne mener at lokaldemokratiet er svekket gjennom press fra stramme budsjetter og statlige pålegg. Særlig fremheves den statlige detaljstyringen i forhold til likebehandling i det offentlige tjenestetilbudet. Individuelle rettigheter skaper et direkte bånd mellom enkeltmennesker og staten, der lokale prioriteringer og flertallsvedtak skaper ”uorden”. En konsekvens er at domstoler og andre rettsorganer har blitt viktigere i fordelingen av knappe goder, og i den forbindelse er det sentralt at vedtak fattes i enkeltsaker uten at de ses i sammenheng med overordnede prioriteringer (Ibid: 114-15).

Konklusjonen er at i spørsmål av nasjonal betydning blir kommunene mer administrative instanser. Tendensen er at det lokale selvstyret er begrenset til saker med spesifikt lokalt innhold, som organiseringen av kultur- og idrettstiltak, teknisk sektor, byggesaker, geografisk plassering og arealdisponering (Ibid.). Spørsmålet her er imidlertid om ikke maktutredningene her overdriver kommunenes handlingsrom innen særlig teknisk sektor, for her er det mange berøringspunkter med EØS-regelverket. Det skal vi komme tilbake til.

Oppsummert kan vi slå fast at både statlig og kommunal politikk har bidratt til å endre hvordan lokal administrasjon og tjenesteproduksjon organiseres og utføres. Staten har rettsliggjort sin politikk, mens kommunene har fristilt og konkurranseutsatt deler av sin virksomhet. Endringene i kommunesektoren kan ha betydning for handlingsrommet i forhold til EØS-regelverket. I undersøkelsen vil vi derfor ta opp i hvilken grad og hvordan organiseringen av den enkelte kommunes virksomhet påvirkes av de rammebetingelsene som blir fastlagt gjennom EØS-avtalen.

2.2 EØS-avtalen og kommunene

EØS-avtalen trådte i kraft 1. januar 1994, og allerede i utgangspunktet var det klart at mange bestemmelser ville ha konsekvenser for kommune-Norge. I de følgende skal vi gi en kort oppsummering av noen sentrale bidrag fra faglitteraturen og offentlige utredninger som tar opp forholdet mellom EØS-avtalen og kommunene. Litteraturen er preget av at det har vært lite fokus på disse sidene ved både kommunesektoren og EØS-avtalen. Vi vil derfor begynne med en bok som kom ut kort tid etter at EØS-avtalen var iverksatt i Norge.

Johan From og Per Stava redigerte i 1995 boken *”EØS og lokalforvaltningen: gjensidig påvirkning?: Utfordringer, muligheter og innflytelse for kommunesektoren”*. Bokens ulike kapitler gir oversikt over hvordan kommune-Norge påvirkes av avtalen. Miljø, offentlig innkjøp, kommunal økonomi og arbeidsgiverrollen er de områdene hvor forfatterne mener at EØS-avtalen vil ha størst betydning. I den sammenheng fremhever de at *”Den kanskje viktigste oppgaven norsk lokalforvaltning står overfor, er knyttet til evnen å utnytte de muligheter som EØS-avtalen medfører”* (Ibid: 207).

Avslutningsvis peker From og Stava på at EØS-avtalen vil føre til langsiktige og gradvise endringer med stor betydning for kommunesektoren. De anbefalte derfor sektoren å følge med i utviklingen og forsøke å fange opp de langsiktige utviklingstendensene, samtidig som de løpende ivaretok egne interesser (Ibid: 209). I vår studie har vi mulighet å følge opp om kommunene faktisk har fulgt disse anbefalingene, og dette skal vi komme tilbake til seinere i kapitlet.

Noralv Veggeland ga i 2005 ut boken *”Europapolitikk, innenrikspolitikk og kommunene”*. Boken representerer en bred tilnærming til temaene i tittelen, men det er særlig kapitlet *”Konkurranseskommunen”* som er relevant for vår undersøkelse. Veggeland er her opptatt av den betydning som EØS-regelverket har fått i forbindelse med endringer i kommunenes arbeidsmåter og organisering. På den ene siden medfører bestiller – utfører modeller med bruk av konkurranse at EØS-reglene om offentlige tilbud i hele EØS-området hvis kontrakten overstiger terskelverdiene skal følges. Dette kan gi innsparinger, men det kan også redusere kommunenes mulighet til å drive politikk gjennom tildeling av prosjekter. På den andre siden fremhevs de høye transaksjonskostnadene ved bruk av slike internasjonale konkurranseregler. Utlysning, utvelgelse og kontroll krever kommunale ressurser og fordyrer prosjekter, og dette er spesielt problematisk i forbindelse med utlysninger rett i overkant av terskelverdiene (Ibid: 196-99).

Lokaldemokratikommisjonen avga i 2005 innstillingen *”Samspill og tillitt”* (NOU 2005: 06), og her er det et kapittel om internasjonale avtaler og lokaldemokrati. I forbindelse med arbeidet har kommisjonen fått Harald Baldersheim til å utarbeide notatet *”Norske kommuner i et internasjonalt perspektiv”*, og Noralv Veggeland har utarbeidet notatet *”Det nye lokaldemokratiet: Internasjonale avtaler og europeisering av Norge”*. Notatene danner utgangspunkt for kommisjonens drøftinger av internasjonale føringer for kommunene, og deres egne vurderinger av hvilke problemstillinger en står overfor på dette området.

Lokaldemokratikommisjonens utgangspunkt er at EØS-avtalen berører kommunenes arbeid med myndighetsutøvelse, forvaltning og tjenesteproduksjon. De må følge opp EUs regler på de områder avtalen gjelder og i den sammenheng må reglene praktiseres ensartet med praksis i andre land i EØS-området. Det fremheves at det særlig er på konkurranseområdet at det er mange berøringspunkter mellom EØS-reglene og kommunene. Kommisjonen understreker imidlertid at EØS-avtalen ikke tilsier at kommunene må velge markedsorienterte styrings- og organisasjonsformer, for regelverket blir først gjeldende når kommunene selv har valgt slike løsninger. Det henvises i den sammenheng til Veggelands notat, der det blir antydnet at EØS-avtalen kan tenkes å skape forventninger om moderniseringsfremstøt og konkurranseutsetting. Diskusjonene munner ut i noen anbefalinger fra kommisjonen:

- Lokaldemokratiske hensyn tilsier at Norge ikke bør legge seg på en strengere konkurransepolitikk enn det EU-landene selv gjør.
- Det bør satses sterkt på kompetansehevende tiltak både lokalt og nasjonalt.
- Kommuner og fylker bør sikres deltakelse i relevante arbeids-/ekspertgrupper under EU-kommisjonen. Dette kan bidra til at det utvikles EØS-regler som er bedre tilpasset norsk virkelighet og til å øke kompetansen både nasjonalt og lokalt.
- Det bør etableres en rådgivende lokal og regionalkomité i EFTA. Dette vil trekke kommuner og fylkeskommuner inn i EFTAs arbeid med EØS-saker samtidig som det kan bidra til å utvikle samarbeidet med EUs regionalkomité.

Lokaldemokratikommisjonen sin utredning er med å sette EØS-avtalens betydning for kommunene på dagsorden igjen. Kommisjonen har gjennomført utredninger om internasjonale avtaler og kommunene, og har på den måten bidratt til å få frem erfaringer med EØS-avtalen i lokalforvaltningen.

Oppsummert kan vi slå fast at litteraturen om ”EØS og kommunene” fokuserer på noen hovedmomenter. For det første påpekes det at kommunene berøres av et regelverk i stadig utvikling. Anbuds- og innkjøpsregler nevnes særlig, mens reglene for offentlig støtte for noe mindre oppmerksomhet. Løpende oppfølging av regelverkene, og kompetanseutvikling er derfor viktige oppgaver å ta tak i for kommunene. For det andre anbefales en sterkere interessepolitisk deltakelse fra kommunene og deres interesseorganisasjoner. Anbefalingene er at dette arbeidet må rettes både nasjonalt og internasjonalt.

2.3 Undersøkelsens design og datagrunnlag

I det følgende skal vi se nærmere på hvordan undersøkelsen er gjennomført, hvilke spørsmål og problemstillinger som er berørt og vurdere i hvilken grad observasjoner fra denne undersøkelsen kan sies å være representative for resten av kommune-Norge.

Kartleggingen av kommunenes erfaring med EØS-relatert regelverk har vært konsentrert om noen hovedpunkter. For det første har vi undersøkt hvordan informantene vurderer kommunenes generelle erfaringer med EØS-relaterte problemstillinger. Hovedspørsmålene har vært:

- I hvilken grad opplever en at EØS-avtalen påvirker det daglige arbeid? Hvordan vurderes EØS-avtalens betydning for kommunens virksomhet generelt? Hvor har EØS-avtalen størst konsekvenser: I administrasjonen eller politikken? Er det utviklingstrekk i kommunens virksomhet som bidrar til at den nå blir mer påvirket av EØS-avtalen? I hvilken grad prøver kommunen aktivt å definere sitt eget handlingsrom i forhold til EØS-regelverket?

Disse spørsmålene vil gi svar på den generelle problemstillingen, men vi trenger også mer saksspesifikk informasjon. Vi har derfor for det andre søkt å få frem konkrete saker som kan si noe om handlingsrommet i forhold til EØS-regelverket. Vi ønsket å særlig undersøke om kommunene hadde saker som var behandlet av Klagenemnda for offentlige anskaffelser (heretter omtalt som KOFA) eller EFTAs overvåkningsorgan ESA. I den sammenheng spurte vi både om det var mulig å peke på en eller flere saker eller saksområder der kommunen hadde hatt spesielle positive erfaringer med bestemmelser i EØS-avtalen, eller om kommunen hadde hatt spesielle negative erfaringer med bestemmelser i EØS-avtalen.

From og Stava (1995) fremhevet kompetanse som et nøkkelord i forbindelse med tilpasningen til EØS-regelverket. Vi var derfor for det tredje vært opptatt av å kartlegge kommunenes vurderinger av egen kompetanse i EØS-relaterte saker. Hovedspørsmålene var:

- Hvordan vurderer en kommunens interne kompetanse i EØS-saker? Har opparbeidelse av EØS-kompetanse vært et satsingsområde i kommunen? Har kommunen tilgang på EØS-kompetanse gjennom egne nettverk (lokalt, regionalt, nasjonalt eller internasjonalt)? Har kommunen tilgang på EØS-kompetanse gjennom innkjøp fra private leverandører?

På bakgrunn av dette har vi gått inn på en fjerde problemstilling, hvor vi søkte å få vurderinger av kommunens opplevde og reelle handlingsrom i forhold til EØS-regelverket. Hovedspørsmålene var:

- Er det et generelt fokus på EØS-regelverket i kommunens saksbehandling? Hvordan påvirker EØS-avtalen kommunen i forhold til forvalterrollen? Hvordan påvirker EØS-avtalen kommunen i forhold til eierrollen? Hvordan påvirker EØS-avtalen kommunen i forhold til utviklerrollen?

Erfaringer og vurderinger av handlingsrom er viktige dimensjoner i forståelsen av kommunenes forhold til EØS-regelverket. En femte problemstilling vi tok opp var forholdet mellom kommunene og staten. Hovedspørsmålene var:

- Er det fokus på EØS-saker i kommunens forhold til nasjonale myndigheter? Sett fra kommunens ståsted: Er det for kommunen enkelt å skille mellom de krav som er utformet nasjonalt og de krav som kommer fra det internasjonale EØS-regelverket? Bistår nasjonale myndigheter – departementer og direktorater – kommunen i forbindelse med spørsmål relatert til EØS-regler?

Avhengig om kommunene har et aktivt forhold til staten i disse spørsmålene, ble den sjette og siste problemstillingen å kartlegge kommunens påvirkningsstrategier. Hovedspørsmålene var:

- Prøver kommunen å påvirke nasjonale myndigheter i EØS-saker? Prøver kommunen å påvirke KS i EØS-saker? Prøver kommunen å påvirke arbeidet i EU i EØS-saker? I hvilken grad bruker kommunen regionens Brussel-kontor? Hvilke erfaringer har en med eventuelle påvirkningsstrategier?

Datagrunnlag

Undersøkelsen bygger i stor grad på kvalitative intervjuer med informanter i de utvalgte kommunene og renovasjonsselskapene. I tillegg har vi benyttet informasjon fra kommunenes og selskapenes internettsider når vi beskriver hvordan ulike oppgaver er plassert og løst i organisasjonen. Informantene ble valgt ut etter en første kontakt med kommunene, der målet var å få navn på aktuelle informanter som kunne si noe om hva EØS betydde for den enkelte kommune. Utvalget av informanter ble derfor noe ulikt i de tre kommunene som inngår i studien:

- I Stavanger og Tromsø har vi gjennomført intervjuer med ordfører, rådmann, kommuneadvokat, leder innkjøpskontor, leder vann- og avløpsetat og leder renovasjonsetat. I Tromsø har vi også gjennomført intervju med Plan- og næringssjefen.
- I Oslo har vi gjennomført intervjuer med representanter for følgende enheter i kommunen: Eiendoms- og byfornyelsesetaten, Utviklings- og kompetansetaten, Konserninnkjøp, Kommuneadvokaten og Renovasjonsetaten.

I tillegg har vi gjennomført intervjuer i to utvalgte selskaper innen renovasjonssektoren. I Bergen ble direktøren for Bergensområdet interkommunale renovasjonsselskap – BIR AS – intervjuet, og i Stavanger ble direktøren for Interkommunalt vann-, avløps- og renovasjonsverk – IVAR IKS – intervjuet.

Undersøkelsen har totalt sett gitt oss oversikt over hvilke erfaringer disse tre kommunene og et utvalg renovasjonsselskaper har med EØS-regelverket. I den forbindelse er det viktig å understreke at utvalget av kommuner og selskaper ikke er representativt. Mindre kommuner er ikke dekket. Undersøkelsen gir oss derfor ikke grunnlag for å si noe generelt om hvordan kommunalt handlingsrom i forhold til EØS-avtalen oppleves. Vi kan imidlertid bruke eksemplene til å si noe om tendenser i de utvalgte kommunenes tilpasning til EØS-regelverket. Og siden kommunene representerer ulike politiske tradisjoner og har ulik geografisk lokalisering, kan observasjonene trolig også si noe om tendensene i resten av kommune-Norge.

3 Oslo kommune

Vi skal i dette kapittelet se på noen av Oslo kommunes erfaringer med EØS-avtalen. Vi vil begynne med en kort presentasjon av kjennetegn ved Oslo kommunes organisasjon. Deretter presenterer vi EØS-erfaringer innen utvalgte tjenesteområder.

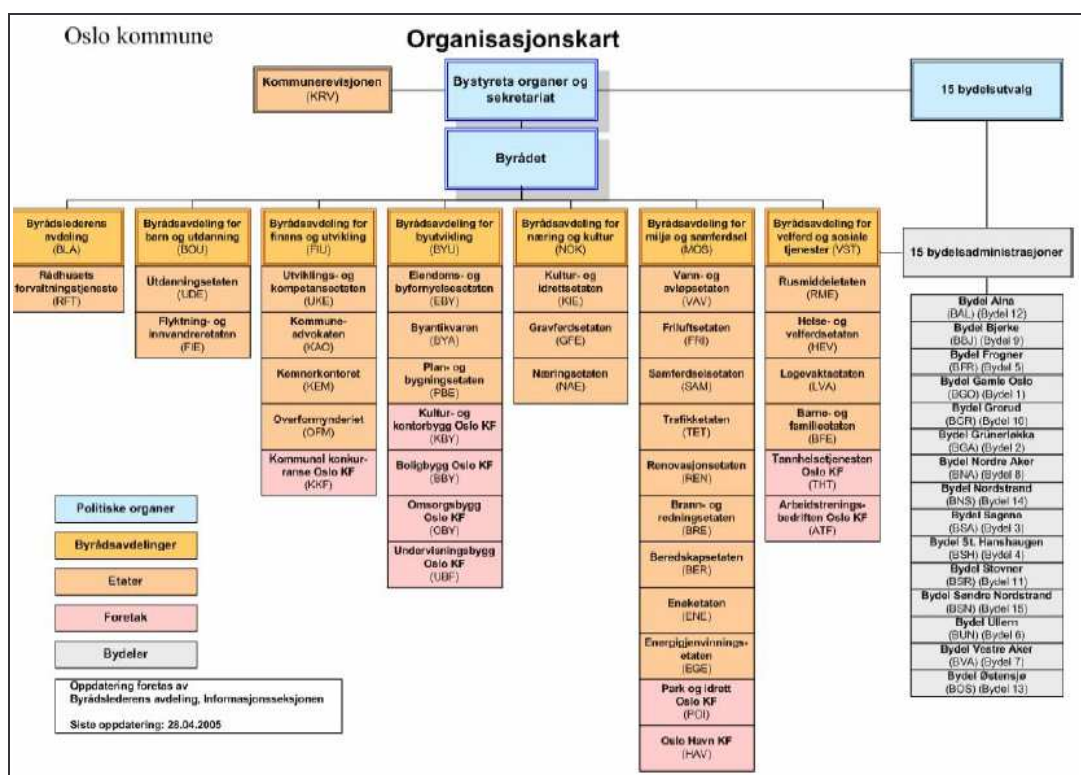
3.1 Innledning

Oslo kommune hadde ved inngangen til 2006 et folketall på i overkant av 538.000 fordelt på et areal på 454 km². Oslo kommune er en av Norges største arbeidsgivere med mer enn 43.000 ansatte. De samlede driftsutgiftene var i 2005 på 29,8 milliarder kroner. Kommunen har over 50 virksomheter (etater, foretak og aksjeselskaper) som står for kommunens utøvende forvaltning og tjenesteproduksjon. I tillegg er det 15 bydeler med egne administrasjoner og lokale politikere som har ansvaret for mange av de kommunale tjenestene i nærmiljøet.

Oslo er den eneste kommunen i Norge som har både kommunale og fylkeskommunale funksjoner. Oslo kommune styres etter en parlamentarisk styringsmodell. Dette innebærer at et byråd (byregjeringen) står ansvarlig overfor bystyret (på samme måte som regjeringen står ansvarlig overfor Stortinget). Bystyret er Oslo kommunes øverste organ. Det består av 59 folkevalgte representanter. I 2006 har Oslo et mindretallsbyråd utgått fra Høyre og Fremskrittspartiet, med støtte av Kristelig Folkeparti og Venstre i bystyret.

Byrådet som består av syv medlemmer som leder hver sin byrådsavdeling. Byrådet leder kommunens administrasjon og tjenesteproduksjon, innstiller til bystyret og er ansvarlig for gjennomføring av vedtak fattet i bystyret. Når vedtakene er gjort i bystyret, er det byrådets oppgave å påse at de blir utført. Byrådet har også myndighet til selv å bestemme i en rekke saker.

Det er også en kommunaldirektør som er administrativ leder av disse avdelingene. Alle byrådene og kommunaldirektørene sitter samlet i rådhuset. Byrådsavdeling for Velferd- og sosiale tjenester følger opp bydelene rent administrativt. Bydelene har oppgaver knyttet til barnehager, skoler, samt velferds- og sosiale tjenester. Den enkelte bydel vedtar sitt eget budsjett innen de rammene de får tildelt fra byrådet og bystyret. Figuren under viser organiseringen av Oslo kommune.



Figur 3.1 Organisasjonskart for Oslo Kommune

3.2 Opplevd handlingsrom i forhold til EØS-regler

Oslo kommune har en stor og kompleks organisasjon, og vi har søkt å få innsikt i handlingsrommet i forhold til EØS-regelverket gjennom intervjuer i utvalgte etater.

Eiendoms- og byfornyelsesetaten

Eiendoms- og byfornyelsesetaten (EBY), som hører inn under Byrådsavdeling for byutvikling, er organisert i fire avdelinger og har i alt 120 ansatte. EBYS engasjement er først og fremst konsentrert i områder hvor kommunen har egne eiendommer. Spesielle utfordringer i dette arbeidet er å utvikle arealer for bygging av et variert boligtilbud, fremskaffe tomter for etablering av barnehager, salg av eiendommer for å finansiere kommunens behov for nye investeringer og inngå utbyggingsavtaler og koordinering av kommunal innsats i byutviklingsprosjekter.

Innenfor byens grenser eier kommunen ca. 35 % av all grunn. Mye av dette er skog, friarealer eller allerede båndlagte arealer, men etaten har en rekke større eiendommer i Oslo under utvikling og ca. 40 pågående regulerings saker. Det meste av byutviklingen skjer gjennom transformasjon av allerede bebygde arealer, og dette øker kompleksiteten

i det enkelte prosjekt. Oslo kommune bruker utbyggingsavtaler som et nødvendig redskap for å få plass infrastruktur, og for å få til samarbeide mellom flere grunneiere.

I følge informanten har EØS-regelverket betydning for hele virksomheten til etaten. Statstøtteregelverket er mest aktuelt, men regelverket om offentlige anskaffelser kommer også ofte til anvendelse i saksbehandlingen. Regelverket får betydning både for politikken og administrasjonen.

I byutvikling er det ofte ønske om å legge politiske føringer på salg. Politikerne ønsker ofte å selge en eiendom til en bestemt aktør fordi kjøperen skal bygge et anlegg som kommunen senere skal bruke mot et visst vederlag. I slike tilfeller kan det være fare for at avtalen kan bli oppfattet som ulovlig støtte. Innkjøpsregelverket kommer inn i tilknytning til kjøp av tjenester fra aktører av denne typen. Det kan oppstå brudd på regelverket dersom tjenesten ikke lyses ut på anbud. Kommunen kommer stadig oftere opp i slike saker, blant annet grunnet henvendelser fra aktører i markedet som tilbyr f. eks. å bygge idrettsanlegg som en gave til kommunen mot en eller annen form for motytelse, gjerne salg av tjenester.

For administrasjonen er det faglig krevende å forholde seg til regelverket. Det er vanskelig juss. Politikerne har ikke veldig stor forståelse for at det må tas hensyn til disse reglene, og de skjønner heller ikke at de er vanskelige å anvende. Regelverket er lite tilpasset norske forhold. Det er få store aktører på eiendomsmarkedet og det norske markedet er ikke interessant for utenlandske aktører. Dette gjør at det kan stilles spørsmålstegn ved om EØS-regelverket i det hele tatt er relevant i flertallet av sakene. Et annet problem er at regelverket har detaljerte prosedyreregler som virker u hensiktsmessige i Norge. Det er f. eks. slik at dersom kommunen velger å selge under takst fordi den ikke har fått noen høyere bud skal salget ha vært annonsert i minst to måneder. Dette er en "unaturlig situasjon". Det skjer sjelden at nye interessenter dukker opp etter så lang tid i en situasjon hvor etterspørselen har vært lav fra begynnelsen.

Administrasjonen prøver å finne løsninger innenfor regelverket. Før 2000, da salget av personalboliger i sykehussektoren ble innklaget til ESA, var det lite oppmerksomhet rundt EØS-regelverket i Oslo kommune. Saken ble en "vekker", og nå er man mer påpasselig. Kommuneadvokaten i Oslo har lagt seg på en restriktiv linje i fortolkningen av regelverket, og det kan synes som at kommuneadvokaten benytter seg av tolkninger som er for innskrenkende. Eiendoms- og byfornyingssetaten har vært på studietur til Amsterdam for å høre hvordan hollenderne forholder seg til EU-reglene. Der ble det sagt at man selvsagt prioriterte lokale aktører. Det ble hevdet at EU var stort og at Kommissjonen neppe ville bry seg med deres saker.

Informanten vektla at Eiendoms- og byfornyelsesetaten ikke hadde spesielt positive erfaringer i den forstand at EØS-regelverket har vært til hjelp for å nå politiske mål eller løse problemer. Regelverket er kompliserende. Når det gjelder enkeltsaker i Oslo som er blitt behandlet av ESA er det flere eksempler på at ESA ikke har funnet brudd på regelverket. Den ene saken gjaldt utbyggingen av Tjuvholmen hvor det var mistanke om at vinneren av konkurransen om utbygging hadde fått fordeler som kunne utgjøre offentlig støtte. I saken som gjaldt salg av sykehusenes personalboliger ble det konkludert med at selve salgsprosedyren var gjennomført på en måte som ikke garanterte at offentlig støtte ikke kunne forekomme, men ESA kunne ikke påvise at

salgsprisen var under markedsverdi og dermed medførte offentlig støtte i henhold til EØS-avtalens art 61(1). Salget ble, etter politisk vedtak, foretatt uten annonsering.

