

# Statsvetenskaplig tidskrift

Årgång 120 · 2018 / 5 (särskild utgåva)

Ny följd, årg 97. Utgiven av Fahlbeckska stiftelsen.

**REDAKTIONSSSEKRETERARE** *Magnus Jerneck* (ansvarig utgivare)

**BITR. REDAKTIONSSSEKRETERARE** *Björn Badersten*

**LITTERATURREDAKTÖR** *Björn Östbring*

**FÖRBUNDSREDAKTÖR** *Katarina Roos*

**REDAKTIONSRÅD** *Katarina Barrling Hermansson*, Uppsala universitet; *Ann-Marie Ekengren*, Göteborgs universitet; *Edward Deverell*, Försvarshögskolan; *Niklas Eklund*, Umeå universitet; *Mats Lindberg*, Örebro universitet; *Karl Loxbo*, Linnéuniversitetet; *Carina Lundmark*, Luleå tekniska universitet; *Ulf Mörkenstam*, Stockholms universitet; *Peter Strandbrink*, Södertörns högskola; *Elin Wihlborg*, Linköpings universitet; *Susanne Wallman-Lundåsen*, Mittuniversitetet; *Björn Badersten*, Lunds universitet, biträdande redaktionssekreterare; *Magnus Jerneck*, Lunds universitet, redaktionssekreterare; *Björn Östbring*, Lunds universitet, litteraturredaktör; *Katarina Roos*, Umeå universitet, förbundsredaktör

**TEKNISK REDAKTÖR** *Joshua Alvarez*, Sven Eighteen

Tidskriften utkommer med fyra nummer per år.

**PRENUMERATIONSPRIS** 2018 430 kr, enstaka nummer 100 kr. Medlemmar i

Statsvetenskapliga förbundet och studenter erhåller tidskriften till rabatterat pris. Prenumeration sker via hemsidan, genom insättning på plusgiro 27 95 65-6 med angivande av namn och adress eller genom meddelande till tidskriftens expedition. Eftertryck av tidskriftens innehåll utan angivande av källan förbjudes.

**ADRESS** Statsvetenskaplig tidskrift, Box 52, SE-221 00 Lund, Sverige

**TELEFON** 046-222 97 77 (Jerneck) 046-222 01 59 (Badersten) 046-222 89 45 (Östbring)

**TELEFAX** 046-222 40 06

**E-POST** statsvetenskaplig.tidskrift@svet.lu.se

**HEMSIDA** www.statsvetenskapligtidskrift.org

**TRYCK** Mediatryck, Lund 2018

**ISSN** 0039-0747

## **Statsvetenskaplig tidskrift**

*Statsvetenskaplig tidskrift* är den svenska tidskriften för statsvetare. Tidskriften publicerar vetenskapliga uppsatser, översikter och litteraturgranskningar inom statsvetenskapens alla subdiscipliner och är därtill huvudorgan för Statsvetenskapliga förbundet (SWEPSA). Svenska är huvudspråket, men tidskriften publicerar också texter på danska och norska samt i undantagsfall på engelska av författare som inte har ett skandinaviskt språk som arbetspråk.

*Statsvetenskaplig tidskrift* utges av Fahlbeckska stiftelsen vid Lunds universitet, med fyra nummer per år. Tidskriften utkommer år 2018 med sin 120:e årgång. Stiftelsen leds av ett flervetenskapligt sammansatt kollegium (professorer i statsvetenskap, historia, skatterätt, förvaltningsrätt, antikens kultur och samhällsliv, nationalekonomi, ekonomisk historia, socialt arbete, sociologi och statistik). Kollegiet beslutar om tidskriftens budget och övergripande policyfrågor. Tidskriftens redaktion, som är helt fristående i publicistiska frågor, består av en redaktör, en biträdande redaktör, en litteraturredaktör och ett aktivt arbetande redaktionsråd på åtta personer som sammanträder minst två gånger per år. Redaktionsrådet utses i samråd med Statsvetenskapliga förbundet och representerar flertalet statsvetenskapliga universitetsinstitutioner i Sverige.

Samtliga artiklar kvalitetsgranskas internt av två personer i tidskriftsredaktionen. Den externa kvalitetsgranskningen, med två anonyma referees per artikel, omfattar alla publicerade artiklar utom litteraturgranskningar, kortare översikter/debattartiklar och sakkunnigutlåtanden. Författaren får i samband med redaktionens beslut om publicering/refusering ta del av utlåtanden från referees.

## **The Swedish Journal of Political Science**

*Statsvetenskaplig tidskrift* (The Swedish Journal of Political Science) is the Swedish journal for political scientists. The journal publishes scientific essays, review articles and literature reviews in all the subsidiary disciplines of political science and is the principle organ of the Swedish Political Science Association (SWEPSA). While Swedish is its main language, the journal also publishes texts in Danish and Norwegian and, in exceptional cases where the author does not have a Scandinavian language as his/her working language, English.

*Statsvetenskaplig tidskrift* is published quarterly by Lund University's Fahlbeck Foundation, and in 2018 will be issuing its 120th volume. The Foundation is led by a multidisciplinary board (professors of political science, history, fiscal law, administrative law, classical culture and social life, economics, economic history, social work, sociology and statistics), which decides on the journal's budget and overarching issues of policy. The editorial office, which is wholly independent as regards matters related to publishing, comprises an editor, a deputy editor, a literature editor, a technical editor and an active, eight-member editorial committee that meets at least twice a year. This committee is appointed in consultation with SWEPSA and represents the majority of political science faculties in Sweden.

All articles undergo an internal quality review by two members of the editorial office, and all published articles – excepting literature reviews, short review articles/opinion pieces and expert reports – an external quality review by two anonymous referees per article. Once the editorial office has made its decision to publish or reject a paper, a referees' statement will be sent to its author(s).

# Innehåll

## 2018 / 5 (särskild utgåva)

### Tema: Kommunen i EU

<b>STIG MONTIN, DALIA MUKHTAR-LANDGREN &amp; MARIA STRÖMVIK</b> Inledning: Kommunen i EU .....	5
<b>MARIA STRÖMVIK</b> Kunskap och demokrati i EU-kommuner.....	13
<b>OLLE SCHMIDT</b> Kommentar till Maria Strömvik: "Kunskap och demokrati i EU-kommuner" .....	40
<b>HENRIK WENANDER</b> Underordning och självstyrelse. De svenska kommunernas konstitutionella roll i det europeiska flernivåsystemet .....	43
<b>JOHAN HÖÖK</b> Kommentar till Henrik Wenander: "Underordning och självstyrelse. De svenska kommunernas konstitutionella roll i det europeiska flernivåsystemet" .....	60
<b>MAGNUS LINDH</b> Kommunal och regional lobbying i Bryssel. Mot nya former av governance? .....	63
<b>SVEN KASTÖ</b> Kommentar till Magnus Lindh: "Kommunal och regional lobbying i Bryssel. Mot nya former av governance?" .....	81
<b>JÖRGEN HETTNE &amp; LINDA NYBERG</b> EU:s statsstödspolitik och det kommunala självstyret .....	85
<b>HELENA LINDE</b> Kommentar till Jörgen Hettne & Linda Nyberg: "EU:s statsstödspolitik och det kommunala självstyret" .....	111
<b>JÖRGEN HETTNE &amp; STIG MONTIN</b> Politik och juridik inom offentlig upphandling.....	115
<b>SEBASTIAN MARX</b> Kommentar till Jörgen Hettne & Stig Montin: "Politik och juridik inom offentlig upphandling" .....	134
<b>VANJA CARLSSON &amp; DALIA MUKHTAR-LANDGREN</b> Styrning genom frivillig koordinering? En studie av europeiska socialfondens genomförande i lokal förvaltning .....	137
<b>ERIK JAKOBSSON</b> Kommentarer till Vanja Carlsson & Dalia Mukhtar-Landgren: "Styrning genom frivillig koordinering? En studie av europeiska socialfondens genomförande i lokal förvaltning" .....	162

**Statsvetenskaplig tidskrifts hemsida: [www.statsvetenskapligtidskrift.org](http://www.statsvetenskapligtidskrift.org)**

**Där finns bl. a.:**

- Utförliga anvisningar till författare om utformningen av manuskript för Statsvetenskaplig tidskrift (kan hämtas hem som pdf-dokument).
- Tidigare årgångar av Statsvetenskaplig tidskrift i fulltextformat – med sökfunktion till artikelarkivet.
- Information om innehållet i kommande nummer och en aktuell utgivningsplan för Statsvetenskaplig tidskrift.
- Information om prenumerationspriser och möjlighet att teckna prenumeration på Statsvetenskaplig tidskrift.
- Kontaktuppgifter till redaktionen och redaktionsrådet för Statsvetenskaplig tidskrift.

# Inledning: Kommunen i EU<sup>1</sup>

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).<sup>2</sup> 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 nivånns *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/ filename/CEMR\\_structures\\_and\\_competences\\_2016\\_EN.pdf](http://www.ccre.org/img/uploads/piecesjointe/filename/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.

# Kunskap och demokrati i EU-kommuner<sup>1</sup>

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 paradiplomati, 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 autonomi, 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.<sup>2</sup> 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 oproportionerligt 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.

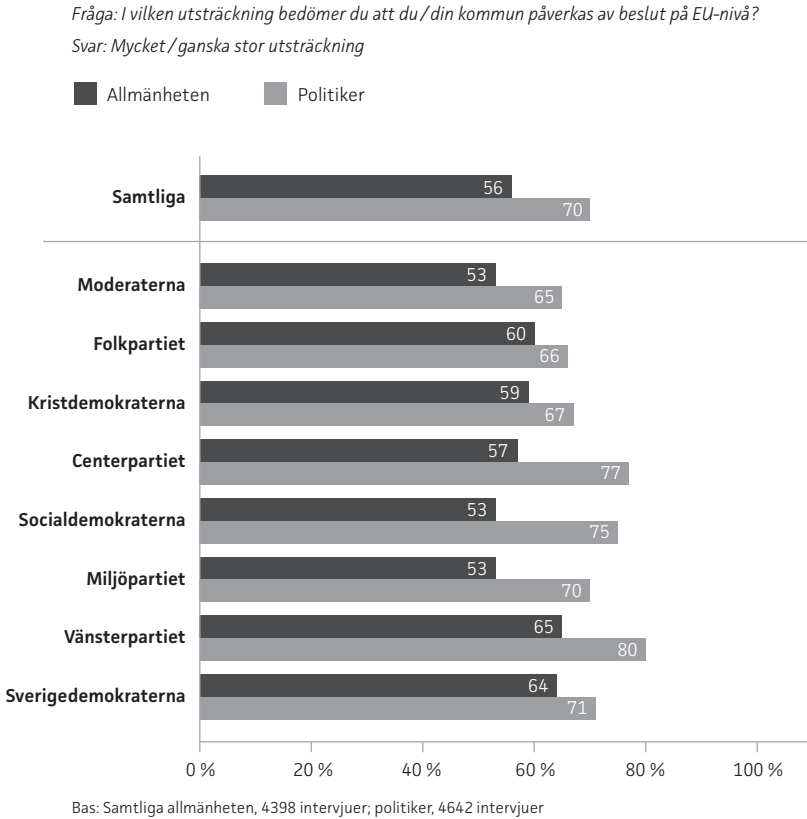
## **VAD VET VI OM KUNSKAPEN OM SYSTEMET OCH DEN POLITISKA PROCESSEN?**

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).<sup>3</sup> 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.<sup>4</sup>

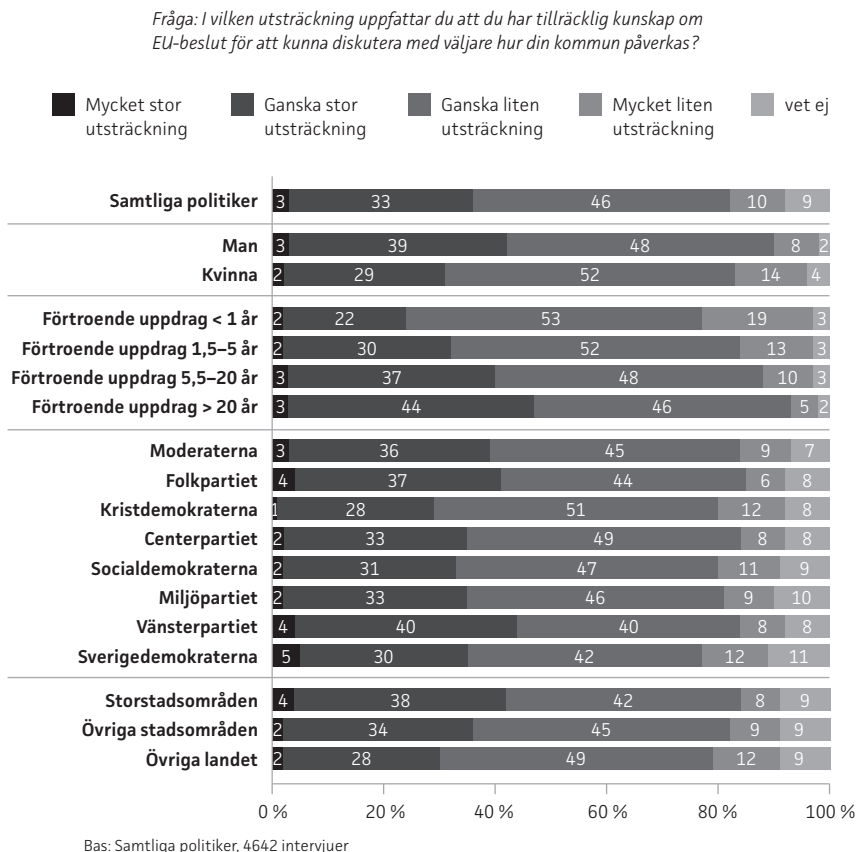
Vi vet ännu mindre om hur kunskapen ser ut bland folkvalda och allmänhet vad gäller frågor om kommunen i EU. Det enda som finns att tillgå i Sverige

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



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.

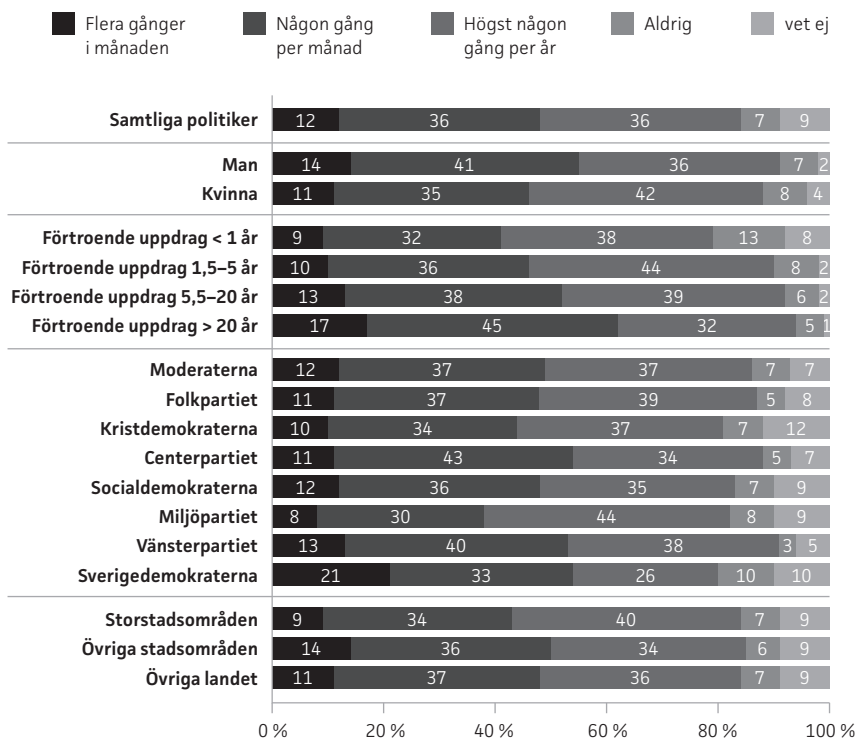
### **VAD VET VI OM KUNSKAPEN OM POLITIKENS INNEHÅLL?**

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 närallgiggande

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 närallgande 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 fräntas möjligheten att politiskt påverka kommunens verksamhet. Dessutom undanskymts 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 underskott 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](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, Josefa, 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 befolkningen<sup>5</sup> och valdeltagandet i riksdagsvalet respektive Europaparlamentsvalet 2014 (siffror från Valmyndigheten<sup>6</sup>). Data på kommunnivå.

### CORRELATIONS

		Valdeltagande, riksdagsval 2014	Andel högutbildade 2016
<b>Valdeltagande, riksdagsval 2014</b>	Pearson correlation	1	.450*
	Sig. (2-tailed)		.000
	N	290	290
<b>Andel högutbildade 2016</b>	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
<b>Andel högutbildade 2016</b>	Pearson correlation	1	.787**
	Sig. (2-tailed)		.000
	N	290	290
<b>Valdeltagande EP-val 2014</b>	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>

## Kommentar till Maria Strömvik: ”Kunskap och demokrati i EU-kommuner”

Olle Schmidt,  
Ledamot i kommunfullmäktige  
i Malmö stad och f.d. ledamot i  
Europaparlamentet

Under mina år i EU-parlamentet fick jag många besök från Sverige av politiker på alla nivåer, företrädare från näringslivet, journalister, föreningssverige och självfallet vanliga medborgare på besök i Bryssel eller Strasbourg.

Själv fann jag dessa besök mycket stimulerande. Viljan att veta mer och försöka förstå hur EU fungerar var oftast stor.

Det var inte ovanligt att osäkerheten inför hur det hela hänger ihop, ingav en viss tystlåten respekt hos besökarna.

Jag brukade då lätta upp stämningen med att inte jag heller alltid helt förstod hur allt fungerade och på vilken nivå i realiteten beslut fattades.

De som var mest säkra på EU:s beslutsfunktioner var företrädare från näringslivet och journalister, men som efter en studs diskussion och samtal blev något mer avvaktande och mindre tvärsäkra.

Jag nämner detta utan ironi eller spydighet. Att förstå de europeiska institutionerna och deras förhållande till varandra och beslutskompetens är inte det enklaste, vilket ju inte är så konstigt.

Själv förvånas jag inte sällan över hur beslutsfäbig EU ändå kan vara, när den akuta situationen så kräver.

Den flernivådemokrati som sedan 1950-talet successivt byggts upp har av förklarliga skäl med åren genomgått dramatiska förändringar.

Det är en demokratisk process utan någon historisk jämförelse som format det EU vi har idag med den ständiga kampen mellan de nationella intressena och det europeiska samarbetets förmåga att effektivt hantera

gränsöverskridande problem i en alltmer globaliserad värld.

När jag har sagt detta skulle givetvis förståelsen för EU avsevärt kunna förbättras om flera i vårt land kände till de mest elementära spelreglerna för hur EU fungerar. Och så är det ju tyvärr inte idag! Nu har Sverige varit medlem i unionen i snart tjugofem år och prövotiden är för länge sedan förbi.

I Maria Strömviks betänkande ”EU på hemmaplan” (SOU 2016:10) ges flera exempel på stor okunskap hos dem som har att vara demokratins banerförare; politiker, tjänstemän inom såväl stat som kommun och journalister.

I utredningen ges goda exempel på vad som kan göras för att förbättra förståelsen och kunskapen, men såvitt jag känner till har inga av dessa förslag genomförts.

Genom att jag varit politiskt verksam på alla fyra beslutsnivåer under decennier har jag på nära håll kunnat följa utvecklingen. Med några få undantag – i första hand de svenska ordförandeperioderna inom EU – har intresset och engagemanget för EU inom politiken och media inte varit särskilt stort. Jag tycker mig också på senare år kunnat se ett minskat intresse.

Detta märks genom den svenska journalistkårens neddragning av bevakningen av EU-parlamentet i Bryssel och Strasbourg. Mitt intryck är att Danmark är betydligt alertare i det här sammanhanget.

Att det går att göra EU-frågor också intressanta på hemmaplan visade det initiativ som Sveriges Television under något år på försök genomförde i sin bevakning av EU-parlamentet. Särskilda reportage gjordes kring frågor och ledamöter med en regional vinkel för att sändas i SVT:s många regional/lokala sändningar.

En satsning som borde ha fullföljts och utvecklats i syfte att just ge en bredare förståelse för vad EU gör och hur besluten påverkar medborgarna direkt i Sverige.

Likaså skulle Riksdagen må väl av att öppna sig inför EU-parlamentet och acceptera



att EU-parlamentet är just ett parlament men på en annan nivå än riksdagen. Tyvärr verkar kontakterna mellan de båda parlamenten i för hög grad handla om en positionsstrid och ett från Riksdagens sida upprepanande av dess djupare folkliga legitimitet: vem väger tyngst och vem är mest demokratisk! Att det gäller synen på de svenska ledamöterna i EU-parlamentet har jag själv erfarenhet av.

En attityd till förfång för svenskarnas möjlighet att på rimliga villkor kunna delta i ett öppet demokratiskt samtal.

Min tro är att Riksdagens ovilja att släppa på sin hegemoni också har skadat den regionala och lokala demokratins möjligheter att vara en vital del av det demokratiska samtalet inom EU.

"All politics is local", som talmannen i det amerikanska Representanthuset, Tip O'Neil, så träffande beskrev politikens inre väsen.

Kommunerna påverkas ju i mycket hög grad av besluten på EU-nivå. Deras möjligheter att påverka har genom åren ökat, men som flertalet undersökningar visar står våra svenska kommuner mest vid sidan av och ser på.

Uppenbarligen finns det en annan vilja att utöva inflytande också på lokal och regional nivå i flera andra EU-länder.

Det är min fasta övertygelse att en skärpning måste till.

Hemkommen från Bryssel och invald i Malmö kommunfullmäktige en tredje gång har jag gjort en del försök att lyfta EU-frågor, men mestadels förgäves.

Kommentarerna har varit få, möjligen en del spydigheter om att jag borde vara försiktig och inte förlora det lokala sammanhanget.

En del kan det ligga i det, men samtidigt måste EU-frågorna bli en naturlig del av det lokala politiska samtalet och – inte minst – beslutsfattandet.

När utredningen "EU på hemmaplan" var aktuell väckte jag en motion till kommunfullmäktige med förslag att kommunfullmäktige skulle ta upp EU-frågor på dagordningen, två tillfällen per år eller vid behov. Efter en tämligen kort och intetsägande debatt avvisades förslaget.

De lokala politikerna bär givetvis ett huvudansvar för att hitta kopplingar och sammanhang, men de måste ha hjälp av kunniga och välinformerade kommunala tjänstemän.

Om inte riksdagen, eller för den delen regeringen, ser detta som ett problem, anser jag att Sveriges Kommuner och Landsting (SKL) har en skyldighet att agera.

SKL med sina breda internationella kontakter och professionella verksamhet i Bryssel borde göra ytterligare ansträngningar att fördjupa kunskapen om EU-politiken på hemmaplan.

Sieps (Svenska institutet för europapolitiska studier) som har regeringens uppdrag att utbilda och informera beslutsfattare på olika nivåer, och som genomför utbildningsverksamhet i landets kommuner, föreslår jag får mer personella och ekonomiska resurser för att ge kommunala och regionala politiker och tjänstemän ett rejält kunskapslyft i EU-frågor.

Ett tillägg i kommunlagen borde vara möjlig, där "Aktuella EU-frågor" får en särskild punkt på dagordningen i varje nämnd, i kommunstyrelsen och i kommunfullmäktige. Härigenom blir det svårare för de styrande att undvika att EU-frågor på ett eller annat sätt behandlas inom den lokala och regionala politiken.

