

Linda Berg och Rutger Lindahl

# **Svenska kommuners och regioners kanaler till Bryssel**

Subnationella nivåers försök  
att påverka EU:s policyprocess

Linda Berg och Rutger Lindahl

# **Svenska kommuners och regioners kanaler till Bryssel**

**Subnationella nivåers försök  
att påverka EU:s policyprocess**

– SIEPS 2007:7 –

Rapport nr 7  
December 2007

Utges av Svenska institutet för europapolitiska studier

Rapporten finns tillgänglig på  
[www.sieps.se](http://www.sieps.se)

Författarna står själva för analys och slutsatser

Omslag: Svensk Information AB

Tryck: EO Grafiska AB

Stockholm i november 2007

ISSN 1651-8942

ISBN 91-85129-52-6

## **FÖRORD**

Svenska institutet för europapolitiska studier, Sieps, har till uppgift att bedriva och främja forskning, utvärdering och analys i europapolitiska frågor med inriktning främst på områdena statsvetenskap, juridik, ekonomi och handel.

Sieps bedriver sedan 2006 ett forskningsprojekt som rör representation, delegation och demokrati inom Europeiska unionen. Syftet med projektet är att undersöka processer, strukturer och institutioner snarare än de renodlat konstitutionella aspekterna av EU. Tanken med att betrakta EU som ett flernivåsystem är att utifrån liknande frågeställningar kunna belysa en problematik kring det representativa styrelseskicket på flera nivåer samt att undersöka hur de olika delarna påverkar varandra. I denna rapport, som är den fjärde att publiceras inom projektets ramar, kartläggs de svenska kommunerna och regionernas kopplingar till den europeiska nivån och deras försök att påverka EU:s beslutsprocess. Författarna analyserar utvecklingen mellan 1999 och 2007 och fördjupar sig i de skillnader som idag finns i påverkansarbetet regioner och kommuner emellan. Analysen baseras på ett omfattande primärmaterial bestående av enkätsvar och intervjuer med nyckelpersoner på kommunal och regional nivå samt på olika Brysselkontor. De tre huvudsakliga orsakerna till skillnader i aktivitet som analyseras i rapporten är de institutionella ramarna, såsom huvudmannaskap för regionala utvecklingsfrågor samt de interna resurserna och möjligheterna att utöka sina resurser genom att vara aktiv på den europeiska nivån. Rapporten anknäuter även till Ansvarskommitténs förslag om en ny regional geografi och vilka effekter den kan tänkas få för de subnationella nivåernas EU-arbete.

Sieps ser som en av sina främsta uppgifter att fungera som en länk mellan den akademiska världen och beslutsfattare. Förhoppningsvis kommer denna rapport att bidra till detta samt rent allmänt leda till ökat intresse för frågor relaterade till den europeiska integrationen och Sveriges medlemskap i EU.

Jörgen Hettne  
Tf. kanslichef  
Sieps

## OM FÖRFATTARNA

Linda Berg är doktor i statsvetenskap vid Göteborgs universitet. Hennes avhandling *Multi-level Europeans. The Influence of Territorial Attachments on Political Trust and Welfare Attitudes* (2007) behandlar flernivåproblematiken inom EU ur ett medborgarperspektiv, hur individers känslor av territoriell identifikation på olika nivåer påverkar deras politiska förtroende och attityder till välfärd. Hon har dessutom, tillsammans med Rutger Lindahl, skrivit ett flertal rapporter och kapitel om kommuners och regioners internationalisering och EU-aktivitet.

Rutger Lindahl är professor i statsvetenskap vid Göteborgs universitet och verksam inom Centrum för Europaforskning (CERGU). Hans forskning inriktas för närvarande på samarbetsmönster inom EU:s ministerråd och svensk opinionsutveckling inom EU-området. Tillsammans med Linda Berg har han författat flera skrifter rörande internationalisering och hantering av EU-frågor på kommunal och regional nivå.

## **INNEHÅLL**

|   |    |
|---|----|
| <b>SAMMANFATTNING</b> .....   | 6  |
| <b>1 INLEDNING</b> .....  | 10 |
| 1.1 Rapportens syfte.....   | 12 |
| <b>2 TEORI OCH TIDIGARE FORSKNING</b> .....                                     | 14 |
| 2.1 Förklaringar till subnationell internationell aktivitet.....                | 15 |
| <b>3 METOD OCH MATERIAL</b> .....   | 20 |
| <b>4 DEN KOMMUNALA NIVÅN</b> .....  | 22 |
| 4.1 Kommuners interna internationella arbete.....                               | 23 |
| 4.2 Mellankommunalt samarbete i internationella frågor och EU-frågor            | 25 |
| 4.3 Det externa internationella arbetet.....                                    | 27 |
| 4.4 Kontakt med EU-institutioner och påverkan .....                             | 30 |
| <b>5 DEN REGIONALA NIVÅN</b> .....  | 35 |
| 5.1 Regional internationell och EU-aktivitet i förändring.....                  | 36 |
| 5.2 Behandling av EU-frågor på hemmaplan .....                                  | 40 |
| 5.3 Kanaler för påverkan på EU-nivå .....                                       | 47 |
| 5.4 Kontakt med EU-institutioner och påverkan .....                             | 58 |
| <b>6 SLUTSATSER OCH DISKUSSION</b> .....  | 62 |
| 6.1 Mer aktivitet, mer strategi, men ett förstärkt centrum-periferimönster..... | 62 |
| 6.2 Resurser spelar roll.....   | 63 |
| 6.3 Institutionell utformning (strukturer).....                                 | 64 |
| 6.4 Många kanaler till Bryssel.....   | 65 |
| <b>EXECUTIVE SUMMARY</b> .....  | 70 |
| <b>KÄLL- OCH LITTERATURFÖRTECKNING</b> .....                                    | 74 |
| <b>APPENDIX</b>   |    |

## SAMMANFATTNING AV RAPPORTEN

I rapporten kartläggs olika sorters kanaler och kontaktvägar mellan svenska subnationella nivåer (dvs. kommuner och olika former av regionala organ) och EU, samt vilka förändringstendenser som finns i det lokala och regionala EU-inriktade arbetet. Resultaten är baserade på ett brett underlag av olika sorters undersökningar genomförda mellan åren 1999 och 2007, där såväl enkätundersökningar som intervjuer med politiker och tjänstemän på olika nivåer ingår. Rapportens huvudsakliga tyngdpunkt ligger dock på intervjuer med tjänstemän i nyckelpositioner som arbetar med EU-frågor på flera olika sorters lokala och regionala organ. Dessa intervjuer genomfördes under våren 2007.

Den övergripande bilden av kontaktvägar mellan subnationella aktörer och EU sätts i rapporten in i ett perspektiv kallat flernivåstyrelse (*eng. multi-level governance*) (Hooghe & Marks 2001; Pierre & Peters 2000), medan specifika förklaringar till skillnader i aktivitet gentemot EU handlar dels om resurser och dels om strukturer. *Resurser* kan vara viktiga både rörande vad som finns att vinna på ett aktivt EU-engagemang (*resource pull*) och i form av vilka interna resurser som en kommun eller regional aktör har (*resource push*) (Aldecoa & Keating 1999; Marks & Nielsen 1996). När det gäller *strukturer* är det framförallt den institutionella utformningen som antas påverka vilka möjligheter som subnationella aktörer har för att vara aktiva gentemot EU, där mer självstyrande regioner antas vara mest aktiva (Jeffery 1997). I tidigare forskning är det främst konstitutionella skillnader mellan olika länder som uppmärksammas (Mamadouh 2001; Marks, et al. 2002) men den här rapporten fokuserar istället på skillnaderna i regional utformning inom Sverige. Dessa skillnader är i dagsläget synnerligen aktuella i ljuset av Ansvarskommitténs slutrapport och diskussionen om Sveriges framtida regionala utformning.

Våra resultat visar att tendensen över tid är att såväl svenska kommuner som olika regionala aktörer har ökat sin aktivitet gentemot EU. Dessutom har innehållet förändrats så att det nu är mindre fokus på projektfinansiering till förmån för en allmänt bredare inriktning på arbetet. Det kan även uttryckas som att EU har blivit avdramatiserat, och att arbetet därmed har blivit mer strategiskt utifrån de egna lokala eller regionala behoven. Samtidigt ser vi tecken på att det så kallade centrum-periferimönstret har förstärkts och att de största och mest självständiga lokala och regionala aktörerna drar ifrån. Detta är framförallt tydligt på lokal nivå där storstäderna markant har ökat sin aktivitet gentemot EU, inte minst genom ett aktivt påverkansarbete. Sett i ljuset av denna utveckling framstår det som att de delar av landet där man har en lägre aktivitetsgrad inte primärt bör försöka

öka andelen projekt eller omfattningen av extern finansiering, utan fokusera på vilket mervärde en europeisk dimension kan bidra med till den vanliga verksamheten, med kommunens eller regionens bästa för ögonen.

När det handlar om vilka kommuner och regionala aktörer som är mest aktiva framkommer att *resurser* spelar roll, både i form av vad som finns att vinna på aktiviteten och tillgången på interna resurser och kompetens (både *resource pull* och *push*). Mönstret är dock inte alltid det mest uppenbara, exempelvis kan avsaknaden av strukturfondstilldelning uppfattas som större anledning till EU-aktivitet än en hög tilldelning. Vidare ses den interna tillgången på resurser och kompetens som en viktig bidragande faktor till att storstäderna markant har kunnat öka sin EU-aktivitet. För mindre kommuner är det istället samarbete på det regionala planet som kan vara en fruktbar strategi för att öka de interna resurserna och kanske därmed även få ett ökat utbyte av ett större EU-engagemang.

*Samarbete* är överlag ett viktigt nyckelord, inte minst när det handlar om påverkansarbete. En viktig tendens är att alltfler sneglar mot påverkansarbete; vissa har det som en uttalad strategi, medan andra uttrycker sig mer försiktigt. Utöver resurser är den institutionella utformningen viktig, inte minst betydelsen av hur det regionala utvecklingsarbetet är organiserat i regionen. Även om det inom Sveriges gränser inte finns så stora, konstitutionella skillnader mellan olika regioner som det finns när vi jämför olika länder i Europa, uppfattas ändå de strukturella skillnaderna ha betydelse för det EU-inriktade arbetet. Traditionella länsstyrelser får t.ex. inte arbeta med regional lobbying, medan detta är möjligt för såväl kommunala samverkansorgan (KSO) som regioner. Regionerna har dessutom genom sina direktvalda regionfullmäktige en starkare politisk legitimitet vilket kan underlätta ett tydligt regionalt perspektiv på verksamheten. I län med KSO finns det större risk för en otydlig rollfördelning mellan olika regionala företrädare. Överlag är mönstret att mer självstyrande regionala organ har lättare att arbeta med policypåverkan mot EU.

Vidare samspelar resurser och institutioner, något som inte minst märks i storstädernas ökade aktivitet, men även i hur Brysselkontoren är utformade och arbetar. Självklart underlättas arbete med påverkan om ett kontor har mycket resurser, men även strukturen i form av vilka huvudmän kontoren har, sätter ramar för verksamheten. Olika huvudmän kan ha olika intressen. Regionalt arbete med påverkansfrågor underlättas av att ha en struktur med politiskt självstyre över de regionala utvecklingsfrågorna. Det är därför viktigt att se över och tydliggöra rollfördelningen mellan olika regionala aktörer, särskilt i län med KSO. Därutöver behöver uppdrag och ansvar i flera fall tydliggöras gentemot Brysselkontoren för att bättre samordna



intressen och behov, men framförallt för att stärka den demokratiska insynen och kontrollen, i synnerhet när ett Brysselkontor representerar flera olika slags uppdragsgivare

Det finns många olika sorters potentiella kanaler till Bryssel. För subnationella aktörer som vill vara aktiva och försöka påverka EU:s policyprocess är inställningen i huvudsak pragmatisk; alla kanaler som man tror kan fungera (och har resurser till) används, och gärna parallellt. Å ena sidan förekommer det mycket förhandlingar och försök till påverkan via de olika formella beslutsnivåerna, t.ex. från subnationella nivåer via staten till något av EU:s organ, eller så försöker man påverka den svenska regeringen tillsammans med kommissionen och andra aktörer. Det motsvarar den första varianten av flernivåstyre (*multi-level governance*). Å andra sidan förekommer det även att man arbetar genom transnationella intresseorganisationer och olika lösliga nätverk. Vi har därför i slutsatsdiskussionen presenterat en figur som innehåller såväl de formella aktörerna som de informella, och vi diskuterar hur kontaktvägarna dem emellan kan gå.

Något som också bidrar till den stora variationen av olika påverkanskanaler är att det finns flera EU-institutioner. Den institution som uppfattas vara mest lyhörd, kommissionen, är en tjänstemannaorganisation som inte har ansvar inför väljare och som bereder de flesta ärenden innan de går till beslut. Därför är det inte konstigt att det främst är kommissionen som är målet för de flesta påverkansförsök, även om andra EU-institutioner, som t.ex. Europaparlamentet också uppvaktas.

*Brysselkontoren* är, eller kan åtminstone vara, en av de viktigaste länkarna mellan hemmaplan och Bryssel, vilket gör det viktigt ur ett demokratiskt perspektiv att kontorens legitimitet och uppdrag är tydligt förankrat i den politiska verksamheten på hemmaplan, inte minst för de kontor som arbetar med påverkan. Något som komplicerar bilden är att de flesta kontor representerar mer än *en* subnationell aktör. Kombinationen av en traditionell struktur, och/eller en inte helt klar KSO-struktur på hemmaplan, och ett kontor som ska arbeta med lobbying, riskerar att hamna långt ifrån det medborgerliga inflytandet. Samtidigt är de svenska länen för små resursmässigt för att kunna arbeta ensamma med påverkansfrågor. Det kan ur ett demokratiperspektiv därför vara fördelaktigt med stora och självständiga regioner i Europasamarbetet, där ett Brysselkontor motsvarar en region på hemmaplan och där den politiska styrningen och ansvaret är tydligt. Med nuvarande situation samspelar resurser och institutionell utformning (strukturer) till att ge vissa delar av landet fördelar i sitt påverkansarbete, en asymmetri som inte heller kan betraktas som önskvärd ur ett makt- och demokratiperspektiv.

Ansvarskommitténs förslag till större och färre regioner med mer politiskt ansvar över de regionala utvecklingsfrågorna skulle därmed kunna vara en lösning som stärker den politiska förankringen av påverkansarbetet och gör situationen mer likartad i olika delar av Sverige. Samtidigt är det ur statens perspektiv givetvis så att möjligheterna att driva en enhetlig svensk linje i förhandlingar i Bryssel försvåras om olika regionala intressenter själva driver en annan ståndpunkt. Det här berör en av flernivådemokratins kärnfrågor (Jerneck & Gidlund 2001) för det handlar om makt och om var ansvar för olika politiska sakfrågor bör ligga. Det är därför viktigt att även diskutera ansvarsfrågor och rollfördelningar mellan eventuellt nya regionfullmäktige och andra aktörer med uppgifter som berör regionala utvecklingsfrågor. En rekommendation skulle kunna vara att överväga att skapa mer likartade strukturella förutsättningar i alla delar av landet, och att det ur ett EU-aktivitetsperspektiv vore rimligare med större och färre regioner där både den politiska styrningen och möjligheterna att avsätta resurser för detta arbete skulle underlättas.

## 1 INLEDNING\*

Samarbetet inom EU utvecklas och förändras över tid och aktörer på flera olika samhällsnivåer förhandlar och samarbetar kring utformandet och genomförandet av den gemensamma europeiska politiken. De regionala och lokala samhällsnivåerna har sedan mitten av 1980-talet kommit att få ett tydligare inflytande på den europeiska politiken (Gren 2002; Hooghe & Marks 2001; Jeffery 1997). Inte oväntat har det funnits ett ömsesidigt intresse från såväl subnationella politiska nivåer som från framförallt europeiska kommissionen att öppna upp för möjligheter till direktkontakter och för ett minskat beroende av att alla kontakter ska gå via den statliga nivån i medlemsstaterna. De regionala Brysselkontoren har drastiskt ökat i antal, ett stort antal internationella samlarbetsorganisationer för lokala och regionala nivåer har bildats, och även skapandet av regionkommittén kan ses som ett tecken på en starkare ställning för den regionala nivån inom EU (Jerneck & Gidlund 2001; Keating 1999).

Samtidigt finns det tecken på att dessa kanaler till inflytande framhäver skillnaderna mellan olika sorters subnationella politiska nivåer och deras möjligheter till inflytande. Somliga menar att Regionkommitténs oförmåga att tydligt representera nivån under staten har lett till att de starkaste regionerna i Europa i allt högre utsträckning har kommit att förlita sig på sina egna resurser (Hooghe & Marks 2001; Jeffery 2003). Argumentet är att svaga regioner inte har så mycket att förlora om policyområden lyfts upp på EU-nivå, medan starka, särskilt de lagstiftande regionerna i federala stater, förväntas ha stora invändningar i de fall beslut inom sakområden som de ansvarar för riskerar att flyttas till EU-nivå. Mot den bakgrunden har flera forskare intresserat sig för framförallt den regionala nivåns funktion inom det som kallas för EU:s flernivåstyre (eng. *multi-level governance*) (Bache & Flinders 2004; Hooghe & Marks 2001; Peters & Pierre 2004). Samtidigt finns det oftast mer att vinna, rent ekonomiskt, på att aktivt värna om sin regions intressen i de regioner som får stora tilldelningar i EU:s strukturfonder. Det är således inte otänkbart att olika sorters regioner använder sig av olika kanaler i sina kontakter med EU och därtill i olika hög utsträckning och med stor variation beroende på sakområdet. Dessutom har forskare alltmer kommit att uppmärksamma betydelsen av den lokala nivån, inte minst i Norden med de ur ett alleuropeiskt perspektiv,

---

\* Tack till alla som ställt upp på intervjuer och svarat på enkäter genom åren. Dessutom vill vi tacka Ulrika Berg och Nina Johansson för arbetet med utskriften av intervjuer, samt Björn Wallermark, Helena Johansson och Martin Gustafsson för användandet av delar av deras uppsatsmaterial, och Centrum för Europaforskning vid Göteborgs universitet (CERGU) för finansiellt stöd.

ovanligt stora och självständiga kommunerna. Intresset för den lokala nivån riktas både mot storstäders och mot mindre kommuners samarbeten och deltagande i den europeiska politiken (Marks, et al. 2002).

Ett ökat inflytande för lokala och regionala nivåer väcker många frågor, inte minst eftersom variationen i hur de lokala och regionala nivåerna fungerar är stor mellan olika länder i Europa (CEMR 2005). Det finns allt ifrån stora självständiga delstater i Tyskland, som är delaktiga i den federala lagstiftningen och dessutom har rätt att stifta egna lagar, till centraliserade länder som Irland och Portugal där den regionala nivån är mycket svag (Lidström 2003; Loughlin 2001). I mycket av den internationella forskningen om regionernas roll i flernivådemokratien och deras kontakter med EU, lyfts just dessa konstitutionella skillnader fram som betydelsefulla.<sup>1</sup> I Sverige har vi för närvarande relativt otydliga förhållanden på regional nivå. Det finns länsstyrelser som representerar staten, försöksregioner med egna regionfullmäktige och regionstyrelser, liksom olika typer av kommunala och regionala samverkansorgan. Det innebär att Sverige är ett intressant fall att undersöka eftersom förutsättningarna för att från kommunalt och regionalt håll försöka påverka EU:s politik varierar inom ett och samma land. I Sverige har vi möjlighet att undersöka ett stort utbud av tänkbara kanaler för kontakter med olika organ inom EU (främst i Bryssel), vilka kan användas av regionala och lokala aktörer. Vi kan också studera flera olika sorters regionkontor i Bryssel, inom vilka arbetssätt, uppdrag och resurser varierar. Här finns därmed goda möjligheter att undersöka vilka strategier olika sorters kommuner och regioner väljer för att skaffa sig önskad information och för att påverka policyprocesser och beslut inom EU.

En annan anledning till varför det är intressant att studera dessa frågor i Sverige för närvarande är att frågan om den framtida regionala indelningen och kompetensen är aktuell i och med att Ansvarskommitténs slutbetänkande har lagts fram. I detta förordas färre och större regioner, liksom ett ökat regionalt ansvar för internationella frågor och EU-frågor. Inte minst kan det vara av vikt att studera på vilket sätt de olika befintliga strukturerna

---

<sup>1</sup> Det finns en uppsjö av olika undersökningar av regioner i Europa och deras roll i den europeiska integrationen, och hur de kan utmana den traditionella statliga styrningen genom direktkontakter med varandra och med EU:s olika organ. Några är mer teoretiska och/eller övergripande: (Goldsmith & Klausen 1997; Jeffery 1997; Krantz 2002; Mamadouh 2001; Marks, et al. 2002; Marks & Nielsen 1996), andra mer specifika om t.ex. de Östeuropeiska staterna (Keating & Hughes 2003), eller om de nordiska länderna (Jerkert 1997; Johansson 1999; Ström 1999; Ståhlberg 2001; von Bergmann-Winberg 2001), och därutöver finns det en rad fallstudier av specifika regioner.

kan tänkas påverka kommuners och regioners kontaktvägar till EU, för att med det som bakgrund kunna fördjupa diskussionen om Ansvarskommitténs förslag även gällande detta område.

## **1.1 Rapportens syfte**

Det övergripande syftet med den här rapporten är sammanställa och diskutera vilka olika kanaler och kontaktvägar som finns mellan subnationella nivåer i Sverige och EU. Vi inleder med att presentera en kortfattad bakgrundsbeskrivning av hur aktiva svenska kommuner, landsting, och regioner i allmänhet är gentemot EU och diskuterar olika förklaringar till skillnader och förändringstendenser mellan 1999, då en första undersökning av dessa förhållanden genomfördes, fram till våren 2007 då den senaste undersökningen slutfördes. Därefter läggs tonvikten på en kartläggning av vilka olika sorters kanaler och kontaktvägar som nyckelaktörer – framförallt tjänstemän som arbetar med Europafrågor på olika samhällsnivåer – anser utnyttjas och på vilket sätt. Kartläggningen handlar inte om att peka ut enskilda aktörer eller regioner, utan om att undersöka vilka mönster som finns när det gäller på vilket sätt olika kommuner och regioner använder sig av olika kontaktvägar, och vilka kanaler som upplevs som fruktbara inom olika sakområden. Vi kommer särskilt att undersöka vilken betydelse som tjänstemän på olika nivåer uppfattar att den strukturella eller organisatoriska ramen har för arbetet med Europafrågor i allmänhet och vilka kontaktvägar som används eller skulle vilja användas av de olika aktörerna. Denna del av studien fokuserar framförallt på den regionala nivån, eftersom det där finns stor variation i organisatorisk utformning mellan traditionella län och olika former av kommunala och regionala samverkansorgan.

Den här rapporten vänder sig lika mycket till praktiker på kommunal och regional nivå som till forskare, och rapporten har en tonvikt på redovisning av empiriska resultat och en struktur som är avsedd att underlätta läsning för den som är specifikt intresserad av vissa typer av aktörer. Rapporten är strukturerad på följande vis; efter inledningen följer ett avsnitt som tar upp en del av de förklaringar till variation i internationell aktivitet som finns i teori och tidigare forskning, och särskilt sådana faktorer som kan tänkas ha betydelse för en kommun eller region som aktivt arbetar med att försöka påverka EU:s policyprocess. Därefter presenteras de olika sorters material som ligger till grund för rapporten och en kort metoddiskussion. Resultatdelen är sedan indelad i två huvudavsnitt; det första handlar om den kommunala nivån och den andra om olika typer av regionala nivåer och aktörer i Sverige. Vi inleder med att presentera trender och förändringar över tid när det gäller den generella internationella/EU-aktiviteten och dess inne-

håll, och därefter tar vi upp frågan om olika påverkanskanaler och åsikter om betydelsen av strukturella reformer. Avslutningsvis diskuterar vi ett antal övergripande slutsatser i kapitel 6, där vi även presenterar en figur som visar vilka huvudsakliga kontaktmönster och kanaler som finns mellan aktörer på olika nivåer.

## 2 TEORI OCH TIDIGARE FORSKNING

Kommuners och regioners kontakter med EU är en central aspekt av den forskningsinriktning som vanligen kallas för flernivåstyre (Hooghe & Marks 2001, 2003; Pierre & Peters 2000). Utifrån ett sådant perspektiv poängteras att den traditionella gränsen mellan inrikes- och utrikespolitik har luckrats upp och att EU kan beskrivas som ett *flernivåsystem* (Jerneck & Gidlund 2001). I ett sådant system utgör EU:s institutioner en överstatlig nivå, och under den statliga nivån har regionala och lokala nivåer fått större inflytande på den politiska processen. Samarbete i flernivåsystemet sker såväl vertikalt som horisontellt. Vertikalt sker samarbete mellan högre och lägre nivåer, exempelvis mellan någon EU-institution och aktörer på den statliga, regionala och kommunala nivån. Horisontellt samarbete över nationsgränser kan exempelvis äga rum mellan regioner i olika länder (Albromeit, 1998).

Förutom att flernivåsystemet av de flesta anses ha inneburit en maktförskjutning uppåt, till internationella organ som EU, och nedåt, till regioner och kommuner, påpekas att en förskjutning av makt även har skett utåt, det vill säga till privata aktörer och intresseorganisationer (Newman 2000; Pierre & Peters 2000). Allt fler beslut fattas genom samarbete och förhandling mellan en rad aktörer på olika politiska nivåer, över gränser, liksom mellan offentliga och privata aktörer. Sammantaget har globalisering, regionalisering, och EU som ett flernivåsystem förändrat förutsättningarna för regioner i Europa att agera mer självständigt utanför nationalstatens ram.