Kommunens kompetanse inne EØS-regelverket virker i følge informanten ikke særlig høy i sin alminnelighet, verken hos politikerne eller administrasjonen. Man støtter seg på ekspertise hos Kommuneadvokaten og i Utdannings- og kompetanseetaten (UKE). Oslo kommune har mange jurister, men emnet er lite berørt i utdanningen. Det krever tilleggstudning. Også i Eiendoms- og byfornyelsesetaten var kompetansen lav før 2000. Som følge av saken med salget av personalboligene ble det satt i gang opplæringsstiltak. Det ble også laget nye rutiner som skulle sikre at det var tatt hensyn til EØS-regelverket i den enkelte sak. Det er imidlertid vanskelig å sikre seg mot feil anvendelse av regelverket. ESAs retningslinjer for offentlig støtte er ikke lette å følge. De er til dels uklare og fanger ikke opp alle eventualiteter. Elementer i avtalene kan vise seg å være å oppfatte som støtte selv om retningslinjene er blitt fulgt. Tvilstilfeller skal notiseres, men notifisering er en tidkrevende oppgave. Det kan derfor være fristende å droppe det og håpe på det beste.

Kompetanseoppbygging i EØS-saker er ikke høyt prioritert i kommunen som helhet, men i Eiendoms- og byfornyelsesetaten er det jevnlig noe aktivitet. Kommunen har et juridisk forum. Der har det vært invitert eksterne forelesere i Europarett. Etaten kjøper ikke tjenester av eksterne i denne type saker. Et advokatfirma har forsøkt å selge sine rådgivningstjenester, men det var det ikke interesse for dette i etaten. På etatsnivå deltar man heller ikke i nettverk som kan gi erfaringsoverføring, kommuner eller etater imellom.

Eiendoms- og byfornyelsesetaten opplever EØS-regelverket som innskrenkende i forhold til politiske mål og forventninger. Etaten må informere politikerne om begrensningene og det er ikke populært. Kommuneadvokatens restriktive tolkninger mistenkes også for å gjøre handlingsrommet mindre enn det faktisk er. Regelverkets kompleksitet gjør imidlertid at det er vanskelig å si hvor grensene går i det enkelte tilfelle.

Etaten forholder seg til sentralforvaltningen (tidligere NHD, nå FAD) for å bli informert om regelverket og for å søke råd i enkeltsaker. Etaten har ingen strategi eller kanaler for påvirkning av nytt regelverk. Den sitter inne med erfaringer om hvordan regelverket virker i praksis, men erfaringene blir ikke brak videre til de som kan påvirke utforming av regelverk. Lovforberedelsessaker går til kommuneadvokaten. Kommunen som sådan er høringsinstans. Utdannings- og kompetanseetaten (UKE) har muligens mer kontakt med kommunen sentralt og med departementene, men de innhenter ikke erfaringer og synspunkter fra Eiendoms- og byfornyelsesetaten. Det oppleves som uheldig. UKE kjenner jussen, men vet f. eks. lite om hvordan eiendomstransaksjoner foregår og hvordan det hele virker i praksis. Når det gjelder synspunkter i forhold til nytt regelverk er det ofte politikere som blir spurt. De er heller ikke så godt orientert om hvordan ting fungerer nedover i etatene.

I følge informanten har etaten aldri brukt Oslo-regionens Brussel-kontor for å søke informasjon om regelverksutviklingen i EU eller for å formidle egne synspunkter. Etaten har heller aldri brukt KS i tilknytning til EØS-saker.

Utviklings- og kompetanseetaten: Avdeling for konserninnkjøp og effektivisering

Utviklings- og kompetanseetaten (UKE) skal utvikle og ivareta kommuneovergripende tjenester, strategier og fellesfunksjoner som bidrar til modernisering og effektivisering av Oslo kommunes virksomhet. Etaten har i alt fem operative avdelinger: 1) IKT-strategi, 2) HR-konsern, 3) Personalomstilling, 4) Senter service og tjenest salg og 5) Konserninnkjøp og effektivisering. Etaten er en del av Byrådsavdeling for finans og utvikling.

Avdeling for konserninnkjøp og effektivisering i Utviklings og kompetanseetaten er kommunes kompetansesenter for anskaffelser, effektivisering, statistikk, analyse, service og kvalitet. Avdelingen har ca 20 ansatte, hvorav 4 jurister. Deler av avdelingen opptrer som innkjøpere på vegne av kommunen. Andre viktige funksjoner er: opplæring og rådgivning, utarbeiding av veiledningsmateriell, utarbeiding av maler/standarder i forbindelse med kontraktutforming, deltagelse i nettverk og komiteer og kvalitetssikring.

Oslo kommune vedtok en anskaffelsesstrategi i juli 2005 og det er etablert et system for ekstern kvalitetssikring av større kontrakter. Ved alle større anskaffelser gjøres det bruk av en rådgivende komité på tre personer. Innkjøpsstrategien gjelder også for anskaffelser i egenregi, dvs. der hvor kommunen kjøper tjenester direkte fra kommunale foretak. Denne typen anskaffelser reguleres av et eget regelverk. Hensikten med dette er at det også skal tenkes forretningsmessig når det kjøpes fra de kommunale foretakene. Det skal dessuten tas miljømessige hensyn. I noen tilfeller kan det også tas sosiale hensyn. Typiske problemer i tilknytning til anskaffelser, og som avdelingen ofte får forespørsler om, er:

- Skillet mellom kvalifikasjonskriterier og tildelingskriterier.
- Begrunnelsesinstituttet: hvor mye bør man begrunne, hvor går grensen mellom hva som er forretningshemmeligheter og hva bør det gis innsyn i?

Kommunen klages i en del tilfeller inn for KOFA, men det mener informanten i UKE bør ses i sammenheng med det store volum på av innkjøp som blir foretatt hvert år. Kommunale foretak (KF), f. eks. Undervisningsbygg KF og Omsorgsbygg KF oppfattes å ha de største problemene, men de har mange store innkjøp. Klagene gjelder ofte de samme forholdene.

Konkurransetsetting av tjenester hvor kommunen opptrer både som bestiller og tilbyder av tjenester er et område som krever ekstra oppmerksomhet. Det er opprettet et eget kommunalt foretak, *Kommunal konkurranse*, som konkurrerer på linje med private aktører om driften av sykehjem (Bystyremelding 1/98). Det er politisk vedtatt at selskapet skal levere internt tilbud. Det er utarbeidet egne kostnads kalkyler som skal benyttes i tilbudene i tilknytning til prising av tjenestene. Tilbudet fra Kommunal konkurranse blir vurdert på lik linje med de andre tilbyderne. Noen ganger vinner Kommunal konkurranse, mens andre ganger er det private aktører som får oppdraget.

Det er imidlertid visse uklarheter med hensyn til hvilke prosedyrer som skal benyttes når en offentlig myndighet kjøper tjenester av et av sine egne foretak når det har vært lyst ut konkurranse om oppdraget. Regelverket er ikke uttømmende på dette punktet.

Det man plikter er å tilse at alle tilbydere får de samme konkurransevilkår. Oslo kommunen er kjent med dansk praksis hvor det opplyses i anbudet dersom det kan komme på tale å benytte seg av anskaffelse i egenregi, og hvor konkurransen avlyses dersom den interne tilbyderen blir valgt. Oslo kommune benytter ikke en slik fremgangsmåte, men opplever at deres måte å gjøre det på fungerer godt i praksis. Det har så langt ikke vært klager i forhold til dette. KRD har utarbeidet en veileder i konkurranseutsetting, og den blir brukt.

Innkjøpsregelverket gir mulighet for direktetildeling av oppdrag innen tjenesteproduksjon til frivillige organisasjoner. I følge informanten er ikke UKE glad for denne muligheten. De foretrekker å bruke konkurranse også i slike saker. Oslo har vært foregangskommune når det gjelder bruk av konkurranse for å kjøpe tjenester innefor rusmiddelomsorg. Det er et voksende antall tilbydere på dette området, og det er derfor konkurranse i markedet.

Statstøtteregulverket oppleves i en del tilfeller som problematisk. Det kan virke begrensende i forhold til å finne frem til fleksible løsninger på offentlig/privat samarbeid. Det kan være politisk ønskelig å inngå avtaler med bestemte private aktører som "gir kommunen gaver" f. eks. i form av en tomt, men som også vil ha en motytelse i form av en kontrakt om fremtidige tjenesteleveranser uten at det har vært utlyst konkurranse. I forhold til *Oslo vei* har det vært problemer i tilknytning til mistanke om kryssubsidiering.

Bydelene har mistet mye av sine innkjøpsoppgaver og dermed også sin innkjøpskompetanse etter at det er blitt etablert kommunale foretak. En del innkjøpsoppgaver er sentralisert ved at Utviklings- og kompetanseetaten inngår rammeavtaler som bydelene er bundet av. UKE er et ekspertorgan som både gir råd og bistår ved innkjøp. I vanskelige saker kan UKE selv søke råd hos Kommuneadvokaten, FAD og ESA.

Oslo har som strategi å etablere kommunale foretak framfor kommunalt eide selskaper. Foretakene er ikke egne rettssubjekter, men juridisk sett en del av kommunen. Dette blir ansett for å gi bedre styringsmuligheter enn om man hadde valgt å etablere kommunalt eide aksjeselskaper. Kommunale foretak gir større muligheter når det gjelder utføring av tjenester i egenregi. De organisatoriske skillene som er etablert mellom etatene som bestillere og foretakene som utøvere gjør det også mulig å konkurranseutsette tjenester når man måtte ønske det, samt selv delta i konkurransen.

UKE har ansatte som sitter i flere offentlig oppnevnte er i utvalg under Fornynings- og administrasjonsdepartementet og Miljøverndepartementet. Den er også representert i standardiseringsarbeid i form av utvikling av norske standardkontrakter. UKE utarbeider også høringsuttalelser på vegne av Oslo Kommune i tilknytning til utvikling av regelverket for offentlige anskaffelser. Nye forskrifter for offentlige anskaffelser og for forsyning ble ferdigstilt fra FADs side 7.april 2006. Avdelingen brukte mye tid på denne høringsuttalelsen og er nå invitert til å delta i referansegruppe for utarbeidelsen av ny veileder om offentlige anskaffelser. Kontakten med departementet blir karakterisert som god og man opplever å bli hørt.

Seksjon for virksomhetsutvikling

Seksjon for virksomhetsutvikling er en av seks seksjoner i Byrådsavdeling for finans og utvikling. Seksjonen har bl.a. overordnet ansvar for kommunens anskaffelsesstrategi, herunder kommunens anvendelse av lov om offentlige anskaffelser.

Informanten har et sentralt ansvar for konserninnkjøp i kommunen. Han har arbeidet med saker i henhold til lov om offentlige anskaffelser i kommunen siden begynnelsen av 1990-tallet. Han har sittet i arbeidsgrupper under Eurocities (organisasjon for europeiske storbyer), siden 1993, og er for tiden leder av en av arbeidsgruppene. Eurocities er en nettverksorganisasjon av europeiske storbyer som bl.a. driver lobbyvirksomhet mot EU. Oslo og Bergen er opptatt (som assosierte medlemmer) fra Norge.

Anskaffelsesregelverket oppleves som positivt ved at man har fått et felles regelsett og som gjelder hele offentlig sektor. Det gir mulighet til å ha et faglig og strategisk fokus på innkjøp. På andre områder, slik som næringsutvikling og statstøtte, har en eksempler hvor EØS-regelverket har vært mer problematiske.

Den tradisjonelle strategi på innkjøpssiden har vært å bruke mest mulig åpne anbud uten for mange spesifikasjoner. Dette er problematisk i forhold til innkjøpsregelverket som sier at det ikke skal være kontakt mellom innkjøper og tilbydere før utvelgelsen av leverandør bli foretatt. Slik kontakt er svært nyttig når det gjelder å få kartlagt mulige løsninger. Kommunen har ikke de samme tekniske kunnskaper som leverandørene og det er derfor nyttig å diskutere med dem før en avgjørelse tas. Mangel på kontakt kan gi dårlige løsninger. Problemet er spesielt stort når det gjelder IT-prosjekter og større anleggsvirksomhet. For å bøte på problemene må Oslo kommune utvikle sin bestillerkompetanse. Det satses bevisst på dette gjennom kursvirksomhet og deltagelse i ulike nettverk. På flere områder opptrer kommunale etater som "rene" bestillerenheter. Dette gjelder først og fremst vann- og avløp, samferdsel og renovasjon.

Statstøtteregelverket oppfattes dels som restriktivt og dels som vanskelig å forholde seg til. Det setter begrensninger i forhold til politiske mål og det er krevende å anvende på en korrekt måte. Handlingsrommet med hensyn til bruk av lokale leverandører kan bli for snevert. Dette kan være et problem på politisk nivå, der det i følge informanten kan være ønske om å kunne støtte det lokale næringsliv.

I Oslo har det vært enkelte saker i tilknytning til utskilling og selskapsetablering, bl.a. når det gjelder renholdsselskapet Miljøtransport, der det ble lagt opp til gradvis konkurranseutsetting i forbindelse med etableringen. Slike saker skaper problemer i forhold til "rolleblanding". Kommunen blir både bestiller og tilbyder i markedet. Problemet forsøkes løst ved å etablere klare organisatoriske skiller mellom bestiller og tilbyder. For å hindre sammenblanding av politikk og næringsinteresser er det fattet vedtak om at verken politikere eller representanter fra administrasjonen i Oslo kommunen skal sitte i foretaks-/selskapsstyrer. Offentlig/privat samarbeid (OPS) oppfattes derimot ikke som problematisk. OPS blir ansett som bare å representere en avansert kontraktsstrategi.

Oslo kommune har egne innføringskurs i hvordan EU/EØS-systemet fungerer. Det finnes et eget nettverk for ledere i Oslo kommune. De ulike etatene har også mulighet til

å få inn praktikanter ved Osloregionens europakontor. Den mer fagspesifikke kompetanseutviklingen ivaretas av de ulike etatene. Deltakelse i internasjonale nettverk blir sett på som viktig for oppbyggingen av EU-kompetanse.

Påvirkning av nasjonale myndigheter følges opp på etatsnivå innenfor de ulike sektorene. Utviklings- og kompetanseetaten (UKE) sitter i et utvalg under FAD. I følge informanten er deltagelsen i og arbeidet gjennom internasjonale organisasjoner og nettverk imidlertid viktigere enn de nasjonale kanalene når det gjelder å påvirke regelverksutviklingen i EU. Norske myndigheter involverer som oftest ikke kommunalt nivå før på et meget sent stadium.

Kommunens viktigste strategi/virkemiddel for påvirkning av regelverksutviklingen i EU er å delta i både nasjonale og internasjonale organisasjoner/arbeidsgrupper. Informanten deltar i organisasjonen Eurocities, som har status som høringsinstans i forhold til utvikling av nytt EU-regelverk. Organisasjonen arbeider blant annet med et prosjekt som forsøker å påvirke utviklingen av krav til sosiale og etiske standarder for innkjøp. (CARPE, EU finansiert prosjekt). Han representerer også NIMA (Norsk forbund for innkjøp og logistikk) i et panel for miljøeffektivitet som er etablert av Miljødepartementet. NIMA er også medlem av en europeisk paraplyorganisasjon som driver med lobbyvirksomhet overfor DG Internal Market i Europakommisjonen. Osloregionens Brussel-kontor har først og fremst en viktig jobb i å være tilstede og innhente informasjon.

Kommuneadvokaten

Kommuneadvokaten er en etat under Byrådsavdeling for finans og utvikling. Kommuneadvokaten opererer selvstendig i juridiske spørsmål og bistår både byråds- og bystyresiden. Kommuneadvokaten prosederer rettssaker for kommunen der ikke annet er bestemt, og kommuneadvokaten er juridisk rådgiver for kommunens organer. Kontoret består av 19 advokater/advokatfullmektiger og 5 kontoransatte.

Kommuneadvokatens kontor har en tilgang på 200-300 rettssaker per år. Saksfeltene omfatter både privatrett og offentlig rett samt noe strafferett. De vanligste saksområdene er erstatningsrett, skatterett, arbeidsrett, kontraktsrett, bygge- og entrepriserett, barnevern og ekspropriasjon/skjønn. Kontoret er et utpreget prosedyrekontor. Kontoret gir betenkninger og råd i juridiske spørsmål til kommunens etater (herunder bydelene) og selskap, byrådsavdelingene, overformyndieret og legater samt til ordfører og bystyrekomiteene.

I følge informanten er omfanget på EØS-relaterte saker relativt beskjedent hos kommuneadvokaten. Det er egen juridisk ekspertise i de etatene som mest berøres av regelverket, som innkjøp. Kommuneadvokatens kontor fungerer i stor grad som juridisk rådgiver i spesielle spørsmål.

Det er informantens inntrykk at Oslo kommune aktivt prøver å finne handlingsom innenfor anskaffelsesregelverket. Det er heller ikke uvanlig at men prøver å "tøye" reglene. Regelverket blir ofte oppfattet som kjepper i hjulet for "gode løsninger" som

administrasjonen ser som hensiktsmessig å benytte og som politikerne forventer vil bli brukt. Kommunen ønsker å gjøre som den alltid har gjort.

Informanten vil, på grunn av taushetsplikten ikke omtale enkeltsaker, men hun sier at typiske saker som kan skape problemer er kjøp og leie av fast eiendom, avvisning av tilbydere og inngåelse av rammekontrakter.

I tilknytning til kjøp og leie av fast eiendom inngås det ofte leiekontrakter før et bygg står ferdig. Da kan det være grunn til å spørre om det unntaket fra anskaffelsesregelverket som gjelder for kjøp og leie av fast eiendom gjelder eller om det her er snakk om kjøp av tjenester som det ikke er unntak for. (Jfr. Forskrift om offentlige anskaffelser § 1-3 (2)). Her er det ikke uvanlig at man prøver å "tøye" regelverket ved å tolke unntaket utvidende. Dette gjelder spesielt dersom det er politisk ønskelig å trekke inn bestemte private aktører. Under det nåværende politiske regimet i Oslo kommune ønsker man ofte det. Forståelsen for at det er et regelverk å følge i slike saker er ikke veldig stor.

Når det gjelder inngåelse av rammekontrakter har det også vært en juridisk "gråsone" i den forstand at det har vært mulig å legge seg på ulike tolkninger når det gjelder hvor vidt det er tillatt å inngå parallelle rammekontrakter eller ikke. Oslo kommune benytter seg av parallelle kontrakter, mens staten ikke går god for en tolkning av regelverket som tillater dette. Oslo kommune har en tradisjon for ikke å "legge seg flat" for staten, dersom det gis mulighet for flere tolkninger av et regelverk. Den nye forskriften om offentlige innkjøp gir klarere regler om inngåelse av rammekontrakter.

Et annet område hvor kommunen ofte ønsker å gå så langt som mulig er å kunne foreta anskaffelser ved hjelp av forhandlinger. Benyttes anbudskonkurranse er man avskåret fra å føre forhandlinger. Regelverket gir en viss mulighet for skjønn når det gjelder valg av konkurranseform. Den nye forskriften fjerner ikke muligheten til bruk av skjønn. Informanten anser det som en fordel å ha klareste mulig regelverk. Det vil kunne innsnevre handlingsrommet ved at det blir mindre rom for utøvelse av skjønn, men det vil være fordelaktig både i forhold til ressursbruk i administrasjonen og kostnadseffektiviteten i den kommunale tjenesteproduksjonen. Informanten har i noen få tilfeller vært borti saker som gjelder bruk av egenregi.

Informanten synes det er vanskelig å si noe om det generelle kompetansenivået i Oslo kommune da hun for det meste bare kommer i kontakt med andre jurister, men på det grunnlaget har hun inntrykk av at flere i det minste innser at de har et problem og derfor søker råd. De som driver med anskaffelser har juridisk bakgrunn. Kompetansen på innkjøpsregelverket avhenger i stor utstrekning av hvor ofte de gjennomfører innkjøp.

Kommuneadvokaten har hatt fokus på egen kompetanseutvikling gjennom kursing. Den viktigste læring er anses imidlertid å foregå i tilknytning til den enkelte sak. Man støtter seg på et godt bibliotek og internett. KOFA har en abonnementsordning som gjør det mulig å holde seg oppdatert på deres saker og avgjørelser. Av og til blir FAD konsultert, men de har ofte ikke mer kunnskaper enn de ansatte hos Kommuneadvokaten. Hvor man kan få råd avhenger i stor utstrekning også av personlige kontakter. Når det gjelder kontakt med nasjonale myndigheter har Kommuneadvokaten bidratt i tilknytning til høringsuttalelser.

Renovasjonsetaten i Oslo kommune (REN)

REN er Oslo kommunes forvaltningsetat for avfallsbehandling. Etaten skal sørge for hensiktsmessig innsamling, transport og sluttbehandling av husholdningsavfall i Oslo. Etaten har ansvar for Grønmo avfallsanlegg med sorteringsanlegg og deponi. Den driver også gjenbruksstasjon for husholdninger på Grønmo og Brobekk, samt eget mottak for farlig avfall fra næringslivet på Brobekk. Etaten har utplassert 50 miljøstasjoner for innsamling av farlig avfall og 400 returpunkter for innsamling av glass og metall. Etaten er selvfinansierende.

Informanten i REN anser at anskaffelsesregelverket er til fordel både for utfører og tilbyder. Prosessen som må følges kan oppleves som tung. God planlegging er derfor nødvendig. Det er ikke alltid tid til det. UKE er overordnet organ for anskaffelser og gir bistand i konkrete anskaffelsessaker.

Oslo kommune har drevet med konkurranseutsetting av tjenesteproduksjon allerede siden tidlig på 90-tallet. Rasjonale bak det har vært å få til en mer kostnadseffektiv drift. EØS-regelverket er blitt fulgt opp etter hvert som det er blitt utviklet. Regelverket blir aktualisert gjennom arbeidet med konkurranseutsetting. Oslo kommune kom i 1998 med en melding om konkurransepolitikken. Den går inn for at tjenesteproduksjon som konkurranseutsettes skal organiseres i egne enheter, men påpeker at noe produksjonen bør beholdes i de opprinnelige etatene, blant annet for å bevare kompetansen. Det er fra politisk hold blitt stilt krav om begrunnelse dersom det blir valgt *ikke* å konkurranseutsette.

Informanten ønsket ikke å gå inn på spesielle saker, men beskrev hvordan det arbeides med organisering innenfor etaten for å imøtekomme kravene til like konkurransevilkår når kommunen deltar i konkurranse med private tilbydere.

Renholdsetaten er under omorganisering blant annet for å utvikle bestiller/utførermodellen. Etaten har i liten grad valgt å selskapsorganisere deler av virksomheten. Dette har skjedd bare i ett tilfelle: "Miljøtransport" ble tidlig på nittitallet organisert som Kommunalt foretak. Selskapet hadde på det tidspunktet 100 % av all innhenting av avfall i Oslo. I 1996 ble foretaket omdannet til aksjeselskap. Etter en tid hadde selskapet bare 25 % av innhenting i Oslo. Det har per i dag ikke innhenting av husholdningsavfall på oppdrag fra Oslo kommune. Selskapet har tapt i konkurranse om denne typen oppdrag. Selskapet eies fortsatt av Oslo kommune og det tar oppdrag både i og utenfor Oslo. Selskapet presenterer seg selv som en av landets største og ledende bedrifter innen transport og behandling av avfall. Primært industriavfall. Kommunen har ikke ansvar for henting av næringsavfall. Alle næringsdrivende må kjøpe denne typen tjeneste i markedet.

