

Inledning: Kommunen i EU¹

Stig Montin, Dalia Mukhtar-Landgren & Maria Strömvik

Långt från både Bryssel och de nationella huvudstäderna tolkar, tillämpar och påverkar kommunala politiker och tjänstemän dagligen EU:s politik. Det kan exempelvis röra upphandlingen av städning av kommunens äldreboenden, tillsynen av livsmedelshantering i förskolorna eller regeltillämpning i samband med nybyggnation. Kommunerna möter också EU:s regelverk i sin utvecklingspolitik, till exempel i arbetet med tillväxtstrategin EU 2020 eller när de ansöker om projektfinansiering från EU:s strukturfonder för lokala satsningar på kompetensutveckling för kommunens lärare, ett arbetsmarknadsprojekt för unga med ofullständiga gymnasiebetyg, eller i en kommunal näringslivs-satsning. Därutöver händer det också att kommuner försöker påverka EU:s lagstiftning via olika kanaler, ofta utan att ta vägen via regeringskanslierna i huvudstäderna.

Kommunerna är alltså en djupt integrerad del av EU-systemet. Vad som sker på EU-nivå utgör en mycket viktig del av den kommunala verksamheten, och hur kommunerna förhåller sig politiken på EU-nivå spelar stor roll för unionens verksamhet. Som exempel kan nämnas att enligt en beräkning genomförd av *Council of European Municipalities and Regions* påverkas cirka 60 procent av besluten på subnationell nivå av EU:s lagstiftning, en siffra som även återspeglas i en svensk studie (CEMR 2016; SKL 2010).² Det är med andra ord i kommunerna som medborgarna och ”EU” på det mest konkreta sättet möter

- 1 Vi vill rikta ett stort tack till alla deltagare i det tvärvetenskapliga Nätverket för kommunen i EU, som i olika skeden har stått för inspiration och kluriga frågor om bidragen till detta temanummer. Vi vill också tacka de anonyma reviewers som läst och kommenterat kapitlet, Statsvetenskaplig tidskrifts redaktionssekreterare och ansvarig utgivare Magnus Jerneck som stått för konstruktiva kommentarer till alla bidragen, samt det Statsvetenskapliga nätverket för europaforskning (SNES) som stått för en och annan kanelsnäcka i samband med seminarierna. Sist men inte minst vill vi tacka Centrum för europaforskning projektassistent Agnes Wiberg som förbättrat alla kapitel både strukturellt och språkligt. Denna särskilda utgåva av Statsvetenskaplig tidskrift presenteras i augusti 2018 vid det årligen återkommande evenemanget Europaforum Hässleholm, vars syfte är att främja en öppen debatt och minska avståndet mellan medborgare och beslutsfattare.
- 2 Kommuner på Island, i Liechtenstein och i Norge, som till följd av EES-avtalet också implementerar en stor andel av EU:s lagstiftning, är föremål för en delvis liknande relation. Till exempel har en studie i Norge funnit att EU-inflytandet i norska kommuner är så högt som 73 procent (Norsk institutt for by- og regionforskning, 2008).

Stig Montin är verksam vid Förvaltningshögskolan, Göteborgs universitet. Dalia Mukhtar-Landgren är universitetslektor vid Statsvetenskapliga institutionen, Lunds universitet. Maria Strömvik är biträdande föreståndare vid Centrum för europaforskning och universitetslektor vid Statsvetenskapliga institutionen, Lunds universitet.

E-post: stig.montin@gu.se; dalia.mukhtar-landgren@svet.lu.se; maria.stromvik@svet.lu.se

varandra. Detta väcker en lång rad hittills försummade frågor om kommunen i EU och ytterst om medborgarnas makt att påverka den lokala politiken. Trots dryga två decenniers svenskt EU-medlemskap har forskning om relationen mellan EU-nivån och den kommunala nivån oftast lyst med sin frånvaro bland svenska kommunforskare.