Hooghe och Marks (2003) gör en åtskillnad mellan två olika typer av flernivåstyre, där den första handlar om det som är den här studiens fokus, nämligen de administrativa (politiska), territoriellt avgränsade nivåerna i flernivåsystemet, där varje territoriell enhet är tydligt avgränsad från varje annan, och var och en av de mindre enheterna innesluten i en större. Särskilt i Tyskland är det framförallt den här typen av flernivåstyre som får uppmärksamhet i forskningen, eftersom den tyska konstitutionen tydligt reglerar kompetensfördelningen och kontakterna mellan olika nivåer. I den andra typen av flernivåstyre uppmärksammas att det finns en uppsjö av funktionella samarbeten, nätverk och organisationer, som överlappar både de formella politiska territorierna och varandra. Dessa är dessutom vanligen mer kortlivade och sakfrågeinriktade, där lojaliteter och medlemskap skiftar. Även om det är den första typen som är vårt fokus är det relevant att även ta hänsyn till den andra, inte minst eftersom det finns flera möjliga kontaktvägar mellan subnationella nivåer och EU som går via till exempel sakfrågeorienterade intresseorganisationer och informella nätverk.

## 2.1 Förklaringar till subnationell internationell aktivitet

Det finns naturligtvis flera olika faktorer som kan bidra till hur aktiv en kommun eller en region är, både generellt i internationella frågor och mer specifikt när det gäller att använda sig av olika kontaktvägar för att försöka påverka EU:s politik. Det är dock rimligt att tala om två huvudsakliga grupper av förklaringar: den ena gruppen handlar om *resurser* av olika slag och den andra fokuserar mer på de *strukturer* som finns i samhället (Marks & Nielsen 1996).

Resursförklaringar kan dels handla om vilka resurser som kan erhållas via ett aktivt internationellt engagemang (*resource pull*) och dels om vilka resurser en kommun eller region besitter för att ha möjlighet att vara aktiv (*resource push*). Vi kan också uttrycka det som att det första handlar om nyttan, medan det andra handlar om att kunna och vilja.

Nyttan (*resource pull*) som kan finnas med ett aktivt internationellt engagemang kan vara av olika slag. När internationella kontakter tar en annan väg än via staten kan det kallas för ”paradiplomati”, i kontrast till den mer traditionella mellanstatliga diplomatin (Keating 1999). Inom forskning om paradiplomati brukar tre huvudsakliga motiv anges till varför subnationella nivåer vill vara internationellt aktiva: *ekonomiska*, *politiska* och *kulturella* motiv. Ekonomiska motiv handlar om att det finns en ekonomisk nytta; det kan vara allt från att locka utländska investeringar, bana vägen för lokalt näringsliv till nya marknader eller få tillgång ny teknologi. Om vi dessutom ser till EU är det viktigt att lägga till möjligheten till finansiering av olika projekt, framförallt strukturfondsfinansiering, till listan av exempel. Här kan även faktorer som fysiska avstånd och näringslivsstruktur påverka uppfattningen om hur mycket det finns att vinna på ett engagemang, något som i tidigare forskning med inriktning mot svenska kommuners EU-aktivitet har diskuterats som ett ”centrum-periferi” mönster<sup>2</sup> (Berg 1999; Ström 1999) De kulturella motiven kan handla om att språkligt eller kulturellt utsatta delar av ett land vill ha internationellt stöd, något som är vanligare i länder med stora regionala spänningar och separatistiska rörelser. Politiska motiv kan även de vara separatistiska, men fältet är mycket vidare än så, t.ex. en önskan om en ökad legitimitet för den politiska ledningen av den subnationella nivån, och därmed en starkare plattform för ett regionalt självstyre, eller att aktivt försöka påverka överstatliga politiska beslut. Den

---

<sup>2</sup> I centrum-periferi perspektivet utgörs centrum av kommuner som har stor befolkning, ett brett och starkt näringsliv, god tillgång till högre utbildning, goda kommunikationer, etc. och periferi utgörs av kommuner med liten befolkning, ett näringsliv med smal bas och liten volym, avsaknad av högre utbildning, dåliga kommunikationer, etc.



sammantagna bilden av dessa olika motiv (som självklart kan finnas parallellt i en och samma region) är att det finns något att vinna på att vara aktiv, oavsett om det är en ekonomisk eller någon annan slags nytta.

Trots att nyttan är viktig påverkas det internationella och EU-engagemanget även av vilka förutsättningar som finns inom en kommun eller på regional nivå. Det är lättare att mobilisera resurser, både ekonomiska och kompetensmässiga, i kommuner eller regioner som har en viss befolkningsmässig storlek och en god ekonomisk situation (*resource push*). När det gäller t.ex. EU:s projektfinansiering av är det i princip alltid en förutsättning att den subnationella nivån själv kan bidra med medfinansiering, vanligen med motsvarande halva kostnaden. Det finns även andra faktorer som kan betraktas som underlättande eller försvårande omständigheter när det gäller att allokera resurser till internationellt eller EU-inriktat arbete. En viktig sådan är något som kan benämnas politiska förutsättningar. Det kan, särskilt i en svensk kontext, handla om exempelvis vilken inställning till EU-medlemskapet som finns hos den politiska/administrativa ledningen i en kommun eller en region, eller bland dess invånare, och tanken är att detta kan ha betydelse för vilka strategier som är politiskt möjliga. Tidigare resultat har exempelvis pekat på större aktivitet i kommuner vars invånare röstade ja till EU (Ström 1999) och i en studie av norska fylkeskommuner visade sig den politisk-administrativa ledningens engagemang vara av störst betydelse: ”Det internasjonale engasjementet på tvers landegrensene er altså i stor grad et politisk prosjekt, utformet og båret frem av det politiske ledarsjiktet i fylkene” (Barrabés 2000).

Den andra gruppen av förklaringar handlar däremot mer om *strukturer* och organisatoriska ramar för internationellt och EU-inriktat arbete, och har sin grund i teorier och forskning om institutioner och organisationer. Ett exempel är att en institutions eller organisations, i det här fallet en subnationell politisk nivå, traditioner och tidigare erfarenheter av EU och internationella kontakter har betydelse för dess agerande idag (något som inom institutionell teori brukar benämnas ”stigberoende”, *path dependency*). Den klassiska föreställningen om att människor först bildar uppfattningar och därefter agerar är redan kritiskt ifrågasatt när det gäller att förklara enskilda individers agerande, men än mer så när det handlar om att förstå en organisations agerande. Inom institutionell teori lyfts det därför snarare fram hur den institutionella ramen påverkar, skapar och formar människors attityder och handlingar (March & Olsen 1989), och därmed även kollektivt handlande, medan det inom organisationsteori påpekas vikten av att det ska finnas ett tydligt samband mellan mål och medel och att olika mål inte får hamna i konflikt (Jacobsen & Thorsvik 2002). När det mer specifikt

handlar om lokala och regionala nivåers agerande och kontakter gentemot EU är det framförallt skillnaden i *konstitutionell utformning* mellan olika länder i Europa som lyfts fram. Starka och självständiga regioner, som till och med har egen lagstiftningsrätt inom ett antal policyområden, förväntas vara mer aktiva när det gäller att påverka EU, jämfört med lokala nivåer och svaga regioner. Därutöver förväntas deras påverkansförsök beröra ett bredare spektrum av ämnesområden (Bomberg & Peterson 1996; Clayton 2000).

Marks och Nielsen (1996) påpekar dessutom att det inte bara är den organisatoriska ramen på regional nivå som är relevant, utan tvärtom visar deras undersökningar av flera europeiska regioner att faktorer som förekomsten av överlappande kompetenser mellan olika nivåer, hur politiskt distinkt en region är, samt medborgarnas regionala identitet hade stor betydelse för vilka regioner som var tidigt ute att etablera regionkontor i Bryssel. Hypotesen är att ju mer ansvar en region har för den sorts politiska frågor som faller inom EU:s kompetensområde, och ju större politisk och kulturell skillnad det är mellan en region och den stat som regionen ingår i, desto troligare att de tidigt öppnade ett Brysselkontor. Hela resonemanget bygger på att EU är just ett flernivåsystem, eftersom det inte skulle finnas anledning för regionerna att vara på plats i Bryssel och försöka påverka framförallt kommissionen om EU enbart var ett strikt mellanstatligt samarbete där alla beslut togs enhälligt av ministerrådet.

I linje med sådana förväntningar fann Marks *et. al.* (2002), i en senare enkätundersökning riktad till samtliga Brysselkontor, inte oväntat att det var de regioner som hade starkast ställning inom sitt eget lands politiska system som också satsade mest resurser på sina Brysselkontor och att dessa dessutom hade det mest uttalade syftet att försöka påverka EU:s beslut. Men till forskarnas förvåning fann de även en tydlig profil att försöka påverka EU:s beslut hos Brysselkontor som representerade mindre enheter, särskilt när det var kontor som representerade flera olika mindre enheter, som t.ex. både kommuner och regioner (Marks, et al. 2002). Inte minst nordiska regionkontor utmärkte sig genom att det bland dessa visade sig finnas flera med ett tydligt uppdrag att försöka påverka policybeslut, något som inte stämde med de teoretiska förväntningarna. De oväntade resultaten fick forskarna att påtala behovet av att vidare studera de nordiska länderna och den lokala nivån.

Resurser och den strukturella eller organisatoriska ramen påtalas även som viktiga faktorer för hur framgångsrik olika sorters lobbying kan vara, inte minst för den regionala lobbyingen via regionkontoren i Bryssel. Jerneck och Gidlund (2001:58) definierar regionkontor som ”administrativa enheter

vilka har som huvudsaklig uppgift att företräda regioner/kommuner i EU-systemet och som etablerats i Europeiska beslutscentra, vanligen i Bryssel". I sin genomgång av bakgrunden och orsakerna till att olika svenska regionkontor bildades, och i just den form som de gjorde, påtalar de skillnader i just resurser och olika modeller för den organisatoriska utformningen.

Något som brukar lyftas fram inom lobbyforskning är att det handlar om en tvåvägskommunikation – att både ge och ta. Givetvis gäller detta även kontakter mellan EU och subnationella nivåer, och inte minst har det lyfts fram som en viktig uppgift för subnationella nivåer att "förmedla Europa till medborgarna", inom ramen för kommissionens Plan D (som i demokrati, dialog och debatt). En undersökning visar att majoriteten (74 procent) av subnationella nivåer också arbetar med sådana frågor, till exempel att anordna olika sorters EU-evenemang (Regionkommittén 2006). I mycket hög utsträckning är det också ett "top-down" perspektiv där beslut fattade på överstatlig nivå behöver kommuniceras nedåt för att kunna implementeras lokalt och regionalt. När alltför många sakområden hanteras på EU-nivå förstärks de politiska motiven till att försöka påverka policyprocessen hos kommuner och regioner, samtidigt som det därmed också finns ett större intresse för att lyssna på lokala och regionala representanter från framförallt kommissionens sida:

The Commission is the type of political institution where influence from outside sources can have an impact. It has too much to do and not enough people to do it with. And its role in initiating and drafting legislation makes it a place where ideas and information injected into the early stages of preparing measures can be influential (Greenwood 2003:3).

Såväl stater som regioner, kommuner och andra sorters intresseorganisationer är enligt detta synsätt potentiella parter – eller konkurrenter – beroende på sakfrågans karaktär. Ibland finns det anledning för en stat och dess regioner att samarbeta, medan det i andra sakfrågor kan vara mer fruktbart för en region eller kommun att bilda allianser med regioner eller kommuner i andra länder som delar samma problem. På så sätt kan både den strukturella organiseringen och resurser samspela och påverka vilka strategier som en enskild kommun eller region väljer.

Sammantaget vet vi relativt mycket på ett mer generellt plan om vilka sorters regioner och kommuner som kan förväntas vara internationellt aktiva, varför det finns en uppsjö av potentiella kontaktvägar för subnationella enheter att använda sig av, och varför vissa regioner var tidigt ute med att starta Brysselkontor. Men vi vet inte om samma mönster finns när det gäller vilka kommuner och regioner som väljer att försöka påverka EU:s politik, eller vilka kontaktvägar som *de facto* utnyttjas, och för vilka syften.

Dessutom vet vi ännu mindre om vilken betydelse skillnader i regional organisering inom ett och samma land kan tänkas ha.

Sverige är därför ett utmärkt fall att studera med tanke på den stora variation som finns inom landet med olika organisatoriska utformningar av de regionala utvecklingsfrågornas hantering; allt från statens förlängda arm, länsstyrelser, via samverkansorgan, till försöksregioner med regionparlament som har huvudsakligt ansvar i dessa frågor. Utifrån de ovan diskuterade teoretiska perspektiven finns det ett antal möjliga förväntningar vars rimlighet för fallet Sverige är värda att diskutera och undersöka. Den ena är att försöksregionerna, med sitt större ansvar för regionala utvecklingsfrågor och direktvalda regionfullmäktige, kan förväntas vara mer aktiva än andra i sina att försöka påverka EU:s politik. Något som dock komplicerar den bilden (och är annorlunda mot starka regioner i Europa) är att ingen av de svenska försöksregionerna har egna regionkontor i Bryssel, utan ingår i större samarbetskonstellationer. Ytterligare en viktig skillnad är den starka ställning som de svenska kommunerna har, både vad gäller organiseringen på hemmaplan och som medlemmar i regionkontor i Bryssel, något som det saknas teoretiskt grundade förväntningar om. Den andra förväntningen gäller resursförklaringarna, och kan i en svensk kontext innebära att vi dels förväntar oss att ekonomiskt starka regioner och kommuner har de resurser som krävs för att aktivt påverka EU:s politik (resource push), och dels att det för ett antal regioner, särskilt i norra Sverige, finns en given nytta av att vara med och försöka påverka utformningen av bl.a. EU:s strukturfonder (resource pull).

### 3 METOD OCH MATERIAL

Analyserna i rapporten baseras på flera olika sorters material insamlat under åren 1999 till 2007. Utöver ett flertal enkätundersökningar (främst riktade till internationellt ansvariga tjänstemän i kommuner och landsting) som visar på omfattning och vissa trender över tid, har även ett betydande intervjumaterial insamlats under dessa år. En sammanställning av alla de olika sorters material som utgjort underlag för den här rapporten redovisas i appendix 1. Även om jämförelser görs bakåt till tidigare undersökningar ligger tyngdpunkten i rapporten på det dryga tjugotalet intervjuer med olika sorters lokala och regionala tjänstemän som genomfördes under våren 2007. I den senaste intervjuomgången har vi breddat urvalet och gjort intervjuer med tjänstemän som representerar flera olika sorters kommunala och regionala aktörer (storstadskommuner, länsstyrelser, kommunala samverkansorgan, regionala självstyrelseorgan och representationskontor i Bryssel), samt med representanter för Sveriges Kommuner och Landsting (SKL). En lista över samtliga som intervjuats återfinns i käll- och litteraturlistan.

Urvalet av tjänstemän för intervjuerna våren 2007 har baserats på att dels få med representanter för alla de olika sorters organ som nämnts ovan, samt även representanter för regioner som befinner sig i olika steg av en regional omvandlingsprocess och som därmed har olika sorters organisering av det internationella arbetet och olika lång erfarenhet av detsamma. Urvalet har även styrts av en önskan att få en god geografisk spridning samt att ha viss variation i hur mycket aktivitet de tidigare visat gällande internationella och EU-frågor. Förutom tidigare insamlat material har även SKL:s karta över vilka län som har vilken sorts kommunala samverkansorgan varit behjälplig (se appendix 3). På den kommunala nivån har den senaste intervjuomgången fokuserats på de tre storstäderna, eftersom det i andra sammanhang visats att de är mycket aktiva. Dessutom har vi kunnat jämföra med ett befintligt intervjumaterial från ett urval av mindre kommuner från 2006.

Bredden i materialet och de olika metoder som använts för att samla in det, bidrar till en större förståelse och bättre kunskap om olika aspekter av lokalt och regionalt EU-engagemang. Enkätmaterialet bidrar till att peka på förändringstendenser och förekomster av olika satsningar och aktiviteter, medan intervjuerna ger en djupare förståelse för de ofta komplexa processer som pågår, hur dessa kan fungera i praktiken och hur de uppfattas av olika sorters aktörer.

Eftersom tyngdpunkten i rapporten ligger på den intervjuundersökning som genomfördes våren 2007 kan det vara av intresse att redogöra mer

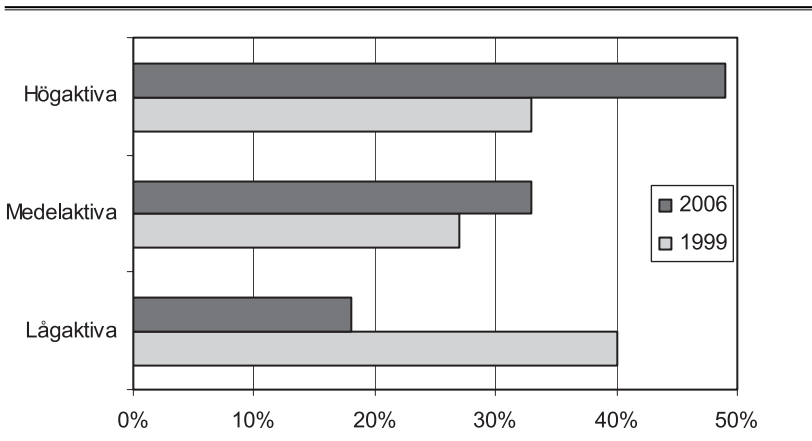
ingående för tillvägagångssättet och belysa några metodologiska aspekter av att använda sig av intervjuer som undersökningsmetod. De 23 intervjuerna har antingen genomförts på plats i arbetslokalerna hos den som intervjuats, eller i form av telefonintervjuer inbokade i förväg för att garantera en ostörd intervju. De har alla varit semi-strukturerade samtalsintervjuer där intervjuarguiden (se appendix 2) har lyft fram ett antal teman till diskussion och samtal, snarare än att ställa flera konkreta frågor. Intervjuarguiden har funnits i två versioner, en för lokala och regionala samhällsnivåer, och en för Brysselkontor och SKL. I princip har de varit identiska förutom att den senare även berört aspekter av hur de själva uppfattat sin roll som potentiell kanal mellan hemmaplan och EU. Intervjuerna har varit en blandning av informant och respondentintervjuer och det är viktigt att notera att bedömningar som görs är intervjupersonens uppfattning och inte bör tas till intäkt för att detta nödvändigtvis stämmer överens med hur något *de facto* varit. Inte minst gäller detta bedömningar av den egna organisationens internationella aktivitet. Men eftersom det handlar om nyckelpersoner i verksamheten bedöms just deras uppfattningar som mycket intressanta. Det handlar om den bild de har och som i sin tur naturligtvis är av stor betydelse för hur arbetet utformas. Syftet med studien har inte heller varit att kartlägga vilka strategier som faktiskt använts eller varit framgångsrika, utan hur tjänstemännen som arbetar med detta uppfattar situationen och hur de resonerar.

Alla samtal spelades in på band för att underlätta samtalet och spontana uppföljningar av intressanta aspekter som framkommit. Samtalen har sedan transkriberats och hela intervjuerna har ingått i analysen, inte bara det som uppgivits som svar på någon viss fråga. Tvärtom har det varit av stor vikt att bedöma helhetsintrycket och analysera olika bitar av information och utsagor som kan dyka upp senare i samtalet, rörande något annat. Som internationellt ansvariga tjänstemän är de flesta inte helt ovana vid en intervjusituation, samtidigt som de till skillnad från t.ex. ledande politiker inte heller faller i kategorin elitintervjuer. De har inte en ideologisk position eller viktiga beslut att försvara, och de har dessutom varit utlovade anonymitet om vad de sagt, vilket kan förväntas bidra till en större frispråkighet. Alla citat som återges i texten är därför anonymiserade, och enbart personens position och årtal för intervjun anges (t.ex. tjänsteman samverkansorgan, 2007). Det beror dels på vår vilja att skapa så stor öppenhet vid intervjutillfället som möjligt, men också på att syftet med citaten är att belysa ett resonemang, snarare än att peka ut enskilda representanter, en viss myndighet, eller en viss organisation.

## 4 DEN KOMMUNALA NIVÅN

De svenska kommunerna är unika i Europa genom att de är ovanligt stora och har betydande egna befogenheter och resurser. De har till exempel egen beskattningsrätt, ett stort mått av kommunalt självstyre och de ansvarar för genomförandet av en stor del av den offentliga politiken. Mot en sådan bakgrund är det inte förvånande att svenska kommuner i allmänhet alltmer har kommit att inse att EU är en politisk nivå av betydelse för deras verksamhet (Svenska Kommunförbundet 2001). Olika sorters uppskattningar har också pekat på att omkring 60-70 procent av lokala och regionala nivåers verksamhet direkt eller indirekt kan påverkas av beslut inom EU (Bloomfield 2006). Uppgifterna har livligt diskuterats och även kritiserats, men oavsett om de är helt korrekta eller ej har de fått stor spridning och därmed är det tänkbart att de även i viss mån bidragit till en överlag ökad aktivitet i EU-frågor på lokal och regional nivå. Indikationer på en sådan aktivitetsökning kan även spåras i undersökningar från Göteborgs universitet av den internationella aktiviteten i svenska kommuner mellan 1999 och 2006 (Berg 1999; Johansson 2006). Från att ca en tredjedel av Sveriges kommuner klassificerades som högaktiva 1999, visar uppföljningen 2006 att upp mot hälften av landets kommuner numera tillhör denna kategori och att de så kallade lågaktiva kommunerna har minskat kraftigt i antal.

Diagram 1: Andel kommuner som är hög-, medel- eller lågaktiva gentemot EU, 1999 och 2006 (procent)



*Kommentar:* Aktivitetsgraden är klassificerad utifrån ett index baserat på ett flertal frågor om olika sorters internationell aktivitet. 1999 års uppgifter är baserade på en enkätundersökning riktad till samtliga Sveriges kommuner, där 92% svarade (se Berg 1999 för mer information). 2006 års uppföljning bestod av en enkät riktad till ett representativt (slumpvis kvoterat) urval av 82 svenska kommuner, med 83% svarsfrekvens (se Johansson 2006 för mer information).

I studien från 1999 framgick att de kommuner som kunde klassificeras som centrumkommuner, det vill säga de kommuner som ligger i storstadsregioner, har hög befolkningstäthet, hög andel sysselsatta inom tjänstesektorn och som rent geografiskt har närmare till centrala delar av Europa uppvisade störst aktivitet gentemot EU. Motsatsen är de kommuner som kan kallas för periferi, definierade som små, ofta belägna i glesbygd eller landsbygd, har hög andel areella näringar och industri i sin näringslivsstruktur och som har en geografiskt mer perifer placering i förhållande till Bryssel (men även i förhållande till andra centrumområden som till exempel Stockholm eller andra storstäder). Den förändring som syns i undersökningarna mellan 1999 och 2006 är av två slag. Å ena sidan finns det en tendens till att alla typer av kommuner är mer aktiva nu än vad de var i slutet av nittio-talet, men å andra sidan har aktiviteten ökat mest i centrumkommunerna och det så kallade centrum-periferi mönstret har på det viset stärkts.

Detta är naturligtvis en förenklad bild av en komplex verklighet och vi undersöker en pågående process och inte något statiskt. Vi ser dock en förändring som är intressant att undersöka vidare, inte minst när det gäller vad som konkret verkar ha förändrats och huruvida de mest involverade, de internationellt ansvariga tjänstemännen också upplever att det har skett en förändring och i så fall på vilket sätt. Vi börjar med att diskutera arbetet på hemmaplan, det interna internationella arbetet i kommunerna, för att sedan fortsätta med mellankommunalt samarbete, externt internationellt arbete och avslutningsvis diskutera tjänstemännens upplevelser av försök till påverkan på EU:s policyprocess.

#### **4.1 Kommuners interna internationella arbete**

Under början av 2000-talet gjorde vi ett antal fördjupade undersökningar av kommuner i Västra Götalandsregionens internationella aktivitet (Berg & Lindahl 2003). Redan då fanns tecken på att aktiviteten utåt hade ökat, men också att sättet som kommunerna arbetade på *internt* hade förändrats. Framförallt två aspekter är relevanta för undersökningen av kommunernas *interna* internationalisering och deras EU-kontakter; dels om de har en internationell eller EU-strategi och dels i vilken utsträckning det satsas resurser i form av personal som arbetar med denna typ av frågor. Det kan också uttryckas som att det interna internationaliseringsarbetet främst handlar om att vilja och att kunna (*resource push*).

Förekomsten av internationella strategier har ökat mellan 1999 och 2006 och andelen kommuner som har en sådan är nu ungefär 40 procent mot den tidigare andelen på 25 procent (Berg 1999; Johansson 2006). Bilden är dock mer komplex än så; det handlar inte bara om att ha eller inte ha en



strategi. För många kommuner har det skett en utvecklingsprocess där man åren direkt efter det svenska medlemskapet i EU tog fram någon sorts EU-strategi, som efter några år tenderade att bli omvandlad till mer allmänt inriktad internationell strategi. Idag finns det däremot en viss tendens mot att de internationella strategierna som specifika dokument är på väg bort, eftersom de övergripande målen för den kommunala verksamheten i sin helhet alltmer anses gälla även för den internationella verksamheten. Skillnaden kan exemplifieras av två typiska citat nedan. Det första citatet är från 2001 och det andra från 2007.

Vi har ju formulerat en EU-strategi [...] men man upplever den mera som någon typ av hyllvärmare som formulerades en gång. Om du frågar någon här nu, ett antal tjänstemän eller någon politiker, om de känner till den eller om de kan någonting, formulera någonting ut ur den, eller formulera någon strategi på basis av den, så tror jag att väldigt få kan ge något svar på det.<sup>3</sup>

Det internationella arbetet har inga *egna* mål, utan det är [kommunens] mål som vi arbetar för.<sup>4</sup>

De två citaten belyser att förekomsten av en särskild internationell strategi inte längre är ett bra mått på graden av (intern) internationell aktivitet, utan det viktiga är vad som görs och varför. Självklart har många kommuner fortfarande internationella strategier och i många fall kan de fungera utmärkt. Trenden verkar dock vara att de i högre utsträckning än tidigare ska vara tydligt koordinerade med den övergripande verksamheten, något som också återspeglas i ett medvetet arbete i många kommuner med att föra ut de internationella frågorna och integrera dem i den dagliga verksamheten. I en kommun menar en ansvarig tjänsteman att det nästan är förlegat att prata om det internationella arbetet som ett eget arbete, och att målet är att ”[...] trycka ut ansvaret för de internationella frågorna ut i förvaltningen medan det centrala samordningsansvaret ligger på kommunstyrelsen”.<sup>5</sup>

Utformandet av en strategi, eller integrering av internationella frågor i de övergripande kommunmålen, handlar om viljan till internationell aktivitet och s.k. *resource push*, dvs. förutsättningarna för kommunerna att kunna avsätta resurser för att kunna genomföra målen. I idén om *resource push* ingår dessutom mobilisering av resurser, det vill säga dels att ha någon form av samordnande tjänst för internationella frågor, dels att ge utrymme för och uppmuntra den löpande verksamheten att vara öppen för internationalisering. Skillnaden är här tydlig mellan stora och små kommuner, där

---

<sup>3</sup> Tjänsteman, medelstor kommun, 2001

<sup>4</sup> Tjänsteman, storstad, 2007

<sup>5</sup> Tjänsteman, storstad, 2007

de senare ofta har svårare att på egen hand mobilisera de finansiella resurser och den kompetens som behövs.