Energigjenvinningsetaten (EGE) ble skilt ut fra REN 1. januar 2005. EGE består av det som tidligere var RENs forbrenningsanlegg og er etter utskillingen organisert som en egen etat innenfor Oslo kommune. I dag er forholdet mellom REN og EGE regulert av en skriftlig avtale. EGE er i likhet med REN selvfinansierende. EGE selger også forbrenningstjenester til andre kommuner.

Oslo kommune har plikt bare til å sørge for innhenting av husholdningsavfall. REN har imidlertid også et tilbud til mindre næringsdrivende om henting av næringsavfall. Dette

tilbudet er begrunnet ut fra miljøhensyn. Dersom kommunen ikke hadde hatt dette tilbudet fryktes det at de aktuelle virksomhetene enten ville ha lagt emballasje etc. fra næringsvirksomheten i avfallsboksen for husholdningsavfall eller i verste fall latt det bli liggende å slenge. Virksomhetene må kjøpe disse tjenestene fra REN. REN konkurrerer på dette området med andre selskap som selger henting av næringsavfall. Etaten har lagt seg på et relativt høyt prisnivå. Slik mener de å unngå mistanke om kryssubsidiering.

REN samarbeider med syv andre større byer i Norge om ”Returløftet”. Samarbeidet gjelder gjenvinning av emballasje. Samarbeidet skal være med på å realisere en politisk målsetting om reduksjon av avfallsmengden. Samarbeidsgruppa utgjør en slags ”motpart” til ”Sammenslutningen av emballasjeprodusenter” og det det forhandles om er hvem som skal bære utgiftene i tilknytning til det å bli kvitt og/eller gjenvinne emballasjen. Emballasjeprodusentene er ikke interessert i å etterleve ”forurensar betaler-prinsippet”.

REN ser ikke spesielle problemer i tilknytning det å delta i konkurranse med andre tilbydere på områder hvor de har konkurranseutsatt driften. Informanten viser til at oppsplitting i ulike organisatoriske enheter sikrer ryddige forhold. Etaten arbeider forøvrig videre med utvikling av bestiller/utfører- modellen. Oppsplittingen kan være uheldig sett ut fra hensynet til å hode kompetansen samlet, men anses som nødvendig når konkurranseutsetting av tjenester skal gjennomføres.

Renovasjonsetaten deltar i flere nettverk som gir innflytelse på utformingen av EØS-regelverk: Den er medlem av Norsk Renholdsforening (som skifter navn til Avfall Norge 1. juli 2006), som gjennom sin internasjonale paraplyorganisasjon både kan informere tidlig om forberedelse av nytt regelverk og drive lobbyvirksomhet i Brussel. Det gis eksempler på at Renovasjonsetaten er blitt bedt om å komme med høringsuttalelser gjennom denne organisasjonen før de har hørt noe om saken fra statlige myndigheter i Norge. Osloregionens Brussel-kontor blir også nevnt som en organisasjon som gjennom bruk av profesjonelle lobbyister kan komme den norske staten i forkjøpet når det gjelder påvirkning. Oslo kommune samarbeider også med storbyer fra andre land innenfor Eurocities.

Statens forurensningstilsyn og Miljøverndepartementet blir ansett for å ha for lite ressurser og for lav kompetanse til å være en god ”påvirkningsagent” for norske interesser. I følge informanten er de ikke tilstede i de mest toneangivende nettverkene.

REN legger vekt på å utvikle kompetansen, spesielt i forhold til anskaffelsesregelverket. Utfordringen er å få medarbeiderne til å følge reglene og de interne kvalitetskriteriene som etaten har vedtatt.

RENs erfaringer med bruk av EØS-regelverket blir ikke systematisert på en måte som gjør det enkelt å melde tilbake f. eks. til SFT om hvordan lover og forskrifter virker i praksis. Her finnes det et forbedringspotensial. REN har EU-kontakter innenfor hver av sine enheter, men det er ikke helt avklart hvordan de skal arbeide. Det er planer om å kartlegge og blinke ut hvilke instanser det bør kommuniseres med for å påvirke politikk- og regelverksutvikling.

3.3 Sammenfattende drøfting

Oslo kommune er en stor og kompleks organisasjon. De ulike delene skal ivareta både politiske og administrative funksjoner, eller de er ansvarlig for en hensiktsmessig og effektiv tjenesteproduksjon. Kommunen har utviklet en rekke virkemidler og spesialenheter for å sikre en helhetlig og effektiv styring av byen. I organisasjonen er det derfor etablert flere spesialiserte kompetanseenheter med ansvar for enkeltoppgaver. Oslo kommune bruker i stor grad en bestiller – utfører modell der konkurranse er et sentralt element. Utøvende enheter organiseres vanligvis i kommunale foretak fordi dette gir bedre politisk styring enn aksjeselskapsformen.

Oslo kommune har hatt flere saker av stor betydning som har påvirket kommunens arbeid med problemstillinger knyttet til EØS-regelverket. Kommunen er flere ganger klaget inn for ESA, bl.a. i forbindelse med den salgsprosessen som ble gjennomført da sykehusboligene ble solgt i etterkant av statens overtagelse av ansvaret for sykehusene. Kommunen ble ikke dømt i denne saken, men den resulterte i et nytt og utvidet fokus på denne type problemstillinger i de deler av organisasjonen som særlig arbeider med spørsmål innen områdene innkjøp og konkurranse. Kommunen klages også regelmessig inn for KOFA, og også dette fører til økt fokusering på rutiner i innkjøpssammenheng. I flere sammenhenger fremhever informantene at regelverket oppfattes som byråkratisk og lite relevant for norske forhold.

Informantene vi har benyttet i denne undersøkelsen har alle bred erfaringer med EØS-relaterte arbeid i Oslo kommune. De omtaler kompetanse på EØS-spørsmål i kommuneorganisasjonen som ujevn. Generelt er det relativt lite kunnskap om denne type spørsmål politisk og administrativt, men i de etater som arbeider direkte med innkjøp og konkurranse er det bygget opp spesialkompetanse. Kursing og nettverk både internt og eksternt omtales som viktige i forbindelse med spredning av erfaringer og kompetanse i organisasjonen. Flere etater har også vært på studieturer i andre europeiske land for å lære om hvordan kommuner der har tilpasset sin virksomhet til EU-regelverket.

Informantene i Oslo understreker at kommunen i noen grad opplever at den har handlingsrom i forhold til EØS-regelverket. Samtidig understrekes det at regelverket er komplekst og krevende å arbeide med. I enkelte saker er det særlige problemer å finne de gode løsningene, og dette er spesielt knyttet til Oslos bruk av utbyggingsavtaler der utbygger for tilgang til arealer mot å bygge eller levere et gode for kommunen eller byen. Her er det ofte gråsoner, og dette gir grunnlag for klager til KOFA. I slike saker blir det, med henvisning til utenlandske erfaringer, påpekt at kommunen burde ha større handlingsrom for å nå politiske mål.

De som arbeider med EØS-relaterte saker i Oslo kommune har noe kontakt med nasjonale myndigheter når det gjelder denne type spørsmål. Enkelte kommunalt ansatte fungerer også som rådgivere for staten, eller de deltar i råd og utvalg som arbeider med nasjonal oppfølging av EU-direktiver. Kommunen, eller enkeltetater har imidlertid ingen egen påvirkningsstrategier i slike saker. Det er kun gjennom formelle høringsrutiner at kommunen gir uttrykk for sine synspunkt, og da er det ofte kommunens sentrale ledelse som uttaler seg og ikke de som har det daglige ansvar for oppfølging av regelverkene.

Oppsummert må en slå fast at EØS-relaterte saker er ikke noe sentralt arbeidsområde for Oslo kommunes daglige virksomhet. Det meste av oppfølgingen skjer i regi av spesialister og spesialenheter. Dette bidrar til at det på enkelte områder er et spenningsforhold mellom den kunnskap og oppmerksomhet som eksisterer rundt disse spørsmålene generelt i organisasjonen, og hvordan oppgaver faktisk må løses av de som arbeide med dette til daglig.

4 Stavanger kommune

I dette kapittelet skal vi se nærmere på Stavanger kommunes erfaringer med EØS-avtalen. Vi skal først presentere noen kjennetegn ved Stavanger kommune, og deretter skal vi komme nærmere inn på hvordan sentrale aktører i kommuneorganisasjonen oppfatter handlingsrommet regelverket gir.

4.1 Innledning

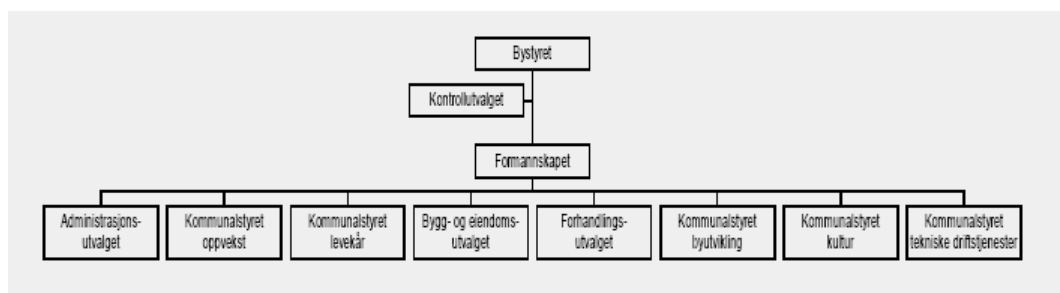
Stavanger kommune hadde ved inngangen av 2006 115.000 innbyggere fordelt på drøye 70 km². Stavanger utgjør kjernen i en større byregion som består av 14 kommuner: Stavanger, Sandnes, Sola, Randaberg, Klepp, Time, Gjesdal, Rennesøy, Hå, Forsand, Strand, Finnøy, Kvitsøy og Hjelmeland. Regionens samlede befolkning er på ca. 278.000 fordelt på knappe 3.900 km². Rogaland fylke består av 26 kommuner, arealet er 9.300 km² og innbyggertallet var ved inngangen til 2006 på knappe 400.000. Stavanger utgjør dermed en liten del av arealet, og nesten 30 % av innbyggerne i Rogaland, mens Stavanger-regionen utgjør 70 % av totalen.

Politisk organisering

Stavanger kommune har ordfører fra Høyre og varaordfører fra Kristelig Folkeparti. Den borgerlige plattformen består av Høyre, Kristelig Folkeparti, Venstre, Senterpartiet og Pensjonistpartiet, men disse partiene har ikke flertall i kommunestyret. Den politiske styringen i Stavanger har vært svært stabil de siste periodene, og ordfører har sittet siden 1995. Den stabile politiske styringen har vært basert på en generell bred politisk konsensus om hvordan bysamfunnet skal utvikles videre.

Stavanger kommune styres etter en formannskapsmodell der politikken utformes av formannskap, bystyret, 5 kommunalstyrer og 3(4) utvalg. Kommunalstyrerne er politiske styrer for hhv: oppvekst, levekår, byutvikling, kultur og tekniske driftstjenester. Utvalgene er faste politiske utvalg for hhv; administrasjonssaker, bygg- og eiendom samt et forhandlingsutvalg. Den politiske organisasjonsmodellen er gjengitt i figur 4.1.

Figur 4.1: Politisk organisering i Stavanger kommune 2004 - 2008

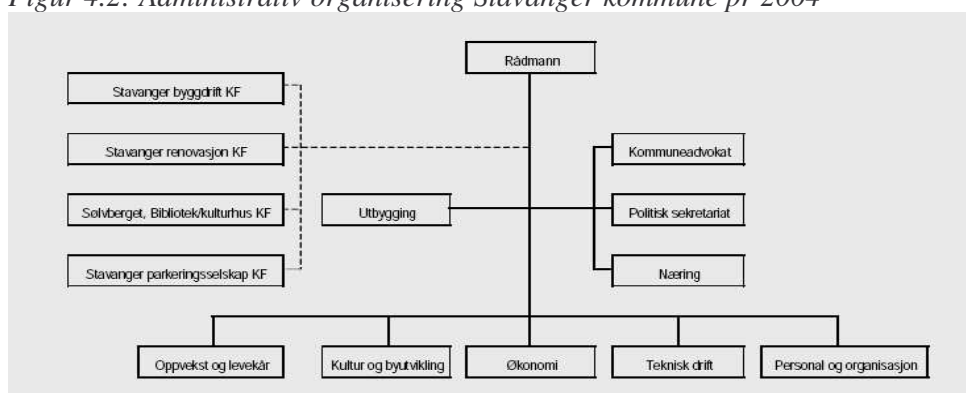


Administrativ organisering

Stavanger kommune gjennomførte i 2001 en administrativ omorganisering. Hovedgrepet var innføring av en tonivåmodell med et strategisk rådmannsnivå og et virksomhetsnivå med relativt fristilte virksomheter. I det strategiske rådmannsnivået finner vi fire kommunale foretak og fem avdelinger. I tillegg til rådmannens stab og støttetjenester, består administrasjonen av fem avdelinger styrt av kommunaldirektører. Kommunaldirektørene er likestilt med rådmannen på sine områder. Hver av kommunaldirektørene har sin stab som har et overordnet ansvar for de tjenesteområdene som avdelingen samlet omfatter, med særlig vekt på utviklingstiltak. I tillegg har fagstabene oppgaver av drifts- og forvaltningsmessig karakter.

De kommunale foretakene er en utskilt, og utgjør en frittstående del av kommunens forvaltning, men de er ikke eget rettssubjekt. Organisasjonsformen kan bare knyttets til virksomheter som kommunen eier fullt ut. Avdelingene er støttedfunksjoner for rådmannen. Organisasjonen er gjengitt i figur 4.2.

Figur 4.2: Administrativ organisering Stavanger kommune pr 2004



Interkommunale samarbeid

Den funksjonelle Stavanger-regionen er inndelt i relativt mange kommuner. Dette har ført til at det er etablert en rekke interkommunale samarbeidsorganer og selskaper som har fått ansvar for ulike tjenesteområder. Lyse Energi AS (basert på Stavanger Energi og Lyse Kraft) er det største og eldste samarbeidsselskapet i regionen. De siste årene er det imidlertid etablert en rekke samarbeidsorganisasjoner som er relevante for problemstillingene i dette prosjektet. Noen av disse skal vi komme tilbake til i den neste delen av kapittelet.

4.2 Opplevd handlingsrom i forhold til EØS-regler

Vi skal i det følgende se nærmere på hvordan sentrale aktører i kommunen oppfatter handlingsrommet i forhold til EØS-regelverket. Vi begynner med politisk og administrativ ledelse, deretter kommer vi inn på administrative støttetjenester som

kommuneadvokaten og innkjøpskontoret og avslutningsvis tar vi opp vann og avløp og renovasjon.

Politisk og administrativ ledelse

Ordføreren i Stavanger opplever ikke EØS-avtalen og regelverk basert på denne som noen stor utfordring for kommunens daglige virksomhet. Dette er spørsmål som oftest kommer opp i forbindelse med innkjøp. I den sammenheng kan regelverket bidra til byråkrati, og det kan føre til at en ikke alltid får valgt de beste løsningene. Et eksempel fra dagens arbeid er prosjektet ”Stavanger bys historie”. Dette prosjektet skal nå ut på anbud i hele EØS-området, men samtidig er aktuelle tilbydere neppe særlig stort utenfor landets grenser. Utlysningen blir dermed både kostnads- og tidkrevende.

Ordføreren fremhever at ”*kommunen er ekstremt lojal*” i disse sakene. En regel er en regel, og kommunen følger de retningslinjene som finnes. Det finnes imidlertid noe handlingsrom, og kommunen prøver i noen grad å finne dette. Kommunen er innstilt på at den ikke lenger kan ta geografiske hensyn i saker som skal ut på konkurranse. Kommunen har derfor heller ikke prøvd å være kreativ i disse sakene.

Stavanger har vært med å opprette en rekke interkommunale selskaper, men valg av organisasjonsmodell er ikke knyttet til retningslinjer i EØS-regleverket. Kommunen prøver heller ikke å utnytte den fleksibiliteten som disse selskapene eventuelt kan ha i forhold til dette regelverket. Valg av organisasjonsform bestemmes ut fra lokale forhold og prioriteringer.

I følge ordføreren engasjerer Stavanger kommune seg i liten grad i forhold til påvirkningsarbeid i denne type saker. Dette er svært komplekse problemstillinger, noe som i seg selv har blitt tatt opp med nasjonale myndigheter. Det går mye tid og ressurser til å følge opp EØS-regelverk, og systemet oppfattes som ”omstendelig og tungvint”. ”Vi følger regler – dette er politikken”. Konklusjonen er at kjøregler er viktig å følge.

Rådmannen fremhever også innkjøp som det området hvor EØS-avledet regelverk er viktigst for kommunen. Stavanger har vært innklaget til KOFA noen ganger, men til nå har ikke disse sakene skapt problemer for kommunen. De fleste kontakter mot EU-systemet gjelder søknader om finansiering av prosjekter, bl.a. knyttet til at byene har fått status som europeisk kulturby i 2008.

Kommunen opplever en jevn påvirkning fra EØS-regler. I den sammenheng fremheves det at regleverkene er et gode i mange sammenhenger. Grenseverdier kan diskuteres, men det formelle er viktig i konkurransesammenheng. Stavanger kommune gir ikke direkte støtte til næringsvirksomhet, og næringspolitikken har derfor ikke blitt påvirket av EØS-avtalens bestemmelser om offentlig støtte.

Innkjøpssystemet tar tid og krever ressurser, men for en stor kommune som Stavanger er det nødvendig med et slikt system. Utlysninger i EØS-området krever bedre planlegging av tidsbruk for å holde den nødvendige fremdrift, men nå er dette systemet på plass og derfor utgjør ikke tidsbruken noe problem i dag.

Stavanger kommune har brukt ressurser på å opparbeide kompetanse på EØS. De har 5 årsverk innen innkjøp og i tillegg er dette området viktig for byggadministrasjonen. I noen saker kjøper kommunen ekstern juridisk kompetanse, men en har også slik kompetanse i organisasjonen. Utfordringen her er knyttet til konkurranse om arbeidskraft. Kommunen kan ikke konkurrere på lønn, og mister derfor flinke folk til privat sektor.

Stavanger kommune samarbeider med Sandnes, Sola og Randaberg og delvis fylkeskommunen. Disse kommunene hadde spart mye penger på et felles innkjøpskontor, men det har vært vanskelig å få til forpliktende samarbeid. Kommunen bruker i liten grad KS sin kompetanse i slike saker.

Stavanger har ikke tatt opp EØS-saker med nasjonale myndigheter, men har fått dommer mot seg i KOFA. Kontakten mot Brussel-kontoret ivaretas av internasjonal konsulent, som nå er tilknyttet Stavanger-regionen næringsutvikling.

Kommuneadvokaten

Kommuneadvokaten er organisatorisk underlagt rådmannen, men kan ikke instrueres i faglige (juridiske) spørsmål. Kommuneadvokaten fører kommunens rettssaker herunder skjønnsaker (ekspropriasjon). I tillegg fører kommuneadvokaten kommunens barnevernssaker for fylkesnemnda for sosiale saker. Videre avgir kommuneadvokaten uttalelser om juridiske spørsmål både til administrasjonen og politiske organ.

I følge Kommuneadvokaten er det et lite omfang på EØS-saker ved kontoret i Stavanger kommune. Kontoret skal primært føre rettssaker og avgi juridiske betenkninger til ledelsen i kommunen. Kommuneadvokatkontoret er ikke involvert i strategi- eller påvirkningsarbeid. Brussel-kontoret er kjent, men ikke brukt.

Innkjøp og arbeidsrett er to områder hvor kontoret trekkes inn i forbindelse med EØS-regler. Det er imidlertid ikke noe stort volum på rådgivningsarbeidet på dette. Innen innkjøp har avdelingen bygget opp sterk intern kompetanse, bl.a. har en egen juridisk ekspertise på innkjøp, og i den grad de trenger spesielle råd kjøpes dette direkte inne fra eksterne private eksperter. Kommuneadvokaten kan da bli trukket inn i disse diskusjonene. I Stavanger er det topp kompetanse på disse spørsmålene hos private aktører, og ut fra omfanget på saksområdet er det fornuftig å hente inn spisskompetanse fra markedet i spesielle tilfeller. I noen saker kan kostnadene med å kjøpe inn ekspertise eksternt bli svært høye, men det er jo et strategisk spørsmål om en heller skulle ha slik kompetanse internt, og til nå har en ikke valgt å prioritere dette.

Kommuneadvokaten i Stavanger har tre årsverk fordelt på fire jurister. Dette er ikke mye i en stor kommune, og det er mulig at kontoret er mindre involvert i EØS-saker enn andre kommuneadvokatkontorer i landet. Kontoret har ingen ansatte med spesiell kompetanse på EØS-juss i dag. Innkjøpsjuss er delegert til avdelingen, og disse klarer seg i stor grad uten bistand fra kommuneadvokaten.

Juristene i Stavanger kommune bruker ulike nettverk i sitt arbeid. De er med i offentlige advokaters faggruppe, som møter en gang i året. Kommuneadvokatene i Rogaland

møtes også, men ikke ofte. Stavanger har godt samarbeid med Sandnes, og de har bl.a. ekspertise på anbud. Denne ekspertisen bruker også Stavanger i enkelte sammenhenger. KS kan også brukes i slike saker, og KS-advokaten oppfattes å ha god kompetanse. Sett fra Stavanger sitt ståsted er holdningen: ”*det er ikke nødvendig at alle kan og gjør det samme*”. KS er derfor viktig som partner i slike saker.

Når det gjelder juristenes kompetanse er utdanningsperiode viktig, og det er særlig yngre jurister som har EØS-kompetanse. Samtidig er kommunens behov også viktig. I Stavanger er det særlig etterspørsel etter kompetanse innen forvaltningsrett, ekspropriasjonsrett, barnevernsrett og arbeidsrett. På grunn av den sterke veksten i Stavanger er det for tiden særlig behov for kunnskap om ekspropriasjonsrett, og denne kompetansen har prioritet hos kommuneadvokaten.

Innen konkurranseområdet har det vært få saker som har kommet til kommuneadvokaten. Det har vært enkelte klager til KOFA, og her har kommunen som nevnt trukket inn ekstern bistand.

Fordelingen av kompetanse i organisasjonen er en konsekvens av de valg som ledelsen i Stavanger kommune har gjort når det gjelder organisasjonsmodell. Det er god tilgang på juridisk ekspertise i Stavanger, og eventuelle mangler innenfor området EØS-juss skyldes ikke at denne ekspertisen ikke finnes i byen.

Innkjøp

Økonomi er en av fem avdelinger i den sentrale kommuneadministrasjonen. Innkjøpsseksjonen tilhører denne avdelingen, men har en foreløpig plassering i organisasjonen våren 2006. Den forrige innkjøpssjefen sluttet 20. april, og siden Stavanger har ansatt både ny rådmann og økonomidirektør har den fungerende rådmannen bestemt at innkjøp og økonomisk drift skal fungere sammen frem til de nye lederne er på plass.

Innkjøpsseksjonen driver forsyningsvirksomhet og rådgivning for hele kommunen. Seksjonen yter bistand i forbindelse med gjennomføring av anbuds- og tilbudskonkurranser, inngåelse av rammeavtaler og større engangskjøp. I tillegg har seksjonen ansvar for prosjekter som omfatter leverandørutvikling, miljøeffektive anskaffelser og elektronisk handel.

Stavanger kommune har lang erfaring med å drive en systematisk innkjøpspolitikk, og disse erfaringene strekker seg lengre tilbake enn EØS-avtalen. For kommunen er det et mål å følge regelverket i den utstrekking det er mulig. Regelverket oppfattes som svært komplekst, og hvor en må ta hensyn til rettsfortolkninger i EU-domstolen, ESA og nasjonal rett. EØS-avtalen har styrket innbyggernes og næringslivets rettigheter, og dette har betydning for handlingsrommet til offentlig virksomhet. Innkjøpsvirksomheten preges av disse regelverkene ved at hovedprinsippene kommer fra EØS.