Jag tycker mig se en paradox här. Samtidigt som politiker och tjänstemän verkar försöka hålla EU-frågor från sig, är det svenska folket alltmer intresserat av EU. Flera undersökningar tyder på att svenskarna blir alltmer positivt inställda till det europeiska samarbetet och ser nödvändigheten av gränsöverskridande samverkan för att bland annat klara klimat och miljö, jobb och tillväxt, terrorism och brottslighet samt globala flyktingströmmar.

Men då måste medborgarna också få chansen att vara med!

Ett memento för svenska politiker att agera!

Slutsats: Kunskapsbrist om EU är ett kommunalt demokratiproblem!



# Underordning och självstyrelse

## *De svenska kommunernas konstitutionella roll i det europeiska flernivåsystemet*

Henrik Wenander

### **Subordination and Self-Government: The Constitutional Role of Swedish Municipalities in the European Multi-Level Order**

The article explores the constitutional role of Swedish local government (municipalities) in the context of EU law. The tension between subordination as a part of the monolithic member state of Sweden and the constitutionally protected self-government forms the analytical framework. The study highlights the legal structures and links them to theories on multi-level governance. It looks into the role of local government in the EU legislative process, in implementation of EU law and as a legally based limiting force to the policy of the central Swedish state. The article concludes that a monolithic view of the state, including local government, does not entirely capture the constitutional role of municipalities in the EU context. Swedish municipalities should therefore be seen as important participants in political and legal arenas on the European level.

## 1. Inledning

I ett konstitutionellt perspektiv har de svenska kommunerna en splittrad roll. För det första är de ett uttryck för demokratiskt styre på det lokala planet med direktvalda ledamöter i kommunfullmäktige som högsta organ och med ett visst utrymme att besluta om sin verksamhet. För det andra fungerar kommunerna i stor utsträckning som organ för att genomföra politik som är beslutad av riksdag och regering på nationell nivå. Dessutom, för det tredje, medför Sveriges medlemskap i Europeiska unionen att kommunerna i stor utsträckning fungerar som verkställare av politik beslutad på EU-nivå. Kommunerna ingår därmed som en del av ett flernivåsystem, med ett spänningsfält mellan lokal, nationell och övernationell rättslig reglering och demokrati. Kommunernas ställning mellan underordning och självstyrelse i detta spänningsfält är därför intressant att studera i ett konstitutionellt rättsligt perspektiv. Syftet med denna artikel är att undersöka vad det svenska EU-medlemskapet innebär för kommunernas konstitutionella ställning, det vill säga vad de juridiskt sett får och ska göra, i förhållande till riksdag, regering och EU:s organ. Med kommuner

Henrik Wenander är professor i offentlig rätt, Juridiska fakulteten vid Lunds universitet.  
E-post: henrik.wenander@jur.lu.se

avses här för enkelhets skull både kommuner och landsting/regioner (jämför 1 kap. 7 § regeringsformen, RF, där det talas om kommuner på lokal och regional nivå). Den grundläggande frågan är vilken konstitutionell rättslig ställning de svenska kommunerna har i det europeiska flernivåsystemet för rättslig och politisk styrning: är de enbart osjälvständiga delar av medlemsstaten Sverige eller är de från den centrala staten fristående rättsliga aktörer? Denna fråga behandlas i det följande utifrån kommunernas rättsliga ramar och handlingsutrymme vid antagande och genomförande av EU-rättsliga regler.

Konstitutionella frågor har till sin natur både juridiska och politiska aspekter (Smith & Petersson 2004: 12 ff.). Även om rättsvetenskap och statsvetenskap har delvis olika forskningsintressen och utgångspunkter, är forskningsobjekten ofta desamma, nämligen offentliga institutioner och processer för offentlig maktutövning. Denna artikel har en rättsvetenskaplig utgångspunkt och undersöker sålunda kommunernas ställning i perspektiv av de regler som kringgärdar deras verksamhet, även om ämnet givetvis har beröringspunkter också med statsvetenskaplig forskning (se vidare om förhållandet mellan rätts- och statsvetenskap Nergelius, 2010: 328 ff.). En teoretisk bakgrund till undersökningen är de modeller för flernivåstyrning, *multi-level governance*, som har diskuterats i stats- och rättsvetenskaplig forskning, särskilt i förhållande till den europeiska integrationen (Piattoni, 2012: 670 ff.; della Cananea 2010: 284 ff.). På senare tid har dessutom den internationella juridiska litteraturen särskilt uppmärksammat de rättsliga implikationerna av flernivåstyrningen för den lokala och regionala maktutövningen (Panara 2015 och Finck 2017). Ambitionen med artikeln är att genomföra en juridisk analys och knyta denna teoribildning till de svenska juridiska strukturerna på området.

Metodmässigt utgår artikeln från en identifiering och systematisering av de juridiska ramarna i form av reglering i grundlag, EU-rätt och vanlig lagstiftning samt anknytande material i form av lagförarbeten, rättspraxis och rättsvetenskaplig diskussion. Den ovan identifierade spänningen mellan underordning och självstyrelse utgör en analytisk ram för framställningen. En sådan undersökning kan därigenom bidra till en samlad och övergripande förståelse av juridiken på området (Westermann 2011: 93 f.), i synnerhet avseende gränserna för vad kommunerna ska och får göra. Genom att anknyta till statsvetenskaplig forskning kan en sådan rättsvetenskaplig framställning, inte minst i EU-frågor, kompletteras med viktiga aspekter som gäller övergripande tendenser och maktfrågor (Neergaard & Wind 2012: 286). Förhoppningen är att artikeln på detta sätt bidrar till att utveckla förståelsen av de svenska kommunernas rättsliga roll i EU:s flernivåsystem.

Artikeln inleds (avsnitt 2) med en kort översikt över de konstitutionella rättsliga förutsättningarna för de svenska kommunernas verksamhet som en del i flernivåstyrningen. I de tre centrala avsnitten i artikeln (3, 4 och 5) uppmärksammas kommunernas roll i olika skeden av antagandet och genomförandet

av EU-politik i form av rättsliga regler. Sålunda behandlar avsnitt 3 de svenska kommunernas utrymme att agera i EU:s lagstiftningsprocess och i införandet av EU-rätt i svenska författningar medan avsnitt 4 behandlar kommunernas roll som genomförare av EU-lagstiftning. Därefter behandlas kommunernas utrymme att i förhållande till EU:s regelverk agera rättsligt, främst i domstolar på nationell och europeisk nivå, för att tillvarata sina intressen (avsnitt 5). Till sist (avsnitt 6) görs några avslutande iakttagelser.

## 2. Konstitutionella förutsättningar

### 2.1 SVERIGE

När det först gäller den svenska nivån har kommunerna en grundläggande roll i statsskicket. Redan i 1 kap. 1 § RF nämns den kommunala självstyrelsen som ett medel att förverkliga folkstyrelsen, vid sidan av det representativa och parlamentariska statsskicket. Av 14 kap. 2 § RF framgår vidare att kommunerna ”sköter lokala och regionala angelägenheter av allmänt intresse på den kommunala självstyrelsens grund”. Statsvetenskaplig forskning har uppmärksammat att den kommunala självstyrelsen i Sverige i internationellt perspektiv har en stark konstitutionell ställning (Lidström 2015: 416). Det är samtidigt tydligt att grundlagsregleringen bygger på att Sverige ska vara en enhetsstat, där kommunerna och de lokalt valda församlingarna är underordnade riksdagen, som utgör ”folkets främsta företrädare” (1 kap. 4 § RF) och regeringen som ”styr riket” (1 kap. 6 § RF) (se Erlingsson & Ödalen 2007: 71). I statsvetenskapligt perspektiv har kommunernas ställning beskrivits som instrumentell och underordnad i förhållande till de övergripande politiska målen på nationell nivå. De har i grundlagen till stor del behandlats som förvaltningsenheter (Strandberg 2016: 200 f.).

Mot denna bakgrund får kommunerna ha hand om vissa angelägenheter enligt närmare bestämmelser i lagstiftningen. Den viktigaste regleringen finns i 2 kap. 1 § kommunallagen (2017:725) som uppställer ett krav på att kommunens åtgärder ska ha anknytning till dess område och medlemmar. Detta krav betecknas ofta som en lokaliseringsprincip. En viktig begränsning av det område där kommunerna själva får bestämma om sin verksamhet (det frivilliga, eller fakultativa, verksamhetsområdet, se Holmberg & Stjernquist m.fl. 2012: 372) är enligt 2 kap. 2 § i samma lag att kommunerna inte får agera i frågor som enbart faller inom statens eller något annat organs behörighet.

Av särskild betydelse är här att det anses föreligga ett förbud för kommuner att ägna sig åt utrikespolitik, såvida det inte finns särskilt stöd i bestämmelser i speciallagstiftning (se avseende tjänsteexport och internationellt bistånd lagen [2009:47] om vissa kommunala befogenheter). I praxis har Regeringsrätten (nu Högsta förvaltningsdomstolen) ansett att Helsingborgs kommun gick utanför

den kommunala kompetensen genom att fullmäktige beslutade att uttala sig för att kommunen förklarar som en kärnvapenfri zon och för att kräva garantier för att besökande örlogsfartyg inte medförde kärnvapen. Domstolen konstaterade att frågor om opinionsyttringar om Sveriges förhållande till andra länder ankommer på regeringen och riksdagen och upphävde besluten (RÅ 1990 ref. 9). Med stöd av bestämmelsernas motsvarigheter i tidigare kommunallag har domstolen vidare upphävt Malmö kommuns beslut att ge ekonomiskt stöd till en kampanj för opinionsbildning om fördelarna med en fast förbindelse över Öresund (RÅ 1993 ref. 32).

Ett avgörande av särskilt intresse för kommunernas roll i EU-samarbetet är RÅ 1994 ref. 23. Där hade en kommunmedlem överklagat Partille kommuns beslut om att ingå samarbetsavtal om inrättade av ett västsvenskt EG-kontor i Bryssel och om att anslå medel till detta. Klaganden ansåg att besluten överskred den kommunala kompetensen. Kammarrätten, i vars bedömning Regeringsrätten sedermera instämde, konstaterade att kommunerna var behöriga att allmänt främja näringslivsutveckling, att detta inte kunde vara en exklusiv angelägenhet för staten, samt att kontorets uppgifter var så gott som helt inriktade på näringslivsfrämjande. Detta låg därmed inom den kommunala kompetensen. Som ett ytterligare argument för att sådana åtgärder skulle vara tillåtna har senare framförts att beslut av detta slag motiveras av behovet att bevaka de regionalpolitiska intressena i EU (Lindquist, Lundin & Madell 2016: 388). Persson (2005: 171 f.) noterar att betydelsen av lokaliseringsprincipen som begränsning av den kommunala kompetensen möjligen har minskat. Denna utveckling kan sättas i samband med den princip om internationell öppenhet som kommer till uttryck i 1 kap. 10 § RF, där bland annat EU-medlemskapet lyfts fram som en av statskicketets grunder (Wenander 2011: 560 f.) Dock finns rimligen fortfarande en gräns, där en åtgärd är alltför utrikespolitiskt präglad för att kunna rymmas inom den kommunala kompetensen.

Kommunernas rättsligt sett underordnade ställning visar sig vidare i att riksdagen eller regeringen kan överlämna uppgifter åt kommuner (8 kap. 2 och 3 §§ samt 12 kap. 4 § RF). På detta så kallade obligatoriska område ger riksdag och regering sålunda kommunerna i uppgift att sköta vissa uppgifter (Dalman 2011: 79 ff.). Riksdagens och regeringens utrymme att styra kommunerna genom lagstiftning begränsas av ett grundläggande proportionalitetskrav på att inskränkningen av den kommunala självstyrelsen inte bör "gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till de ändamål som har föranlett den" (14 kap. 3 § RF; Holmberg & Stjernquist m.fl. 2012: 614 f.). Statliga åligganden för kommunerna är trots denna begränsning mycket vanliga. Det obligatoriska verksamhetsområde som följer av sådana regler avser exempelvis barnomsorg, renhållning och kollektivtrafik (Holmberg & Stjernquist m.fl. 2012: 372). De nämnder som fattar beslut på kommunens vägnar fungerar i dessa fall som kommunala förvaltningsmyndigheter som genomför riksdagens eller regeringens politik

(Bohlin 2016: 43; Persson 2013: 316). Inte sällan antas lagar och förordningar dessutom för att genomföra EU-rättens krav i svensk rätt (se vidare avsnitt 4).

Enligt Europarådskonventionen om kommunal självstyrelse (European Charter of Local Self-Government, Strasbourg den 4 november 1985, SÖ 1989:34) som Sverige har tillträtt ställs vissa krav på de deltagande staternas ordningar för att trygga kommunernas självbestämmande (Eliason 2008: 78 f.). Bland annat ska kommunerna kunna få till stånd en domstolsprövning av sin rätt till kommunal självstyrelse.

Den svenska kommunala självstyrelsen kan som nämnts ovan betraktas som långtgående i ett europeiskt perspektiv. På många punkter tycks den svenska ordningen för kommunal självstyrelse också uppfylla konventionens krav. Dock har kommunernas möjlighet att ta tvister med staten till domstol uppmärksammas som en svag punkt. Enligt svensk rätt har kommunerna vissa möjligheter att få myndigheters beslut som berör dem prövade i domstol. Medan regeringen har framfört att svensk rätt uppfyller konventionens krav i detta avseende, har forskare liksom representanter i Europarådssamarbetet ansett att de möjligheter som erbjuds till domstolsprövning inte är tillräckliga (SOU 2007:93, 31 ff.; Hettne 2005: 81; Örnberg 2014: 33).

Högsta domstolen har i ett mål som rörde Vellinge kommun och kommunal skatteutjämning anført att konventionen inte i sig kan grunda någon rätt till domstolsprövning som inte framgår av den svenska lagstiftningen (NJA 1998 s 656 II). Något senare kom Regeringsrätten att pröva Täby kommuns påstående om att systemet med skatteutjämning stred mot regeringsformens skydd för kommunalt självstyre. Den dåvarande bestämmelsen om normprövning angav att ett fel måste vara uppenbart för att en lag eller förordning skulle åsidosättas (11 kap. 14 § RF i dåvarande lydelse). Domstolen ansåg att den eventuella bristen i förhållande till grundlagen inte var uppenbar och att lagstiftningen därmed inte skulle åsidosättas som grundlagsstridig (RÅ 2000 ref. 19).

## 2.2 EU

I fråga om EU-nivån kan det noteras att unionen i rättsligt perspektiv först och främst utgör ett samarbete mellan medlemsstaterna. Grunden för samarbetet är de mellanstatliga avtal som utgör EU:s primärrätt: fördraget om Europeiska unionen (EU-fördraget), fördraget om EU:s funktionssätt (funktionsfördraget), anslutningsavtalen för nya medlemsstater med flera. Enligt ingressen och artikel 1 i EU-fördraget är en av ambitionerna med samarbetet att skapa en allt fastare sammanslutning mellan de europeiska folken. Denna formulering (i EU-fördragets föregångare EEG-fördraget) låg till grund för EU-domstolens tolkning att fördraget riktade sig inte bara till medlemsstaterna utan också till dess medborgare, vilket beredde vägen för ett krav på nationella domstolar att tillämpa EU-fördragets regler direkt (mål 26/62 *Van Gend en Loos*; Hettne & Otken Eriksson 2011: 171 f.). Däremot har de i medlemsstaterna ingående

delarna i form av delstater, regioner eller kommuner inte på samma sätt en grundläggande ställning i den EU-rättsliga strukturen. EU-rättens grundläggande uppbyggnad kan beskrivas som baserad på en monolitisk syn på staten, som inte ger utrymme för federala, regionala eller lokala delar inom staterna att ha rättigheter eller skyldigheter i förhållande till EU. Med detta strikta och traditionella synsätt är det alltså enbart medlemsstaterna och EU:s institutioner som agerar på EU-nivån (Finck 2017: 6 ff.).

Kommunernas rättsligt sett underordnade ställning i EU:s grundläggande struktur – i meningen att de endast utgör delar av medlemsstaterna – relativt sett i viss mån av bland annat deras roll i Regionkommittén, vilken utgör ett rådgivande organ i EU:s struktur (Panara 2015: 23, se vidare avsnitt 3). Dessutom kan ett antal andra rättsliga och politiska mekanismer ses som utmaningar mot synsättet att kommuner endast utgör underordnade delar av medlemsstaterna. Här märks bland annat olika möjligheter för kommunerna att agera rättsligt i motsättning till sina medlemsstater, företrädda av regeringarna (Panara 2015: 23 ff., se vidare avsnitt 5). Finck (2017: 21 ff.) anknyter här med hänvisning till bland annat Elinor Ostrom till teorier om polycentri, det vill säga att det i stället för en enda utgångspunkt för maktutövning kan finnas flera styrande aktörer som är oberoende av varandra. I nordisk rättsvetenskap har på motsvarande sätt modeller grundade på polycentri använts för att beskriva förhållandet mellan medlemsstaternas och EU:s rättsordningar (Zahle 2005: 332 ff.).

Det kan här vidare nämnas att EU-fördraget uttryckligen anger att unionen ska respektera medlemsstaternas konstitutionella identitet, inklusive det lokala och regionala självstyret (art. 4.2 i EU-fördraget). Till att börja med kan denna bestämmelse ses som en regel om att EU inte ska blanda sig i medlemsstaternas grundläggande strukturer. Dessutom har den tillsammans med Europarådets konvention om kommunal självstyrelse tagits till intäkt för att EU-rätten bör tolkas på ett sätt som gynnar lokal självstyrelse (Finck 2017: 179).

Slutligen är subsidiaritetsprincipen av grundläggande betydelse i EU-rätten. Principen innebär i korthet att EU på områden där unionen inte har exklusiv befogenhet ska vidta åtgärder endast om målen för åtgärden inte i tillräcklig utsträckning kan uppnås av medlemsstaterna (artikel 5.3 i EU-fördraget). Av intresse i detta sammanhang är att fördragstexten specificerar att här avses medlemsstaterna på såväl central, regional som lokal nivå. Principens efterlevnad kontrolleras bland annat av de nationella parlamenten och Regionkommittén.

### **3. Kommunerna som deltagare i EU:s lagstiftningsprocess**

I detta avsnitt undersöks, som ett led i behandlingen av artikelns övergripande fråga om kommunernas rättsliga ställning i flernivåsystemet, utrymmet för



kommuner att delta i lagstiftningsprocesserna i EU. Det innebär dels direkt deltagande i lagstiftningen, dels utrymme för ett mer formaliserat politiskt påverkansarbete.

När det gäller deltagande i lagstiftningen bygger de skilda lagstiftningsförfaranden som föreskrivs i funktionsfördraget på att det direktvalda Europaparlamentet och medlemsstaternas regeringars företrädare i rådet samfällt antar lagstiftningsakter i form av förordningar, direktiv eller beslut. Därutöver kan kommissionen i viss utsträckning ges befogenhet att, i samma former, anta rättsakter som antingen delegerade akter eller genomförandeakter (art. 289–291 i funktionsfördraget). Federala enheter och andra delar av medlemsstaterna, såsom de svenska kommunerna, har därmed inget formellt inflytande i EU:s lagstiftningsprocess. Här visar sig deras – rättsligt sett – underordnade ställning i den medlemsstatscentrerade organisationen av EU-samarbetet.

Dock finns visst utrymme för kommuner och andra regionala och lokala organ att påverka Europaparlamentets och rådets lagstiftningsprocesser samt kommissionens antagande av rättsakter. Till att börja med finns som nämnts (avsnitt 2.2) Regionkommittén, som består av valda regionala och lokala representanter utsedda av rådet på förslag av medlemsstaterna. Ledamöterna ska agera helt oberoende av instruktioner från exempelvis regeringarna (art. 300 i funktionsfördraget; Lenaerts & Van Nuffel 2011: 548 ff.). Arbetet i Regionkommittén ger på så sätt utrymme för svenska kommuner att direkt påverka EU:s lagstiftningsförfarande utan att gå via regeringen (SOU 2016:10, 108 f.). Som Finck (2017: 49) har påpekat finns det dock gränser för vad kommuner kan åstadkomma genom Regionkommittén. Dels kan det politiska genomslaget för kommitténs synpunkter i praktiken vara mycket begränsat, dels måste givetvis till exempel de svenska representanterna för landsting/regioner få tillräckligt stöd bland övriga ledamöter för att Regionkommittén ska föra fram deras uppfattning.

En ytterligare viktig mekanism rör förfarandet för att kontrollera subsidiaritetsprincipen (se avsnitt 2.2) genom de nationella parlamenten. Denna *early warning mechanism* bygger på att kommissionen skickar utkast till EU-lagstiftning till de nationella parlamenten, så som föreskrivs i det till EU-fördragen fogade protokollet (nr 2) om tillämpning av subsidiaritets- och proportionalitetsprinciperna. I länder med regional och lokal representation i parlamentet i en särskild kammare kan detta förfarande innebära en påverkansmöjlighet för den lokala nivån. Också annars kan detta hörande av det nationella parlamentet ge formellt eller informellt utrymme för den lokala nivån att framföra sina synpunkter (Panara 2015: 113 ff.).

När det gäller kommunernas rättsliga utrymme att mer institutionaliserat agera genom politiskt påverkansarbete är kommunala och regionala kontor i Bryssel (ofta kallade regionkontor) viktiga (SOU 2016:10, 96 f. och 175 f. Se även Lindhs uppsats i denna volym). Kommunernas utrymme för att inrätta

sådana kontor får betraktas som grundat i kommunernas kompetens inom det fakultativa verksamhetsområdet enligt kommunallagen. Även om verksamheten bedrivs utomlands och är riktad mot EU som internationell organisation, kan den anses uppfylla lokaliseringsprincipen (se avsnitt 2.1) så länge arbetet sker i de egna kommunmedlemmarnas intresse. En särskild fråga är här om regionkontorens verksamhet någon gång skulle kunna anses utgöra sådan utrikespolitik som ligger utanför den kommunala kompetensen. Med tanke på EU-samarbetets karaktär anfördes redan på 1990-talet allmänt att utrikes- och inrikespolitik där flyter samman i både statsvetenskapligt och juridiskt perspektiv (SOU 1997:30, 92; prop. 1994/95:112, 27). I det ovan nämnda rättsfallet RÅ 1994 ref. 23 gick domstolarna inte närmare in på klagandens argument om att kommunens beslut rörde utrikespolitik med tanke på de då pågående förhandlingarna om EG-medlemskap. Det är idag svårt att se att kommunernas verksamhet genom regionkontor i allmänhet skulle begränsas av kommunallagens begränsning av utrikespolitiskt agerande. Ett undantag skulle dock möjligen vara om regionkontor agerar i frågor som rör centrala statliga intressen och som därmed stör regeringens funktion att styra riket (1 kap. 6 § RF). Utanför EU-samarbetet och utan anknytning till regionkontor har sådana situationer med anknytning till försvarsintressen aktualiserats i fråga om bland annat Region Gotlands uthyrning av Slite hamn till konsortiet Nord Stream under 2016 (Ahlin 2017: 449). Det är möjligen svårt att tänka sig liknande situationer i fråga om kommunernas representation i Bryssel. Hypotetiskt sett skulle dock frågor om gränserna för kommunernas utrikespolitiska verksamhet kunna uppstå i anslutning till de politiskt känsliga diskussionerna om Storbritanniens utträde ur EU som för närvarande förs. På samma sätt som i fråga om uthyrningen av hamnar saknas det tydliga rättsliga regler för hur regeringen i praktiken kan hindra kommunernas agerande i sådana situationer.

