

Kunskap och demokrati i EU-kommuner¹

Maria Strömvik

Knowledge and democracy in EU municipalities

Do municipalities in EU member states possess different characteristics, and a different room for manoeuvre, than municipalities in non-EU member states? And is a lack of knowledge about this posing a democratic challenge for EU municipalities? This article explores these two questions first by proposing a framework for how to characterize EU municipalities and by discussing how a lack of knowledge (both among locally elected politicians and the local electorate) about the particularities of EU municipalities leads to a suboptimal use of the political room for manoeuvre and leaves the voters without possibilities to influence EU-related local political decisions.

Jag tror egentligen inte att vi är ointresserade av EU-frågor och påverkan i kommunen, man vet bara inte på vilket sätt EU påverkar oss eller att vi ens kan påverka EU-beslut. Kunskapsnivån är otroligt låg hos gemene tjänsteman och ännu lägre hos den genomsnittliga politikern.

Kommunal tjänsteman, 2015

Varför svarade den tyska hamnstaden Bremen, men inte Göteborg (med en nästan lika stor hamn) eller Trelleborg när EU-kommissionen i ett öppet samråd frågade efter synpunkter på unionens framtida globala politik för världshaven (EU-kommissionen 2015)? Varför valde den "blåa" kommunen Sävsjö härom året att kräva vissa typer av socialt ansvarstagande av företag som lämnade anbud på en offentlig upphandling inom transportområdet, medan den "röda" kommunen Pajala valde att *inte* göra det (Åhagen 2016)? Varför förbjöd Mjölby kommun vid ett tillfälle försäljning av hembakta bullar till kyrkkaffet med

1 Ett stort tack till Gissur Erlingsson, Magnus Jerneck, Nätverket för kommunen i EU, en anonym reviewer, samt till deltagarna i arbetsgruppen *Governance* vid Norkoms årsmöte i Reykjavik i december 2017 för konstruktiva kommentarer på tidigare versioner av denna text.

Maria Strömvik är biträdande föreståndare vid Centrum för europaforskning och universitetslektor vid Statsvetenskapliga institutionen, Lunds universitet.
E-post: maria.stromvik@svet.lu.se

hänvisning till EU-regler medan andra kommuner i EU inte lade sig i kyrktanternas bullbak (SVT Nyheter 2006)?

I en välfungerande lokal demokrati borde svaret på dessa frågor lyda ungefär så här: därför att den politiska majoriteten i kommunerna bestämde sig för att göra så. I en välmående lokal demokrati fattade de dessutom besluten i visshet om att partimedlemmarna och partiernas väljare stödde beslutet. Utifrån de få tidigare studier har vi anledning att tro att många – sannolikt de allra flesta – kommunala avgöranden med kopplingar till EU-nivån fattas helt utan (parti)politiska överväganden och politiska debatter (Bache & Olsson 2001; Olsson 2003).

Flera författare har fört fram tankar om att kunskapsbrist och/eller ointresse om EU-systemet är en av förklaringarna (se t.ex. Olsson 2003; Hettne 2011; SOU 2016:10) till många kommuners obenägenhet att utnyttja det förändrade kommunala handlingsutrymme som följt med det svenska EU-medlemskapet. Detta väcker nya demokratirelaterade frågor: Visste de kommunala beslutsfattarna om att dessa beslut fattades? Visste de om att de själva kunde (och kanske borde) ha påverkat innehållet i dem? Och visste väljarna om att de kunde valt representanter till kommunfullmäktige som kunde ha fattat andra beslut i samma frågor? Om beslut som dessa och andra fattas som en följd av bristande kunskap om EU-systemet leder det till den mer övergripande frågan: *Vilken roll spelar kunskap om den kommunala nivåns förhållande till EU-nivån för den lokala demokratin?*

Att ställa den frågan innebär dock att en än mer grundläggande fråga exponeras. *Har kommuner i länder som är medlemmar i EU några särskilda karaktärsdrag som vi borde ha kunskap om, och vad är det i så fall som är annorlunda?* Avsikten med denna text är att illustrera hur vi skulle kunna närma oss dessa frågor. Det övergripande syftet är att identifiera ett forskningsbehov och inspirera till nya studier, särskilt med fokus på gränssnittet mellan stadshusen och kommuninvånarna runt om i Sverige men i ett andra steg även med fokus på jämförelser mellan kommuner i olika EU-länder.

Upplyst förståelse och politiskt deltagande

Att tala om kunskap och demokrati har nästan blivit synonymt med idén om den upplysta förståelsen, ett numera centralt demokratiteoretiskt begrepp som kanske främst förknippas med Robert Dahl. För att folket ska veta vad det vill eller vad som är bäst måste folket vara upplyst, åtminstone till en viss grad, påpekar Dahl (1994: 31).

Det är utifrån denna upplysningsambition som bland annat utbildning, tillgång till information, en fri press, och offentliga debatter ses som viktiga vägar till en välfungerande demokrati. Med samma logik riskerar frånvaron av dessa, eller politiska beslutsprocedurer som kapar av eller begränsar tillgången till

dem, att resultera i att medborgarna får en skev eller felaktig bild av vad de vill (Dahl 1994: 31).

KUNSKAP OCH VALDELTAGANDE

Utifrån tidigare studier är det också förhållandevis okontroversiellt att påstå att det i allmänhet finns ett klart samband mellan kunskap och politiskt deltagande. Sambandet gäller nästan oavsett hur kunskap mäts, dvs oavsett om det mäts med rena kunskapsfrågor om samhälle och politik eller om det mer generellt mäts som t.ex. utbildningsnivå. Även om utbildningsnivå i hög grad samvarierar med t.ex. inkomstnivå är det omöjligt att bortse från sambandet (se t.ex. Howe 2006; Larcinese 2007), och ibland påstås till och med att sambandet mellan kunskap och politiskt deltagande är ett av de starkaste samband som vi överhuvud taget kan hitta inom samhällsvetenskapen (Lake & Huckfeldt 1998: 567).

Det finns också anledning att tro att kunskap/utbildning i betydligt högre grad påverkar deltagandet i EU-relaterade frågor än i den strikt nationella politiken, även om till exempel Jessica Persson och Richard Öhrvall (2009) som studerade valet till Europaparlamentet år 2004 inte såg någon sådan entydig bild. Vi kan få en indikation (även om vi saknar data på individnivå) om skillnaderna i de senaste valen genom att titta på samvariationen mellan å ena sidan utbildningsnivån i kommunerna och å andra sidan valdeltagande i det senaste Europaparlamentsvalet och riksdagsvalet (år 2014). Med denna metod förefaller skillnaden slående. Om vi på kommunal nivå korrelerar SCB:s siffror på andel högutbildade i befolkningen med valdeltagandet i de båda valen (siffror från Valmyndigheten) ser vi att sambandet förefaller vara klart mycket högre i Europaparlamentsvalet. I riksdagsvalet får vi en korrelationskoefficient på 0,45, medan den ligger på 0,79 i Europaparlamentsvalet (båda signifikanta, se bilaga). Denna relation stöds också av SCB-rapporten *Vilka valde att välja?* från valet 2014 (SCB 2015).

VILKEN TYP AV KUNSKAP?

Samtidigt är det, som Dahl också påpekar, så gott som omöjligt att med exakt-het definiera vilken typ av kunskap som är viktig i detta sammanhang och hur vi vet vad som är en tillfredsställande nivå av upplyst förståelse (Dahl 1977:18). Medan utbildningsnivå i allmänhet har ett klart samband med politiskt deltagande är det också många som hävdar att det är särskilt intressant för en väl-mående demokrati att ha så många medborgare som möjligt med ”demokratisk eller politisk kompetens”, ”s sofistikerad demokratisk kunskap” eller ”politisk läskunnighet” (se t.ex. Milner 2002; Delli Carpini & Keeter 1993; Luskin 1987; Dahl 1992; Cassel & Lo 1997; och Hansen 2009). Om medborgaren inte besitter ens en grundläggande förståelse för politiska institutioner och processer, hävdar till exempel William Galston, är det svårt att förstå politiska händelser eller att införliva ny information i ett existerande synsätt. Han jämför det med

att försöka förstå vad som löpande händer i en match i någon sport utan att veta hur spelreglerna ser ut (2001: 223).

Med hjälp av denna litteratur kan vi grovt utmejsla två eller tre breda kategorier av demokratisk kunskap. Den första handlar primärt om kunskap om *vem som formellt bestämmer i politiken* och hur den politiska beslutsprocessen går till. Den andra handlar snarare om *sakinnehållet i politiken* och förståelsen för de politiska och/eller ideologiska alternativ som finns. Ibland nämns också en tredje typ av kunskap, även om den ofta finns med mest för att påpeka att den sannolikt är mindre viktig i relation till de andra två typerna. Denna tredje typ är *lexikaliska eller faktakunskaper* om t.ex. årtal och andra siffror, betydelsen av vissa förkortningar, namn på personer och platser, osv.

I det följande görs ett försök att konkretisera och formulera vad dessa kunskaper skulle kunna innefatta för att ha en positiv inverkan (se mer om detta nedan) på den lokala, och därigenom även på den nationella och den EU-gemensamma, demokratin. I samband med detta redogörs också för hur lite vi som forskare egentligen vet om just detta kunskapsläge, vilket förhoppningsvis kan inspirera till nya studier. Men först en reflektion om vems kunskap vi egentligen borde fokusera på.

VEMS KUNSKAP?

Studier om politisk kunskap förefaller så gott som uteslutande handla om just medborgarens kunskap. I både studier och opinionsundersökningar är det "väljarens" kunskap som blir utpekad och betydelsen av kunskap för väljarens politiska preferenser (se t.ex. Gilens 2001; Delli Carpini and Keeter 1996; Althaus 1998; Lupia 1994).