Stavanger kommune sin hovederfaring er at næringslivet nå begynner å lære seg det regelverket som kommunen opererer med. Dette gjør arbeidet enklere for innkjøpskontoret. Det å utvikle felles forståelse mellom kommune og næringsliv er

viktig. Innkjøpsreglene i offentlig sektor er mer formelle enn det næringslivet selv opererer med, det er bl.a. ikke det samme rom for forhandlinger som i privat sektor. Bedriftene må derfor lære seg hvordan kommunene opererer. Erfaringen er at dette nå er i endring, og at bedriftene nå i større grad forstår kommunenes standpunkt.

Hovedproblemet til Stavanger kommune er for tiden den interne kommunikasjonen i slike saker. Kommunen har tradisjonelt vært en monopolprodusent av tjenester innen utvalgte områder. Tjenesteenhetene har i dag betydelig selvstendighet, og i innkjøpssammenheng handler de ut fra sin egen sektorlogikk. Når sakene så legges frem for innkjøpsenheten oppstår det problemer i forhold til fremdrift og innhold. På dette område har en utfordringer når det gjelder å få frem informasjon om hva EØS betyr til brukerne. Innkjøpsregelverket er lite kjent i tjenesteenhetene.

Kommunen burde hatt bedre rutiner på spredning av denne type informasjon. De burde i større grad trekke inn virksomhetslederne som aktive medspillere. Problemene på dette område er dels knyttet til intern kapasitet i kommunen, og dels en konsekvens av at de fleste virksomhetslederne har fagbakgrunn, som ingeniører, sykepleiere og lærere. Det er spesielt kravene til likebehandling som er problemet ute i enhetene. Stavanger har stort behov for mer informasjon på dette området. Virksomhetslederne kjenner i dag sitt sektorlovverk, og regler knyttet til konkurranse er mindre kjent.

Kommunens valg av organisasjonsmodell er sentral i denne forbindelse. Virksomhetene har fått større ansvar og i den sammenheng kommer EØS-regler på toppen av alle andre hensyn. Tidsfrister og regler for saksbehandling blir detaljer i den sammenheng. Et annet moment er at Stavanger er en stor bruker av ideelle organisasjoner i sin tjenesteproduksjon, bl.a. er 40 % av sykehjemmene drevet på denne måten.

Stavanger kommune har imidlertid lang erfaring med felles innkjøp. Omfanget på innkjøp av varer og tjenester er betydelig. Av årlig innkjøp på 1,6 milliarder kroner går 1 milliard til forbruk, mens 600 millioner er investeringer. Kommunen har omkring 150 rammeavtaler, og i forhold til disse er det etablert brukeutvalg som skal gi råd i forhold til valg av tilbud.

Et viktig trekk ved innkjøpspolitikken til Stavanger kommune er bruken av nettverk. Kommunen kjøper medisinsk forbruksutstyr, mat, transporttjenester, apparater og medisiner i samarbeid med andre aktører. Nettverkene kan være med nabokommunene i Stavanger-regionen, hvor Sandnes er en viktig partner. Det er også mange innkjøpssamarbeid med storbyene Bergen, Oslo og Trondheim. Dette er en type kommunalt samarbeid som ofte ikke kommer frem, men som informantene understreker er svært nyttige og kostnadsbesparende for kommunene.

Nettverkene brukes til utveksling av erfaringer og kunnskaper på innkjøpsområdet. Samarbeidet er også basert på arbeidsdeling, der arbeidet og ansvaret går på rundgang mellom kommunene, og da ofte ut fra hva den enkelte kommune har særlig ekspertise på. Dette gir læring og opparbeiding av kompetanse. Det blir også lettere å oppnå lavere priser i konkurransen, og arbeidsdelingen bidrar til at kommunene sparer ressurser i anbudskonkurransene.

Kommunene samarbeider ut fra hensiktsmessighet. I noen sammenhenger er det mest praktisk å samarbeide med nabokommunene om lokale innkjøp. I andre sammenhenger

er det mest rasjonelt å samarbeide med de andre storbyene for å oppnå gevinst gjennom store innkjøp. Det har vært et økende fokus på innkjøpssamarbeid både lokalt og i storbynettverkene de siste årene. I Stavanger har en valgt at det lokale samarbeidet skal være basert på gjensidighet, mens i f. eks. Bergen får kommunen betalt fra de mindre kommunene for å ivareta felles innkjøpsfunksjoner.

Kommunene i Stavanger-regionen har tidligere vurdert tettere samarbeid om bl.a. felles innkjøp gjennom det såkalte FAR-prosjektet. En felles innkjøpsorganisasjon utenfor kommunene ble vurdert, men dette ble ikke innført. Forsøket er nå innstilt, uten at det hadde noe med innkjøpsfunksjonene å gjøre. Konklusjonen er imidlertid at kommunale samarbeid fungerer utmerket innen innkjøpsfeltet med dagens modell.

Deler av næringslivet kan ha problemer med store innkjøpsavtaler. Kommunene er imidlertid oppmerksom på at de kan anklages for missbruk av dominerende stilling. Stavanger har ikke opplevd noen klagesaker på dette området. Det er imidlertid klart at innen de fleste områder er ikke kommunene noen spesielt stor innkjøper. Samarbeid kan faktisk gi kommunene styrke til å få inngått gode avtaler. På dette området er det mer å hente gjennom tettere samarbeid.

Problemer kan oppstå i forhold til mindre nisjer, f. eks. knyttet til markedsføring av lokale produkter. Dette er imidlertid et område hvor det finnes muligheter for å iverksette utviklingsprosjekter. Stavanger kommune deltar i flere slike, der det er nasjonale programmer fra Innovasjon Norge og Norges forskningsråd som finansierer de fleste tiltakene.

Stavanger har fått, og har, klager til KOFA i forbindelse med innkjøpspolitikken. Klager er på mange måter en del av systemet. Det nye systemet med overtredelsesgebyr vil trolig forsterke dette. Det ble vist til at i denne prosessen var både NHO og LO for, mens KS var mot. Klager kan ha ulike motiver, men mangel på likebehandling er hovedgrunnen. Det stilles store krav til kvaliteten på kommunenes begrunnelser for valg av tilbyder. Dette kan også være positivt for kommunene. De blir mer oppmerksom på hvordan jobben skal gjøres godt.

Innkjøpsavdelingen til Stavanger kommune har både økonomisk og juridisk kompetanse. Dette oppfattes som viktig, selv om dette dreier seg om økonomi. I enkeltsaker kan de også kjøpe ekstern juridisk kompetanse, noe som gjelder saker for KOFA. Juristene er både rådgivere og de kan kontaktes på telefon for enkeltspørsmål. Internt kan en bruke Kommuneadvokaten, men det er en arbeidsdeling her. Kommuneadvokaten gir først og fremst bistand i forbindelse med rettssaker. Det er i den forbindelse viktig med god kompetanses i organisasjonen.

KS gir støtte når det gjelder utviklingen av kompetansen i kommunene. De tilbyr kurs og informasjon. Denne informasjonen har ofte et generelt preg, og i konkrete saker har en størst nytte av ulike innkjøpsnettverk.

Departementet var mest på banen da innkjøpsregelverket ble innført, men nå er det lite hjelp å få fra den kanten. Konkurransetilsynet forvalter loven, og i unntakstilfeller kan disse kontaktes for råd mht. hva en bør/ikke bør gjøre.

Internasjonalt finnes det mye informasjon på nettet. I Danmark og Sverige finnes det gode nettsider som gir informasjon om hvordan EU-reglene skal forstås. En kan også finne eksempler på saker som kan overføres til norske forhold. Stavanger kommunene har brukt eksempler fra Danmark i sin saksbehandling. Det er også noe telefonkontakt med kontaktpersoner i disse landene. EU sine internettsider kan også brukes, bl.a. finnes det gode søkermotorer som sikrer adgang til relevante saker.

Innkjøpskontoret har også brukt regionens Brussel-kontor i noen sammenhenger. Dette gjelder både generell informasjon, og innsikt i hvilke EU-land legemidler er billigst. Denne informasjonen kan sikre bedre anbudsrutiner og lavere kostnader.

Generelt oppfatter informantene at ”regelverket gir muligheter som en ikke hadde før”. Dette gir også positive effekter i virksomheten. Politikerne mangler noe informasjon om hvilke retningslinjer disse reglene gir. De kan ha sine egne standpunkt som kan tas opp med kontoret. Et annet problem er at leverandørene tar direkte kontakt med virksomhetsledere. Hvis dette ikke gir gjennomslag kan det oppstå reaksjoner. Det er viktig med informasjon om hva som er mulig. Rådgivning hjelper, for lederne er vant til å forholde seg til sektorlovgivning og har forståelse for at det finnes regler også på dette området. De forholder seg til dette når det blir forklart at Lov om offentlige anskaffelser er overordnet sektorlovgivning i innkjøpssspørsmål.

Vann- og avløpsverket

Teknisk drift er en av fem avdelinger i kommunen. Avdelingen består av direktør/stab og seks virksomheter eller fagområder; Brann- og feiervesenet, Renovasjon, Vei og trafikk, Vann- og avløpsverket, Park og idrett og Plan og anlegg. Direktør og stab fører tilsyn med virksomhetene på vegne av rådmannen, og formidler kontakt mellom politikere og administrasjon. Teknisk drift har et overordnet ansvar for tjenesteutvikling i virksomhetene, virksomhetsovergrepene aktiviteter som overordnet planlegging, målesystemer og resultatvurdering, prosjektorienterte utviklingsoppgaver, samt overordnede styresystemer som systemene for helse, miljø og sikkerhet, kvalitet og beredskap. Teknisk drift er delegert kommunens forurensingsmyndighet.

Vann- og avløpsverket har ansvaret for forvaltning, drift og vedlikehold av kommunaltekniske anlegg innen vann og avløp, byggesaksbehandling i forbindelse med vann og avløp, kontroll med industriutslipp/påslipp, vedlikehold av ledningskartverk og godkjenning og kontroll innenfor eget ansvarsområde for private felt og utbygginger. Vann- og avløpsverket har en rekke tilsynsoppgaver på vegne av statlige myndigheter hjemlet i forurensningsloven, sanitærreglementet og lov om vass- og kloakkavgifter. Interkommunalt vann-, avløps- og renovasjonsverk - IVAR leverer vann og tar i mot avfallsvann fra kommunen. Virksomheten har 3 seksjoner:

- *Myndighet:* Seksjon Byggesak (rørleggerkontroll) har ansvar for på-/tilkopling til ledningsnett, grunnlagsregistre for gebyrer, utarbeidelse av forskrifter og for at det føres tilsyn med ytre miljø.

- *Bestiller/forvaltning:* Bestiller har forvaltningsansvar for ledningsnett for vann og avløp, pumpestasjoner, overløp samt oppfølgingen av resipienter. Seksjonen har også ansvar for virksomhetens informasjonssystemer.
- *Utfører/produksjon:* Utfører har ansvar for drift og vedlikehold av alle elementer i vann- og avløpsverket, herunder ledningsnett, pumpestasjoner og bassenger. Videre hører beredskap for retting av driftsforstyrrelser og akutt forurensing til denne seksjonen.

Stavanger kommune har dermed en bestiller – utfører modell innen vann og avløpsområdet. I følge informantene legger EØS-avtalen først og fremst føringer på den delen av virksomheten som har med anskaffelser og innkjøp. Indirekte blir en også berørt gjennom at norsk standard blir tilpasset internasjonale regler.

EØS-regelverket betyr at saksbehandlingen blir langt mer forutsigbar. Det er krav til systemer, oppfølging og dokumentasjon, og dette oppfattes som positivt. Saksbehandlingen tar tid, men det bidrar også til at en må tenke mer langsiktig. Direktiver innen vann og avløp bidrar også til større fokus på kvalitet. På dette området mener informantene at det norske handlingsrommet er for stort, og gir kommunene for stort rom til egentilpasning. Det å gi kommunene lov til å gi lokale utslippstillatelser blir feil, og gir merarbeid for kommunene. Dette vil særlig gi problemer i mindre kommuner.

Nye direktiver på vann og avløpsområdet innføres i norsk rett uten at de behandles politisk lokalt. I disse spørsmålene er det NORVAR som er den sentrale høringsinstansen. I Stavanger kommune behandles slike høringer administrativt. Eierforholdet til direktivene kan derfor være et problem. Det er lang avstand til der beslutningene fattes. Dette har imidlertid mest å si i forholdet mellom nasjonale myndigheter og EU, og for kommunene betyr dette lite i hverdagen.

EØS-avtalen preger ikke det daglige arbeidet vann og avløpsenheten i kommunen. I forbindelse med anskaffelser gir reglene klarhet i saksbehandlingen, men de er også vanskelige og tidkrevende. I forbindelse med anbud samordner avdelingen aktiviteten med innkjøpskontoret, men den praktiske oppfølgingen er lagt til avdelingen.

Kommunen har ingen spesielle opplæringsprogrammer knyttet til EØS, med det er mulig å få noe opplæring knyttet til innkjøp. Regionalt og nasjonalt er det mulig å få kurs i regi av NORVAR eller KS. Vann og avløpsenheten har hatt et møte med Stavanger sitt Brussel-kontor, men de har ikke brukt kontoret i konkrete prosjekter.

Kompetansen bygges opp hos de enkelte, og den får en gjennom praktisk erfaring, litteratur og nettverk. NORVAR, Kommunalteknisk forening og KS er viktige i denne siste sammenhengen. Det er særlig møter og orientering i regi av NORVAR som er viktig. Dette er den organisasjonen som har den riktige tekniske ekspertisen. Kontaktene med nasjonale myndigheter skjer gjennom NORVAR, som også samarbeider med KS-bedrift. Informantene er positive til at NORVAR har styrket sin rolle på det interessepolitiske feltet de siste årene.

Stavanger kommune har en viss rådgivende rolle innen vann og avløp i regionen. Mindre kommuner tar kontakt når de har utfordringer. I forhold til regelverk har

kommunene den samme forståelsen av reglene og de bruker de samme normene. Stavanger samarbeider med de ti største kommunene i Norge gjennom storbygruppen i NORVAR.

Vann og avløp har hatt et par klager til KOFA. Klager mente at kommunen var for upresis i sin begrunnelse for valg av tilbyder. Disse sakene ble løst før vedtak i KOFA. Økningen i terskelverdi til 500.000 kroner vil gjøre dette arbeidet enklere. Små prosjekter gir ofte mye byråkrati og det kan være vanskelig å gi begrunnede vedtak som skal skille mellom tilbyderne når rammene er små.

De politiske føringene i Stavanger har vært at virksomheter skal konkurranseutsettes når det er mulig. På organisasjonssiden har hovedmodellene vært KF eller IKS. Innen vann og avløpssektoren har ulike modeller vært diskutert de siste årene. ROVAR – en sammenslåing av IVAR og de kommunale vann og avløpsenhetene i kommunene – er den modellen som har vært mest diskutert. Privatisering har ikke vært oppe i diskusjonen, men ideen var å skape en større, mer effektiv og slagkraftig virksomhet. Forslaget har imidlertid ikke fått tilslutning i IVARs eierkommuner

Benchmarking er en annen strategi for å øke effektiviteten i organisasjonen. NORVAR har et eget prosjekt på dette, og Stavanger er med fra 2006. KOSTRA gir en mer entydig kostnadsrapportering, og selv om det er mye arbeid med dette er det mange lærdommer å hente på dette området.

I Stavanger settes de viktigste prosjektene ut på anbud. I år bygger avdelingen for 160 millioner kroner, og av dette går 85 % ut på anbud i markedet. De resterende går i egenregi. Denne type arbeidsdeling har lange tradisjoner i Stavanger. Også IVAR sine ansvarsområder innen vann og avløp konkurranseutsettes.

Forholdet mellom kommunen og IVAR har vært sjekket i forhold til EU-retten. Det med IKS gir spesielle føringer i Norge, og forholdet til IVAR er uproblematisk med dagens modell. Det er en viss interesse for VA-sektoren i energibransjen, men det er ikke noen føringer i rammebetingelsene som presser dette frem. Selvkostprinsippet bidrar til at denne sektoren blir værende på kommunale hender.

I Stavanger kommune opplever en at nasjonale myndigheter ikke alltid er like flink til å følge opp direktivene. Vanddirektivet iverksettes med minimumskrav og unntak, og en følger ikke opp tidsfrister. VA-Norge er ikke en enhet og har ingen interpellasjonsrett. Miljøverndepartementet og SFT er ikke tydelige nok og kanskje ikke god nok på dette området.

Oppsummeringen til informantene er at det i Norge er et press mot lave gebyrer, og dette gir dårlig teknisk standard i sektoren. Det er et klart handlingsrom i disse spørsmålene. Politisk ledelse kan gjøre det de vil ut fra dagens rammebetingelser.

Renovasjon

Renovasjon er et annet virksomhetsområde innen avdelingen Teknisk drift i Stavanger kommune. Renovasjonsvirksomheten er organisert med en forvaltnings- og myndighetsenhet (bestillerenhet) plassert i teknisk drift og en utførerenhet organisert

som et kommunalt foretak - Stavanger Renholdsverk KF. Vår undersøkelse har fokus på bestillerenheten.

Virksomheten har ansvar for alle tiltak innen renovasjon, inkl. miljøtiltak mht. innsamling av papir, glass, spesialavfall (miljøfarlig avfall) og matavfall. Ansvaret omfatter blant annet forvaltning, betjening og tømming av miljøstasjoner, mottak og innsamling av hageavfall og deltakelse i oppryddingsaksjoner i bydelene. Bestiller- og forvaltningsenhet utarbeider kommunale renovasjonsforskrifter og avfallsplan. Virksomheten utfører analyser og utredninger samt forestår kundeveiledning, herunder behandling av søknader om gebyrreduksjon og hjemmekompostering i henhold til renovasjonsforskriften. Virksomheten er også bestiller av tjenester og oppdrag fra utfører (Stavanger Renholdsverk KF), samt foretar saksutredninger for kommunalstyret teknisk drift.

Stavanger og Sandnes har i 2006 etablert et IKS som skal ha felles ansvar for utførerfunksjon innen renovasjon i de to kommunene. I Stavanger er det også vedtatt at deler av virksomheten skal konkurranseutsettes i 2006. Kommunene ønsker fortsatt å ha betydelig egendrift på dette området, og i første omgang skal derfor kun 20 % av virksomheten konkurranseutsettes.

I den sentrale renovasjonsenheten i Stavanger kommune legger EØS-avtalen i liten grad føringer på den daglige virksomheten. Kommunen forholder seg til nasjonale regelverk, og det er ikke alltid like lett å vite hvilke bestemmelser som kommer fra EØS. Generelt kan en si at kunnskapene om EØS er mindre i kommunene nå enn det som var tilfellet da avtalen ble innført. På den måten er avtalen blitt en del av dagliglivet i kommunene. Samtidig er det viktig å understreke at innen avfallsområdet eksisterte det mange felles europeiske regler og retningslinjer også før EØS-avtalen.

Renovasjonsvirksomheten i Stavanger kommune ble omorganisert i 2001. Frem til da hadde kommunen et eget renovasjonsverk. Den nye organisasjonsmodellen innebar etablering av en bestiller – utfører modell med opprettelse av bestillerenhet i administrasjonen og en utførerenhet i form av et KF. Det ble fastlagt at deler av virksomheten skulle konkurranseutsettes etter 2 år. Tre avgrensede områder er utlyst, og private tilbydere har vunnet to av disse. Til nå har dette fungert som en ”prøve i konkurranseutsetting”.

I 2004 startet arbeidet med samordning av renovasjonsvirksomheten med Sandnes. Partene ble enige om å opprette et felles IKS fra 2006. Sandnes gikk i den sammenheng direkte fra kommunal etat til IKS. Det ble utformet en organisasjonsmodell som sto i forhold til kravene i EØS-avtalen.

Renovasjonen IKS er morselskapet som har fått ansvar for avfallshåndteringen i de to kommunene. De fleste medarbeiderne er ansatt i dette selskapet, og de leies ut til datterselskapene etter behovene der. Den operative virksomheten er fordelt på to datterselskaper:

- *Renovasjonen Egenregi AS*: Dette selskapet har ansvar for å utføre oppdrag i forbindelse med innsamling og transport av husholdningsavfall for Sandnes og Stavanger kommuner. Selskapet er gebyrfinansiert og virksomheten skal drives etter selvkost. Eventuelle overskudd/underskudd settes i fond.

- *Renovasjonen Næring AS*: Dette selskapet konkurrerer i markedet for innsamling av næringsavfall samt innsamling av husholdningsavfall fra andre kommuner enn Sandnes og Stavanger. Også dette selskapet leier inn ansatte fra morselskapet. Selskapet skal drive sin virksomhet på forretningsmessig basis.

Avtalen om drift i egenregi inngås årlig mellom kommunene og Egenregi AS, og den reforhandles hvert år uten konkurranse. Denne ordningen er etablert for å unngå tvil om at skillet mellom innsamling av husholdningsavfall og næringsavfall er slik regelverket fastslår. Det er dermed skapt et skille mellom områder hvor det er konkurranse og de der det ikke er konkurranse. For kommunen er det viktig at det er tette skott mellom bestillerrollen og utførerrollen. Egenregienheten skal ikke ha informasjon som andre aktører ikke har tilgang til.

I forbindelse med konkurranseutsettingen av innsamling av husholdningsavfall er det klart at hvis Renovasjonen IKS vinner dette anbudet, da skal innsamlingsvirksomheten gjennomføres av Næring AS. Konsekvensen er at uansett vil egenregidelen bli mindre.

Stavanger-politikerne har i forbindelse med utformingen av konkurransegrunnlaget drøftet om det skal stilles spesielle krav til tilbyderne. Administrasjonen har konkludert med at det er handlingsrom i forhold til regelverket, og har lagt inn to krav til tilbydere i utlysningen. For det første må firmaene ha tilfredsstillende pensjonsordninger for de ansatte, og for det andre kan IKSet kreve virksomhetsoverdragelse hvis det skulle tape en stor del av anbudet og derfor få overtallige i organisasjonen. På dette området skiller Stavanger seg nå fra Oslo, som ikke legger inn denne type krav. Erfaringen er at det finnes et handlingsrom som kan utnyttes, men det krever at en er på leting etter lovlige løsninger. Loven gir også rom for å avvise useriøse tilbydere, og Stavanger krever en plettfri vandel fra selskapene for de tre siste år.

Forholdet mellom Stavanger kommune og IVAR IKS (Interkommunalt vann, avløps og renovasjonsverk) er regulert gjennom en tjenesteavtale. Stavanger kommune leverer alt husholdningsavfall til de steder som IVAR krever. Kommunen betaler for hvert tonn med avfall som selskapet overtar, og av de 75 millioner kroner som Stavanger bruker på renovasjon går 34 millioner til IVAR. De får dermed en større andel enn Egenregi AS. I henhold til avtalen velger IVAR selv hvilke løsninger de skal bruke. Avtalen har ingen tidsbegrensning, og eventuell oppsigelse vil kreve full utmelding av samarbeidet. I utgangspunktet skal IVAR drives til selvkost, og kostnadsstrukturen reforhandles jevnlig.

Innkjøp er et annet område hvor Stavanger kommune berøres av EØS-avtalen. Også på dette området her en innledet samarbeid med nabokommunene. Dette gjelder felles innkjøp av forbruksvarer, som biposer og avfallskonteinere. Her er det Sandnes kommune som har ansvar for fellesinnkjøpene, og denne løsningen er valgt fordi Sandnes har desentralisert innkjøpskompetanse i teknisk drift, mens Stavanger har sentralisert denne virksomheten til innkjøpsenheten. Prismessig er det en fordel å gjøre slike innkjøp i samarbeid med andre kommuner.

EØS-avtalen innebærer også forskrifter innen miljøområdet. På dette området er Norsk renovasjonsforening (NRF) ansvarlig for interessepolitikken. Dette er et svært komplekst saksfelt med mange tekniske reguleringer. Bransjen opplever at nasjonale

myndigheter ikke alltid er flink nok til å utnytte handlingsrommet som direktivene gir, og dette har gitt grunnlag for en del kontroverser med myndighetene.

