

KL

› KL
MAJ 2020

EU-ANALYSE 2020

EU'S PÅVIRKNING AF DANSKE KOMMUNER 2020

Indholdsfortegnelse

| | |
|--|----|
| 1. Sammenfatning af analysens hovedkonklusioner | 3 |
| 2. Analysens metode | 4 |
| 2.1. Begrebsafklaring: Retlig og politisk påvirkning | 5 |
| 3. Kommunerne som myndighed..... | 6 |
| 3.1. EU's retlige påvirkning på kommunerne..... | 7 |
| 3.2. EU's politiske påvirkning på kommunerne | 11 |
| 4. Kommunerne som arbejdsgiver..... | 17 |

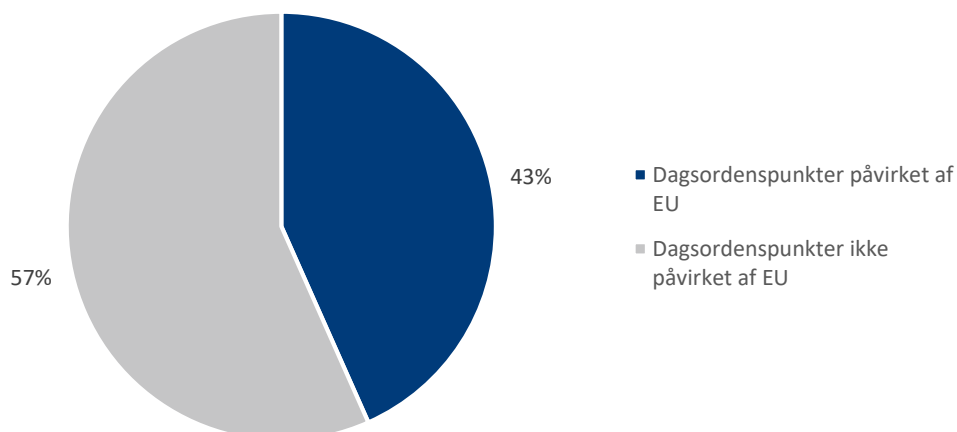
1. Sammenfatning af analysens hovedkonklusioner

EU spiller en væsentlig rolle for Danmark og i høj grad også for de danske kommuner. KL har derfor siden 2012 foretaget kvantitative indholdsanalyser af EU's påvirkning af de danske kommuner for at give et klarere billede af, hvordan denne påvirkning kommer til udtryk. Analyserne har vist, at EU påvirker de danske kommuner som myndighed på en lang række områder lige fra miljø og klima til beskæftigelse, udbudssager og social inklusion. EU har samtidig stor indflydelse på kommunerne i rollen som arbejdsgiver, hvilket både ses gennem lovgivning og i de arbejdsmarkedsaftaler, som KL på vegne af de danske kommuner indgår med de faglige lønmodtagerorganisationer.

Indeværende analyse undersøger EU's påvirkning af danske kommuner i 2020 og bygger således videre på de foregående analyser fra 2012, 2014, 2016 og 2018. Denne analyses metodiske fremgangsmåde er tilsvarende de tidligere analyser, hvilket muliggør en sammenligning over tid.

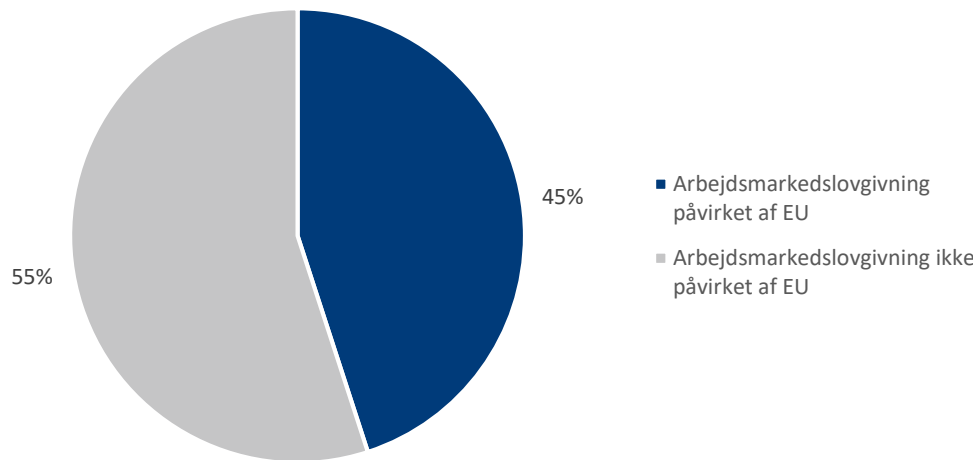
Analysen består af to delanalyser: En analyse af EU's indflydelse på kommunerne i rollen som myndighed og som arbejdsgiver. Myndighedsanalysens samlede resultat viser, at EU påvirker kommunerne i 352 ud af 812 af de undersøgte kommunalbestyrelsessager, hvilket svarer til 43 procent. Figur 1 viser denne fordeling:

Figur 1: Dagsordenspunkter påvirket af EU (%)



Arbejdsgiveranalysen viser, at EU påvirker 31 ud af i alt 69 danske love (eksklusive bekendtgørelser) på arbejdsmarkedsområdet. Det vil sige, at 45 procent af arbejdsmarkedslovgivningen er baseret på EU-direktiver, hvilket illustreres i figur 2:

Figur 2: Arbejdsmarkedslovgivning påvirket af EU (%)



2. Analysens metode

Analysen tager som førnævnt sigte på at undersøge EU's indflydelse på kommunerne i rollen som både myndighed og arbejdsgiver. Mens myndighedsanalysen bygger på kommunalbestyrelsesdagsordener, bygger arbejdsgiveranalysen i stedet på arbejdsmarkedslovgivning og KL's arbejdsmarkedsaftaler. De to delanalyser har således forskelligt fokus, og dermed har de også forskelligt datagrundlag og metode. Nedenfor redegøres for metoden for myndighedsanalysen, mens fremgangsmåden for arbejdsgiveranalysen beskrives kort i afsnit 4.

Myndighedsanalysen undersøger dagsordener fra kommunalbestyrelsesmøder for at vise, hvilke dele af kommunernes brede portefølje EU har indflydelse på. Det skyldes, at kommunalbestyrelsesdagsordenerne i vidt omfang afspejler de opgaver, som kommunerne løser. Her er det dog nødvendigt at tage forbehold for, at en række sager aldrig når til kommunalbestyrelsen, men i stedet afsluttes i fagudvalget, hvorfor disse ikke indfanges af analysen. Der er også områder, som sjældent kræver politisk behandling, men er ren gennemførelse af den lovgivning, som er vedtaget. Det gælder fx på hele databeskyttelsesområdet.