Vi vet nästan inget om väljarens kunskap om hur EU påverkar kommunen och hur kommunen påverkar EU, men vi vet ännu mindre om hur mycket – och vad – "kunskapsspridarna" vet om hur kommunens politiska liv påverkar, och påverkas av, den Europeiska unionen. Den statliga *Utredningen om delaktighet i EU* (SOU 2016:10) visade härom året att kunskapsbrist om EU är ett stort problem hos grundskole-, gymnasie- och universitetslärare, hos journalister, och även hos politiker och tjänstemän i stat, landsting och kommuner. De indikationer som framkom i utredningen antydde att kunskaperna hos dessa grupper är betydligt lägre än vad som kan förväntas, och att detta i sig förmodligen utgör kärnan i det demokratiska problem som kunskapsbrist kan skapa. När varken journalister eller politiker, som till stor del styr innehållet i det offentliga samtalet, förmår tala om den komplexa flernivådemokrati som EU-systemet utgör (Jerneck & Gidlund 2001), och när skolan inte heller förmår förmedla hur dagens demokratiska system ser ut, finns det små förutsättningar för "väljaren" att rationellt formulera sina preferenser och avgöra om och hur hon vill göra sin röst hörd.

I resten av denna text är det primärt de lokala folkvalda och väljarna som står i fokus, främst eftersom vi helt saknar forskning om hur t.ex. lokal media löpande hanterar EU-relaterade frågor av intresse för kommunen, men detta innebär inte att frågan om dessa kunskapsspridare är mindre viktig. Förmodligen skulle just löpande exponering i lokal press av de politiska alternativ som de lokala folkvalda regelbundet agerar utifrån (medvetet eller inte) vara den bästa medicinen mot det demokratiska underskott som idag finns i kommunerna. Sådan exponering skulle kunna öka det lokala engagemanget hos både förtroendevalda och organiserade intressen, och underlätta för väljarna att göra mer medvetna partival i samband med valen. Detta diskuteras mer ingående i slutet av denna text.

Är EU-kommuner annorlunda?

När vi konkretiserar frågan till att handla om kunskap i kommunerna är det frestande att behandla den som om frågan handlade om kunskap om den Europeiska unionen, men problematiken är mer komplex än så. Den bör snarare handla om *kunskap om hur den kommunala verksamheten är sammanlänkad med inte bara den regionala och nationella nivån utan även med EU-nivån.*

För att ens närma sig den frågan behöver vi först konstruera en bild av vad det är som karaktäriserar kommunen i EU. Går det att (och borde vi) tala om "EU-kommuner" som något väsensskilt från kommuner i länder utanför unionen? Går det att urskilja en så pass djupgående kvalitativ skillnad mellan å ena sidan kommuner och andra subnationella enheter inom EU:s medlemsländer jämfört med *utanför* unionen, att vi behöver ett nytt sätt att beskriva och förstå dem och de utmaningar och möjligheter de ställs inför idag? Om vi utgår från ett antal frågor som i hög grad styr kommunernas tillvaro i allmänhet, finns det stor anledning att svara jakande på den frågan.

Traditionellt har själva existensen av subnationella enheter, som också framgår av själva begreppet, karaktäriserats av ett tudelat eller binärt *förhållande till staten*: utan stat/nation, ingen subnationell enhet. Det är i relation till staten som kommunalt självstyre beskrivs, det är i relation till staten som finansiering av den kommunala verksamheten diskuteras, och det är i relation till staten som ansvarsfördelning för tolkningar av regelverk och genomförandet av dessa regelverk beskrivs. Det är också i relation till staten som lokalt och regionalt ansvar för olika politikområden – och förändringar i dessa ansvarsområden – diskuteras och regleras. Kanske särskilt i federala politiska system, men även andra, diskuteras och regleras också graden av (och former för) formellt subnationellt deltagande i utformningen av den federala eller statliga politiken.

I takt med globaliseringstrender – nästan oavsett hur vi definierar dem – påpekas det dock ibland att detta tydliga förhållande mellan stat och kommun

i realiteten håller på att luckras upp. De senaste decennierna har nya begrepp som t.ex. globalisering, och mikrodiplomati eller paradiplopati, ibland använts för att beskriva både hur "det globala" griper in i "det lokala", ofta utan att passera den nationella nivån, och hur "det lokala" ibland till och med direkt försöker påverka "det globala" utan att passera den nationella nivån. Detta är trender som, om än i mycket varierande grad, länge kunnat urskönjas i många kommuner runt om i världen. Frågan är om EU som politiskt system på något kvalitativt och fundamentalt sätt har inneburit en mer radikal förändring än så för kommunerna.

KOMMUNEN I EN NATIONELL ELLER POSTNATIONELL ORDNING?

Det är inte alls oproblematiskt att försöka särskilja och beskriva *hur* och i vilken grad lokala enheter inom EU gradvis har fått en förändrad tillvaro i samband med framväxten av EU som nytt politiskt system. Kanske just därför saknas det också i den akademiska debatten ett övergripande ramverk för vad det innebär att vara en kommun eller annan subnationell enhet inom EU-systemet idag.

Frågan har ganska sällan berörts i någon systematisk bemärkelse, men de som försökt närma sig den kan grovt placeras in i två grupper: de som anser att kommunerna fortfarande primärt är inbäddade i den nationella ordning som de växt fram i, och att EU-medlemskapet därmed inte fundamentalt ändrar något, och de som ser en så pass genomgripande förändring mellan och inom stater till följd av EU-medlemskapet att kommunerna nu ingår i en "postnationell ordning" som förändrat maktförhållandena mellan stat och kommun.

De som betraktar den "nationella ordningen" som förhållandevis intakt, EU till trots, hävdar att medlemsstaterna tack vare sin formella roll i beslutsprocessen på EU-nivå fungerar som nationella "gatekeepers" mellan EU-politiken och den lokala nivån. Därigenom påverkas kommuner endast i den utsträckning som staten tillåter det (se till exempel Pollack 1995; Bache 1998, 1999; Anderson 1990; Kettunen & Kungla 2005). Andra, som förvisso ser förändringar, uppfattar ändå att dessa består av ökad regional/lokal mobilisering *via* snarare än *bortom* de etablerade strukturerna på statlig nivå (Pedersen & Pedersen 2000). Det är Europa, hävdar t.ex. Charlie Jeffery, som har blivit inrikespolitiskt snarare än att den lokala nivån har blivit internationaliserad (2000: 2).

Andra ser dock fler och betydligt mer långtgående förändringar. Lisbeth Hooghe och Gary Marks har målat upp en bild av EU-systemet som en *postnationell ordning*: ett politiskt system där auktoritet och makt har förändrats så pass mycket att de hierarkiska strukturerna inom nationerna gradvis har ersatts av vad de kallar *multipla gemensamma kompetenser* för både överstatliga, nationella och subnationella regeringar. De drar slutsatsen att denna förändrade ordning har lett till ökad makt (*empowerment*) för kommunerna eftersom de inte längre är formellt inlåsta i det strikta parförhållandet med staten (Hooghe & Marks 2001: 8, 69). Flera intressanta studier har följt i denna

tradition, bl.a. om hur kommuner hittar nya kanaler för påverkan på EU-nivå, i vilken utsträckning kommuner har varit framgångsrika med att påverka EU-beslut, och hur lokal utvecklingspolitik i allt högre grad har kunnat genomföras med hjälp av EU-finansiering (se t.ex. Hooghe & Marks 2001; Goldsmith & Klausen 1997; Berg & Lindahl 2007). Frågan är hur detta synsätt kan konkretiseras så att vi får en tydligare och mer strukturerad bild av vad detta faktiskt innebär i praktiken.

VAD ÄR EN EU-KOMMUN?

För att komma vidare behöver vi någon typ av ramverk, dels som underlag för den följande diskussionen om vilken typ av kunskap som bör anses viktig för förståelsen av kommunen i EU idag, dels som bidrag till en fortsatt debatt om hur vi idag bäst kan karaktärisera vad det innebär att vara en EU-kommun.

Förslagsvis skulle vi kunna ha åtminstone fem mycket övergripande men grundläggande frågor som ledstjärnor när vi försöker specificera vad som är unikt för EU-kommuner jämfört med andra kommuner.

1. *Var bestäms spelreglerna?* Vilka konstitutionella frågor, som påverkar kommunen, avgörs och beslutas inte längre enbart på den nationella nivån, utan även gemensamt på EU-nivå?
2. *Vem påverkar spelreglerna?* I vilken grad kan kommunen, utan att gå via medlemsstaternas regeringar, ha formellt och informellt politiskt inflytande över besluten på EU-nivån?
3. *Hur finansieras verksamheten?* På vilka sätt bidrar EU-systemet till finansiering av kommunal verksamhet?
4. *Vem genomför politiken?* I vilken grad är det kommunen, inte staten, som implementerar den EU-gemensamma politiken?
5. *Vem tolkar reglerna?* Hur stort utrymme har kommunen när de EU-gemensamma reglerna ska tolkas?

Svaren på dessa frågor ser naturligtvis olika ut för kommuner i olika medlemsländer, och i vissa fall kanske även mellan kommuner inom vissa medlemsländer. Beroende på bredden och djupet av den lokala autonomin, storleken på kommunerna, deras placering på en centrum-periferi-skala, demografi, och organisatorisk "EU-anpassning", för att bara nämna några, påverkar EU-medlemskapet kommunernas makt och handlingsutrymme i olika grad. Däremot finns det inga kommuner inom EU där ovanstående frågor inte går att ställa. Det handlar om gradskillnader, snarare än förekomst eller ej, av en sammanflätning mellan vad som sker på EU-nivån och den kommunala nivån. I ett land som Sverige, med en mycket hög grad av kommunalt självstyre, påverkar EU-medlemskapet i hög grad kommunerna i alla fem dimensionerna.

Utifrån ovanstående frågor skulle vi kunna närma oss en definition (med en förhållandevis hög abstraktionsgrad) av vilka särskilda karaktärsdrag som EU-kommuner besitter. De kan alla formuleras i relation till det utrymme som utgörs – och definieras – av den delvis upplösta eller mer porösa relationen mellan kommunen och staten, som istället fylls av relationen till EU-nivån. Gränserna för vilken typ av beslut kommunen kan fatta och viken typ av icke-kommunala beslut som kommunen kan påverka ser alltså annorlunda ut för EU-kommuner. Det är detta utrymme som förstås nedan kallas handlingsutrymme, och återfinns i följande fem dimensioner.