Stavanger kommune har tilgang på EØS-kompetansen gjennom ulike kanaler. I forbindelse med de beskrevne omorganiseringene av renovasjonsvirksomheten har en benyttet advokater og konsulenter som rådgivere for at de valgte løsningene skal være i overensstemmelse med gjeldende regelverk. Stavanger kommune er en stor organisasjon hvor det er utviklet ekspertise på ulike områder, bl.a. innkjøp, og denne kan brukes av andre avdelinger. På innkjøpsområder har en også benyttet KS som rådgiver i enkeltspørsmål. Det har også vært forsøk med et storbynettverk, men innen renovasjonsområdet har en foreløpig ikke klart å få dette til å fungere. NRF er også et viktig nettverk som kan brukes.

I forhold til nasjonal utforming av regelverk blir kommunene i liten grad involvert. Enkeltsaker kan bli sendt på høring, men i de fleste sammenhenger utformes regelverkene nasjonalt uten lokal medvirkning.

Et ”nytt” område hvor en nå ser effekt av EØS-avtalen er knyttet til tilgangen på arbeidskraft. Arbeidsmarkedet er stramt i Norge nå, og EØS-avtalens bestemmelser for fri flyt av arbeidskraft bidrar til at kommunen får flere og flere søknader for utlandet. Dette gir tilgang til ny kompetanse, men samtidig utfordringer når det gjelder prosess.

Innenfor renovasjonsområde brukes ikke kommunenes Brussel-kontor direkte, men en følger med på den informasjonen som formidles. Renovasjonsseksjonen har spesielle behov som ikke kan dekkes på denne måten. De følger derfor selv med på utenlandske tidsskrift som oppdaterer på utviklingen innen avfallssektoren i EU. NRF har også et eget nyhetsbrev som kan ha EU informasjon. Informanten slo fast at generelt sett ”har seksjonen mer bruk for bransjerelevante EØS informasjon enn generell kommune informasjon: Spesialkompetanse er viktig”.

4.3 Sammenfattende drøfting

Stavanger kommune er en stor organisasjon som er organisert etter en tonivåmodell, noe som i dag fremstår som moderne organisasjonsprinsipper i kommunal sektor. Den sentrale administrasjonen har stabsfunksjoner og operative etater og virksomheter har stor selvstendighet innen sine tjenesteområder. Innen tekniske tjenester, som vann og avløp, skilles det mellom myndighets-, bestiller- og utførerfunksjoner. Kommunen satser på en effektiv og sentralisert innkjøpsfunksjon, og konkurranseutsetting blir benyttet innen utvalgte tjenesteområder. I utgangspunktet er det derfor flere berøringspunkter mellom kommunens organisasjon og oppgaveløsning og EØS-avledet regelverk.

Stavanger-regionen etablerte Brussel-kontor i 1993, og skal være Europeisk kulturby i 2008. Undersøkelsen viser at Stavanger kommune ikke opplever å ha spesielle positive eller negative erfaringer med EØS-regelverket i forhold til administrasjon og tjenesteproduksjon. Kommune har og har hatt saker i forhold til KOFA, men disse relateres i stor grad til at bedriftene som klager er ute etter å teste begrunnelsene for vedtak. Argumentet er at regelverkene er komplekse og der kontraktene ligger rett over

terskelverdiene er det til tider grunnlag for å teste hva som ligger bak kommunens vedtak. Kommunen ønsker selv å følge opp regelverket på en korrekt måte, og har derfor fokus på oppfølging. Dette kommer bl.a. til uttrykk gjennom at omorganiseringen og konkurranseutsettingen av oppgaver innen kommunal renovasjon skjer med utgangspunkt i kravene fra EØS-retten. Innkjøpsseksjonen har også fått generelt ansvar for at kommunens innkjøp skjer i henhold til EØS-regelverket.

Kompetansen på EØS-regler er først og fremst konsentrert i de virksomhetene som arbeider regelmessig med denne type problemstillinger. Dette gjelder særlig innkjøp, og her har enheten både juridisk og økonomisk kompetanse. På dette området er samarbeid og nettverk i forhold til andre kommuner viktig for kompetansen. Samarbeidet her har ulik form og geografisk rekkevidde, men hovedfokus er innrettet mot å få best mulig avtaler til lavest mulig pris.

Også innen tekniske tjenester er det klare berøringspunkter med regelverket og EØS-kompetansen sitter hos fagekspertene. Her er organisasjoner som NORVAR og NRF viktige i kompetansespørsmål. Stavanger kommune kjøper også inn EØS-kompetanse fra advokatkontorer og konsulenter, og dette skjer i spesielt vanskelige saker. I resten av organisasjonen beskrives kunnskapsnivået som "litt for lavt", og flere av informantene etterlyste en mer offensiv informasjons- og kompetansestrategi for EØS-spørsmål i organisasjonen. Også i næringslivet er kompetansen på disse spørsmålene ulik, men kommunen er tilfreds med at kunnskapsnivået er økende, for dette gir enklere saksbehandling.

Informantene i Stavanger kommune er ikke spesielt opptatt av at kommunens handlingsrom begrenses som følge av EØS-regelverket. Reglene beskrives som komplekse, og de er både byråkratisk og tidkrevende å forholde seg til. Særlig innen innkjøp er det etablert rutiner og systemer som sikrer en god oppfølging. Regelverket oppfattes derfor som nyttig i mange sammenhenger, og fra et faglig ståsted blir uklare regler oppfattet som et mulig større problem.

Stavanger kommune har ikke noen definert forhold til nasjonale myndigheter når det gjelder påvirkningsstrategier i forbindelse med utformingen av EØS-relatert regelverk. Det meste av oppfølgingen skjer gjennom nasjonale organisasjoner som KS, NORVAR og NRF. Kommunen har heller ikke noen internasjonal påvirkningsstrategi, men regionens Brussel-kontoret brukes i noen sammenhenger til å hente inn informasjon om utviklingen i både EU og andre europeiske land.

EØS-avtalen, og regelverk avledet fra denne, fremstår ikke som et spesielt viktig område for Stavanger kommune. EØS-reglene er en av mange rammebetingelser som kommunen må forholde seg til, og selv om regelverket omtales som byråkratiserende og omstendelig fremheves det at det er mange positive sider ved klare regler innen innkjøp og offentlige støtte. Kompetansen er høy på områder som særlig berøres av regelverket, men generelt er dette en lite kjent problemstilling i både administrasjonen og hos de politiske beslutningstakerne.

5 Tromsø kommune

I dette kapittelet skal vi se nærmere på Tromsø kommune sine erfaringer med regelverk begrunnet ut fra EØS-avtalen. Vi skal først se på noen generelle trekk ved kommunen. Deretter skal vi belyse i hvilken grad EØS-avtalen oppleves å påvirke kommunens handlingsrom, og hvordan kommunen forholder seg dette.

5.1 Innledning

Tromsø kommune hadde ved inngangen til 2006 noe over 63.500 innbyggere fordelt på 2.558 km². Tromsø er den fremste vekstkommunen i Troms fylke, men på grunn av kommunens geografiske størrelse inngår den ikke i en større byregion. I forbindelse med etablering av regionråd i Troms, er det etablert et regionråd som omfatter Tromsø, Balsfjord (knappt 5.600 innbyggere) og Karlsøy (omlag 2.500 innbyggere). Avstandene er imidlertid for store til at dette utgjør en funksjonell region i det daglige.

Troms fylke hadde ved inngangen til 2004 et samlet folketall på om lag 152.000 fordelt på knappe 26.000 km². Tromsø har dermed omlag 40 % av befolkningen i Troms fylke, men arealet utgjør bare omlag 10 % av hele fylket. Forholdet mellom befolkning og areal er annerledes i Troms enn i andre deler av landet. Kommunene er store i areal og har samtidig en relativt liten befolkning. Tromsø er også landsdelssenter for Nord-Norge, og det betyr bl.a. at sysselsettingen i byen domineres av offentlig og privat tjenesteyting.

Politisk organisering

Tromsø kommune er styrt etter en utvidet formannskapsmodell, hvor fem komitéledere er delvis frikjøpte for å utøve politisk ledelse. De fem komiteene er Helse og sosial, Kultur, Miljø og transport, Oppvekst og Plan og næring. Kommunestyret har 43 representanter fordelt på 13 fra Arbeiderpartiet, 10 fra SV, 8 fra Fremskrittspartiet, 5 fra Høyre, 2 fra Kristelig Folkeparti og 1 fra hvert av partiene RV, SP, Venstre, Kystpartiet og Foreldrelista. Formannskapet har 13 medlemmer.

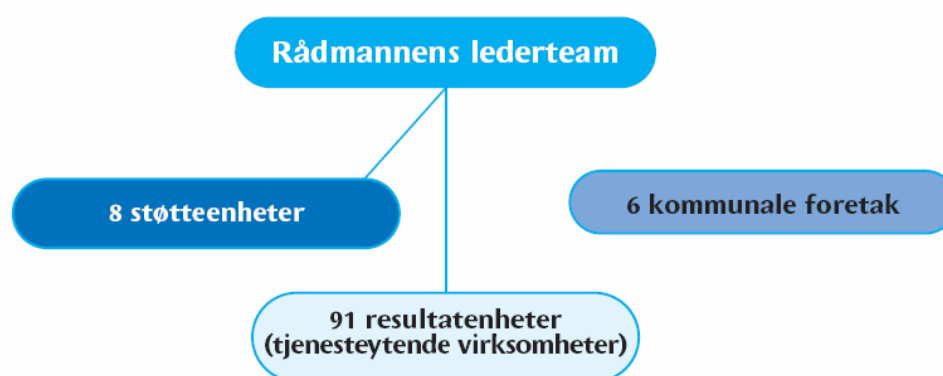
Arbeiderpartiet og SV har flertall i kommunestyret og formannskapet, og har derfor ledere i de fem komiteene. Ordfører Hermann Kristoffersen har sittet siden valget i 1999, og representerer Arbeiderpartiet. Varaordføreren representerte opprinnelig SV, men valgte å skifte til Arbeiderpartiet i januar 2006.

Tromsø kommune har valgt å synliggjøre sitt internasjonale arbeid politisk. Det formelle ansvar for kommunens ”utenrikspolitikk”, gjennom vedtak knyttet til internasjonale relasjoner, ligger hos ordføreren med formannskapet som politisk styringsorgan. Tromsø kommunestyre har i tillegg oppnevnt en egen internasjonal komité som skal arbeide særskilt med disse spørsmålene. Rådmannen er sekretariat for komiteen.

Administrativ organisering

Kommunen etablerte 1. mars 2002 en helt ny administrativ organisasjonsmodell med to nivåer. Rådmannen er kommunens øverste administrative leder og er bindeleddet mellom politisk ledelse og administrasjonen. Toppledelsen utøves av rådmannen og tre kommunalsjefer. På neste nivå er det etablert i alt 91 resultatenheter (tjenesteenheter) med stor grad av selvstendighet. For å bistå de to operative nivåene er det etablert i alt 8 støtteenheter. I tillegg har Tromsø kommune 6 kommunale foretak som har ansvar for enkelte tjenesteområder. Organisasjonsmodellen er illustrert i figuren under.

Tromsø kommunes organisasjon per 1. januar 2005



5.2 Opplevd handlingsrom i forhold til EØS-regler

Tromsø kommune har en omfattende virksomhet som i flere sammenhenger berøres av bestemmelser som er avledet fra EØS-regler. Informantene våre fremhevet at det var lite eksplisitt fokus på om ulike regelverk var avledet av nasjonale mål eller fra EU-direktiv. De internasjonale føringene fremstår som litt fjerne og uklare i forhold til den kommunale hverdagen. Det er først og fremst på utvalgte områder at disse spørsmålene berør virksomheten til kommunens sentrale ledelse.

Ordfører og den politiske ledelse har relativt lite kontakt med EØS-saker i det daglige politiske arbeidet. På den ene siden utgjør europeisk samarbeid et viktig område for Tromsø kommune som utviklingsaktør. Det er viktig å ha kompetanse og nettverk som kan sikre en positiv utvikling i byen. På den andre side legger regelverkene føringer på hvordan kommunen kan drive sin virksomhet. Regelverkene har en positiv betydning i den forstand at de gir generelle føringer på hvordan f. eks. konkurranse skal gjennomføres i kommunene. Regelverkene kan ha negativ virkning i saker hvor kommunen ønsker å ha nærhet til sine samarbeidspartnere. Da bidrar det litt rigide regelverket til at saksbehandlingen blir tungvint og byråkratisk. Selv om det ofte er

uklart om det er EØS-reglene eller nasjonale myndigheter som legger denne type føringer, opplever kommunen ESA som en trussel.

Rådmannen har som leder av administrasjonen flere erfaringer med EØS-avtalen. Det er imidlertid sjelden at kommunen har måtte gjennomføre konkrete tiltak i enkeltsaker som følger av avtalen. Innkjøp og anbud i forbindelse med utbygginger er de områdene hvor en har de fleste erfaringene med dette regelverket. Erfaringen er at reglene "låser" saksbehandlingen, men samtidig gjør den noe med etikken i slike saker. Det blir mindre samrøre mellom kommunen og næringslivet, noe som var en tendens tidligere. Det er ikke alltid politikerne oppfatter dette som formålstjenelig. Fra administrasjonens ståsted fremstår regelverkene som ryddige, og det mulig å legge opp til egne krav om service i anbudene. Innen viktige tjenesteområder som skole og helse og sosial har kommunen derimot ingen erfaringer med at EØS-avtalen har betydning.

I forhold til EØS-avtalen arbeider administrasjonen med to utfordringer. Det første angår kompetanse. Tromsø kommune ønsker å styrke kompetansen på internasjonale spørsmål generelt, og i den sammenheng er EØS-avtalen viktig. Tidligere har en satset særlig på kompetansen innen innkjøp og hos kommuneadvokaten. Det andre angår nettverk. Kommunens administrative ledelse har vært på studietur til Brussel i regi av KS-Troms. KS har relevant EØS-kompetanse i Oslo, men denne brukes ikke av kommunen i dag. Konklusjonen er foreløpig ikke trukket, men det vurderes om ikke rådmannsstaben bør ha en egen rådgiverstilling som skal ha ansvar for disse sakene.

Tromsø kommune har satt ned en arbeidsgruppe som skal vurdere organiseringen av renovasjonsvirksomheten. I den sammenheng har en arbeidet med de juridiske rammebetingelsene som vil påvirke valg organisasjonsmodell. Det har vært noen klager til KOFA på dette området, og det er derfor viktig å avklare forholdet til EØS-regelverket. Kommunen har ikke konkurranseutsatt denne delen av virksomheten, men det er viktig å følge regelverket. Den nye organisasjonsmodellen må være robust i forhold til slike krav. Også kommunerevisjonen har påpekt at kommunen må være oppmerksom på disse forholdene.

Kommunen påvirkes av EØS-avtalen på mange områder, men det er samtidig klart at en mangler oversikt over dette feltet. Det kan være tilfeldig om en vet at EØS-avtalen legger føringer på virksomheten. Det er lite fokus på EØS i hverdagen, og kanskje litt for lite ekspertise i organisasjonen. Det har vært diskutert om kompetanse på internasjonale forhold skal bli et satsingsområde, og i den sammenheng er EØS-kompetanse sentral.

I dag er EØS-avtalen lite kjent i organisasjonen, og det er særlig konkrete virkninger for sektorene som er uklare. Konsekvensene er mest synlig der det finnes egne direktiver, som vann, avløp, renovasjon og innkjøp.

KS-systemet har i noen sammenhenger blitt brukt i forbindelse med EØS-spørsmål. De har mye ekspertise, men denne er ikke veldig kjent i kommunene. Tromsø har nylig heftet seg på et av KS sine nettverk. Kommunen har imidlertid lite kontakt med departementene, og det oppfattes ikke som naturlig å ta kontakt med disse i EØS-spørsmål.

Tidligere dommer er en annen kilde til informasjon om hvordan en skal forholde seg til regelverket. I den grad det finnes relevante dommer er dette den enkleste måten å forholde seg disse spørsmålene. Innkjøp er et område hvor dette er lettest å forholde seg til.

EØS-regler forsterker kravene til kommunen, men EØS koblinger brukes lite i politiske debatter. I følge informanten er det lite bevissthet om dette generelt, og det er særlig lite fokus på nye områder hvor en kan bli dømt for brudd på reglene. Tromsø er først og fremst opptatt av områder hvor en allerede har sett utslag. Det er lite fokus på områder som helse og sosial og skole. Oppfatningen er at hvis det ikke kommer klager, er det heller ikke noe problem. Dette kan selvsagt være en konsekvens av at kommunen i liten grad bruker konkurranse som virkemiddel eller bruker privat tjenesteleverandører innen disse sektorene.

Dette betyr at EØS-regler først og fremst er noe som angår spesielle sektorer i kommunen. Vi skal i det følgende se nærmere på de delene av virksomheten som har flest berøringspunkter i forhold til EØS-regler.

Kommuneadvokaten

Kommuneadvokaten er en selvstendig enhet i rådmannsstaben. Kommuneadvokaten er kommunens prosessfullmektig i alle rettssaker og skjønn, samt barnevernsaker for fylkesnemnda for sosiale saker. I tillegg yter kontoret juridisk bistand til kommunens avdelinger og bedrifter. Enheten har 6 medarbeidere, hvorav fire er jurister. Dette tilsvarer et middels stort advokatkontor i Tromsø.

Kommuneadvokaten driver rådgivning overfor de andre enhetene i kommunen. I tillegg har kontoret ansvar for å prosedere de fleste av de juridiske saker som føres av kommunen. Kontoret kan også gi juridisk bistand i andre saker. I den sammenheng arbeider juristene med en del saker som har med offentlig støtte. I følge informanten er kontoret generelt aktiv i saker som har med EØS å gjøre.

Kommuneadvokaten har ansvar for saker som har med påvirkning. IKS og kryssubsidiering er viktig nå. De nasjonale reglene er førende, og dette stiller kommunen seg bak. Generelt sett er kommunen forsiktig i slike saker. Det kan være rom for å teste grener, og kommunen har grunnlag for å utvikle slike ”tester”. Kontoret er i dialog med Fornyingsdepartementet når det gjelder offentlig støtte.

EØS-avtalen og regelverk avledet fra denne er en gjenganger i saksbehandlingen til juristene hos Kommuneadvokaten. Kontoret har vært involvert i flere saker som har med anbud. Hyppigheten kan variere over tid. Hittil har resultatet resultert i et par avgjørelser om midlertidig forføyning. Kommunen har ikke tapt erstatningssaker. De har også hatt flere saker for KOFA. I denne sammenheng er Kommuneadvokaten kommunens ekspertorgan. Unntaket er Renovasjonen som også har egen juridisk ekspertise.

Tromsø kommune oppfatter at det lønner seg for kommunen å ha egen juridisk ekspertise i organisasjonen. Denne ekspertisen er kjent i resten av organisasjonen.

Fagetatene kjører prosessene og er ansvarlig, mens Kommuneadvokaten bistår med sin ekspertise. EØS er et av spesialområdene til kontoret.

Kommuneadvokaten i Tromsø har kontakt med kommuneadvokatkontor i andre kommuner. Dette skjer gjennom det nettverk som er etablert for offentlige advokater. Her møtes representanter for de kommunale advokatkontorene og bl.a. representanter for Regjeringsadvokaten. Trenden er at flere kommuner etablerer selvstendige advokatkontor, bl.a. fordi dette reduserer kostnadene i en periode med økende etterspørsel etter slik kompetanse i kommunene.

I kommuneorganisasjonen er det økende bevissthet om at en har behov for juridisk kompetanse i saksbehandlingen. Dette er dels et resultat av at kommunens totale kompetanse er endret, og dels er det en konsekvens av endringer i samfunnet. Det er økende fokus på rettigheter og det er mange advokater til disposisjon for dem som ønsker å prøve disse. EØS-rett er et forholdsvis nytt felt for advokatene, og det er særlig yngre advokater som er opptatt av dette.

Når det gjelder konkrete EØS-saker har kommunen hatt et par saker på anbudsrrett. Kommunen hadde innstilt en vinner, og dette ble møtt med klage fra tapende bedrift. Det har også vært saker på offentlig støtte. Det har både vært saker for KOFA og ESA. Disse sakene er knyttet til teknisk sektor, og det er særlig avfallsområdet som har vært involvert. De private aktørene har ressurser til å prøve sakene juridisk, og de ønsker å få sterkere fokus på konkurranse.

Et interessant eksempel på kommunalt handlingsrom gjelder IKS. Dette er et område hvor også nasjonale myndigheter, bl.a. Fornyingsdepartementet er opptatt. IKSer opererer i flere gråsoner både i forhold til markedet og offentlig sektor. Kommuneadvokaten får spørsmål om hvor de tror handlingsrommet er. Dette er en relevant problemstilling i mange kommuner. I Tromsø er dette mest aktuelt i Renovasjonen. Kommuneadvokaten ser nå på faktasiden i dette spørsmålet.

Kommuneadvokaten har ikke direkte henvendelser fra andre kommuner. Det har vært diskutert, men de mangler ressurser til å følge opp dette. Det kan også være et dilemma å ta saker for andre. Det kan oppstå habilitetsproblemer. Dette gjelder i andre saker også. Kommunen bør vurdere disse spørsmålene nøye før en innleder samarbeid med andre kommuner.

EØS-rett oppfattes som en nyttig og etterspurt kompetanse i kommunen. Samtidig er det mye kompetanse å hente over nettet, gjennom faglige nettverk og bakgrunn og personlige erfaringer. I Tromsø er det god tilgang til juridisk kompetanse som følge av Universitetet, men de er ikke spesielt dyktige på EØS. I vanskelige saker er derfor miljøene i Oslo viktig. Det er ingen kontakt med KS-systemet i EØS sammenheng. De har informasjon om andre kommuner som har konkrete erfaringer, og det er disse som brukes.

Kommuneadvokaten gir råd på telefon. Oppdrag fra kommunale foretak faktureres. De fleste saker er relatert til offentlige anskaffelser/innkjøp. Frist for anbud er ikke nedfelt i forskrift, og i den sammenheng gikk en i gjennom dommer for å se hva disse hadde vist. Dette førte til at frister ble lagt inn i utlysningen, og nå er dette en del av regelverket.

Når det gjelder EU-dommer bruker en nettet. Det er ingen direkte kontakter med norske interesser i Brussel. Kan bruke private nettverk men opplever at en kommer langt ved å følge de kontaktene en har nasjonalt, og da særlig i Fornyingsdepartementet.

Kommuneadvokaten driver prinsipielt ikke med lobbyisme, men de skriver høringsuttalelser og de melder inn problemstillinger i forholdt til innhold i regelverk. Den politiske påvirkningen er det naturlig at kommunens politiske ledere står på.

I forhold til handlingsrom i EØS-spørsmål konkluderer informanten med følgende utsagn: ”Det er bedre med et klart handlingsrom enn et stort handlingsrom”.

Innkjøpskontoret

Innkjøp er sammen med byggforvaltning to områder som i utstrakt grad må forholde seg til EØS avledet regelverk om konkurranse. I Tromsø kommune er ansvaret for samordning av alle innkjøp av varer og tjenester sentralisert til Innkjøpskontoret, som er en del av den sentrale økonomienheten i rådmannsstaben. Kontoret har 3 ansatte, og gjør innkjøp for 500 millioner kroner i året.

Organisasjonsmodellen for innkjøpsarbeidet er utviklet siden EØS-avtalen ble etablert. Innkjøpsreglementet ble innført i 1994, og kommunen har over tid tilpasset arbeidet med innkjøp til de krav som stilles til offentlige aktører. I dag er innkjøpene organisert i 85 avtaler som rulleres hvert tredje eller fjerde år. Utløpet av avtalene er også fordelt over året, slik at innkjøpskontoret kan følge opp den enkelte avtale når den skal rulleres. All sentral informasjon om gjeldende avtaler, som lengde, omfang og kunde, legges også ut på internett. Her gis det også informasjon om hvilke prosjekter en arbeider med.