En ytterligare möjlighet för svenska kommuner att mer institutionaliserat ägna sig åt politisk påverkan på EU:s lagstiftning ligger slutligen i att agera som remissinstans. Kommunerna har för det första liksom företag, intresseorganisationer och andra möjlighet delta i det öppna samrådsförfarande som kommissionen ska ha med berörda parter (art. 11.3 i EU-fördraget). Här finns det utrymme för kommunerna eller Sveriges kommuner och landsting att ge synpunkter i ett tidigt skede (SOU 2016:10, 102). För det andra kan det förekomma att Regeringskansliet eller andra förvaltningsmyndigheter skickar kommissionens förslag till rättsakter på remiss till bland annat kommuner. Till skillnad från vad som är fallet i fråga om lagförslag i svenska kommittébetänkanden eller departementspromemorior tycks denna form av remissbehandling inte vara särskilt vanlig.

## 4. Kommunerna som genomförare av EU:s lagstiftning

När Sverige som medlemsstat ska se till att EU:s lagstiftning genomförs kan kommunerna beröras på olika sätt. I detta avsnitt diskuteras kommunernas roll som genomförare av EU-lagstiftning i olika avseenden. Först behandlas utrymmet för riksdag och regering att använda kommunerna för att praktiskt genomföra EU-rätt i Sverige. Därefter undersöks andra skyldigheter för kommunerna att tillämpa EU-rätten och att vara lojala med EU:s regelverk. Slutligen uppmärksammas kommunernas ansvar för avvikelser från EU-rätten.

Vid genomförande av EUs lagstiftning ska Sverige följa den svenska konstitutionella ordningen för normgivning. Behörigheten att anta rättsligt bindande föreskrifter finns i det konstitutionella utgångsläget hos riksdagen eller regeringen.

Till att börja med kan kommunerna åläggas uppgifter att som förvaltningsorgan på det lokala planet stå för de åtgärder som behövs i anslutning till EU-lagstiftningen. Det kan handla om att det behövs ett offentligt organ som fattar beslut om tillstånd eller utövar tillsyn över någon verksamhet. Det kan då många gånger ligga nära till hands att utnyttja kommunerna för detta ändamål. Riksdagen eller, efter delegation (se strax nedan), regeringen kan besluta föreskrifter om sådana uppgifter för kommunerna (8 kap. 2 § första stycket 3 och 3 § RF). Ett exempel finns på livsmedelsområdet, där det bland annat är kommunerna som ansvarar för kontroll av efterlevnaden av EU-förordningar på området, detta enligt 11 § livsmedelslagen (2006:804) och närmare bestämmelser i livsmedelsförordningen (2006:813) (SOU 2015:24, 358 ff.).

Regeringsformen anvisar därutöver ett relativt komplext system för att på vissa områden delegera normgivningsmakt, det vill säga att överlämna åt ett underordnat organ att anta bindande regler (8 kap. RF). På detta sätt kan delegation ske från riksdag till regering, och från riksdag eller regering till förvaltningsmyndigheter eller kommuner.

Att riksdag och regering kan delegera lagstiftningsmakt är inget nytt, utan något som framgick redan av regeringsformen när den antogs 1974. Med avseende på EU-rätten innebär den nu beskrivna ordningen dock alltså att riksdag och regering kan ge kommunerna utrymme att anta lokala föreskrifter som genomför EU-rätt. På så vis kan kommunerna ges utrymme att, inom EU-rättens ramar, anpassa regelverket till lokala förutsättningar. I arbetet med denna artikel har jag dock inte kunnat hitta några exempel på att kommuner på detta sätt har getts utrymme att anta föreskrifter av någon större betydelse. Här skiljer sig situationen från vad som gäller för de statliga förvaltningsmyndigheternas genomförande av EU-rättsliga regler genom myndighetsföreskrifter (Wenander 2016: 502 f.).

Vidare kan kommunerna, på samma sätt som andra privata och offentliga organ, beröras av rättigheter och skyldigheter enligt EU-rätten. Det kan här till att börja med handla om EU-regler som ska tillämpas direkt i medlemsstaterna,

såsom bestämmelser i fördragen eller i EU-förordningar. På ett antal områden följer vidare sådana skyldigheter av svenska lagar och förordningar som genomför EU-direktiv och i övrigt innehåller föreskrifter som kompletterar EU-rätten. I det kommittébetänkande som låg till grund för 2017 års kommunallag inventerades på detta sätt ett stort antal EU-rättsliga regler som påverkade kommunernas verksamhet. Här märks inte minst EU:s regelverk om offentlig upphandling, statsstöd och konkurrens (SOU 2015:24, 355–472; se även Statskontoret 2005). Dessa regelverk påverkar givetvis såväl det vardagliga arbetet i kommunerna som det politiska handlingsutrymmet på ett avgörande sätt (jfr bidragen av Hettne & Montin respektive Hettne & Nyberg i denna volym).

Reglering på EU-nivå innebär principiellt att regeringen inte kan styra förvaltningen, inklusive de kommunala förvaltningsmyndigheterna, på samma sätt som när det gäller helt inhemska regler. Detta gäller till exempel regeringens användning av förarbetsuttalanden i sina förslag för att styra myndigheternas tolkning av lagstiftning. Sådana propositionsuttalanden tillmäts traditionellt stor betydelse. När det gäller EU-rättsligt grundade regler – exempelvis avseende en lag som genomför ett direktiv – är det emellertid tydligt att regeringen inte med samma rättsliga auktoritet kan ge anvisningar om den tänkta tillämpningen, även om regeringen kan redogöra för möjliga tolkningar (Hettne & Reichel 2012: 25). Däremot kan förarbeten från EU:s lagstiftningsprocess tillmätas ett visst värde, vilket gör att bland annat kommissionens uttalanden kan få en styrande verkan (Fenger 2014: 298).

Kommunerna omfattas av den allmänna skyldigheten för medlemsstaterna och deras delar att tillämpa EU-rätten på ett lojalt sätt (artikel 4.3 i EU-fördraget). När de tillämpar EU-rätt direkt eller EU-rättsligt grundade svenska bestämmelser ska de sålunda allmänt eftersträva att EU-rätten får effektivt genomslag (Hettne & Reichel 2012: 21). Denna skyldighet gäller också på områden som i och för sig inte omfattas av EU-rätten, men där lokala regler kan komma att strida mot EU-rättens bestämmelser om fri rörlighet och icke-diskriminering av aktörer från andra EU-länder. Ett exempel är Haninge kommuns tidigare rekommendation om att den som ansökte om serveringstillstånd enligt alkohollagen skulle göra ett personligt besök hos kommunen. I ljuset av kraven i EU-rätten, närmare bestämt tjänstedirektivet (Europaparlamentets och rådets direktiv 2006/123/EG av den 12 december 2006 om tjänster på den inre marknaden), kom kommunen fram till att ett sådant krav bland annat skulle kunna innebära diskriminering och godtycklig behandling i strid med EU-rätten (SOU 2015:24, 363).

På vissa områden finns EU-rättsliga regler som innebär att medlemsstaterna ska till kommissionen anmäla regler som kan påverka den fria rörligheten i olika avseenden. På detta sätt omfattar krav i tjänstedirektivet också de svenska kommunerna när de ställer krav på utövandet av tjänster, exempelvis i fråga om serveringstillstånd för alkohol, godkännande av livsmedelsanläggning eller

tillstånd att disponera mark för tivoli (exemplen hämtade från prop. 2012/13:157, 15). Om en kommun avser att anta lokala föreskrifter som påverkar rätten att utöva tjänster ska den anmäla förslaget till Kommerskollegium, som vidarebefordrar anmälan till kommissionen (15 a § lagen [2009:1079] om tjänster på den inre marknaden och tjänstedirektivet). Kommissionen ska granska om de krav som framgår av de föreslagna föreskrifterna är förenliga med EU-rätten. Om så inte skulle vara fallet kan kommissionen besluta att begära att medlemsstaten avstår från att anta reglerna (artikel 15.7 i tjänstedirektivet). Det är sålunda medlemsstaten Sverige, och inte kommunen, som är adressaten för kommissionens beslut. Samtidigt omfattas som nämnts också kommuner av plikten att vara lojal med EU-rätten, vilket inbegriper en skyldighet att följa kommissionens beslut.

Om kommunen avviker från det EU-rättsliga regelverket är det staten som ansvarar i förhållande till EU. Bland annat kan Sverige som medlemsstat bli skadeståndsskyldigt mot enskilda som har lidit skada på grund av att offentliga organ, bland dem kommuner, har avvikit från EU-rättsregler (Hettne & Otken Eriksson 2011: 210 ff.). På motsvarande sätt är det Sverige, företrätt av regeringen, som är kommissionens motpart i ett fördragsbrottsförfarande inför EU-domstolen. Ett sådant kan resultera i att EU-domstolen förelägger Sverige att betala ett standardbelopp eller vite till EU (art. 258 och 260 i funktionsfördraget). Om Sverige blir skyldigt att betala sådana sanktionsavgifter till EU eller skadestånd till enskilda på grund av en kommuns handlande i strid med EU-rätten kan staten i enlighet med nationella civilrättsliga principer kräva kommunen på ersättning (regresskrav) för det som staten har behövt betala ut. I Tyskland har den federala nivån använt denna möjlighet till att kräva ersättning för eventuella böter för fördragsbrott som ett påtryckningsmedel för att få en delstat att införa ett direktiv i delstatsreglerna avseende en fråga som skulle regleras på delstatsnivå (Vogel 2005: 391 f.). Såvitt jag har kunnat utröna har den svenska staten inte riktat motsvarande krav mot kommuner.

## **5. Kommunerna som rättslig motmakt inom EU-rättens tillämpningsområde**

Kommunerna kan inom EU-rättens tillämpningsområde i vissa fall agera som en form av rättslig motmakt. Med detta uttryck avser jag i anslutning till Wockelberg (2003: 29) att kommunerna med lagliga medel kan motverka den centrala svenska statens (regeringens) strävanden. Detta kan ske antingen genom att kommunen driver frågor till domstol eller att den – inom rättsordningens ramar – vägrar att följa antagna svenska regler. Här avses sålunda agerande inom de rättsliga ramarna, vilket ska skiljas från situationer av lag- och domstolstrots utan rättslig grund. Inte sällan har uppmärksammade situationer av sådant lag- och domstolstrots rört åsidosättande av upphandlingsreglerna, vilka grundas på EU-rätt (se exempel hos Lundin 2015: 43 ff.).

När det först gäller utrymmet att agera i svensk domstol har kommunerna, på samma sätt som enskilda aktörer, i allmänhet möjlighet att överklaga statliga förvaltningsmyndigheters beslut i ärenden där kommunen är part (42 § förvaltningslagen [2017:900]; Ragnemalm 2014: 182). När det gäller situationen att en förvaltningsdomstol har upphävt eller ändrat ett kommunalt beslut kan vidare den beslutande kommunen överklaga domstolens dom till högre instans (SOU 2010:29, 655 ff.). Genom dessa och andra rättsmedel ges alltså en allmän möjlighet för kommunerna att genom processer i förvaltningsdomstolar tillvarata sina intressen gentemot staten. På motsvarande sätt kan lagstiftningen dock också ge utrymme för staten att i domstol lösa tvister med kommuner, inte minst i situationer av domstolstrots (Eliason 2008: 83 ff.). De nu nämnda möjligheterna till domstolsprövning gäller också för anspråk med grund i EU-rätten. Som framgått ovan (avsnitt 2.1) har det dock ifrågasatts om den svenska regleringen ger tillräckliga möjligheter för kommuner att få till stånd en prövning i domstol.

På EU-nivån finns framför allt två typer av förfaranden i EU-domstolen som kan vara intressanta i sammanhanget: begäran om förhandsavgörande och ogiltighetstalan. Övriga former för prövning i EU-domstolen såsom fördragsbrottstalan och passivitetstalan (artikel 258–260 och 265 i funktionsfördraget) behandlas inte i det följande.

Till att börja med kan EU-domstolen lämna förhandsavgörande om tolkningen av fördragen och giltigheten eller tolkningen av institutionernas rättsakter när en sådan fråga aktualiseras i ett nationellt förfarande (artikel 267 i funktionsfördraget). Enligt fördragstexten är det en ”domstol i en medlemsstat” som är behörig att vända sig till EU-domstolen med en sådan fråga. I EU-domstolens avgörande *Bengtsson* aktualiserades frågan, om en svensk kommun var behörig att begära förhandsavgörande. I målet hade miljö- och hälsoskyddsnämnden i Mora kommun i ett ärende enligt miljöbalken begärt att EU-domstolen skulle klargöra innebörden av en rekommendation från rådet avseende elektromagnetiska fält. EU-domstolen konstaterade att nämnden fullgjorde förvaltningsuppgifter och inte hade till uppgift att avgöra en tvist. Nämnden utgjorde därmed, i enlighet med tidigare praxis, inte en domstol som får begära förhandsavgörande (mål C-344/09 *Bengtsson*, EU:C:2011:174, punkt 25). Bernitz (2016: 29) har betecknat utgången i målet som självklar. Om en kommun vill att en svensk domstol begär förhandsavgörande från EU-domstolen får därmed kommunen som part i ett mål (jämför ovan) på samma sätt som enskilda parter försöka övertyga domstolen om att denna bör vända sig till EU-domstolen.

En ytterligare form av talan inför EU-domstolen rör en prövning av om en EU-rättsakt är lagenlig (ogiltighetstalan, artikel 263 i funktionsfördraget). En sådan talan kan ses som ett agerande som motkraft mot EU-nivån eller – möjligen – den egna regeringen om denna stöder den aktuella rättsakten. Inte heller när det gäller denna måltyp har kommuner någon allmän möjlighet att

inleda ett förfarande (Finck 2017: 67). Kommuner kan dock försöka påverka sin medlemsstats regering (om politiska förutsättningar finns) för att få till stånd en sådan prövning (Panara 2015: 39 ff.). Av intresse är vidare att Regionkommittén enligt fördragsbestämmelsen har möjlighet att väcka talan. Här finns sålunda ytterligare en principiell möjlighet för kommuner att indirekt agera som motmakt. I det ovan (avsnitt 3) nämnda protokoll (nr 2) om tillämpning av subsidiaritets- och proportionalitetsprinciperna nämns särskilt att Regionkommittén kan väcka en sådan talan som rör åsidosättande av subsidiaritetsprincipen. Panara (2015: 121) uppmärksammar att kommittén fram till 2014 inte hade väckt någon sådan talan. Detta, menar han, kan tyda på att den inte betraktar denna form av förfarande som ett verksamt medel för att skydda subsidiaritetsprincipen. I praktiken kan det därmed vara svårt för kommuner att utnyttja denna påverkansmöjlighet. En förändrad inställning kan dock möjligen skönjas. I en resolution från 2018 förklarade Regionkommittén att den motsatte sig ett förslag från kommissionen om vissa ändringar avseende strukturfonder och att den var ”redo att fullt ut utnyttja sin rätt att bestrida rättsakten vid Europeiska unionens domstol, i enlighet med artikel 8 i protokoll nr 2 om tillämpning av subsidiaritets- och proportionalitetsprinciperna” (Regionkommittén 2018, punkt 15).

En viktig komponent i kommunernas roll att agera som vad som här kallas rättslig motmakt – alltså att med lagliga medel försöka blockera eller hindra regeringens eller riksdagens åtgärder – är deras kompetens till EU-rättslig lagprövning. I målet *Costanzo* (C-103/88) klargjorde EU-domstolen att kommunala organ på samma sätt som nationella domstolar vid behov ska säkra EU-rättens genomslag genom att åsidosätta nationella föreskrifter som strider mot EU-rätten. Avgörandet kan ses som ett uttryck för EU-rättens polycentriska uppbyggnad (Finck 2017: 157). Denna praxisgrundade skyldighet har i svensk rätt en motsvarighet i 12 kap. 10 § RF som ger svenska offentliga organ rätt och skyldighet till lagprövning avseende svenska författningar och dessas överensstämmelse med högre svenska normer. Både den EU-rättsliga och svenska lagprövningsrätten ger sålunda kommuner och andra förvaltningsorgan utrymme att störa de nationella rättsliga hierarkierna och agera motmakt (Wenander 2014: 458). Till skillnad från domstolar kan kommunerna dock som nämnts inte begära förhandsavgörande från EU-domstolen om de är osäkra på EU-rättens innebörd. I detta avseende visar sig därmed kommunernas rättsligt underordnade ställning.

Ett exempel som illustrerar svårigheterna med denna form av lagprövning och med gränsdragningen mot domstolstrots är när Simrishamns och Tomelilla kommuner vägrade att följa domar från Regeringsrätten som innebar att kommunerna skulle göra om upphandlingar av avfallshantering (de så kallade SYSAV-målen, RÅ 2008 ref. 26; Lundin 2015: 58). Kommunerna anförde att Regeringsrättens domar stred mot EU-rätten. Det kan här noteras att

förvaltningsdomstolarna inte hade begärt förhandsavgörande från EU-domstolen. Så småningom kom justitieombudsmannen (JO) att rikta mycket allvarlig kritik mot kommunerna och uttalade att det var anmärkningsvärt att kommunerna öppet hävdade att landets högsta förvaltningsdomstol hade meddelat felaktiga domar. Eftersom anmälaren i ärendet hade begärt att ansvariga politiker och tjänstemän skulle åtalas för tjänstefel uttalade JO att detta inte kunde bli aktuellt. Ansvar för tjänstefel förutsätter att handlandet sker vid myndighetsutövning, ett rättsligt begrepp som inte innefattar upphandling (JO 2010/11 s. 547). Avgörandet ger därmed inte svar på om JO i en annan typ av ärende hade ansett att detta slags agerande kunde utgöra tjänstefel. Det är inte nödvändigt att här bedöma om kommunernas tolkning av rättsläget var riktig eller ej. Principiellt sett visar situationen emellertid hur kommunerna (och deras tjänstemän) kan slitas mellan lojalitet till den svenska lagstiftaren och till EU-nivån, och det rentav under möjligt straffansvar.

## 6. Avslutning

Den föregående översikten visar ett mångfacetterat konstitutionellt samspel mellan kommuner, staten och EU:s institutioner och organ. En utgångspunkt kan visserligen vara att kommunerna utgör delar av medlemsstaterna, och att exempelvis svenska kommuner inte har någon direkt roll i EU:s struktur. Med en monolitisk syn på staten kan de därmed betraktas som osjälvständiga delar av medlemsstaten Sverige. De saknar direkt inflytande i lagstiftningsprocessen och fungerar som förvaltningsorgan för att genomföra Sveriges förpliktelser enligt EU-rätten, men ges i allmänhet inte möjlighet att självständigt anta föreskrifter för genomförandet av EU-direktiv.

En närmare undersökning visar emellertid, som Finck (2017) och Panara (2015) har framhållit tidigare, att en sådan beskrivning är starkt förenklad. Både avseende lagstiftning och genomförande av EU-rätt har kommunerna ett rättsligt utrymme som går utöver deras underordnade roll. På så sätt finns indirekta påverkansmöjligheter som har nämnts i avsnitt 3 och 4. Till detta kommer kommunernas potentiella roll som rättslig motkraft (avsnitt 5). Hittills tycks kommunerna dock inte i någon större utsträckning ha använt vare sig möjligheterna till att lösa tvister med staten i domstol eller att ägna sig åt lagprövning, även om vissa exempel alltså finns. Här finns alltså möjligen en outnyttjad potential för kommunerna.

De svenska kommunerna är därmed varken helt underordnade eller helt självständiga aktörer inom EU-samarbetet. Detta stämmer väl med deras dubbla roller på den svenska konstitutionella nivån. På ett övergripande plan kan teorier om flernivåstyrning eller polycentri (se avsnitt 2.2) bidra till förståelsen av de rättsliga strukturerna på området. De båda perspektiven tycks inte utesluta varandra, utan de bidrar med förklaringar till delvis parallella



fenomen. Artikeln har identifierat några grundläggande roller och uppgifter för de svenska kommunerna i dessa perspektiv. En slutsats är att de svenska kommunerna inte bör betraktas som skilda från EU, utan som viktiga aktörer på politiska och juridiska arenor i EU-relaterade frågor. Det finns därmed anledning att i den rätts- och samhällsvetenskapliga forskningen fördjupa undersökningen av kommunernas roller i EU-samarbetets olika nivåer.

## Referenser

- Ahlin, Per, 2017. "Regeringen ska sköta utrikespolitiken", *Förvaltningsrättslig tidskrift*, s 445-449.
- Bernitz, Ulf, 2016. *Förhandsavgöranden av EU-domstolen. Utvecklingen av svenska domstolars hållning och praxis 2010-2015*. Stockholm: Sieps, rapport 2016: 9.
- Bohlin, Alf, 2016. *Kommunalrättens grunder*. 7 uppl. Stockholm: Wolters Kluwer.
- della Cananea, Giacinto, 2010. "Is European Constitutionalism Really 'Multilevel'?", *Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht/Heidelberg Journal of International Law* 70, s 283-317.
- Dalman, Lena m.fl., 2011. *Kommunallagen. Med kommentarer och praxis*. 5 uppl. Stockholm: SKL Kommentus.
- Eliason, Marianne, 2008. "Kommunen./staten et v.v.", s 77-87 i Moëll, Christina, Persson, Vilhelm & Wenander, Henrik (red.), *Festschrift till Hans-Heinrich Vogel*. Lund: Juristförlaget i Lund.
- Erlingsson, Gissur Ó & Ödalen, Jörgen, 2007. "Kommunstruktur, självstyrelse och rätten till självbestämmande", s. 61-98 i Karlsson, Nils & Nergelius, Joakim (red.), *Federalism på svenska*. Stockholm: Ratio.
- Fenger, Niels, 2014. "Forarbejders retskildeværdi i EU-retten", *Ugeskrift for Retsvæsen B*, s 293-300.
- Finck, Michèle, 2017. *Subnational Authorities in EU Law*. Oxford: Oxford University Press.
- Hettne, Jörgen, 2005. "Tas den kommunala självstyrelsen på allvar?", s 69-92 i Molander, Per & Stigmark, Kerstin (red.), *Självstyrelse, likvärdighet, effektivitet. Målkonflikter i den offentliga sektorn*. Stockholm: Riksbankens Jubileumsfond & Gidlunds förlag.
- Hettne, Jörgen & Otken Eriksson, Ida (red.), 2011. *EU-rättslig metod. Teori och genomslag i svensk rättstillämpning*. Stockholm: Norstedts Juridik.
- Hettne, Jörgen & Reichel, Jane, 2012. *Att göra rätt och i tid. Behövs nya metoder för att genomföra EU-rätt i Sverige?* Stockholm: Sieps, rapport 2012:4.
- Holmberg, Erik & Stjernqvist, Nils m.fl., 2012. *Grundlagarna. Regeringsformen, successionsordningen, riksdagsordningen*. 3 uppl. Stockholm: Norstedts Juridik.
- Lenaerts, Koen & Van Nuffel, Piet, 2011. *European Union Law*. London: Sweet & Maxwell.
- Lidström, Anders, 2015. "Swedish Local and Regional Government in a European Context", s 414-428 i Pierre, Jon (red.), *The Oxford Handbook of Swedish Politics*, onlineversion juni 2016, tillgänglig på <http://www.oxfordhandbooks.com>, citerad 20/6 2018.
- Lindquist, Ulf, Lundin Olle & Madell, Tom, 2016. *Kommunala befogenheter*. 8 uppl. Stockholm: Wolters Kluwer.