EU-kommuner ingår först och främst i ett politiskt och juridiskt system där *den statliga nivån inte har exklusiv makt över konstitutionella frågor*. Beslut som får nationella konstitutionella konsekvenser kan fattas på EU-nivå, ibland med kvalificerad majoritet i rådet (dvs även utan en specifik medlemsstats medgivande). Detta innebär att kommuner på ett direkt sätt, oavsett statens inställning i frågan, till och med konstitutionellt kan påverkas av beslut som fattas inom EU. Henrik Wenander använder i sitt bidrag till detta temanummer uttrycket polycentri för att beskriva systemet, där det ”i stället för en enda utgångspunkt för maktutövning kan finnas flera styrande aktörer som är oberoende av varandra.” Detta innebär också att kommuner med hänvisning till EU-rätten kan driva frågor i domstol mot staten eller med samma hänvisning vägra att följa antagna svenska lagar (se Wenanders bidrag).

EU-kommuner har också formella möjligheter att direkt *påverka beslut om nya lagar på EU-nivå utan att gå via staten*. Den mest formella kanalen går via regionernas och kommunernas egna fördragsfästa institution i EU, Regionkommittén, som enligt EU:s beslutregler måste höras innan rådet fattar beslut om vissa frågor.² En annan formell kanal går via kommissionens öppna samråd (remissbehandling) inför nya lagstiftningsförslag, som kommuner precis som andra intresserade kan svara på. Bland de mindre formella påverkansmöjligheterna kan nämnas att kommuner också har möjlighet att öppna representationskontor i Bryssel, som fungerar som direktlänkar mellan den kommunala nivån och EU-nivån och kan bedriva ”kommunal lobbying” gentemot bl.a. kommissionen, rådet och Europaparlamentet. Kommuner som väljer att vara aktiva i dessa kanaler kan därmed, utan statlig inblandning, bidra till att påverka politiken (se mer om detta i Magnus Lindhs bidrag till detta temanummer).

EU-kommuner kan också *finansiera delar av sin verksamhet med medel som inte direkt kommer från skatteintäkter eller direkt från staten*. Genom EU:s gemensamma strukturfonder, som utgör ungefär en tredjedel av unionens nuvarande långtidsbudget, kan bl.a. kommuner och företag söka finansiering för projekt som t.ex. syftar till att förbättra miljö, infrastruktur, energiåtgång,

2 Sådana frågor innefattar rådsbeslut om t.ex. transportfrågor, energifrågor och frågor som rör unionens ekonomiska och sociala sammanhållning (t.ex. EU:s strukturfonder).

forskning och utveckling, arbetslöshet och socialt utanförskap, integration, modernisering av jord- och skogsbruk, och ekonomisk utveckling på landsbygden. Kommuner som väljer att söka bidrag kan därmed, om än i varierande grad, skapa utrymme för verksamhet som inte hade rymts inom den vanliga finansieringsramen. En av strukturfonderna, socialfonden, berörs närmare i Dalia Mukhtar-Landgrens och Vanja Carlssons bidrag i detta temanummer.

EU-kommuner implementerar inte enbart politik som de själva och staten beslutat, utan *genomför även – och ofta utan statlig inblandning – direkt den politik som beslutats på EU-nivå*. Det är alltså många gånger kommunerna som är utförarna av EU:s politik och det är i vissa fall kommunerna som fungerar som EU:s tillsynsmyndigheter och därmed kontrollerar att EU:s lagar följs. I många fall finns även nationella lagar eller föreskrifter om hur EU:s regler ska tillämpas, men dessa ska åsidosättas av kommunen ifall de strider mot EU-rätten (se vidare Henrik Wenanders bidrag).

EU-kommuner har slutligen många gånger *ett tolkningsutrymme, som inte nödvändigtvis definierats av staten, när EU:s politik ska tillämpas*. Detta innebär att gränserna, eller ramarna, för hur EU-politiken i praktiken ska genomföras kan testas och ibland till och med utvidgas av kommuner som väljer att göra det. Kreativa, innovativa, eller rebelliska kommuner kan därmed (utan statlig inblandning) bidra till att formulera vad EU:s politik ska, eller inte ska, innebära när den väl möter medborgaren. Både Nyberg & Hettnes och Hettne & Montins bidrag i detta specialnummer innehåller exempel på hur vissa svenska kommuner (ibland framgångsrikt, ibland inte) arbetat för att utöka eller omdefiniera ramarna för EU:s politik.

Om vi kombinerar dessa karaktärsdrag med de tre typerna av ”politisk kunskap” som diskuterades ovan, kan vi skapa oss en tydligare bild av vilken ”EU-kunskap” som är viktig för den kommunala demokratin.

Kunskap om det politiska systemet och processen

Den första kategorin handlar alltså om övergripande kunskap om hur de politiska besluten kommer till och hur de genomförs. Denna typ av kunskap nämns ofta som ytterst viktig för att den ”gode medborgaren” ska kunna påverka den framtida politiken och veta gentemot vem man kan och bör utkräva ansvar för den förda politiken (Delli Carpini & Keeter 1993: 1182).

Ytterst innefattar denna typ av kunskap frågor om t.ex. vilka som är de lagstiftande och verkställande politiska institutionerna, hur medborgarna utser – direkt och indirekt – sina representanter till dessa, och vilken roll domstolarna spelar. Det skulle även kunna innefatta frågor om vilka beslut som fattas på olika nivåer i ett politiskt system, t.ex. om vilka typer av beslut som faller inom det kommunala självstyret och vilka som faller på de andra nivåerna. Det kan även handla om hur beslutsprocessen går till, t.ex. vilken eller vilka

institutioner som föreslår nya lagar och hur de tar omhand det omgivande samhällets intressen och synpunkter inför sådana initiativ, samt hur den formella beslutsprocessen ser ut i de lagstiftande församlingarna.

Utifrån ett kommunperspektiv innebär detta kanske först och främst kunskap om att en stor andel av de lagar och regler som kommunerna idag har att förhålla sig till har fattats i det "bikamerala" system som finns på EU-nivån, dvs. av Europaparlamentet och rådet, efter förslag från kommissionen. Det innefattar också kunskap om hur rådets, kommissionens, och Europaparlamentets ledamöter har valts och vilka de representerar. Detta kan låta som ett trivialt påpekande, men som vi ska se nedan saknar sannolikt minst hälften av både förtroendevalda och medborgare denna grundläggande kunskap om EU-institutionernas roll.

Utan kunskap om vilka institutioner som fattar besluten, och vilka som sitter i dessa institutioner, blir det naturligtvis svårare att förstå och bedöma om, och hur, kommunen kan försöka påverka lagstiftningsprocessen i för kommunen viktiga frågor. Detta innefattar t.ex. kunskap om den formella möjligheten att svara på kommissionens öppna samråd och därigenom inkomma med synpunkter och åsikter *innan* förslaget läggs fram inför parlamentet och rådet, samt kunskap om att kommunernas representanter i regionkommittén i många fall har formell möjlighet att yttra sig i lagstiftningsprocessen. Det kan också innefatta kunskap om hur kontakter med europaparlamentariker och statsråd skulle kunna påverka beslutet.

I genomförandefasen av politiken handlar det om kunskap om att det i många fall är antingen riksdagen eller svenska myndigheter som, i ett andra steg, ofta har tolkat hur EU-lagstiftningen ska "översättas" och anpassas till svenska förhållanden. Detta innefattar förståelsen för att det ibland är gentemot dessa, inte "EU", som ansvar bör utkrävas ifall kommunen vill ifrågasätta politiken. Om en kommun tycker att det är löjligt att behöva genomföra en offentlig upphandling för mindre summor, är det förmodligen konkurrensverkets tolkning av reglerna, snarare än EU:s beslut, som de bör ifrågasätta. Detta innefattar också kunskap om att kommunen kan svara på regeringens och/eller myndigheters remisser om hur dessa tolkningar och "översättningar" av EU-lagstiftning faktiskt bör lyda.

Dessutom är det ofta kommunerna som i slutändan är genomförare och utförare av EU:s politik, på samma sätt som de ibland är genomförare av nationell politik. Till exempel kan kommunernas EU-relaterade tillsynsarbete sägas utgöra den sista länken i EU:s förvaltningskedja (SOU 2015:24: 358). Detta kräver kunskap om att det i många fall är kommunerna själva som står för tolkningen av EU-lagstiftning (oavsett förekomst av nationell tolkning eller inte). Även detta är av stor vikt för möjligheten till ansvarsutkrävande, inte minst därför att det ibland kanske är en kommunal hälsoinspektör som vantolkar reglerna, inte EU som fattat obegripliga beslut. Denna kunskap

är också viktig för att förstå och kunna utnyttja det politiska handlingsutrymme kommunen har i samband med utförandet av politiken, och skulle ibland kunna bli föremål för politisk debatt mellan de lokala partierna. Exemplet ovan med den röda kommunen Pajala, där möjligheten att kräva socialt ansvarstagande av de företag som lämnade anbud i en offentlig upphandling inte användes, visar förmodligen hur bristen på kunskap om det kommunala handlingsutrymme medför att de politiska ideologiernas roll får oproporционаerligt litet utrymme.

I rollen som genomförare av den EU-gemensamma politiken blir också både väljarnas och de folkvaldas kunskap viktig om *hur* kommunen fattar beslut om dessa tolkningar. I vilka beslut är det enbart tjänstemän som tolkar reglerna? Hur ofta är det kommunstyrelsen som fattar besluten? Och hur ofta blir besluten föremål för debatt och beslut i kommunfullmäktige? Om en Mjölbybo härom året t.ex. ville utkräva ansvar för bullbeslutet, var det en tjänsteman, eller någon nämnd eller förvaltning, kommunstyrelsen, eller fullmäktige, eller gentemot någon annan hon borde rikta sin ilska? Svaret på den frågan betyder naturligtvis mycket för möjligheten eller omöjligheten att rösta bort den/de ansvariga i nästa val.