Är man en större kommun – missförstå mig rätt nu – så har man lite mer lullullfolk runt omkring som kan sitta och jobba med lite andra saker som inte är helt kopplade till kärnverksamheterna och i en liten kommun så har man inte de möjligheterna.<sup>6</sup>

I storstäderna finns tillräckligt underlag för att kunna mobilisera resurser, men däremot kan det uppstå en annan sorts problem som rör samordning och samarbete när det internationella arbetet huvudsakligen är decentraliserat till olika stadsdelar och förvaltningar. En centralt placerat internationellt ansvarig tjänsteman uttrycker det belysande på följande vis:

Vi känner att vi behöver hålla ihop det hela. Utgångspunkten är att utanför kommungränsen, och särskilt utanför landet, så är [kommunen] *en* stad. Och vi tycker det är väldigt viktigt att man därför samordnar sig och informerar varandra. Lyckligtvis – eller tyvärr – så är det inte alla delar som är lika engagerade.<sup>7</sup>

I det interna internationella arbetet kan vi konstatera att det framförallt är mobiliseringen av personalresurser som utgör en stor skillnad mellan stora och små kommuner. Detta gör att små kommuner i större utsträckning än stora behöver samarbeta med andra kommuner när det gäller internationellt arbete. Som framgår av nästa avsnitt är det också en vanligt förekommande strategi.

## **4.2 Mellankommunalt samarbete i internationella frågor och EU-frågor**

Den kommunala verksamheten är i flera avseenden inte längre enbart en lokal fråga. Mellankommunalt samarbete är mycket vanligt, ca nio av tio kommuner uppgav att de samarbetade med andra kommuner i internationella frågor redan 1999 och mönstret var det samma 2006 (Berg 1999; Johansson 2006). Av de intervjuer som genomförts under 2000-talet har det framkommit att många kommunala företrädare upplever att internationella frågor är ett typexempel på ett område där stora effektivitetsvinster finns att hämta genom samarbete. Samarbetet mellan kommuner kan vara mer eller mindre fast organiserat, vara av olika karaktär och variera i hur stor plats de internationella frågorna tar i samarbetet.

Den sorts samarbete som tydligast innebär en kanal till EU för kommunerna är via en organisation med kontor i Bryssel. Bortsett från Sveriges

---

<sup>6</sup> Tjänsteman liten kommun 2006

<sup>7</sup> Tjänsteman storstad 2007

Kommuner och Landsting (SKL) som representerar alla kommuner och landsting i Sverige, och ett kontor som enbart representerar Malmö stad, finns det ytterligare sju svenska organisationer som har regionkontor i Bryssel.<sup>8</sup> 1999 var 87% av de svenska kommunerna medlemmar i en organisation med regionalt Brysselkontor, och de senaste åren har ytterligare några tillkommit, vilket innebär att nästan alla kommuner numera har någon form av representation i Bryssel. Däremot skiljer sig kontoren åt såväl i storlek, som organisation, uppdrag och typ av medlemskap. I vissa är medlemskapet för kommunerna direkt, de väljer själva att bli medlemmar, som exempelvis i West Sweden. I andra, t.ex. Sydsam, är kommunerna medlemmar indirekt via regionen eller de kommunala samverkansorganen. Oavsett vilket slags medlemskap det handlar om fungerar Brysselkontoren som en potentiell kanal till EU för nästan alla kommuner, men den strukturella organiseringen påverkar givetvis i vilken utsträckning de uppfattas som en användbar kanal för att försöka påverka policyfrågor på europeisk nivå, vilket vi återkommer till längre fram i detta kapitel.

I andra mellankommunala samarbeten, som till exempel kommunala samverkansorgan (se vidare nästa kapitel) samarbetar ingående kommuner länsvis. I de fall regionförbund bildats, som exempelvis Region Dalarna, och ansvaret för regionala utvecklingsfrågor därmed tagits över från länsstyrelserna, är internationella och EU-frågor vanligen en viktig del av samarbetet. Det finns även olika sorters delregionala samarbeten, där ett mindre antal kommuner samarbetar med varandra, oftast i form av kommun- eller kommunalförbund, som till exempel Göteborgsregionens kommunalförbund (GR). I vilken utsträckning dessa samarbeten handlar om internationella eller EU-frågor varierar.

Betydelsen av mellankommunala samarbeten för det internationella arbetet varierar därmed beroende på vad för slags samarbete det är, dess syfte och dess organisering. Men det handlar även om vilket behov en enskild kommun anser att de har av samarbetet. I tidigare studier av kommuner i Västra Götaland framkom att Brysselkontoret West Sweden uppfattades vara av mest betydelse för de mindre kommunerna som inte själva hade resurser att bevaka EU-frågor eller projektmöjligheter, även om enskilda kommuner upplevde att det var svårt att veta vilken nytta de hade av medlemskapet (Berg & Lindahl 2003; Lindahl & Berg 2004).

---

<sup>8</sup> De regionala Brysselkontoren är. Central Sweden, East Sweden, Mid Sweden, North Sweden, Stockholm Region Brussels Office, Sydsams Brysselkontor och West Sweden. Mer om dessa i nästa avsnitt.

### 4.3 Det externa internationella arbetet

Vad en kommun faktiskt gör utanför landets gränser kan variera stort: allt ifrån att upprätthålla traditionella vänortskontakter till specificerat projektsamarbete, eller till och med att på egen hand eller i samverkan med andra försöka påverka EU:s policyprocess och politiska beslut. De möjligheter och den nytta som kommunerna uppfattar finns i ett externt internationellt arbete kan fungera som en drivkraft (*resource pull*). Vad som är intressant för denna rapport är inte enbart frågan om internationell eller EU-aktivitet i sig, utan vilken nytta internationella aktiviteter uppfattas ge och vilken potential som kan finns i utveckling av olika former för samarbete på olika nivåer i Sverige och i Bryssel, inte bara i sig självt, utan för att det även kan fungera som en potentiell kanal till påverkan (se nästa avsnitt).

#### 4.3.1 Vänorter

Vänorter var för de allra flesta kommuner den första kontakten som fanns över nationsgränsen. De allra flesta svenska kommuner har någon vänort i ett annat land, även om relationerna i vissa fall är vilande. Den utveckling som har skett på 2000-talet är att vänortssamarbeten dels har blivit bredare (i form av att avtal finns med kommuner i många fler länder i världen) men också djupare (genom att vänortssamarbeten kan utnyttjas till vidare samarbeten kring gemensamma projekt). De nya vänortskontakter som tas är oftast av det senare slaget och det är också vanligare att kommuner väljer att ingå mer strategiska och funktionella avtal, som dessutom kan vara mer avgränsade i tid (Berg & Lindahl 2003). Vänortskontakter kan ibland fungera som länkar in till samarbete med fler kommuner i andra länder och även till större organiserade samarbetsformer. Det här är en utveckling som vi kan se över hela Europa och något som även stöds från EU i form av exempelvis Twinning-projekt (Svenska kommunförbundet 2002).

#### 4.3.2 Projektarbete

Få saker har haft så stor betydelse för de svenska kommunernas kontakter med EU som möjligheten till medfinansiering av olika projekt, något som också är ett typexempel på *resource pull* när det gäller internationell aktivitet. Det bör dock direkt påpekas att det finns en stor inbyggd skillnad i att söka projekt inom ramen för EU:s strukturfonder, eftersom dessa söks och beviljas på svenska, av svenska myndigheter, och de kräver vanligen inget gränsöverskridande samarbete (förutom *Interreg*). Inom ramen för EU:s sektorsprogram söks däremot projekt i Bryssel och det är nästan alltid en förutsättning att projektet omfattar samarbete med aktörer från minst tre olika EU-länder. Det finns därför kommunala tjänstemän som menar att

projekt inom ramen för EU:s strukturfonder därmed inte alls borde kallas för EU-projekt i egentlig mening.

Så kallade centrumkommuner, och framförallt stora kommuner, har oftast många projekt, medan små och perifera kommuner av naturliga skäl mer sällan driver många projekt. Det som avviker från ”centrum-periferimönstret” är att det i Norrland under senaste programperioden funnits osedvanligt många kommuner som driver en hög andel projekt (Johansson 2006). Här är det uppenbart en fråga om *resource pull*, eftersom dessa kommuner tillhörde ett mål 1 område, med mycket goda möjligheter till projektfinansiering. Att den ekonomiska aspekten är viktig framgår av nedanstående citat.

Jag räknar med att vi har mellan fem och sju gånger mer pengar att jobba med i och med att vi har deltagit i EU-projekt jämfört med om vi inte varit med.<sup>9</sup>

Men utöver den betydelse som finansieringen har, leder arbetet med EU-projekt ofta till en ökad kunskap om hur EU fungerar och kan därmed bidra till att lägga grunden för ett fortsatt internationellt arbete. En intervju-person uttryckte det som ett tidigt steg i en kompetenstrappa, och en annan pekade på den utveckling som även finns inom projektverksamheten och som kan leda till att kommunen på sikt tar ett större ansvar och själv leder mer behovsstyrd projekt.

En fördel med EU-projekt att man tvingas in i att arbeta på engelska, och vänja sig vid, och lära sig saker. Projekt kan funka långsiktigt som en väg in, och ge vidare nytta. En kompetenstrappa man klättrar på.<sup>10</sup>

Inom ramen för varje projekt [...] har man ju kontaktytor ut mot Europa via projekten och även mot kommissionen. Och det har blivit så att man alltmer går in som leadpartner. I början var man mer en partner i projektet, men med erfarenheten så ökar viljan att driva och ta ansvar för frågorna.<sup>11</sup>

Lärandeprocessen är givetvis stor i transnationella projekt, men även i strukturfondsprojekt finns det en kunskapsuppbyggnad om hur EU fungerar, om olika organ och program, om hur projektverksamheten är uppbyggd med olika utvärderingssystem och så vidare. Dessutom har tjänstemän som arbetar med strukturfondsprojekt behov av att ha kontakt med framförallt kommissionens generaldirektorat för regionalpolitik för att få information och förtydliganden om olika kriterier.

---

<sup>9</sup> Tjänsteman liten kommun 2006

<sup>10</sup> Tjänsteman storstad 2007

<sup>11</sup> Tjänsteman storstad 2007

### 4.3.3 Medlemskap i internationella samarbetsorgan

Det finns en uppsjö av olika sorters internationella samarbetsorgan som svenska kommuner kan bli medlemmar av. En del är mer allmänna i sin karaktär och hanterar en stor bredd av sakfrågor medan andra är inriktade på vissa sorters frågor eller en viss typ av kommuner och regioner. Gränsen mellan vad som är en organisation och vad som är ett nätverk eller organ för att handha projektsamarbete är inte heller alltid helt självklar. På grund av att det är så stor variation i Europa i hur lokala och regionala nivåer är organiserade är de flesta organisationer avsedda för både kommuner och regioner. Medlemskapet kan också variera beroende på om det är ett direkt medlemskap, eller om kommunen är med indirekt via en annan organisation. De allmänna europeiska intresseorganisationerna är oftast mest formellt organiserade och medlemskapet för kommunernas del är vanligen indirekt. De svenska kommunerna är alla representerade indirekt i *Congress of European Municipalities and Regions* (CEMR), eftersom det är de nationella subnationella intresseorganisationernas organ, vilket innebär att det är Sveriges kommuner och Landsting (SKL) som står för medlemskapet. I *Congress of Local and Regional Authorities of Europe* (CLRAE) är också alla svenska kommuner medlemmar, men Sverige har enbart sex delegater som ska representera hela Sverige.

Andra samarbetsorgan kan vara organiserade runt specifika intressen eller ett geografiskt läge. Även här kan medlemskapet vara indirekt. Ett exempel är *Association of European Border Regions* (AEBR) där kommunerna i norra Bohuslän är medlemmar indirekt genom att de ingår i ”Gränskommittén Östfold-Bohuslän”, vilken i sin tur är medlem i AEBR. De mer specialiserade internationella samarbetsorganen har nästan alltid ett direkt medlemskap. Några exempel på denna typ av internationella samarbetsorgan för kommuner är t.ex. *Union of Baltic Cities* (UBC) och *Eurocities*, där framförallt storstäderna är medlemmar, vilket förklaras av att dessa organisationer samordnar just *städers* intressen. Exempel på mer funktionellt inriktade samarbeten är t.ex. *Airport Regions Conference* (ARC), där medlemskap förutsätter att kommunen har en internationell flygplats, men det finns även en mycket stor mängd av mer lösligt sammansatta nätverk och organisationer för allt från äldreomsorgsfrågor till miljöproblem.

Det kan diskuteras huruvida ett medlemskap i sig själv är ett exempel på ett internationellt agerande, men flera av de ovan nämnda organisationerna är potentiella kontaktvägar för påverkan gentemot EU. Representanter för större organiserade intressen har mycket större möjlighet att få gehör för sina intressen än vad en enskild kommun någonsin kan få (Jerneck & Gidlund 2001). Tendensen de senare åren är inte en allmän ökning av

medlemskap, utan snarare färre men mer specifikt användbara medlemskap.

#### **4.4 Kontakt med EU-institutioner och påverkan**

I föregående avsnitt visades det att för de kommuner som så önskar, finns det en mängd potentiella kanaler för att föra fram åsikter och försöka påverka EU:s policyprocess. Ett generellt mönster som framträder är att det är de kommuner som redan är internationellt aktiva och vana vid kontakter med EU, som anser sig kunna påverka EU. Bland kommuner som inte redan är aktiva är däremot uppfattningen att man inte kan påverka EU mer utbredd. Skillnaderna förstärks således inte bara mellan stora och små kommuner, utan även mellan de redan aktiva kommunerna och de med låg aktivitetsgrad när det gäller inställningen till påverkansarbete. Sammantaget förstärks bilden av att det på kommunal nivå framförallt är storstäderna som skiljer ut sig i EU-arbetet.

Även om de svenska kommunerna är stora i ett europeiskt jämförande perspektiv, är de för små för att de på egen hand – med framgång – skulle kunna påverka EU:s olika institutioner. Det handlar inte om att det skulle vara omöjligt att ta kontakt, men det är självklart så att det ger en avsevärt större tyngd ifall den person som tar kontakt och för fram en synpunkt inte bara representerar en enskild kommun, utan istället en större grupp av kommuner och/eller regioner. Därför är det ganska naturligt att de direkta kontakter som finns mellan enskilda kommuner och någon av EU:s institutioner i stor utsträckning handlar om information snarare än om direkt påverkan. De vanligaste kontakterna är med tjänstemän på kommissionens olika generaldirektorat, framförallt DG Regio, men även med andra direktorat beroende på sakfrågan. I det senare fallet är det oftast tjänstemän ute i olika förvaltningar som har sådana kontakter, vilka i de flesta fall har uppkommit via projektarbeten och där tjänstemännen på kommissionen uppfattas vara intresserade av uppföljningar.

##### **4.4.1 Direktkontakter och samarbeten på hemmaplan**

För att aktivt kunna försöka påverka och föra fram åsikter om politiska beslut krävs både resurser och kompetens inom den egna organisationen, något som oftast enbart storstäderna har på egen hand. Men även när resurser och kompetenser finns i den egna organisationen uppfattar de internationellt ansvariga tjänstemännen att det nästan alltid är mycket mer strategiskt att samarbeta och utnyttja flera olika kanaler samtidigt för att föra fram en åsikt.

Det är en del av de förtroendevaldas vardag också att se till att skapa en åsikt [...]. Den åsikten har vi rätten att föra ut i olika sammanhang till dom som vi behöver lobba mot för att ta tillvara våra medborgares intressen. [...] då kan vi låta våra förtroendevalda forma en åsikt, då kan staden ta en åsikt, en ställning, och sen kan vi föra ut den via olika organ. Och då kan vi göra det direkt till kommissionen. Vi gör det ibland via vårt regionala samarbete [...] och då är det hela regionen som står bakom den synpunkten som då är formad, och den kan vi naturligtvis förmedla till regeringskansliet, och till SKL. Och vi kan förmedla den via de stora städernas organisation i Europa, Eurocities.<sup>12</sup>

Överlag märks det att tjänstemän i storstäderna upplever att de har många fler potentiella kanaler till inflytande än mindre kommuner. Hur de väljer att arbeta blir därmed än mer strategiskt betingat. I vissa sakfrågor väljer de att samarbeta regionalt, men oftare samarbetar de tre storstäderna i Sverige med varandra, ett samarbete som inte minst varit påtagligt i samband med storstädernas aktiva lobbying för att påverka sammanhållningspolitiken. Även i mindre och mer perifera kommuner upplever tjänstemän som arbetar med internationella frågor att de har fått en starkare röst genom att samarbeta inom de nätverk som bildats (Johansson 2006).

Man har bildat ett forum för tjänstemän och politiker på regional nivå där man träffas några gånger per år och diskuterar vad som händer på EU-nivå men också vad som händer på nationell, statlig nivå, och om det finns anledning att lobba och försöka påverka. Behövs det lobbying i Bryssel så åker man dit och försöker påverka de som är ansvariga för programmen.<sup>13</sup>

Generellt samarbetar små kommuner oftare i europeiska frågor och då vanligen med näraliggande kommuner på hemmaplan och ofta genom olika former av regionala samarbeten. Här kan vi också se att bildandet av kommunala samverkansorgan har haft betydelse för att både överbrygga inomregionala motsättningar, men också genom att öka intresset och engagemanget när delar av de regionala utvecklingsfrågorna tas över från länsstyrelserna (se vidare nästa kapitel).

En sakfråga där många kommuner har upplevt ett behov av att påverka de senaste åren är EU:s sammanhållningspolitik och förhandlingarna inför de nya strukturfonderna 2007–2013. Detta har varit en fråga som tydligt ställt intressen i olika delar av landet mot varandra, vilket gör att det inte är konstigt att många tjänstemän upplever att *Sveriges Kommuner och Landsting* (SKL) varit relativt passiva och inte upplevs som en kanal för påverkan. Det handlar både om en mer allmän kritik om att vissa kommuner upplever att de inte vet vilka frågor och synpunkter som SKL driver å sina

---

<sup>12</sup> Tjänsteman, storstad, 2007

<sup>13</sup> Tjänsteman, liten kommun, 2006



medlemmars räkning och framförallt om svårigheten att balansera olika intressen.

Det finns jättestora intresseskillnader och SKL måste göra ett balanserat ställningstagande. Men vi har brottats lite för att säga att ni pratar ju bara om Norrland. Norrlänningarna säger säkert att ni pratar för lite om oss, och så får de göra en kompromiss.<sup>14</sup>

Instället har synpunkter och lobbying om strukturfonderna snarare framförts direkt till strukturfondsensheten på Näringsdepartementet i Stockholm. Så har skett både från storstädernas sida och från regionala kommunala intressen. Svenska *regeringen* är därmed också en mycket viktig kanal för kommunerna att använda sig av för att försöka påverka EU:s politik, även om det är ett ansvar som uppfattas ligga mer på politikerna än på tjänstemännen. För tjänstemännen är de informella kontakterna med departementsanställda av större betydelse. Samarbete med regeringen förutsätter givetvis att en kommun (eller flera kommuner i samverkan) har samma ståndpunkt som svenska regeringen, vilket naturligtvis inte alltid är fallet. Ett exempel är formuleringen av subsidiaritetsprincipen i förslaget till en ny grundlag för EU, där svenska regeringen i förhandlingarna nöjde sig med en formulering som stannade vid den nationella nivån, medan kommunala representanter ville ha inskrivet att subsidiaritetsprincipen skulle gälla ända ner till lokal nivå. De stora städerna i Europa gjorde gemensam sak i denna fråga och drev den senare formuleringen som också slutligen gick igenom. I vissa kommuner finns dessutom en misstro mot att svenska regeringen har deras bästa för ögonen och att de därför själva måste bevaka och driva policyfrågor:

När det gäller policysidan gör vi nu så att vi litar inte längre på vare sig på regeringen eller SKL enbart utan vi säger att vi måste ta tillvara medborgarnas intressen själva, det är vår skyldighet. Vi scannar av alla intressen det gör vi också centralt härifrån plus att varje verksamhet har som uppdrag inom sina verksamhetsområden att hålla ögonen på vad som pågår. Just nu ligger vi sju åtta månader före den remiss som kommer från regeringskansliet på ett initiativ.<sup>15</sup>

För mindre kommuner är *regionkontoren* i Bryssel mer betydelsefulla för att bevaka vad som händer inom EU och som en länk för att försöka påverka EU:s politik gemensamt med andra kommuner och i de flesta fall i områden större än det egna länet. Vi återkommer till regionkontorens roll i nästa kapitel. Alla kommuner känner sig dock inte representerade av sitt Brysselkontor. En del ser sig som alltför små och perifera för att ha någon

---

<sup>14</sup> Tjänsteman, storstad, 2007

<sup>15</sup> Tjänsteman, storstad, 2007

nytta av medlemskapet, medan det i andra fall kan handla om ömsedigt dålig kommunikation, eller att en viss kommuns intressen skiljer sig från de övriga medlemmarnas.

Storstäder är de enda lokala enheterna som kan ha råd med egen representation i Bryssel, något som märks alltmer och kan ses som en europeisk trend. I Sverige är det hittills bara Malmö stad som har valt att satsa på ett eget kontor, men det finns tecken på att fler kan komma att följa efter. Stora städer i Sverige upplever sig dessutom ha mer gemensamt med andra stora städer i Europa än med mindre kommuner i Sverige. Det innebär att de också i större utsträckning väljer att samarbeta över nationsgränserna t.ex. via *Eurocities*, som alla tre storstäderna anser är en viktig organisation för deras påverkansarbete. Tjänstemän som arbetar med internationella frågor i svenska storstäder upplever vidare att stora städer generellt har arbetat mer aktivt med påverkan; har fått ett större inflytande på den europeiska politiken under de senaste åren; och att samarbetet städer emellan oftast är framgångsrikt. En väg till framgång är att de oftast driver storstadsfrågor både direkt mot Bryssel, men också genom att medlemmarna uppmanas att försöka påverka sina egna regeringar i dessa frågor, något som dock kan vara lite känsligt:

Vi kände väl att vi kan inte gå och säga att vi är tre svenska Eurocities städer, utan vi sa att vi är de tre främsta storstäderna, och vi vill vara med och prata om sammanhållningspolitiken.<sup>16</sup>

En sådan situation belyser ytterligare komplexiteten i kontaktvägar och påverkan mellan olika nivåer i Europa, eftersom påverkansförsöken kan gå åt olika håll. Ibland handlar det om att få med sig den egna staten gentemot andra länder och ibland är syftet att tillsammans med kommuner i andra länder påverka den egna staten.

Likaså är små kommuner medlemmar i europeiska intresseorganisationer, även om medlemskapet ofta är indirekt. Direkta medlemskap innebär oftast ett större engagemang, men en skillnad verkar vara att medan storstäderna har en organisation som driver många olika storstadsfrågor, så är de organisationer och nätverk som mindre kommuner medverkar i oftare mer avgränsat funktionella, som till exempel organisationer för kommuner med internationella flygplatser eller nätverk rörande äldreomsorg. Det finns en potentiellt större politisk bredd i lobbyfrågor som drivs av en och samma storstadsorganisation som *Eurocities*. En sådan organisation har också mycket mer resurser till sitt förfogande jämfört med exempelvis en organisation för öar. Små kommuner som vill vara aktiva behöver därför ofta en

---

<sup>16</sup> Tjänsteman, storstad, 2007

större bredd i antalet organisationer och nätverk som de deltar i, samtidigt som dessa organisationers inflytande kan vara mer begränsat. Eftersom denna strategi kräver mer resurser är återigen samverkan regionalt på hemmaplan och med andra lokala och regionala nivåer i Europa sätt för kommuner att tillsammans kunna mobilisera resurser och driva egna intressen.

Den angivna betydelsen av resurser pekar på att maktfrågan behöver belysas mer framöver. Den stora skillnaden mellan storstäderna och de mindre kommunerna verkar inte minska, snarare tvärtom, något som väcker många frågor om demokrati och ansvar. Rimligen är detta något som all seriös diskussion om Sveriges framtida organisatoriska utformning bör ta hänsyn till, och att det inte enbart påverkar kommunernas kärnfrågor utan även möjligheter till inflytande på politiken på europeisk nivå. Vi kommer att i viss mån återknyta till dessa tankar i slutsatsdiskussionen, efter att i nästa kapitel ha presenterat resultaten rörande den regionala nivån.