- Lundin, Olle, 2015. *Maktutövning under lagarna? En ESO-rapport om trotsiga kommuner*. Stockholm: Rapport till Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi 2015:2.
- Neergaard, Ulla & Wind, Marlene, 2012. "Studying the EU in Legal and Political Sciences Scholarship", s 263–287 i Neergaard, Ulla & Nielsen, Ruth (red.), *European Legal Method – in a Multi-Level EU Legal Order*. Köpenhamn: Jurist- og Økonomforbundets Forlag.
- Nergelius, Joakim, 2010. "Hur ser en jurist på statsvetarens sätt att studera politik (samt juridik)?", s 328–345 i Jerneck, Magnus & Badersten, Björn (red.), *Kontraster och nyanser. Svensk statsvetenskap i brytningstid*. Specialnummer av *Statsvetenskaplig tidskrift*, årgång 112.
- Panara, Carlo, 2015. *The Sub-national Dimension of the EU. A Legal Study of Multilevel Governance*. Berlin: Springer.
- Persson, Vilhelm, 2005. *Rättsliga ramar för gränsöverskridande samarbete. Förvaltningsmyndigheters internationella avtalsförhållanden*. Lund: Juristförlaget i Lund.
- Persson, Vilhelm, 2013. "Sweden – Local Government in Sweden: Flexibility and Independence in a Unitary State", s 305–329 i Panara, Carlo & Varney, Michael (red.), *Local Government in Europe*. Abingdon: Routledge.
- Piattoni, Simona, 2012. "Multi-level Governance and Public Administration", s. 668–680 i Peters, B. Guy & Pierre, Jon (red.), *The SAGE Handbook of Public Administration*. 2 uppl. London: SAGE.
- Prop. 1994/95:112 *Utrikessekretess m.m.*
- Prop. 2012/13:157 *Anmälan enligt tjänstedirektivet av förslag till vissa kommunala föreskrifter*.
- Ragnemalm, Hans, 2014. *Förvaltningsprocessrättens grunder*. 10 uppl. Stockholm: Jure.
- Regionkommittén, 2018. "Resolution om ändring av förordningen om gemensamma bestämmelser för de europeiska struktur- och investeringsfonderna till stöd för strukturreformer", *Europeiska unionens officiella tidning* 2018 C 176/5.
- Smith, Eivind & Peterson, Olof, 2004. *Konstitutionell demokrati*. Stockholm: SNS.
- SOU 1997:30 *Europa och staten. Europeiseringens betydelse för svensk statsförvaltning. Rapport till Förvaltningspolitiska kommissionen*.
- SOU 2007:93 *Den kommunala självstyrelsens grundlagsskydd. Expertgruppsrapport. Grundlagsutredningens rapport nr IX*.
- SOU 2010:29. *En ny förvaltningslag. Betänkande av Förvaltningslagsutredningen*.
- SOU 2015:24. *En kommunallag för framtiden. Slutbetänkande av Utredningen om en kommunallag för framtiden*.
- SOU 2016:10. *EU på hemmaplan. Betänkande av Utredningen om delaktighet i EU*.
- Statskontoret, 2005. *EU:s påverkan på kommuner och landsting*, rapport 2005:12.
- Strandberg, Urban, 2016. "Kommunal självstyrelse", s 189–212 i Mattsson, Ingvar & Petersson, Olof (red.), *Svensk författningsspolitik*. 4 uppl. Lund: Studentlitteratur.
- Wenander, Henrik, 2011. "En princip om internationell öppenhet. 1 kap. 10 § regeringsformen och socialförsäkringsrätten", *Förvaltningsrättslig tidskrift*, s. 537–561.
- Wenander, Henrik, 2014. "Förvaltningens lagprövning", *Förvaltningsrättslig tidskrift*, s. 421–458.

- Wenander, Henrik, 2016. "Myndighetsföreskrifter. Demokratisk anknytning, politisk styrning och rättssäkerhet", *Tidsskrift for Rettsvitenskap* 129, s 489-517.
- Westermann, Pauline, 2011. "Open or Autonomous? The Debate on Legal Methodology as a Reflection of the Debate on Law", s 87-110, i van Hoecke, Mark (red.), *Methodologies of Legal Research*. Oxford: Hart 2011.
- Wockelberg, Helena, 2003. *Den svenska förvaltningsmodellen. Parlamentarisk debatt om förvaltningens roll i styrelseskicket*. Uppsala: Uppsala universitet.
- Vogel, Hans-Heinrich, 2005. "Om fördragsbrott och sanktioner i Europeiska unionen", s 387-396, i Regner, Göran, Eliason, Marianne & Vogel, Hans-Heinrich (red.), *Festskrift till Hans Ragnemalm*. Lund: Juristförlaget i Lund.
- Zahle, Henrik, 2005. *Praktisk retsfilosofi*. Köpenhamn: Christian Ejlers' Forlag.
- Örnberg, Åsa, 2014. *Kommunal verksamhet genom privaträttsliga subjekt*. Stockholm: Jure.

## Kommentar till Henrik Wenander: ”Underordning och självstyrelse. De svenska kommunernas kon- stitutionella roll i det europeiska flernivåsystemet”

Johan Höök,  
Extern adjungerad ledamot i  
Förvaltningsrätten i Uppsala

Henrik Wenander belyser i sin uppsats flera viktiga och intressanta frågor kring kommunernas roll i förhållande till EU. Kommunernas roll i det svenska systemet är speciell i så måtto att Sverige är en enhetsstat samtidigt som det finns ett grundlagsfäst kommunalt självstyre. Det grundlagsfästa självstyret är samtidigt inte närmare definierat i regeringsformen. Lagrådet konstaterade i ett yttrande, förvisso före senaste grundlagsreformen, att det ytterst är riksdagen som sätter gränser för det kommunala självbestämmandet. ”Samtidigt är föreställningen om kommunal självstyrelse en levande realitet i svensk samhällsliv. Någon innebörd måste den kommunala självstyrelsen ha, låt vara att det är ovisst hur långt den sträcker sig.” Även om de juridiska gränserna är diffusa är dock de svenska kommunernas självstyre i ett europeiskt perspektiv mycket stort. Där andra länders kommuner har begränsade uppgifter har de svenska kommunerna hand om stora delar av välfärdsstaten. Den kommunala beskattningsrätten ger kommunerna en relativt stor frihet att styra över sin finansiering. Kommunallagen ger vidare kommunerna stor frihet att välja hur man ska organisera sig. Eftersom kommunerna ansvarar för så många uppgifter blir också påverkan från EU så mycket större. Uppgifter som i andra länder skulle hanteras av statliga myndigheter sköts i Sverige av kommunerna.

Nyberg anger i sin rapport, *EU i lokalpolitiken* – en undersökning av dagordningar från kommuner, landsting och regioner, att cirka 60 procent av ärendena på ett fullmäktigesammanträde påverkas direkt eller indirekt

av EU. I vad mån siffran är korrekt kan diskuteras. EU har stor betydelse för exempelvis miljö- och hälsoskyddsmyndigheternas verksamhet, medan inverkan är avsevärt mycket mindre vad gäller exempelvis skolan, där EU:s kompetens är mycket begränsad. Mycket ur ekonomisk synvinkel central verksamhet bedrivs alltså utan att påverkas av EU. Samtidigt är tendensen tydlig. Allt mer verksamhet påverkas av EU-medlemskapet. Kommuner och landstings behov av att påverka – och förhålla sig till – EU-regleringar växer.

Precis som Wenander beskriver är utgångspunkten i EU att detta är ett samarbete mellan stater. Kommuner och regioner har inte någon självständig roll i ministerrådet eller andra organ. Som Wenander också pekar på är detta en bild som behöver nyanseras. Genom regionkommittén har lokala företrädare en möjlighet att påverka lagstiftningsprocessen. EU ska också respektera bl.a. den kommunala självstyrelsen enligt art 4.2 FEU.

Ett område där man kan se denna dubbelhet från EU:s sida är den offentliga upphandlingen. Upphandlingsdirektivet innebär att kommuner ska annonsera ut sina upphandlingar så att det är möjligt även för utländska företag att lämna anbud. EU-domstolen slår ned hårt på alla försök att undvika konkurrensutsättning genom att tilldela kontrakt till företag utan upphandling. Samtidigt ska EU inte lägga sig i hur de enskilda medlemsstaterna organiserar sin egen förvaltning. Ett område där det blir krock mellan dessa två synsätt är när kommuner vill köpa varor och tjänster från sina egna företag. Är man då skyldig att låta externa parter lämna anbud? Kommunerna äger många företag och ser detta bara som ett alternativt sätt att organisera sig och anser inte att man är skyldig att bjuda in externa anbudsgivare. Krav på att man ska vara skyldig att upphandla från företag man själv äger innebär med detta synsätt ett ingrepp i den kommunala självstyrelsen. Samma problematik uppkommer när kommuner sluter ekonomiska samarbetsavtal med andra kommuner. Är detta bara en form

av intern samverkan inom det offentliga eller tvärtom en verksamhet som ska upphandlas? EU-domstolen har i den s.k. Teckal-praxisen försökt att balansera mellan dessa motstridiga synsätt och utvecklat principer för när kommunal samverkan kan ske utan att upphandlingsreglerna ska tillämpas. I förhandlingarna om nya upphandlingsdirektiv har regleringen av kommunal samverkan varit en högprioriterad fråga från kommunala företrädares sida. I de senaste direktiven har också Teckal-praxisen kodifierats.

Diskussionen om upphandlingsreglernas reglering av kommunal samverkan illustrerar svårigheten att statsvetenskapligt mäta kommunsektorns genomslag i EU:s lagstiftningsprocess. Klart är att företrädare för sektorn försökte påverka både medlemsstater och kommissionen i frågan. Hur viktig denna påverkan var för det slutliga utfallet är svårt att veta och går knappast att utvärdera enbart utifrån vilka formella påverkansmöjligheter som finns. När Wenander säger att kommissionens rättsakter inte så ofta går på remiss till kommunsektorn ska man alltså inte underskatta den informella dialog som många gånger sker vid sidan av den formella processen. Här bör man betänka att svenska riksdagsledamöter ofta har en bakgrund som kommunalt förtroendevalda. Synpunkter från det egna partiets kommunalråd kommer alltid att väga tungt för alla partier, oavsett partifärg.

Wenander lyfter också fram den polycentri som nu finns vad gäller rättsliga regelverk. Detta är en träffande iakttagelse. Kommuner måste i dag hantera både svenska och EU-rättsliga regelverk. Detta är regler som inte är utformade utifrån samma syfte och behov och därför inte självklart kompatibla. I mitt uppdrag som utredare av den nya kommunallagen ingick att analysera behovet av att knyta samman den EU-rättsliga regleringen och den svenska kommunalrätten. Ett tydligt exempel är statsstödsområdet. Kommuner får inte lämna stöd till enskilda företag om det inte finns ”synnerliga skäl”. Detta innebär

juridiskt att stöd bara får lämnas i undantagssituationer, men det finns ingen begränsning till specifika områden. EU-rätten bygger å andra sidan på att stöd principiellt är förbjudet att lämna men det finns stora undantag för specifika områden, som kultur, lokal utveckling etc. Att skapa en reglering som var enhetlig visade sig dock inte vara möjligt i kommunallagsutredningen. Att tillåta kommuner göra sådant som EU-rätten inte tillåter är inte rättsligt möjligt. Då bryter Sverige mot EU-rätten. Alternativet var då att tillåta kommunerna göra allt som EU-rätten tillåter. Detta hade dock andra problem. Skulle kommunerna få lämna stöd i samma omfattning som EU tillåter skulle det medföra att de kunde bli aktiva i sådan arbetsmarknadspolitik som är ett statligt ansvar. Konsekvensen blev att utredningen avstod från att föreslå en harmonisering. Även framgent måste kommuner hantera det faktum, att något är tillåtet enligt det svenska regelverket, inte innebär att det är det enligt EU-rätten och vice-versa. Naturligtvis kan man förstå att denna konsekvens kan skapa vissa frustrationer hos kommunala företrädare, men det är verklighet som kommuner kommer vara tvungna att leva i.

När kommunen överträder statsstödsreglerna innebär det att den nationella nivån kan tvingas svara inför EU-domstolen. Om nationen Sverige då fälls kan det bli aktuellt med stora böter. Någon uttrycklig lagreglering som möjliggör för staten att övervältra kostnaderna på den felande kommunen finns inte. Wenander pekar på att staten då skulle kunna använda civilrättsliga regler, dvs. stämma kommunen i allmän domstol. Detta har ännu aldrig hänt. Traditionellt i Sverige har den nationella nivån försökt hantera problem med den lokala nivån genom dialog snarare än med sanktioner. Detta är en tveklöst en god princip. Ur skattebetalarnas perspektiv framstår det knappast som en god idé att en del av det offentliga bötfäller en annan del av det offentliga. I vad mån det även framöver kommer förbli så återstår att se. Det är

möjligt att vi även här kommer få se en tilltagande juridifiering. Om problemen består i uttrycklig obstruktion kanske detta kan vara nödvändigt. Om problemen snarare beror

på bristande resurser och kompetens på den lokala nivån är det kanske svårare att se att juridiken är ett lämpligt redskap att lösa vad som i grunden är ett politiskt problem.

# Kommunal och regional lobbying i Bryssel

*Mot nya former av governance?*

Magnus Lindh

## **Subnational lobbying in Brussels. Towards New Forms of Governance?**

This chapter explores how subnational lobbying activities in Brussels places demands on institutional adaptation processes, both vertically and horizontally. In a discourse of increased global competition, regions have become strategically important. To be innovative and 'smart' in order to be attractive partners is an expectation. The chapter argues that greater responsibility over regional development has increased opportunities to maneuver in a multilevel context for subnational actors. However, it is how subnational actors chose to exploit this opportunity that determines whether new forms of governance will appear. Empirically, the chapter demonstrates how the City of Gothenburg European Office has adapted its lobbying activities towards more systematic and continuous actions (over time and space) in order to pursue their political priorities. The chapter concludes that we need to adopt a behaviouralist approach to subnational actors activities (horizontally and vertically) if we want to explore whether new forms of subnational governance are developed.

För alla som tar en promenad i EU-kvarteren i Bryssel är det påtagligt att det finns en stor mängd organiserade intressen, och att många av dessa arbetar för att påverka beslutsfattandet i EU. Det gäller även kommunala och regionala intressen. Sedan 90-talet har antalet regionala representationskontor ständigt ökat i antal och det finns idag drygt 300 regionkontor i Bryssel som, när man tittar närmare efter, varierar stort i utformning, uppdrag, organisation och ägarkonstellation (Murphy 2011:552; Rowe 2011:7ff). Ett regionalt kontor skiljer sig från andra lobbykontor i EU framförallt på två sätt. För det första så representerar de ett *aggregerat territoriellt intresse*, till skillnad från lobbykontor som i princip utgår från ett särintresse i sitt påverkansarbete mot EU (Lindh 2016:17). Särintressen skiljer sig från gemensamma intressen genom att de är ägnade att gynna en begränsad grupps intressen. För det andra är subnationella aktörer i högre grad bundna av ett konstitutionellt regelverk som definierar aktörernas handlingsutrymme (jfr Wenanders uppsats i detta specialnummer).

Magnus Lindh är universitetsadjunkt vid Institutionen för samhälls- och kulturvetenskap, Karlstads universitet.  
E-post: magnus.lindh@kau.se

Rosenau och Durfee skiljer mellan suveränitetsbundna och suveränitetsfria aktörer i internationella relationer (Rosenau & Durfee 2000:57ff). Subnationella aktörer, i det här fallet politiker och tjänstemän verksamma på kommunal eller regional nivå, är suveränitetsbundna och förväntas därför agera inom ramen för den svenska konstitutionen. Aktörer verksamma i traditionella lobbykontor kan däremot betraktas som suveränitetsfria. Givetvis är även dessa tvungna att följa gällande lagar och regler, men de har betydligt friare händer. Hur regionala kontor väljer att agera inom ramen för det handlingsutrymme som konstitutionen medger varierar emellertid också.

Det är svårt att exakt definiera vad som egentligen menas med ett regionalt representationskontor. Rowe (2011:8f) skriver att den komplexitet som präglar ett europeiskt beslutsfattande, och avsaknaden av en enhetlig regional modell för subnationell representation, gör det problematiskt att mer precist ange vad ett regionkontor i Bryssel är för sorts skapelse. Regionala kontor kan dock på ett övergripande plan förstås som en plattform som underlättar interaktionen mellan en subnationell och överstatlig beslutsnivå.

Att ha tillgång till ett kontor i Bryssel förefaller vara viktigt men *hur* ett regionkontor väljer att hantera kommunens eller regionens relationer med EU ser olika ut. Uppfattningar och attityder till vilket regionalt handlande i EU-relaterade frågor som efterfrågas skiljer sig åt mellan regionala politiker och mellan tjänstemän (Lindh 2016). En del kontor väljer att aktivt försöka få inflytande över politiska beslut i EU medan andra fokuserar mer på administrativa aspekter. De regionala kontorens funktion kan på ett triviale plan synliggöras i hur kontoret benämns. I ett tidigt skede efter att Sverige blivit medlem i EU användes ofta beteckningar som informationskontor om de svenska kontoren. Idag är det vanligare att beskriva dem som representationskontor. Ett informationskontors främsta uppgift är att samla in underlag om de beslut som antas inverka på regionens eget beslutsfattande och förmedla det till berörda parter. Informationskontoret blir i första hand ett administrativt serviceorgan och regionens förhållningssätt till EU:s beslutsfattande ges en mer instrumentell prägel, med ett svagt eller obefintligt påverkansmandat. En kommun eller region som får information i tid kan *re-agera* snabbare och därigenom minska anpassningskostnaderna i relation till EU-beslut. Ett *representationskontor*, med sitt bredare mandat, företräder däremot mer direkt ett regionalt intresse i relation till EU. Karaktären på ett representationskontor kan sägas ligga i gränslandet mellan politik och administration (Zakariasson 2018). Företrädare för ett regionalt representationskontor kan i högre grad agera *pro-aktivt* i syfte att försöka utöva inflytande i EU och på så vis minska eventuella anpassningskostnader.

Ett regionalt handlande i EU-relaterade frågor som fokuserar på att samla in kunskap och information till sina uppdragsgivare är tämligen okontroversiellt. Jerneck och Gidlund (2001:17) uttrycker sig så här.



Inrättandet av regionala representationskontor skulle i och för sig kunna betraktas som tämligen banala administrativa problemställningar. I en mer principiell mening manifesterar emellertid kontoren nya former av gränsöverskridanden – inte bara över den europeiska kontinentens många statsgränser – utan framför allt över den traditionella skiljelinjen mellan europapolitik och inrikespolitik, mellan stater och subnationella aktörer. Kontoren företräder också territorier som till helt nyligen sågs som passerade av den stora utvecklingen och moderniteten.

Det är när subnationella aktörer blir politiskt aktiva i en överstatlig besluts- miljö som det blir mer principiellt intressant att studera regionalt handlande i EU-relaterade frågor. Politiskt aktiva regionkontor agerar gränsöverskridande och kan bidra till framväxten av nya former av governance beroende *på hur de väljer att hantera det handlingsutrymme som EU-medlemskapet skapat*. Ämnet för denna artikel är hur regionkontor med ambitionen att utöva inflytande arbetar med lobbyaktiviteter och hur detta handlande kan bidra till institutionella anpassningsprocesser i en horisontell såväl som vertikal dimension.

Flera svenska städer har skaffat sig egna kontor, eller ordnat det så att man får tillträde till ett gemensamt ägt regionkontor i Bryssel. Några har gjort både och. Både Malmö och Göteborgs stad har öppnat egna kommunala kontor, trots att de regioner de finns i, Skåne respektive Västra Götaland, också är representerade i Bryssel.

Brysselkontoret gör det i allmänhet lättare för regionala beslutsfattare att komma in i EU:s komplicerade beslutsstrukturer. Personal på plats i Bryssel har större möjligheter att identifiera vilka politiska processer som är på gång och kan dessutom lättare bygga strategiska nätverk (Lindh 2016:34). Tillfälliga påverkansförsök av *ad hoc*-karaktär kan vara möjliga även utan en plattform, men om strävan är att bli erkänd och respekterad är det bra med ett kontor som fungerar som ett institutionellt och funktionellt stöd för regionala beslutsfattare att hantera EU-relaterade frågor, gärna i enlighet med vad man uppfattar som ett territoriellt aggregerat intresse.

## Den förändrade regionalpolitiken

Regionala och lokala beslutsfattare har överlag tilldelats ett växande politiskt ansvar över frågor som rör ekonomisk tillväxt och social utveckling. I en diskurs som identifierar en tilltagande ekonomisk globalisering, och en ökad global konkurrens, uppfattas regioner och större städer som strategiskt viktiga (Herschel 2014:3). Subnationella aktörer förväntas vara innovativa och utveckla nya former av samverkan och samarbeten som även sträcker sig ut i en internationell miljö. Keating (2003) beskriver hur en äldre ”paternalistisk” och ”provinsiell”

syn på regioner som präglats av motstånd mot förändring och försvar av historia, kultur och tradition ersatts av en bild av regioner som aktiva i ett större gemensamt samhällsbygge, som en del i ett politiskt moderniseringsprojekt. För att stärka attraktionskraften i en region efterfrågas "smarta" och aktiva strategier som att bygga internationella nätverk och allianser i enlighet med regionens specifika förutsättningar för t. ex. en hållbar och inkluderande tillväxt.

En innovativ och "smart" regional tillväxtagenda gör det möjligt för regioner att identifiera specifika intressen som kanske inte alltid harmonierar med övriga regioners tillväxtagendor. I en miljö som driver på för konkurrens mellan regioner emellan ligger ett frö, inte bara till nya samarbeten utan också till nya regionala konflikter. För att kunna vara attraktiv och konkurrenskraftig i en internationell miljö är det angeläget att driva de egna frågorna och perspektiven även på en överstatlig beslutsarena som EU. Samtidigt är det dock viktigt att erinra sig att regioner inte är suveräna. Ett regionalt handlande i EU-relaterade frågor måste balanseras mot andra intressen i ett flernivåsystem, såväl de nationella som de som yttrar sig som strategier och program beslutade av EU. Ett ökat regionalt handlande i EU bör (åtminstone för svenska regioner) förstås som en europeiseringsprocess driven av en funktionell logik.

För att fullgöra sina åtaganden så väl som möjligt ser vissa regionala beslutsfattare det som nödvändigt att försöka utöva inflytande på EU:s beslutsprocesser. Den politiska sprängkraften ligger i hur detta handlingsutrymme hanteras i relation till nationella och europeiska intressen samt i konkurrens med andra regioner.

Större och mer resursstarka regioner kan genom att positionera sig i EU och i ett internationellt sammanhang stärka sin attraktionskraft och ytterligare spä på skillnaden mellan "vinnare" och "förlorare". Regioner ges därmed ett större ansvar för sitt eget öde. Mer *pro*-aktiva och strategiskt medvetna regioner har större möjligheter att attrahera kapital från EU:s olika program och har därmed resurser att finansiera olika utvecklingsprojekt. Inaktiva regioner riskerar däremot att förlora mark i relation till mer aktiva och strategiska regioner (Lindh 2016:10f).

Genom utövandet av subnationella påverkansförsök mot EU kan vi skönja en ny politisk praktik som pekar bortom traditionella föreställningar om en distinktion mellan inrikes- och utrikespolitik, där staten ensamt har ansvar för den senare. Processen mot en nedtonad gräns mellan inrikes- och utrikespolitik är allmänt känd, men för att bättre kunna tydliggöra vilken potentiell roll subnationella aktörer kan tänkas få i en framtida politisk ordning som kan beskrivas som en komplex och sammansatt flernivådemokrati, behövs mer forskning om vad subnationella aktörer faktiskt gör i EU. Först därigenom har vi den nödvändiga kunskapen för att kunna problematisera och diskutera i vad mån ett kommunalt och regionalt handlande i Bryssel pekar mot nya former av governance (jfr Jerneck & Gidlund 2001:153ff; Rowe 2011).