Sammantaget handlar denna kunskap således om vilken makt kommunen och kommuninvånarna har när det gäller att påverka sin tillvaro i relation till vad som sker på EU-nivån.

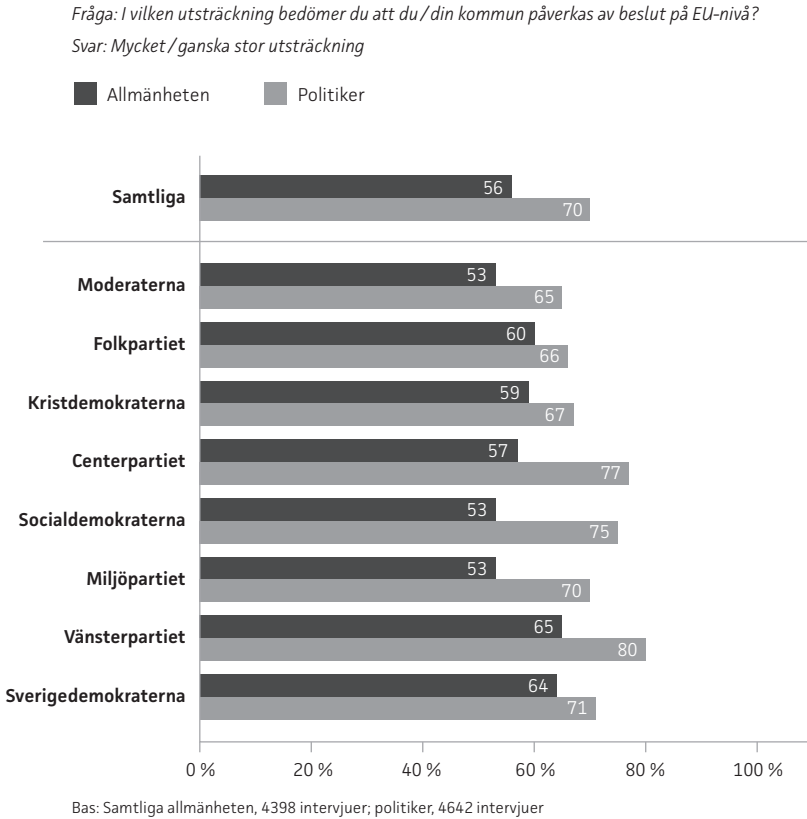
VAD VET VI OM KUNSKAPEN OM SYSTEMET OCH DEN POLITISKA PROCESSEN?

Vi vet också väldigt lite om hur god kunskapen är, bland både folkvalda och allmänheten, om EU-systemet och de sammanlänkade politiska processerna på de olika nivåerna. Flera av de (inte speciellt många) undersökningar som gjorts bland svenska folket är förhållandevis gamla och så gott som ingen av dem har handlat om hur den kommunala verksamheten är sammanlänkad med inte bara den nationella nivån utan även med EU-nivån.

Kunskaper om EU-systemet kan grovt mätas på två sätt, antingen genom att be de tillfrågade att själva uppskatta sin kunskapsnivå eller att ställa direkta kunskapsrelaterade frågor. Båda metoder har använts i olika mätningar. Generellt förefaller den självskattade kunskapen om EU vara högre än den faktiska kunskapen, och i kunskapstest med färdiga svarsalternativ framstår kunskapen som bättre än i kunskapstest med öppna svarsalternativ (SOU 2016:10).

Flera undersökningar har dock visat att kunskapen är ganska skral bland allmänheten om EU:s institutioner. I en undersökning från 2006 visade det sig till och med att nästan hälften av de tillfrågade hade svårt att svara på vilken institution man röstar på i "EU-valet". Närmare 60 procent svarade "vet ej", hela 17 procent trodde att svaret var EU-kommissionen, och 11 procent svarade ministerrådet. Det var bara drygt 50 procent av de tillfrågade som korrekt svarade

Figur 1. Folkvaldas och allmänhetens bedömning av EU:s påverkan på kommunen



Europaparlamentet (Kommittén för EU-debatt 2006).³ I Eurobarometern år 2016 var det 65 procent av svenskarna som svarade jakande på frågan ifall ledamöterna i Europaparlamentet väljs direkt av folket i respektive medlemsland (Standard Eurobarometer 86: 123). Det finns således inte heller några tecken på att kunskaperna ökar, inte ens bland samhällsintresserade unga som växt upp som EU-medborgare. I ett oförberett snabbtest som gavs till studenterna på första terminens statsvetenskap i Lund år 2015 kunde drygt 70 procent svara korrekt på vilken politisk institution som stiftar lagar i Sverige, medan endast 29 procent kunde ange vilka två politiska institutioner som stiftar lagar inom EU.⁴

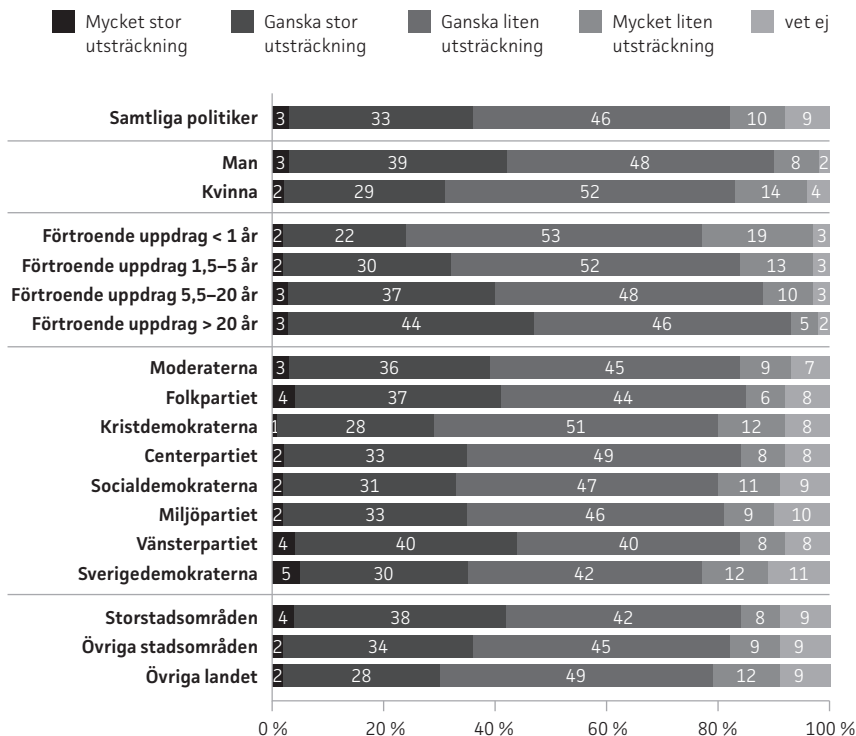
Vi vet ännu mindre om hur kunskapen ser ut bland folkvalda och allmänhet vad gäller frågor om kommunen i EU. Det enda som finns att tillgå i Sverige

3 Flera svar kunde anges, därför uppgår totalsumman till mer än 100 procent.

4 Kunskapstestet gavs utan förvarning till 120 studenter på kursen "Politik och styrelse" vid Lunds universitet, den 27 oktober 2015.

Figur 2. Folkvaldas självskattade kunskap om hur EU påverkar kommunen

Fråga: I vilken utsträckning uppfattar du att du har tillräcklig kunskap om EU-beslut för att kunna diskutera med väljare hur din kommun påverkas?



Bas: Samtliga politiker, 4642 intervjuer

är ett par undersökningar från 2015 som bara indirekt kan antyda något om kunskaperna, och som mest av allt visar på det stora behov av ny forskning för att bättre kunna beskriva det kommunala demokratiproblemet. Vad de däremot med tydlighet visar är att medan det finns en förhållandevis stor insikt om att EU-medlemskapet påverkar kommunen, så är kunskapen om *hur* väldigt låg. Den ena är en Demoskopundersökning som beställdes av Utredningen om delaktighet i EU (SOU 2016:10), där både lokala och regionala folkvalda och allmänheten bl.a. fick svara på i hur hög grad de bedömde att deras kommun påverkades av beslut som fattats på EU-nivå. Det fanns en ganska stor diskrepans mellan folkvalda och allmänhet, och även mellan partier, men en majoritet i alla grupper svarade "mycket" eller "ganska stor utsträckning" (se figur 1).

I samma undersökning ställdes även en fråga om självskattad kunskap, där det visade sig att 56 procent av de folkvalda svarade att de inte hade tillräcklig kunskap om hur EU-beslut påverkar kommunen för att kunna diskutera detta med sina väljare. Bland de som hade haft sitt förtroendeuppdrag i mindre än ett

år var siffran 72 procent, men till och med i gruppen med över 20 års förtroendeuppdrag i kommunen var siffran 51 procent (se figur 2). Sammantaget kan vi möjligen våga dra slutsatsen att medan det finns en "känsla" av att EU är viktigt för kommunen, så är kunskapen om *hur* och *varför* mycket låg.

Möjligen kan vi också indirekt få en indikation om hur låg kunskapen är om att kommissionen öppet informerar (och ofta söker åsikter) om kommande lagförslag genom att se på svaren i samma undersökning från de lokala folkvalda om var de själva söker information om eventuella nya lagförslag. Endast 10 procent angav att de i första hand skulle söka information från kommissionen, medan 43 procent angav att de skulle hämta den från sitt parti.

Den andra mätningen är en enkät som genomfördes av SKL år 2015, även den på uppdrag av Utredningen om delaktighet i EU, där de tillfrågade var regionala och kommunala tjänstemän med EU-relaterade frågor som del av sina arbetsuppgifter. Av dessa svarade 74 procent att tjänstemännen i deras kommun inte hade tillräckliga kunskaper om hur EU-beslut påverkar lokal- och regionalpolitiken. Endast 11 procent svarade att tjänstemännens kunskap var tillräcklig. Många påpekade också i kommentarerna att detta inte bara gällde tjänstemän utan även folkvalda. Som en av de svarande uttryckte sig: "Jag tror egentligen inte att vi är ointresserade av EU-frågor och påverkan i kommunen, man vet bara inte på vilket sätt EU påverkar oss eller att vi ens kan påverka EU-beslut. Kunskapsnivån är otroligt låg hos gemene tjänsteman och ännu lägre hos den genomsnittliga politikern."