Innkjøpskontorets oppgave er å lage anbud som kan gi konkurranse mellom tilbydere. Kontoret har ansvar for innkjøp både i kommunen og kommunale foretak. Det er etablert brukergrupper for alle avtalene, og disse er med på å utforme de krav til service som skal inngå i anbudet. I den sammenheng søker man å være oppmerksom på hvordan gjeldene regler skal følges, bl.a. gjennom å følge opp hvordan KOFA har lagt premisser gjennom sine avgjørelser. Kommunens mål er at gjeldene rutiner skal være enkle og lette å forholde seg til for alle parter. I den forbindelse søker kontoret å være tidlig ute med tilstrekkelig informasjon til alle de potensielle tilbyderne.

Innkjøpskontoret er fornøyd med hvordan virksomheten fungerer i dag. Det er konkurranse om anbudene, og dette sikrer tilbud med tilstrekkelig kvalitetsnivå for kommunen. Noen spørsmål er mer ”politiske” enn andre, og i forbindelse med kjøp av banktjenester og kraft har dette vært tatt opp politisk. I slike sammenhenger er det viktig med klare regler som sier noe om hva kommunen kan gjøre i slike spørsmål.

Tromsø kommune har prioritert å bygge opp egen kompetanse i innkjøpsspørsmål. I tillegg har kommunen egen juridisk kompetanse som kan brukes ved behov. Kommunen oppdaterer kompetansen gjennom kurs for ansatte og deltakelse i offentlige innkjøpsnettverk. Kommunen driver også kursing i forhold til næringslivet i byen slik at bedriftene skal være bedre i stand til å følge opp kommunens anbudsinnbydelser.

Innkjøpskontoret er ikke involvert i påvirkningsarbeid når det gjelder regelverkens utforming. I den grad dette er aktuelt ivaretas kontaktene utad av kommunen sentralt. Innkjøpskontoret har noe kontakt med Kommunesektorens innkjøpsforum (KSI), men den generelle erfaringen er at det er best å ha nødvendig kompetanse internt. Kommunen har ingen internasjonale kontakter i denne type spørsmål.

Innkjøpskontoret forvalter Tromsø kommune sin innkjøpspolitikk i forhold til de gjeldende regelverk som finnes på området. Regelverket oppfattes som en fastlagt ramme som innkjøpskontoret må forholde seg til på en best mulig måte. Handlingsrommet ligger dermed i å bruke regelverkets og andres praktisering av dette som en modell for hvordan kommunen kan drive sin innkjøpsvirksomhet.

Plan og næring

Plan og næring er en støtteenhet med hovedoppgave å drive overordnet plan- og utviklingsarbeid i kommunen. I Tromsø kommune er næringspolitikken på mange måter todelt. Den ene delen er innrettet mot å utvikle byens senterfunksjoner for både fylket og landsdelen. Den andre delen er innrettet mot å legge til rette for økonomisk utvikling i kommunens tynt befolkede og næringssvake distrikter. Innen dette siste hovedområdet er landbruk et viktig temaområde for kommunen.

Avdelingen opplever ikke at EØS-avtalen legger avgjørende negative føringer på virksomheten. Kommunens rolle er først og fremst knyttet til analyse, planlegging og initiativfasen av prosjekter, og dette berøres ikke av avtalen. Kommunen vil i mange sammenhenger være en av flere parter som gir økonomisk støtte til konkrete prosjekter. I de fleste tilfeller er støtten til prosjektene imidlertid lavere enn de terskelverdier som EØS-reglene fastsetter, slik at dette legger ikke føring på arbeidet. Det har kun vært ett tilfelle hvor en har over grenseverdien. Det er et mål for kommunen å etterleve regelverket på dette området.

Vann og avløp

Vann og avløp er en egen resultatenhet som ivaretar kommunens forpliktelser i forbindelse med vannforsyning og avløpsbehandling, herunder ansvar for levering av vann til kommunens innbyggere og næringsliv. Virksomheten omfatter utbygging, drift og vedlikehold av hovedledninger for drikkevann og avløpsvann, samt vannbasseng, pumpestasjoner og renseanlegg. Vann og avløpsenheten driver etter selvkostprinsippet. Kontoret har for tiden 61 ansatte, fordelt mellom forvaltning, administrasjon og drift. Enheten forvalter er budsjett på rundt 200 millioner kroner årlig.

Vann og avløp er et område som berøres av EØS avledet regelverk på flere områder. Dette er imidlertid ikke et tema som har stor oppmerksomhet til daglig i enheten. Det er et sentralt mål å etterleve de regelverk som berører virksomheten, og organisasjonen har ikke nok kunnskaper på området til å prøve ut eventuelle handlingsrom. Det er størst bevissthet om reglene for innkjøp og anbud, og i den sammenheng samarbeider en med

Innkjøpskontoret og eventuelt Kommuneadvokaten når det gjelder fortolkning av regelverk.

EØS-direktiver oppleves også å ha positive effekter. Vanddirektivet har gitt mer fokus på vann generelt, og vannkvalitet spesielt. Forvalterrollen er oppgradert og det er økende bevissthet rundt eierrollen. Avtalen har også ført til at en ser mer utover egne grenser. Det kan imidlertid være tvil om hva som er EØS og hva som er nasjonale føringer. Reglene kan også være negative hvis de fratrukk kommunene handlingsrom i viktige saker.

Kompetanse og informasjon om EØS-regler er den største utfordringen for Vann og avløpsenheten. Kommunen har flinke jurister og god innkjøpskompetanse, men generelt har ikke dette vært noe satsingsområde. Private kompetanseressurser trekkes ikke inn i slike spørsmål.

Vann og Avløpsenheten deltar i nasjonalt nettverkssamarbeid. De deltar i NORVAR og det bynettverket som er etablert på vann og avløpsområdet. For den enkelte kommune er dette store spørsmål som en kan oppleve litt avmakt i forhold til. Erfaringen er at departementer og direktorater kan bistå, men dette skjer kun etter henvendelser.

Vann og avløp får vanligvis lite politisk oppmerksomhet, men enheten har laget en egen strategisk plan som bidrar til ny oppmerksomhet. Det er viktig å få fokus på virksomhetens samfunnspektiv.

Oppmerksomheten rundt disse spørsmålene er også påvirket av at bedriftene i Tromsø har kjennskap til EØS-reglene, og de følger opp om regelverkene er fulgt av kommunen. Det er særlig uklarheter om premisser for avgjørelsene som fører til klager.

Renovasjonen

Renovasjon var det tjenesteområdet hvor informantene i Tromsø kommune fremhevet at en i dag hadde størst utfordringer i forhold til EØS-avledet regelverk. Vi skal i det følgende først presenter organisasjonsmodellen for denne virksomheten, før vi kommer nærmere inn på de utfordringene kommunen står overfor på dette området. Tromsø kommune har organisert renovasjonsvirksomheten i tre deler:

- *Renovasjonen:* Dette er den sentrale kommunale enheten innen avfallssektoren. Dette er en resultatenhet med et virksomhetsområde som omfatter alle tjenester som er definert som kommunens ansvar innen avfallshåndtering. Enheten er delt i en forvaltningsenhet og en driftsenhet. Renovasjonen skal ta seg av alt avfallet fra private husholdninger.
- *Avfallsbehandling Tromsø KF:* Dette er et kommunalt foretak som har ansvaret for all behandling av avfall fra private husholdninger i Tromsø kommune. Enheten behandler også store mengder næringsavfall.
- *Miljøxpert Tromsø KF:* Dette er en totalleverandør av avfallstjenester for private og næringslivet i Tromsø. Enheten har i dag nærmere 1.000 kunder og samler årlig inn

over 8.000 tonn avfall. Virksomheten utfører avfallshåndtering rettet mot næringslivet både i privat og offentlig virksomhet.

Tromsø har de siste årene vurdert om det skal bygges et forbrenningsanlegg for restavfall. I mars 2000 ble det fattet et prinsippvedtak om etablering av et eget energigjenvinningsanlegg i kommunestyret. Usikkerhet om rammebetingelsene har ført til at det ikke er startet arbeid med et slikt anlegg. Tromsø kommune har i 2005 og 2006 utredet hvordan den på best mulig måte kan organisere og utøve sitt ansvar for renovasjonsvirksomheten.

Informanten vektla at EØS-avtalen påvirker renovasjonsvirksomheten på flere måter. Den setter regler for innkjøp, og den legger miljøføringer på bruk av deponi. Kommunen har prøvd å tilpasse sine systemer til reglene. Erfaringen er at det er lave terskler for å melde kommunen til KOFA/ESA/Konkurransetilsynet. Det er områder hvor den norske praksisen ikke er avklart som dominerer i disse klagesakene.

Et sentralt problem sett fra Tromsøs ståsted er at reglene både i EØS og norsk praksis har mangler i forhold til Norges geografiske struktur. De forutsetter på mange måter et tettbygd utbyggingsmønster, noe som ikke alltid er tilfelle. Dette påvirker Nord-Norge og Tromsø spesielt.

Tromsø ønsker å bygge et avfallsforbrenningsanlegg. Dette vil gi ny energi, og man forholder seg til nasjonale krav. Hovedspørsmålet blir om man skal bygge et privat eller et offentlig anlegg. Utfordringer er hvordan man skal sikre langsiktig tilgang til avfall. Her har en problemer med EØS-avtalen. Hvordan skal man avklare dette? Kan kommunen og private gå sammen uten anbud? I Nord-Norge blir en slik satsing umulig med konkurranse. Kan de da samarbeide? Disse spørsmålene kan utredes juridisk, men disse gir ingen klare svar.

Etablering av et IKS gir tilsvarende uklarhet når det gjelder offentlig støtte. Dette påvirker virksomheten. Hvor stor skal den kommunale delen være for at dette skal defineres som et offentlig selskap. IKS gir økt samarbeid, men nye lover stiller spørsmål ved denne type samarbeid. Dette stiller spørsmål ved hele modellen, og en blir usikker om en skal arbeide slik. Informanten uttrykte det på følgende måte: "Norske myndigheter iverksetter slike regler for raskt". Problemet er at de norske problemstillingene ikke kommer opp i andre land, og da er ikke alle hensyn innarbeidet i direktivene.

Endringer i lovgivningen gjør at det blir mer markert for næringsavfall. Hva betyr dette for kommunen? Skal de bruke anbud eller skal virksomheten være kommunal. Her fokuserer næringslivet på sine interesser. Egenregibegrepet er også vanskelig å forholde seg til – hvordan gjøre dette i praksis i forhold til energigjenvinning.

Renholdseneheten prøver å forholde seg til EØS-regler ved bistand fra Kommuneadvokaten. De følger med på utviklingen i rettssystemet. Videre har de jevnlig kontakt med KS-systemet, Norske renholdsverkere forening og MD/KRD. Problemet er at det skjer lite på dette området. Det er vanskelig å få gjennomført noe i praksis. En løsning kan være en revisjon i IKS-regelverket.

Denne saken er løftet inn i KS. Dette blir oppfattet som en spennende problemstilling for jurister, men de er ikke enige om fortolkningen. Sakene blir derfor en kamp mellom advokater. Samtidig vet en jo at "Ingen ting er ulovlig før det er påtalt". I Trondheim har de løst dette ved å definere dette som en vare og ikke en tjeneste. Dette kan være en gyldig i en overgangsperiode, men hva skjer på sikt?

Dette er først og fremst en sak for Renovasjonsenheten og Kommuneadvokatene. Politikerne må passe rollene, men det gjør de ikke alltid. De blir kontaktet av næringslivet. Tromsø kommune har tilpasset organisasjonen på renholdsområdet til lovverket. Dette gir større forståelse hos politikerne. Samtidig har ikke kommunen noe politisk trykk mot Oslo. Det er et unntak her. Det ble gjennomført en opprydningsaksjon i fjæra hvor en prøvde å få unntak fra avgift. Politikerne tok dette opp, også i Stortingets spørretime, men det ble avvist.

Det er høy risiko ved å prøve ut handlingsrommet i praksis. Det er få aktører som vil være med på dette. Holdningen er at norske myndigheter må avklare dette. Problemet er at det er store kostnader forbundet med denne form for avklaring. Juridiske betraktninger er dyre og vanskelige og en kommer ofte ikke videre.

I dag står Tromsø overfor motstridene krav innenfor renovasjonsområdet. På den ene siden skal det være slutt på deponi i 2010. På den andre siden er ikke lovverket tilpasset at en kan finne praktiske løsninger på organiseringen av den nye modellen. I dag er det mange aktører som arbeider med disse spørsmålene, bl.a. Fornyingsdepartementet, Miljøverndepartementet, KR D og KS.

ESA har tatt opp en sak om IKS i Tromsø. Harmonisering av EØS-regelverket haster og avklaringer er viktig. Det må etableres noen regler som tilsvarer terskelverdiene i innkjøp: Det må være klarhet. Renholds-enheten kjøper tjenester etter behov. De må være bevisste på hvor de vil. Dette gir beder rutiner internt. Enheten har blitt saksøkt, og en har tapt saker. Norge er små i mange sammenhenger: Spørsmålet er om vi får gjennomslag for norske særtrekk når regelverkene utarbeides.

Renholds-enheten har bygget opp kompetanse på dette område. Dette er både interesserevet og en har ingen jurist som arbeider med spørsmålene. Den nasjonale organisasjonen har en egen strategi. I kommunen utgjør Kommuneadvokaten og Innkjøpskontoret viktige samarbeidspartnere. Enhetens ansatte deltar også på kurs. Lovverket rundt egenregi er ikke alltid like avklart i andre deler av kommunens virksomhet.

Avfallssiden er område som har blitt tidlig påvirket. Her er det mange private aktører, og det har skjedd en liberalisering. Sektoren har blitt mer eksponert for endringer som følge av dette. Dette er et område hvor kommunene ser forretningsmuligheter. De private har behov for å få avklart sine muligheter. Dette er ofte begrunnelsen for klager. Disse kjøper privat juridisk kompetanse. På dette område har kommunen minst like høy kompetanse. Et problem er at media "alltid tror på klagerne".

Renovasjonen har også internasjonale kontakter. NRF er medlem i FEAV. Det er samarbeid med Sverige og Danmark. Dette gi rask tilgang på informasjon. De deltar i internasjonale arbeidsgrupper. De har ikke prøvd å spille inn egne saker. EU-domstolen

har dommer på dette området: 80 % kommunal tjeneste og 20 % privat. Ingen klar oppfølging av dette i Norge. Spennende jus men få løsninger.

Tromsø prøver å påvirke gjennom organisasjoner som PIL, NRF og KS. Spørsmålene tas også opp med nasjonale politikere. Det er Tromsø som må ta kontakt nasjonalt, og da er avstand en ulempe. Aktører i Oslo møtes oftere, og har derfor større mulighet til å påvirke. Nord-Norges Brussel-kontoret legger til rette for besøk, og de kan bistå med råd når det gjelder å fremme saker. Kontoret bidrar med informasjon for å få innsikt i hva som skjer og kan gi tilbud om etterutdanning.

5.3 Sammenfattende drøfting

Tromsø kommune har organisert virksomheten sin i en tonivåmodell der den sentrale administrasjonen har politiske og administrative stabsfunksjoner og virksomhetene har stor autonomi i utøvelsen av tjenesteproduksjonen. Tromsø har av politiske grunner ikke i utstrakt grad satset på konkurranseutsetting av tjenesteproduksjonen, men har en aktiv innkjøpspolitikk der konkurranse er sentralt.

I følge informantene har ikke Tromsø kommune verken spesielt negative eller positive erfaringer med EØS-avledet regelverk. Påvirkningen er preget av deres posisjon i organisasjonen. Ledere og generalister har relativt liten kontakt med denne type saker i det daglige arbeidet, mens eksperter og fagavdelingene har både erfaring med og kompetanse i slike spørsmål. Kommunen opplever derfor ikke dette regelverket som spesielt problematisk for virksomheten.

Tromsø kommune har enkelte saker å vise til når det gjelder handlingsrom i forhold til EØS-regelverket. Kommunen har blitt stevnet inn for KOFA i noen sammenhenger. I dag er problemene først og fremst knyttet til renovasjonsområdet, og her er det et mangfold av problemstillinger som henger sammen. På den ene siden må kommunen i henhold til EØS-regler avskaffe deponier for restavfall innen 2010. På den andre siden er det store utfordringer knyttet til hvordan virksomheten skal organiseres for at en skal få en driftsmodell. Det stilles spørsmål ved IKS-modellen og egenregibegrepet, og det er uklart om det er lovlig å sikre et forbrenningsanlegg tilstrekkelig råstoff til å økonomisk kunne forsvare en utbygging.

Tromsø kommunes EØS-kompetanse er hovedsakelig konsentrert hos spesialenheter som byggdrift, innkjøpskontoret og kommuneadvokaten. Utenfor disse områdene er det mindre fokus på disse spørsmålene i den daglige virksomheten, og kunnskapene er tilsvarende mindre. Det arbeides imidlertid med en internasjonal strategi for kommunen, og i den sammenheng vil sterkere fokus på EØS-saker bli vurdert som et mulig satsingsområde.

Synspunktene på kommunalt handlingsrom varierer ut fra informantenes ståsted i organisasjonen. Generalistene ser ikke store problemer med avtalen. Kommunen driver sin virksomhet, og det er kun på utvalgte områder det finnes et EØS-regelverk som en må forholde seg til, og dette er likt hvordan kommunen må forholde seg til alle typer regelverk. I dag har imidlertid Tromsø kommune problemer på renovasjonsområdet, og

her er EØS-relatert regelverk med på å skape en situasjon der kommunen opplever begrenset handlingsrom.

Tromsø kommune har ingen definert og aktiv påvirkningsstrategi verken nasjonalt eller internasjonalt. Innenfor renovasjonsområdet har kommunen søkt å få de lokale problemstillingene opp på den nasjonale dagsorden gjennom ulike strategier. Et problem (avgift på avfall samlet inn av frivillige) ble tatt opp i Stortingets spørretime, mens de mer generelle organisasjonsproblemene har blitt tatt opp gjennom direkte kontakt med berørte departementer eller gjennom nasjonale organisasjoner som KS og NRF.

EØS-regelverk fremstår ikke totalt sett som noe viktig temaområde for Tromsø kommune, men kommunen opplever til tider at dette er en type problemstillinger som kan gi problemer og utfordringer innen enkelte av kommunens ansvarsområder. I den sammenheng representerer dette en særlig utfordring for kommunen. Dette kan dels knyttes til at Tromsø og Nord-Norge har andre geografiske og strukturelle utfordringer enn de som lå til grunn da regelverkene ble utarbeidet i EU. Og dels kan det knyttes til at norske kommuner har liten innflytelse på hvordan slike regelverk innføres i norsk rett.

6 Interkommunale renovasjonsforetak

Renovasjon er et viktig tjenesteområde i norske kommuner. Forurensingsloven pålegger kommunene ansvar for innsamling og behandling av forbruksavfall, og håndtering av spesialavfall. En EØS-relatert lovendring i 2004 innebar at det ble etablert et skille mellom husholdningsavfall og næringsavfall. Innen husholdningsavfall ble kommunenes monopol på innsamling, transport og gjenvinning/sluttbehandling opprettholdt, mens innen næringsavfall ble det etablert fri konkurranse mellom offentlige og private aktører.

I en rapport fra ECON blir det slått fast at konfliktnivået i bransjen er høyt, og at konfliktene ofte har sammenheng med uklare regler og det faktum at monopol tjenester og konkurranseutsatte tjenester ofte utføres av samme kommunale eller interkommunale selskap (ECON 2006:6).

Miljø er et annet område hvor EØS-avtalen har betydning for kommunal renovasjon. Det såkalte "Deponidirektivet" fra 1999 forplikter EU/EØS-landene til å utvikle nasjonale strategier for hvordan de skal redusere omfanget av gjenvinnbart materiale som går til deponier (fyllplasser) innen to år etter at direktivet har trådt i kraft. Strategiene skal inneholde tiltak for å nå de mål som direktivet setter opp. Etter fem år skal mengden nedbrytbart avfall til deponering ned til 75 %, sett i forhold til det som ble deponert i 1995, ned til 50 % etter åtte år og ned til 35 % etter 15 år.

SFT foreslo i 2006 å totalforby deponering av *biologisk nedbrytbart avfall* innen 2009.. SFTs mål med forbudet er å redusere utslipp av klimagasser, og de går her lengre enn EU-direktivet, som kun forbyr en del typer avfall i deponier, men ikke dette. Miljøverndepartementet har bedt SFT vurdere unntak fra forbudet basert på miljø- og distriktsmessige hensyn. SFT vil ikke foreslå dette. De vil kun åpne adgang til unntak i *uforutsatte situasjoner med små konsekvenser*.

Renovasjon er dermed en sektor hvor EØS-avtalens bestemmelser har stor betydning for kommunenes virksomhet. Vi har allerede belyst hvordan renovasjonsvirksomheten i de tre kommunene berøres. I det følgende skal vi se nærmere på to eksempler på hvordan dette er løst i andre selskapstyper.

6.1 BIR AS

Bergensområdets Interkommunale Renovasjonsselskap - BIR AS, er Norges nest største renovasjonsselskap, og er ansvarlig for avfallshåndteringen til de 310.000 innbyggerne som bor i BIRs de ni eierkommunene Askøy (6,74 %), Bergen (80,00 %), Fusa (1,33 %), Kvam (0,33 %), Os (4,74 %), Osterøy (2,54 %), Samnanger (0,88 %), Sund (1,83 %) og Vaksdal (1,61 %). BIRs formål er å eie og forvalte selskaper som skal sørge for innsamling, transport og behandling av husholdningsavfall, nærings- og farlig avfall. Selskapet har 240 ansatte og en årlig omsetning på 380 millioner kroner.

Konsernet BIR AS ble etablert 1. juli 2002. Renovasjonsvesenet var en kommunal etat frem til 1996 da BIR DA ble etablert som et interkommunalt selskap, med det formål å ivareta avfallshåndteringen i de ni eierkommunene. BIR DA ble omdannet til aksjeselskap med virkning fra 1. juli 2001. I dag er følgende selskaper en del av BIR-konsernet:

- *BIR Privat AS* ble etablert 1. juli 2002 i forbindelse med at BIR ble organisert som konsern. Selskapet er 100 % eid av BIR AS. BIR Privat AS har det operative ansvaret for utførelsen av kommunenes lovpålagte oppgaver.
- *BIR Transport AS* ble etablert 1. juli 2002. Selskapet har ansvaret for innsamling av husholdningsavfall i Bergen. Selskapet er 100 % eid av BIR AS.
- *BIR Avfallsbehandling AS* ble etablert 1. juli 2003 og er 100 % eid av BIR AS. Hovedaktiviteten til selskapet er behandling av avfall. Selskapet driver forbrenningsanlegg for avfall, samt stasjon for farlig avfall.
- *BIR Bedrift AS* ble etablert 1. januar 1998 og eies 100 % av BIR AS. Selskapet tilbyr innsamling og behandling av næringsavfall for bedriftskunder.
- *Bossug AS* ble etablert 2. juli 2003 og er stiftet sammen med Envac Norge AS. BIR AS og Envac Norge AS eier 50 % hver. BIR AS har styreleder og kontroll med selskapet. Bakgrunnen for etableringen av selskapet er ønsket om å få til vakuumbasert avfallshåndtering i Bergen sentrum.
- *Retura Vest AS* ble etablert 1. januar 2003 og eies 50 % av BIR Bedrift AS. BIR har styreleder og kontroll med selskapet. Selskapet er et transportselskap som driver med innsamling av husholdnings- og næringsavfall.
- *Mjelstad Miljø AS* ble kjøpt 1. januar 2004 og eies 100 % av BIR AS. Selskapet driver deponi på Mjelstad på Osterøy.
- *TH Paulsen AS* ble kjøpt 1. juni 2004 og eies 100 % av BIR Bedrift AS. Selskapet driver innsamling av næringsavfall, samt sorteringsanlegg for grovavfall.
- *Eierinteressert*: BIR AS har en eierandel på 49 % i *BKK Varme AS*. De øvrige 51 % eies av BKK AS. BKK Varme AS har konsesjon for å drive fjernvarmeanlegg i Bergen. BIR AS har også en eierandel på 11 % i *Rekom AS*. De øvrige aksjonærene i Rekom AS er 56 andre interkommunale renovasjonsselskaper. Rekom AS driver mekling og salg på landsbasis til material- og energigjenvinning, samt sluttbehandling. I tillegg eier BIR Bedrift AS 12 % av aksjene i *Retura AS*, som er totalleverandør av avfallsløsninger til næringslivet i hele Norge.