Artikeln syftar till att belysa hur ett subnationellt påverkansarbete kan se ut. Utgångspunkten är att strävan efter inflytande i EU:s beslutsprocesser driver på för mer systematiska och kontinuerliga aktiviteter. Ambitionen att utveckla ett trovärdigt och relevant aktörsskap i EU:s beslutsfattande innebär att det uppstår nya omvärldstryck som inte bara inverkar på hur de regionala kontoren arbetar utan också driver på för att anpassa hemmaorganisationen så att den på bästa sätt kan bidra till, och stödja, ett effektivt arbete för politiskt inflytande.

I det empiriska avsnittet i kapitlet analyseras Göteborgs stads EU-arbete som ett representativt fall för hur den aktiva staden anpassar sin verksamhet. Fallet ska ses som en illustration av hur den aktiva staden anpassar verksamheten, vertikalt och horisontellt, för att på ett effektivt sätt kunna föra sin talan i en komplex flernivådemokrati.

## Dimensioner av europeisering

De anpassningsprocesser som är viktiga för subnationella aktörer i en flernivå-kontext kan delas upp i två dimensioner. Dels har vi en vertikal dimension som betonar samspelet mellan en subnationell och överstatlig beslutsnivå, dels en horisontell som handlar om inomregionala anpassningsprocesser för att stärka regionens handlande i EU-relaterade frågor.

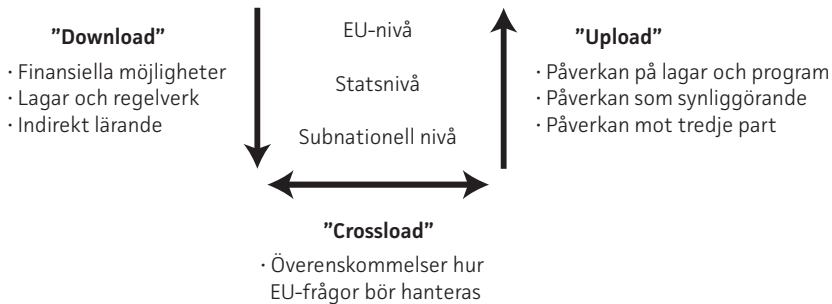
Den vertikala dimensionen kan i sin tur delas in i två typer: Dels en ”download”-dimension som handlar om de anpassningsprocesser som sker i en region till följd av de beslut som fattas i EU, dels en ”upload”-dimension som fångar in hur regionala aktörer arbetar gentemot EU:s beslutsmaskineri. Den tidiga europeiseringsforskningen (Caporaso 2007:27ff) var inriktad på ”download”-orienterade anpassningsprocesser som gällde hur EU-medlemskapet inverkar på medlemsstaternas interna politiska liv. Ju lägre grad av diskrepans (*goodness of fit*) mellan ett EU-beslut och medlemsstatens förutsättningar, desto svagare blir anpassningstrycket på de inomnationella institutionerna. Hur medlemsstaterna väljer att anpassa sig till EU-beslut följer dock inga givna mallar. Det finns, som Caporaso skriver (2007:30), inga ”raka rör” mellan EU och medlemsstaterna. Det som förklarar variationen i hur medlemsstater anpassas till EU-beslut ligger i inomstatliga faktorer. Denna ansats är följaktligen relaterad till en ”download”-dimension (se figur 1).

För kommuner och regioner finns tre typer av anpassning i ”download”-dimensionen (Lindh 2016:82). Den första anpassningsformen är i relation till de strukturfonder och sektorsprogram, som beslutas om i EU och som möjliggör EU-finansiering av utvecklingsprojekt. Jag väljer att benämna detta som en anpassning till de finansiella möjlighetstrukturer som EU erbjuder. För det andra måste regioner följa och implementera de lagar och regelverk som det beslutas om i EU, vilket i sig kan ställa krav på anpassning av politiska institutioner och procedurer. För det tredje finns en ”mjukare form” av anpassning

där aktörer påverkas mer indirekt genom att idéer, normer och praktiker sprids genom möten, lärande och interaktion med andra europeiska aktörer (jfr Tallberg et al. 2010; Pasquier 2010:296).

Men som Vink och Graziano (2007:8) skriver, "(t)here is nothing necessarily 'top-down' about [...] domestic adaptation". Framväxten av ett europeiskt flernivåsystem kräver ett inflöde av idéer, intressen och preferenser. Det innebär att EU efterfrågar och har ett behov av att ta del av information, argument, analyser etc. som kan bidra till effektiva och genomförbara beslut. Detta gäller inte minst inspel från de aktörer som har att implementera EU-beslut i medlemsstaterna, till exempel kommunalt och regionalt.

Figur 1. Det regionala handlandets europeiseringsdimensioner



En allt större medvetenhet om vilken betydelse EU-beslut kan ha på verksamheten på lokal och regional nivå gör det intressant för subnationella aktörer att försöka minska en potentiell diskrepans (*misfit*) mellan den egna verksamheten och framtida EU-beslut genom att utöva inflytande i en "upload"-dimension (Lindh et al. 2009).

Sådana aktiviteter kan ta sig olika uttryck och ha olika syften (Lindh 2016:84f). För det första förekommer insatser som riktar sig direkt mot EU:s beslutsprocess. Det kan handla om att föra fram regionala preferenser i lagstiftningsprocessen för att påverka den slutliga skrivningen i det förslag som EU-kommissionen lägger fram. Det kan också handla om aktiviteter som går ut på att få inflytande i programskrivningar som styr möjligheten att finansiera regionala utvecklingsprojekt. Inför den nya programperioden som inleds år 2020 är det t. ex. intressant för subnationella aktörer att ge sin syn på hur strukturfonderna bör utformas. Dessa positioner behöver inte stå i samklang med den svenska regeringens hållning. I ett "upload"-orienterat arbetssätt försöker subnationella aktörer att påverka skrivningar *innan* utlysningar presenteras för att bättre anpassa dem till den egna verksamhetens förutsättningar. I ett alternativt, "download"-orienterat arbetssätt anläggs en mer avvaktande hållning, där subnationella aktörer nöjer sig med att vänta tills utlysningen presenteras, för att därefter ta ställning till om den passar in i den egna verksamheten.

För det andra förekommer aktiviteter som primärt syftar till att lyfta fram den egna regionen och dess prioriteringar i ett större europeiskt sammanhang. Dessa aktiviteter kan ha olika motiv. Det kan handla om att marknadsföra regionen som en intressant plats, eller att visa på någon specifik verksamhet eller process för potentiella projektpartners etc. Gemensamt för dessa aktiviteter är att de visar att "vi finns" och att "vi är intressanta och relevanta".

I denna artikel ligger intresset specifikt på relationen mellan subnationella aktörer och ett överstatligt beslutsfattande. Det innebär dock inte att statens roll i förhandlingsspelet skall negligeras. Statens roll i ett framväxande flernivåsystem har diskuterats. Här finns inte utrymme att presentera hela den diskussionen (se t.ex. Lindh 2016:100), men utifrån en funktionell syn på regionalt handlande i EU-relaterade frågor är det ett rimligt antagande att det inte rör sig om ett nollsummespel där statens roll minskar och regioners makt ökar. Snarare kan nya former av governance bygga på ett win-win-antagande som uppmanar till nya och förändrade roller. Regionala politiska aktiviteter i EU sker i ett komplext samspel mellan olika politiska beslutsnivåer. Kommuner och regioner som är politiskt aktiva i ett sammansatt flernivåsystem använder de kanaler som förväntas stärka deras intressen oavsett beslutsnivå. Därför kan politiska aktiviteter i EU även handla om att bygga allianser med EU-nivån i syfte att stärka sin position i relation till den egna regeringen. Genom att brygga över det regionala intresset med det europeiska skapas förutsättningar för en "allians" som kan användas och exploateras för att utöva inflytande på den nationella regeringens ställning i en fråga.

För att förstå och möjligen förklara hur kommuner och regioner väljer att hantera EU-frågor bör vi även introducera en "crossload"-dimension när vi diskuterar anpassningsprocesser. Detta blir extra angeläget om vi studerar subnationella aktörer och hur de hanterar EU-frågor. Börzel och Panke (2013:116) nöjer sig med att analytiskt separera "download"- från "upload"-processer. Det kan säkert fungera för studier på nationell nivå, där det sedan länge etablerats procedurer och institutioner som skiljer mellan inrikes- och utrikespolitik. Men på regional nivå framstår en "crossload"-dimension som avgörande för att förstå hur subnationella aktörer väljer att hantera EU-frågor. Lindh et al. (2009:49) definierar en "crossload"-dimension som:

Co-operation and co-ordination among different regional actors that aim to encourage the articulation and implementation of what they presume to be in the regional interest. Horizontal activities include action among and between them within a specific region that seems to enhance co-ordination and collaboration, and usually intends to influence the propensities for more coherent downloading and uploading.

För en kommun eller region med ett "download"-orienterat arbetssätt blir det viktigt att stärka de egna förutsättningarna att anpassa sig till EU-beslut. I Vanja

Carlssons och Dalia Mukhtar-Landgrens artikel i detta specialnummer beskrivs en så kallad EPA-analys. EPA-analysen kan ses som en anpassning i ”crossload”-dimensionen i syfte att bättre hantera ”download”-dimensionens utmaningar. Omvänt gäller för kommuner eller regioner med påverkansambitioner att utveckla så bra förutsättningar som möjligt på hemmaplan för att framgångsrikt kunna ägna sig åt påverkansaktiviteter i EU. Det kan handla om att utveckla ett institutionellt stöd för att utveckla tydliga politiska prioriteringar och positioner. Utan ett påverkansmandat eller klara politiska prioriteringar är det svårt, om ens möjligt, att systematiskt och kontinuerligt utöva inflytande i EU.

Vi kan inte utgå från att det förekommer ett tydligt och artikulerat intresse för EU-frågor i en kommun eller region, men *hur* politiker väljer att betrakta EU-frågor internt kan antas ha inverkan på hur de vertikala dimensionerna hanteras.

### ETT AKTÖRSSKAP I EU

För ett regionkontor med ambitioner att utöva inflytande i EU är det viktigt att utveckla ett aktörsskap som innebär att regionen uppfattas som relevant och intressant att lyssna på och tala till. Inför utformningen av lagstiftning och programskrivningar kan strategiska aktiviteter bidra till att regionala positioner ges ett visst inflytande. Men samtidigt skall vi komma ihåg att det är svårt att bevisa att en kommunal eller regional aktivitet lett till direkt inflytande (jfr Dür 2008; Jeffrey 2000). Vi saknar relevanta kriterier och tillförlitlig metodologi att empiriskt mäta graden av inflytande. Även om vi kan notera att en regional position också gjort ett avtryck i de slutgiltiga skrivningarna, är det omöjligt att avgöra om en specifik kommuns eller regions aktiviteter har haft någon betydelse. Konsekvenserna är att politiker och tjänstemän får svårt att motivera nyttan och behovet av att allokera resurser till ett regionalt påverkansarbete i EU. Då är det förhållandevis lättare att mäta ”download”-effekter, till exempel genom att se hur mycket EU-pengar som regionen dragit in eller hur många nyhetsbrev som producerats.

Analysen av subnationella aktiviteter i ett flernivåsammanhang har kritiserats för att inte kunna urskilja styrningsaktiviteter (governance) från andra former av deltagande (se t.ex. Bache 2008:31). Fler aktörer och fler aktiviteter behöver inte innebära högre grad av inflytande över de slutgiltiga besluten. Avsaknad av empiriska kriterier för att mäta direkt inflytande gör att vi bör fokusera mer på *hur* regioner arbetar i syfte att påverka, det vill säga, vilken eller vilka typer av aktiviteter som har möjlighet att också ge effekt på politiska beslut (jfr Bache 2008:31). Som Wallace och Young (1997:244) skriver kan vi anta att:

It is reasonable to assume that participation is generally pursued *in the hope of exercising influence* and that repeated investments

in the costs (not insignificant) of participation, at least imply that the participants believe themselves to be having an impact. (min kursivering)

Det är givetvis inte alltid som en regional aktivitet i Bryssel kan betraktas som ett påverkansarbete. Vi behöver kunna skilja mellan mer symboliska – eller tillfälliga – aktiviteter och mer systematiska och kontinuerliga insatser.

Därmed sätts aktörskapet i centrum för analysen. Vad är det som gör att en kommun eller region kan utveckla en aktiv roll i Bryssel, och därigenom sträva efter politiskt inflytande? Den formellt svaga rollen som subnationella representanter har i EU gör att en behaviouralistisk ansats, som betonar aktörers verkliga förmåga och vilja kan vara fruktbar (jfr Lindh 2016:28). Ett aktörsskap förutsätter någon grad av autonomi från den externa miljö som aktören interagerar med (jfr Bretherton & Vogler 2006). Grad av autonomi kan definieras som att vara kapabel till att utforma mål och ta egna beslut, och därmed kunna vara engagerad i ett ändamålsenligt handlande. I den behaviouralistiska ansatsen ingår även en förmåga att utöva ett inflytande i internationella sammanhang, och att bli erkänd av den andra parten som en relevant motpart. Dessa kriterier måste enligt Cosgrove och Twitchett (1970:12) vara för handen ”in some degree for most of the time”. Detta innebär att vi bör söka efter en viss systematik och kontinuitet i aktiviteterna som skiljer sig från mer tillfälliga och symboliska handlingar. För att ett regionalt handlande i EU-relaterade frågor skall kunna bidra till framväxten av nya former av governance i en flernivådemokrati krävs att subnationella aktörer involveras i ett europeiskt sammanhang enligt en behaviouralistisk aktörförståelse.

## **Göteborgs stads handlande i EU-relaterade frågor**

Göteborg insåg tidigt viken av att hålla sig à jour med vad som sker i EU. Tillsammans med 33 andra kommuner i Västsverige beslutade man att etablera ett gemensamt kontor i Bryssel redan 1992, tre år innan Sverige blev medlem i EU. Syftet var att ta tillvara det västsvenska näringslivets intressen i relation till ett europeiskt beslutsfattande. Kontoret fick benämningen West Sweden och verksamheten, som betraktades som framgångsrik, utvecklades och organisationen växte till att år 2011 omfatta tre regionala organisationer och 69 kommuner i Västsverige (Lindh 2016:109f).

Trots att Göteborgs stad varit en av initiativtagarna till West Sweden, och länge dess viktigaste medlem, väljer Göteborgs stad 2008 att öppna ett eget parallellt kontor i Bryssel, som samlokaliseras med West Sweden. Skälet till att etablera en egen plattform i Bryssel var att kommunens tjänstemän, med den dåvarande internationella chefen Håkan Beskow som drivande, tillsammans med flera av stadens politiker, började inse värdet av att kunna utöva

ett påverkansarbete som låg i linje enbart med Göteborgs intressen (Lindh 2016:18). Göteborgs dåvarande kommunalråd Göran Johansson (s), en av initiativtagarna till den federativa lösning som West Sweden representerade, var tveksam till en egen plattform för Göteborg eftersom han misstänkte att det skulle kunna splittra samarbetet i West Sweden. Förhoppningen var att Göteborgs kontor tillsammans med West Sweden skulle kunna samverka för en gemensam plattform; redan tidigt stod det dock klart att ett samarbete skulle bli svårt. En förklaring är att kontoren getts olika funktioner och mandat.

West Swedens verksamhet riktade sig mot mindre kommuners behov av stöd för projektutveckling och bedömdes av Göteborgs stad som dysfunktionell i ett påverkansperspektiv. Det stora antalet medlemmar i West Sweden gjorde det svårt att etablera en gemensam politisk agenda som var i samklang med Göteborgs intressen. Göteborgs stad valde dock inledningsvis att vara kvar i West Sweden trots att de öppnat ett eget kontor. De utnyttjade inte West Swedens tjänster i nämnvärd utsträckning men bestämde sig ändå för att kvarstå och betala sin del av medlemsavgiften.<sup>1</sup> I längden blev det dock inte hållbart och 2011 initierade Göteborgs stad en diskussion om West Swedens framtida inriktning och organisation. Diskussionen blottade stora skillnader i medlemmarnas uppfattningar om vilket regionalt handlande i relation till EU-relaterade frågor som efterfrågades. Denna oenighet gjorde att Göteborgs stad beslutade att ensidigt lämna West Sweden. Organisationen tappade därmed en av sina viktigaste medlemmar, om inte den viktigaste, och det blev omöjligt att fortsätta verksamheten. West Sweden lades slutligen ned 2013 (Lindh 2016).

Göteborg betraktas av västsvenska aktörer lite som en pionjär vad gäller EU-arbetet. En hög tjänsteman i Västra Götalandsregionen uttrycker sig som att "Göteborg [---] sticker ut som en speciell spelare, med ett helt annat EU-grepp" (citerat i Lindh 2016:185ff). Inledningsvis bemannades Göteborgs Brysselkontor av en person. I och med att Göteborgs stad lämnade samarbetet i West Sweden frigjordes resurser som bidrog till att stärka det egna kontoret och dess EU-arbete ytterligare. År 2018 är fyra personer anställda på Brysselkontoret. Arbetet sker i samverkan med Göteborgs stads politiska ledning men kontoret har också tecknat samarbetsavtal med Göteborgs hamn, Göteborgs Energi, Business Region Göteborg, Chalmers samt Lindholmen och Johannebergs Science Parks, aktörer som bidrar ekonomiskt till verksamheten. Tidigare organiserades verksamheten som ett svenskt aktieföretag kallat Gothenburg European Office AB, men efter att Göteborg sett över och effektiviserat stadens bolagsstruktur organiseras kontoret från och med 2016 som en filial till Göteborgs Stadshus AB (Göteborgs stad 2016). Kontoret och dess verksamhet knyts därmed tätt till den politiska ledningen i kommunen.

1 För Göteborgs del handlade det om ca 2,5 miljoner kronor per år.



## ”Upload”-dimensionen i Göteborgs stads EU-arbete

Göteborgs stad är den subnationella aktör i Västsverige som tydligast förespråkar ett ”upload”-orienterat arbetssätt. Uppdraget att hålla sig *à jour* med vad som sker i EU innebär att projektutvecklingsverksamheten förskjuts ned i organisationen och i huvudsak sköts på hemmaplan. Det politiska intresset betonar istället vikten av att utöva lobbyverksamhet. Konsekvenserna blir att regional anpassning till utmaningar i ”download”-dimensionen i högre grad överläts till tjänstemän i förvaltningen och till kommunala bolag.

Att Göteborgs stad värdesatte vikten av att driva egna frågor i Bryssel illustreras även av att de valde att som platschef anställa en tidigare professionell lobbyist, med erfarenheter från lobbyarbete för näringslivet i EU. En hög förvaltningschef i Göteborg uttrycker det som att, ”vi gjorde ett vägval 2008 med att placera Sebastian Marx i Bryssel [---]. Ett tydligt vägval för lobbying och omvärldsbevakning. [---] Sedan har vi inte använt projektbiten, inte något kan man säga” (citerat i Lindh 2016:186). Det var framförallt vikten av att företräda sig själv i relation till EU som uppfattades som centralt.

Regional lobbyverksamhet i Bryssel handlar i huvudsak om frågor som sorterar under det regionala utvecklingsuppdraget. För regionala beslutsfattare är det inte de breda konstitutionella frågorna om europeisk integration som är de intressanta, så som det kan vara för aktörer på nationell nivå, utan drivkraften är mer av funktionell art (Lindh 2016:64ff), det vill säga att stärka kommunens förutsättningar att genomföra den önskade politiken inom det ansvar som tilldelats av regeringen (Marx 2017; Lindh 2016:99f).

För Göteborgs stads Brysselkontor är det de större utvecklingsprojekten som intresset riktar sig mot. Mindre projekt får förvaltningarna och bolagen hemma i kommunen hantera. Genom att redan i beredningsstadiet försöka ”öronmärka” finansiering till den europeiska staden i de olika programskrivningarna stärks förutsättningarna för Göteborg att sedermera erhålla EU-finansiering (Marx 2014).

Men insatserna rör också lagstiftningsarbetet. När ett förslag till nytt direktiv utarbetas inom kommissionen analyserar Göteborgs Brysselkontor hur detta förslag kan komma att påverka Göteborg.

För att kunna påverka det så måste vi veta ”vad” som står på agendan, ”varför” man vill göra detta, och sedan ”hur-et”, Hur-frågan är egentligen den mest intressanta för oss, eftersom vi kan se att det ”hur” som står på EU-nivå inte alltid är det ”hur” som vi vill ska ske i Sverige eller Göteborg. Där vi kan vara eniga om ”vad-et”, att vi till exempel skall ha ett ambitiöst energipaket, har vi kanske olika syn på hur man mäter energieffektivitet. Det är i detaljerna som ”djävulen” sitter (intervju med Sebastian Marx 2017).

När EU beslutar om att standardisera ett politikområde riskerar redan pågående verksamheter att drabbas av stora anpassningskostnader om EU:s förslag skiljer sig från hur kommunen redan brukar hantera dessa frågor.

För att ha möjlighet att utöva inflytande över utformningen av lagstiftning och regelverk är det särskilt angeläget att arbeta mot två av EU:s institutioner. Den första är EU-kommissionen och framförallt dess lägre tjänstemän, till exempel handläggare inom något av generaldirektoraten. För att övertyga dem är det viktigt att komma med tydliga och rena sakargument. I fallet med mätning av energieffektivitet handlar insatserna om att informera om hur sådan sker i Sverige och vilka konsekvenserna kan bli om direktivet skrivs som det görs i förslaget. Hos dessa kommissionstjänstemän finns ingen prestige utan de lyssnar och försöker så gott det går balansera de olika argument som förs fram. För det andra är parlamentariker i Europaparlamentet viktiga att bearbeta. För att påverka parlamentariker arbetar Göteborgskontoret med ett lite annorlunda angreppssätt.

Men sedan har vi parlamentet som är en politisk organisation. Kommissionen är ju tjänstemannadriven, förutom toppskiktet, och parlamentet har en mer politisk dynamik i det hela, där kanske inte alltid sakargument är de viktigaste utan där kommer emotionella bindningar upp på ett helt annat sätt. Det är därför vi brukar använda Västsvenska parlamentariker som kan ställa sig upp och säga att "i Västsverige så är det här viktigt". Och vill vi ha en tysk parlamentariker så måste vi hitta någon slags koppling till varför den personen kan tycka att det också är viktigt för dennes valkrets. Så det är viktigt att kunna visa på kopplingar (intervju med Sebastian Marx 2017).

Arbetet mot EU-kommissionen bygger mer på sakargument om vilka effekter ett förslag kan tänkas få. Tjänstemän i kommissionen är inte styrda av prestige i lika hög grad som politiker i parlamentet. Arbetet mot parlamentariker är naturligtvis mer politiskt betingat. Där kombineras sakargument med vad Sebastian Marx kallar "emotionella bindningar", som kan kopplas till den förtroendevaldes politiska roll. Den kanske viktigaste strategin för ett framgångsrikt kommunalt och regionalt lobbyarbete i Bryssel är att kunna göra lokala behov relevanta på en europeisk arena.