## 5 DEN REGIONALA NIVÅN

Den svenska regionala nivån har i ett internationellt jämförande perspektiv betraktats som svag och mycket oklar redan innan olika reformer och försöksverksamheter tog fart i slutet av 1990-talet. Inte minst gäller detta ansvaret för de regionala tillväxtfrågorna, under vilka det övergripande internationella arbetet och samordningen av EU-frågor oftast ligger. Med de senaste årens utveckling har vi fått vad Ansvarskommittén kallar en asymmetrisk regional ansvarsfördelning i Sverige, med fler regionala organ än tidigare. I vissa län finns det ingen försöksverksamhet och inga regionala reformer har genomförts och ansvaret för de regionala utvecklingsfrågorna ligger kvar på länsstyrelsen, vars uppgift som statlig myndighet är att föra ut statens politik på regional nivå. *Länsstyrelser* finns med andra ord i alla län, men hur mycket ansvar de har för just regionala utvecklingsfrågor (och därmed EU/internationella frågor) skiljer sig åt. Parallellt med länsstyrelserna, på samma geografiska område, finns de regionalt politiskt styrda *landstingen* (som formellt heter landstingskommuner eftersom de inte är överordnade primärkommunerna), där direktvalda landstingspolitiker beslutar om framförallt hälso- och sjukvårdsfrågor. Men i två län, Skåne och Västra Götaland, har landstingsverksamheten sedan slutet av 1990-talet tagits över av nybildade *regioner* med direktvalda regionfullmäktige. Regionfullmäktige har även tagit över ansvaret för regionala utvecklingsfrågor från länsstyrelserna (de kallas därför för självstyrelseorgan). I Kalmar och på Gotland togs ansvaret för vissa regionala utvecklingsfrågor över av nya kommunala *samverkansorgan*, där politiska representanter utses av kommunerna och landstinget. Genom den nya lagen om samverkansorgan som trädde i kraft 1 januari, 2003 (*Lag (2002:34) om kommunala samverkansorgan 2002*), har möjligheten att bilda samverkansorgan öppnats upp för samtliga delar av landet, även om intresset har varierat mellan de som var tidigt ute (t.ex. region Dalarna), sådana som mer nyligen bildats (t.ex. regionförbundet Gävleborg), och delar av Sverige där ingen sådan process har startats (se karta i appendix 3). Dessa nya samverkansorgan kallar sig nästan alltid för region eller regionförbund för att markera skillnaden mot kommun- och kommunalförbund. De nya samverkansorganen får ett tydligare regionalt styre samt tar över delar av de regionala utvecklingsfrågorna från länsstyrelserna.

Sammantaget är det en fråga från ett europeiskt perspektiv mycket märklig och komplicerad svensk regional organisering och då har vi inte ens berört olika myndigheters regionala struktur. Detta var en av de stora anledningarna till varför Ansvarskommittén fick i uppdrag att se över den befintliga strukturen och komma med förslag till förbättringar. För den här rapportens del

innebär det att den uppdelning vi har valt med ett kapitel där kommunerna står i fokus, och ett om den regionala nivån, inte är så enkel som först kan tyckas. Ett exempel är de kommunala samverkansorganen, som trots att de vanligen kallar sig för region ändå har sin bas i kommunerna. Ett annat exempel är länsstyrelserna, som ju är en statlig myndighet, men ändå arbetar med regional utveckling i ett visst län. Vi har därför valt att inkludera båda dessa i detta kapitel, eftersom vi menar att de arbetar utifrån ett huvudsakligt regionalt perspektiv. Vi kommer att lyfta fram den bild av eventuella förändringar som getts av de intervjuade personerna. Redovisningen inleds med en genomgång av den generella bilden av regionalt EU- och internationellt arbete i Sverige och vilka allmänna förändringstenden- ser som kan spåras mellan 1999 och 2007.

## **5.1 Regional internationell och EU-aktivitet i förändring**

Landstingen har många internationella kontakter och utbyten, inte minst inom sjukvården, även om variationen i aktivitet dem emellan är relativt stor. Skillnaderna i internationell aktivitet mellan olika landsting är dock inte lika stor som mellan olika kommuner, åtminstone inte om man jämför resultaten från våra kommundata från millennieskiftet med landstingsdata insamlat på annat håll för samma period (Ståhlberg 2001). De skillnader mellan olika landsting som ändå fanns då stämmer ganska väl med de teoretiska förväntningarna (precis som för kommunernas aktivitet). Ett exempel är att landsting med större ekonomiska resurser och fler EU-positiva invånare tenderade att ha en högre grad av allmän internationell aktivitet (både intern och extern aktivitet) än landsting med sämre ekonomi och mer EU-negativa invånare. Exempelvis hade sex av tio landsting med en övervägande EU-positiv befolkning en hög grad av EU-aktivitet, medan bara tre av elva av landsting där befolkning var mer skeptisk uppvisade samma aktivitetsgrad (Gustafsson 2004).<sup>17</sup>

Något som däremot inte stämde med de teoretiska förväntningarna var att försöksregionerna inte var mer aktiva än andra. Detta kunde ha förväntats eftersom de hade tagit över större delen av det regionala utvecklingsansvaret och därmed ansvaret för internationella frågor från länsstyrelserna. En möjlig förklaring till detta förhållande framkom i intervjuer med politiker och tjänstemän i Västra Götaland, där en huvudorsak ansågs vara att det tog förhållandevis lång tid innan det internationella arbetet fick sin

---

<sup>17</sup> Om vi däremot enbart tittar på projektverksamhet totalt i ett län visar sammanställningar som finns över antal projekt (inklusive kommunala) per län att Norrlandslänet har en mycket hög andel projekt, något som kan förstås utifrån möjligheten till projektansökningar inom strukturfonderna.

inriktning och fann sina former inom den nya organisationen (Lindh & Berg 2004). Å ena sidan handlade det om rent organisatoriska frågor, om var i organisationen ansvaret för internationella frågor skulle ligga och vilka tjänstemän som skulle arbeta med dem. Å andra sidan präglades regionens första år av stor politisk turbulens och problem med underskott i sjukvården, vilket ansågs ha medfört att det tog ett par år innan tillräcklig politisk kraft lades på internationella frågor. Även senare intervjuer pekar på att det har tagit tid att utveckla och hitta former för organiseringen av det internationella arbetet i de båda försöksregionerna och att de skiljer sig åt gällande både uppdrag och organisering, bland annat på grund av olika förutsättningar (Belfrage 2006). Utöver den övergripande bilden av landstingens internationella aktivitet finns det ett antal tendenser som olika regionala tjänstemännen upplever har förändrats under 2000-talet.

### 5.1.1 Ökat intresse

Trots omställningsarbete med övergång till kommunala samverkansorgan på vissa håll i landet, är indikationerna som vi har fått i vår intervjuundersökning från 2007 att alla olika sorters regionala tjänstemän upplever att det finns ett större intresse och engagemang idag för internationella frågor i allmänhet och europafrågor i synnerhet, jämfört med i början av decenniet. Mönstret verkar vara att det finns en större bredd i verksamheten och kontakterna idag jämfört med några år tillbaka.

Syftet när vi startade kontoret var alltså att hitta ersättare till den här perioden som börjar nu, när strukturfonderna är så mycket mindre. Så ville man ha kontoret för att hitta ny finansiering. Och sedan upptäckte man hemifrån att det finns ju inget som kan mäta sig med strukturfonderna, alltså kan vi inte ha fokus på pengar i verksamheten, utan fokus blir internationella kontakter. Och att på det sättet så att säga bredda verksamheter, fördjupa verksamheter som ger folk nya erfarenheter och hoppas att det berikar organisationerna, och där får jag säga att det är det. Det är den allra största förändringen.<sup>18</sup>

En kommentar till uppfattningen om ett ökat intresse är att det för en del av de ekonomiskt mer välbeställda landstingen eller regionerna upplevdes det som viktigare att vara tidigt ute med att engagera sig i direktkontakter med andra europeiska regioner och EU:s olika organ i Bryssel, jämfört med en del av de regioner som fick (med svenska mått mätt) omfattande strukturstöd. Det ansågs bero på att svenska myndigheter förvaltar strukturfonderna och styr över tolkningar och projektbeslut. Därmed har den svenska staten setts som en viktigare motpart och kontakter med exempelvis kommissionens generaldirektorat för regionalpolitik (DG Regio) har

---

<sup>18</sup> Brysselkontor, tjänsteman 2007

varit av mer sporadisk, praktisk och projektinriktad karaktär. Som nämnts i förra kapitlet behöver projekt som finansieras av strukturfonderna inte heller innebära samarbete med andra regioner i Europa och därmed har även sådana kontakter givits lägre prioritet. Men inför nuvarande förändringar i strukturfonderna har EU-arbetet breddats och kontakter över landsgränserna uppfattas både ha blivit vanligare och mer självklara. Eftersom projekt inom sektorsprogrammen nästan alltid kräver en europeisk dimension ”tvingades” regioner som inte tillhörde målområden snabbare ut på den europeiska arenan. Detta visar att idén om *resource pull* är mer komplicerad än att enbart handla om tilldelning av bidragspotter. Med lägre andel öronmärkta pengar upplevde andra regioner ett jämförelsevis större behov av tidigare europeiskt engagemang.

Samtidigt är det viktigt att konstatera att projektarbeten, även inom ramen för EU:s strukturfonder, uppfattas som bidragande för att bana vägen för ett mer aktivt engagemang, precis som det bland kommunerna kunde ses som ett första steg på en kompetenstrappa till ökad aktivitet. Kunskapen om hur projekt bör utformas för att få stöd kan leda vidare till samarbete i projektform över nationsgränserna. Även i regioner som var tidigt ute med transnationella projektsamarbeten anses det ha skett någon form av mognadsprocess. Det kan därmed konstateras att det verkar ha funnits huvudsakligen två olika vägar till ett mer Europainriktat regionalt samarbete, där både *resource push* och *pull* bidragit till vilken väg som passat vilken region bäst.

Det är viktigt att komma ihåg att projektarbete är en process och inte något statiskt. Inför förhandlingarna om den nya strukturfondsperioden har aktiviteten och intresset ökat, men kan mycket väl tänkas minska igen. När det gäller projektfinansiering är det också tydligt hur antalet projekt som söks och drivs går i vågor som följer utlysningen av nya program. I början av en period finns det mycket pengar och många som söker, för att sedan trappas ned i slutet av perioden. Dessutom spelar det in om en region var tidigt ute med projekt inom ett visst område, eftersom det då kan vara svårare att få nya bidrag till liknande projekt inom samma program – istället gynnas den som inte tidigare haft ett sådant projekt. Ytterligare en faktor är att det måste finnas personer som vill och har möjlighet att driva projekt på hemmaplan ute i förvaltningarna, vilket också bidrar till att intresset kan variera över tid. Kunskapen om hur man driver projekt har ökat på hemmaplan, men samtidigt förekommer det också mer strategiska överväganden om nyttan med olika projekt. Ett exempel på det, och på att det inte är enbart pengar som står i fokus för allt projektarbete, är att det finns exempel på projektsamarbete mellan parter i olika länder som inte fick

EU-finansiering, men där de inblandade uppfattar projektet som så givande att de själva driver det vidare på egen bekostnad.

5.1.2 Fler direktkontakter och ett ökat intresse för policyfrågor  
Ytterligare en upplevd förändringstendens bland tjänstemännen är att det nu finns fler direktkontakter mellan regionala aktörer på hemmaplan och aktörer på plats i Bryssel eller övriga Europa. Som nämndes ovan är det många gånger projektverksamhet som både har bidragit till att det är fler personer på hemmaplan som har internationella kontakter och till att självförtroendet vuxit. Denna utveckling har bidragit till att många tjänstemän numera anser att det inte är så svårt att etablera och upprätthålla internationella och EU-kontakter som det först verkade. Dessa kontakter kan exempelvis vara med regioner i andra delar av Europa, olika former av nätverk, organisationer som har sin bas i Bryssel, eller direkt med någon av EU:s institutioner. Det uppfattas också vara mer utbrett att tjänstemän och politiker hemma vänder sig direkt till det egna Brysselkontoret jämfört med förr i tiden då många kontakter gick via hemmakontor eller dess lokala representanter som var placerade i den egna regionen.

Man har först nosat lite på internationella frågor, och gått via kontaktpersonerna på hemmaplan, men idag går man direkt hit.<sup>19</sup>

Flera tjänstemän påpekar att de också märkt av ett ökat intresse för *policyfrågor* från politikerna. Inte minst har förhandlingarna inför den nya strukturfondsperioden 2007-2013 fått alltfler regionala aktörer på hemmaplan att uppleva ett behov av ett ökat EU-engagemang. Det är till och med så att förhandlingarna inför den nya strukturfondsperioden i vissa fall bidragit till att påskynda omvandling till kommunala samverkansorgan, eftersom det regionala inflytandet över strukturfondsfrågorna i regionen då stärks.

Ursprungligen var det ju det som var startskottet, diskussionen om hur vi hantarerar EU-frågorna och specifikt strukturfonderna. Så jag är helt övertygad om att de internationella frågorna kommer att följa med över till regionförbundet.<sup>20</sup>

Även om strukturfondsförhandlingarna har varit viktiga för många regioner är det inte enbart inom det området som ett ökat intresse för policyfrågor och påverkan har märkts – det är snarare ett bredare intresse, ett upplevt ökat behov av att ha god överblick över vad det är som är på gång inom EU och hur det kan komma att påverka regionen som bidrar. Här finns en likhet mellan storstädernas synpunkter och många regioner, nämligen att staten inte alltid i tillräcklig utsträckning beaktar den egna regionens

<sup>19</sup> Brysselkontor, tjänsteman 2007

<sup>20</sup> Samverkansorgan, tjänsteman, 2007



intressen och att det därför finns ett behov av att på både regional och lokal nivå arbeta med policyfrågor.

Man kan säga att Brysselkontakterna har tre olika komponenter: att synas och sätta [region X] på kartan så att man får vara med och leka i olika sammanhang. En annan är att få en tidig varning om vad som är på gång i policyfrågorna och lagstiftningsfrågorna och så vidare. En tredje komponent är att påverka hela processen. Om vi börjar med nummer ett, att vara med och ta plats, så svänger det mer och mer till tvåan och trean.<sup>21</sup>

Självklart är variationen stor i hur aktiva olika regioner är beroende på vad det är för frågor som är aktuella, och i vilken utsträckning det finns ett uttalat politiskt mål att regionen ska arbeta med lobbying och påverkan. I vissa regioner har man inte haft lika stort intresse eller upplevt behov av påverkansfrågor. I vissa fall kan det också vara vanligare att prata om att syftet med internationella kontakter är *information*, vilket kan upplevas som mer neutralt än att säga att man försöker påverka den förda politiken. Men att föra fram information om hur något fungerar (eller inte fungerar) i den egna regionen ligger nära påverkan. Anledningen till att man vill föra fram information borde rimligen vara en förhoppning om att informationen ska vägas in i framtida beslutsfattande, eller leda till någon sorts förändring eller undantag. Sammantaget är bilden att det idag verkar finnas ett större intresse för policyfrågor och påverkan än tidigare. Det innebär dock inte att det nödvändigtvis *de facto* pågår ett mer omfattande påverkansarbete, men det är den uppfattning som tjänstemännen har. Det ska även framhållas att det också finns stora skillnader, inte minst i hur det internationella eller EU-arbetet är organiserat på hemmaplan, som har betydelse för vilket sätt man arbetar med dessa frågor. Precis som på kommunal nivå är det framförallt tjänstemän på regional nivå i de delar av landet som var tidigt ute med att vara internationellt aktiva som främst lyfter fram ett ökat intresse för påverkansarbete.

## 5.2 Behandling av EU-frågor på hemmaplan

### 5.2.1 Ny struktur

Den största förändringen när det gäller organiseringen av EU-arbete regionalt i Sverige rör skillnaden mellan *självstyrelseorganen* (Skåne och Västra Götaland), de nya så kallade *samverkansorganen*, där kommuner och landskap gemensamt övertagit ansvaret för delar av de regionala utvecklingsfrågorna, och de *traditionella länen* där ansvaret för regionala utvecklingsfrågor fortfarande ligger kvar på länsstyrelserna. I likhet med alla organi-

---

<sup>21</sup>Självstyrelseorgan, tjänsteman 2007

sationsförändringar har det tagit tid att hitta nya former för arbetet i de län där reformer har genomförts och därmed finns det också en skillnad mellan de som startade som försöksregioner 1998, de som kom igång som samverkansorgan direkt efter lagändringen 2003 och de som kommit igång senare. I flera av samverkansorganen har en stor del av tjänstemännen följt med över till den nya organisationen. I intervjuerna framkom att de som arbetat på antingen länsstyrelsen, eller inom ramen för ett kommunförbund, inledningsvis inte märkte så stor skillnad i praktiken, eftersom det ofta tog viss tid innan den politiska styrningen av verksamheten i den nya organisationen slog igenom.

Samtliga tjänstemän som arbetar inom de nya samverkansorganen menar att det finns ett antal fördelar med den nya sortens organisering. Framförallt handlar det om att det finns ett tydligare regionalt politiskt ansvar för internationella och EU-frågor, vilket har underlättat samarbete regionalt och fått till följd att tjänstemännen upplever att fler politiker har ”lyft blicken” från det rent kommunala till att i större utsträckning tänka regionalt. Därmed har intresset för de internationella frågorna ökat. I de fall där det regionala samverkansorganet är nystartat har inte så mycket hänt men det finns en stor förväntan på att det politiska intresset för internationella och EU-frågor ska öka i och med övertagandet av detta ansvar.

Vi kommer närmare [de internationella] frågorna och vi får ett formellt ansvar för dem nu, och ett politiskt ansvar också. Det är väl den stora förändringen.<sup>22</sup>

Det är det egentligen på två sätt, dels för att vi är en större organisation och därmed har lite större möjlighet att avdela folk och göra sådana här saker. Det andra är att vi fick ansvaret för ett antal politikområden som väldigt mycket är vad man sysslar med i de organisationer det handlar om.<sup>23</sup>

Politikernas större ansvar innebär exempelvis att projektverksamheten kan bli mer politiskt styrd eftersom det är regionalt ansvariga politiker som fattar beslut om vilka sorters projekt som ska finansieras. Därmed finns större möjligheter till samordning utifrån de politiskt fattade besluten inom den regionala utvecklingsstrategin. Men regionomvandlingsprocessen har visat sig vara mer betydelsefull än så i många fall. Samverkan på det regionala planet uppfattas som mer neutral mark med ett fullmäktige och en styrelse som har representanter för flera kommuner och landsting. Genom att beslut fattas tillsammans pekars ingen enskild kommun ut, vilket kan underlätta i de fall det finns skepsis hos den lokala befolkningen eller då det föreligger risk för negativ medierapportering. Med fler kommuner

---

<sup>22</sup> Tjänsteman, samverkansorgan 2007

<sup>23</sup> Tjänsteman, självstyrelseorgan 2007

engagerade blir det lättare att avsätta större ekonomiska resurser i de fall mer resurskrävande projekt bedöms som angelägna.

Jag tror ju att man nu, när man blir en region, blir mycket starkare än annars. [...] Att [X-antal] kommuner ska försöka få fram sin röst är ganska svårt, men nu blir det [färre regioner], och alla [...] har bildat regionala samverkansorgan med regionstyrelse osv., så att du får [färre] röster som är betydligt starkare. Och då tror jag att man också vill plocka åt sig av de internationella kontakterna mycket mer än vad man har haft tidigare. Det skulle förvåna mig om de inte gör det, och kanske – missförstå mig rätt – avlövar länsstyrelsen.<sup>24</sup>

I vissa samverkansorgan kom EU-enheterna att bli de första som lyftes in i den nya organisationen och de kunde på så vis tidigt sätta en viss prägel på arbetet och bidra både till det interna och externa internationaliseringsarbetet i den nya organisationen. På ett par platser har även samarbetet kring ett gemensamt Brysselkontor varit betydelsefullt, både genom att vara pådrivande i regionomvandlingsprocessen som sådan och genom att samarbetande regioner blivit inspirerade av samarbetspartners som var tidigt ute med regionomvandling. Dessutom har vissa samarbetsorganisationer aktivt arbetat för ett ökat regionalt självstyre när det gäller just regionala utvecklingsfrågor med särskilt fokus på EU och internationalisering. Intressant nog uppfattas däremot inte Sveriges Kommuner och Landsting (SKL) ha varit drivande i den här processen, snarare tvärtom.

SKL har valt att bli en konserverande faktor i den regionala debatten i Sverige genom att inte låta de regionala samverkansorganen vara medlemmar. Det finns då en formell förklaring varför det inte går men om man velat hade det gått att ändra på det, men man ville inte. Det är egentligen fullständigt oacceptabelt även om vi [...] inte behöver bry oss om det, så tycker jag det är ett svek faktiskt.<sup>25</sup>

Hos de samverkans- eller självstyrelseorgan som har funnits en tid finns det olika uppfattningar om hur utvecklat det politiska intresset och styrningen är i praktiken. Ett organisationsproblem som har varit typiskt för självstyrelseorganen är att hitta en balans mellan sjukvårdsuppgifterna som är resursmässigt tyngst och de nya regionala utvecklingsfrågorna. Förändringen i organisation har varit mycket tydligare för de regionala utvecklingsfrågorna, medan hälso- och sjukvården inte behövt förändras lika tydligt. Detta har bidragit till att intresset för EU- och internationella frågor varit lägre.

Det regionala utvecklingsansvaret inom det andra uppdraget är nytt, man har ju varit tvungen att skaffa sig nyordning i arbetssätt och förhållningssätt i de frågorna i förhållande hur man tidigare gjorde på länsstyrelsen. Medan hälsosjuk-

<sup>24</sup> Tjänsteman, länsstyrelse 2007

<sup>25</sup> Tjänsteman, självstyrelseorgan 2007

vården, även om den har blivit utsatt för hårt förändringstryck, så har man inte gått igenom den här absoluta förändringsfasen kan man säga.<sup>26</sup>

Politikerna och tjänstemännen i hälsosjukvården ser inte EU så mycket i sin vardag. Det är den gamla inställningen att hälsosjukvård är något nationellt och inget som EU sysslar med. Plötsligt så sitter man med arbetsdirektiv som påverkar och man sitter med patienter och personal som blir mer och mer rörliga.<sup>27</sup>

Från samverkansorganens sida har även frågan om strukturfondernas omorganisering tagits upp som ett problem. De anses ta onödigt mycket tid och kraft och upplevs försvårande för dem som ska söka. Även om strukturfondspersonalen ofta är samma som tidigare uppfattas det nu som krångligare och mer ineffektivt och att samordningen med de nya samverkansorganen försvåras. Vissa tjänstemän påpekar dock att nuvarande organisering med NUTEK som ansvarigt organ på sikt kan visa sig vara den bästa lösningen. Ett annat internt organisatoriskt problem berör relationen tjänstemän och politiker. Vissa tjänstemän antyder att politikerna inte engagerar sig tillräckligt i EU- och internationella frågor, medan andra mer självkritiskt påpekar att problemet snarare ligger på tjänstemannaorganisationen:

Begränsningen är inte politikerna, utan de måste börja med att skaka liv i de egna tjänstemannaorganisationen, [...]. Vi gör inte vårt jobb, vi gör det inte idag och vi gjorde det inte igår och vi kommer inte att göra det imorgon heller. Någon gång längre fram i framtiden kanske, men som en generell iakttagelse är det stora problemet är inte politiken inte på något sätt, utan tvärtom.<sup>28</sup>

En överlag viktig faktor för att kunna arbeta på ett effektivt sätt med EU-frågor är att veta vad man vill, vilket även kan bidra till att lösa den sorts problem som skissas i citatet ovan. Flera av de vi har intervjuat har påpekat att det inte är ett särskilt dokument i form av en internationell strategi som är viktig, utan att kraften måste läggas på att bättre integrera målsättningarna och det praktiska arbetet. Det som man vill arbeta för på hemmaplan ska också vara styrande för hur man arbetar utanför landets gränser. Det här är inte minst viktigt om regionen aktivt ska försöka påverka EU:s policyprocess.

Det finns ju en hemläxa att göra först på vad det egentligen är vi vill och vad vi vill driva. Det är ju lätt att säga att vi ska vara med och påverka och vara kanaler, men då måste man först ha bestämt policyn.<sup>29</sup>

Överlag upplevs ”hemmaplan” av många intervjuade vara flaskhalsen när det gäller påverkan. Det finns på många ställen goda idéer, men det saknas

---

<sup>26</sup> Tjänsteman, självstyrelseorgan 2007

<sup>27</sup> Tjänsteman, självstyrelseorgan 2007

<sup>28</sup> Tjänsteman, självstyrelseorgan 2007

<sup>29</sup> Tjänsteman, självstyrelseorgan 2007

ekonomiska resurser och kompetent personal för att på ett effektivt sätt kunna genomföra dessa. En annan viktig aspekt är att även om införandet av både självstyrelseorgan och samverkansorgan innebär att ansvaret för de regionala utvecklingsfrågorna till stora delar tas över från länsstyrelserna, så har de senare fortfarande en viktig roll att spela. Det är därmed väsentligt att samarbete och rollfördelning fungerar mellan dessa olika regionala aktörer.

Eftersom [länsstyrelsen] inte är en politisk organisation har inte de möjligheterna som vi har att få med politikerna på den internationella arenan. Annars är vi minst lika aktiva och de har också en internationell samordnare anställd på heltid där. Men frågorna vi jobbar med ändras lite grann. [...] I vissa frågor är det tydligt vem som ska göra vad, och i andra frågor så snackar vi om det.<sup>30</sup>

En av anledningarna till att det upplevs fungera väl har att göra med det faktum att många som arbetar med EU-frågor på samverkansorgan tidigare har arbetat på länsstyrelserna och därmed dels förstår verksamheterna inifrån och dels har personliga kontakter kvar. Det kan därför finnas anledning att se över strukturerna inför framtiden för att undvika att rollfördelningen mellan olika regionala aktörer i samma område riskerar att bli alltför avhängig enskilda individers personliga kontaktnät och tidigare erfarenhet. Det måste finnas en struktur som fungerar även om enskilda personer byts ut.

### 5.2.2 Traditionell struktur

Intresset för att genomföra regionala reformer har varierat över landet. Argumenten och anledningarna till ställningstagandena varierar, men en sak som nämndes av flera intervjuade personer i de delar där man har kvar den traditionella strukturen är att man avvaktar vad som kommer att hända efter att Ansvarskommittén lämnat sin slutrapport. Argumenten har varit att det är onödigt att göra stora reformer nu om det ändå ska förändras igen om ett par år. Det här gäller inte minst i de geografiska områden där det har förekommit flera olika förslag på hur gränser bör dras ifall regeringen beslutar sig för föreslå en indelning i färre och större regioner.