Informanten tok utgangspunkt i at renovasjon opprinnelig var en kommunalteknisk tjeneste drevet av kommunale etater. På 1970-taller ble offentlig renovasjon et området for samarbeid mellom kommuner, og i Bergen ble det etablert et IKS tidlig på 1980-tallet. På denne måten fulgte kommunene opp statens krav om høyere effektivitet i kommunene. Dette har fortsatt: Kommunene har gjort det de ble bedt om, men staten har ikke fulgt opp når det gjelder å gjøre nødvendige tilpasninger i lovverket. Dette gjelder både forurensningsloven og konkurranselovgevingen.

Bransjen ble profesjonalisert gjennom de disposisjoner som kommunene foretok når det gjaldt konkurranse. Avfallssektoren er også en sektor hvor også andre aktører er engasjert. Konkurranse er derfor en problemstilling med økende aktualitet, bl.a. fordi dette har med store verdier å gjøre. Private er mer interessert i dag enn tidligere. Lovverket er ikke tilpasset denne situasjonen. Derfor er det for tiden kiving mellom offentlige og private aktører.

BIR ble interkommunalt DA i 1996. En lovendring førte til at eierne sto overfor valg om IKS eller AS. Aksjeloven ble vurdert å ha den fordel at den er kjent og klar. Videre står eierne fritt til å selge sin aksjepost om de ønsker. Det er også mulig å trekke inn flere kommuner ved å utvide aksjekapitalen. BIR ble derfor omgjort til AS i 2001 og konsern i 2002. Den siste endringen ble gjort for å skille mellom konkurranseutsatt og monopolvirksomhet.

I dag er det BIR-privat som forvalter de lovpålagte oppgavene på vegne av kommunene. Virksomheten kan ikke gi overskudd som kan betales i utbytte. Eventuelle overskudd skal plasseres i et selvkostfond. Selskapet har lite kontakt med eierkommunene som organisasjon. BIR-transport er organisert på samme måte. Denne organiseringen betyr at selskapet er ryddet med hensyn til motstridende interesser.

I kommunale renholdsetater har AS formen vært oppfattet som problematisk, bl.a. den oppfattes som mer uttrykk for de ansatte. I følge informanten har fagforeningene i BIR vært med på endringene, og det har gjort det enklere å gjennomføre dem. Kommunene er også tilfreds med BIR, bl.a. fordi dette er et av få prosjekter som en har fått til i fellesskap mellom kommunene i Bergensregionen. Forholdet til den enkelte kommune kan variere, bl.a. ut fra de ideologiske prioriteringene til politikerne.

Fordelen for kommunene er at de får like tjenester til like priser, og med lik klagebehandling. Det er i dag felles avgift i alle kommunene. Innsamlingen er dyrere i distriktene, men samtidig er avfallsmengden per innbygger høyere i Bergen. Innbyggerne i storbyen krever også flere tjenester. Totalt sett er bilde nokså likt.

EØS er ikke noe viktig tema i den daglige virksomheten til BIR. Dette var imidlertid et viktig tema i forbindelse med omorganiseringene for noen år tilbake. Det ble gjennomført en studietur i Brussel, og det ble brukt innleide konsulenter og advokater for flere millioner kroner. Det var en kompleks prosess for å få regler og rutiner på plass. Det måtte tas mange valg, men i dag fungerer modellen bra.

BIR har opplevd to typer klager til Konkurransetilsynet. For det første har det kommet klager på konkrete anbud. I tillegg vurderer eierkommunene om forvaltningsdelen skal skilles ut i en egen enhet for å hindre tvil om konkurranse. Bakgrunnen for denne vurderingen er at Konkurransetilsynet har rettet en henvendelse om "Konkurranse på like vilkår". I følge informanten fungerer BIR-privat som et nettselskap i kraftsektoren. Alle alternative modeller forutsetter en organisasjon som "BIR-privat". I dag har BIR-privat avtaler både med BIR og private selskaper. En omorganisering vil ikke endre på dette.

I dag har BIR-konsern en del fellesfunksjoner innen økonomi, IT og kommunikasjon, men dette selges internt etter fastsatte avtaler. BIR blir pålagt å bruke konkurranse i stadig flere sammenhenger. Dette oppfattes som en typisk bransjeutvikling, og selskapet

opplever seg som en kompetent aktør med kapasitet til å være ledende i denne bransjen. Klager på rutineene i forbindelse med konkurranseutsetting blir derfor oppfattet å være en effekt av spesielle holdninger hos enkeltaktører.

BIRs forretningsidé er nærhet til markedet. Selskapet har i den forbindelse vært med på å opprette eller det har kjøpt private selskaper med spesialkompetanse innen enkelnisjer. De små aktørene har vært positive til å bli kjøpt opp av BIR. Det er større, nye selskaper med egen kapitalbase som er mest negativ til BIR. Organisasjonsmodellen, med aksjeselskap og konsernorganisering, har gjort det lettere for BIR å overta små private selskaper. Overtagelsen har gitt god fortjeneste for de private eierne.

BIR har bygd opp egen EØS-kompetanse i selskapet. Det har vært holdt kurs for ledere og ansatte. Selskapet har videre bruk advokat/konsulent til å gå gjennom hele organisasjonen for å klargjøre lovligheten av den organisasjonsmodellen en har etablert. Det er ansatt en egen innkjøpsansvarlig i BIR-privat, og på den måten har en fått en kontraktsansvarlig med kompetanse til å ivareta denne funksjonen.

Nasjonale myndigheter gir ikke råd i slike spørsmål. Konkurransetilsynet kan f, eks, ikke brukes i forbindelse med avklaring av nye spørsmål. BIR bruker det private firmaet Deloitte, og har ikke brukt eventuell kompetanse i eierkommunene. I det hele går kontakten med eierne gjennom styre og generalforsamling. Annen kontakt er det kun etter behov. I den forbindelse prøver selskapet å behandle alle eierkommunene likt, uavhengig om de er små eller store.

BIRs forbrenningsanlegg skal dekke behovet til BIR-privat. Da BIR ble konsern ble eierskapet overført BIR-privat. Forbrenningsanlegget har leveringssikkerhet frem til 2009. Det planlegges nå utvidelse av anlegget fra 2009. BIR regner med at det vil være god tilgang på avfall også etter at den opprinnelige avtalen går ut. Forurensingsloven vil sette stopper for deponi, det kommer nye regler for behandling av rivningsavfall fra byggsektoren. Anlegget vil derfor bli bygget uavhengig av hva som skjer med BIR-privat og konkurranse om avfallet. Det er imidlertid mer usikkert om BIR ville ha bygget et nytt anlegg med dagens rammebetingelser.

BIR oppfatter at mange av de kommunale avfallsaktørene er for forsiktige i denne sammenheng. De bør skjære i gjennom å fatte vedtak om forbrenningsanlegg. Avfall kan både oppfatter som en tjeneste og som salg av vare med negativ verdi. I det første tilfelle gjelder konkurranseloven, mens i det andre tilfellet er ikke loven gyldig. Dette handlingsrommet mener informantene bør utnyttes. En sak vil ta mange år og da vil anlegget stå ferdig og vil da være konkurransedyktig. Det er slik en har løst dette problemet i andre europeiske land, og etter informantens mening kan dette også gjøres på denne måten i Norge.

I dag er det to leirer i denne diskusjonen. Anbud brukes i de kommunene som har forbrenningsanlegg, og salg med negativ verdi brukes i andre kommuner. BIRs anbefaling er at kommunene bør se dette som salg med negativ verdi. Hovedgrunnen til at dette problemet har oppstått er at nasjonale myndigheter ikke har fulgt utviklingen i bransjen. Det er et 20-årig etterslep på regelverktutviklingen nasjonalt.

BIR er medlem i KS-bedrift og tar opp dette med interessepolitikk her. Det er en positiv utvikling på dette feltet nå, men det er viktig at dette blir på utsiden av det store KS-

systemet: De skal ivareta virksomhetenes interesser. Interessepolitikk er viktig for å få på plass. Staten her ikke fulgt med og det er viktig at de rydder opp hos seg selv.

BIR er også medlem av NRF og ISWA. Disse organisasjonene brukes til oppdatering av kunnskaper om utviklingen, bl.a. i Europa. Dette er informasjon som kommer frem gjennom utredninger. KS sitt kontor i Brussel oppfattes også som en viktig lyttepost. BIR har ikke kontakt med Vest-Norges Brussel-kontor.

BIR ønske rammebetingelser som kan sammenliknes med de som eksisterer i Sverige. De ligger 20 år foran Norge på dette området. Dette betyr noe for situasjonen i Norge, for i dag går mye avfall til Sverige. Og denne ressursen blir dermed ikke utnyttet. Staten har ”sovet”: Hva er reglene egentlig? Kommunepolitikerne blir dermed skvist av de nasjonale aktørene. Kommunene må kunne bestemme dette selv.

I følge informanten går utviklingen i retning av at avfallssektoren blir en del av energisektoren. BIR ønsker også å etablere et forvaltningsselskap som skal selge forvaltningsoppgaver til kommunene. Mange kommuner vet ikke alltid hva de har ansvar for og trenger adgang til spesialkompetanse. BIR vil påta seg tilsynsoppgaver i forhold til forvaltning av forurensingsloven i området fra Boknafjorden til Møre.

6.2 IVAR IKS

Interkommunalt vann-, avløps- og renovasjonsverk – IVAR – har til formål å anlegge og drive kommunaltekniske fellesanlegg innen vann, avløp og renovasjon i de deltakende kommuner. IVAR IKS er eid av kommunene Finnøy, Gjesdal, Hå, Klepp, Kvitsøy, Randaberg, Rennesøy, Sandnes, Sola, Stavanger og Time, med et samlet innbyggertall på ca. 250.000. Selskapet har hovedkontor i Stavanger, men driver anlegg og infrastruktur i alle eierkommunene.

Det første interkommunale samarbeidet startet med drikkevannsforsyning. Forløperen til IVAR ble etablert i 1952 med navnet Interkommunalt vannverk, forkortet til I.V. Dette var et samarbeid mellom kommunene Stavanger, Hetland og Madla. Formålet var å samarbeide om en felles vannforsyning. Sola kommune var også med i samarbeidet da det første interkommunale vannverket offisielt ble åpnet i 1959. Etter hvert ønsket også kommunene Klepp, Randaberg, Gjesdal, Sandnes, Hå og Time å delta i det interkommunale samarbeidet. Nevnte kommuner meldte seg inn i perioden 1962 til 1978.

Jærkommunene fikk kommunal renovasjon innført så sent som i 1950- og 60-tallet. Interkommunalt samarbeid ble diskutert også på dette feltet. Argumentene for en felles løsning var at det var mer hensiktsmessig å konsentrere avfallsbehandlingen til større anlegg. Etter diverse drøftelser kom en fram til at ett selskap med ansvar for kommunaltekniske fellesanlegg innen både vann, avløp og renovasjon var den beste løsningen. Selskapet fikk navnet I.V.A.R. og ble en realitet 1. oktober 1979. Da kommunene inngikk et forpliktende samarbeid, innebar det blant annet at kommunene overførte en del av sin beslutningsmyndighet på vann-, avløps- og renovasjonssektoren til selskapet IVAR.

Opgavene til selskapet er delt i tre. For det første er det i dag IVAR som tar ut vann fra kildene og behandler/reenser dette før det transporteres i en hovedledning til kommunene. Det er i dag den enkelte kommune som sørger for drift og vedlikehold av det interne vannledningsnett. For det andre tar IVAR imot avløpsvann fra kommunenes interne avløpssystemer og sørger for transport av vannet til større renseanlegg. For det tredje sørger IVAR for etablering og drift av mottak/ behandlingsanlegg for alt avfall som kommunene samler inn. IVAR IKS har følgende avdelinger:

- *Avdeling for drift* har ansvar for all drift når det gjelder vann, avløp og renovasjon i selskapet. Avdelingen er igjen inndelt i egne seksjoner: Vannbehandling og kilder, transportanlegg, felles vedlikehold, kompostering, avfallsdeponi og avløpsrensing.
- *Avdeling for marked og utvikling* har ansvar for å videreutvikle IVARs rolle i regionen. Virksomheten tar i stor grad sikte på å utvikle kontakten med kommuner og næringsliv og å sikre at utviklingen av IVAR skjer i tråd med regionens behov. Avdelingen skal arbeide for gode gjenvinningsordninger for avfall og koordinere IVARs informasjonsarbeid.
- *Avdeling for plan og utbygging* har det faglige hovedansvar for selskapets prosesseffektivisering, planarbeid og utbyggingsprosjekter. Avdelingens virksomhet er i all hovedsak rettet mot et samarbeid med driftsavdelingen, men den kan og gjennomføre prosjekt utenfor IVAR. I så fall gjøres dette med egen avregning og til full kostnadsdekning.
- *Avdeling for økonomi og administrasjon* betjener hele IVAR med administrative tjenester.

I følge informanten er renovasjonsbransjen preget av at den har lite forståelse for dette med marked. Utviklingen nå har mange paralleller til utviklingen i kraftbransjen tidlig på 1990-tallet. Det må inn en ny forståelse av pris og prissetting i markedet. Rammene må gjøre det mulig å dekke investeringer og drift. I dag er økonomikunnskapene for svake både blant ingeniørene i selskapene og politikerne i styrene.

Prissettingsproblematikken er imidlertid mest alvorlig i forhold til vann og avløpssektoren. I dag er det slik at de kommunene som har dårligst nett som tjener på systemet. IVAR ville hatt et prissystem med maksimalpris fordi dette ville stimulere til høyere effektivitet.

IVAR har gjennomgått en omfattende omorganisering siden 2000. Tidligere var virksomheten organisert i vann, avløp og renovasjon og med en felles økonomiavdeling. I den nye organisasjonen er det en driftsavdeling, en planavdeling og en markedsavdeling. I utgangspunktet dekker alle avdelingene de tre sektorene, men innen marked er særlig renovasjon som gjelder. Denne omorganiseringen har fungert bra på mange områder, men en vurderer nå nye skritt for å få til mer flyt mellom avdelingene. Selskapet ønsker bl.a. å få vurdert mer salg av tjenester fra IVAR til eierkommunene.

EØS-avtalen har stor betydning for virksomheten til IVAR, og med mer bruk av markedsløsninger vil tjenstedirektivet bli viktigere i årene som kommer. IVAR har fokus på rammebetingelsene og arbeidet aktivt mot NORVAR for at de skal ha en klar strategi innen dette området. Representanter fra IVAR deltar i styringsgrupper og

utvalg, og dette er viktig både i forhold til påvirkning og å få informasjon slik at selskapet kan ligge i forkant i forhold til utviklingen.

IVAR har i følge informanten en godt oppdatert kompetanse i disse spørsmålene, men en kan bli mer flink til å samarbeide med eierkommunene i den sammenheng. De har heller ikke tatt i bruk regionens Brussel-kontor, men ser at her kunne de bli mer aktiv.

I VA-sektoren er det tilgangen på kapital som er den store utfordringen. Endringene i rammebetingelsene vil bli svært omfattende, og det er derfor viktig å vite mer om hvilke nye krav en står ovenfor. Dette gjør det enklere å investere langsiktig, og det gir reduserte kostnader over tid.

IVAR eier 44 % av aksjene i det lokale søppelforbrenningsanlegget Forus Energigjenvinning. Dette anlegget ble etablert etter en strategiprosess som hadde utgangspunkt i at regionen trengte et nytt deponi. Det var liten interesse for et slikt anlegg sentralt i regionen, og de fikk alternativene som ble vurdert ville gitt lange avstander og store investeringer i infrastruktur. Samtidig ønsket det daværende lokale selskapet Energos å få bygget et forbrenningsanlegg i sin hjemmeregion. Lyse Energi støttet også et slikt anlegg. Det ble derfor besluttet å bygge et slikt anlegg basert på tilgjengelig volum av restavfall. Dette anlegget er nå i drift.

De langsiktige utfordringene på dette området er knyttet til en større region en IVAR kommunene. For å møte disse har ulike interkommunale VAR i Sør-Rogaland og Vest-Agder gått sammen om å etablere SVAR. Dette samarbeidet skal aktørene større fleksibilitet i forhold til de utfordringene de ulike eierselskapene står overfor på avfallsområdet. For IVAR er en av hovedutfordringene at det største deponiet er fullt i 2009. Dette krever nye løsninger, og her vil en samarbeide med andre.

Næringsavfall er et område med store utfordringer siden det er underlagt konkurranse. IVAR har brukt store økonomiske ressurser for å etablere et lovlig skille mellom monopolvirksomheten og de konkurranseutsatte delene. I den forbindelse har en kjøpt inn ekstern juridisk bistand fra private firma. IVAR har valgt et klart skille mellom de to virksomhetstypene, og åpenhet er det sentrale virkemidlet i forhold til å synliggjøre at en holder seg innenfor lovverket. Innenfor vann og avløp er dette stort sett greit, men renovasjonsområde gir en rekke utfordringer. IVAR ønsker ikke å skape problemer for sine eierkommuner, og alle tiltak blir derfor kvalitetssikret av uavhengig ekspertise.

IVAR er et stort nok selskap til å følge med på denne utviklingen, men mindre kommunale selskaper klarer ikke dette. Dette er ikke en ingeniørutfordring, men en trenger nye typer kompetanse for å klare seg.

I følge informanten har organisasjonsformen IKS både sterke og svake sider. På den ene siden gir denne organisasjonsformen lettere finansiering. På den andre siden er aksjeloven et bedre lovgrunnlag enn IKS loven, som har mange mangler. Kunnskapene om sterke og svake sider er svak i bransjen. Ledelsen i IVAR mener at selskapet har opparbeidet denne kompetansen gjennom erfaringer, men opplever at det er mindre kunnskap om dette utenfor organisasjonen. Aksjeselskapsformen gir grunnlag for å fastlegge de rette reglene, men eierne har ikke tatt dette innover seg.

Informanten opplever at IVAR har handlingsrom i forhold til EØS-regleverket. Et eksempel er at FRETTEX har ansvar for noe av IVAR sitt gjenvinningsarbeid. Dette er en løpende kontrakt som har fungert lenge. Kravet til FRETTEX er at de må gjøre jobben til markedspris. FRETTEX driver denne virksomheten som et arbeidstreningsprosjekt. Det gjør dem konkurransedyktige på pris, de gjør en samfunnsnyttig oppgave og det er viktig miljøarbeid. Samfunnsdelen av prosjektet får også offentlig støtte. I tillegg har IVAR kunnet rekruttert lærlinger til sin egen virksomhet herfra. Kontraktene har ikke vært på anbud, men ingen har heller krevd at dette skal konkurranseutsette. Eierne ser samfunnsverdier, mens mulige konkurrenter ser lave marginer. IVAR er likevel i stadig dialog om denne avtalen, og hvis papirsorteringen til FRETTEX ikke klarer kvalitetskravene vil den bli lagt ut på anbud. På den måten utnytter IVAR sitt handlingsrom.

I alle andre anbud må IVAR være nøyaktige med hvordan konkurransen gjennomføres. De har blitt rapportert inn for KOFA i slike spørsmål, men disse sakene har en vunnet. Dette er likevel kostnadskrevende, og IVAR opplever at de som klager til en viss grad prøver å utnytte systemet siden de ikke selv løper noen risiko ved å prøve slike saker for KOFA.

IVAR må oppføre seg som et vanlig bedrift, og kan ikke ha særordninger bare fordi de er offentlige. De har for tiden en del konkurransesaker til vurdering nå. Dette gir stor utgifter til advokater. Organisasjonen har ingen egen juridisk kompetanse, og bruker derfor faste samarbeidspartnere i bransjen for å sikre seg den beste kompetansen. Også på dette området gjennomføres det konkurranse fra tid til annen.

7 EØS-regler og opplevd kommunalt handlingsrom

I det følgende skal vi drøfte noen hovedobservasjoner av kommunenes og renovasjonsselskaperes erfaringer med handlingsrom i forhold til regler avledet fra EØS-avtalen. Vi skal begynne med en kort oppsummering av hver case, deretter drøfter vi hoveddimensjonene og til slutt trekker vi noen konklusjoner om kommunalt handlingsrom.

Kjennetegn ved de tre kommunene og betydning av EØS-regler

Oslo kommune har en stor og kompleks administrasjon, og en omfattende tjenesteproduksjon. Kommunen bruker i mange sammenhenger en bestiller – utfører modell med konkurranseutsetting av tjenesteproduksjonen som virkemiddel. I tillegg brukes utbyggingsavtaler som et virkemiddel i byutviklingsprosjekter. Disse har elementer av partnerskap mellom offentlig og privat, der arealer blir solgt til utbyggere mot at kommunen eller bysamfunnet får en gjenytelse i form av infrastruktur eller en tjeneste. På begge disse områdene berøres kommunens virksomhet av bestemmelser avledet fra EØS-avtalen. De største utfordringene har de siste årene vært knyttet til kommunens bruk av utbyggingsavtaler. To ganger de siste årene er kommunen klaget inn for ESA i forbindelse med anklager om brudd på reglene for offentlig støtte. Innkjøp og tekniske driftstjenester som renovasjon, er andre områder som i stor grad berøres av ulike EØS-direktiv. På innkjøpsområdet har det vært klagesaker til KOFA.

Stavanger kommune har organisert virksomheten sin i en tonivåmodell. Sentralt finnes felles administrative funksjoner, og lokalt er ansvaret for tjenesteproduksjonen delegert til tjenesteenhetene. Kommunen konkurranseutsetter deler av tjenesteproduksjonen. Den har også etablert en sentralisert innkjøpsfunksjon for å sikre en helhetlig og kostnadseffektiv innkjøpspolitikk i hele organisasjonen. Siden kommunen har en aktiv innkjøps- og konkurransepolitikk er det mange berøringspunkter med EØS-reglene. Det fremheves i den sammenheng at kommunen først og fremst er opptatt av at organisasjonen lojalt skal etterleve de regelverk som eksisterer, enten de er nasjonale eller basert på EU-direktiv. Kommunen har imidlertid hatt noen saker i KOFA. Kommunen oppgir at den ikke gir offentlig støtte, og på dette området har det ikke vært klagesaker.

Tromsø kommune har organisert virksomheten i en tonivåmodell. Tjenesteproduksjonen blir imidlertid i liten grad direkte konkurranseutsatt. Kommunen gir ikke offentlig støtte til næringsvirksomhet. EØS-regelverket har derfor først og fremst innvirkning på områder som har anbud eller innkjøp. Kommunen har spesialisert denne funksjonen, men har opplevd klagesaker i forhold til KOFA. På ett område opplever Tromsø kommune i dag store utfordringer i forhold til EØS-regler. Ulike direktiver har medvirket til at kommunen har startet arbeid med en omorganisering av renovasjonsvirksomheten. Siden miljø- og konkurransedirektivene påvirker på ulike måter, står kommunen overfor komplekse utfordringer på dette området. Dette er derfor et område hvor kommunalt handlingsrom oppleves som redusert.

De tre kommunene har i ulik grad tilpasset virksomheten til moderne prinsipper for organisering av offentlig sektor. Organisasjonsmodellene har klare innslag av NPM med fokus på effektivitet og økonomistyring gjennom spesialisering og delegert ansvar til utøvende enheter, enten direkte eller gjennom selskaps- og foretaksorganisering. Ingen av kommunene har imidlertid rendyrket konkurranseutsetning som virkemiddel. Effekten av EØS-reglens bestemmelser om konkurranse er dermed mest direkte på områder om har med innkjøp og anbud.