Som ett exempel rörande transportpolitiken. Vi skulle ta fram ett positionspapper om EU:s framtida transportpolitik. Och då kom ett utkast från kollegorna på trafikkontoret att EU måste betala för Gullbergsvass logistik-central. Det var ungefär det som stod. Ja men det här kan vi inte lämna in. Det här är här är helt ointressant. Vi måste prata om varför EU måste finansiera infrastruktur

från Skandinavien till kontinenten. Varför godsterminaler är ett intressant fokus-område för finansiering eftersom det händer mycket om man investerar i en godscentral som gör att du får ett mer hållbart resande och bättre effektivitet. Och sedan kan vi komma och säga att i Göteborg har vi ett sådant fall som skulle kunna vara intressant för finansiering i framtiden. Du måste vända på kartan lite grann. Du kan inte utgå från det lokala om du vill påverka det stora. Du måste få det att hänga ihop. Där det hänger ihop, det är där du kan göra någonting. Där det går isär blir det svårt (intervju med Sebastian Marx 2017).

Citatet ovan illustrerar hur Brysselkontorets personal arbetar för att koppla samman en åsikt i ett lokalt sammanhang med en europeisk diskurs för att kunna vinna gehör i en fråga. Genom att "europeisera" ett lokalt resonemang skapas förutsättningar för att kommunicera med andra aktörer på en europeisk nivå.

Men det är inte bara EU-kommissionen och Europaparlamentet som är viktiga att bearbeta. Det finns ett stort antal potentiella kanaler för inflytande i EU. Sveriges kommuner och landsting (SKL) är en sådan, men eftersom de representerar förbundsnyvån är det inte alltid lätt att få gehör för Göteborgs frågor där. "Om SKL:s gemensamma inställning är något som täcker vår position så är vi ju jättenöjda med det. Om det är något som fattas där som inte kommer fram, då går vi till Eurocities, städernas intresseorganisation, som i slutändan har mer drivkraft här än ett enskilt förbund eftersom det är 160 städer som är medlemmar. [...] Så oftare använder vi då Eurocities eller andra specialistnätverk, eller så går vi själva" (Marx 2017).

Regionkommittén kan vara strategiskt viktig. När en rapportör i Regionkommittén förbereder en fråga genomförs olika hearings där representanter för Göteborg deltar för att föra in stadens positioner i frågan. "Jag går på dom mötena för där kan jag komma med våra positioner som vi sedan driver direkt och det är ju klart att det skadar ju inte om de också står i Regionkommitténs yttrande. Men jag lägger inte mer krut än så" (Marx 2017).

Citaten ovan illustrerar en rolluppfattning som inte låter sig inordnas i en hierarkisk styrningsmodell, utan snarare en modell av typen nätverksorganisation och där Göteborgs stads representant utvecklar en egen, mer autonom roll som bygger på självuppfattningen att Göteborgs stad kan (har förmågan) och bör (har viljan) att betraktas som intressant aktör med en reell möjlighet att påverka EU:s beslutsfattande.

Även om det regionala utvecklingsuppdraget är i centrum för påverkansarbetet, är Göteborgs stad även engagerad i större frågor som klimatpolitik på internationell nivå. Ett sådant exempel, där Göteborgs stad var en av initiativtagarna, är det så kallade Borgmästaravtalet. Ett litet antal borgmästare gick

inledningsvis samman för att driva på för mer ambitiösa klimatmål än de som medlemsstaterna lyckats enas om. Idag finns över 1000 aktörer som skrivit på för en klimatpolitik med ambitiösare mål än vad stater lyckas komma överens om.

Så borgmästare tar en större roll idag, och det ser man ju i USA, men man ser det också i Europa. Det som pågår är mycket intressant. Vad som händer är att borgmästare tar en roll i det som kan kallas för utrikespolitik, och det är ju något som traditionellt inte skulle ske. Men det börjar med att borgmästare träffar varandra globalt. Man utbyter information och sätter en agenda som de sedan driver. [---] så det bidrar ju till en bredare klimatpolitik och kanske till ett öppnare samhälle i slutändan [---] så det är klart att det bidrar ju till en påverkan på en samhällsdiskurs som är på en högre nivå (intervju med Sebastian Marx 2017).

Göteborgs stads engagemang i Borgmästaravtalet är intressant då det inte på ett självklart sätt låter sig inordnas inom det regionala utvecklingsuppdraget. Därför är det en öppen fråga om lokaliseringsprincipen är tillämplig i detta fall. Men oavsett vad, så signalerar ett bredare internationellt åtagande från Göteborgs stad framväxten av nya former för subnationellt engagemang i politik utanför landets gränser. Genom utvecklandet av procedurer och institutioner för kommunalt och regionalt lobbyarbete i EU, och genom erfarenheter av framgångsrika påverkansförsök, så finns möjligheten till nya former av governance som spillar över på bredare engagemang i internationella sammanhang. Men för att detta skall kunna fungera som en framgångsrik och effektiv modell krävs att hemmaorganisationen förbereds för att stödja arbetet i ”crossload”-dimensionen.

### **”CROSSLOAD”-DIMENSIONEN I GÖTEBORGS STADS EU-ARBETE**

Förutsättningarna för ett systematiskt och kontinuerligt inflytande i Bryssel hänger nära samman med hur EU-frågor hanteras i hemmaorganisationen. Ett påverkansarbete förutsätter dels ett mandat och dels en agenda. Det är politiker på hemmaplan som ansvarar för detta. En hög tjänsteman i Göteborgs stad uttrycker saken på följande sätt: ”[d]å har vi en apparat för det, där vi tar fram omvärldsbevakningsuppdrag varje år, på basis av kommissionens årsarbetsplan och jämför med våra politiska mål uttryckta i prioriteringar. Där har vi fyra tematiska arbetsgrupper samt ett EU-nätverk bestående av tjänstemän. Det är de fyra arbetsgrupperna som plockar fram prioriteringar och listar dem, sätter siffror på de viktigaste frågorna. Sedan läggs de fram till kommunstyrelsen i början av året som fattar beslut” (citerat ur Lindh 2016:190). Citatet beskriver hur de olika europeiseringsdimensionerna samspelar. Politiker på hemmaplan behöver information om vad som sker i EU (download) i tid för att diskutera

och besluta (crossload) om egna prioriteringar som sedan kan användas för att utöva påverkan (upload). Som tjänsteman i Bryssel, i samverkan med den internationella avdelningen, är det viktigt att tillhandahålla relevant information om vad som pågår i Bryssel för att politiker på hemmaplan skall kunna besluta om vilka prioriteringar som skall göras. Den kanske viktigaste aspekten för att kunna vara aktiv i EU är att det finns en politisk prioritering.

Den internationella avdelningen i Göteborgs stad ansvarar för samordningen av de internationella insatserna och skall verka för att hitta synergier i påverkansarbetet mot EU, regering samt SKL. För att ytterligare stärka Göteborgs röst i ett flernivåsammanhang har kommunstyrelsen beslutat att göra förändringar i ärendehanteringens så att EU-frågor jämställs med nationella frågor (Göteborg 2016:3). I den nya ärendehanteringens skall EU-frågor hanteras av den områdesansvariga avdelningen på samma sätt som staden hanterar nationella remisser från den svenska regeringen. Tidigare var det den internationella avdelningens uppgift att hantera EU-samråd. Genom denna ändring är tanken att EU-frågor skall integreras i den ordinarie verksamheten. Tidigare kunde det vara så att staden svarade på ett EU-samråd om till exempel en grönbok, och cirka två år senare, när det kom en nationell remiss i samma fråga, lät ärendet hanteras av annan personal, med följderna att argumenten och positionerna inte presenterades på ett samordnat sätt (Marx 2017).

För Göteborgs stads Brysselkontor är det viktigt för påverkansarbetet att staden svarar på EU-samråd. Det gäller dels för att visa EU-kommissionen att staden är en aktör som tar dessa frågor på allvar, dels för att responsen på ett EU-samråd också kan fungera som en politisk positionering från stadens sida. Som en konsekvens av ett mer "upload"-orienterat arbetssätt utvecklas nya arbetssätt och procedurer även på hemmaplan. Ett framgångsrikt påverkansarbete i EU stärks av att EU-frågor hanteras på ett ändamålsenligt sätt i den egna organisationen.

### **MOT NYA FORMER AV GOVERNANCE?**

Arbetsformerna i Göteborgs stads representationskontor i Bryssel har utvecklats för att stärka ett systematiskt och kontinuerligt påverkansarbete gentemot beslutsfattande i EU. På den punkten har kontoret varit framgångsrikt. Den stora utmaningen just nu för Göteborgs stad är hur ett sådant arbete kan synkroniseras i tid och rum. För en påverkansaktör i en komplex flernivådemokrati gäller att inte bara hantera EU, utan även att synkronisera insatserna mot den egna regeringen. Ett Brysselkontor kan inte bearbeta regeringen i Stockholm; därför krävs att hela organisationen fungerar som en helhet. "Vi kan tala med "repet" (Sveriges ständiga representation vid den Europeiska unionen) men "repet" är bara en utförarorganisation, det är på hemmaplan som positioneringen sker. Och det är politiker som måste ta en roll [---] inte som partibunden politiker utan som borgmästare eller vice borgmästare. Det är ett

”mindset” som måste ske där, och det är inte alla som gör det” (Marx 2017). Det politiska arbetet mellan olika politiska nivåer är inte alltid synkroniserat vilket kan skapa problem. Detta blir särskilt tydligt om politik på de olika nivåerna drivs utifrån olika premisser.

Sedan har vi det där med partibildningarna och de lokala politiska förbindelserna som inte vi som Brysselkontor har något att göra med. Vi försöker alltid motivera våra politiker oberoende av partifärg att förmedla det som vi förmedlat i Bryssel mot Stockholm. Det ska ju vara samma ”story”, men där kommer ju lite andra funderingar in i sammanhangen, då är det kanske partipolitik som styr och inte lokalpolitik (intervju med Sebastian Marx 2017).

Partipolitik förefaller ha en svag roll i politiska aktiviteter i en flernivådemokrati. Hur EU-frågor hanteras i Bryssel skapar sällan interna konflikter mellan olika partier (Lindh 2016:197f). Frågan är vad detta betyder för den demokratiska processen. Å ena sidan innebär avsaknaden av opposition och alternativ att det blir svårare för medborgare att skapa sig egna uppfattningar. Å andra sidan är utrikespolitik och frågor om ekonomisk utveckling långsiktiga till sin karaktär, och anses inte ”må bra” av att ändra riktning mellan olika val och nya majoriteter. En varaktig lösning kräver en hög grad av konsensus och bindande överenskommelser över partigränser.

I artikeln har jag visat hur Göteborgs stads representationskontor i Bryssel utvecklat sitt arbete i EU-relaterade frågor mot ett ”upload”-orienterat arbetsätt. Det har gått tio år sedan Göteborg inrättade ett eget kontor i Bryssel. Verksamheten har drivit på för ytterligare anpassningsprocesser, vertikalt som horisontellt. Syftet har varit att stärka möjligheterna för att Göteborgs röst skall kunna bli hörd och lyssnad på i en alltmer vidsträckt extern miljö utanför kommunen. Göteborgs stad är nu inne i en intressant fas, där man skall hitta sätt att förhålla sig till flera politiska nivåer samtidigt och en situation där agendan på en politisk nivå inte med nödvändighet går att synkronisera med den på en annan nivå. För att hantera ett komplext flernivåsystem blir det allt viktigare att det finns tydliga politiska uppfattningar så att kommunen framför samma positioner till olika aktörer, systematiskt och kontinuerligt. Det politiska påverkansarbetet externt handlar inte enbart om att hantera EU, utan även den egna regeringen.

En första iakttagelse som kan göras är betydelsen av hur mandatet ser ut. Uppfattningar och attityder bland huvudmännen avgör till stor del vad som kommer att utträttas i regionkontoren. Eftersom regioners formella roll i EU:s beslutsfattande är svagt, flyttas fokus till politikutformningsfasen.

En andra iakttagelse är att politisk påverkan för ett regionkontor kräver en systematisk och kontinuerlig ansträngning för att göra regionen synlig i en

sammansatt institutionell miljö. Vi behöver således mer forskning om vilken roll regionala aktörer spelar i ett europeiskt beslutsfattande utifrån en aktörsförståelse om autonomi. En autonom aktör med både vilja och förmåga att delta i ett ändamålsenligt agerande, och som accepteras av andra aktörer, har stora möjligheter att utveckla nya roller och former för påverkan.

Nya former för governance har potential att spilla över på andra politikområden. Den viktigaste drivkraften för ett ökat regionalt påverkansarbete i EU ligger inom det regionala utvecklingsuppdraget. Men Göteborgs stads politiker har även varit engagerade i andra internationella frågor och riktar sig till andra aktörer än bara EU. Till exempel arbetar Göteborg tillsammans med andra lokala aktörer i Borgmästaravtalet, för att bland annat påverka mellanstatliga förhandlingar om internationella klimatavtal. Sättet att arbeta med politiskt inflytande utanför det egna landet kan på sikt bidra till att utveckla nya former för governance. Denna typ av praktik är viktig att studera, eftersom den inte alltid står uttryckt i formella fördrag och procedurer.

En tredje iakttagelse är att forskning om europeisering inte bör underskatta den teoretiska potentialen i "crossload"-dimensionen. Europeiseringsidén har kritiserats för att inte vara en teori, utan mer av ett begrepp som sätter sökarmen på viktiga processer. För att förklara hur politiken i de vertikala dimensionerna hanteras och anpassas i EU-sammanhang, borde studier av hur detta arbete hanteras i en horisontell dimension vara en fruktbar väg. För ett "upload"-orienterat arbetssätt krävs ett påverkansmandat och en påverkansagenda. Avsaknad av en kommunal eller regional politisk agenda gör det svårt, för att inte säga omöjligt, att utöva systematiska och kontinuerliga påverkansförsök. Det är inte givet varför vissa kommuner och regioner är mer aktiva mot EU än andra. Mitt förslag är att vi i första hand skall studera hur EU-frågor hanteras i hemmaorganisationen. Ett EU-arbete börjar på hemmaplan.

## Referenser

- Bache, Ian, 2008. *Europeanization and Multilevel Governance. Cohesion Policy in the European Union and Britain*. Lanham: Rowman & Littlefield Publishers.
- Bretherton, Charlotte & Vogler, John, 2006. *European Union as a Global Actor*. London: Routledge.
- Börzel, Tanja & Panke, Diana 2013. "Europeanization", i Cini, Michelle & Pérez-Solórzano Borragán (red.), *European Union Politics*. Oxford: Oxford University Press.
- Caporaso, James, 2007. "The Three Worlds of Regional Integration Theory", s 23-34 i Graziano, Paolo & Vink, Maarten P. (red.), *Europeanization, New Research Agendas*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Cosgrove, Carol & Twitchett, Kenneth, J., 1970. *The New International Actors: The UN and the EEC*. London: Macmillan.
- Dür, Andreas, 2008. "Interest Groups in the European Union: How Powerful are they?", *West European Politics*, vol. 31, nr 6, s 1212-1230.

- Gren, Jörgen, 1999. *The New Regionalism in the EU. The Lessons to be Drawn from Catalonia, Rhône-Alpes and West Sweden*. Östersund: SIR.
- Göteborgs stad, 2016. *Samordning av stadens omvärlds- och intressebevakning av EU-policy*. Tjänsteutlåtande, Internationella avdelningen. Dnr 1324/16.
- Herrschel, Tassilo, 2014. *Cities, State and Globalisation, City-regional governance in Europe and North America*. London: Routledge.
- Jeffrey, Charley, 2000. "Sub-National Mobilization and the European Integration: Does it Make Any Difference", *Journal of Common Market Studies*, vol. 38, nr 1, s 1–23.
- Jerneck, Magnus & Gidlund, Janerik, 2001. *Komplex flernivådemokrati, Regional lobbying i Bryssel*. Malmö: Liber.
- Keating, Michael, 2003. *The New Regionalism in Western Europe, Territorial Restructuring and Political Change*. Cheltenham: Edward Elgar.
- Lindh, Magnus, 2016. *Regionen och EU? Uppfattningar och attityder till EU-relaterade frågor i Västsverige*. (avhandling) Karlstad: Karlstad University Press.
- Lindh, Magnus, Lödén, Hans, Miles, Lee, Räftegård, Curt & Stegmann McCallion, Malin 2009. *Fusing Regions? Sustainable Regional Action in the Context of European Integration*. Stockholm: Nordic Centre for Spatial Development (NORDREGIO).
- Marx, Sebastian, 2014. *Intervju*. Chef på Göteborgs brysselkontor.
- Marx, Sebastian, 2017. *Intervju*. Chef på Göteborgs brysselkontor.
- Murphy, Mary C., 2011. "Regional Representation in Brussels and Multi-Level Governance: Evidence from Northern Ireland", *British Journal of Politics and International Relations*, vol. 13, s 551–566.
- Pasquier, Romain, 2010. "'Cognitive Europeanization' and the territorial effects of multilevel policy transfer: Local development in French and Spain regions", *Regional & Federal Studies*, vol. 15, nr 3, s 295–310.
- Rosenau, James & Durfee Mary, 2000. *Thinking Theory Thoughtfully, Coherent Approaches to an Incoherent World*. Oxford: Worldview Press.
- Rowe, Carolyn, 2011. *Regional Representations in the EU: Between Diplomacy and Interest Mediation*. Basingstoke: Palgrave.
- Tallberg, Jonas, Aylott, Nicholas, Bergström, Carl Fredrik, Vifell, Åsa & Palme, Joakim, 2010. *Europeiseringen av Sverige*. Demokratirådets rapport 2010. Stockholm: SNS Förlag.
- Vink, Maarten & Graziano, Paolo, 2007. "Challenges of a New Research Agenda". i Graziano, Paolo & Vink, Maarten P. (red.), *Europeanization, New Research Agendas*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Wallace, Helen & Young Alasdair, 1997. *Participation and Policy-Making in the EU*. Oxford: Oxford University Press.
- Zakariasson, Clara, 2018. *Den subnationella tjänstemannarollen i Bryssel?* Masteruppsats i statsvetenskap. Karlstad: Karlstads universitet.



## **Kommentar till Magnus Lindh: ”Kommunal och regional lobby- ing i Bryssel. Mot nya former av governance?”**

Sven Kastö,  
Chef för Småland-Blekinge-  
Hallands Brysselkontor

Av utredningen *EU på hemmaplan* (Ström-  
vik, 2016) framgick Sveriges låga EU-kunskap  
med all önskvärd tydlighet. Resultatet fung-  
erade som en väckarklocka och den lokala  
och regionala nivån i Sverige har sedan dess  
visat en god vilja att förändra situationen till  
det bättre. Behovet av att sprida EU-kunskap  
har dryftats på flera konferenser och avsikts-  
förklaringar och konkreta informationsåtgärder  
har tagits fram i till exempel olika  
EU-handslag runt om i Sverige.

Många på den lokala och regionala nivån  
verkar sedan länge på EU-arenan på ett före-  
dömligt sätt. Det hindrar dock inte att det  
fortfarande finns en god utvecklingspotential  
och att saker och ting kan göras annorlunda  
för att fler i Sverige ska nås av EU-information  
och känna ett engagemang, men också för  
att vi i högre grad ska tillvarata möjligheten  
att påverka framtidens frågor istället för att  
enbart påverkas. Några aspekter som spelar  
en avgörande roll är vilka organisationsstruk-  
turer vi har på hemmaplan, hur ansvarsför-  
delningen ser ut och hur vi kommunicerar  
EU-arbete internt och externt.

### **EU-SAMARBETET HAR FÖRÄNDRATS OCH STÅR INFÖR STORA OMDANINGAR**

Sveriges lokala och regionala nivå har varit  
representerad med egna kontor i Bryssel  
sedan 90-talet. Med tiden har ägarnas behov  
och förväntningar på engagemang i Bryssel  
successivt förändrats. När målet med Bryssel-  
representation och en internationell avdel-  
ning på hemmaplan främst var att dra hem  
EU-medel, fanns inte samma behov som  
nu av att berätta om nyttan eller behovet av  
ett EU-engagemang för medborgaren. Mer

pengar var ett konkret mål med bred accep-  
tans. I takt med att EU-medlen minskat och  
arbetssättet för att kunna ta del av medlen  
förändrats, har dock behovet av att pedago-  
giskt kunna förklara vad som pågår och nyt-  
tan av långsiktiga insatser, med ibland subtila  
resultat, ökat.

Såväl inom EU som på Sveriges lokala och  
regionala nivå går det att se en utveckling mot  
att politiska utmaningar angrips horisontellt  
då tematiska områden i allt större utsträck-  
ning överlappar varandra. Ett av många  
exempel på detta är hälsa som återfinns som  
en aspekt i arbetet med livsmedel, transport  
och arbetsmarknad. Arbetssättet leder till  
en betydande utmaning i att förklara hur en  
svensk aktör ska bete sig på EU-arenan när en  
fråga innehåller ett så brett spektrum av kon-  
sekvenser och samtidigt berör flera aktörer på  
olika nivåer. Vem kan ta ett helhetsansvar och  
koordinera insatserna för detta?

För att nå resultat inom ett antal områ-  
den har EU-kommissionen under senare år  
tagit flera initiativ för att underlätta sam-  
arbete mellan Europas aktörer. Syftet är att  
nyttja varandras erfarenheter och knyta sam-  
man kompetenser till en helhet större än  
summan av varje enskild kompetens, vilket  
ses som nödvändigt för att möta den globala  
konkurrensen. Genom att delta i de gruppe-  
ringar där utveckling sker – där man bidrar  
till utformningen av lagförslag, utvecklar nya  
tjänster och standarder – sätter man samtidigt  
agendan för utformningen av nya utlysningar  
av EU-medel. Denna typ av samverkan ligger  
utanför både läns- och landgränser och måste  
dessutom ske tidigt i EU:s beslutsprocess,  
vilket sätter fokus på det proaktiva arbetet i  
förhållande till traditionella remissvar sent i  
beslutsprocessen.

Oavsett den långsiktiga logiken, är det  
ingen självklarhet att aktörer på kommunal  
och regional nivå ska engagera sig i samar-  
betsplattformar eller nätverk, eftersom nyttan  
de facto kan vara svår att påvisa. Ofta grun-  
dar sig argumenten på vad konsekvenserna av  
*alternativet* skulle vara, det vill säga att inte

vara med och istället bli påverkad av andra. Utan mod att ta ett tydligt politiskt ägarskap för internationella frågor på hemmaplan, riskerar fundamentet för ett EU-engagemang att reduceras till att få hem EU-medel och det vore att förminska både våra möjligheter och vårt ansvar. För svenska politiker är dock förmågan att kommunicera denna typ av visioner knappast ett valvinnande trumfkort, detta trots snart ett kvarts sekel av EU-medlemskap.

### 1. Organisationsstrukturer och ansvarsfördelning på hemmaplan

Att benämna specifika utmaningar som EU-frågor är ofta missvisande. Visst finns det frågor som EU hanterar och som är svåra att direkt applicera på den lokala och regionala nivån, men oftast handlar ju EU:s sakfrågor om samma sak som man arbetar med på hemmaplan – hälsa, transport, bioekonomi med flera. Då betyder det att vi alla i någon grad har att beakta internationella aspekter i vårt arbete, precis som vi förväntas beakta det som påverkar oss från nationell nivå. Likväl finns exempel på hur den lokala och regionala nivån behandlar EU-arbetet som om det vore klassisk utrikespolitik, som bäst hanteras av någon med särskilda kunskaper. Som ett resultat av att EU:s aktiviteter ofta beskrivs som byråkratiska och knutna till myndigheter, ökar dessutom behovet av att tillsätta "EU-expert" på lokal och regional nivå, vilket kan förstärka bilden av ett EU långt bort från medborgarna. En specifik EU-avdelning eller EU-ansvarig person underlättar säkert arbetet med projektansökningar och borgar kanske för en klar ansvarsfördelning. Förståelsen och engagemanget riskerar dock att stanna hos den EU-ansvarige om inte fler engagerar sig. Dessutom blir modellen stelbent för att möta den utveckling som beskrevs i inledningen: att kunna hantera horisontella frågor, att göra det möjligt för våra sakkunniga att delta i internationella samarbeten tidigt i processen och att öka förståelsen för EU-arenan som ett *politiskt* verktyg utöver uppdraget att dra till sig EU-medel.