Analysens datagrundlag udgøres af kommunalbestyrelsesdagsordener fra ti danske kommuner. Der er udvalgt to kommuner fra hver af Danmarks fem regioner, og kommunerne er valgt ud fra både geografi og indbyggertal. På den måde tilstræbes en sammensætning af både land- og bykommuner, der varierer i størrelse, for at få et så bredt indblik i kommunalbestyrelsernes dagsordener som muligt. De samme ti kommuner har også været genstand for KL's analyser i 2012, 2014, 2016 og 2018, hvormed resultaterne er sammenlignelige. Tabel 1 nedenfor viser de valgte kommuner:

Tabel 1: Analysens ti kommuner

| Region Nordjylland | Region Midtjylland | Region Syddanmark | Region Sjælland | Region Hovedstaden |
|------------------------|--------------------|---------------------|-----------------------|-----------------------|
| Aalborg Brønderslev | Viborg Syddjurs | Odense Haderslev | Lejre Guldborgsund | København Hillerød |

For hver kommune udvælges fire kommunalbestyrelsesdagsordener – en fra hvert kvartal i år 2019. For hvert kvartal udvælges den dagsorden med flest dagsordenspunkter for at maksimere analysens datagrundlag. I analysen ekskluderes dog følgende punkter: lukkede punkter, da disse af gode grunde ikke er offentligt tilgængelige og forespørgselspunkter, da disse kun ses i Københavns Kommune. Analysen medtager heller ikke faste mødetekniske punkter (fx godkendelse af dagsorden, godkendelse af referat og eventuelt), samt udpegning til forskellige (bestyrelses)poster, da disse punkter hverken vedrører kommunens rolle som myndighed eller arbejdsgiver. Dermed bygger analysen på 40 kommunalbestyrelsesdagsordener med i alt 812 dagsordenspunkter.

2.1. Begrebsafklaring: Retlig og politisk påvirkning

Ved undersøgelse af EU's *påvirkning* af kommunerne forstås i nærværende rapport dagsordenspunkter, hvor den politiske behandling af sagen er direkte eller indirekte påvirket af EU. Den samlede EU-påvirkning kan opdeles i hhv. en retlig og politisk påvirkning.

Den *retlige* påvirkning ses, når EU i form af direktiver eller forordninger regulerer kommunernes opgaveløsning. Selvom noget EU-lovgivning skal implementeres i dansk ret, så er det altså en direkte form for indflydelse, EU her har på danske kommuner.

Den *politiske* påvirkning er derimod mere indirekte, da det drejer sig om dagsordenspunkter, der i mere bred forstand kan knyttes til EU. Fælles for de områder, der er politisk påvirket af EU, er, at EU ikke har mandat til at indføre juridisk bindende lovgivning. I stedet fastsætter EU politikker, mål og benchmarks, som medlemsstaterne tilslutter sig. Konkret udmøntes dette i meddelelser, rapporter og anbefalinger fra Kommissionen, Ministerrådet eller Europa-Parlamentet.

Denne påvirkning er således ikke helt så synlig som den retlige, og en analyse af den kommunale implementering af EU's målsætninger og strategier inden for alle sagsområder ville være meget omfangsrig. Derfor har alle KL's EU-analyser primært taget udgangspunkt i EU2020-strategien, der er EU's vækststrategi. Danmark og de øvrige medlemsstater udarbejder i forbindelse med det europæiske semester¹ nationale reformprogrammer for at leve op til målene i EU2020-strategien. Dermed kan man "følge tråden" fra EU til nationale mål, der i sidste ende skal implementeres i kommunerne.

EU2020-strategien indeholder mål inden for fem områder: Beskæftigelse, uddannelse, klima, social inklusion samt forskning og udvikling. Sidstnævnte har ikke direkte kommunal relevans og indgår derfor ikke i analysen. Analysen inddrager til gengæld sundhed som et område, hvor EU også udøver politisk påvirkning. Her ses påvirkningen ikke i de nationale reformprogrammer, men i stedet i andre nationale sundhedsmål, der er sammenfaldende med EU's overordnede sundhedsmål inden for fx bevægelse eller rygning.

I praksis vil mange sager ofte være udtryk for både en retlig og politisk påvirkning. I analysen er hvert dagsordenspunkt dog kun noteret som én type påvirkning, og her vil den retlige have forrang, da den direkte regulerer kommunerne.

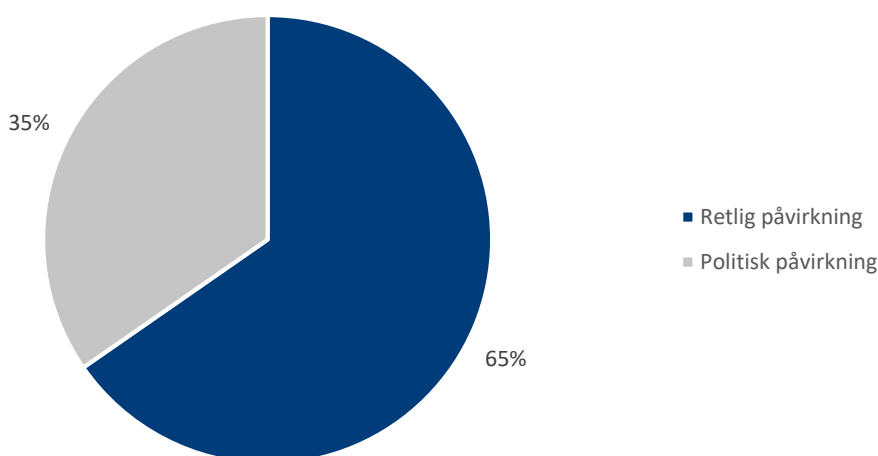
¹ Det europæiske semester er en betegnelse for den økonomiske og sociale koordinering, som hvert år finder sted mellem EU-landene. Der opstilles her en række mål, som landene skal følge.

3. Kommunerne som myndighed

Analysen viser, at i alt 43 procent af dagsordenspunkterne er påvirket af EU, jf. figur 1 ovenfor. Det svarer til, at 352 ud af de 812 undersøgte dagsordenspunkter er enten retligt eller politisk påvirket af EU. KL's analyse fra 2018 viste en påvirkning svarende til 41 procent. Forskellen på 2 procentpoint er ikke nødvendigvis udtryk for, at EU's indflydelse er steget. Forklaringen er nærmere, at der er tale om statistisk usikkerhed og variation i sagerne på de udvalgte dagsordener. Der ses dog et mønster, idet tidligere analyser også har ligget på nogenlunde samme grad af påvirkning.

Analysen skelner mellem en retlig og politisk påvirkning. Fordelingen af de to former for EU-påvirkning er vist nedenfor.

Figur 3: Påvirkningstype



Analysen viser, at den største andel af EU's påvirkning – 65 procent – er af retlig karakter i form af juridisk bindende EU-bestemmelser. Dette er også tilsvarende KL's tidligere undersøgelser, idet den retlige påvirkning i de seneste analyser fra 2018 og 2016 udgjorde hhv. 65 og 62 procent. De resterende 35 procent tilskrives politisk påvirkning.

EU udvikler sig løbende, og man ser ofte en bevægelse i, at politiske initiativer, henstillinger, undersøgelser eller lignende på sigt kan blive til EU-lovgivning. Dette afspejles også i KL's analyser. Boks 1 nedenfor viser et dagsordenspunkt fra Aalborg Kommune vedrørende etableringen af en whistleblower-ordning.

I 2019 var der endnu ingen EU-lovgivning vedrørende kommuners pligt til at etablere whistleblowerordninger. Dagsordenspunktet i boks 1 kan derfor karakteriseres som en politisk påvirkning, idet emnet allerede var på den europæiske dagsorden – fx udarbejdede Kommissionen i 2017 en rapport om tabet af potentielle fordele på grund af manglende beskyttelse af whistleblowere inden for offentlige udbud. Først i efteråret 2019 vedtog EU-institutionerne et direktiv om whistleblowere. Direktivet indeholder bl.a. en pligt for kommunerne til at etablere en whistleblowerordning og skal implementeres senest i august 2022. Dermed vil punkter på fremtidige kommunalbestyrelses-dagsordener vedrørende whistleblowers have karakter af en retlig påvirkning.