En tillbakablick

När Sverige blev medlem i EU gjordes ofta bedömningen att medlemskapet endast i begränsad omfattning skulle påverka kommuner och landsting. Emellertid har det sedan visat sig att den prognosen inte stämde utan att det gradvis skett betydande förändringar i förutsättningarna för kommunernas och landstingens huvuduppgifter (se t.ex. SOU 1994:2; SOU 2015:24; Statskontoret 2005). Många av förändringarna har dessutom inte varit så okända som man kanske kunnat tro.

År 1992 gav dåvarande *Svenska Kommunförbundet* ut en skrift med bedömningar av både positiva och negativa effekter av EES-avtalet och det i framtiden tänkbara medlemskapet i EU (Svenska Kommunförbundet 1992). En omständighet som återkommande behandlades i skriften var hur bland annat den gemensamma marknaden med de fyra friheterna kunde komma att tvinga fram en harmonisering av skattepolitiken, vilket ansågs kunna få stora effekter för de kommunala intäkterna. Det förväntades att en anpassning av skattetrycket skulle bli nödvändig, vilket troligen skulle påverka kommunernas skatteutrymme. En prognos var att på sikt skulle en sådan harmonisering påverka socialpolitiken och "omfattningen av de åtgärder som kommer svaga grupper till del" (s 110). En tänkbar utveckling ansågs kunna bli att kommunerna "snärjs in" i de "krav på budgetutrymme och åtstramning som ställs mot den nationella nivån" (s 94).

Inom ett annat område, nämligen samhällsbyggande och miljö, målade Kommunförbundet upp en än mer negativ bild upp av EES-avtalet och det kommande EG-medlemskapet: "Reglerna inom EG tenderar att bli allt mer detaljerade på olika områden, vilket måste bedömas som negativt för den kommunala självstyrelsen" (Svenska Kommunförbundet 1992, s 175). När det gällde EG:s regler för offentlig upphandling (som del av konkurrenslagstiftningen) förväntade författarna att priserna med stor sannolikhet skulle bli lägre, men att upphandlingsprocessen skulle komma att bli mer tidskrävande (s 224).

Kommande ekonomisk resursbrist var också något som bildade en av utgångspunkterna för EG/EU-konsekvensutredningen om effekter för kommuner och landsting (SOU 1994:2). Inledningsvis påpekade utredningen att "[m]ycket talar för att kommunerna kommer att få fortsätta att leva under hårda finansiella villkor inom den närmaste framtiden" (s 11). Kommitténs huvudsakliga bedömning var dock att ett EES/EU-medlemskap inte skulle leda

till någon begränsning av den kommunala självstyrelsen; snarare menade man att den kommunala kompetensen kunde komma att utvidgas och att kommunernas och landstingens "handlingsfrihet och självbestämmande" kunde öka genom det internationella samarbetet (s 16, 96). Genom EU:s då nyligen inrättade Regionkommitté skulle det också ges möjlighet för kommuner och landsting att utöva inflytande över EU:s beslut (s 36).

Samtidigt pekades det ut en del komplikationer på liknande sätt som Svenska Kommunförbundet tidigare gjort. När det gällde förutsättningar för den kommunala verksamheten var det tre av EU:s lagstiftningsområden som diskuterades i betänkandet: upphandlingsreglerna, statsstödsreglerna och miljölagstiftningen, som ingick i det EES-avtal som då redan hade undertecknats. När upphandlingsreglerna införlivades i svensk lagstiftning innebar det att det tidigare oreglerade upphandlingsförfarandet reglerades. I detta sammanhang försvann möjligheten för kommunens medlemmar att begära laglighetsprövning av upphandlingsbeslut (endast leverantörer kunde överklaga). Laglighetsprövning ersattes med mer ingripande domstolsprövning, vilket kunde tolkas som en begränsning av den kommunala självstyrelsen (SOU 1994:2, s 93). Men, som kommittén uttryckte det: "å andra sidan bibehålls de förtroendevaldas insyn och kontroll" (s 15). Samtidig påpekades också att den statliga granskningen och kontrollen över kommunerna kunde komma att öka, framför allt för att säkra att konkurrensen inte snedvrids (s 21, 28), och att politiska överenskommelser skulle komma att ersättas eller styras av juridiska lösningar (s 97).