Utviklingen i kommunenes styringssystemer fører i økende grad til at virksomheten blir eksponert for tjenstedirektivene, og KOFA og ESA blir i noen saker trukket inn i tvister knyttet til den kommunale saksbehandlingen. Erfaringene til disse tre kommunene utgjør dermed eksempler på den rettsliggjøring og europeisering som litteraturen omtalt i kapittel 2 fremhevet. Samtidig er det viktig å fremheve at tempoet, omfanget og retningen på endringene i stor grad styres politisk i den enkelte kommune.

Renovasjonsvirksomhet og betydningen av EØS-regler

Forurensingsloven pålegger kommunene ansvar for innsamling og behandling av forbruksavfall, og håndtering av spesialavfall. En EØS-relatert lovendring i 2004 innebar at det ble etablert et skille mellom husholdningsavfall og næringsavfall. Innen husholdningsavfall ble kommunenes monopol på innsamling, transport og gjenvinning/sluttbehandling opprettholdt, mens innen næringsavfall ble det etablert fri konkurranse mellom offentlige og private aktører.

I en rapport fra ECON blir det slått fast at konfliktnivået i bransjen for tiden er høyt. I følge ECONs rapport har dette ofte sammenheng med uklare regler, og det faktum at monopol tjenester og konkurranseutsatte tjenester utføres av samme kommunale eller interkommunale selskap (ECON 2006:6).

Vi har i denne undersøkelsen derfor sett nærmere på ulike former for organisering av renovasjonsvirksomhet i kommunene. Vi har undersøkt erfaringene på to måter. For det første har vi dekket dette område i Oslo, Stavanger og Tromsø. Her har vi sett på erfaringene med alt fra kommunale enheter, via kommunale foretak og til interkommunale selskap. For det andre har vi sett nærmere på et interkommunalt selskap og et kommunalt eid aksjeselskap. Først litt om disse to selskapene.

Det første selskapet, *BIR AS*, har ansvar for kommunal renovasjonsvirksomhet i de 9 eierkommunene som alle ligger i Bergens-regionen. Virksomheten omfatter både kommunale forvaltningsoppgaver, konkurranseutsatt innsamling og transport og eierskap i selskaper innen deponering og gjenvinning, inkludert forbrenningsanlegg. Selskapet er organisert som konsern, og kontakten til eierkommunene skjer gjennom styret. Konkurransetilsynet tok i 2005 opp forholdet mellom forvaltningsoppgaver og konkurranseutsatt virksomhet i organisasjonen, og det kan bli aktuelt å etablere et klarere organisatorisk skille mellom disse oppgavene.

Det andre selskapet, *IVAR IKS*, har ansvar for den delen av kommunal vann-, avløps- og renovasjonsvirksomhet som går på tvers av kommunegrensene til de 11 eierkommunene som alle ligger i Stavanger-regionen. Det vil si at selskapet leverer drikkevann, og tar

imot og behandler avfallsvann og husholdningsavfall. IVAR har både kommunale forvaltningsoppgaver og virksomhet som er konkurranseutsatt. Selskapet har nylig gjennomført omorganisering av egen virksomhet. Eierkommunene har også vurdert omorganiseringer av hele sin virksomhet innen vann, avløp og renovasjon, men foreløpig er det ikke vedtatt endringer.

Renovasjon var det området innen kommunal tjenesteproduksjon hvor vi fant at det for tiden var flest utfordringer knyttet til EØS-avledet regelverk. Utfordringene slo inn på flere områder, og følgende generelle problemstillinger kan trekkes frem:

- *Eierskap og organisering:* Alle de ulike organisasjons- og eierskapsformene hadde i noen grad utfordringer med EØS-avledet regelverk. I en sektor med stadig mer konkurranse ble de "kommunale" selskapsformene, kommunalt foretak (KF) og interkommunalt selskap (IKS), opplevd å hvile på et noe mer uklart juridisk grunnlag enn aksjeselskapsformen. En gjennomgående oppfatning er at den førstnevnte formen gir mulighet for sterkere politisk styring, mens den andre formen gir grunnlag for raskere tilpasninger til den økende konkurransen som vektlegges i bransjens rammebetingelser. Avveilingen av forholdet mellom politisk styring og markedstilpasning oppleves som vanskelig, og i dagens situasjon er valg av eierskapsform og organisasjonsmodell fortsatt uavklart i flere av kommunene.
- *Egenregi og konkurranse:* Forholdet mellom egenregi og konkurranse er det feltet som gir renovasjonsvirksomhetene størst utfordringer. På den ene siden finnes det regler for hvordan virksomheten skal organiseres for at det fortsatt skal være egenregi eller når det skal gjennomføres konkurranse. På den andre siden er det uklarheter i regleverket som bidrar til å utfordre kommunenes valg av løsninger. Dette oppleves særlig problematisk i forbindelse med større investeringer. Vi har i denne undersøkelsen observert flere ulike organisatoriske tilpasninger på dette området, noe som indikerer et kommunalt handlingsrom.
- *Kryssubsidiering:* Alle selskapene vi har sett nærmere på i undersøkelsen opererer både innen monopolområdet husholdningsavfall og det nå konkurranseutsatte området næringsavfall. Dette har ført til kritikk eller klager fra private aktører i bransjen. Hovedargumentet til de private aktørene er at det skjer en kryssubsidiering i de kommunale selskapene. Dette avvises imidlertid av de kommunale selskapene, men det arbeides for tiden med rutiner og organisasjonsmodeller som skal gi større åpenhet og mindre grunnlag for klager om dette fra private aktører.
- *Miljø og gjenvinning:* Avfall er et miljøproblem, men blir i økende grad sett som en økonomisk ressurs. Ivaretagelse av miljøproblemer er et kommunalt ansvarsområde, mens de økonomiske verdiene har ført til økende interesse fra kommersielle markedsaktører. Dette kompliserer bildet for kommunene, og mange av problemstillingene i forhold til EØS-reglene er knyttet til at det ikke er enkelt å gi endelige definisjoner som kan sikre en helhetlig forståelse av utfordringene og hvordan de kan løses organisatorisk.

Uklare regler og ulike juridiske fortolkninger av hva som er den riktige løsningen av problemene er dermed et dilemma for alle kommunene og selskapene vi har hatt med i denne undersøkelsen. Flere av våre informanter fremhevet svak nasjonal oppfølging på

dette området som et hovedproblem i endringsprosessene. Det ble derfor etterlyst en statlig avklaring av hvordan kommunene kan organisere virksomheten for å møte de mange utfordringene som finnes innen avfallsområdet.

I forhold til den generelle EØS-påvirkningen ble interessepolitikk sett som en annen felles utfordring innen renovasjonsområdet. På dette området har den enkelte kommune og det enkelte selskap kompetanse og ressursproblemer når det gjelder å drive påvirkning av nasjonale myndigheter. Interessepolitikken har derfor blitt et ansvarsområde for organisasjoner som Avfall Norge og KS-bedrift. EØS er også et område hvor både kommuner og selskaper bruker betydelig med ressurser på advokat- og konsulentbistand for å sikre tilgang på relevant kompetanse i konkrete saker.

Kommunenes opplevde erfaringer med EØS-regelverk

EØS-spørsmål har generelt sett liten oppmerksomhet i kommunene, og for politiske og administrative ledere er det bare unntaksvis at de arbeider direkte med slike saker. Denne kartleggingen viser at kommunenes EØS-erfaringer er konsentrert i noen spesialenheter som har ansvar for enkeltspørsmål eller enkeltområder hvor dette regelverket er særlig relevant for arbeidet. Dette gjelder særlig i spesialenheter etablert for å gi kommunene en helhetlig og effektiv innkjøpsstrategi. På dette området er oppfølgingen av EØS-reglene institusjonalisert og kompetansen høy. Også andre spesialistenheter som utbygging, kommuneadvokatene og tekniske driftstjenester arbeider med disse spørsmålene jevnlig.

For politikere, administrative ledere og ansatte innen andre tjenesteenheter er EØS-avtalen en av mange rammebetingelser de må forholde seg til. Dette gir noen utfordringer i kommunene. I Oslo og Stavanger fremhevet flere informanter at den intern kommunikasjon var dårlig i EØS-saker, noe som til tider gikk ut over kvaliteten på saksbehandlingen. Det er særlig i innkjøpssaker at denne type mangler kan føre til problemer og økt tidsbruk.

EØS-reglene og deres konsekvenser har dermed først og fremst blitt et tema for eksperter. Konkrete problemer tolkes ut fra den enkelte profesjonens ståsted, og valg av løsning blir da influert av om mottaker er ingeniør, jurist eller økonom. Flere informanter var også opptatt av at for sterkt juridisk fokus kunne gi for restriktive tolkninger av regelverket. Samtidig er andre profesjoner lite oppmerksomme på de utfordringer reglene gir for deres virksomhet. Politikerne blir også lett stående på utsiden i forhold til den faglige behandlingen av disse spørsmålene.

EØS-relaterte saker med særlig betydning

De tre kommunene vi har sett på i denne undersøkelsen har erfaringer med at deres virksomhet har blitt klaget inn for både KOFA og ESA. De fleste sakene er knyttet til kommunal innkjøpspolitikk, men noe saker fra Oslo tar også opp mulig ulovlig støtte i forbindelse med gjennomførte prosjekter. I Stavanger og Tromsø ble det vist til at offentlig støtte ikke hadde vært noe problem som hadde ført til klager, og da

hovedsakelig fordi kommunene ikke ga støtte til næringsvirksomhet. Det ble imidlertid ikke utelukket at det kunne være saker som var i ”grenseland” uten at dette var tatt opp av noen. Stavanger og Tromsø opplevde ikke støttereglementet som problematisk.

Oslo kommune har hatt viktige prinsippaker behandlet av ESA. Den ene saken gjaldt utbyggingsavtalen for Tjuvholmen, mens den andre gjaldt salg av sykehusboliger. I begge tilfellene ble det av andre aktører pekt på at avtalene med kjøper kunne oppfattes som ulovlig offentlig støtte til enkeltbedrifter. ESA ga Oslo kommune medhold i disse sakene, men til tross for dette, har sakene ført til at rutinene for innkjøp og konkurranse har blitt skjerpet innad i organisasjonen.

KOFA-sakene fremstilles av kommuner og renovasjonsselskaper som eksempler på at næringslivet ønsker å teste ut i hvilken grad kommunen eller selskapet faktisk har etterlevd konkurransereglene. Det ble særlig vist til at i mindre prosjekter og utlysninger er det ofte vanskelig å skille mellom ulike tilbud når det gjelder pris og kvalitet, og slike tilfeller vil tapende parter søke å teste ut begrunnelsen for vedtaket. I andre sammenhenger ble det vist til at klager kunne relateres til at kunnskapene i deler av næringslivet var svake i denne type saker. Saker hvor KOFA støttet kommunen eller renovasjonsselskapet ble tatt til inntekt for dette synspunktet.

Det er to effekter av klagesakene. For det første ble de opplevd å være resurskrevende og de stiller krav til at kommunene har tilgang til spesialkompetanse. For det andre fører klager til innskjerping av rutiner og praksiser innen de områdene hvor den enkelte kommune har mottatt klager. Dette ble i enkelte tilfeller oppfattet som en innskrenking i handlingsrommet til kommunen. I andre tilfeller ble det påpekt at dommer i KOFA, eller andre rettsinstanser, virket klargjørende på egen saksbehandling.

En annen observasjon som ble trukket frem i flere av kommunene var at de opplever at det er større fokus på norske saker i slike sammenhenger, enn det ville vært på en kommune av tilsvarende størrelse i andre europeiske land. Dette blir hovedsakelig knyttet til nasjonale myndigheters forståelse av hvordan regelverket skal innføres og etterleves i Norge.

EØS-kompetanse

Den generelle kompetansen på EØS-problemstillinger fremstår som ujevn hvis vi ser på kommuneorganisasjonene som en helhet. På et overordnet nivå var reglene om konkurranse ved anbud og innkjøp kjent av informantene, men når det gjelder detaljer var det mindre kunnskap i organisasjonene. De kommunale enhetene som har spesialisert EØS-kompetanse finnes først og fremst ved innkjøpskontor og hos kommuneadvokatene. I tillegg er det kompetanse på disse områdene hos nøkkelpersoner i de avdelingene som mest berøres av regelverket, og da særlig innenfor tekniske sektorer.

Kurs og opplæring er et tilbud som har vært benyttet i alle kommunene/selskapene som har vært med i denne undersøkelsen. Det er likevel først og fremst medarbeidere i de enhetene som arbeider med EØS-regelverk ”til daglig” som tilbys opplæring. I disse enhetene ble studieturer til andre aktører i Norge, til Brussel og til byer i andre land

også trukket frem som viktig kilder til kunnskap i forbindelse med enhetenes oppbygging av kompetanse og læring av erfaring. Internett og databaser, særlig slike som gir informasjon om avgjørelser i enkeltsaker, er også kilder for informasjon om fortolkning av EØS-regelverk.

Deltakelse i ulike nettverk er viktig for kompetansen i kommunene. Disse brukes på ulike måter. Innen innkjøp kan man ha konkrete samarbeid der den kommunen med størst ekspertise har ansvar for et spesielt innkjøpsområde. I Stavanger beskrives dette som kostnadsbesparende både når det gjelder oppbygging av kompetanse og når det gjelder å få gode kontrakter. For Tromsø kommune var dette imidlertid mer problematisk, siden kommunen opplevde en viss grad av geografisk isolasjon i slike spørsmål. Direkte kommunikasjon er også viktig for å hente erfaringer med bestemte problemstillinger, og da er organisasjoner som KS, NORVAR og NRF viktige kilder for informasjon.

Det er ulik praksis når det gjelder innkjøp av EØS-kompetanse fra private aktører. I Tromsø og Oslo vektlegges det at det er nyttig og nødvendig å bygge opp og vedlikeholde denne kompetansen internt i organisasjonen. I Stavanger kommune, IVAR og BIR dekker en deler av kompetansebehovet ved bruk av private advokat- og konsulentselskaper. Hovedargumentet er at det er kun i spesielle saker at en trenger ekspertise, og da er det mest effektivt å hente inn spisskompetanse etter behov. Omorganiseringer og klager til KOFA er de viktigste begrunnelsene for å trekke veksler på privat kompetanse. I Oslo og Tromsø har en i større grad satset på å bygge opp relevant kompetanse internt i organisasjonen. Argumentet er først og fremst at dette er kostnadssvarende, og Tromsø sitt tilfelle har det også med habilitet å gjøre siden juristmiljøet i byen er relativt lite.

Opplevd handlingsrom

Kommunalt handlingsrom i forhold til EØS-regelverk og deres konsekvenser blir forstått ulikt i kommunene. For det første er jurister og andre fageksperter tilhengere av den klarhet som følger av faste regler. Et sitat fra Tromsø kommune illustrerer dette poenget: ”Det er bedre med et klart handlingsrom enn et stort handlingsrom”. I enkelte sammenheng kan også politisk handlingsrom oppleves som problematisk hvis det dreier seg om å fatte vedtak som oppfattes som uforvarselig sett fra det faglige ståstedet. Dette kan gjelde både i forhold til økonomiske vurderinger av nytten av konkurranse og vurderinger av miljøkonsekvenser.

For det andre er konkurranse et viktig element i nye kommunale organisasjonsmodeller. Innføring av en tonivåmodell, eller en bestiller – utfører modell, er hovedsakelig begrunnet ut fra kommunens egne vurderinger av hva som er best for å oppnå god økonomi og høy kvalitet. Konkurransereglene og reglene for offentlig støtte ble derfor oppfattet som tjenelige virkemidler av særlig politiske og administrative ledere. Dette argumentet blir imidlertid i noen grad motsagt av argumentet om at reglene er både vanskelig og både kostbare og tidkrevende å følge.

Valg av organisasjonsmodell er et tredje område av betydning for handlingsrom. Aksjeselskap styres etter aksjeloven, og i et selskap som BIR blir dette tillagt stor verdi

nå det gjelder dets mulighet til å delta i konkurransen innen ”avfallsmarkedet”. Samtidig fremhever andre at KF/IKS som selskapsform gir større politisk handlingsrom i forhold til direkte styring av denne viktige tjenestesektoren. Som vist i diskusjonene av renovasjonssektoren, er dette et område hvor det kommunale handlingsrommet oppleves som uklart.

Samlet sett er det imidlertid klart at EØS-regleverket ikke oppfattes som noe stort problem for de fleste av kommunenes ansvarsområder. Politisk skjønn i forbindelse med kommunenes virksomhet blir påvirket av ulike nasjonale lover, regler og økonomiske retningslinjer, og i de fleste sammenhenger oppleves dette som viktigere enn EØS-regleverket.

Påvirkningsstrategier i forhold til nasjonalt og internasjonalt nivå

Generelt sett er kommunene lite aktive i EØS-relatert påvirkningsarbeid. EØS-regelverket oppfattes som komplekst og som en problemstilling som er for omfattende for den enkelte kommune å ta fatt i. Interessepolitikk blir av flere informanter fremhevet som en aktivitet for nasjonale organisasjoner. Tilsvarende blir muligheter for å drive et internasjonalt påvirkningsarbeid avskrevet som for vanskelig og komplekst for den enkelt kommune. Det er nærliggende å se denne relativt lave interessen for påvirkningsarbeid i sammenheng med at kommunene generelt sett opplever andre nasjonale rammebetingelser som viktigere å ha fokus på enn EØS-regelverket.

Det er samtidig viktig å fremheve at flere av informantene etterlyser en større kommunal evne til å drive påvirkning av både nasjonale og internasjonale beslutninger. Informanter har fremhevet at norske myndigheter kan være trege når det gjelder å iverksette nye ordninger, og moderniserer ofte ikke helheten i lovverket. Dette ble av flere trukket frem som en forklaring på hvorfor kommunene i dag sto overfor store utfordringer innen renovasjonsområdet. Nasjonale myndigheter ble også fremstilt som lite lydhøre for lokale innspill i slike saker.

En tredje type ankepunkt har vært at myndighetene har fått for lite gjennomslag internasjonalt for spesielle norske behov i disse regelverkene. Det vises også til missnøye med den nasjonale åpenheten rundt implementeringen av EØS-regler, og flere etterlyste en mer aktiv informasjon fra nasjonale myndigheter sin side. Innen tekniske tjenester har nasjonale organisasjoner som KS-bedrift, NORVAR og NRF fått ansvar for å drive interessepolitikk på vegne av medlemmene, og flere av informantene fremhevet at dette var et viktig arbeid.

Samtidig har vi sett at enkeltpersoner er deltakere som eksperter både nasjonalt og internasjonalt. Disse representerer viktige bindeledd for informasjonsutveksling mellom nasjonale myndigheter og kommunene. Dette er imidlertid først og fremst informasjon for fagfolk og eksperter innen enkelte særlig berørte områder. Det er samtidig en illustrasjon på at kommunene også kan utvikle kompetanse som er nyttig nasjonalt.

Oppsummering

I denne undersøkelsen har vi sett hvordan tre utvalgte kommuner og to utvalgte interkommunale renovasjonsselskaper forholder seg til EØS-avtalen og nasjonalt regelverk avledet fra denne. Vi kan oppsummere hovedobservasjonene i undersøkelsen i tre hovedpunkt.

For det første blir ikke EØS-avledet regelverk generelt opplevd som noe stort problem i "dagliglivet" til kommunal virksomhet. På områder som særlig berøres av regelverket blir reglene tvert imot opplevd som tjenelige rammer for kommunenes virksomhet. I moderne kommunale organisasjoner preget av "New Public Management" modeller er klare saksbehandlingsregler og prosedyrer for likebehandling sentrale kjennetegn. Vi ser her hvordan den rettsliggjøringen som Makt- og demokratiutredningen beskriver slår inn på dette området.

For det andre er kompetansen på EØS-spørsmål ujevnt fordelt i de kommunale organisasjonene. Generelt er kompetansen omtalt som lav. Det er fagfolkene som kjenner reglene, og som er ansvarlig for de fortolkninger som gjøres. Kunnskapen formidles kun i de tilfeller hvor det gjøres direkte feil i saksbehandlingen, som oftest når det gjelder bruk av konkurranse. Kommunene har også kompetanse som fungerer som en ressurs viss noen klager på spesifikke avgjørelser. På kompetansesiden har derfor ikke kommunene fullt ut fulgt opp den anbefaling som From og Stava kom med i 1995 om at EØS-avtalen var dynamisk og derfor måtte følges tett i kommune-Norge.

For det tredje etterlyses mer og bedre informasjon fra nasjonale myndigheter om EØS-regleverket og dets betydning for kommunene. Dette får betydning for medvirkning i forbindelse med nasjonal iverksetting av EU-direktiver. I dag oppleves enkelte av vedtakene som å være fattet uten at lokale interesser har hatt mulighet til å få innflytelse på vedtakene. I dag fremstår dette som å ha særlig konsekvenser innenfor renovasjonsområdet, men det kan være en problemstilling som kan påvirke andre områder i fremtiden.

8 Referanser

Baldersheim, Harald (2005): Norske kommunar i internasjonalt perspektiv. Vedlegg 2 til NOU 2005: 6: *Samspill og tillit*.

Christensen, Tom, Per Lægred, Paul G. Roness og Kjell Arne Røvik (2004): *Organisasjonsteori for offentlig sektor*. Oslo: Universitetsforlaget.

ECON (2006): *Konkurransesflaten mellom offentlig og privat renovasjon*. Rapport 2006 – 031.

From, Johan og Stava, Per (1995): *EØS og lokalforvaltningen: gjensidig påvirkning? Utfordringer, muligheter og kommunesektoren*. Oslo: Kommuneforlaget.

NOU 2005: 6: *Samspill og tillit*. Utredning nummer 1 fra Lokaldemokratikommisjonen.

NOU 2006: 7: *Det lokale folkestyret i endring? Om deltaking og engasjement i lokalpolitikken*. Utredning nummer 2 fra Lokaldemokratikommisjonen.

Veggeland, Noralv (2005a): Det nye lokaldemokratiet: Internasjonale avtaler og europeisering. Vedlegg 9 til NOU 2005: 6: *Samspill og tillit*.

Veggeland, Noralv (2005b): *Europapolitikk, innenrikspolitikk og kommunene*. Oslo: Kommuneforlaget.

Østerud, Øyvind, Engelstad, Fredrik og Selle, Per (2003): *Makten og demokratiet: En sluttbok fra Makt- og demokratiutredningen*. Oslo: Gyldendals Akademiske.

Aarsæther, Nils og Vabo, Signy Irene (2002): *Fristilt og velstyrt? Fokus på kommune-Norge*. Oslo: Det Norske Samlaget.

Intervjuer

BIR

Administrerende direktør Steinar Nævdal 03.05 2006.

IVAR

Administrerende direktør Leif Nesse 16.05 2006.

Stavanger kommune

Ordfører Leif Johan Sevland (H): 30.03 2006.

Rådmann Ole Hetland: 27.03 2006.

Kommuneadvokat Tor Plahte 15.05 2006.

Leder Rudolf Meissner, Renovasjon	16.05 2006.
Kjersti Lothe Dahl og Jan Solland, Økonomi	12.05 2006.
Svein H. Høyvik og Leiv Molven, Vann og avløp	15.05 2006.

Tromsø kommune

Ordfører Herman Kristoffersen (AP):	13.03 2006.
Rådmann Stein Rudaas:	13.03 2006.
Rådgiver rådmannsstaben Kjell Robert Pedersen:	13.03 2006.
Kommuneadvokat Marianne Abeler:	13.03 2006.
Innkjøpssjef Stig Norby:	13.04 2006.
Leder Plan og næring Jan Einar Reiersen:	14.04 2006.
Leder Vann og avløpsetaten Inger Lise Sverdrup:	14.04 2006.
Leder Renovasjonen Bård Jørgensen:	14.04 2006.

Oslo kommune

Utviklings- og kompetansetaten, avdeling innkjøp:	
Kristine Vigander/Inger Bjerke Koldrup:	19.04 2006
Konserninnkjøp: Dag Nordby:	19.04 2006
Eiendoms- og byfornyelsesetaten: Line Bjerkek:	05.05 2006
Kommuneadvokaten: Camilla Selman:	11.05 2006
Renovasjonsetaten: Direktør Pål A. Sommernes:	18.05 2006