Boks 1: Etablering af en whistleblowerordning (Aalborg Kommune d. 17.06.19)

Kommunalbestyrelsen skal godkende etableringen af en whistleblowerordning. Ordningen skal give kommunens ansatte og samarbejdspartnere mulighed for at videregive information om ulovligheder eller alvorlige uregelmæssigheder i Aalborg Kommune uden at frygte for ansættelsesretlige eller kontraktretlige reaktioner. I sagsfremstillingen nævnes EU-Kommissionens forslag om whistleblowerordning, der på daværende tidspunkt endnu ikke var vedtaget, og at der således er mulighed for, at Aalborg kommune i fremtiden bliver juridisk forpligtet til at etablere en ordning uanset Kommunalbestyrelsens beslutning.

Den samme bevægelse fra politisk til retlig påvirkning må forventes at ses i fremtiden inden for klimaområdet. Initiativer til CO₂-reduktion og energiforbedringer har længe været politisk påvirket af EU, og med fremlæggelsen af den europæiske "Green Deal" i december 2019 og en kommende europæisk klimalov er det forventeligt, at flere klimainitiativer i fremtiden vil være udtryk for en retlig snarere end politisk påvirkning.

Nedenfor følger en nærmere gennemgang af analysens resultater for hhv. den retlige og politiske påvirkning.

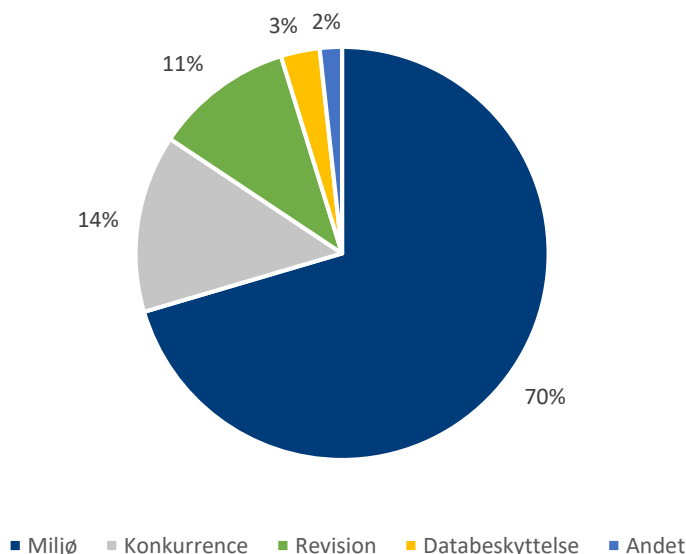
3.1. EU's retlige påvirkning på kommunerne

I 65 procent af de EU-påvirkede sager på kommunalbestyrelsernes dagsordener er påvirkningen af retlig karakter.

Den retlige påvirkning har betydning for den måde, hvorpå kommunerne skal løse bestemte opgaver, og hvilke standarder de skal leve op til. Påvirkningen finder sted inden for en række forskellige lovområder, der har kommunal relevans. Den retlige påvirkning har grundlæggende to konsekvenser for kommunerne:

1. EU's lovgivning sætter rammerne for, hvordan kommunerne skal forvalte særlige sager. Det ses for eksempel i udbudssager, hvor der er fastsat nogle EU-krav, som kommunerne skal tage hensyn til, når de bl.a. har større byggeprojekter.
2. EU's lovgivning regulerer den måde, kommunerne løser opgaverne på. Det ses for eksempel ved, at kommunerne skal sikre, at drikkevandskvaliteten overholder fastsatte EU-standarder. Det betyder i praksis, at EU's regelsæt stiller konkrete krav, som kommunerne skal efterleve.

Figur 4: Fordeling af retlig påvirkning



Figur 4 viser, at de kommunale opgaveområder inden for miljøforvaltning er særligt underlagt retlig EU-påvirkning. Herefter følger konkurrenceregler og revision, mens databeskyttelse udgør en forholdsvis begrænset andel på 3 procent. Sidstnævnte er dog ikke et udtryk for, at databeskyttelsesloven ikke fylder i kommunerne, men blot at forvaltningen af denne lov sjældent behandles på kommunalbestyrelsernes møder.

”Andet”-kategorien består af i alt fire dagsordenspunkter, hvoraf flest vedrører kommunale forberedelser til afholdelse af Europa-Parlamentsvalget og Folketingsvalget i foråret 2019. Reglerne om Europa-Parlamentsvalget er bestemt af EU-institutionerne og implementeret i Danmark i ”Lov om valg af danske medlemmer til Europa-Parlamentet”, og kommunerne skal derfor rette sig herefter i afviklingen af valget.

Det er værd at være opmærksom på, at omfanget af påvirkning ikke nødvendigvis er udtryk for vigtigheden af påvirkningen. Selvom konkurrencereglerne ”kun” udgør 14 procent af den retlige påvirkning, hvilket synes beskedent sammenlignet med de 70 procent, der kan tilskrives miljølovgivning, så er konkurrencereglerne ikke mindre vigtige eller relevante for kommunerne. Derudover vil meget af påvirkningen gøre sig gældende i den daglige forvaltning og aldrig nå kommunalbestyrelsernes dagsordener, og derfor vil det heller ikke fremgå af analysen. Dette gælder som nævnt også ift. databeskyttelse.

Nedenfor gives eksempler på de forskellige typer af retlig påvirkning.

Eksempler på retlig påvirkning vedrørende miljø

70 procent af den samlede retlige EU-påvirkning vedrører miljølovgivning. Miljøområdet har udgjort den største andel af den retlige påvirkning i alle KL’s analyser i perioden 2012-2020.

Mange af de love, som kommunerne i det daglige forvalter på miljøområdet, stammer fra EU. EU har fastsat en række direktiver, som påvirker kommunernes arbejde i forhold til for eksempel naturbeskyttelse, drikkevandsforsyning, affaldshåndtering m.v.

På mange af kommunalbestyrelsesdagsordenerne i de udvalgte kommuner spiller VVM-direktivet en væsentlig rolle. EU’s direktiv for vurdering af virkning på miljøet (VVM) betyder, at når en kommunalbestyrelse træffer beslutning om fx at godkende bygge- og anlægsprojekter, skal det vurderes, hvorvidt det vil kunne skade miljøet. Boks 2 nedenfor viser et eksempel på et dagsordenspunkt vedrørende VVM.

| |
|---|
| <p>Boks 2: Opstilling af vindmøller og VVM (Viborg Kommune d. 04.09.19)</p> <p>Kommunalbestyrelsen forelægges en ansøgning om opstilling af vindmøller i et område ved Tolstrup i Viborg kommune. Der er udarbejdet et udkast til kommuneplantillæg, lokalplantillæg samt en miljørapport. Rapporten indeholder en beskrivelse og vurdering af den sandsynlige væsentlige indvirkning på miljøet, som kommuneplantillæggets, lokalplanens og projektets gennemførelse vurderes at medføre. Miljørapporten er udarbejdet i henhold til bekendtgørelse af lov om miljøvurdering af planer og programmer og af konkrete projekter (VVM), der implementerer VVM-direktivet, og eksemplet illustrerer således, hvordan EU har en retlig påvirkning på kommunernes myndighedsudøvelse i forbindelse med anlægsprojekter.</p> |
|---|

Kommunernes ansvar for vandmiljø påvirkes ligeledes af EU, fx gennem EU’s vandrammedirektiv, der fastsætter retningslinjer for vandområdernes miljøtilstand. Vandrammedirektivet fastlægger rammerne for beskyttelsen af vandløb og søer, overgangsvande (flodmundinger, laguner o.l.), kystvande og grundvand i alle EU-lande. Direktivet fastsætter en række miljømål og opstiller overordnede rammer for den administrative struktur for planlægning og gennemførelse af tiltag og for overvågning af vandmiljøet. Et eksempel på vandrammedirektivets påvirkning ses i boks 3.