De begränsade slutsatser som kan dras av dessa undersökningar visar förmodligen mest av allt hur ny forskning, med fokus på kunskap om kommunens EU-koppling, skulle kunna bidra till en tydligare bild av kommunernas förhållande till EU. Det är viktigt att utnyttja sitt förändrade handlingsutrymme och vilka kommuner som pga. kunskapsbrist får se sitt handlingsutrymme inskränkt. De visar också hur problematiskt det är att många tidigare och pågående forskningsprojekt och utredningar inte heller tar EU-nivån på allvar när de studerar den kommunala verkligheten. Som exempel kan nämnas att den stora Kommun- och landstingsfullmäktigeundersökningen år 2008–2009, som t.ex. ställde en lång rad frågor om folkvaldas uppfattning om det politiska livet i kommunerna, inklusive frågor om synen på relationen till statlig nivå, inte ställde en enda fråga om relationen till EU-nivån. På samma sätt berörde varken Utredningen om en kommunallag för framtiden år 2015, eller 2014 års Demokratiutredning (som hade ett starkt fokus på kommunerna) frågan om hur kommunernas makt förändrats sedan det svenska EU-medlemskapet och det stora demokratiproblem som följt av att kunskapen om detta inte verkar ha förbättrats efter mer än två decennier.

Kunskap om politikens innehåll

Den andra typen av kunskap handlar snarare om sakinnehållet i politiken och förståelsen för de politiska alternativ som finns. Här handlar det inte så mycket om den politiska processen utan snarare om olika politiska möjligheter. Det kan t.ex. vara kännedom om grova skillnader mellan olika politiska ideologier, skiljelinjer mellan olika partier, och olika politiska ståndpunkter i enskilda politiska sakfrågor. Utan sådan kunskap är det svårt som individ att skapa sig en uppfattning om hur man vill att den framtida politiken ska utformas, utnyttja sin rösträtt och – om man så vill – bedriva olika former av löpande påverkansarbete. Utan sådan kunskap är det också svårt för lokala folkvalda att tydliggöra alternativen för kommuninvånarna, både i samband med de kommunala valen och i det löpande arbetet.

Om vi försöker konkretisera detta utifrån ett kommunalt perspektiv så skulle det t.ex. innefatta kunskap om breda skiljelinjer bland de europeiska partigrupperna i Europaparlamentet, bland de nationella partierna och även bland de lokala partiorganisationerna. Eftersom EU-nivån berör så gott som alla politikområden är det en omöjlig uppgift att här kortfattat ge en överblick över alla de olika frågor som kommuner kan ha ett särskilt intresse av, men bara för att ge några exempel:

Hur ser partierna på frågor om omfördelningspolitik? Borde de fattigaste kommunerna och regionerna i EU få mer stöd ur EU:s budget än kommuner med större resurser? Borde landsbygdskommuner få andra typer av stöd än storstadskommuner? Borde kommuner och regioner som tar ett större ansvar än andra i sitt flyktingmottagande få en större andel av unionens regionalstöd? Borde rikare medlemsländer betala mer i avgift till EU:s budget än de gör idag för att finansiera stöd till regional utveckling?

Det skulle också t.ex. kunna handla om statsstödsregler och *möjligheten att stödja företag som är särskilt viktiga för kommuners överlevnad*. Hur ställer sig partierna till utökade möjligheter att hjälpa företag i kris för att undvika stora samhällskostnader till följd av nedläggningar? Hur ställer de sig till möjligheten att skapa fördelaktiga förhållanden för att locka nya företag till kommunen? Vilka sådana konkurrensfördelar bör vara tillåtna respektive förbjudna?

Vidare skulle det kunna handla om stora *globala frågor som samtidigt i hög, om än varierande, grad påverkar de individuella kommunerna*. Hur ställer sig partierna t.ex. till en starkare EU-gemensam röst i fredsarbete i konfliktområden som för närvarande är ”exportörer” av stora flyktingströmmar? Vad tycker partierna om att EU gemensamt bör använda sin ekonomiska styrka för att försöka få krigande parter till förhandlingsbordet för att minska flyktingströmmarna? Hur ställer sig partierna till att EU – både internt och externt – borde driva på för mycket hårdare miljökrav för att minska den globala uppvärmningen och risken för att havsytan stiger alltför mycket och skapar stora problem för havsnära kommuner?

Ett sista exempel skulle kunna handla om (kanske särskilt) de lokala partiorganisationernas syn på *hur kommunerna borde utnyttja det tolkningsutrymme som finns inom ramen för många EU-gemensamma regler*. Hur vill t.ex. partierna tolka möjligheten att enbart servera närproducerad ekologisk mat i skolmat-salar och på äldreboenden? Hur vill partierna tolka hur olika djurskyddsregler ska genomföras? Hur vill partierna utnyttja (eller inte) möjligheterna att ställa t.ex. sociala krav i samband med kommunens upphandlingar? Och – en bredare variant av samma fråga – hur ställer sig partierna till olika svenska myndigheters tolkning av diverse förordningar och direktiv som påverkar livet i kommunerna? Om partierna vill se en annan tolkning, hur driver de denna fråga?

Väljare som har kunskap om detta kan alltså söka påverka en stor del av dessa kommunala förutsättningar och kommunala beslut via röstsedeln i kommunal-, regional-, nationella och EU-val. Lokala partiorganisationer skulle kunna spela en stor roll i att engagera väljare i frågor som dessa och därmed påverka inte bara politiken i kommunen utan även den nationella och EU-politiken i en för kommunen önskvärd riktning. Detta förutsätter dock att partierna, även på den kommunala nivån, faktiskt har tagit ställning till hur de vill driva frågor som dessa och andra som anses viktiga för kommunen.

Kanske borde det till och med finnas förutsättningar för en livligare debatt om dessa frågor på kommunal nivå än på den nationella nivån, eftersom det finns forskning som visar att lokalpolitiker sannolikt är mer ideologiskt polariserade än riksdagspolitikerna (Karlsson 2011: 66)? Detta förutsätter dock, åter igen, att lokalpolitikerna (samt lokala medier) har kunskap om dessa frågor.

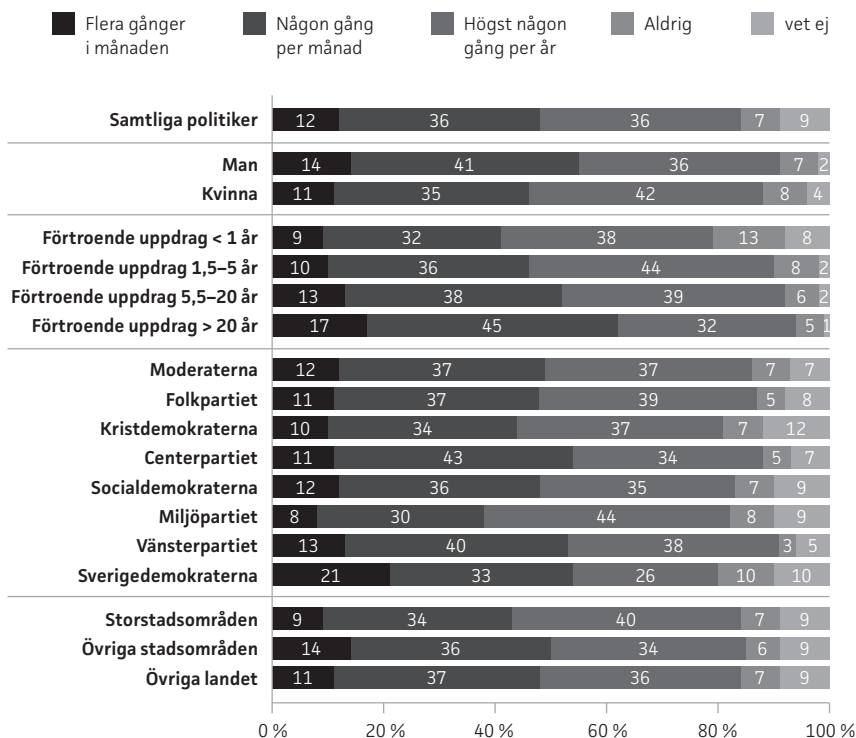
VAD VET VI OM KUNSKAPEN OM POLITIKENS INNEHÅLL?

Inte heller när det gäller kunskap om politikens innehåll finns det speciellt mycket forskning. Svenskarnas kunskap om olika sakfrågor som hanteras på EU-nivån brukar sällan mätas i olika undersökningar som syftar till att kartlägga politiska kunskaper. Vi vet inte ens speciellt mycket om svenskarnas inställning till hur olika sakfrågor inom EU borde lösas. Det finns fortfarande en tendens bland flera opinionsinstitut att primärt eller enbart fokusera på den grova frågan ”ja eller nej till EU”. Till exempel genomför Statistiska Centralbyrån (SCB) regelbundet en partisympatiundersökning men när det gäller politiken i EU ställs endast två frågor: om inställning till EU samt inställning till euron/EMU (Statistiska Centralbyrån 2018). Ett undantag är SOM-institutet i Göteborg, som även regelbundet ställer frågor om sympatier för vissa av EU:s politikområden (se t.ex. Berg 2015), men inte heller genom deras undersökning får vi någon indikation på kunskapen om dessa områden eller kunskapen om de politiska partiernas inställning till dessa frågor. De frågor som ställs är snarare av lexikalisk karaktär (se nedan).

Det finns dock anledning att tro att även kunskaperna om de politiska eller ideologiska alternativen är skral. I den Demoskopundersökning som nämndes

Figur 3. Folkvaldas samtal med kommuninvånarna om EU-relaterade frågor

Fråga: Händer det, och i så fall hur ofta, att du talar med kommuninvånare om EU-frågor som berör din kommun?