Sverige är ett gott exempel på flernivåstyrelse, särskilt när arbetet sker i vertikal riktning. Vår tilltro till att någon annan fixar det, särskilt ifall det rör sig om en myndighet, ställer dock till det när det rör sig om horisontella frågor med breda angreppssätt. Ett exempel var när de regionala flygplatserna i Sverige hotades på grund av konkurrensregler för några år sedan. Vem var det egentligen som förväntades reagera? Kommuner, landsting och andra parter som ägde flygplatser, eller ansvariga för infrastruktur på regioner, eller flygplatscheferna, eller deras svenska intresseförening, eller kanske deras europeiska paraplyorganisation i Bryssel? Och hur skulle detta samordnas på ett tidigt stadium med vår nationella nivå som i hög grad förhandlar om förslag som ligger på bordet? Det finns fler exempel där ett område inte självklart tillhör en organisation, men där konsekvenserna av passivitet gör det. Vem koordinerar dessa intressen om EU-arbete knyts till ett begränsat antal EU-expert?

Förenklat kan man säga att EU handlar om att jämka samman olika viljor. För att detta ska fungera, krävs omfattande förberedelse och hantering på tjänstepersonsnivå – innan den politiska nivån involveras. Med tanke på EU:s många tilldelade ansvarsområden och att EU-institutionerna har begränsade personalresurser, är det inte bara möjligt för den lokala och regionala nivån att dela med sig av erfarenheter och åsikter – kvalificerad input efterfrågas! Av praktiska skäl kan dock inte all input från oss till EU-institutionerna gå via politiska beslut. På ett tidigt stadium i beslutsprocessen, med många oklara parametrar, kan det vara svårt att ha en klar åsikt. I ett sent skede av beslutsprocessen kan tidsaspekten vara en utmaning när textändringar i lagförslag kräver att man är både snabbfotad och flexibel. För att undvika tjänstemannastyrelse krävs generella politiska mandat till tjänstemän på lokal och regional nivå att arbeta efter. Därutöver fordras sannolikt politisk representation i gruppen som arbetar med en fråga. På så sätt kan man löpande säkerställa att det råder enighet om hur mandatet ska tolkas.

För att det ska finnas ett fungerande mandat på hemmaplan för arbete med internationella frågor krävs ett tydligt politiskt ägarskap. Ledarskapets engagemang är även en viktig signal till tjänstepersoner om att det finns både förväntningar och krav på uthållighet från politikernas sida, något som i sin tur premierar och legitimerar handläggarens involvering i långsiktiga processer.

## 2. Intern och extern kommunikation

I media får man lätt intryck av att det som har med EU att göra rör sig runt hanteringen av stora kriser, byråkratiska maskinerier som står och stampar och att det där med EU är väldigt krångligt. Det är inte en helt rättvis bild. Det är däremot sant att sådana bilder förstärks varje gång vi upprepar förenklade schabloner, till exempel på temat "byråkraterna i Bryssel". Frågan är hur många i Sverige som skulle kunna beskriva den kommunala beslutsprocessen, eller det regionala uppdraget? Just här finns en paradox. Vi beskriver EU-processen som problematisk, medan vi bortser från att kunskapen om våra egna lokala och regionala organisationer är låg. Om man inte känner till arbetet med regional utveckling och inte ser kopplingen mellan samhällsomställningar på hemmaplan (demografiska förändringar, ungdomsflykt, behov av ökad innovationsgrad) och utländska partnerskap, är det knappast någon större mening att prata om möjligheten för svenska ungdomar att åka på EU-finansierade skolutbyten, att påtala möjligheten att genom kulturprojekt bygga förtroende för samarbete kring framtida vägdragningar och i än lägre grad peka på att andra inom EU kan komplettera våra egna kompetenser. De flesta i Blekinge skulle sannolikt säga att färjeförbindelsen mellan Karlskrona-Gdynia är viktig, men få skulle nog dra paralleller till arbetet med EU-policy, EU-finansiering och

internationellt samarbete med EU som viktiga förutsättningar för att få färjelinjen på plats.

Sveriges lokala och regionala Brysselkontor bär också ansvar för att informationen från Bryssel formuleras för och riktar sig till experter på hemmaplan. När informationen sprids saknas förstärkelsen i de breda lagren för vilka behov den fyller. Hos Brysselkontorens ägare i Sverige löser man det med informatörer som skickar ut information internt och externt. Huvuduppgiften för personalen i Bryssel är att kunna hantera ett stort antal tematiska frågor. Handläggarrollen tycks inbjudas till att beskriva VAD som sker istället för VARFÖR informationen framförs, HUR man lämpligen går vidare och VEM som bör göra det. Om inte den offentliga sektorn klarar av att översätta EU-information till vardagsutmaningar, blir det väldigt lätt för medborgaren att förhålla sig passiv och inte intressera sig för vad som pågår.

Det politiska ledarskapet utgör en hörnsten i att ge bärkraft till kommunikationen om EU-arbetet. Som tidigare nämnts tas många bra initiativ för att öka kunskapen och sprida engagemanget hos fler. Europaforum är ett bra exempel, särskilt i de fall det kopplas till flernivåstyre och olika beslut. Faktum kvarstår dock att det i samband med valår kommer in politiker utan erfarenhet av att arbeta med EU som ett verktyg. Mot bakgrund av hur studier återkommande bekräftar hur vi påverkas av EU på snart sagt alla områden, kunde det vara en idé att erbjuda nya politiker en formaliserad utbildning vart fjärde år om hur EU-arbetet integreras i arbetet på svensk lokal och regional nivå.

Mot bakgrund av ovanstående resonemang, är svaret på frågan i överskriften "*Kan den lokala och regionala nivån nyttja sina Brysselkontor ännu bättre?*" ett tveklöst JA! Potentialen är stor när EU-arbetet betraktas som en naturlig del av arbetsuppgifterna på hemmaplan.



# EU:s statsstödspolitik och det kommunala självstyret

Jörgen Hettne & Linda Nyberg

## EU state aid policy and local self-government

The purpose of this article is to investigate the relationship between EU state aid policy and local self-government. This policy prohibits public authorities on all levels from distorting competition by granting economic support to individual market actors. Over time, it has developed into a complex regulatory framework, making it sometimes difficult to know when and how it becomes applicable. In this article, we tease out the basic principles of state aid regulation from EU policy documents and court cases in order to discuss how it impacts on local authorities, with examples from a Swedish context. We conclude that state aid regulation has placed new restrictions on local self-government, but also opened up new opportunities for action to those who know how to use the framework to their advantage. We point to the need for comparative research on how local governments choose to act within this new framework, in order to understand the effects of state aid policy in the member states.

## 1. Inledning

Under tidigt 2000-tal granskade EU-kommissionen ett flertal fall där svenska kommuner påstods ha lämnat otillåtet statligt stöd. Ett av de första, och mest uppmärksammade, fallen rörde ekonomiskt stöd till kommunala bostadsbolag som anmäldes till kommissionen år 2002 av en intresseorganisation för privata fastighetsägare. Ett annat fall rörde Åre kommun som anmäldes till kommissionen 2005 av intresseorganisationen *Den nya välfärden* för misstankar om statligt stöd i samband med en fastighetsförsäljning till livsmedelsbolaget Konsum. Ett år senare anmäldes Västerås kommun för misstänkt statligt stöd till flygbolaget Ryan Air efter en anmälan från ett konkurrerande flygbolag. Några år senare anmäldes Stockholms stad av medlemmar ur den socialdemokratiska oppositionen för de så kallade avknoppningarna av kommunala verksamheter inom vård, skola och hemtjänst som genomfördes efter regeringsskiftet 2006.

Förbudet mot statligt stöd har funnits med i EU:s fördrag sedan bildandet av den Europeiska ekonomiska gemenskapen 1957 men har fått en allt mer framträdande roll det senaste decenniet. Detta till följd av regelverkets successiva utveckling mot en allt mer restriktiv hållning till statligt stöd som snedvrider

Jörgen Hettne är verksam vid Institutionen för handelsrätt, Lunds universitet. Linda Nyberg är verksam vid Statsvetenskapliga institutionen, Lunds Universitet.  
E-post: jorgen.hettne@har.lu.se; linda.nyberg@svet.lu.se

konkurrensen, i kombination med att kommissionen fått allt mer effektiva verktyg för att kontrollera medlemsstaternas efterlevnad (Lavdas & Mendrinou 1999). Statsstödsreglerna är numera en faktor som offentliga aktörer på samtliga politiska nivåer måste ta i beaktande när de fattar beslut som påverkar relationen mellan marknadsaktörer.<sup>1</sup> Som fallet med de kommunala bostadsbolagen illustrerar så omfattar förbudet mot statligt stöd inte bara stöd till privata företag utan även finansieringen av offentliga verksamheter, om dessa anses befinna sig på en marknad.

Statsstödsreglerna är en del av EU:s konkurrenspolitik som syftar till att skapa förutsättningar för en effektiv konkurrens på den inre marknaden. Denna politik vilar på övertygelsen att fri konkurrens leder till ekonomisk tillväxt genom att skapa incitament för lägre priser, bättre kvalitet och mer innovation (Nyberg 2017). Utöver förbud mot kartell- och monopolbildningar i den privata sektorn har EU därför regler som hindrar offentliga aktörer från att använda sina resurser på ett sätt som gynnar vissa marknadsaktörer över andra.

Som exemplen ovan illustrerar så kan värnandet av den fria konkurrensen komma i konflikt med andra politiska målsättningar på nationell nivå. Stödet till de kommunala bostäderna motiverades exempelvis som ett verktyg för att minska bostadssegregationen. Åre kommun menade att deras försäljning av en fastighet till Konsum var en del i en större stadsplaneringsåtgärd för att minska biltrafiken kring ett centralt beläget torg. Stödet till Ryanair motiverades i termer av regional utveckling och avknoppningarna i Stockholms stad har beskrivits som ett sätt att underlätta för befintlig personal att starta egna företag.

EU:s statsstödsregler ger inget entydigt besked i denna typ av konflikter. Samtidigt som de bygger på ett brett definierat förbud mot statlig intervention på marknaden så innehåller regelverket ett flertal undantag för stöd som anses uppfylla särskilt viktiga politiska syften. De kommunala bostadsbolagen och avknoppningarna ansågs till exempel bryta mot regelverket, medan Åre och Västerås friades av EU:s tribunal respektive kommissionen. Regelverkets relativa komplexitet kan göra det svårt att på förhand veta vilket stöd som kommer att godkännas. För att förstå hur den kommunala nivån påverkas av EU:s statsstödspolitik är det därför nödvändigt att ge sig in i regelverket mer i detalj.

## 2. Syfte och bidrag

För att förstå hur statsstödsreglerna sätter ramar för den offentliga verksamheten är det nödvändigt att förstå den juridiska definitionen av statligt stöd och vilka kriterier som måste uppfyllas för att sådant stöd ska anses tillåtet. Syftet

1 Statsstödsreglerna är bara ett av flera konkurrensregelverk som riktar sig mot den offentliga sektorn. Se Nyberg 2015 för en diskussion om statsstödsreglerna i relation till lagen om offentlig upphandling och förbudet mot konkurrensnedvridande offentlig säljverksamhet.

med denna artikel är att bidra till spridningen av sådan juridisk kunskap till en statsvetenskapligt intresserad publik. Genom att särskilt fokusera på den kommunala nivån vill vi även bidra till målsättningen med detta specialnummer om att öka kunskapen om, och intresset för, frågor om hur EU-samarbetet påverkar det kommunala självstyret.

Kommunalt självstyre kan definieras på olika sätt, och därmed studeras med fokus på olika aspekter. Schwab med flera har ringat in fyra sådana aspekter i deras definition av lokal autonomi, som förmågan att 1) besluta om offentliga åtgärder inom den egna jurisdiktionen, 2) fastställa politiska prioriteringar, 3) besluta om organisatoriska frågor samt 4) hantera de egna resurserna (Schwab et al. 2017: 14, även i Carlsson & Mukhtar-Landgren i detta specialnummer). Vi fokuserar i denna artikel främst på den sistnämnda aspekten då möjligheten att bestämma hur de egna resurserna ska hanteras kan komma i direkt konflikt med EU:s förbud mot att offentliga medel används på ett sätt som snedvrider konkurrensen.<sup>2</sup> Beslut om hur resurser ska allokeras hänger naturligtvis ihop med beslut om vilka politiska åtgärder som ska genomföras eller hur den egna verksamheten ska organiseras. Men vi har valt att fokusera på frågan hur EU:s statsstödsregler påverkar beslut om resursfördelning som en ingång till att i slutet på artikeln även diskutera vad detta får för konsekvenser för övriga aspekter av det kommunala självstyret.

Artikeln är strukturerad i tre huvudsakliga delar. Första delen innehåller en beskrivning av statsstödsreglernas utveckling utifrån tidigare forskning. Andra delen redogör för förbudet mot statligt stöd och hur det kan inverka på kommunal verksamhet, utifrån EU-domstolens domar och kommissionens riktlinjer. I den tredje delen går vi igenom tre olika sorters undantag från förbudet mot statligt stöd och visar hur detta skapar möjligheter för kommuner att ge stöd som är förenligt med EU-rätten.

För att undvika missförstånd bör det förtydligas att artikeln även har ett normativt syfte. Konkurrenspolitiska frågor hanteras vanligtvis utifrån utgångspunkten att myndigheters handlingsutrymme bör begränsas av hänsyn till den fria konkurrensen. Vi menar inte att ta ställning mot denna åsikt, men anser att både forskningen och den politiska diskussionen riskerar att bli lidande av ett allt för ensidigt fokus, osv. på hur konkurrensen påverkas. Genom att istället närma oss statsstödsreglerna som en fråga om kommunalt självstyre vill vi lyfta fram och diskutera de mål och intressekonflikter som konkurrenspolitiken kan ge upphov till. Denna diskussion förs i artikelns avslutande del.

2 Möjligheten att fatta beslut om hur de egna resurserna används har även betonats av andra forskare. Jon Pierre (1989: 44) har till exempel definierat det kommunala självstyret som "kommuners formella och reella möjligheter att fatta varierade värdefördelningsbeslut, primärt bestämda av inomkommunala behov och förutsättningar".

### 3. Statsstödspolitik och flernivåstyre

Institutionellt och politiskt utgör statsstödsreglerna en del av EU:s konkurrens- politik som har beskrivits som det “mest supranationella” (Cini & McGowan 2009: 1) och “ett av de mest europeiserade” (Blauberger 2012: 49) politikområ- dena i EU. Konkurrenspolitiken faller under EU:s så kallade *exklusiva befogen- heter* vilket innebär att medlemsstaterna har överlåtit sin lagstiftande makt till EU i dessa frågor (till skillnad från de *delade* och *kompletterande* befogenhe- terna). Europaparlamentet har enbart rådgivande makt och beslut om ny lag- stiftning fattas därmed i ministerrådet, istället för tillsammans med parlamen- tet som vanligtvis är formen. Det dagliga beslutsfattandet rörande hur olika konkurrensrelaterade frågor ska hanteras vilar dock på kommissionen och EU- domstolarna. De beslut som fattas bidrar i hög grad till att forma konkurrens- politikens innehåll och riktning. Konkurrenspolitiken har därför beskrivits som ett “extremt fall av lagdriven politik” (Wilks 2015: 162).

Samtidigt som statsstödsreglerna utgör en del av detta starkt överstatliga politikområde så var det länge ett eftersatt område jämfört med övriga konkur- rensregler. Enligt EU:s fördrag är medlemsstaterna skyldiga att föranmäla sina stödåtgärder (över ett tröskelvärde på 200 000 € över tre år) till kommissio- nen och invänta dess godkännande innan något stöd betalas ut. Kommissionen hade dock svårt att få medlemsstaterna att respektera detta åtagande i början (Kassim & Lyons 2013: 7). I brist på tillräckligt effektiva verktyg för att tvinga medlemsstaterna att följa reglerna arbetade kommissionen genom att strate- giskt navigera mellan olika nationella intressen och lösa konflikter genom poli- tiska förhandlingar snarare än rättsliga avgöranden (Lavdas & Mendrinou 1999, Doleys 2013). Statsstödspolitiken har därför beskrivits som ”konkurrenspoliti- kens askunge” då den levde en relativt bortglömd tillvaro fram till 1990-talet (Szyszczak 2011: 6 ff., Wislade 2012). Under dessa år lades dock grunden för dagens statsstödsregim genom ett antal domar i EU-domstolen som gav stats- stödsbegreppet sin nuvarande definition (se till exempel mål C-387/92, Banco Exterior de España, jfr López 2015). Statsstödspolitikens utveckling har där- med beskrivits som en självförstärkande process där fall som förs upp till kom- missionen och EU-domstolen skapar en rättspraxis som sedan blir vägledande och på så sätt binder dessa institutioner vid deras tidigare beslut (Blauberger 2009). På så vis har statsstödsreglerna konsoliderats successivt över tid.

För att förstå statsstödspolitikens utveckling måste den betraktas i ljuset av ett bredare ideologiskt skifte i synen på statens roll i ekonomin. Den europeiska konkurrenspolitiken karaktäriserades fram till 1980-talet av en relativt positiv inställning till statliga ingrepp på marknaden. Statligt stöd sågs som ett viktigt politiskt verktyg för att, bland annat, skapa konkurrenskraftiga industrier och hög sysselsättning (Buch-Hansen & Wigger 2010). Över tid har inställningen till statliga ingrepp på marknaden blivit allt mer negativ. Istället betonas att statens roll är att upprätthålla spelreglerna för en fri och effektiv konkurrens



(Nyberg 2017). Enligt denna syn bör offentliga myndigheter agera likt oberoende domare, snarare än att försöka påverka vem som vinner och förlorar genom riktade stöd. Denna syn på statens roll har beskrivits som ett uttryck för en nyliberal ideologi som menar att den offentliga politiken bör utformas i enlighet med vad som är bra för konkurrensen (Nyberg 2017, Davies 2014, Buch-Hansen & Wigger 2011). Ett liknande ideologiskt skifte har spårats av Torbjörn Lundqvist i en studie av svensk konkurrenspolitik under 1900-talets andra hälft som visar en utveckling mot en allt mer restriktiv syn på statliga åtgärder som inverkar på konkurrensen (Lundqvist 2003). Konkurrenspolitiska reformer sedan 1990-talet har ofta motiverats av behovet att anpassa svensk lagstiftning till EG/EU-rätten. Men de har också drivits fram av både borgerliga och socialdemokratiska regeringar utifrån övertygelsen om att fri konkurrens leder till ekonomisk tillväxt (Lundqvist 2003: 89 ff.). Lundqvists studie visar därmed på svårigheterna med att isolera en påverkan från EU till nationell nivå, då förändring ofta sker på bägge nivåer parallellt.

Med hjälp av tidigare forskning kan vi alltså utläsa de stora dragen i statsstödspolitikens utveckling på EU-nivå. När det gäller vilka effekter denna utveckling har haft i medlemsstaterna är det dock svårt att dra några generella slutsatser då det saknas jämförande forskning mellan länder och politikområden.

Enligt kommissionens egen statistik<sup>3</sup> har det statliga stödet i EU minskat från 3–5 procent av BNP och 10 procent av de offentliga utgifterna 1998, till 0,6 procent av BNP och 1,2 procent av de offentliga utgifterna 2002 (Wilks 2015: 153). Efter finanskrisen 2008 steg andelen statligt stöd kraftigt igen, men om man räknar bort räddningspaketen till banksektorn har stödnivåerna varit fortsatt låga genom åren, vilket kan ses som ett tecken på regelverkets styrka och stabilitet (Davies 2013). Tittar man närmare på vilken sorts statligt stöd som betalats ut så framkommer dock vissa skillnader. Kommissionens senaste beräkningar visar att det statliga stödet har ökat sedan 2013, men att denna förändring mestadels består av en ökning av stöd till miljöskydd och energiefektivisering (Kommissionen 2017a). Dessa siffror visar på att EU:s reglering av det statliga stödet inte enbart leder till en minskning av medlemsstaternas stöd, utan även till en *omdirigering* av stödet till ändamål som är förenliga med EU:s politiska prioriteringar.

Inom EU-forskningen görs en distinktion mellan *negativ* och *positiv* integration. Negativ integration refererar i detta sammanhang till avskaffandet av handelshinder mellan medlemsstaterna, medan positiv integration hänvisar till konstruktionen av gemensamma regelverk på EU-nivå (Scharpf 1999). Forskare

3 Denna statistik bör dock tas med en nypa salt eftersom den bygger på medlemsstaternas egna rapporteringar. Den fångar alltså inte in ett eventuellt mörkertal av stöd som aldrig anmälts till kommissionen enligt regelverket.

som diskuterat statsstödspolitiken utifrån dessa termer menar att den på senare år utvecklats till ett fall av positiv integration, då regelverket inte enbart syftar till att avskaffa hinder för fri konkurrens utan även till att skapa en *européisk politik för statlig intervention* genom att utveckla gemensamma normer för att skilja mellan ”bra” och ”dåligt” stöd (Blauberger 2009, Lavdas & Merindrou 1999).

Vad har denna politik inneburit för svenska kommuner? Som redan har nämnts så saknas det kartläggande forskning på detta område. Studier som fokuserat på hur EU:s konkurrenspolitik inverkar på offentlig sektor indikerar att statsstödsreglerna har lett till en minskad möjlighet att använda offentliga tjänster som politiska verktyg då finansieringen av dessa verksamheter kan behöva begränsas för att inte snedvrída konkurrensen (Koukiadaki 2012, Smith 2005, Prosser 2005). En av de få komparativa studier som gjorts: en jämförelse av statsstödsreglernas effekter på bostadspolitiken i Sverige och Nederländerna, visar dock på svårigheterna med att dra generella slutsatser eftersom samma regelverk kan få olika konsekvenser beroende på vilka politiska val som görs på nationell nivå (Elsinga & Lind 2013).

En relevant fråga för svenska kommuners räkning är i vilken utsträckning EU:s statsstödsregler har påverkat det kommunala självstyret med tanke på att det rättsliga utrymmet att ge stöd redan var begränsat av kommunallagens förbud mot individuellt inriktat stöd till näringsidkare (2 kap, 8 §). I en regeringsproposition om kommunala kompetensfrågor beskrivs statsstödsreglerna som både mer och mindre restriktiva jämfört med kommunallagens bestämmelser (Prop. 2008/09:21, s 52). Å ena sidan vilar statsstödsreglerna på en bredare definition av stöd än kommunallagen genom att även omfatta stöd till offentliga verksamheter, inte bara privata näringsidkare (Ibid.). Å andra sidan är kommunallagen mer restriktiv när det gäller undantag från förbudet. Kommunallagen tillåter endast stöd om det finns ”synnerliga skäl” medan EU-rätten gör undantag för ett flertal former av stöd som anses förenliga med EU:s politiska prioriteringar (se avsnitt 5 i denna artikel) (Prop. 2008/09:21, s 53). Statsstödsreglerna gäller dessutom enbart stöd som överstiger 200 000 € (över en treårsperiod), medan kommunallagen inte innehåller några liknande begränsningar.

Statsstödsreglernas konsekvenser för det kommunala självstyret kan alltså inte enkelt sammanfattas i termer av mer eller mindre handlingsutrymme. För att förstå vad som utgör ett statligt stöd, och när sådant stöd kan vara tillåtet, är det alltså nödvändigt att förstå den EU-rättsliga definitionen av statligt stöd samt vad som skiljer tillåtet från otillåtet stöd.