Boks 3: Vandløbsrestaurering (Lejre Kommune d. 26.03.19)

Som led i opfølgningen på Vandområdeplanen for Vandområdedistrikt Sjælland skal Lejre Kommune gennemføre fysiske forbedringer i vandløbene ved bl.a. at fjerne spærringer, udlægge sten og grus, plante træer og lignende. Vandområdeplanerne er samlet en plan for at forbedre det danske vandmiljø. De skal sikre renere vand i Danmarks kystvande, søer, vandløb og grundvand i overensstemmelse med EU's vandrammedirektiv.

Eksemplet viser, hvordan vandområdeplanerne udmønter de konkrete bestemmelser i EU's vandrammedirektiv, og i den forbindelse pålægger kommunerne at gennemføre vandløbsrestaureringer. Indsatserne finansieres af staten og den europæiske Hav- og Fiskerifond, hvilket yderligere understreger EU's rolle i projektet.

EU har vedtaget flere direktiver vedrørende vand, og et andet vigtigt direktiv er drikkevandsdirektivet, der skal sikre sundt og rent drikkevand. Kommunerne er myndighed på vandforsyningsområdet, og de fører tilsyn med, om vandforsyningerne lever op til kravene til drikkevandets kvalitet. For at beskytte det grundvand, der bliver brugt til drikkevand, har Miljøstyrelsen kortlagt og udpeget indsatsområder, hvor det er nødvendigt med en ekstra indsats for at beskytte drikkevandsressourcerne. Til disse områder skal kommunerne udarbejde planer for beskyttelse af grundvandet, og boks 4 er et eksempel på vedtagelse af en sådan indsatsplan.

Boks 4: Indsatsplaner til grundvandsbeskyttelse (Brønderslev Kommune 30.01.19)

Byrådet skal godkende indsatsplaner for beskyttelse af drikkevandet i syv udvalgte områder, som forinden har været sendt i 12 ugers offentlig høring. Dette er eksempel på, hvordan drikkevandsdirektivet har betydning for, at kommunen er retlig forpligtet til at udarbejde indsatsplaner for beskyttelse af drikkevandet.

Eksempler på retlig påvirkning vedrørende konkurrence

14 procent af den samlede retlige EU-påvirkning omhandler konkurrencelovgivning. For kommunerne vedrører konkurrencereglerne særligt to områder: Udbud samt kommunal støtte, der kan være omfattet af statsstøttereglerne.

På udbudsområdet regulerer EU kommunernes arbejde gennem udbudsdirektivet, der skal sikre lige vilkår for tilbudsgivere på tværs af EU's medlemsstater ved at beskytte imod favorisering af lokale og nationale virksomheder. EU's udbudsregler betyder helt konkret, at når kommunerne skal have udført fx tjenesteydelsesopgaver af eksterne eller foretager vareindkøb, der overstiger cirka 1,6 mio. kr., skal de sendes i EU-udbud, så virksomheder fra EU-landene kan byde på opgaven. For bygge- og anlægsarbejder er tærskelværdien ca. 39,8 mio. kr.

Boks 5: Udbud af elbiler til hjemmeplejen (Hillerød Kommune d. 18.12.19)

Halvdelen af hjemmeplejens biler skal udskiftes, og i overensstemmelse med kommunens klimastrategi ønsker man at udskifte dem til elbiler. Da den samlede anskaffelsespris for 18 el-biler forventes at overstige tærskelværdien for varekøb på 1,6 mio. kr. (1,595 mio. kr. fra 1. januar 2020), skal anskaffelsen ske som et EU-udbud. Kommunalbestyrelsen skal godkende igangsættelsen af udbudsprocessen samt meddele anlægsbevillinger til opsætning af ladestandere til elbilerne.

Udover at vise hvordan EU-regler regulerer kommunernes indkøb, viser boks 5 også, at mange dagsordenspunkter vedrører flere typer EU-påvirkning: Ovenstående er et eksempel på både retlig påvirkning ift. udbud og politisk påvirkning ift. klima og et ønske om at nedbringe kommunens CO₂-aftryk ved indkøb af elbiler. Som nævnt i afsnit 2.1. noteres hvert dagsordenspunkt dog kun som én type påvirkning.

Statsstøttereglerne udgør den anden store gruppe inden for konkurrencelovgivning. Kommunerne er omfattet af statsstøttereglerne, som er et kompliceret regelsæt, der udgør rammerne for, hvornår der må tildeles støtte til virksomheder, produktioner og projekter. Statsstøttereglerne sætter normalt ind, hvor der er tale om et konkurrenceudsat marked, og hensynet er her, at der ikke med offentlige midler må ydes støtte eller hjælp, som potentielt kan fordreje konkurrencevilkårene ved at begunstige visse virksomheder.

Boks 6: Ansøgning om kommunalgaranti (Haderslev Kommune d. 25.06.19)

Vester Lindet Vandværk ønsker at fremtidssikre vandforsyningen ved at etablere et ledningsnet til andre vandværker, så vandforsyningen sikres. Vandværket anmoder om den nødvendige kommunegaranti for at kunne optage et lån i KommuneKredit til finansiering af ledningsnettet. Efter gældende regler skal der fastsættes og opkræves en provision, hvis en kommune stiller garanti for et lån til et forsyningsselskab. Såfremt en kommune stiller en garanti for en virksomhed, som derved opnår en lavere rente på et lån, uden at opkræve garantiprovision, vil kommunen indirekte yde ulovlig støtte til virksomheden. Kommunen skal derfor fastsætte en garantiprovision, der i den konkrete sag fastsættes efter markedspris.

Eksempler på retlig påvirkning vedrørende revision

I analysen udgør punkter vedrørende revision 11 procent af den samlede retlige EU-påvirkning. EU har vedtaget en række direktiver, der vedrører revision. Et af disse er direktivet om lovpligtig revision af årsregnskaber og konsoliderede regnskaber, som fastsætter regler, der blandt andet er implementeret i den danske revisorlov. Når kommunerne lader deres regnskaber undergå ekstern revision og kvalitetssikring, er den eksterne revisor og revisionspåtegningen således underlagt regler, der kan henføres til EU.

Boks 7: Årsregnskab 2018 (Lejre Kommune d. 26.03.19)

I forbindelse med regnskabet for 2018 forelægges kommunalbestyrelsen Lejre Kommunes årsregnskab. Årsregnskabet skal efter godkendelse videresendes til kommunens uafhængige revisor, som herefter fremsender en revisionsberetning til kommunalbestyrelsen.