En annan viktig anledning till varför ingen regional reform genomförts (eller att det har dröjt) kan vara att det finns, eller har funnits, någon eller några enskilda kommuner som motsatt sig en sådan utveckling. Anledningarna kan självklart variera, men behöver inte nödvändigtvis grunda sig i ett motstånd mot reformen som sådan. Plötsliga majoritetsskiftet i den politiska ledningen, eller fokus på känsliga frågor om länstillhörighet är exempel på

---

<sup>30</sup> Tjänsteman, samverkansorgan 2007

faktorer som kan stoppa eller försena en sådan utveckling, även om majoriteten av kommunerna i regionen stödjer idén med fördjupat samarbete. På samma sätt har enskilda kommuner självklart lättare att motsätta sig gemensamma regionala EU-satsningar i de fall då det inte existerar något gemensamt samverkansorgan. Det här berör aktuella och principiellt viktiga demokratifrågor i ett flernivåsystem, nämligen var makt och ansvar för olika sorters beslut ska ligga, och i vilka frågor är det rimligt att enskilda parter bör ha vetorätt – frågor som är relevanta för såväl EU-samarbetet i sig som för regionalt samarbete.

I andra geografiska områden finns det inget intresse alls, vare sig från kommuner eller från landsting, och av förklarliga skäl behålls då den traditionella strukturen. Framförallt är det tre olika anledningar till att inte förändra som framkommit i analyserna. En viktig anledning är att man i vissa fall menar att det nuvarande systemet fungerar bra och att det därför inte finns någon anledning att förändra det, samt att man inte tror sig förlora speciellt mycket på att vara ett traditionellt län.

Skillnaden är den här möjligheten att kunna påverka direkt. Å andra sidan så har nog vi väldigt svårt, om vi nu talar visavi EU, att se att de här regionala försöken till påverkan i EU-systemet, från Sveriges sida är ganska svag. Vi tycker inte att vi förlorar särskilt mycket.<sup>31</sup>

Tvärtom kan det vara så att man inom vissa länsstyrelser uppfattar att de kan ha mer lättillgängliga kanaler till regeringskansliet och myndigheter i Stockholm, vilket då kan väga upp, eller kanske till och med väga tyngre, än möjligheten till att arbeta med olika former av regionalt direkt påverkansarbete gentemot EU. För det andra handlar det också om ökade kostnader och risk för dubbelarbete, eller att vissa uppgifter skulle riskera att falla mellan stolarna, om ett samverkansorgan skulle skapas.

[D]et är inte så att man renodlat för över allt ansvaret från den ena till den andra, väldigt tunga ansvar ligger ju kvar på staten [...]. Och om man gör en sorts kalkyl över det hela, så delar man upp en sådan verksamhet med många fasetter i sig, så tar det nästan 50% mer resurser att göra samma sak. Det blir alltså mer dubbelarbete. [...] Men svaret på det, som har förts fram här, är att demokrati måste få kosta.<sup>32</sup>

Ett tredje argument är mer ideologiskt och berör synen på var ansvaret för utvecklingsfrågorna egentligen bör ligga; hos staten eller hos regionerna, samt vilken övergripande inriktning som EU-inriktat arbete ska ha: ”Jag tycker ju att när det gäller en regionalpolitik och en strukturfondspolitik så är det Sverige som bör peka med hela handen och säga vilken inriktningen

<sup>31</sup> Tjänsteman, länsstyrelse 2007

<sup>32</sup> Tjänsteman, länsstyrelse 2007

ska vi jobba mot.”<sup>33</sup> När det gäller just strukturfondsarbetet har dessutom ett irritationsmoment framkommit i några intervjuer över att länsstyrelse-representanter inte blev inbjudna till diskussionerna om de nya strukturför-handlingarna, eftersom fokus då var på representanter för landsting och kommuner. I de län som har en traditionell struktur uppfattades det som felaktigt att de inte fick medverka eftersom det där är länsstyrelsens uppdrag att hantera dessa frågor.

Generellt kan vi konstatera att tveksamheten till nya samverkansorgan främst finns hos länsstyrelser i traditionella län, och i län där omvandlings-processen precis har startat. Det finns dock exempel på länsstyrelse-representanter i traditionella län som förordar en utveckling mot samverkans-organ, med motivering att man skulle kunna vinna på att samla resurserna.

Om man för samman alla och alla jobbar tydligt mot ett och samma mål så... idag gör vi ändå det på något sätt för [...] en regions utveckling. Men om man satt tillsammans eller samlade resurserna så skulle man kunna lägga upp någon slags gemensamt tänk kring det här. Och då tror jag också att man skulle få ut mycket mer av det.<sup>34</sup>

Sådana argument som samordning av resurser och gemensamt arbete med strategier för den regionala utvecklingen liknar de argument som har förts av Ansvarskommittén. Deras förslag till hur de nya så kallade regionkom-munerna skulle kunna tänkas fungera organisatoriskt är till stor del baserat på erfarenheter från de tidigaste regionförsöken, framförallt i Skåne och Västra Götaland. Direktvalda regionfullmäktige förordas och dessa bör ta över ansvaret för de regionala utvecklingsfrågorna och därmed även sam-ordnandet av regionens EU-arbete. I jämförelse med hur EU-arbetet idag fungerar i de regioner som har mest självstyre och som existerat längst, är det uppenbart att en sådan reform kan komma att innebära stora föränd-ringar i statens möjlighet till styrning. Inte minst gäller detta förutsättning-arna för direkta kontakter och påverkan riktad mot EU:s olika institutioner.

Kompetensen ökar regionalt kring olika frågeställningar, i och med att man ska-par den här typen av organ som har ansvar för regionalt utvecklingssystem. Skulle vi sen få de här regionkommunerna en dag, färre till antalet och så vida-re så kommer deras kanslier att ha [...] akademiker med en annan kompetens-bas. Det har vi sett i region Skåne och Västra Götaland att de har skapat den kapaciteten, de har kunnat analysera regionens förutsättningar, se det ur ett europeiskt och globalt perspektiv etc., och som närmast har tagit regeringskans-liet i vissa fall på sängen: ”oj vad dom är framme och liksom har tänkt till här”. Så var det inte tidigare, man hade inte en uppfylld kapacitet på samma sätt. Det kommer nog att spela roll tror jag.<sup>35</sup>

<sup>33</sup> Tjänsteman, länsstyrelse 2007

<sup>34</sup> Tjänsteman, länsstyrelse 2007

<sup>35</sup> Tjänsteman SKL 2007

Sammantaget framträder klart att organiseringen av EU-arbetet på hemmaplan har betydelse. Först och främst gäller det ramarna för verksamheten och betydelsen av vilka strukturer som finns för den. Trenden verkar vara att länsstyrelserna förlorar makt och att ett ökat politikeransvar regionalt sätter spår i form av ökat intresse för policypåverkan på främst EU-nivå i regionala intressefrågor. I jämförelse med teori och tidigare europeisk forskning är det här inte de konstitutionella skillnaderna mellan olika länder som har betydelse, utan mindre skillnader inom ett land på regional nivå. Den grundläggande tanken om att mer ansvar förväntas leda till mer intresse och påverkan verkar i alla fall stämma med de uppfattningar som tjänstemännen har. Om det i praktiken leder till så stora skillnader är dock en fråga för framtida studier.

### **5.3 Kanaler för påverkan på EU-nivå**

Att ge en översiktsbild av vilka kontaktvägar och kanaler som finns för informationsutbyte mellan kommuner, regioner och EU är ingen enkel uppgift. Sådana sammanställningar har tidigare gjorts av till exempel Sveriges Kommuner och Landsting i form av sammanfattande beskrivningar av möjliga kontaktvägar och vägar till inflytande över EU:s policyprocess ur kommuner och landstings perspektiv, eller vilka kanaler SKL själva har (se Sveriges Kommuner och Landsting 2006). Men det är viktigt att uppmärksamma att variationen är stor. Bara för att det finns möjlighet betyder det inte att dessa kanaler utnyttjas, eller ens uppfattas som potentiella kanaler hos dem som arbetar med dessa frågor i praktiken. Vissa regioner har, oftast mot bakgrund i en uttalad strategi, aktivt arbetat med lobbying mot EU, medan andra inte har försökt påverka alls.

I den här delen av världen, norrut, så finns det ju en utpräglad negativism mot EU. Och det tror jag präglar lite grann det här. Tilltron till att kunna påverka inom olika områden har inte varit så särskilt stark. Nu tror jag att man har upptäckt mer och mer att det de facto går att påverka, att det går att åstadkomma saker, bara man ger sig katten på det, och att man har kanaler för att komma in till de tjänstemän på kommissionen eller vilka det nu är som är berörda, som ska påverkas. Det är en mognadsprocess det här som tar lite tid.<sup>36</sup>

Bland de regioner som i någon mån funderat kring påverkan gentemot EU eller till och med aktivt försökt att påverka, finns det olika uppfattningar om vilken sorts kanaler som är relevanta och som anses fungera. Vi kommer nedan att gå igenom dessa potentiella kanaler i tur och ordning.

---

<sup>36</sup> Tjänsteman, samverkansorgan 2007



### 5.3.1 Brysselkontor

Flera av dem som intervjuats på sina arbetsplatser på regionkontor i Bryssel har påpekat att inget av de svenska kontoren är det andra likt. Även en snabb överblick av organisationerna visar att detta påstående stämmer och det har även uppmärksammats i tidigare studier (Jerneck & Gidlund 2001). Svenska Brysselkontor representerar till exempel olika sorters huvudmän. I vissa fall är det främst offentliga uppdragsgivare, som kommuner (som West Sweden och Malmö), eller regioner, landsting och/eller kommunala samverkansorgan (t.ex. Central Sweden och Sydsam). I andra fall kan det röra sig om en bredare uppsättning av aktörer på hemmaplan som är uppdragsgivare eller samarbetspartners. Kretsen kan bland annat innehålla universitet (t.ex. i East Sweden), eller näringslivet i form av handelskammare och företagarorganisationer (t.ex. i North Sweden). Organisationsformen varierar också, från West Sweden vars Brysselkontor drivs som ett belgiskt aktiebolag på uppdrag av en ideell organisation på hemmaplan, till City of Malmö Office som är en del av Malmö stads förvaltning. Däremellan finns olika former av organisering i form av projekt och nätverksorganisationer. Kontoren skiljer sig även åt i storlek med allt ifrån en person till upp mot ett femtontal personer på plats i Bryssel, samt oftast en eller två praktikanter per halvår. I organisationen kan det även finnas kontor på hemmaplan eller t.o.m. kontor i andra länder (som i fallet med Stockholmsregionens Europakommitté).

Med fler personer anställda finns det självklart större möjligheter att täcka fler sakområden och att driva en mer specialiserad påverkans- eller kontaktverksamhet på plats i Bryssel. Dessutom har vissa kontor funnits på plats sedan tidigt 1990-tal, medan andra formerats som kontor först ett decennium senare. Längre tid på plats har självklart inneburit mer tid att hitta arbets- och organisationsformer, både i relationerna med uppdragsgivaren och för verksamheten i Bryssel. Men det begränsade antalet personer och beroendet av personliga nätverk gör att även byte av enstaka personer, på små kontor i synnerhet, innebär en tydlig påfrestning och förändring.

Kontoren i Bryssel har även inlett sin verksamhet och tillkommit på lite olika sätt. Sydsam samarbetade exempelvis tidigt med en tysk region och kom enligt uppgift att influeras av dess arbete med policypåverkan, medan andra kontor, som West Sweden, har haft en tydligare profil av att arbeta med kommunal projektverksamhet. Även övriga kontor har tillkommit på sätt som kommit att präglas deras senare arbete, och vi kan se hur idén om stigberoende (*eng. path dependency*) från institutionell teori får stöd när vi studerar utvecklingen av dessa processer. Detta innebär vidare att inget svenskt regionalt eller lokalt representationskontor i Bryssel idag arbetar med exakt samma uppgifter och på precis samma sätt som något annat.

Överblick och jämförelser mellan kontoren försvåras på så vis. Samtidigt betyder detta att de olika representationerna har kunnat utformas på det sätt som bäst har tillfredsställt uppdragsgivarna på hemmaplan. En av de intervjuade tjänstemännen menar att man kan se det som demokratiskt att verksamheten har fått växa fram underifrån på ett sådant sätt som passar de olika regionala samarbetsorganen bäst och att det dessutom bidragit till den entusiasm för arbetet som de flesta som arbetar på kontoren känner. Samtidigt kan det invändas att skillnaderna bidragit till asymmetrin och därmed även till regionala skillnader i politiskt påverkansarbete.

Kontoren har som nämnts tidigare olika sorters uppdrag. I vissa fall finns det ett uttalat uppdrag att kontoret ska arbeta med att aktivt försöka påverka EU:s politik (t.ex. Sydsam, North Sweden), medan andra kontor är mer inriktade på projektverksamhet och andra former av samarbete. Däremot verkar det enligt våra intervjuer vara en allmän trend att utvecklingen går mot mer av policypåverkan. Detta gäller även de kontor som inte uttryckligen har denna typ av verksamhet i sitt uppdrag, utan från början varit inriktade på projektverksamhet och informationsinsamling och informations-spridning. Eftersom information idag är mycket mer lättillgänglig via Internet än tidigare har behovet av att ha ett kontor som skickar hem vad som är på gång inom EU minskat. Tjänstemän på flera regionala kontor anser dessutom att SKL:s Brysselkontor gör en utmärkt sådan sammanställning och att det inte är motiverat att varje regionkontor utför nästan samma uppgift. Liknande åsikter framförs även från en del hemmaregioner, vilka hänvisar till målsättningen att undvika dubbelarbete.

Det känns väl ibland som att våra regionkontor i Bryssel bevakar ungefär samma sak. Och SKL, det är ju kommunerna och landstingen och regionerna. Då vet jag att vårt kontor har haft en dialog med SKL om vilka tjänster som de skulle kunna bidra med så att vi inte sitter och gör dubbelarbete.<sup>37</sup>

Även när det gäller projektansökningar märks det att de enheter inom kommuner eller landsting som tidigt varit involverade i projekt har blivit mer självgående och därför inte behöver lika mycket hjälp. Kontorens roll blir därmed mer inriktade mot kontaktskapande och på att försöka ta reda på vad som verkar vara på gång inom olika program innan dessa offentliggjorts. På samma sätt fokuserar kontoren i ökande grad på att i förväg hålla sig informerade om betydelsefulla beslut för kommuner och regioner, för att möjliggöra agerande i ett tillräckligt tidigt skede när det fortfarande finns utrymme för påverkan. Tidigare ansågs verksamheten mer ha präglats av avvaktan tills efter att nya program lanserats för att då kontrollera

---

<sup>37</sup> Tjänsteman, samverkansorgan 2007

vilka bidrag som kunde sökas. Numera arbetar flera kontor på hemma-regionernas uppdrag mer aktivt med att påtala behov av att satsa på program inom vissa områden och agerar för att påverka beslut som är av direkt betydelse för den berörda regionen – t.ex. påpeka oacceptabla konsekvenser av förslag till nya direktiv. Det är dock viktigt att här framhålla att vissa regioner på hemmaplan inte alls upplever att regionkontoren i Bryssel fungerar som en kanal – framförallt inte när det handlar om att föra fram åsikter och påverka policyprocessen. Två anledningar till det kan vara att kontoret inte har getts i uppdrag att arbeta med påverkansfrågor eller att det inte finns någon sådan efterfrågan från hemmaplan. En tjänsteman i Bryssel kommenterar såhär:

När det gäller politiska frågor överhuvudtaget så är man ganska passiv i vår region, eller helt egentligen. Och åtminstone jämfört med Bryssel. I så fall uttrycker man sådant gentemot departementen i Sverige via styrelsen hemma. Men vi [Brysselkontoret] har aldrig gjort det. Vi jobbar inte på det sättet alls, utan då tror jag att man driver de frågorna hemåt.<sup>38</sup>

På kontor som representerar många olika uppdragsgivare kan en enskild region eller kommun på hemmaplan uppleva att dess intressen väger alltför lätt. Likaså kan tjänstemännen på Brysselkontoren tycka att prioriteringar och avvägningar mellan olika inblandade intressen kan fungera lite hämmande på påverkansarbetet emellanåt. Samtidigt har de flesta inblandade parter en insikt om att det är lättare att få gehör i Bryssel för frågor som många är överrens om. Om det finns ett intresse från någon region eller kommun att bli mer aktiv, men detta inte delas av samtliga av kontorets uppdragsgivare, finns det olika lösningar. En av de mer extrema är att öppna eget kontor men det är också möjligt att skicka ned en egen expert som delvis jobbar för en viss region med en viss sakfråga. Att öppna ett eget kontor är oftast inte den lösning som de flesta tjänstemän anser vara bäst, vare sig i Bryssel eller på hemmaplan, istället handlar det om att bli bättre beställare och veta vad man vill få ut av kontoret och samarbetet. Om inte Brysselrepresentationen backas upp av en effektiv beställarorganisation med politiskt stöd på hemmaplan spelar det ingen roll vem eller vilka kontoret representerar, menar en av tjänstemännen på hemmaplan, och pekar också på svårigheter med att försöka påverka på egen hand.

[Eget kontor] är inte viktigt, utan det är till och med negativt att bara agera själv. I det ytterligare komplexa EU-systemet är påverkansmöjligheterna väldigt begränsade så länge du agerar som en svensk region. Den enda vettiga påverkansmöjligheten har du via det nationella systemet i så fall. Vi är en av tjugosju medlemmar idag.<sup>39</sup>

<sup>38</sup> Tjänsteman, Brysselkontor 2007

<sup>39</sup> Tjänsteman, självstyrelseorgan 2007

En speciell situation är att de flesta Brysselkontor inrättades innan regionreformerna inleddes på hemmaplan. Ett flertal tjänstemän har antytt att vissa kontor kanske hade fått både ett annat uppdrag och en annan geografisk och huvudmannaskapsutformning om regionreformen genomförts innan kontoren bildades. Inte minst gäller detta frågan om policypåverkan och särskilt för de kontor som idag inte alls har i uppdrag att arbeta med denna inriktning. Här kan dock förändringar komma att ske framöver, inte minst utifrån vad som kan komma att följa i spåren av Ansvarskommitténs slutbetänkande.

Logiskt sett borde det bli en förändring om Sveriges geografi ritas om. Och då öppnar ju det för att regionkontoren i Bryssel kommer närmare den politiska nivån hemma, och att det blir mer av policyhjäpmedel och mindre projekt i organisationen.<sup>40</sup>

Redan idag märks att bildandet av samverkansorgan har bidragit till att förbättra kopplingen mellan regionala frågor på hemmaplan och inom EU. De regionala Brysselkontoren har fått en mer framträdande roll, särskilt i jämförelse med när länsstyrelsen arbetade med frågorna. När det finns en politisk styrning och ansvar för regionala utvecklingsfrågor uppfattas det som mer naturligt att kontakta EU-organ, främst via regionala representationer i Bryssel. Det här stämmer ganska väl med hur det ser ut i flera andra europeiska länder där ett kontor oftast representerar *en* politisk region. En annan förändring är att både de som har arbetat en längre period i Bryssel och i Sverige upplever att det har skett en förändring i själva *inställningen* till påverkan. Det uppfattas vara mer accepterat med lobbying nu än för tio år sedan. Det är mer accepterat att kontoren på olika sätt kan bidra till att kontakter etableras med EU:s olika organ och därigenom underlätta förmedlingen av åsikter från intressenter på hemmaplan. Utöver utnyttjande av de formella kanalerna, anses satsningar på informella, ofta personliga, kontakter och deltagande i nätverk ha stor betydelse.

Samarbeten svenska Brysselkontor emellan när det gäller påverkansfrågor är relativt ovanligt. Det finns dock undantag, som t.ex. *Europaforum* i vilket North Sweden och Mid Sweden är involverade, där syftet är att aktivt påverka EU:s regionalpolitik. Annars samarbetar regionkontoren mycket oftare med regioner och kontor i andra länder för att försöka påverka i frågor där det råder samsyn. Det är viktigt att påpeka att dessa samarbeten oftast är sakfrågestyrda och upprättade på mycket pragmatiska grunder. Två regioner som samarbetar i en viss fråga kan visa sig konkurrera eller förorda helt olika lösningar i en annan sakfråga. Mer långvariga och återkommande koalitioner förekommer mer sällan och då oftast mellan regio-

---

<sup>40</sup> Tjänsteman, självstyrelseorgan 2007

ner med väl etablerade kontakter och starkt överensstämmande intressen och ståndpunkter i flera olika typer av sakfrågor. För enskilda tjänstemän på hemmaplan framhålls dock att det är av stor vikt att odla långsiktiga kontakter inom det egna sakområdet.

### 5.3.2 Sveriges kommuner och landsting (SKL)

De regionala kontoren är tydliga särintressen för olika delar av Sverige, medan SKL representerar alla kommuner och landsting. Här finns således en inbyggd spänning där man från SKL:s sida kan använda som argument för mer inflytande i Bryssel att de företräder alla Sveriges lokala och regionala nivåers, samtidigt som enskilda regioner eller kommuner kan ha en avvikande uppfattning i en viss sakfråga och därmed föredra att exempelvis samarbeta med regioner i andra länder, vilket därmed kan försvåra SKL:s position. Kommuner och regioner som har Brysselkontor som aktivt arbetar med påverkan på EU:s politik blir på så vis dessutom representerade på annat sätt än de som i huvudsak förlitar sig på SKL när det gäller just påverkan. Behovet av att självständigt försöka föra fram en egen uppfattning uppfattas samtidigt vara störst i de regioner som mest avviker från genomsnittet, i det här fallet främst storstäder och de delar av landet som ligger längst från Stockholm. Som nämntes i förra avsnittet förekommer det också en hel del tjänstemannafunderingar på hemmaplan om risken för dubbelarbete när såväl SKL som de egna regionkontoren finns på plats i Bryssel och flera efterfrågar en tydligare uppdelning av rollerna.

Sen är det klart att jag har funderingar om att jag tror att vi skulle kunna använda SKL mycket mer än vi gör idag. Idag har vi nio svenska kontor därnere och i princip sitter alla och gör samma sak.<sup>41</sup>

[Brysselkontoren] sammanställer samma saker och sedan sätter de var sin logga på det. Det vet jag efter att ha gjort en utredning om [vissa regioner]. Men det här är en känslig fråga. För det första är det en praktikantuppgift som kontoren tycker är väldigt bra, därför att det ger ett underlag för att ha en praktikant som också kan hjälpa till med andra saker. Men det är också det här lite känsliga i att man vill profilera sig själv och vill göra det med något slags helhetsgrepp på verksamheten. Samtidigt som jag tycker att just hantverket kring grundmaterialet skulle kunna göras gemensamt och sedan skicka hem, från Brysselkontoren i samverkan eller något sådant.<sup>42</sup>

Men från Brysselkontoren själva och från SKL:s sida uppfattar tjänstemännen det som att man har en tydlig rollfördelning, där de olika representationerna i sin verksamhet kompletterar varandra och att arbetet både i Bryssel och i Sverige för det mesta löper friktionsfritt. Här finns uppenbar-

---

<sup>41</sup> Tjänsteman, samverkansorgan 2007

<sup>42</sup> Tjänsteman, samverkansorgan 2007

ligen olika uppfattningar, och rollfördelningen är något som behöver förbättras, inte minst i kommunikationen hemåt. Här kan även formellt tydligare fastslagna kompetensfördelningar underlätta och öka legitimiteten, istället för att som nu när rollfördelningen ibland sker *ad hoc* genom samtal mellan inblandade tjänstemän.

Det finns en del andra aspekter på verksamheten och relationen gentemot uppdragsgivarna i Sverige som är värda att beakta. Den psykologiska effekten av att ha den egna regionens eller Brysselkontorets logotyp på informationen som skickas hem riskerar underskattas. Det anses, i ett lokal- eller regionalpolitiskt perspektiv, finnas en poäng med att ha just en lokal eller regional prägel på informationen. Särskilt i ett inlednings- och uppbyggnadsskede kan det vara en faktor som bidrar till legitimiteten och visar upp något av verksamheten på plats för förvaltningar och medborgare på hemmaplan. Dock är det rimligt att diskutera hur tungt ett sådant skäl bör väga idag och hur resurserna bäst kan komma till nytta, inte minst då de flesta är överens om att t.ex. SKL gör ett mycket bra jobb med informationen om vad som är på gång. En annan aspekt är att om kontoren successivt ökar sina insatser när det gäller policybevakning, leder det sannolikt till att önskemålen hemifrån stärks om att större vikt skall läggas på verksamhet utifrån just den egna regionens perspektiv och behov, vilket SKL inte kan förväntas tillgodose. En bred diskussion av olika modeller för roll- och ansvarsfördelning framstår mot denna bakgrund som av största vikt.

Ökat påverkansarbete från kommuner och regioner har självklart också en baksida, inte minst för SKL som samlad nationell representant. Det blir svårare för SKL, liksom för svenska regeringen, att driva en samlad svensk linje om flera regionala aktörer samtidigt aktivt verkar via egna kanaler för en annan ståndpunkt i en given sakfråga. Från SKL:s sida upplevs problemet vara att man har resurserna och kanalerna – en färdig struktur för att arbeta med påverkan – men man anser sig inte få tillräckligt med uppdrag och tillräckligt tydlighet från uppdragsgivarna. Det verkar finnas för många särintressen i många frågor för att det skall gå att enas om en svensk linje. Det anses också vara ett problem att många lokala och regionala politiker är alltför tidspressade och därför inte hinner, i en bredare krets, diskutera sig fram till gemensamma svenska positioner i fler frågor än vad som är fallet.