Bas: Samtliga politiker, 4642 intervjuer

ovan svarade hela 66 procent av de tillfrågade i allmänheten att de i "liten utsträckning" eller "mycket liten utsträckning" uppfattar sina kunskaper om EU-beslut som tillräckliga för att kunna diskutera hur de själva påverkas av dessa.

Detta innebär dock inte att EU-relaterade frågor inte blir föremål för diskussion mellan folkvalda och kommuninvånare. I samma undersökning ställdes också en fråga till de folkvalda om hur ofta de pratade med sina väljare om EU-frågor som berör kommunen. Nästan hälften (48%) svarade att det skedde minst en gång i månaden. Sverigedemokraterna utmärkte sig som de som anger att de oftare än andra talar med kommuninvånarna om EU-frågor, och miljöpartisterna som de som mest sällan talade om EU-relaterade frågor (se figur 3).

Tidpunkten för undersökningen (våren 2015) avspeglade sig naturligtvis i vilken typ av EU-relaterade frågor de folkvalda talade om med medborgarna. Den ekonomiska krisen i Grekland var ett av de ämnen som ganska ofta förekom bland svaren. Dock förekom andra och för kommunerna mer närallgande

frågor också ofta bland svaren; frågor som berörde tiggeri och migration var bland de mest omnämnda. Andra frågor som ofta verkar ha diskuterats mellan lokalpolitiker och kommuninvånarna var t.ex. frihandelsavtalet TTIP (som då förhandlades mellan EU och USA), olika offentliga upphandlingar, jordbruksstödet, och djurhållning. Ytterst få av de drygt 4600 svarande nämnde att de talat om ”för eller emot EU”, eller ett svenskt EU-utträde. En kommunpolitiker kunde själv inte komma ihåg någon fråga som nyligen diskuterats, men påpekade att under valrörelsen 2014 ”var det många frågor från kommuninvånarna om frågor som rör kommunen och där EU lagstiftning kommer in i bilden.”

Inte heller dessa siffror säger något direkt om kunskapen om EU-politiken. Däremot antyder de en annan intressant insikt i ett demokratiperspektiv: medan det sannolikt är en mycket liten andel av befolkningen som direkt – person till person – talar om politik som förs på EU-nivå med riksdagsledamöter så sker faktiskt en hel del direkta ”EU-diskussioner” mellan lokala folkvalda och kommuninvånare.

Lexikaliska kunskaper

Den tredje typen av kunskap är en typ som möjligen är lättast att mäta men sannolikt den som är av minst intresse för en välfungerande lokal demokrati. Den handlar om faktakunskaper av mer *lexikalisk natur*, som till exempel årtal, huvudstäder, namn på personer och diverse siffror. Det kan till exempel handla om att kunna placera olika typer av politiska beslut i tid och rum, att kunna namnge statsråd, eller att veta hur många ledamöter det finns i en viss politisk församling.

I en EU-kontext skulle det till exempel kunna handla om frågor som: Vilka är EU:s medlemsstater? När signerades Maastrichtfördraget? Vad är EMU en förkortning av? Och vad heter talmannen i Europaparlamentet? Utifrån ett kommunalt perspektiv skulle denna typ av kunskap möjligen också kunna innefatta frågor som: Hur många svenska ledamöter finns det i EU:s regionkommitté? Eller vad står förkortningen ESF för? Denna typ av lexikaliska kunskaper kan sannolikt många gånger bidra till förståelsen vid t.ex. nyhetsläsning och informationsinhämtning, men det är svårare att påstå att den borde ha någon direkt avgörande inverkan på det demokratiska samtalet.

VAD VET VI OM DE LEXIKALISKA KUNSKAPERNA?

Det är därför möjligen nästan lite ironiskt att det är dessa lexikaliska kunskaper som vi vet mest om i dagsläget. Flera regelbundet återkommande undersökningar, både i Sverige (t.ex. Valforskningsprogrammet i Göteborg) och inom EU (t.ex. Eurobarometern), och även skolor i Sverige, använder sig av denna typ av frågor. Eftersom få av dem har en direkt koppling till kommunen ges bara här några sporadiska exempel, mest för att belysa att det kanske borde vara helt

eller delvis andra frågor som t.ex. både skolan och opinionsinstitutet borde använda för att kontrollera och kartlägga ”EU-kunskap.”

Valforskningsprogrammet vid Göteborgs universitet ställer t.ex. frågor som: Var har EU-kommissionen sitt högkvarter? Är Spanien medlem i EU? Och hur många representanter har Sverige i Europaparlamentet? På dessa frågor svarade 88, 43, respektive 14 procent av de tillfrågade rätt år 2009 (Oscarsson & Holmberg 2010). I Eurobarometern ställs frågor t.ex. om hur många medlemsländer EU har, och år 2016 svarade 66 procent av svenskarna jakande på frågan ifall EU bestod av 28 länder (Standard Eurobarometer 86: 124). I en studie om prov i svenska skolan, genomförd vid Karlstad universitet, visade det sig att en av de vanligaste frågorna när EU fanns med i samhällskunskapsprov var: Hur mycket kostar en euro? (Odenstad 2010).

Oavsett hur stor eller liten inverkan de lexikaliska kunskaperna har för människors möjlighet att ta ställning till komplexa politiska frågor och formulera preferenser kan vi misstänka att de lexikaliska kunskaperna om EU är betydligt lägre än motsvarande kunskap om både Sveriges och USA:s politiska system. När Utredningen om delaktighet i EU genomförde ett kunskaps-test med öppna frågor bland masterstudenter i statsvetenskap år 2015 visade det sig t.ex. att medan 80 procent av dem kunde placera USA:s högsta domstol i rätt stad (Washington), visste endast 8 procent att EU-domstolen ligger i Luxemburg. Drygt 76 procent kunde korrekt ange hur många stater som finns i USA, men endast 42 procent visste hur många medlemsländer EU har. Medan 92 procent visste vilken dag USA firar nationaldag, visste endast 2 procent vilken dag som är EU:s motsvarighet (SOU 2016:10: 56-57).

Vad vet vi om den kommunala demokratin i EU?

Det vi kan säga med säkerhet är att medan det kommunala handlingsutrymmet har förändrats på många sätt sedan det svenska EU-medlemskapet, och därmed även väljarnas påverkansmöjligheter, har den lokala demokratin inte hängt med. I dag har väljarna i realiteten ytterst små chanser att utnyttja den påverkansmakt som de besitter i många kommunala frågor, inklusive makten över vilka EU-relaterade frågor kommunen bör driva – gentemot EU:s institutioner och gentemot regeringen, och via lokala, regionala, nationella och europeiska partiorganisationer – och makten att påverka hur kommunerna tolkar och använder sig av reglerna. I vilken mån detta primärt beror på kunskapsbrist är omöjligt att säga, men det förefaller som om kunskapsbristen hos både folkvalda och allmänhet (och naturligtvis lokala media) är en stor faktor.

Bristen på forskning gör dock att vi än så länge mest kan spekulera om effekterna på den lokala demokratin, men när vi knyter ihop ovanstående knapphändiga och sporadiska insikter om kunskapen med andra studier om hur EU-dimensionen i kommunal politik hanteras, har vi ändå anledning att

resonera om hälsotillståndet i den kommunala demokratin. Den bakomliggande osäkerheten kan förhoppningsvis också inspirera till ny forskning.

Vi kan för det första anta att *EU-relaterade frågor sällan eller aldrig blir föremål för politisk debatt i kommunerna*. Det finns ett par studier, som förvisso har några år på nacken, som också antyder detta. Linda Berg konstaterade i sin studie av svenska kommuner från 1999 att 4 av 5 kommuner (78 procent) angav att partierna i fullmäktige brukade vara eniga om frågor som rör EU (Berg 1999: 14). Ian Bache och Jan Olsson, som specifikt fokuserade på lokalt och regionalt arbete med EU:s strukturfonder, noterade att dessa EU-relaterade beslut sällan blev föremål för offentlig politisk debatt eller ens politiska diskussioner i fullmäktige. Det verkar inte heller som om lokala politiska partier, intresseorganisationer, eller väljarnas preferenser över huvud taget finns med i planeringsprocessen inför dessa beslut (Bache & Olsson 2001; Olsson 2003). En av deras intervjupersoner uttryckte länken till kunskapsläget så här: "I do not think that people understand or know a thing about this. They do not know what structural fund policy is. No one mentions it. Ordinary people do not know much about it" (Olsson 2003: 290).

Ett tidsmässigt mera näralliggande exempel gavs i Malmö kommunfullmäktige (KF) hösten 2017 när ledamöterna Fredrik Sjögren och Olle Schmidt väckte en motion om att KF borde prata mer om EU-relaterade frågor. De fick mothugg bl.a. med (de talande) argumenten att EU påverkar så många områden att det är för svårt att debattera, och att det är svårt att bryta ut EU-relaterade frågor ur den svenska lagstiftningsprocessen. Motionen bifölls inte (Malmö Stad 2017).

EU-relaterade frågor förefaller alltså i mycket hög grad förbli opolitiserade i kommunerna, och likaledes frånvarande i den lokala pressen (Olsson 2003: 290). Därmed blir exponeringen av dessa frågor också minimal för väljarna, och sannolikt också för många av de folkvalda. Resultatet blir sannolikt att svåra politiska frågor om hur kommunen t.ex. bör prioritera mellan olika projekt och välfärdsfrågor försvinner från det offentliga rummet (Olsson 2003: 290). Och, som Henrik Oscarsson och Sören Holmberg har uttryckt det: "Väljarengagemang och valrörelsexponering är i sin tur en förutsättning för kunskapsstillväxt. Väljarkunskaper är samtidigt en viktig avläsning av hur väl valrörelserna fungerar och av hur partier och medier egentligen presterar när det gäller att förse väljarna med nödvändig information för rationellt väljande (Oscarsson & Holmberg 2010: 19)." Så länge frågorna inte öppet diskuteras och blir föremål för opinionsbildning kan kunskapen, eller som Robert Dahl hade uttryckt det, den upplysta förståelsen, alltså inte heller höjas.