Boks 7 og 8 er eksempler på dagsordenspunkter vedrørende revision. Som det ses, behandler kommunalbestyrelsen både ekstern revision af kommunens egne regnskaber samt regnskaber fra selskaber, som kommunen ejer.

Boks 8: Reno Djurs I/S årsrapport (Syddjurs Kommune d. 24.04.19)

Reno Djurs er et affaldsselskab, der ejes af Norddjurs og Syddjurs kommune i fællesskab. Årsrapporten er en samlet rapport med ledelsesberetning, regnskab og kommentar fra den eksterne revisor. Rapporten fremsendes byrådet til efterretning.

Eksempel på retlig påvirkning vedrørende databeskyttelse

Som et eksempel på at den retlige påvirkning udvikler sig er databeskyttelse. EU's persondataforordning (GDPR) og Databeskyttelsesloven har reguleret området for behandling af personoplysninger siden den 25. maj 2018. Forordningen afløste persondatadirektivet fra 1998, der gjaldt indtil da. Området udgør 3 procent af den retlige påvirkning i analysen, men det er her vigtigt at være opmærksom på, at en stor del af kommunernes arbejde med databeskyttelse aldrig når kommunalbestyrelsens dagsordener, som er fokus i indeværende analyse. Rigtig meget EU-påvirkning vil ses i den daglige forvaltning, så den reelle indflydelse af databeskyttelsesreglerne på kommunernes arbejde er langt større, end det fremgår her, da alle kommuner arbejder med implementeringen af GDPR.

Boks 9: Databeskyttelsesrådgiverens rapport (Guldborgsund Kommune d. 12.12.19)

Kommunalbestyrelsen orienteres om databeskyttelsesrådgiverens rapport. Ifølge databeskyttelsesforordningen er kommunerne forpligtet til at have en databeskyttelsesrådgiver. Kommunens databeskyttelsesrådgiver har som led i sit arbejde gennemført en årlig rapport om kommunens efterlevelse af databeskyttelsesreglerne. Rapporten indeholder både en oversigt over eksisterende tiltag til efterlevelse af reglerne samt anbefalinger til, hvordan efterlevelsen kan styrkes i fremtiden.

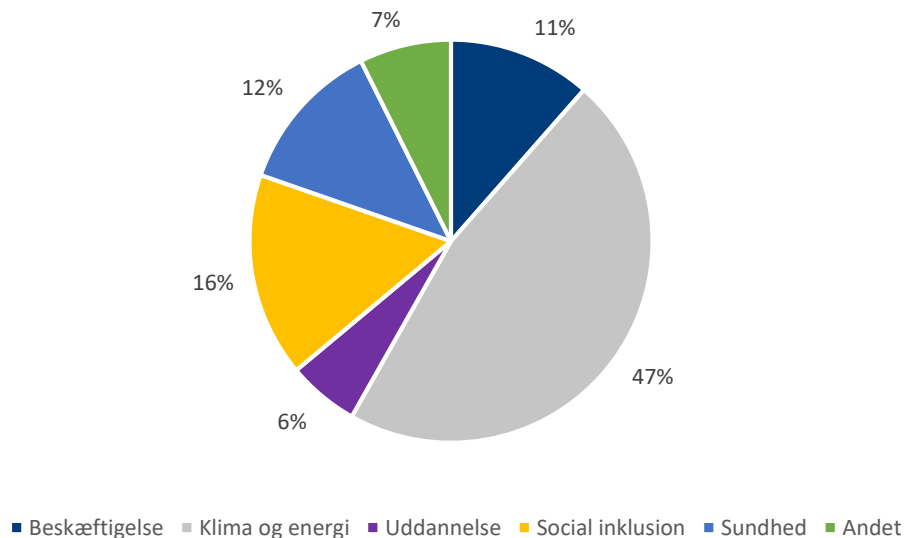
3.2. EU's politiske påvirkning på kommunerne

I 35 procent af de EU-påvirkede sager på kommunalbestyrelsernes dagsordener er påvirkningen af politisk karakter.

Den politiske påvirkning finder sted gennem EU's strategier, mål og benchmarks. Analysen af EU's politiske påvirkning på kommunerne tager især udgangspunkt i EU2020-strategien, der har til formål at fremme fornyet vækst og beskæftigelse i Europa gennem en intelligent, bæredygtig og inkluderende omstilling af den europæiske økonomi.

Selvom EU med strategien ikke har beføjelser til at vedtage juridisk bindende lovgivning, har medlemsstaterne politisk forpligtet sig til at nå målene, og derfor har Danmark "oversat" EU2020-strategiens mål til konkrete mål i en dansk kontekst. Den politiske påvirkning afspejles tydeligt i det Europæiske Semester, hvor Kommissionen kommer med landespecifikke henstillinger til EU2020-strategien, og Danmark herefter udarbejder et årligt nationalt reformprogram, som netop har til formål at beskrive Danmarks fremskridt med EU2020-strategiens målsætninger. Mange af disse mål skal i sidste ende implementeres ude i kommunerne, og derved er kommunerne også underlagt EU-påvirkning.

Figur 5: Fordeling af politisk påvirkning



Figur 5 viser, at særligt klima-, social-, beskæftigelses-, og sundhedsområdet er eksempler på områder, hvor beslutningerne på europæisk plan har betydning for de politiske beslutninger, der træffes i kommunalbestyrelserne.

Ift. den politiske påvirkning er det særligt vigtigt at have for øje, at der ikke er vandtætte skotter mellem kategorierne. Dette gør sig især gældende for kategorierne uddannelse, beskæftigelse og social inklusion, hvor der ofte vil være overlap. Når kommunerne fx udarbejder beskæftigelsesplaner, som det fremgår af eksemplet i boks 16 nedenfor, indeholder planerne - udover generelle måltal for beskæftigelse - også initiativer vedrørende erhvervsuddannelser eller inklusion af forskellige grupper på arbejdsmarkedet som fx handicappede, sygemeldte eller borgere med ikke-vestlig baggrund. Dermed er områderne uddannelse, beskæftigelse og social inklusion alle tre i spil, om end hvert punkt kun noteres under den kategori, som relaterer sig til det primære mål i sagen. Beskæftigelsesplaner noteres derfor under kategorien "beskæftigelse". Nedenfor gives eksempler på den politiske påvirkning inden for hver kategori.

Eksempler på politisk påvirkning vedrørende klima og energi

47 procent af den samlede politiske påvirkning vedrører klima og energi. Sammenholdes dette med andelen af politisk påvirkning fra den seneste analyse fra 2018, er den procentuelle andel inden for klima og energi faldet med over ti procentpoint. Dette skyldes dog ikke, at området er blevet mindre vigtigt på den europæiske eller kommunale dagsorden. Det kan i stedet primært tilskrives en stigning i andre kategorier, som dermed relativt set vil få kategorien vedr. klima og energi til at fremstå mindre. Man kan helt konkret sige, at flere områder påvirkes af EU. Området udgør dog fortsat den største andel af de politisk påvirkede kommunalsager, hvilket har været tilfældet siden 2014.