### 5.3.3 Svenska regeringen

Eftersom det är den svenska regeringens ministrar och representanter för regeringskansliet och andra myndigheter som förhandlar med övriga EU-länder inför ministerrådets möten är regeringen naturligtvis också en

mycket viktig motpart för kommuner och regioner, när det rör EU:s politik. De kontor som har ett uttalat lobbyperspektiv har därmed ganska ofta anledning att ta kontakt med regeringens representationskontor i Bryssel. Precis som i fallet med många andra kanaler handlar det både om att ge och få information. Eftersom regionkontoren i många fall kan arbeta mer informellt och ha en delvis annorlunda och ibland större bredd i sina nätverk, kan det hända att de får "förhandsinformation" rörande behandlingen av vissa frågor innan denna når den officiella svenska representationen. Samtidigt kan konstateras att den svenska representationen i Bryssel har sina kanaler och tillgång till information som kanske inte alltid så snabbt når ut till regionerna. Av intervjuerna framgår att informationsutbytet mellan vissa svenska Brysselkontor och svenska regeringens representation i Bryssel oftast uppfattas fungera på ett tillfredsställande sätt:

Ibland är det lättare för mig att ta saker här nere på representationen, än vad det är för mina kollegor hemma att resa till Stockholm. Det är mycket mer informell miljö här nere, även om vi representerar olika nivåer så känner vi varandra på ett mer avslappnat sätt.<sup>43</sup>

Detta gäller dock bara vissa kontor, vilka får mer utbyte med svenska regeringens representation än övriga, något som förstärker potentiella konsekvenser av den befintliga regionala asymmetrin. För kommuner och regioner på hemmaplan är det däremot kontakter med olika departement och myndigheter som är vanligast. Framförallt är det Näringsdepartementet som de allra flesta tjänstemän har någon kontakt med, inte minst inför och under förhandlingarna om de nya strukturfonderna. Överlag uppfattas den svenska regeringen och regeringskansliets tjänstemän som en mycket viktig kanal för att påverka EU:s politik: "Påverkansarbetet i Stockholm är avgörande för att det ska göras ordentligt i Bryssel, inte minst därför att många av de vägar som leder till Bryssel går via Stockholm".<sup>44</sup>

Inför den senaste strukturfondsomgången uppges det i intervjuerna också ha varit många fler kontakter och större utbyte mellan svenska regeringen och regionala och lokala representanter jämfört med förra omgången. Infrastrukturminister Ulrika Messing bjöd exempelvis in till samtal och näringsdepartementet hade kontakter med regionala tjänstemän. När det gäller kontakter med departementen upplever en del länsstyrelserepresentanter att de kan ha en viss fördel av att vara en del av den statliga verksamheten, och därmed ha väl etablerade och naturliga kontaktkanaler in till regeringskansliet. Positionen som ett statligt organ verkar även ibland kunna underlätta genom att man inte uppfattas som ett särintresse på samma sätt

<sup>43</sup> Tjänsteman, Brysselkontor 2007

<sup>44</sup> Tjänsteman, självstyrelseorgan 2007

som exempelvis ett regionförbund. Enskilda länsstyrelserepresentanter uppger exempelvis att de vid kontakter med EU-institutionerna ibland kunnat ha vissa fördelar av att uppfattas som en myndighetsrepresentant och inte företrädare för ett särintresse.

Om ledande regionala politiker tillhör samma parti som regeringen kan även kontakter via de lokala eller regionala politikerna vara fruktbara, i synnerhet om de dessutom är insatta i sakfrågan eller kommer från samma region. På så vis är det egentligen ingen större skillnad i praktiken hur politiska kontakter kan tas med rikspolitiker och med svenska politiker i Europaparlamentet.

#### 5.3.4 Europeiska intresseorganisationer

Som nämnts tidigare finns det ett mycket stort antal olika typer av intresseorganisationer som företräder regionala och lokala nivåer i Bryssel. Många organisationer är lika mycket en möjlig kanal för kommuner som för regioner. Inte minst är det påtagligt inom ramen för de kommunala samverkansorganen där kommunerna inte tänker på det som att medlemskapet och kontakten egentligen ses som regional. Men precis som det finns vissa organisationer som är mer specifikt inriktade på lokala nivåer, framförallt städer, finns det andra som har ett tydligare renodlat regionalt perspektiv, som t.ex. *Assembly of European Regions* (AER). Denna organisation har en bred medlemsprofil och arbetar därför i en rad olika arbetsgrupper. Ett engagemang, och därmed möjligheten att använda sig av AER som en kanal, kräver därför att en region engagerar sig i någon eller några av dessa arbetsgrupper och där driver sina frågor. Detta kommenterades av en tjänsteman på följande sätt.

Det finns olika grader av involvering i olika aktiviteter där med. Vill man vara riktigt aktiv ska man gå med i någon arbetsgrupp, men riktigt så långt har inte vi kommit än. Det krävs tid och pengar, och våra politiker är väl inte riktigt ense om hur bra den där organisationen är... Men dyker det upp någon fråga så vet man att det kan man ta upp där.<sup>45</sup>

På samma sätt fungerar det även i de flesta andra organisationer. Regionen måste själv vara aktiv och bidra till arbetet för att ha möjlighet att använda sig av organisationen som en kanal för påverkan inom EU. För några regioner har det därför setts som en mycket viktig kanal till inflytande att ta på sig *ordförandeskapet* för arbetsgrupper och utskott inom denna typ av organisationer. Det anses ge en helt annan tyngd när man vänder sig till någon av EU:s institutioner i egenskap av ordförande och representant för alla medlemmar i en organisation, än bara som representant för den egna

<sup>45</sup> Tjänsteman, samverkansorgan 2007



regionen. Avgörande för slutomdömet om betydelsen av detta arbete är naturligtvis om man i sin roll som rapportör eller ordförande i en arbetsgrupp har fått gehör för de ståndpunkter den egna regionen framfört eller ej.

När det gäller mer allmänna organisationer, som AER, har en del regioner upplevt att de inte längre tycker att medlemskap fyller en funktion och har därför valt att lämna den. Trenden verkar vara, precis som för projekten, att regionerna numera gör mer strategiska överväganden än tidigare om vilka organisationer som det är viktigt att vara med i. Mot denna bakgrund är det naturligt att flera av de mer tematiskt inriktade organisationerna kommit att bli mer relevanta. Många regioner deltar till exempel i arbetet inom *Conference of Peripheral and Maritime Regions* (CPMR). Gränsregioner ansluter sig gärna till *Association of European Border Regions* (AEBR). För en del regioner som inte har varit lika aktiva har det istället utvecklats en strategi att låta ett av länen i Brysselkontorssamarbetet pröva på att vara medlem och dela med sig av sina erfarenheter till de övriga så att dessa kan överväga värdet av medlemskap. Av intervjuerna framgår att det numera verkar råda samstämmighet om att det är bättre att vara med i färre organisationer, men att vara aktiv och försöka hålla en relativt hög profil.

Påverka är bäst om du är med i en styrelse. Det är det som är skillnad på att vara här, och sitta hemma, att få ett papper som redan är skrivet. Här kan du kanske luska och träffa någon som vet när man börjar titta på något och vilka personer som är med, och tidigt prata med dem. De kanske tom vill ha hjälp med någon text ibland.<sup>46</sup>

Samarbete i internationella organisationer kan även fungera som motvikt till och kanal för att indirekt påverka svenska regeringen, t.ex. i infrastruktur-satsningar som behöver medfinansieras på svenska sidan för att få till stånd en åtgärd på europeisk nivå – t.ex. en transportkorridor genom Europa.

### 5.3.5 Informella nätverk

Något som lyfts fram i intervjuerna som mycket betydelsefullt för påverkan i Bryssel, är att ha ett stort informellt nätverk. Här spelar Brysselkontoren en stor roll, eftersom det är mycket svårare att komma med i – och få överblick över – nätverksmöjligheter från hemmaplan. Nätverk finns av alla möjliga slag; de kan vara mer eller mindre fast organiserade; de kan bygga på alltifrån enkla personkontakter, till stora nätverk; och vara tematiska grupperingar runt någon viss sakfråga. Det kan handla om en grupp större städer, eller ett fåtal regioner som upplever sig ha betydande gemensamma intressen (både inom och utom det egna landets gränser) eller

<sup>46</sup> Tjänsteman, Brysselkontor 2007

mycket större nätverk med deltagande av regioner från de flesta av EU:s medlemsländer och från länder utanför EU: ”Men det stora samarbetet sker på regional nivå. Vi har ju 250 regioner här nere som alla samarbetar, och det är verkligen integration. Där finns de direkta kanalerna ut i Europa”.<sup>47</sup>

Nätverken anses också fungera som en stor kunskapskälla om hur man kan gå tillväga för att uppnå så stor påverkans effekt som möjligt. Flera svenska regioner har med denna ambition inlett samarbete med starkare och mer erfarna regioner i Europa och vissa har nu nått ett sådant utvecklingsstadium att de i sin tur erbjuder regioner från Östeuropa att ansluta sig till vissa av sina nätverkssamarbeten. Samarbetet i informella nätverk pågår parallellt inom olika områden och är ibland ömsesidigt överlappande. I en viss sakfråga kan en region samarbeta med vissa regioner – kanske några kustregioner som samarbetar kring om frågor som rör hamnar och kustnäringar – medan det i en annan sakfråga kan vara helt andra regioner som man finner det strategiskt riktigt att samarbeta med.

Så det finns alla möjliga vägar, och därför måste man hela tiden omdefiniera sina kontaktnät och beslutsgångar osv. Det är svårt att rita upp en matris och säga att så här fungerar det, det kan man inte göra. Det varierar med varje fråga eftersom det är så informellt.<sup>48</sup>

Det kan vara bra att ha upparbetade kontakter genom deltagande i nätverk och sådant. [...] Många av de här nätverken lyssnar ju kommissionen väldigt mycket på, så det är ett sätt att föra fram synpunkter. En kanal både för att få och ge information, åt båda hållen.<sup>49</sup>

Som framgår av det senare citatet är det av stor vikt att bygga upp förtroende och hålla nätverken vid liv, framförallt för tjänstemän på hemmaplan som arbetar med vissa sakfrågor i en förvaltning. Ur hemmaplanperspektivet kan den här sortens nätverk dessutom komma att utvecklas vidare till projektsamarbete och därmed blir förtroendet och långsiktigheten av större betydelse än för de mer tillfälliga nätverk som ibland uppstår med olika partners i Bryssel. Nätverksarbetet kan dock innebära problem. Exempelvis kan det visa sig att det går för fort ibland, eller att det är svårt att hitta folk på hemmaplan som har kompetens, tid och lust att driva nätverkssamarbetet vidare, vilket riskerar medföra att det rinner ut i sanden istället.

Styrelsen kan fatta beslut, halleluja, och sedan inser man att det kan vara svårt att få ner folk som verkligen går på möten, och deltar aktivt själva, och det är man helt beroende av. När man jobbar i en nätverksstruktur så bygger det helt på att man bidrar själv, man kan inte bara gå och sätta sig och ta anteckningar och vara passiv i ett nätverk, då räknar de ganska snabbt bort en. Du måste

---

<sup>47</sup> Tjänsteman, Brysselkontor 2007

<sup>48</sup> Tjänsteman, Brysselkontor 2007

komma med kunskap, och det kan man inte lita på att vi gör här nere, utan det måste man göra i teamwork. Så där finns det mycket att göra.<sup>50</sup>

Ur ett mer principiellt perspektiv är nätverken dessutom problematiska eftersom insyn och ansvarsutkrävande för beslutsprocesser försvåras. Det innebär att det är ännu viktigare för den politiska styrelsen på hemmaplan att veta vad man vill politiskt och därmed kunna ge tydliga direktiv till såväl den egna hemmaförvaltningen som Brysselkontoret.

#### **5.4 Kontakt med EU-institutioner och påverkan**

Det konkreta påverkansarbetet varierar, precis som för kommunernas del, med sakfrågans art. Bland de regionala aktörer som försöker påverka EU:s policyprocess dominerar pragmatiken och så länge resurser finns försöker de flesta regionala aktörer att arbeta på bred front och påverka via flera olika kanaler samtidigt. Det innebär att informella nätverk, egna direkta kontakter, tidigare samarbetspartners, svenska staten och formella organisationer används i varierande grad beroende på frågans art. En tjänsteman uttrycker det som att: ”[V]i har bestämt att vi ska jobba brett. Det är någonting som vi har kommit fram till att det är nödvändigt att jobba så. Vi har lärt oss efterhand vad som krävs”.<sup>51</sup> Vart man vänder sig har också att göra med vilken fas en sakfråga befinner sig i och var makten över frågan finns för tillfället.

För regionernas del är *Kommissionens generaldirektorat för regionalpolitik* (DG Regio) ofta en mycket viktig motpart, inte minst under de senaste årens förhandlingar om de nya strukturfondernas prioriteringar. Men även DG miljö och DG forskning är exempel på generaldirektorat som relativt ofta kontaktas av regionala företrädare. Dessa kontakter kan antingen tas av Brysselkontorens personal, eller direkt av tjänstemän på hemmaplan som arbetar med speciella sakfrågor. I mer specialiserade ärenden kan även kontakter tas med andra generaldirektorat och då är Brysselkontorens roll oftast enbart att hitta rätt person och sedan förmedla kontakten till den expert på hemmaplan som har hand om det aktuella ärendet. Kan uppvaktningen samordnas med någon annan är det än bättre.

Vad gäller kommissionen är det ett fantastiskt öppet system. När man väl är intresserad av en åsikt så går det alltid att nå hela vägen igenom in till ansvarig handläggare. [...]där har vi varit bättre på att uppvakta de vi bör uppvakta, både själva, och via samarbete med representationen och råden, som är en väldigt viktig funktion, inte bara i förhållande till EU-systemet utan också som bud-

<sup>49</sup> Tjänsteman, samverkansorgan 2007

<sup>50</sup> Tjänsteman, Brysselkontor 2007

<sup>51</sup> Tjänsteman, samverkansorgan 2007

bärare nationellt hemåt. Det som är viktigt är att de sitter på fantastiska kunskaper i förhållande till hemorganisationer, på samma sätt som våra egna regionkontor kontra hemmaplan. Jag vet inte hur många som idag har hunnit inse att det är en rätt bra bakväg mot Stockholm också, att driva frågor via representationen.<sup>52</sup>

I linje med citatet ovan är naturligtvis även *Ministerrådet* en viktig EU-institution för den som vill försöka påverka EU:s policyprocess, men inte oväntat uppfattas det av regionala representanter som nödvändigt att i dessa fall försöka gå via svenska regeringen. Det uppfattas dock inte alltid vara lönt att försöka få med sig den nationella regeringen, en uppfattning som verkar vara vanlig även i andra regioner i Europa. Tvärtom framkommer det i intervjuerna ett flertal exempel på frågor där en region har haft en annan uppfattning än regeringen. Brysselkontoren har givetvis en nyckelroll för mycket av kontaktskapandet gentemot EU:s olika institutioner. Det tycks bland de intervjuade tjänstemännen på de olika representationskontoren i Bryssel råda enighet om att Kommissionen utgör den viktigaste motparten för deras arbete och därmed är det främsta målet för arbetet med att påverka policyprocesser och beslut inom EU. Det är dit de oftast vänder sig och det är kommissionens tjänstemän som de oftast har kontakt med.

Vad jag tycker är att det lätt är att prata med folk i Kommissionen och tjänstemännen. Jag tycker de är väldigt öppna. Om man är ute efter information och t.ex. vill veta hur det går så är de väldigt öppna. Det är sällan man möter någon streber som man inte får ut något av. De är korrekta och jag tycker det hittills i alla fall. Det är lättare än man tror, och det är kanske många gånger lättare än att få ut något ur en kommunal tjänsteman på bygg.<sup>53</sup>

Resonemanget bland Brysselkontorens tjänstemän är att Kommissionen är medveten om den kritik som finns mot EU, inte minst i länder som Sverige. Uppfattningen är därför att kommissionens tjänstemän av den anledningen är extra måna om att öka sin legitimitet genom att vara öppna och tillgängliga. Det ligger självklart också en betydande egennyttiaspekt i detta, eftersom Kommissionen gärna ser att det etableras goda kontakter på lokal och regional nivå i medlemsstaterna, som ett komplement och kanske också en motvikt till medlemsstaternas starka inflytande. Förutom kommissionen varierar prioriteringsordningen mellan regionerna gällande vilka av EU:s olika institutioner som är viktigast, eller som man har mest kontakt med. Variationen styrs både av de målsättningar som finns på hemmaplan och av Brysselkontorens uppdrag och bemanning. För vissa regioner är kontakter med *Europaparlamentet* relevanta, men då är det vanligare att kontakten går från politiker på hemmaplan till partikollegor i Bryssel, eller till

<sup>52</sup> Tjänsteman, självstyrelseorgan 2007

<sup>53</sup> Tjänsteman, Brysselkontor 2007

parlamentsledamöter som kommer från samma geografiska område. Har man ledande politiker från både samma region och parti är kontakten nästan tagen för given. Trots att parlamentet präglas mer av politikerkontakt finns det flera tjänstemän på Brysselkontor som påpekar att kontakter med parlamentet är viktigare än vad många på hemmaplan verkar förstå eller vill inse.

Man underskattar parlamentets roll, makt och befogenheter. Jag tror att man i Sverige tror att det är några slags låtsaspolitiker.<sup>54</sup>

Där tycker jag att problemet är att regionalpolitiker inte verkar ha någon koll på sina partikamrater. Nu är jag lite fräck, men om man är så intresserad av EU:s sakfrågor... och så har de inte den relationen med en Europaparlamentariker i samma parti...<sup>55</sup>

*Regionkommittén* uppfattas däremot inte allmänt som en lika viktig kontaktyta, men för de regioner där man har någon politisk representant som sitter i Regionkommittén är det naturligtvis en EU-institution som är relevant och som i sig även kan fungera som en kanal till vidare påverkan mot de beslutsfattande institutionerna. Det här gäller särskilt sådana sakfrågor som behandlas av någon av regionkommitténs arbetsgrupper, och inte minst om man har en egen representant som är aktiv. Skillnaden mellan regionerna i Sverige är stor i detta fall. Det är tydligt att det nästan bara är de regioner som har politiker från den egna regionen i regionkommittén som tycker att det är en viktig EU-institution eller att den fungerar som en kanal. I andra delar uppfattas inte regionkommittén ha någon betydelse ens vid en direkt fråga. Detta förhållande framhålls i intervjuer som en viktig aspekt att beakta när svenska representanter skall nomineras för en ny mandatperiod. Men mot fördelen med en ökad geografisk spridning i Sverige, och därmed rotation av representanter, står fördelen av att personer som funnits på plats längre tid har större möjligheter att arbeta med påverkan.

Arbetar du seriöst med påverkansfrågor vet du att det är inte första gången du knackar på en dörr du går genomslag och får gehör på dina frågor utan du måste ha varit där förut. [...] för att vara trovärdig lobbyist måste du ha visat att du är trovärdig, och det går inte att göra första gången utan det är tredje, fjärde etc. gången som börjar ge resultat.<sup>56</sup>

Det är inte bara olika kanaler som används parallellt utan också uppvaktingen i Bryssel som gärna riktas mot mer än en institution samtidigt. Ett exempel på det kan vara när flera regioner i Europa tillsammans driver en sakfråga genom någon organisation och då uppvaktar såväl tjänstemän i

---

<sup>54</sup> Tjänsteman, Brysselkontor 2007

<sup>55</sup> Tjänsteman, Brysselkontor 2007

<sup>56</sup> Tjänsteman, självstyrelseorgan 2007

Kommissionen som Europaparlamentsledamöter. Samtidigt kan de olika regionerna i sin tur uppvakta sina nationella regeringar och även den kommissionär som är ansvarig för sakfrågan. Ett bra exempel på komplexiteten och bredden i att arbeta med påverkan gentemot EU är följande exempel från ett Brysselkontor.

Om man får ett "case" så är den första frågan vad det handlar om, vilket är ärendet och hur ligger ärendet hos Kommissionen i förhållande till svenska regeringen. Är det en fråga som svenska regeringen kommer att inleda förhandlingar om bilateralt med Kommissionen, eller kommer det upp i Ministerrådet? Hur jobbar "repen" [*svenska representationen*] med det, och hur har de börjat förbereda för eventuella förhandlingar osv. Därefter blir det två- eller trefrontkrig. Det kan ju vara så att samtidigt som man försöker påverka Kommissionen så vill man också påverka repen, och kanske Näringsdepartementet. Då får hemmamarknaden göra sitt och vi får göra vårt. [...] Samtidigt, när det gäller regionernas roll, så märkte man [...] att regionerna ibland är ett redskap för Kommissionen att vinna segrar över regeringarna, och tvärtom. Ibland har vi ett gemensamt intresse, vi från regionen och Kommissionen, t.ex. när det gällde budgetförhandlingarna. DG Regios ambition var att budgeten för regionalpolitiken skulle bli så hög som möjligt, för oss också, medan den svenska regeringen tyckte att hela budgeten skulle ner. Så där hade vi ett gemensamt "case" med Kommissionen samtidigt som vi försökte påverka den svenska regeringen att man kanske inte kunde få allt utan att man måste kompromissa här också. Och så blev det ju också. [...] Det kan ju vara så att man börjar i ett gemensamt "case" mot Kommissionen men när det är i hamn så ska ju ändå den svenska regeringen till sist göra den slutliga förhandlingen med Kommissionen och då bli man lierad med dem.<sup>57</sup>

I exemplet framgår det tydligt hur komplext påverkansarbetet kan vara och hur många olika faktorer som spelar in: sakfrågans karaktär, dess fas, de interna regionala förutsättningarna och viljan, tillgängliga relevanta kanaler och var i EU:s maskineri frågan handhas för tillfället. Varje skiss över kanaler och kontaktvägar mot EU måste därmed nödvändigtvis utgöra en kraftig förenkling av verkligheten, men i nästa avsnitts slutsatsdiskussion kommer vi ändå att göra just detta och diskutera resultaten mer övergripande.

---

<sup>57</sup> Tjänsteman, Brysselkontor 2007

## 6 SLUTSATSER OCH DISKUSSION

Rapporten inleddes med att sätta svenska kommuners och regioners kontakter med EU i ett bredare europeiskt perspektiv och diskutera hur dessa kontaktakter passar in i ett forskningsperspektiv som brukar kallas för *multi-level governance*. I följande slutdiskussion kommer vi att återkoppla till några av de teoretiska aspekterna, inte minst betydelsen av resurser och strukturer, och diskutera våra resultat i ljuset av dessa, även om syftet med rapporten inte har varit att testa olika teorier. Istället har syftet varit att tvådelat; dels en kartläggning av förändringstendenser mellan 1999 och 2007, och dels en undersökning av vilka kanaler för påverkan och kontakt med EU som olika sorters lokala och regionala tjänstemän uppfattar som betydelsefulla. Eftersom rapporten är lika mycket riktad till praktiker som forskare, kommer vi även att lyfta fram ett antal resultat som vi anser är värda extra uppmärksamhet, inte minst för diskussionen om en eventuell framtida förändring av den regionala organiseringen i Sverige, samt vilka faktorer som kännetecknar ett framgångsrikt subnationellt EU-inriktat arbete.

### 6.1 Mer aktivitet, mer strategi, men ett förstärkt centrum-periferimönster

När det gäller förändringar mellan 1999 och 2007 är den generella tendensen att svenska kommuner och olika regionala aktörer har blivit mer internationellt och EU-inriktat aktiva. Det här är naturligtvis en process, där olika sorters aktivitet (som projektansökningar, samarbeten osv.) går i vågor, men det finns en allmänt ökad aktivitet som dessutom har blivit bredare och berör fler aspekter och sakområden idag jämfört med slutet av 1990-talet. Uppfattningen hos dem som arbetar med den här sortens frågor är att det har blivit mer naturligt att EU-aspekten kommer in i det dagliga arbetet snarare än att vara något unikt och annorlunda. Detta märks inte minst i tendensen att behovet av särskilda EU- eller internationella strategier minskar i takt med att arbetet blir mer strategiskt genom att det som är bra och viktigt för kommunen eller regionen överlag också ska vara styrande för det EU-inriktade arbetet. Men samtidigt som det finns tecken på en allmänt ökande aktivitet, ser vi även att det så kallade *centrum-periferimönstret* förstärks. Detta är särskilt tydligt på kommunal nivå där storstädernas särställning blir mer markerad genom att de har ökat sina aktiviteter mycket mer än vad som skett i mindre kommuner.

Vi återkommer till skillnaderna inom landet i följande punkter, men förändringstendenserna ger oss anledning att kommentera att det verkar klokt att fortsätta att sätta kommunens eller regionens bästa i fokus för allt EU-inrik-

tat arbete snarare än att fokusera på mesta möjliga EU-finansiering. Vidare bör de delar av landet där man har en lägre aktivitetsgrad inte primärt försöka öka andelen projekt eller omfattningen av extern finansiering, utan fokusera på vilket mervärde en europeisk dimension kan bidra med till den vanliga verksamheten.

## 6.2 Resurser spelar roll

I den teoretiska litteraturen görs en åtskillnad mellan *resource pull*, vad man kan tjäna på att vara aktiv i EU-frågor, och *resource push*, vilka interna förutsättningar, i form av resurser, kompetens och vilja, som den subnationella nivån har för att kunna arbeta aktivt. Våra resultat visar att båda dessa varianter spelar roll för hur EU-aktiva kommuner och regionala aktörer är, men kanske inte alltid på det mesta uppenbara sättet. Exempelvis kan en hög tilldelning från EU:s strukturfonder, det vill säga att kommunen eller regionen tillhör ett målområde och har goda möjligheter till projektfinansiering, tyckas vara en tydlig *resource pull*. Men så är inte nödvändigtvis fallet. Projekt inom strukturfonderna söks och beslutas om i Sverige av svenska myndigheter, vilket gör att behovet av kontakter med EU:s olika organ, eller andra europeiska aktörer uppfattas som relativt begränsat. Istället kan det i regioner utanför målområdena uppfattas som viktigare att vara aktiva gentemot EU, just eftersom de inte får så stor del av strukturfonderna och därmed (särskilt inledningsvis) kan ha upplevt ett större behov av att kompensera det med transnationell projektverksamhet. Överlag har dock det stora fokus som fanns på projektfinansiering i slutet av 1990-talet svängt om till att mer handla om den strategiska nyttan av projekten, det vill säga mindre om hur mycket pengar man kan få ut, och mer om vad som uppfattas behövas för den egna utvecklingen. Dessutom påpekas att projektverksamhet i alla dess former trots allt bidrar till ökad kunskap och kontakter och att detta kan ses som ett första steg på en slags ”kompetenstrappa” till ökad EU-aktivitet.

När det gäller *resource push* är skillnaderna stora mellan de kommuner och regionala aktörer som har en hög andel interna resurser i form av kompetens och vilja och de som inte har det. Särskilt tydligt är det på kommunal nivå där *storstäderna* skiljer ut sig genom att ha markant mer interna resurser i sina organisationer än de mindre kommunerna, något som givetvis underlättar de förras internationella arbete. På regional nivå blir skillnaderna i befintliga interna resurser inte lika stora, men framförallt spelar skillnader i den institutionella utformningen in (se avsnitt 6.3).