Vi kan också, för det andra och som en följd av ovanstående, anta att *ideologierna spelar en marginell roll för hur aktiva kommunerna är i sitt arbete med att påverka EU-relaterade frågor* som berör kommunen, och att väljarna därmed har ytterst liten chans att med sin partiröst påverka kommunens politik

inom dessa områden. Några få forskare har tidigare försökt närma sig frågan genom att studera ifall det spelar någon roll vilken färg det är på den politiska ledningen i kommunen för hur aktiv kommunen är i EU-relaterade frågor. Lars-Inge Ström (2000: 115) fann inget samband, medan Linda Berg (1999: 30ff) finner ett visst samband: V- och Mp-kommuner (där dessa ingick i kommunstyrelsen) verkade mer aktiva än andra. Med tanke på det inledande exemplet ovan, om Pajala som verkar ha undvikit att ställa sociala krav i samband med en offentlig upphandling, innebär denna förmodade brist på ideologiskt genomslag att väljarnas makt att påverka politiken kraftigt reduceras.

Ska vi hårdra resonemanget kan vi förmodligen också, för det tredje, anta att *många väljare och sannolikt också många lokalt folkvalda inte vet vem som fattat beslutet som styr deras vardag*. Detta innebär i så fall att kommuninvånarnas möjligheter till ansvarsutkrävande reduceras och att möjligheten för individuella folkvalda att agera och reagera på beslut med EU-koppling förblir liten. Detta antagande leder oss också över till den sista reflektionen, om tjänstemännens (experternas) roll i processen.

Bor den nya EU-eliten i kommunen?

Ända sedan starten för den europeiska integrationsprocessen har begreppet "EU-elit" varit frekvent förekommande i både den offentliga och den akademiska debatten. Det har funnits – befogade eller obefogade – farhågor om framväxten av en europeisk teknokrati, långt ifrån medborgarna. De senaste decennierna har t.ex. Jürgen Habermas ofta återkommit till frågan om en politisk elit som undviker att tala med medborgarna om de stora frågorna inom EU, och en nationell och europeisk teknokratisk elit som arbetar helt ostört utanför de demokratiska processerna och utanför sina nationella kontexter (se t.ex. Habermas 2013).

Om vi betänker att minst hälften av de beslut som fattas i kommunfullmäktige har någon typ av koppling till politiken på EU-nivå (SKL 2010) och att de folkvalda har en mycket vag uppfattning om EU-systemet och undviker att politisera frågorna, kan vi också anta att *tjänstemännens roll är oerhört stark i dessa frågor*. Politiska beslut fattas ju kontinuerligt, och om politiken avpolitiseras så politiseras förvaltningen och tjänstemannarollen. Det blir tjänstemännen som i realiteten ofta fattar beslut om hur frågan ska beskrivas, tolkas, behandlas och diskuteras (eller inte) med intressenter utanför stadshuset. Om vi dessutom betänker att dessa kommunala tjänstemän – runtom hela Europa – är oerhört många fler än de statliga och EU-tjänstemän som Habermas talar om, och att det är dessa tjänstemän som i vardagen fattar beslut om hur kommunen ska förhålla sig till alla de frågor där den berörs av EU-systemet, blir det också dessa tjänstemäns tolkning av hur medborgarna bör (eller inte bör) informeras och involveras i dessa frågor som blir rådande i vardagen.

Vi vet egentligen ingenting om hur dessa kommunala tjänstemän som arbetar med EU-relaterade frågor förhåller sig till kommunens demokratiska uppdrag. I den undersökning som genomfördes av SKL åt Utredningen om delaktighet i EU under 2015 (se ovan) svarade många tjänstemän att EU-frågorna i kommunen borde diskuteras i högre grad än idag av de folkvalda, men det fanns även en och annan som stod för helt andra tolkningar. T ex svarade en tjänsteman, på frågan om ifall kommunen regelbundet informerade kommuninvånarna om beslut med EU-koppling, att om ”resultatet av beslutet föranleder vissa förändringar meddelas förändringarna av den förvaltning det berör. Om förändringen beror på EU, nationell myndighet eller annat är ointressant för medborgarna”.

Det finns alltså en risk att de tjänstemän som bedömer att det är ointressant att veta vem som fattat beslutet också blir de som avgör vilka frågor som når det offentliga rummet, vilket i sin tur väcker allvarliga frågor om den lokala demokratin (jfr Bache & Olsson 2001: 230). I dessa fall fråntas medborgaren möjligheten att utkräva ansvar och därmed också möjligheten att påverka politiken. I den mån detta är ett fenomen som ofta förekommer har vi också anledning att ställa oss frågan ifall det inte är dessa kommunala tjänstemän som har blivit den nya EU-eliten. Idag finns kanske ”EU-teknokraterna” till och med primärt ute i kommunerna, men fortfarande lika långt ifrån medborgarna.

I viss mån knyter denna fråga an till ett annat forskningsfält som inte diskuterats här, det om förvaltningens politisering. Anders Ivarsson Westerberg och Torbjörn Nilsson (2009: 327) har resonerat generellt om möjliga orsaker till tjänstemännens tendens att i allt större utsträckning ta sig an uppgifter som tidigare legat på politikernas lott, och väcker frågan om det beror på politikerna själva, på att tjänstemännen vill ta sig an en politisk roll, eller om det finns andra strukturella orsaker. Slutsatsen av det resonemang som förts ovan skulle kanske kunna vara att en sådan strukturell orsak, åtminstone när det gäller EU-relaterade frågor i kommunen, skulle kunna vara just kunskapsbrist.

Avslutningsvis

Det är inte så ofta personer ur allmänheten på ett direkt sätt – person till person – diskuterar politik med riksdagsledamöterna. Det är betydligt fler personer som diskuterar politik med de folkvalda i kommunerna. Det är dessutom ofta kommunen som är genomförare av den EU-gemensamma politiken. Oavsett om kommuninvånarna och kommunpolitikerna är medvetna om det så har en stor del av dessa frågor en koppling till de beslut som löpande fattas på EU-nivån. Det är, med andra ord, främst ute i kommunerna som medborgarna dagligen ”möter” EU-politiken.

När lokala folkvalda saknar kunskap om hur deras egen verksamhet är inbäddad i EU-systemet skapar detta något av ett dubbelt demokratiproblem.

Dels får det som konsekvens att kommunen inte tar politisk ställning till om, och hur, den vill utnyttja sitt förändrade handlingsutrymme. Det blir snarare enskilda tjänstemän som på okända grunder avgör om och hur kommunen ska utnyttja sitt handlingsutrymme. Dels får det som konsekvens att kommuninvånarna frångår möjligheten att politiskt påverka kommunens verksamhet. Dessutom undanskymms på detta sätt möjligheten att även i nationella och EU-val påverka den framtida EU-politiken – i kommunen, i Sverige och i EU.

Den här texten har resonerat om betydelsen av kunskap om vad det innebär att vara en EU-kommun. Förhoppningen har varit att inspirera till ny forskning och i bästa fall också till debatt. Frågor som särskilt borde bli föremål för nya studier inkluderar inte bara kunskapsfrågor utan även andra grundläggande frågor för den lokala demokratin. Hur förankras t.ex. besluten när folkvalda och/eller tjänstemän på lokal nivå hanterar sitt förändrade handlingsutrymme och dagligen fattar beslut med kopplingar till EU-nivån? Och, finns det över huvud taget några exempel på lokal media som löpande förmår fungera som en blåslampa gentemot partierna genom att ställa frågor till de lokala folkvalda om hur de skiljer sig åt politiskt och ideologiskt i alla dessa frågor?

Framtida forskningsfrågor borde även innefatta frågor om organisatoriska förändringar i kommunerna. Medan statliga utredningar, politiska beslut, och till och med grundlagsändringar till följd av EU-medlemskapet har lett till förändrade arbetssätt *inom och mellan riksdag och regering* i EU-relaterade frågor, i syfte att maximera både den demokratiska kontrollen och den svenska rösten inom EU, har motsvarande förändringar sannolikt inte skett i speciellt många kommuner. Har över huvud taget några kommuner på liknande sätt förändrat och etablerat *nya arbetsrutiner mellan kommunstyrelse och fullmäktige* för att maximera kommunens makt i alla de EU-gemensamma frågor de är en del av?

Om det lokala offentliga rummet löpande skulle innehålla samtal och diskussioner om EU-dimensionen i kommunen skulle kunskapen om EU också öka, både bland de folkvalda och medborgarna. Detta skulle i sin tur öka både medborgarens och kommunens makt i många EU-relaterade frågor. Det skulle sannolikt också öka valdeltagandet i Europaparlamentsvalen, och det skulle bidra till att minska det demokratiska underskottet i kommunerna som ofta (och delvis felaktigt) kallas "EU:s demokratiska underskott." Men, i brist på ett sådant levande offentligt samtal är det frestande att hålla med Ian Bache och Rachel Chapman (2008: 415), som har påpekat att "multilevel governance must come with a health warning for democracy."