EU's påvirkning udspringer af nogle ambitiøse målsætninger for at reducere CO₂-udslippet i Europa. Disse findes blandt andet i EU2020-strategien, hvor der er fastsat mål om at opnå følgende:

- 20 procent CO₂-reduktion i forhold til 1990-niveau
- 20 procent forøgelse af vedvarende energi
- 20 procent energieffektivisering

Disse mål er implementeret i danske målsætninger, og kommunerne er her en vigtig aktør, hvor blandt andet arbejdet med at reducere og forebygge CO₂-udledning i offentlige bygninger og reducere energiforbruget i kommunerne afspejles i kommunalbestyrelsernes dagsordener.

Målet om at sikre CO₂-reduktion er en kompleks sag, der både præges af overordnede politiske EU-målsætninger som i EU2020-strategien og af juridisk bindende direktiver. Der kan således findes eksempler på påvirkning, der både kan knyttes til juridisk bindende direktiver, og samtidig ses udmøntet som politisk påvirkning, idet retlige omstændigheder kan medvirke til at give incitament til at foretage frivillige, politiske foranstaltninger på et givent område. Fx har den danske regering i henhold til EU's energieffektiviseringsdirektiv en forpligtelse til at tilskynde kommuner og regioner til at gennemføre energieffektiviseringer i deres bygninger, men selve den kommunale indsats for energibesparelse er baseret på frivillighed og er således et udtryk for en politisk påvirkning.

Mange kommuner har ligeledes fokus på aktiviteter til fremme af energibesparelser for kommunens borgere og SMV'er. En stor del af de dagsordenspunkter i analysen, der vedrører klima og energi, handler om anlægsbevillinger eller tilsagn om kommunal garanti til energiforbedringer i virksomheder, alment boligbyggeri eller lignende, hvilket ligeledes er udtryk for en politisk påvirkning.

I tillæg til energibesparelser i bygninger har mange kommuner de senere år igangsat konkrete politikker ift. klima og grøn omstilling. Boks 10 er et konkret eksempel på, hvordan kommunernes klimainsats i mere bred forstand kan se ud.

Boks 10: Indsatser for grøn omstilling (Viborg Kommune d. 04.09.19)

Kommunalbestyrelsen forelægges et katalog over mulige indsatser for grøn omstilling, der skal bidrage til opnåelsen af Viborg Kommunes bæredygtighedsmål. Indsatsen indeholder seks fokusområder: Transport og mobilitet, Energiproduktion, Bygninger, Natur, Indkøb og udbud samt Affald. Indsatserne har fokus på dels at styrke kommunens handlemuligheder inden for egen organisation og dels handlinger, hvor kommunen aktivt via samarbejde med borgere, virksomheder, forsyningsselskaber m.fl. kan skabe grøn omstilling.

Den politiske påvirkning ses også i relation til kommunale indkøb. EU-Kommissionen har siden 2008 haft et fokus på grønne offentlige indkøb som et strategisk virkemiddel til at fremme en grøn omstilling af markedet. Et eksempel på, hvordan kommunerne arbejder med grønne offentlige indkøb, ses nedenfor.

Boks 11: Grønt fokus i Indkøbs- og Udbudspolitik (Syddjurs Kommune d. 30.01.19)

Kommunen skal revidere sin indkøbs- og udbudspolitik, og i den forbindelse skal kommunalbestyrelsen træffe en principbeslutning om, hvordan man i fremtiden skal arbejde med grønne indkøb. Det foreslås blandt andet, at kommunen kan tilmelde sig Partnerskab for Offentlige Grønne Indkøb, der arbejder på at fremme bæredygtige løsninger og miljørigtige indkøb ved at fastsætte miljøkrav til produkter og services inden for en lang række områder.

Eksempler på politisk påvirkning vedrørende social inklusion

I analysen udgør punkter vedrørende social inklusion 16 procent af den samlede politiske EU-påvirkning.

For socialområdet indeholder EU2020-strategien et mål om at reducere fattigdom og social eksklusion i EU. Dette er blandt andet implementeret i de 10 nationale mål for social mobilitet. Påvirkningen af det sociale område fra EU kan spores i kommunale strategier for at skabe social inklusion. Det sker bl.a. via kommunale initiativer til områdefornyelse, der rækker ud til samfundets svageste og søger at få dem socialt aktiveret og i beskæftigelse. Da kommunerne har ansvaret for at føre socialpolitikken ud i livet, arbejder kommunerne på forskellig måde med de ovennævnte tiltag. Sådanne kommunale målsætninger går blandt andet på at inkludere langtidsledige på arbejdsmarkedet og at udarbejde strategier for at afhjælpe hjemløshed.

Det 6. af Regeringens mål for social mobilitet er "Færre udsatte unge skal begå kriminalitet", og boks 12 nedenfor er et konkret eksempel på, hvordan Københavns Kommune arbejder hermed.

Boks 12: Sikker by strategi (Københavns Kommune d. 22.08.19)

Københavns Kommune har vedtaget en Sikker By strategi for perioden 2018-2021, og i den forbindelse skal Borgerrepræsentationen årligt forelægges en afrapportering på strategiens mål. Strategien har til formål at sikre, at alle dele af kommunen trækker i samme retning, når det kommer til at forebygge kriminalitet og øge tryghed. Man har derfor iværksat en helhedsorienteret indsats med delmål om, at færre unge begår kriminalitet og en reduktion af antallet af bandemedlemmer i København.

Odense Kommunes helhedsplan for børn og unge i Vollsmose i boks 13 er ligeledes et udtryk for politisk påvirkning inden for socialområdet. Indsatsen har til formål at tage hånd om de potentielt udsatte børn, der vokser op i Vollsmose. Indsatsen skal bl.a. højne børn og unges faglige niveau, blandt andet gennem en tidlig indsats allerede i dagtilbuddene. Samtidig sættes der også her ind over for kriminalitet og arbejdes for, at flere unge gennemfører en ungdomsuddannelse.

Boks 13: Helhedsplan for børn og unge i Vollsmose (Odense Kommune d. 11.12.19)

Odense Kommune har udarbejdet en samlet plan, der skal sikre, at børn og unge i Vollsmose har samme muligheder som børn og unge i resten af Odense. Planen skal blandt andet være med til at sikre skoler og dagtilbud af en høj kvalitet, at børn og unges fysiske og mentale sundhed styrkes, og at Vollsmose bliver en tryk bydel, hvor børn og unge ikke begår kriminalitet, men sikres muligheder for at indgå i positive fællesskaber.

Eksempler på politisk påvirkning vedrørende sundhed

12 procent af den samlede politiske påvirkning vedrører sundhed.

Sundhedsområdet er den eneste af analysens kategorier for politisk påvirkning, der ikke kan henføres til EU2020-strategien. Sundhed er dog alligevel medtaget, da det er et område, der er vigtigt på den europæiske dagsorden såvel som den kommunale. I stedet for EU2020-målene ses den politiske påvirkning gennem forskelligartede europæiske initiativer, herunder Rådshenstilling om Røgfri miljøer fra 2009, Rådshenstilling om Fremme af sundhedsfremmende aktiviteter på tværs af sektorer fra 2013 samt Det Tredje EU-sundhedsprogram for perioden 2014-2020.