När det gäller statsstödsreglerna bedömde kommittén också att detaljregleringen ökar, men att det inte innebar en begränsning av möjligheterna att ge företagsstöd. Dessa var redan starkt begränsade i kommunallagen och EU:s regler kring statsstöd "är vid en jämförelse mer liberala än kommunallagens regler" (SOU 1994:2, s 21). I själva verket, menade utredarna, kan EU-reglerna "jämfört med de svenska anses som mer tillåtande, och i varje fall mer flexibla, vilket på sikt skulle kunna leda till omprövning av den svenska synen på kommunalt företagsstöd" (s 15), vilket för övrigt är samma slutsats som den senaste utredningen om den nya kommunallagen drog (SOU 2015:24, s 417). Slutligen tog utredarna också upp miljölagstiftningen, som de ansåg skulle komma att innebära att kommunerna i vissa fall tvingades att göra miljökonsekvensutredningar, men de uppfattade inte detta som "något större ingrepp i den kommunala självstyrelsen" (SOU 1994:2, s 15).

Sammantaget kan sägas att i de konsekvensbedömningar som föregick medlemskapet framställdes det inte entydigt så att allt skulle bli frid och fröjd för kommuner och landsting. Även om inte självstyrelsen som sådan skulle rubbas ur sin konstitutionella ordning så pekas det på tänkbara förändrade förutsättningar för den faktiska kommunala självstyrelsen och demokratin. Så, egentligen har det ju funnits grund för intressanta forskningsfrågor om kommunerna i EU under hela perioden från 1995.

Borde vi tala om EU-kommuner?

Den bakomliggande fråga som inspirerat till detta temanummer har handlat om ifall graden av förändringar i just det kommunala handlingsutrymmet för kommuner i EU har varit så pass långtgående, eller så pass annorlunda jämfört med i länder som inte är EU-medlemmar, att vi kanske till och med borde tänka på den lokala nivån i EU som principiellt annorlunda än kommuner i tredje land. På samma sätt som bl.a. Christopher J. Bickerton (2012) och andra särskiljer "EU-medlemsstater" från andra stater i världen, pga. den djupa förändring av makt och suveränitet som EU-medlemskapet inneburit, föreslår vi att vi också behöver förstå och analysera kommunerna i dessa länder som *EU-kommuner*. Trots stora skillnader i t.ex. graden av lokal autonomi, har alla EU-kommuner mycket gemensamt och ytterst är de alla del i en *formell* politisk och juridisk hierarki som sträcker sig långt bortom den egna suveräna staten. De tillhör ett politiskt system där staten inte utgör den högsta politiska nivån. Effekterna av detta förhållande har hittills inte fått den uppmärksamhet de förtjänar inom forskningen.

Frågan om hur EU-systemet påverkar sina *medlemsstater* har varit central för forskare, såväl som för politiker och medborgare, ända sedan det europeiska integrationsprojektet inleddes på 1950-talet. Även om åsikterna inom den akademiska debatten går isär finns idag en bred enighet om att EU:s framväxt har haft en tydlig inverkan på medlemsstaternas ekonomiska, politiska och juridiska system (se t.ex. Haas 1961; Moravcsik 1998; Hooghe och Marks 2001; Bickerton 2012). Men i takt med att EU-systemet gradvis omformar sina medlemsstater, och förändrar eller utmanar idéer om nationellt självbestämmande och suveränitet, omformar det också med nödvändighet regioner och kommuner. Dessa subnationella enheter existerar i symbios med staten, och när medlemsstaternas makt förändras omstöps också relationen mellan staten och de subnationella enheterna. Men hur kan vi karaktärisera dessa förändringar för kommunerna och vad, mer exakt, innebär de för det kommunala handlingsutrymmet?

Till skillnad från forskning om EU:s medlemsstater har vi sett få försök från forskare att belysa dessa frågor. En del studier om den regionala nivåns *förhållande till EU-nivån* dök upp under 90-talet och det tidiga 2000-talet, när idéer om *regionernas Europa* växte fram. En del forskare ställde sig även frågan om EU var en drivande kraft i förändringar mellan staten och de subnationella nivåerna (Loughlin 2001: 394f; Jerneck & Gidlund 2001). De studier som även explicit inbegriper den kommunala nivån, till exempel inom ramen för teorier om EU som ett flernivåsystem, tenderar ofta att antingen vara breda försök att karaktärisera kommunernas politiska och juridiska *plats i EU-systemet*, eller vara av mer partikulär fallstudiekaraktär (för en genomgång, se Stephenson 2013 och även Baldersheim 2002). Det finns också en del forskning inom specifika policyområden, där relationen mellan kommuner och EU berörs i förbigående men inte görs till något huvudnummer.