En klassisk lösning när resurserna inte räcker till är att gå samman med andra. Särskilt för mindre kommuner som inte är speciellt aktiva är det en



klar rekommendation att samarbeta mer regionalt för att på det viset tillsammans kunna öka tillgängliga interna resurser. Det är även något som kan vara bra ur ett *resource pull* perspektiv eftersom man då enklare kan tänka strategiskt om vad som är viktigt för hela regionen, vilket dessutom kan underlätta samarbeten med andra regioner i Europa. Samarbete är ett viktigt nyckelord, vilket blir ännu tydligare när det handlar om påverkansarbete, vilket vi återkommer till nedan.

### **6.3 Institutionell utformning (strukturer)**

För att underlätta samarbete och samordning av behov och resurser spelar den *institutionella organisationen* roll, i synnerhet på regional nivå. Även om det inom Sveriges gränser inte finns de stora konstitutionella skillnader mellan olika regioner som finns när vi jämför olika länder i Europa, uppfattas ändå de strukturella skillnaderna ha betydelse för det EU-inriktade arbetet. Så länge det enbart är projektverksamhet som diskuteras ser vi dock inte alltför stora skillnader mellan olika delar av landet, beroende på vilken sorts regional struktur de har. För projektverksamheten är oftast resurser (både *resource pull* och *push*) av större betydelse och kan bidra till variationer i aktivitet i olika delar av landet. När vi istället fokuserar på att aktivt försöka påverka EU:s policyprocess blir det däremot uppenbart att den institutionella utformningen har stor betydelse. Traditionella länsstyrelser får till exempel inte arbeta med regional lobbying, medan detta är möjligt för såväl kommunala samverkansorgan (KSO) som regioner. Mellan de senare är det dessutom en skillnad i att regionerna, genom sina direktvalda regionfullmäktige, har en annan politisk legitimitet vilket underlättar för ett tydligt regionalt perspektiv på verksamheten. Det kan vara något svårare i ett KSO, även om skillnaden mot den traditionella strukturen ändå uppfattas ha förändrat perspektiven till att bli mycket mer regionala än tidigare. Våra resultat pekar även på att rollfördelningen mellan olika regionala företrädare (som länsstyrelse och KSO) riskerar att bli otydligare i ett län med KSO. Oftast kan man genom förhandlingar utforma en lösning som uppfattas fungera av bägge parter, men bristen på tydliga strukturella ramar kan leda till många *ad hoc* lösningar och riskerar att bli beroende av enskilda personers goda kontaktnät. Resultaten liknar därmed de resultat som tidigare studier av skillnader mellan olika europeiska länder visat, trots att de institutionella skillnaderna inom ett och samma land givetvis är mycket mindre. Mönstret stämmer med de teoretiska förväntningarna om att starkare, mer självständiga regioner ska ha lättare att vara mer aktiva i Bryssel och att deras kontor ska ha tydliga uppdrag att arbeta med påverkafrågor.

Ytterligare en aspekt som bör lyftas fram är hur resurser och institutionella strukturer samspelar. Det är exempelvis enklare att avsätta regionala resurser om den institutionella utformningen är tydligt regional. Det är också en bidragande faktor till *storstädernas* ökade aktivitet, eftersom vi där har en tydlig organisatorisk struktur kombinerat med en hög andel befintliga interna resurser i form av personal, kompetens, egen budget och dessutom en uppfattning om att det finns mycket att vinna på ett mer aktivt engagemang gentemot EU. Samspelet mellan strukturer och resurser återfinns vi även i utformningen av Brysselkontoren. Kontor med mer personal och resurser, som representerar en större del av Sverige, och har ett tydligt uppdrag hemifrån att arbeta med påverkansfrågor – gör detta i mycket högre utsträckning än andra. Men strukturen, i form av vilka huvudmännen är, sätter också ramar för verksamheten. En skillnad är om basen är främst kommuner eller en mer övergripande regional organisation, eftersom dessa vanligen har olika intressen. Kommunerna är oftast mer intresserade av projektverksamhet, medan en regional organisation kan ha lättare att se till övergripande regionutvecklingsfrågor och steget till policypåverkan upplevs som mindre. Brysselkontorens uppdrag att fokusera på regionala utvecklingsfrågor tenderar att vara tydligare i de fall som de har många olika sorters uppdragsgivare, antingen på olika samhällsnivåer, eller en blandning av offentliga och privata intressen. Men tendensen verkar vara att även kontor som startat upp med projektarbete som huvudinriktning alltmer börjar märka av förfrågningar och ökat intresse hemifrån för policyfrågor, vilket sannolikt kommer medföra att uppdragen förändras framöver.

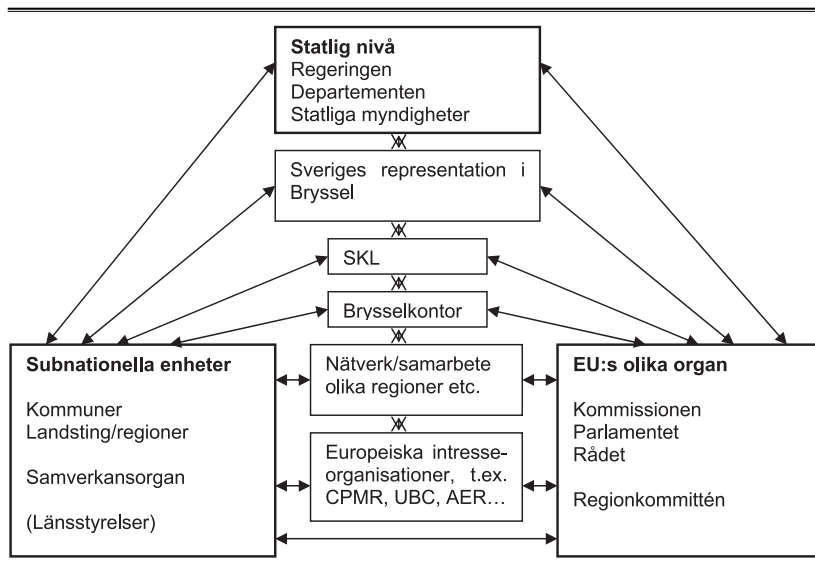
Ur ett svenskt regionalt perspektiv är därmed en rekommendation att om man vill arbeta med påverkansfrågor underlättar det att ha en struktur med politiskt självstyre över de regionala utvecklingsfrågorna. Det är vidare viktigt, särskilt om det är i form av ett kommunalt samverkansorgan, att se över och tydliggöra rollfördelningen mellan olika regionala aktörer. Därutöver behöver uppdrag och ansvar i flera fall tydliggöras gentemot Brysselkontoren, särskilt i de fall där ett Brysselkontor representerar flera olika slags uppdragsgivare, för att bättre samordna intressen och behov, men framförallt för att stärka den demokratiska insynen och kontrollen över en verksamhet som uppenbart kan komma att påverka utvecklingen.

## **6.4 Många kanaler till Bryssel**

Vi har redan nämnt Brysselkontoren och deras roll som möjlig kanal för påverkan på EU:s policyprocess, men det finns många fler potentiella kanaler. Den generella bilden är dock att arbetet på hemmaplan är det viktigaste. Finns ingen politisk vilja och resurser, och om strukturen försvårar

påverkansarbete, spelar det ingen roll hur många potentiella kanaler som finns. Bland de subnationella aktörer som är aktiva med påverkansarbete är inställningen huvudsakligen strategisk och pragmatisk. I de flesta fall jobbar man så brett det går och därmed utnyttjas gärna flera typer av kanaler samtidigt. På så vis är det tydligt hur väl det teoretiska perspektivet om flernivåstyre stämmer in på det mönster av kontaktvägar som finns mellan subnationella samhällsnivåer och EU. Vi hittar exempel på båda de varianter av flernivåstyre som Hooghe och Marks (2003) listar, parallellt med varandra. Vi har exempelvis sett flera exempel på vertikalt samarbete och kontakter mellan högre och lägre samhällsnivåer, till exempel att kommuner och regioner ibland kan samarbeta med svenska staten för att försöka påverka EU:s politik, men även horisontella samarbeten mellan regioner (eller kommuner) både inom och utanför landets gränser, och framförallt att även icke-offentliga aktörer som intresseorganisationer och lösliga nätverk är viktiga kanaler. Vidare har vi inte funnit några tecken på att traditionella beslutsvägar, med stater som viktigaste aktörerna, på något sätt skulle vara de mest betydelsefulla, istället finns det ett antal andra faktorer som spelar in när det gäller vilka kanaler och kontaktvägar som används av olika sorters lokala och regionala representanter gentemot EU. Den bild

Figur 1: Kontaktmönster mellan subnationella nivåer, staten och EU



som vi har fått är snarare att *subnationella aktörer* (kommuner, landsting, samverkansorgan (KSO/regionförbund), och självstyrelseorgan/ regioner), *statliga aktörer*, och *EU:s olika institutioner* utgör var sin kategori av politiska nyckelaktörer, där alla har sin egen agenda och egna styrningsstrategier, och därigenom inte enkelt kan underordnas varandra politiskt i policyprocessen. Vi ser dessa tre snarare som var sitt hörn av en triangel, där kontaktvägar, information och försök till påverkan går i bägge riktningarna mellan alla tre kategorierna. Såväl stater som någon av EU:s institutioner kan vara ibland mål och ibland medel för de subnationella aktörernas försök till påverkan. I figur 1 har vi gjort en schematisk figur över dessa nyckelaktörer och deras huvudsakliga kategorier av kontaktvägar. Som alla försök att fånga en komplex verklighet är det en uppenbar förenkling, men vi anser ändå att den är belysande.

Mellan dessa tre nyckelaktörer finns det ett antal andra aktörer eller kanaler som bidrar till att sprida information, och även försök till påverkan, mellan nyckelaktörerna. Framförallt har sådana kanaler kommit att bli extra viktiga mellan subnationella nivåer och EU:s olika organ. Det är den kontakten som mest påtagligt bryter mot den traditionella bilden av statens styrning och inflytande, och därmed mest utmanar statens makt och en traditionell syn på nationell demokrati. Ur det perspektivet kan det vara svårt att se den svenska regeringen, eller dess representanter, som en kanal för subnationella aktörer till Bryssel, men ibland är så fallet. Ur ett flernivåperspektiv är det inte något konstigt, utan motsvarar väl den första typen av flernivåstyrning (Hooghe & Marks 2003), med samspel mellan olika klart definierade och avgränsade politiska nivåer. Det bör naturligtvis påpekas att det i dessa fall handlar om situationer där det finns en samsyn om vad man vill uppnå. Ofta kan det finnas olika synsätt och då kan representationen i Bryssel, eller andra aktörer (inklusive någon EU-institution, som t.ex. kommissionen), fungera som en kanal för att försöka påverka svenska regeringen. Ur perspektivet att det är EU:s policyprocess som påverkan är riktad mot kan alltså svenska regeringen fungera som en kanal, eller någon annan nationell aktör som exempelvis *Sveriges Kommuner och Landsting (SKL)*. Det ska dock noteras att eftersom påverkan ofta handlar om särintressen uppfattas inte SKL fungera så väl just som en kanal för påverkan, eftersom de endast kan agera i frågor där alla medlemmar har samma ståndpunkt.

Vi hittar även gott om exempel på den andra varianten av flernivåstyrelse, det vill säga olika sorters nätverk och intresseorganisationer när vi undersöker olika potentiella kanaler till Bryssel som de subnationella aktörerna kan använda sig av. Framförallt är det två olika sorters kanaler: dels de etable-

rade *organisationerna*, som *Eurocities*, *CEMR*, *AER* etc., och dels *informella nätverk* kring olika sakfrågor. Medlemskap förutsätter tid och resurser, vilket innebär att de största kommunerna, och de regionala aktörer som satsar mest på påverkansfrågor, är flitigast med att använda sig av dessa som kanaler. Regioner som har stora kontor på plats i Bryssel har också enklare att kunna ta på sig en mer ledande roll och kan bli utsedd av en organisation att vara den representant som ”knackar på dörren”, vilket ger en helt annan möjlighet för dess hemmaregion(er) att aktivt medverka och utforma påverkansprocessen. Det som lyfts fram som något av det mest avgörande för påverkan i Bryssel är *samarbete inom informella nätverk*, och väl uppbyggda kontaktnät bedöms således vara väsentligt för ett framgångsrikt lobbyarbete.

Något som också bidrar till den stora variationen av olika påverkanskanaler är att det finns flera EU-institutioner. Den institution som uppfattas vara mest lyhörd, kommissionen, är en tjänstemannaorganisation som inte har ansvar inför väljare. Kommissionen bereder också de flesta ärenden innan de går till beslut – en fas då det kan vara lättare att påverka. Därför är det inte konstigt att det främst är kommissionen som är målet för de flesta påverkansförsök. Men beroende på en sakfrågas karaktär och vilken fas den är i kan även andra institutioner vara relevanta. Det kan exempelvis gälla Europaparlamentet som Brysselkontorens tjänstemän påpekar ofta är underskattat av hemmaplan.

Brysselkontoren är en av de viktigaste länkarna mellan hemmaplan och Bryssel. Därför är det viktigt ur ett demokratiskt perspektiv att kontorens legitimitet och uppdrag är tydligt förankrat i den politiska verksamheten på hemmaplan. Detta är inte minst viktigt för de kontor som arbetar med påverkan. Något som komplicerar bilden är att de flesta kontor representerar mer än en subnationell aktör. Kombinationen av en traditionell struktur, och/eller en inte helt klar KSO struktur på hemmaplan, och ett kontor som ska arbeta med lobbying riskerar att hamna långt ifrån det medborgerliga inflytandet. Precis som påpekas i internationell forskning kan det därför vara fördelaktigt ur demokratisk synvinkel med stora och självständiga regioner i Europa, där ett Brysselkontor motsvarar en region på hemmaplan och där den politiska styrningen och ansvaret är tydligt. Men samtidigt är det för svenska kommuner och regioner viktigt att samarbeta, eftersom större kontor och aktörer har mer resurser, och representanter uppfattar att de har lättare att få gehör i Bryssel just på grund av detta.

Ansvarskommitténs förslag till större och färre regioner med mer politiskt ansvar över de regionala utvecklingsfrågorna skulle därmed kunna vara en lösning som stärker den politiska förankringen av påverkansarbetet och gör

situationen mer likartad i olika delar av Sverige. Samtidigt är det givetvis så att sett ur statens perspektiv försvåras möjligheterna att driva en enhetlig svensk linje i förhandlingar i Bryssel om olika regionala intressenter själva lobbar för en helt annan ståndpunkt. Det här berör en av flernivådemokratins kärnfrågor (Jerneck & Gidlund 2001) som handlar om makt och om var ansvar för olika politiska sakfrågor bör ligga. Det är givetvis någonting som svenska regeringen och riksdagen måste väga in i ett eventuellt framtida beslut om ny regional organisering i Sverige. I de fall det finns sakområden, däribland regionala utvecklingsfrågor, där olika delar av landet ofta har olika uppfattningar, är det på intet sätt självklart att en gemensam svensk linje alltid är mest demokratiskt. Med nuvarande situation samspelar resurser och institutionell utformning (strukturer) till att ge vissa delar av landet fördelar i sitt påverkansarbete, en asymmetri som inte heller kan betraktas som önskvärd ur ett makt- och demokratiperspektiv.

En rekommendation skulle därmed kunna vara att skapa mer likartade strukturella förutsättningar i alla delar av landet, och att det ur ett EU-aktivitetsperspektiv vore rimligare med större och färre regioner där både den politiska styrningen och möjligheterna att avsätta resurser för detta arbete skulle underlättas. Det är dock viktigt att inte bara diskutera de geografiska gränsdragningarna (vilket mycket av mediedebatten kommit att handla om), utan även ta upp ansvarsfrågor och rollfördelningar mellan eventuellt nya regionfullmäktige och andra aktörer med uppgifter som berör regionala utvecklingsfrågor.

## **EXECUTIVE SUMMARY: SUB-NATIONAL AUTHORITIES' LINKS TO BRUSSELS**

In this report, the broad trends and tendencies of change in local and regional EU-activities are analysed. Special attention is devoted to surveying and discussing the various channels between Swedish sub-national units (i.e. municipalities and regions) and Brussels. The results in the report are based on various studies conducted between 1999 and 2007, combining survey studies of both local and regional representatives with interviews with local and regional key actors. The main emphasis is however on interviews concerning perceptions of various links to Brussels, conducted with civil servants representing many different forms of local or regional agencies, conducted during spring 2007.

Theoretically, factors such as *resource pull* (what one has to gain from an increase in EU-activities) *resource push* (the competences and resources available internally) and the restrictions or preconditions set by the *institutional design*, have been considered important in explaining general variations in sub-national EU-activity, and also to explain variations in regional lobbying in Brussels. The general expectation is that the more a sub-national unit has to gain from being active in EU-matters, or the more internal resources and competencies it has to actually engage in EU-activities, or the more the institutional design allow for it to be internationally active, the more active it will be. There are a number of previous studies of how regions in particular connect to Brussels, not least in federal states or countries with strong regions. Most comparisons across Europe have considered the impact of the different *constitutional* designs in Europe, i.e. differences between member states. Marks *et. al.* have for example found that those regional offices in Brussels representing only one (politically strong) region were the ones with most pronounced ambitions to influence the EU policy process. This result is in line with the theoretical expectations, where the resource push effect is supposed to be more apparent in stronger regions. But to their surprise, they also found some Brussels offices, especially Northern European ones, with a lobby-agenda representing several different actors, e.g. joint regional and local authorities. We argue that the Swedish case provides relevant variation according to the theoretical lines, concerning both resource push and pull, as well as institutional design, all within the same constitutional frame.

It should be made clear though, that the aim of this report not has been to actually *test* any of those hypotheses. Rather the aim has been twofold; first surveying the developmental trends of general sub-national EU-activity during the period 1999-2007, and second, to explore the perceptions and

experiences various local and regional civil servants have of working with EU-related activities within different organisational frameworks – especially highlighting which links to Brussels they perceive to be available and important. The intended audience for this report is both practitioners, working with EU-related aspects of local and regional authorities, and academic researchers. This means that the report has a stronger empirical emphasis compared to a traditional academic report.

The results show firstly an overall tendency of increased EU-activity since the end of the 1990s. Both Swedish municipalities and various regional authorities have increased their general EU-activity. The content of these activities has changed over time from being previously mainly focused on project financing, to now including a broader range of activities, including the aim of influencing the EU policy-process. Moreover, the local and regional EU-activities seem to have become increasingly incorporated into everyday activities. Apart from the increase of policy areas, the EU-related work at sub-national levels also seems to have become more strategic and better attuned to the actual needs and priorities of the municipalities and regions.

Despite the overall tendency of increased activity, we also find an accentuated pattern of centre vs. periphery, where the so-called centre areas are increasing their activities more rapidly compared to more peripheral areas. In particular this applies to the municipal level, where the biggest Swedish cities are becoming increasingly active in many different areas and ways, whereas the smaller countryside municipalities are lagging behind. At the regional level, these tendencies of change also coincide with a major process of regional re-organisation in Sweden. The traditional counties (*län*) were responsible for all regional development planning, through the implementation of state policies, but the late 1990s saw the creation of some experimental regions with increased regional political independence for such policy areas (including international and EU-activities). The regional level in Sweden is sometimes described as ‘asymmetric’. In some parts of Sweden there are new regions with directly elected regional parliaments, responsible for the regional development policies (including international and EU-activities), in some other parts, the municipalities and the county councils have created joint cooperative organisations (*Kommunala samverkansorgan, KSO*), whereas there are still other parts of the country where the traditional structure remain.

A second main result from the study is a perceived increase in sub-national interest in influencing the EU policy-process. For some local and regional units, lobbying is part of an expressed strategy, whereas in other cases the



attitude is more cautious, and they prefer to talk about information exchange with Brussels, rather than lobbying. Trying to influence the EU policy-process is very resource demanding and something that is also affected by the institutional framework, making certain options more easily available in some regions than in others. We find a pattern where more independent regional structures find it easier to lobby the EU policy-process.

There are numerous channels and links available to sub-national actors. The Brussels offices are generally deemed important, although the variation in structure, resources and mission among them is large. Due to this fact, they are perceived as more or less useful as channels to influence the EU policy process in different parts of the country. There are clearly, as could be expected from theory and previous results, benefits to be found when a Brussels office represents one authority only, such as clearer political responsibility, and when the main aim for the office clearly corresponds to the main aim of the sub-national authority. In Sweden there are examples of offices representing both municipalities and one or more regions simultaneously. The Swedish administrative regions (i.e. *län*) are however very small in a comparative European perspective, so that the actual impact an office may have increases if the office represents a larger part of Sweden.

*Cooperation* is a keyword, independent of whether the cooperation takes place at home, regionally, or across country borders. The tendency we found is that small municipalities tend to cooperate more regionally with the neighbouring municipalities, whereas the major cities prefer to cooperate among one another and with other larger cities on the European level, joining forces on issues of relevance to all cities. This is mainly done via *Eurocities*, which is a good example of another type of channel to Brussels, namely the international (or rather European) interest organisation. Some of these are general-purpose organisations, handling almost any issue of interest to its members, and almost any region is welcome to join (e.g. AER), whereas others are more specialised on specific types of regions (e.g. AEBR, CPMR) or specific types of interests (e.g. environment, transports). Another very important link is the informal networks in Brussels. They tend to be more short-lived and functional than the organisations and cooperation is strategic according to the interest at hand. All co-operation with other sub-national authorities, whether they are regionally based or trans-national, presupposes time and effort in order to be able to function as a channel, and hence it is important for local and regional level to be strategic about which co-operation they believe to be worth engaging

in. Most efficiently they can be used by those sub-national authorities that pursue a leading role, through speaking on behalf of a much larger group of authorities when interacting with the EU institutions.

Another very important channel not to be forgotten is the state, in this case mainly the Swedish executive (especially for local or regional politicians of the same party) and the government departments in Stockholm (for the civil servants) and the Swedish government's official representation in Brussels (for the representatives in the Brussels offices). Traditional regions can find that they have good connections to the departments in Stockholm, as they are themselves part of the (regionalized) state authorities and not perceived as vested interests. On the other hand, they are not supposed to advocate any specific regional interest. As is frequently the case, good personal networks among civil servants are something that makes contacts easier, and makes the difference among the offices in Brussels more apparent. Some clearly have much more contact with the Swedish representation than others. Using the Swedish government as a channel is of course something that is only possible at times, and then about aspects where all parties have a common view. If this condition is met, it is an effective channel, since it will coincide with the view advocated by the Swedish minister in the Council. However, on many issues the official Swedish view and that of a particular region do not match, and it may well be a joint effort of Swedish regions, trans-national organisations, and even one of the DGs of the Commission, trying to influence the Swedish government instead.

All lobbying and attempts to influence are mutual and interdependent. Any alliances may be plausible and more or less long-term. The choice of links and channels from a sub-national perspective is thus affected by pragmatic and strategic considerations. When there is a correspondence to the official Swedish view, the government may be an important channel, but if not, other channels are chosen. The same holds for the national association of Swedish Municipalities and Regions (SKL), which only have the mandate to lobby for common Swedish interests. Certain constellations make clear how sub-national lobbying is undermining the possibilities of a joint Swedish line in EU-negotiations. This raises important questions about power and democracy which ought to be considered ahead of future decisions regarding regional reform in Sweden.

## **KÄLL- OCH LITTERATURFÖRTECKNING**

### **Intervjuer 2007**

af Geijerstam, Elmire, chef Sveriges Kommuner och Landstings Brysselkontor, besöksintervju 2007-02-13

Andersson, Ulf, Samordnare Internationellt samarbete Södra Smålands regionförbund, telefonintervju 2007-03-20

Andersson, Inge, chef North Swedens Brysselkontor, besöksintervju 2007-02-13

Antilla, Lena, enhetschef internationellt, Länsstyrelsen i Norrbotten, telefonintervju 2007-04-20

Conon, Torbjörn, EU-samordnare avdelning Tillväxt och samhällsbyggnad, Sveriges Kommuner och Landsting, besöksintervju 2007-03-22

Dahlbäck, Roland, Huvudsekreterare Mål 2 Norra, Länsstyrelsen i Gävleborg, telefonintervju 2007-03-29

Engelbrektsson, Magnus, chef internationella enheten, Västra Götalandsregionen, besöksintervju 2007-03-13

Fogelström Kylberg, Maria, chef Central Swedens Brysselkontor, besöksintervju 2007-02-12

Fransson, Mats, kanslichef Region Gävleborg, telefonintervju 2007-04-13

Friis Konst, Thomas, chef Stockholm Regions Brysselkontor, besöksintervju 2007-02-13

Gardestedt, Sofie, chef Sydsams Brysselkontor, telefonintervju 2007-04-17

Herodes, Francisca, fd. chef Mid Swedens Brysselkontor, besöksintervju 2007-03-23

Hultgren, Magnus, utvecklingsdirektör & Ohlsson, Kristina, EU-samordnare Malmö stad, besöksintervju 2007-03-28

Larsson, Anna, Ansvarig Interreg, Länsstyrelsen i Stockholm, telefonintervju 2007-04-02

Liljegren, Suzanne, Internationell direktör Stockholms stad, besöksintervju 2007-03-22

Lindberg, Anna, Internationell samordnare Östsam, telefonintervju 2007-03-20

Löfmark, Karl, direktör Internationella sekretariatet Region Skåne, besöksintervju 2007-03-27

Modig, Anna, chef East Swedens Brysselkontor, besöksintervju 2007-02-13

Månsson, Magnus, enhetschef, planeringsdirektör, länsexpert, internationella kontakter, Västmanland, telefonintervju 2007-03-13

Nord, Ola, chef City of Malmös Brysselkontor, besöksintervju 2007-02-14

Perslow, Håkan, planeringsledare internationella enheten, Göteborgs stad, 2007-04-12

Pettersson, Kjell, chef West Swedens Brysselkontor, besöksintervju 2007-02-12

Ängsback, Åsa, ansvarig EU/internationellt Region Dalarna, telefonintervju 2007-03-19

### **Tidigare intervjuer**

För mer detaljer om intervjuer 1999 (ca 40 st) och 2001 (ca 15 st) se Appendix, samt Berg, Linda & Lindahl, Rutger (2003) *Kommunal internationalisering. Internationaliseringsprocesser i Västra Götalands kommuner*. Utvärderingsprogrammet: Västra Götalandsregionen. Vol. 20. Göteborg: Göteborgs universitet & CERGU

För information om intervjuer 2006 (ca 10 st), se Appendix samt Johansson, Helena (2006) *Kommunal aktivitet gentemot EU. Uppdatering, fördjupning och analys*. Opublicerad magisteruppsats: Göteborgs universitet, Statsvetenskapliga institutionen.