Disse EU-initiativer udmøntes blandt andet i de otte nationale mål for sundhedsvæsenet, der er en årlig temperaturmåling på tilstanden i det danske sundhedsvæsen. Særligt mål 7 om "Flere sunde leveår" er centralt, da det vedrører forebyggelse af sygdom gennem et fokus på livsstilsfaktorer, og særligt rygning. Fokus på forebyggelse gennem fysisk aktivitet, kost og rygning findes ofte på de kommunale dagsordener, og det er også disse emner, eksemplerne i boks 14 og 15 kredser om.

Sammenlignes andelen af politisk påvirkede punkter på sundhedsområdet med den seneste analyse fra 2018, er andelen steget med ti procentpoint. Det skyldes primært, at datagrundlaget for nærværende analyse er dagsordenspunkter fra 2019, hvor de fireårige sundhedsaftaler mellem regionerne og kommunerne skulle fornyes. Godkendelse af sundhedsaftalen findes hos syv ud af ti kommuner, hvilket er den primære årsag til stigningen i påvirkning på sundhedsområdet. Boks 14 er et eksempel på en sådan sundhedsaftale, der udover at koordinere samarbejdet mellem region og kommuner indeholder mål, der kan henføres til EU.

Boks 14: Sundhedsaftalen 2019 (Aalborg Kommune d. 17.06.19)

Af sundhedsloven fremgår, at Regionsrådet og kommunalbestyrelserne i regionen skal indgå en sundhedsaftale. Aalborg Kommune skal derfor vedtage den nye sundhedsaftale for perioden 2019-2023. Sundhedsaftalen fastsætter rammer og målsætninger for samarbejdet mellem aktørerne i det nordjyske sundhedsvæsen. Aftalen indeholder desuden fem pejlemærker om bl.a. øget lighed i sundhed, fokus på mental trivsel og mål om at nedsætte andelen af rygere i regionen.

Kommunernes arbejde med sundhedsområdet er dog ikke begrænset til Sundhedsaftalen med regionerne. I boks 15 er et eksempel fra Haderslev Kommune, hvor kommunen har vedtaget tre sundhedspolitiske pejlemærker som fokusområder i kommunens sundhedspolitik:

Boks 15: Pejlemærker på sundhedsområdet (Haderslev Kommune d. 26.11.19)

Kommunalbestyrelsen foreligger kommunens sundhedspolitiske pejlemærker, der skal vise retningen for, hvordan Haderslev Kommune ønsker at tackle de store udfordringer på sundhedsområdet de kommende år: rygning, overvægt og ensomhed, ulighed i sundhed samt det stigende antal ældre borgere med mange og langvarige sundhedsforløb.

Eksempler på politisk påvirkning vedrørende beskæftigelse

I analysen udgør punkter vedrørende beskæftigelse 11 procent af den samlede politiske EU-påvirkning.

EU har i EU2020-strategien et mål om, at beskæftigelsesfrekvensen for befolkningen mellem 20-64 år skal øges til mindst 75 procent gennem blandt andet en større inddragelse af kvinder og ældre arbejdstagere, samt bedre integration af migranter i arbejdsstyrken. I Danmark oversættes dette til et nationalt EU2020-mål om en strukturel beskæftigelsesfrekvens på 80 procent blandt de 20-64-årige, og herudover udmelder Beskæftigelsesministeriet hvert år beskæftigelsespolitiske mål. I 2019 var disse blandt andet, at flere personer skal i beskæftigelse eller uddannelse, virksomhederne skal sikres den nødvendige og kvalificerede arbejdskraft og at der skal gøres en indsats for at nedsætte antallet af udsatte ledige.

Påvirkningen af beskæftigelsesområdet fra EU genfindes i kommunernes beskæftigelsesplaner. Et eksempel herpå ses i boks 16.

Boks 16: Beskæftigelsesplan 2019 (Brønderslev Kommune d. 31.01.19)

Kommunerne udarbejder hvert år en beskæftigelsesplan, der indeholder mål for beskæftigelsesindsatsen og beskriver kommunens strategiske prioritering af indsatsen det kommende år. Beskæftigelsesplanen har fokus på opkvalificering, uddannelse, søgning til erhvervsuddannelserne og understøttelse af særligt udsatte ledige. Brønderslev kommunes beskæftigelsesplan henviser direkte til de nationale beskæftigelsespolitiske mål for 2019, der indgår i det nationale reformprogram, og eksemplet viser dermed, hvordan kommunens arbejde inden for beskæftigelsesområdet indirekte påvirkes af EU.

I det nationale reformprogram for både 2018 og 2019 beskrives en ændring af planloven, som Folketinget vedtog i juni 2017. Planlovsændringerne har fokus på at skabe vækst og bedre udviklingsmuligheder for detailhandlen og følger EU-Kommissionens tidligere anbefalinger i det europæiske semester om øget konkurrence og produktivitet. Ændringen giver samtidig kommunerne rum for større butikker, nye butikskoncepter, nye placeringsmuligheder mv. Boks 17 illustrerer dermed et eksempel på en politisk påvirkning, hvor EU-Kommissionen har udstedt en landespecifik anbefaling til Danmark i relation til EU2020-målene, idet Folketinget har ændret planloven, og dette afspejles til sidst i kommunernes arbejde.

Boks 17: Udvidelse af butiksområde (Odense Kommune d. 25.09.19)

Kommunalbestyrelsen skal vedtage et nyt kommuneplantillæg, der giver mulighed for at udvide butiksområdet ved Rosengårdcentret. Baggrunden herfor er en ændring af planloven i juni 2017, der - som en del af det nationale reformprogram - skal øge beskæftigelsen. Planlovsændringen ændrer ved bestemmelser om butikkers størrelse, ligesom kommunerne har fået større fleksibilitet til at kunne udvikle detailhandlen efter lokale præferencer. Derfor har Odense Kommune mulighed for at udvide området og fastsætte retningslinjer for anvendelsen af butikkerne.

Eksempler på politisk påvirkning vedrørende uddannelse

Seks procent af den samlede politiske påvirkning vedrører uddannelse.

EU har i EU2020-strategien vedtaget en række benchmarks på bl.a. uddannelsesområdet, som medlemslandene skal arbejde for at opfylde inden år 2020. Dette drejer sig om, at under 15 procent af 15-årige må have manglende færdigheder i læsning, matematik naturvidenskab, under 10 procent af unge må forlade uddannelsessystemet tidligt, og mindst 40 procent af de 30-34-årige skal have gennemført en videregående uddannelse.

Kommunerne har et medansvar for at føre uddannelsespolitikken ud i livet og arbejder derfor med de forskellige indsatsområder. Boks 18 viser fx, hvordan Viborg Kommune skal fastsætte måltal for søgningen til ungdomsuddannelserne for at leve op til de nationale mål på området.

Boks 18: Måltal for søgning til ungdomsuddannelser (Viborg Kommune d. 12.12.19)

Som en konsekvens af lov om kommunal indsats for unge under 25 år, er det vedtaget, at kommunerne en gang årligt skal fastsætte måltal for søgningen til ungdomsuddannelserne. Viborg Kommune tager i fastsættelsen af kommunens måltal højde for de nationale måltal på området, der blandt andet er, at 90 pct. af de 30-årige i 2025 skal have gennemført en ungdomsuddannelse, og at mindst 30 pct. skal vælge en erhvervsuddannelse direkte efter 9. eller 10. klasse.