Studier som primärt utgår från *kommunens makt och handlingsutrymme i EU*, dvs ställer kommunen i fokus, har varit mer sällsynta vilket också påpekas i flera av bidragen i detta temanummer. Således är det signifikativt att ett stort forskningsprojekt omfattande 31 europeiska länder (inte bara EU-medlemmar) med fokus på organisering av lokal service, kommunala styrningsreformer, territoriell och funktionell omvandling samt demokratireformer i stort sett lämnar flernivåproblematiken mellan lokalt och EU-nivå helt utanför (Schwab et al 2017). Endast vissa bidrag i projektets omfattande publicering har direkt bäring på kommunerna i EU (Marcou 2016). Den stora svenska statliga utredningen år 2015 om en ny kommunallag för framtiden (SOU 2015:24) berörde också enbart i mycket begränsad omfattning frågan om hur kommunernas makt förändrats sedan EU-medlemskapet, och 2014 års Demokratiutredning (SOU 2016:5, som hade ett mycket starkt fokus på kommunerna) berörde inte frågan alls.

Frånvaron av forskning om vad EU-medlemskapet innebär för den kommunala självstyrelsen, politiken och demokratin är alltså inte på något sätt ett specifikt svenskt fenomen utan framstår, med några få undantag (se t.ex. Goldsmith & Klausen 1997; Bever et al 2011), som lika tydlig i den europeiska forskningen. Författarna i detta temanummer har dock valt att primärt utgå från Sverige och svenska kommuner av två skäl. Det första är behovet av att bidra till förståelsen av kommunalt handlingsutrymme i just den EU-kontext som svenska kommuner befinner sig. Det andra är att försöka skapa en grund för kommande komparativa studier av EU-kommuner på ett systematiskt sätt.

Hur kan det komma sig att EU-kommunerna inte har varit föremål för mer omfattande studier? Ett svar på den frågan skulle kunnat vara att det helt enkelt inte finns något intressant att studera. Ett sådant svar är dock illa underbyggt, vilket hela detta temanummer visar. Ett annat svar skulle kunnat vara att den ordning (eller oordning) av flernivåstyrelse som kommunerna ingår i är alltför komplicerad för att bringa reda i. Komplexiteten har dessutom ökat över tid, och EU-systemets effekter för kommunerna (och kommunernas effekter på EU:s politik) är mer komplicerade och svårångade idag än för ett par decennier sedan (Goldsmith 2011). Som artiklarna i detta temanummer visar bör dock denna komplexitet snarare ses som en utmaning än ett problem. Ett tredje svar på frågan om forskningens ointresse av kommunerna i EU kan vara att detta ointresse också finns i politikens och praktikens domäner. Det som inte uppmärksammas i media, som inte politiseras eller över huvud taget blir föremål för ett djupare offentligt samtal tenderar att även hamna utanför forskarnas radar. Som flera av artiklarna i temanumret visar kan det vara så att detta håller på att förändras. Bland annat – och som en effekt av utredningen "EU på hemmaplan" (SOU 2016:10) – har SKL och regeringen engagerat sig i något som kallas EU-handslag, vars syfte är att öka kunskapen om EU och skapa bättre förutsättningar för invånare i regioner och kommuner att påverka beslut som fattas på EU-nivå.

Detta temanummer

Mot den bakgrund som redovisats här inledningsvis finns det alltså goda skäl att fördjupa kunskaperna om kommunerna i EU. De följande artiklarna erbjuder djupdykningar i några forskningsteman som är centrala för att öka vår förståelse av fenomenet kommunerna i EU. Författarna gör, från olika håll, ett antal nedslag i frågor som rör särdrag för just EU-kommuners makt och möjligheter idag.