Litteratur

- Althaus, Scott L., 1998. "Information Effects in Collective Preferences", *American Political Science Review*, 92(3), s 545–558.
- Anderson, J., 1990. "Skeptical Reflections on a Europe of the Regions", *Journal of Public Policy*, 10, s 417–47.
- Bache, Ian, 1998. *The Politics of European Union Regional Policy: Multi-Level Governance or Flexible Gatekeeping?* Sheffield: UACES/Sheffield Academic Press.
- Bache, Ian, 1999. "The extended gatekeeper: central government and the implementation of EC regional policy in the UK", *Journal of European Public Policy*, 6(2), s 28–45.
- Bache, Ian & Chapman, R., 2008. "Democracy through multilevel governance? The implementation of the structural funds in South Yorkshire", *Governance*, 21(3), s 397–418.
- Bache, Ian & Olsson, Jan, 2001. "Legitimacy through partnership? EU policy diffusion in Britain and Sweden", *Scandinavian Political Studies*, 24(3), s 215–237.
- Berg, Linda, 1999. *Aktiva kommuner? En studie av de svenska kommunernas aktivitet i EU-frågor*. Göteborg University, Centre for European Research (CERGU), Working Paper Series Nr 99:2.
- Berg, Linda, 2015. *Svenskarna åter alltmer positiva till EU*, Europapolitisk analys, Sieps, nummer 2015:16epa.
- Berg, Linda & Rutger Lindahl, 2007. *Svenska kommuners och regioners kanaler till Bryssel. Subnationella nivåers försök att påverka EU:s policyprocess*. Sieps, Rapport 2007:7.
- Cassel, Carol A. & Celia C. Lo, 1997. "Theories of Political Literacy", *Political Behavior*, 19(4), s 317–335.
- Dahl, Robert Alan, 1977. "On Removing Certain Impediments to Democracy in the United States", *Political Science Quarterly*, 92(1), s 1–20.
- Dahl, Robert Alan, 1992. "The Problem of Civic Competence", *Journal of Democracy*, 3(4), s 45–59.
- Dahl, Robert Alan, 1994. "A Democratic Dilemma: System Effectiveness versus Citizen Participation", *Political Science Quarterly*, 109(1), s 23–34.
- Delli Carpini, Michael X. & Scott Keeter, 1993. "Measuring Political Knowledge: Putting First Things First", *American Journal of Political Science*, 37(4), s 1179–1206.
- EU-kommissionen, 2015. Consultation on international ocean governance. Tillgänglig på https://ec.europa.eu/info/consultations/consultation-international-ocean-governance_sv, citerad 7/2-2018.
- Galston, William A., 2001. "Political Knowledge, Political Engagement, and Civic Education", *Annual Review of Political Science*, 4, s 217–234.
- Gilens, Martin, 2001. "Political Ignorance and Collective Policy Preferences", *American Political Science Review*, 95(2), s 379–396.
- Goldsmith, M.J.F. & Klausen, Kurt Klaudi (red.), 1997. *European Integration and Local Government*. Cheltenham: Edward Elgar.
- Habermas, Jürgen, 2013. "Democracy, Solidarity And The European Crisis", s 4–13 i Anne-Marie Grozelier, Björn Hacker, Wolfgang Kowalsky, Jan Machnig, Henning Meyer & Brigitte Unger (red.), *Roadmap to a Social Europe*. Social Europe Report 2013.
- Hansen, Kasper M., 2009. *Measuring Political Knowledge*. Köpenhamn, Köpenhamns universitet: Statsvetenskapliga institutionen.

- Hettne, Jörgen, 2011. *EU, lokala marknader och allmänintresset*. Sieps 2011:3epa.
- Hooghe, Lisbeth & Gary Marks, 2001. *Multi-Level Governance and European Integration*. Lanham: Rowman & Littlefield.
- Howe, Paul, 2006. "Political Knowledge and Electoral Participation in the Netherlands: Comparisons with the Canadian Case", *International Political Science Review*, 27(2), s 137-166.
- Ivarsson Westerberg, Anders & Torbjörn Nilsson, 2009. "De dolda maktavarna – politiska tjänstemän i stad och stat", *Statsvetenskaplig tidskrift*, 111(4), s 323-346.
- Jeffery, Charlie, 2000. "Sub-national mobilization and European Integration: Does it Make Any Difference", *Journal of Common Market Studies*, 38(1), s 1-23.
- Jerneck, Magnus & Janerik Gidlund, 2001. *Komplex flernivådemokrati. Regional lobbying i Bryssel*. Malmö: Liber.
- Karlsson, David, 2011. "Politiker tycker om demokrati. Kommun- och landstingsfullmäktigeundersökningen", s 66-69 i Andreas Ivarsson (red) *Nordisk kommunforskning. En forskningsöversikt med 113 projekt*. Göteborgs universitet.
- Kettunen, Pekka & Tarvo Kungla, 2005. "Europeanization of sub-national governance in unitary states: Estonia and Finland", *Regional & Federal Studies*, 15(3), s 353-378.
- Kommittén för EU-debatt, 2006. *Rapport om EU-debatten i Sverige under reflektionsperioden juni 2005 – juni 2006*.
- Lake, La Due & Ronald Huckfeldt, 1998. "Social Capital, Social Networks, and Political Participation", *Political Psychology*, 19(3), s 567-584.
- Larcinese, Valentino, 2007. "Does political knowledge increase turnout? Evidence from the 1997 British general election", *Public Choice*, 131(3-4), s 387-411.
- Lupia, A., 1994. "Shortcuts versus encyclopedias: Information and voting behavior in california insurance reform elections", *American Political Science Review*, 88(1), s 63-76.
- Luskin, Robert C., 1987. "Measuring Political Sophistication", *American Journal of Political Science*, 31(4), s 856-899.
- Malmö Stad, 2017. Webbsändning från Malmö Kommunfullmäktige 26 oktober 2017. Tillgänglig på <http://video.malmo.se/?bctid=5612504422001>, citerad 13/7-2018.
- Milner, Henry, 2002. *Civic Literacy. How Informed Citizens Make Democracy Work*. Hanover: University Press of New England, Tufts University.
- Odenstad, Christina, 2010. *Prov och bedömning i samhällskunskap. En analys av gymnasielärares skriftliga prov*. Licentiatuppsats. Karlstad: Karlstad universitet, fakulteten för samhälls- och livsvetenskaper.
- Olsson, Jan, 2003. "Democracy paradoxes in multi-level governance: theorizing on structural fund system research", *Journal of European Public Policy*, 10(2), s 283-300.
- Oscarsson, Henrik & Sören Holmberg, 2010. *Väljarbeteende i Europaval*. Göteborg: Statsvetenskapliga institutionen, Göteborgs universitet.
- Pedersen, Ove K. & Dorthe Pedersen, 2000. "The Europeanisation of Local Interests in Denmark: the Strategic Choice of – to "Go Through" vs. to "By-pass" National Institutions?" s. 51-76 i Janerik Gidlund & Magnus Jerneck (red.), *Local and Regional Governance in Europe: Evidence from Nordic Regions*. Cheltenham, UK: Edward Elgar.
- Persson, Jessica & Richard Öhrvall, 2009. "Få röstar i val till Europaparlamentet" i *Välfärd*, Nr 2, 2009.

- Pollack, M., 1995. "Regional actors in an inter-governmental play: the making and implementation of EC structural funds", s 361–390 i J. Richardson & S. Mazey (red.), *The state of the European Union, vol. 3. Building a European polity?* Boulder, CO: Lynne Rienner.
- Statistiska Centralbyrån, 2015. *Vilka valde att välja? Deltagandet i valen 2014*. Demokratistatistisk rapport 19.
- Statistiska Centralbyrån, 2018. Partisympatiundersökningen. Tillgänglig på <https://www.scb.se/MEo201>, citerad 13/7-2018.
- SKL, 2010. *EU i lokalpolitiken. En undersökning av dagordningar från kommuner, landsting och regioner*. Sveriges kommuner och landsting.
- SOU 2015:24 *En kommunallag för framtiden*. Statens offentliga utredningar.
- SOU 2016:5, *Låt fler forma framtiden!* Statens offentliga utredningar.
- SOU 2016: 10 *EU på hemmaplan*. Statens offentliga utredningar.
- Ström, Lars-Inge, 2000. "Swedish Municipalities and the European Union", s 97–124 i Janerik Gidlund & Magnus Jerneck (red.), *Local and Regional Governance in Europe: Evidence from Nordic Regions*. Cheltenham, UK: Edward Elgar.
- Syssner, Josefna, Kerstin Johansson, Gissur Erlingsson, Brita Hermelin, Robert Jonsson, Sabrina Thelander & Johan Wänström, 2016. *Den nyttiga kritiken – om interaktiv metod inom svensk kommunforskning*. Centrum För Kommunstrategiska Studier, Linköpings universitet, Rapport 2016:1.
- SVT Nyheter, 2006. EU-normer stoppar hembakta bullar. Tillgänglig på <https://www.svt.se/nyheter/inrikes/eu-normer-stoppar-hembakta-bullar>, citerad 24/1-2018.
- Valmyndigheten, 2018. Statistik om Europaparlamentsvalet 2014. Tillgänglig på <http://www.val.se/val/ep2014/statistik/index.html>, citerad 13/3-2018.
- Westerberg, A.I. and Nilsson, T., 2009. "De dolda makthavarna. Politiska tjänstemän i stad och stat", *Statsvetenskaplig tidskrift*, 111(4), s 323–349.
- Åhagen, Marcus, 2016. *Variation in the implementation in Swedish Municipalities: Social requirements in public procurement*. Masteruppsats, Statsvetenskapliga institutionen, Lunds universitet. (Inklusive rådata.)

Bilaga

Samvariation mellan andel högutbildade i befolkningen⁵ och valdeltagandet i riksdagsvalet respektive Europaparlamentsvalet 2014 (siffror från Valmyndigheten⁶). Data på kommunnivå.

CORRELATIONS

		Valdeltagande, riksdagsval 2014	Andel högutbildade 2016
Valdeltagande, riksdagsval 2014	Pearson correlation	1	.450*
	Sig. (2-tailed)		.000
	N	290	290
Andel högutbildade 2016	Pearson correlation	.450*	1
	Sig. (2-tailed)	.000	
	N	290	290

* Correlation is significant at the 0.01 level (2-tailed).

		Andel högutbildade 2016	Valdeltagande EP-val 2014
Andel högutbildade 2016	Pearson correlation	1	.787**
	Sig. (2-tailed)		.000
	N	290	290
Valdeltagande EP-val 2014	Pearson correlation	.787**	1
	Sig. (2-tailed)	.000	
	N	290	290

** Correlation is significant at the 0.01 level (2-tailed).

5 Andel högutbildade i befolkningen (25–64 år) år 2016 fördelade efter kommun. Med högutbildade avses personer med minst 3-årig eftergymnasial utbildning (inklusive forskarutbildning). Källa: SCB:s register *Befolkningens utbildning* version 2017-01-01.

6 Andel av röstberättigade som röstade i EP-valet 2014 i respektive kommun. Källa: Valmyndigheten <http://www.val.se/val/ep2014/statistik/index.html>