### **Litteratur**

Bache, Ian & Flinders, Matthew (eds.) (2004) *Multi-level Governance*. Oxford: Oxford University Press.

Barrabés, Nuria (2000) "Internationalisering av fylkeskommunene. Strategier og organisering. Tre case-studier". In Baldersheim, H. (ed.) *Europeiske regionaliseringsprosesser*. Vol. 28, pp. 147–83. Köpenhamn: Nordiska Ministerrådet.

Belfrage, Lisa (2006) Internationalisering i svenska regioner – en jämförelse av Region Skånes och Västra Götalandsregionens internationella arbete. Opublicerat examensarbete: Göteborgs universitet, Europa-programmet.

- Berg, Linda (1999) *Aktiva kommuner? En studie av de svenska kommunernas aktivitet i EU-frågor*. Göteborg: Centre for European Research, Göteborg University (CERGU).
- Berg, Linda & Lindahl, Rutger (2003) *Kommunal internationalisering. Internationaliseringsprocesser i Västra Götalands kommuner*. Utvärderingsprogrammet: Västra Götalandsregionen. Vol. 20. Göteborg: Göteborgs universitet & CERGU.
- Bloomfield, Jon (2006) *Controlling, Cajoning or Co-operating? Central Governments' policy approaches towards local government on the issues of performance and cost-effectiveness*. Brussels: Council of European Municipalities and Regions.
- Bomberg, Elizabeth & Peterson, John (1996) *The impact of regional and local authorities on EU decision-making*. York: Joseph Rowntree Foundation.
- CEMR (2005) *Local and regional structures in Europe*. Brussels: Council of European Municipalities and Regions.
- Clayton, Jess (2000) *Sub-national Actors and EU regional policy. The complex matrix of regional mobilisation in Brussels*. Madison: Department of Politics, University of Wisconsin.
- Goldsmith, Michael J. F. & Klausen, Kurt Klaudi (eds.) (1997) *European Integration and Local Government* Cheltenham: Edward Elgar, cop.
- Greenwood, Justin (2003) "Interest Representation in the EU: Demos rules OK?" Paper presented at *ARENA Research Seminar April 8th 2003*, Oslo, Norway.
- Gren, Jörgen (2002) *Den perfekta regionen? En nyregionalism i Europa och samspelet mellan staten, regionen och den europeiska integrationen*. Lund: Studentlitteratur.
- Gustafsson, Martin (2004) Landstingens internationella aktivitet – skiljer sig den internationella aktiviteten i de svenska landstingen åt och i så fall hur? Opublicerad magisteruppsats: Göteborgs universitet, statsvetenskapliga institutionen.
- Hooghe, Liesbet & Marks, Gary (2001) *Multi-level Governance and European Integration*. Governance in Europe. Lanham, MD: Rowman & Littlefield, cop.

Hooghe, Liesbet & Marks, Gary (2003) "Unraveling the Central State, but How? Types of Multi-level Governance". *American Political Science Review* Vol. 97, pp. 233–43.

Jacobsen, Dag ingvar & Thorsvik, Jan (2002) *Hur moderna organisationer fungerar*. Lund: Studentlitteratur.

Jeffery, Charlie (ed.) (1997) *The Regional Dimension of the European Union: Towards a Third Level in Europe?* The Cass series in regional and federal studies. London: Frank Cass.

Jeffery, Charlie (2003) *Regions and the Future of Europe. EU – Member State – Region: Finding the Right Architecture*. Gütersloh: Bertelsmann Foundation.

Jerkert, Björn (1997) *Kommunala Europastrategier*. Stockholm: Svenska Kommunförbundet.

Jerneck, Magnus & Gidlund, Janerik (2001) *Komplex flernivådemokrati. Regional lobbying i Bryssel*. Malmö: Liber AB.

Johansson, Helena (2006) *Kommunal aktivitet gentemot EU. Uppdatering, fördjupning och analys*. Opublicerad magisteruppsats: Göteborgs universitet, Statsvetenskapliga institutionen.

Johansson, Jonas (1999) *Kommunalt självstyre på 2000-talet: Internationalisering och subnationellt inflytande*. Stockholm: Svenska Kommunförbundet.

Keating, Michael (1999) "Regions and International Affairs: Motives, Opportunities and Strategies". In Aldecoa, F. & Keating, M. (eds.) *Paradiplomacy in Action. The Foreign Relations of Subnational Governments*. London: Frank Cass Publishers.

Keating, Michael & Hughes, James, (eds.) (2003) *The Regional Challenge in Central and Eastern Europe. Regionalism and Federalism*. 1. Brussels: P.I.E. – Peter Lang S.A.

Krantz, Tobias (2002) *Makten över regionen: En idékritisk studie av svensk regiondebatt 1963–1996*. Acta Universitatis Upsaliensis 149. Doctoral Dissertation. Uppsala: Statsvetenskapliga institutionen. Uppsala University.

*Lag (2002:34) om kommunala samverkansorgan*. SFS 2002:34.

Lidström, Anders (2003) *Kommunsystem i Europa*. Demokrati i förändring. Malmö: Liber.

- Lindahl, Rutger & Berg, Linda (2004) "Bortom regionens gräns – Internationalisering i Västra Götaland". In Nilsson, L. (ed.) *Svensk samhällsorganisation i förändring. Västsverige vid millennieskiftet*. Göteborg: Göteborgs Universitet.
- Loughlin, John (ed.) (2001) *Subnational Democracy in the European Union. Challenges and Opportunities*. Oxford: Oxford University Press.
- Mamadouh, Virginie (2001) "The Regions in Brussels: Subnational Actors in the Supranational Arena". *Tijdschrift voor Economische en Sociale Geografie*. Vol. 92, No. 4, pp. 478–87.
- March, James G. & Olsen, Johan P. (1989) *Rediscovering Institutions. The Organizational Basis of Politics*. New York: The Free Press.
- Marks, Gary, Haesly, Richard & Mbaye, Heather, A. D. (2002) "What Do Subnational Offices Think They Are Doing in Brussels?" *Regional and Federal Studies*. Vol. 12, No. 3, pp. 1–23.
- Marks, Gary & Nielsen, Francis (1996) "Competencies, Cracks, and Conflicts. Regional Mobilization in the European Union". *Comparative Political Studies*. Vol. 29, No. 2, pp. 164–92.
- Newman, Peter (2000) "Changing Patterns of Regional Governance in the EU". *International Journal of Urban & Regional Research*. Vol. 37, No. 5/6, pp. 895–909.
- Peters, B. Guy & Pierre, Jon (2004) "Multi-level Governance and Democracy: A Faustian Bargain?" In Bache, I. & Flinders, M. (eds.) *Multi-level Governance*. Oxford: Oxford University Press.
- Pierre, Jon & Peters, B. Guy (2000) *Governance, Politics and the State*. Political Analysis. New York: St. Martin's Press.
- Regionkommittén (2006) *Förmedla Europa till medborgarna – den lokala dimensionen. Analys av undersökningen om lokala och regionala myndigheters roll i arbetet med att förmedla Europa till medborgarna. DI/CdR 15/2006 EN/AM-(CS)-Sv/RDB/kt-cs*. Bryssel: Regionkommittén.
- Ström, Lars-Inge (1999) *Den kommunala revolutionen: Svenska kommuners förändring under två decennier*. Stockholm: Fritzes.
- Ståhlberg, Krister (2001) "Internationalisering av regioner i Finland, Norge och Sverige". In Baldersheim, H., et al. (eds.) *Norden i regionernas Europa*. Norden och Europa 137–58. Köpenhamn: Nordisk Ministerråd.

Svenska Kommunförbundet (2001) *Sex år i EU – konsekvenserna för Sveriges kommuner, landsting och regioner 1995–2000*. Stockholm: Svenska Kommunförbundet.

Svenska kommunförbundet (2002) *Utvecklande vänortssamarbete: Erfarenheter från vänort 2001*. Stockholm: Svenska kommunförbundet.

Sveriges Kommuner och Landsting (2006) *EU-ABC för kommuner, landsting och regioner*. Stockholm: Sveriges Kommuner och Landsting.

Wallermark, Björn (2001) *Internationellt arbete under utveckling. En studie av villkoren för det internationella arbetet i sex kommuner*. Magisteruppsats. Göteborg: Förvaltningshögskolan. Göteborgs universitet.

von Bergmann-Winberg, Marie-Louise (2001) *Kommunernas internationa- liserings- och integrationsprocesser: Region- och nätverksbyggande i Finland*. Stockholm: Fritzes, NJAB.



## APPENDIX 1

Sammanställning av material som fungerat som underlag till rapporten, 1999–2007

| Metod      | Samhällsnivå  | Målgrupp och antal   | År                      |
|------------|---|--|-------------------------|
| Enkät      | Samtliga svenska kommuner   | Internationellt ansvariga tjänstemän,<br>N = 290, 92% svarsfrekvens  | 1999 <sup>i</sup>       |
| Enkät      | Samtliga svenska landsting  | internationellt ansvariga tjänstemän,<br>N = 21, 100% svarsfrekvens  | 1999/2000 <sup>ii</sup> |
| Intervjuer | 12 Kommuner och<br>2 regionala aktörer<br>i Västra Götaland   | Majoritets- och oppositionspolitiker och<br>internationellt ansvariga tjänstemän,<br>ca 40 intervjuer totalt             | 1999 <sup>iii</sup>     |
| Intervjuer | 6 kommuner i<br>Västra Götaland   | Politiker och internationellt<br>ansvariga tjänstemän,<br>ca 15 intervjuer totalt  | 2001 <sup>iv</sup>      |
| Enkät      | 48 kommuner i<br>Västra Götaland<br>(ej Göteborg)   | Majoritets- och oppositionspolitiker och<br>internationellt ansvariga tjänstemän,<br>N = 192, ca 80 % svarsfrekvens      | 2002 <sup>v</sup>       |
| Enkät      | Representativt urval<br>av 82 kommuner  | Internationellt ansvariga tjänstemän,<br>N = 82, 83% svarsfrekvens   | 2006 <sup>vi</sup>      |
| Intervjuer | 8 svenska kommuner  | Internationellt ansvariga tjänstemän   | 2006 <sup>vii</sup>     |
| Intervjuer | 3 storstadskommuner<br>2 Regioner<br>6 Kommunalta själv-<br>styrelseorgan<br>3 länsstyrelser<br>8 Brysselkontor<br>Sveriges Kommuner<br>och Landsting (SKL) | Internationellt ansvariga tjänstemän,<br>på olika nivåer, totalt 23 intervjuer<br>(se käll- och litteraturförteckningen) | 2007                    |

<sup>i</sup> För mer information se (Berg 1999).

<sup>ii</sup> För information om enkäten (där även motsvarande nivåer i övriga nordiska länder ingick) se (Ståhlberg 2001), samt vidare bearbetning (Gustafsson 2004).

<sup>iii</sup> För mer information se (Berg & Lindahl 2003; Lindahl & Berg 2004)

<sup>iv</sup> För mer information se (Wallermark 2001)

<sup>v</sup> För mer information se (Berg & Lindahl 2003; Lindahl & Berg 2004)

<sup>vi</sup> För mer information se (Johansson 2006)

<sup>vii</sup> Ibid

## APPENDIX 2

### Intervjuguide

---

#### **Inledning**

Presentation av forskningsuppgift etc. Fokus på *hur* man arbetar internationellt/mot EU Kontaktvägar.

#### **(För Brysselkontor och SKL) Rollen som representant för kommuner, landsting och regioner i EU-frågor**

Efterfrågar era medlemmar att ni ska försöka föra fram synpunkter/påverka beslut/politik i EU? Är det vanligt? Vad har det rört för sakfrågor? (*fler sakområden? vilka är vanligast?*) Vilka medlemmar efterfrågar detta? Vilka inte? Politiker eller tjänstemän?

#### **Påverkan om VAD?**

Brukar det vara samma synpunkter som efterfrågas eller kan det skilja sig åt? (*Alla kommuner/regioner har inte samma behov och intressen*). Hur upplever ni att avvägningen mellan olika kommuners/regioners intressen fungerar?

#### **Påverkan HUR?**

Vilken sorts kontakter, om alls, har ni med EU? Har ni försökt föra fram synpunkter/påverka EU-beslut eller EU:s politik, hur har ni i så fall gått tillväga? Direktkontakter i Bryssel? Via andra organisationer/aktörer? Svenska eller internationella? Varför har ni valt dessa kanaler? Har ni försökt att föra fram synpunkter/påverka något av EU-beslut/EU:s politik genom att gå via svenska staten (regering, riksdag, myndigheter)? Varför/varför inte? Finns det vissa kontaktvägar för att påverka EU:s politik som är mer självklara/naturliga än andra? Varför/varför inte? (*eller varierar det efter sakområde?*) Händer det att ni försöker att påverka genom flera kanaler samtidigt?

#### **Påverkan, nå fram till VEM/VILKA (om alls)?**

Vem, eller vilka institutioner i Bryssel är det som ni oftast försöker påverka (direkt eller indirekt)? *Politiker eller tjänstemän? Kommissionen, EUP, rådet, regionkommittén? Annat?* Finns det etablerade kontakter, eller vissa specifika personer/institutioner i Bryssel som ni oftast försöker påverka? Eller varierar det med olika sakfrågor?

Om ni försöker påverka *svenska staten* att agera i någon EU-fråga, vem eller vilka vänder ni er till då? Tjänstemän (departement) eller politiker?

#### **Resultat?**

Vilka vägar för påverkan har ni upplevt som mest effektiva för att driva synpunkter? Är någon/några bäst, eller varierar det med sakområde? Finns det några problem ni har upplevt med att försökt föra fram synpunkter/påverka (*kan vissa sakfrågor, eller vissa medlemmars synpunkter, har svårare att få genomslag? Vad kan det bero på i så fall?*)?

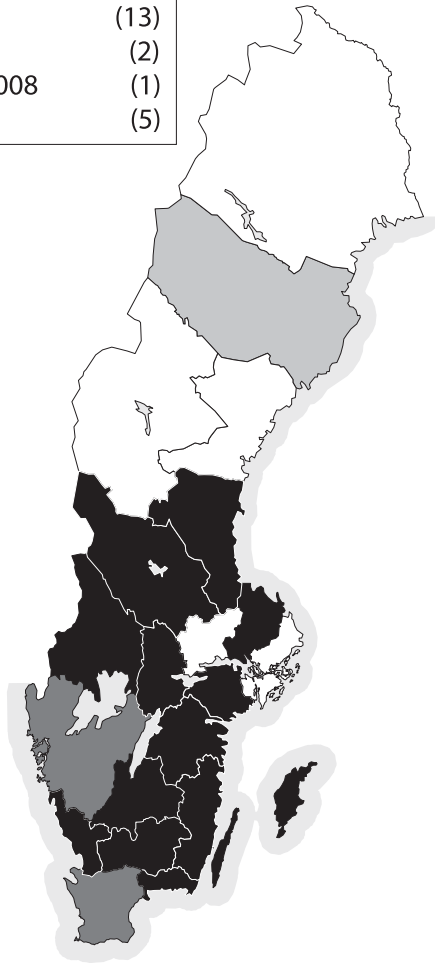
---

### Appendix 3

Karta över olika former av kommunala samverkansorgan i Sverige. September 2007

---

|   |                      |      |
|---|----------------------|------|
| ■ | Samverkansorgan      | (13) |
| ■ | Självstyrelseorgan   | (2)  |
| ■ | Samverkansorgan 2008 | (1)  |
| □ | ?                    | (5)  |



---

Källa: Sveriges Kommuner och Landsting (SKL).

## **SIEPS PUBLIKATIONER**

### **Rapportserien**

2007:6

*EU for the Patients: Developments, Impacts, Challenges*

Author: Dorte Sindbjerg Martinsen

2007:5

*Fri rörlighet för välfärd?*

*Rättsutvecklingen gällande den fria rörligheten för sjukvårdstjänster*

Author: Eva Edwardsson

2007:4

*Gränslös straffrätt*

Författare: Gunnar Persson

2007:3

*Does a family-friendly policy raise fertility levels?*

Författare: Anders Björklund

2007:2

*The Euro – What's in it for me?*

*An Economic Analysis of the Swedish Euro Referendum 2003*

Författare: Lars Jonung och Jonas Vlachos

2007:1

*Bargaining Power in the European Council*

Författare: Jonas Tallberg

2006:12

*The Legal Basis Game and European Governance*

Författare: Joseph Jupille

2006:11

*Budget Allocation in an Expanding EU*

Författare: Mika Widgrén

2006:10

*International agreements in EU neighbourhood policy*

Författare: Marius Vahl

2006:9

*Företagens sociala ansvar och den svenska modellen*

Författare: Magnus Frostenson och Tommy Borglund

2006:8

*Skatterna och den fria rörligheten inom EU*

*– svensk skatterätt i förändring?*

Författare: Kristina Ståhl

2006:7

*Unionsmedborgarskapet och dess inverkan på den fria rörligheten för personer*

Författare: Hedvig Lokrantz Bernitz

2006:6

*Vad hände(r) med den konstitutionella krisen i EU!*

Författare: Carl Fredrik Bergström, Jörgen Hettne, Josefin Almer och Maria Bergström

2006:5

*Freedom of Movement for Workers from Central and Eastern Europe: Experiences in Ireland and Sweden*

Författare: Nicola Doyle, Gerard Hughes och Eskil Wadensjö

2006:4

*The Dynamics of Enlargement:*

*The Role of the EU in Candidate Countries' Domestic Policy Processes*

Författare: Andreas Bågenholm

2006:3

*Sverige inför rätta: Kontrollen av medlemsstaterna i Europeiska unionen*

Författare: Maria Fritz och Jörgen Hettne

2006:2

*Armed and Ready?*

*The EU Battlegroup Concept and the Nordic Battlegroup*

Författare: Jan Joel Andersson

2006:1

*Leader or Foot-Dragger?*

*Perceptions of the European Union in Multilateral International Negotiations*

Författare: Ole Elgström

2005:11

*Den europeiska tillväxtdebatten*

Författare: Anne D. Boschini och Rickard Eriksson

2005:10

*The Role of the National Courts in the European Union:*

*A Future Perspective*

Författare: Xavier Groussot

2005:9

*Is the Commission the Small Member States' Best Friend?*

Författare: Simone Bunse, Paul Magonette och Kalypso Nicolaïdis

2005:8

*What Remains of the Stability Pact and What Next?*

Författare: Lars Calmfors

- 2005:7  
*European Integration and Trade Diversion: Yeats revisited*  
Författare: Ari Kokko, Thomas Mathä och Patrik Gustavsson Tingvall
- 2005:6  
*EU och svenska monopol – teori, verklighet och framtid*  
Författare: Anna Meyrowitsch, Emanuel Allroth och Jörgen Hettne
- 2005:5  
*From Policy Takers to Policy Makers:  
Adapting EU Cohesion Policy to the Needs of the New Member States*  
Redaktörer: Jonas Eriksson, Bengt O. Karlsson och Daniel Tarschys
- 2005:4  
*The Enigma of European Added Value:  
Setting Priorities for the European Union*  
Författare: Daniel Tarschys
- 2005:3  
*Folkomröstning eller parlamentsratificering  
– hur besluta om förslaget till konstitutionellt fördrag?*  
Författare: Ann-Catrine Jungar och Christer Karlsson
- 2005:2  
*Gamla och nya lagstiftare – om EU och straffrätt*  
Författare: Gunnar Persson
- 2005:1  
*EU:s nya konstitution – ett nationalekonomiskt perspektiv*  
Författare: Mikael Priks
- 2004:9  
*The Political Dynamics of Turkish Accession to the EU:  
A European Success Story or the EU's Most Contested Enlargement?*  
Författare: Kirsty Hughes
- 2004:8  
*Ratificeringen av EU:s nya fördrag – vad händer om den misslyckas?*  
Författare: Bruno de Witte
- 2004:3–7  
*En konstitution för Europa? Reflektioner*  
Författare: Joakim Nergelius, Torbjörn Larsson, Ulrika Mörth,  
Ola Zetterquist och Thomas Bull
- 2004:2  
*EU:s och USA:s livsmedelsbistånd  
– effekter på lokal produktion och import*  
Författare: Carl-Johan Belfrage (publicerad i samarbete med  
Livsmedelsekonomiska institutet)

- 2004:1  
*Regional integration och regionala handelsavtal*  
Författare: Patrik Gustavsson och Ari Kokko
- 2003:19  
*Industrial Structure and Industry Location in an Enlarged Europe*  
Författare: Karolina Ekholm
- 2003:18  
*Coming of Age? Economic Management of the European Union*  
Författare: Per Molander och Allan Gustafsson
- 2003:17  
*Reinventing Cohesion: The Future of European Structural Policy*  
Författare: Daniel Tarschys
- 2003:16  
*Företagsförvärv inom EU  
– rättsliga problem för stora företag med liten hemmamarknad*  
Författare: Ulf Bernitz
- 2003:15  
*Domstolarna i Europeiska unionens konstitution*  
Författare: Jörgen Hettne och Ulf Öberg
- 2003:14  
*Decentralized Agencies and the IGC – A Question of Accountability*  
Författare: Carl Fredrik Bergström och Matilda Rotkirch
- 2003:12  
*Nationella parlament och beslutsfattande på europeisk nivå*  
Författare: Fredrik Langdal
- 2003:11  
*Skyddet av grundläggande fri- och rättigheter i framtidens EU*  
Författare: Michael Hellner
- 2003:10  
*Säkerhet och försvar i framtidens EU  
– en analys av försvarsfrågorna i det europeiska konventet*  
Författare: Magnus Ekengren och Sara Larsson
- 2003:9  
*Reforming the Council – A Work in Progress*  
Författare: Helen Wallace och Fiona Hayes-Renshaw
- 2003:8  
*Simply Simplification? The Proposal for a Hierarchy of Legal Acts*  
Författare: Carl Fredrik Bergström och Matilda Rotkirch

2003:7

*The Invisible Transformation of Codecision*

– *Problems of Democratic Legitimacy*

Författare: Henry Farrell och Adrienne Héritier

2003:6

*Skatterna – konkurrens eller harmonisering?*

Författare: Mats Persson

2003:5

*Flyktingpolitiken i framtidens EU*

Författare: Hans E Andersson

2003:4

*Subsidiaritetsprincipen – politisk granskning eller juridisk kontroll?*

Författare: Jörgen Hettne

2003:3

*Förberedelser inför regeringskonferenser*

– *framtidskonventet i sitt sammanhang*

Författare: Karl Magnus Johansson

2003:2

*Befogenhetsfördelning mellan EU och medlemsstaterna*

Författare: Fredrik Langdal och Josefin Almer

2003:1

*The Open Method of Coordination*

– *A New Governance Architecture for the European Union?*

Författare: Claudio M Radaelli

## **Utredningsserien**

2007:3u

*Politik eller juridik? – regeringens agerande i Laval-målet*

Författare: Daniel Bergvall

2007:2u

*Styrning och makt: EU:s utvärdering av Rumänien*

Författare: Iréne Nilsson

2007:1u

*New Criminal Law Developments in the Community Legal Order*

Författare: Hanna Goeters

2004:2u

*Nettomigrationen från de nya EU-länderna*

– *utvärdering och prognostisering*

Författare: Jonas Eriksson



2004:1u

*European Governance:*

*An Overview of the Commission's Agenda for Reform*

Författare: Josefin Almer och Matilda Rotkirch

2003:3u

*EU:s framtidskonvent – resultatet*

Författare: Josefin Almer

2003:2u

*Konventet bakom kulisserna*

*– om arbetsmetoden och förhandlingsspelet i Europeiska konventet*

Författare: Håkan Jonsson och Hans Hegeland

2003:1u

*EU:s framtidskonvent – en översikt*

Författare: Josefin Almer

## **Occasional Papers**

2007:3op

*Från Rom till Berlin – EU 50 år*

Författare: Sverker Gustavsson, Annika Ström Melin,

Göran von Sydow och Jacob Westberg

2007:2op

*Why Europe? Possibilities and Limits of European Integration*

Författare: Andreas Føllesdal, Jo Shaw, Andrew Moravcsik,

Fredrik Langdal och Göran von Sydow

2007:1op

*The 2007 German EU Presidency: A Midterm Report*

Författare: Sebastian Kurpas och Henning Riecke

2006:1op

*The Austrian EU Presidency: A Midterm Report*

Författare: Paul Luif

2005:2op

*The 2005 UK Presidency: Beyond the British Question?*

Författare: Edward Best

2005:1op

*The 2005 Luxembourg Presidency:*

*A Presidency Devoted to the Stability and Growth Pact and to the Lisbon Process*

Författare: Patrick Dumont och Philippe Poirier

2004:1op

*The Netherlands 2004 EU Council Presidency*

– *Dutch EU Policy-making in the Spotlights*

Författare: Mendeltje van Keulen

2003:2op

*Italiensk utenrikspolitikk under Berlusconi-regjeringen*

*frem til EU formannskapet*

Författare: Elisabetta Cassina Wolff

2003:1op

*Contrasting Transatlantic Interpretations*

– *The EU and the US towards a Common Global Role*

Författare: Ludger Kühnhardt



Sieps ●●●

Svenska institutet för europapolitiska studier

Universitetsvägen 10 F  
106 91 Stockholm  
Stockholms universitet,  
Frescati, Hus F, plan 6  
Tel: 08-16 46 00  
Fax: 08-16 46 66  
E-post: [info@sieps.se](mailto:info@sieps.se)  
**[www.sieps.se](http://www.sieps.se)**