Alla bidrag rör sig inom ramen för en bred föreställning om vikten av lokalt självstyre, som definierats i enlighet med *Europakonventionen om kommunal självstyrelse* (Europarådet, 1985) som:

kommunernas rätt och möjlighet att inom lagens gränser reglera och sköta en väsentlig del av de offentliga angelägenheterna på eget ansvar och i den lokala befolkningens intresse (Artikel 3:1).

Det är inom ramen för denna definition som alla författarna har placerat in frågan om kommunalt handlingsutrymme i EU. Bidragen visar att oavsett hur vi mer precist definierar begreppet handlingsutrymme hittar vi exempel på nya och viktiga frågor som EU-kommunerna ställs inför och som också inspirerar till fortsatt sökande efter ny kunskap.

I akademiska sammanhang, och särskilt den jämförande litteraturen, analyseras vanligtvis graden av autonomi genom både *rättsligt eller konstitutionellt stöd för självstyre*, och de *ekonomiska möjligheter och institutionella förutsättningar* för lokal autonomi som finns i praktiken (Ladner 2017), vilket också återspeglas ovan i citat från Europakonventionen om kommunal självstyrelse. Det är mot den bakgrunden vi har valt att kombinera insikter från statsvetenskap och juridik i detta nummer, där två av artiklarna också är samförfattade över disciplinränserna.

Bidragen handlar om hur vi kan karaktärisera EU-kommuner (Strömvik), den konstitutionella positioneringen av kommunerna (Wenander), hur regionala aktörer genom olika former av deltagande kan påverka utformningen av EU-beslut (Lindh), hur kommunerna kan skapa handlingsutrymme inom ramen för både EU:s statsstödsregler (Nyberg & Hettne) och EU:s upphandlingsregler (Hettne & Montin), samt hur socialfondspolitiken påverkar kommunernas arbete (Carlsson & Mukhtar-Landgren). Strömviks artikel väcker också den bredare frågan om hur (bristen på) kunskap om EU påverkar både kommunal politik och demokrati och därmed kringskär handlingsutrymmet.

Den som har en preferens för att betrakta och analysera kommunerna som ”styrda” av EU-systemet (vilket inte är helt oproblematiskt) kan också välja att läsa några av artiklarna med glasögon som avslöjar något om såväl hård som mjuk styrning (jfr Andone & Greco 2018: 79). Det kommunala handlingsutrymmet kan i så fall läsas utifrån den ”hårda” styrningens karaktär av formella regler, lagstiftning, och sanktioner vid bristande regelefterlevnad. Både

Hettne och Montins och Hettne och Nybergs bidrag om upphandlings- respektive statsstödspolitikens lokala genomförande kan ses ur det perspektivet. Handlingsutrymmet kan också läsas utifrån den mjuka styrningen, där politikskapande snarare sker genom frivilligt deltagande, vaga målformuleringar och stort tolkningsutrymme. Detta diskuteras i Carlsson och Mukhtar-Landgrens analys av socialfondspolitiken och hur flernivåstyrningen kommer till uttryck i kommunernas arbete med regionalpolitikens lokala genomförande.

För att också försöka överbrygga den ofta olyckliga och ibland artificiella muren mellan akademisk forskning och kommunal praktik följs varje artikel av en kommentar från personer med djup kunskap om (och erfarenhet av) den dagliga verkligheten i kommunerna. Vi hoppas att kombinationen av disciplinöverskridande och professionsöverskridande texter kan visa hur stor nytta vi har av varandra. Detta gäller förhoppningsvis särskilt när både vi och andra efter detta går vidare och gräver djupare i många av de frågor vi identifierar här.

Trevlig läsning!