Hillerød Kommune fremstår i boks 19 som eksempel på, hvordan ikke kun måltal, men også fagligt fokus påvirkes af EU. EU har længe haft fokus på matematik og naturvidenskabelige fag som kerneområder for undervisning, og dette er i Danmark blevet bakket op af den nationale naturvidenskabsstrategi fra 2018, der skal styrke interessen for matematik og naturvidenskab i grundskolen og på ungdomsuddannelserne

Boks 19: Handleplan for matematik (Hillerød Kommune d. 28.05.19)

Kommunalbestyrelsen orienteres om Hillerød Kommunes handleplan for matematik. Det fremgår i Hillerød skolevæsenes kvalitetsrapport for skoleåret 2016/17, at der ligger et særligt udviklingspotentiale i forhold til at få styrket de faglige resultater i matematik. Derfor har man udarbejdet en handleplan, der har til formål at understøtte en helhedsorienteret og systematisk matematikindsats i hele skolevæsenet med fokus på, at alle elever bliver så dygtige i matematik, som de kan. Handleplanen skal ses i tæt sammenhæng med de øvrige strategier og politikker på skoleområdet, hvor det langsigtede mål er, at 97 procent af alle unge i Hillerød Kommune skal have en ungdomsuddannelse

Eksempler på politisk påvirkning i kategorien "Andet"

Syv procent af EU's politiske påvirkning af kommunerne hører under "Andet"-kategorien.

Dagsordenspunkter, der er kodet som "andet" er primært projekter, der får økonomisk støtte fra EU. EU-støtte behandles i indeværende som politisk påvirkning, fordi kommunerne ikke er forpligtet til at søge om eller anvende EU-midler. En stor del af EU's fonde og programmer har dog også fastsat prioriteringer for at fremme forskellige mål om fx grøn omstilling, vækst, innovation eller lignende.

Boks 20 viser eksempler på to typer EU-midler. Horizon 2020 er EU's støtteprogram for forskning og innovation. Programmet gælder for årene 2014-2020 og har et budget på 75 mia. euro. Midlerne kan søges af innovative virksomheder, forskere, universiteter, offentlige institutioner, NGO'er m.fl. Midlerne uddeles i åben konkurrence på EU-plan, og pengene følger dermed de bedste projekter. Regionalfonden er en af EU's strukturfonde, der gennem investeringer har til formål at øge økonomisk, social og territorial samhørighed i hele EU. Over halvdelen af EU's midler bliver kanaliseret gennem strukturfondene, og de bidrager dermed til at investere i jobskabelse, en bæredygtig og sund økonomi og et bedre miljø. Strukturfondene administreres i Danmark gennem Danmarks Erhvervsfremmebestyrelse, og KL's analyse af strukturfondsmidlernes anvendelse viser, at hele 79 kommuner i 2017 deltog i strukturfondsprojekter.

Boks 20: Bevillinger EU-fonde (Københavns Kommune d. 28.03.19)

Københavns Kommune har fået tilsagn om tilskud fra Horizon 2020 til at indgå i projektet CIRCulT og tilsagn fra EU's regionalfond til projektet Cirkulære Værdikæder. Begge projekter har til formål at understøtte cirkulær økonomi. Horizon 2020-midlerne skal bruges til, at København Kommune i samarbejde med 30 andre partnere undersøger, hvordan byer bedst kan understøtte cirkulært boligbyggeri. Regionalfondsmidlerne skal støtte et projekt, hvis formål er at intensivere og udvikle implementeringen af den grønne

omstilling hos små og mellemstore virksomheder, særligt inden for oplevelses-, bygge- og håndværkerbranchen.

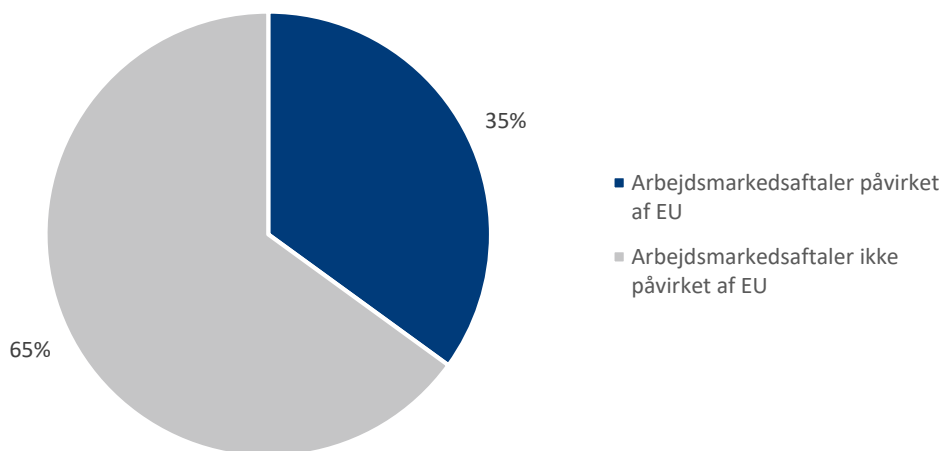
4. Kommunerne som arbejdsgiver

Analysen af EU's påvirkning af kommunerne som arbejdsgiver er undersøgt på to måder: Dels ved en gennemgang af "Arbejdsmarkedets regler 2018 og 2020", der giver en oversigt over de vigtigste nationale og internationale arbejds- og ansættelsesretlige love og regler, og dels ved en gennemgang af de generelle aftaler, som KL har indgået med de faglige organisationer.

Jf. figur 2 er det opgjort, at 45 procent af det som vurderes som den vigtigste arbejdsmarkedslovgivning for kommunerne er baseret på EU-direktiver. Dette er samme procentsats som i den seneste analyse fra 2018. Eksempler på lovgivning, der er influeret af EU, er ansættelsesbevisloven, barselsloven og ligelønsloven.

EU-påvirkningen ses dog ikke kun i lovgivning, men også i de arbejdsmarkedsaftaler, som KL på vegne af de danske kommuner indgår med de faglige lønmodtagerorganisationer. Der er 34 generelle aftaler, og ud af dem er 12 baseret på EU-direktiver eller bindende aftaler, som er indgået af arbejdsmarkedets parter på europæisk plan. Dette svarer til, at 35 procent af KL's generelle aftaler er påvirket af EU, hvilket illustreres i figur 6:

Figur 6: Arbejdsmarkedsaftaler påvirket af EU (%)



Ligesom ved arbejdsmarkedslovgivningen er der heller ikke sket ændringer i procentsatsen for arbejdsmarkedsaftalerne siden sidste analyse i 2018. Det skyldes, at der i den mellemliggende periode hverken har været overenskomstforhandlinger eller nye europæiske aftaler, der er trådt i kraft. Eksempler på arbejdsmarkedsaftaler, der er påvirket af EU, er aftale om ferie, som er baseret på arbejdstidsdirektivet eller aftale om deltidsarbejde, der er baseret på deltidsdirektivet.

På EU-plan har arbejdsmarkedets parter også mulighed for at indgå bindende aftaler, der implementeres i KL's aftaler med det danske arbejdsmarkeds øvrige parter. Et eksempel herpå er den europæiske rammeaftale om stress samt rammeaftale om chikane og vold. I KL's aftale med de øvrige parter på det danske arbejdsmarked er disse implementeret i aftalen om trivsel og sundhed.