Referenser

- Andone, Corina & Greco, Sara, 2018. "Evading the Burden of Proof in European Union Soft Law Instruments: The Case of Commission Recommendations", *International Journal for the Semiotics of Law* 31(1), s 79 - 99.
- Baldersheim H., 2002. "Subsidiarity at Work: Modes of Multi-Level Governance in European Countries" s 203-211 i Caulfield J., Larsen H.O. (red.), *Local Government at the Millenium. Urban Research International*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Bever, Eline Van, Reynaert, Herwig & Steyvers, Kristof (red.), 2011. *The road to Europe. Main Street or Backward Alley for Local Governments in Europe?* Brugge: Vanden Borele Publishers.
- Bickerton, Christopher J., 2012. *European integration: from nation-states to member states*. Oxford: Oxford University Press.
- CEMR, 2016. "Local and regional governments in Europe: Structures and competencies". Tillgänglig på < http://www.ccre.org/img/uploads/piecesjointe/CEMR_structures_and_competences_2016_EN.pdf >
- Goldsmith, M.J.F. & Klausen, Kurt Klaudi (red.), 1997. *European Integration and Local Government*. Cheltenham: Edward Elgar.
- Goldsmith, Mike, 2011. "Twenty Years On: The Europeization of Local Government", s 31 - 48 i Bever, Eline Van, Reynaert, Herwig & Steyvers, Kristof (red.), *The road to Europe. Main Street or Backward Alley for Local Governments in Europe?* Brugge: Vanden Borele Publishers.
- Haas, Ernst B., 1961. "International Integration. The European and the Universal Process", *International Organization*, vol. 15 (3) s 366-392.
- Hooghe, Liesbet & Marks, Gary, 2001. *Multi-level governance and European integration*. Lanham, Maryland: Rowman & Littlefield.
- Jerneck, Magnus & Gidlund, Janerik, 2001. *Komplex flernivådemokrati. Regional lobbying i Bryssel*. Malmö: Liber.

- Ladner, Andreas, 2017. "Autonomy and Austerity: Re-Investing in Local Government" i Schwab, Christian, Bouckaert, Geert & Kuhlmann, Sabine (red.), *The future of local government in Europe: lessons from research and practice in 31 countries*. Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft.
- Loughlin, John, 2001. *Subnational democracy in the European Union: challenges and opportunities*. Oxford: Oxford University Press.
- Marcou, Gerard, 2016. "The Impact of EU Law on Local Public Service Provision: Competition and Public Service", s 13–26 i Wollmann, Helmut, Kopric, Ivan & Marcou, Gerard (red.), 2016, *Public and Social Services in Europe. From Public and Municipal to Private Sector Provision*. London: Palgrave Macmillan.
- Moravcsik, Andrew, 1998. *The choice for Europe: social purpose and state power from Messina to Maastricht*. Ithaca, New York: Cornell University Press.
- Schwab, Christian, Bouckaert, Geert & Kuhlman, Sabine (red.), 2017. *The Future of Local Government in Europe. Lessons from Research and Practice in 31 Countries*. Baden-Baden: Nomos.
- SKL, 2010. "EU i lokalpolitiken: en undersökning av dagordningar från kommuner, landsting och regioner" Tillgänglig: <https://skl.se/download/18.a827c16146db10f89a70fa9/1404738548161/EU+i+lokalpolitiken.pdf>
- SOU 1994:2, *Kommunerna, Landstingen och Europa*. Statens offentliga utredningar.
- SOU 2015:24, *En kommunallag för framtiden*. Del A. Statens offentliga utredningar.
- SOU 2016:5, *Låt fler forma framtiden!* Statens offentliga utredningar.
- SOU 2016:10, *EU på hemmaplan*. Statens offentliga utredningar.
- Statskontoret, 2005. EU:s påverkan på kommuner och landsting. Stockholm: Statskontoret, Rapport 2005:12.
- Stephenson, Paul, 2013. "Twenty years of multi-level governance: 'Where Does It Come From? What Is It? Where Is It Going?'" , s 817–837 i *Journal of European Public Policy* 20 (6).
- Svenska Kommunförbundet, 1992. *Kommunala konsekvenser av medlemskap i EG*. Stockholm: Kommentus.
- Wehlander, Caroline, 2011. "Tjänster av allmänt intresse ur ett europeiskt respektive ett svenskt perspektiv", s 41–80 i Madell, Tom, Bewkkedal, Tarjei & Neergaard, Ulla (red.), *Den nordiska välfärden och marknaden*. Umeå: Skrifter från juridiska institutionen, nr 23.