## 4. Definitionen av statligt stöd

Vad är ett statligt stöd? Förbudet mot statligt stöd vilar på artikel 107.1 i EUF-fördraget (figur 1).

Figur 1. Artikel 107.1 FEUF

Om inte annat föreskrivs i fördragen, är stöd som ges av en medlemsstat eller med hjälp av statliga medel, av vilket slag det än är, som snedvrider eller hotar att snedvrider konkurrensen genom att gynna vissa företag eller viss produktion, oförenligt med den inre marknaden i den utsträckning det påverkar handeln mellan medlemsstaterna.

Denna artikel har varit formulerad i stort sett på samma vis sedan EEG-fördraget trädde i kraft 1958, men dess betydelse, och därmed reglernas syfte och omfattning har förändrats väsentligen genom åren (se López 2015). EU-domstolen har genom en expansiv tolkning av fördragen breddat definitionen av statligt stöd i ett flertal domar.<sup>4</sup> Idag används följande fem kriterier som samtliga måste vara uppfyllda för att en åtgärd ska räknas som statligt stöd i EU-rättslig mening. Åtgärden måste:

1. Medföra en ekonomisk fördel.
2. Beviljas av staten och utgå med statliga medel.
3. Gynna ett visst företag eller en viss produktion.
4. Snedvrider eller hota att snedvrider konkurrensen.
5. Påverka handeln mellan medlemsstaterna.

I det följande ges en närmare beskrivning av dessa kriterier i tur och ordning. Beskrivningen bygger på Kommissionens *tillkännagivande om begreppet statligt stöd* från 2016 samt ett antal centrala domar från EU-domstolen.

#### 4.1 EKONOMISK FÖRDEL

EU-domstolen har definierat en ekonomisk fördel som en *ekonomisk förmån som ett företag inte skulle ha fått under normala marknadsförhållanden* (Kommissionen 2016 pkt. 66). För att avgöra om detta kriterium är uppfyllt gör kommissionen därför en jämförelse av den ekonomiska situation som stödmottagaren hade innan den offentliga åtgärden infördes och den ekonomiska situation som råder efter att åtgärden har trätt i kraft. För att förstå hur kommissionen gör denna bedömning är det viktigt att veta att företagets position på marknaden inte måste ha blivit märkbart bättre som ett resultat av det statliga ingripandet. Företaget skulle teoretiskt kunna gå i konkurs kort efter att stödet betalats ut. Det räcker att visa att den statliga åtgärden har bidragit positivt till företagets budget jämfört med dess tidigare ekonomiska situation för att detta kriterium ska anses vara uppfyllt. Domstolen har vidare klargjort att det inte spelar någon roll vad som är orsaken eller syftet med den statliga

4 Se till exempel mål 142/87, Belgien mot kommissionen och de förenade målen C-278/92, C-279/92 och C-280/92, Spanien mot kommissionen.

åtgärden. Endast åtgärdens effekt på företagets ekonomiska situation är relevant i bedömningen av om en ekonomisk fördel har utdelats (se mål 173/73, Italien/kommissionen).

För att avgöra vad som utgör en ekonomisk fördel använder sig kommissionen av det så kallade ”kriteriet om en marknadsekonomisk aktör”. Detta kriterium vilar på det enkla men kontroversiella antagandet att offentliga aktörer inte snedvrider konkurrensen så länge som de beter sig som vilken annan ”normal” marknadsekonomisk aktör som helst skulle ha gjort (se Kommissionen 2016 pkt. 76–82). När det gäller offentliga investeringar måste därmed den offentliga aktören först fråga sig om en privat investerare ”av jämförbar storlek som bedriver verksamhet under normala förhållanden i en marknadsekonomi” skulle ha gjort samma investering (Ibid.). När det gäller försäljningar måste den offentliga aktören på samma sätt fråga sig om en privat säljare ”under normala marknadsförhållanden” skulle ha accepterat samma pris (Ibid.). Samma kriterium gäller för lån och garantier vilket innebär att den offentliga aktören måste fråga sig om en privat fordringsägare hade accepterat samma villkor. Om kriteriet om en marknadsekonomisk aktör är uppfyllt så har alltså ingen ekonomisk fördel uppstått, och den offentliga aktören har därmed inte brutit mot förbudet mot statligt stöd.

#### **4.2 STAT OCH STATLIGA MEDEL**

För att det ska vara fråga om statligt stöd i EU-rättslig mening måste stödet utgå från statliga medel. Detta kriterium har tolkats brett och omfattar även medel som utdelas av lokala och regionala myndigheter. För att förhindra att medlemsstater inrättar privaträttsliga organ för att betala ut stöd genom dem i ett försök att kringgå reglerna, omfattas även medel som betalas ut av privata organisationer och företag om det går att härleda dessa medel till den offentliga budgeten (Kommissionen 2016 pkt. 39).

Kriteriet att ett stöd måste utgå från statliga medel har tolkats brett och innefattar både direkta och indirekta former av stöd. Offentliga aktörer kan därför ge upphov till statligt stöd både genom direkta transfereringar av pengar, såsom subventioner, investeringar och lån och garantier, och genom att erbjuda *undantag* från skatter och avgifter som annars skulle ha varit gällande (Kommissionen 2016 pkt. 51). En sänkning av arbetsgivaravgiften eller bolagsskatten för ett enskilt företag eller en sektor kan därför räknas som ett statligt stöd. Samma princip gäller om företag erbjuds lån till lägre ränta eller får hyra eller köpa offentliga tillgångar till ett lägre pris än vad övriga företag hade behövt betala på marknaden. Det avgörande för om en åtgärd ska kunna definieras som statligt stöd är att åtgärden leder till en negativ belastning av den offentliga budgeten.

Det kan också nämnas att det i förhållande till statsstödsreglerna inte spelar någon roll om en politisk insats leder till ökade intäkter för det offentliga

längre fram i tiden, genom till exempel lägre arbetslöshet och därmed högre skatteintäkter. Definitionen av statligt stöd hänger bara på om det leder till en minskning av statens faktiska eller planerade resurser vid det tillfälle då det betalas ut (Indén 2011: 41).

#### 4.3 GYNNA ETT VISST FÖRETAG ELLER VISS PRODUKTION

För att förstå vad det tredje kriteriet innebär, att en åtgärd måste gynna ett visst företag eller viss produktion, är det nödvändigt att förstå EU-rättens *definition av ett företag* samt det som kallas för *selektivitetskriteriet*.

Förbudet mot statligt stöd gäller enbart stöd till företag. Företagsbegreppet har i sin tur definierats av EU-domstolen som ”enheter som bedriver ekonomisk verksamhet” (se till exempel mål C-180/98–C-184/98, Pavlov m.fl., pkt. 74). Kommissionens riktlinjer tydliggör att detta gäller ”oberoende av deras rättsliga ställning och hur de finansieras” (Kommissionen 2016 pkt. 7). Detta innebär att det inte spelar någon roll om stödmottagaren är ett bolag, en ideell förening eller en del av den kommunala förvaltningen. Det spelar inte heller någon roll om mottagaren är skattefinansierad eller har upprättats i vinstsyfte eller inte. Det enda relevanta kriteriet för att avgöra om stödmottagaren utgör ett företag i EU-rättslig mening är om den bedriver ekonomisk verksamhet. Vi kommer att återvända till definitionen av en ekonomisk verksamhet längre fram i artikeln. För tillfället är det tillräckligt att konstatera att statsstödsreglerna inte bara omfattar stöd till privata företag, utan även till offentligt ägda verksamheter och ideella organisationer.

Selektivitetskriteriet innebär att endast åtgärder som gynnar *vissa* företag men inte andra utgör ett statligt stöd i EU-rättslig mening. Åtgärder som gäller lika för alla marknadsaktörer, till exempel en generell subvention eller skattesänkning för samtliga företag i Sverige, omfattas alltså inte av statsstödsreglerna. Logiken bakom detta kriterium är lätt att förstå (stöd som ges till samtliga konkurrenter snedvrider inte konkurrensen), men kan vara komplicerat att applicera i praktiken. Ett problem som kan uppstå är att åtgärder som framstår som generella på pappret kan visa sig ha selektiva effekter när de genomförs. Kommissionen gör därför en åtskillnad mellan *rättslig* och *faktisk* selektivitet i bedömningen av huruvida en åtgärd utgör statligt stöd (Kommissionen 2016 pkt. 118). Om det visar sig att en åtgärd som utger sig för att behandla alla konkurrenter lika i praktiken visar sig gynna vissa aktörer mer än andra, så kan det alltså vara en fråga om statligt stöd.

Ett annat problem som kan uppstå, som har särskild bäring på den kommunala verksamheten, har att göra med *regional* selektivitet (se Kommissionen 2016 pkt. 142–144). Om en kommun, region eller delstat med en viss politisk autonomi beslutar sig för att införa ett stöd som gäller alla företag inom dess jurisdiktion, ska detta i så fall bedömas som ett generellt eller ett selektivt stöd? För att avgöra denna typ av frågor använder sig kommissionen av

ett antal tekniska kriterier för att bedöma vilken grad av självstyre som den berörda enheten har i det specifika fallet. Kriteriet om selektivitet måste alltså bedömas från fall till fall.

Avslutningsvis bör nämnas att artikel 107.1 inte bara förbjuder statliga stöd till företag utan även till ”viss produktion”. Detta innebär att politiska åtgärder som begränsas till en viss produktionssektor kan definieras som statligt stöd, även om det tillkommer samtliga företag i denna sektor. Till exempel fann kommissionen att Sveriges tidigare nollskattesats på energi i svensk tillverkningsindustri utgjorde ett statligt stöd eftersom det inte omfattade övriga produktions- och tjänstesektorer (Indén 2011: 46).

#### **4.4 SNEDVRIDA KONKURRENSEN SAMT PÅVERKA HANDELN MELLAN MEDLEMSSTATERNA**

De två sista kriterierna för statligt stöd: att stödet ska a) snedvrیدا eller hota att snedvrیدا konkurrensen och b) påverka handeln mellan medlemsstaterna, brukar ofta behandlas tillsammans. Detta på grund av att i princip alla stöd som snedvrیدer eller hotar att snedvrیدا konkurrensen på marknaden även förutsätts ha en påverkan på den gränsöverskridande handeln. Till följd av den ekonomiska integrationen inom EU har det blivit allt svårare att göra en skillnad mellan nationella marknader och den EU-gemensamma marknaden. Därför antas i stort sett allt stöd som snedvrیدer konkurrensen även påverka handeln mellan medlemsstaterna, om det inte rör sig om mindre summor eller om det finns goda skäl att anta att stödet gått till en rent lokal verksamhet. Enligt det så kallade *de minimis*-undantaget räknas stödsummor som understiger 200 000 € under en period om tre beskattningsår till ett enda företag som ”stöd av mindre betydelse” som därmed inte räknas som statligt stöd enligt artikel 107.1 (Kommissionens förordning (EU) nr 1407/2013).

När det gäller rent lokal verksamhet har kommissionen i några få fall gjort bedömningen att handeln inte alls påverkas. Det har till exempel varit fråga om:

- simbassänger att användas främst av lokalbefolkningen,
- lokala sjukhus som enbart är avsedda för lokalbefolkningen,
- lokala museer som sannolikt inte drar till sig gränsöverskridande besökare,
- lokala kulturevenemang där den potentiella publiken är lokalt begränsad

(Kommissionen 2016 pkt. 196)

Med hänsyn till det osäkra rättsläget går det dock inte att säga på förhand att dessa typer av stöd är undantagna statsstödsreglerna på grund av deras lokala karaktär. Kommissionens bedömning kan variera från fall till fall beroende av dess specifika omständigheter.

## 5. Statsstödsreglerna i den kommunala verksamheten

Hur påverkar förbudet mot statligt stöd den kommunala verksamheten? Eftersom stödet definieras utifrån dess effekter på konkurrensen, inte dess syfte eller form, går det inte att ge en uttömmande lista över samtliga situationer där statsstödsreglerna kan bli gällande. En åtgärd som bedöms som statligt stöd i ett sammanhang, kan bedömas annorlunda under andra omständigheter. Vi har i detta avsnitt samlat vad vi har identifierat som de fem vanligaste situationerna då svenska kommuner ger upphov till statligt stöd: när de 1) köper på marknaden, 2) säljer på marknaden, 3) medfinansierar projekt, 4) finansierar offentliga verksamheter (om dessa befinner sig på en marknad), samt 5) ger stöd till lokala verksamheter.

### 5.1 KÖP AV VAROR OCH TJÄNSTER PÅ MARKNADEN

Offentliga aktörer kan göra sig skyldiga till en överträdelse av statsstödsreglerna genom att köpa varor och tjänster till ett pris som överstiger marknadsvärdet. Skillnaden mellan priset för varan eller tjänsten på marknaden och det pris som det offentliga betalat räknas då som ett stöd som snedvrider konkurrensen.

Eftersom offentliga köp av varor och tjänster regleras av EU:s direktiv om offentlig upphandling, som har införts genom den svenska Lagen om offentlig upphandling (LOU), behandlas den här formen av stöd normalt som en upphandlingsfråga. Lagen om offentlig upphandling kan betraktas som ett verktyg för att undvika brott mot statsstödsreglerna eftersom den tvingar offentliga aktörer att köpa varor och tjänster till marknadspriser (det lägsta anbud som lämnas i fri konkurrens mellan företag).

Statsstödsreglerna kan dock bli gällande i situationer som inte täcks av upphandlingsreglerna. Till exempel om det finns misstanke om att kommuner skulle ägna sig åt stödköp av varor eller tjänster de egentligen inte har något konkret behov av. Detta problem aktualiserades när baskiska myndigheter köpte resekuponger av ett privat företag för att kunna erbjuda subventionerad färjetransport till bland annat barn och pensionärer (Rubini 2009: 226, förenade målen T-116/01 och T-118/01 P&O). Kommissionen misstänkte att antalet resekuponger inte motsvarade det faktiska behovet och att avtalet därför innebär ett indirekt statligt stöd till färjeföretaget.

För att undvika otillåtet statligt stöd i köpsituationer måste alltså kommunala aktörer försäkra sig om att de inte ger ekonomiska fördelar till företag genom att betala för mycket, eller genom att betala för varor och tjänster utöver det egentliga behovet.

### 5.2 FÖRSÄLJNING AV FASTIGHETER

En vanligare situation där svenska kommuner lämnat otillåtet statligt stöd är vid försäljning av kommunala fastigheter till ett pris under marknadsvärdet. Ett redan nämnt exempel, som gick hela vägen till EU:s tribunal i Luxemburg, var

när Åre kommun sålde en fastighet till Konsum Nord till ett pris som var betydligt lägre än det som erbjöds av ett konkurrerande företag. Försäljningen motiverades av att den var del i en stadsplaneringsåtgärd där kommunen ville flytta Konsums affär från ett centralt beläget torg för att minska biltrafiken. Därför, menade Åre, kunde de inte acceptera konkurrentens anbud eftersom det skulle ha omöjliggjort den planerade flytten. Kommissionen accepterade dock inte kommunens resonemang och bedömde åtgärden som otillåtet statligt stöd. Beslutet överklagades sedan till tribunalen som gjorde den omvända bedömningen att de särskilda omständigheterna i fallet gjorde att det konkurrerande budet inte var jämförbart med det faktiska försäljningspriset. Därför kunde fastighetsförsäljningen inte anses som ett statligt stöd på den grund som kommissionen hade angett och kommissionens beslut upphävdes (mål T-244/08).

Ett annat exempel på fastighetsförsäljningar som väckt frågor om statligt stöd rörde de så kallade "avknoppningarna" som genomfördes av Stockholms stad under Alliansens regeringstid, som innebar att kommunala verksamheter inom vård, skola och omsorg såldes till företag som bildats av befintlig personal. Dessa försäljningar anmäldes till kommissionen av medlemmar i den dåvarande oppositionen med argumentet att verksamheterna sålts under marknadspriset och därmed resulterat i statligt stöd (Kommissionen, 2012). Parallellt med denna process väcktes talan i svensk domstol vilket ledde till att Stockholms stad ändrade sin praxis för att garantera att framtida avknoppningar skulle ske till marknadspriser. På basis av denna utveckling lade kommissionen ner sin utredning innan den fattat ett formellt beslut i frågan (Ibid.).

Enligt ett rättsutlåtande från Statskontoret (2008: 17) tillåter kommunallagens bestämmelser en (visserligen mycket begränsad) möjlighet för kommuner att sälja egendom under marknadspris eller rikta erbjudanden till vissa grupper av köpare. Denna möjlighet bedöms ha kringskurits i och med att statsstödsreglerna har fört med sig skärpta krav på att acceptera det högsta budet (Statskontoret 2008: 36). För att undvika otillåtet statligt stöd i en försäljningssituation måste kommunen alltså göra en uppskattning av marknadsvärdet, antingen genom att annonsera försäljningen öppet så att priset sätts i en situation av fri konkurrens, eller genom att använda allmänt accepterade metoder för att på andra sätt beräkna marknadsvärdet av en vara eller tjänst.

### **5.3 PRIVAT-OFFENTLIG MEDFINANSIERING AV PROJEKT**

En tredje situation där statsstödsreglerna kan bli gällande är när kommuner medfinansierar projekt tillsammans med privata företag. Detta är en vanlig metod för att kunna genomföra kostsamma byggnadsprojekt. Om kommunens investering i ett sådant samarbete överstiger vad som är strikt nödvändigt för att genomföra projektet så kan det bli fråga om statligt stöd till den privata samarbetspartnern. Ett exempel på ett sådant fall rörde ett privat-offentligt samarbete i Uppsala kommun för att bygga en ny arena för idrott och kultur, som



blev föremål för granskning av kommissionen under 2012. Kommissionen kom dock fram till att kommunens finansiering både ”står i proportion till det mål som ska uppnås och är begränsad till det minimum som krävs för att uppnå detta mål” och att inget statligt stöd därmed hade utgått (Kommissionen 2013).

För att undvika att göra sig skyldig till en överträdelse av statsstödsförbudet behöver kommuner alltså göra en bedömning av vad som är en ”proportionerlig” nivå av offentlig finansiering och vara aktsamma så att deras samarbetspartners inte överkompenseras.

#### **5.4 KOMMUNALT ÄGDA BOLAG OCH VERKSAMHETER**

Som konstaterats så gäller statsstödsreglerna enbart stöd till *företag*. Företagsbegreppet har dock i sin tur definierats brett som alla aktörer som bedriver ekonomisk verksamhet, oavsett ägarform eller finansiering (se till exempel de förenade målen C-180/98 till C-184/98, Pavlov m.fl.). Detta innebär att förbudet mot statligt stöd kan blir gällande när kommuner finansierar egenägda bolag och verksamheter om dessa bedöms som ekonomiska verksamheter.

För kommunernas räkning blir det därför viktigt att förstå vad som definierar en ekonomisk verksamhet för att avgöra när det är nödvändigt att ta hänsyn till EU:s statsstödsregler. Här finns dock en viss otydlighet i EU-rätten då bedömningen av vad som utgör en ekonomisk verksamhet kan skilja sig åt mellan olika typer av tjänster. Vi kommer att återkomma till frågan om vad som är en ekonomisk tjänst längre fram i artikeln. För tillfället räcker det att konstatera att EU-domstolen betraktar de allra flesta verksamheter som sker i konkurrens med privata, företag som ekonomiska verksamheter.

Ett redan nämt exempel på när statsstödsreglerna blivit gällande för finansieringen av kommunala bolag är fallet med den svenska allmännyttan. Representanter för de privata fastighetsägarna anmälde Sverige till kommissionen för ett påstått olagligt stöd till de kommunala bostadsbolagen. De argumenterade för att den offentliga finansieringen till de kommunala bolagen innehöll statligt stöd som inverkade på konkurrensen till deras nackdel. Den svenska regeringen argumenterade i sin tur för att kommunala bostadsbolag har särskilda uppdrag av ett allmänt intresse som inte privata bostadsföretag har, vilket motiverar statligt stöd. Turerna kring EU-rättens inverkan på allmännyttan har dokumenterats väl på andra håll (se t.ex. Elsinga & Lind 2013, SOU 2015:58). Konflikten utmynnade till sist i en svensk lagändring 2011 som innebär att kommuner måste driva sina bostadsbolag enligt ”affärsmässiga principer” för att inte ge dem otillbörliga konkurrensfördelar gentemot de privata bolagen (jfr prop. 2009/10:185).

Kommuner måste alltså ta i beaktande om deras verksamheter kan betecknas som ekonomiska tjänster i EU-rättslig mening. Om svaret är jakande, kan kommunernas finansiering komma att betraktas som statligt stöd, om den ger de kommunala verksamheterna ekonomiska fördelar jämfört med sina konkurrenter.

#### 4.5 STÖD TILL LOKALA VERKSAMHETER OCH FÖRETAG (ÄVEN GENOM EU:S STRUKTURFONDER)

Slutligen inverkar statsstödsreglerna på kommunernas möjligheter att bedriva lokal närings- och tillväxtpolitik genom att ge ekonomiskt stöd till lokala företag och verksamheter. Möjligheten att ge ekonomiskt stöd till enskilda företag begränsas både av statsstödsreglerna och kommunallagen. Det finns dock möjligheter för kommuner att främja det lokala näringslivet utan att ge upphov till otillåtet stöd. Som tidigare framgått så omfattar statsstödsbegreppet enbart stöd som är *selektivt* i meningen att det utgår till ett enskilt företag, eller en enskild grupp av företag. Om en kommun vill främja det lokala näringslivet genom att rikta åtgärder till samtliga företag räknas detta inte som ett statligt stöd. Kommunerna har alltså möjlighet att bedriva närings- och tillväxtpolitik utan att bryta mot statsstödsreglerna så länge de beaktar denna princip.

Idrotts- och kulturverksamheter erhåller vanligtvis ekonomiskt stöd av kommunen. Detta är i de flesta fall *inte* en fråga om statligt stöd, dels för att beloppen ofta är för låga (se ovan angående tröskelvärden för statligt stöd, s.k. *de minimis*), dels för att detta oftast inte betraktas som ekonomiska verksamheter. Men det finns exempel på fall där idrotts- och kulturverksamheter *har* betraktats som ekonomisk verksamhet och därmed blivit föremål för utredningar om statligt stöd. Till exempel blev Sveriges nationella undantag från momsplikten för ideella föreningar föremål för en granskning av kommissionen under 2011, vilket orsakade en politisk storm från svenska idrottsföreningar som såg sin verksamhet hotad. En nu aktuell fråga är skattebefrielsen för ideella föreningar på den svenska spelmarknaden. När spelmarknaden liberaliseras under 2019, vilket riksdagen fattade beslut om i juni 2018, och privata spelbolag ska betala skatt, kan skillnaden i beskattning mellan ideella föreningar och privata bolag hävdas utgöra otillåtet statligt stöd (Hettne 2017: 7ff).

Det sista scenariot när kommuners agerande kan bli föremål för statsstödsreglerna handlar, paradoxalt nog, om det ekonomiska stöd som EU själv delar ut genom sina strukturfonder. Den lokala nivån i EU är mottagare av stora stödsummor från dessa fonder som syftar till att finansiera projekt som ska utjämna ekonomiska skillnader mellan regioner, leda till tillväxt, samt fylla socialpolitiska målsättningar om till exempel utbildning, jämlikhet och integration. Strukturfonderna har dock nyligen kritiserats av EU:s revisionsrätt för bristande kontroll över huruvida det stöd som betalas ut är förenligt med statsstödsreglerna (Europeiska revisionsrätten 2016). Kommuner som ansöker om EU-medel ombeds därför numera att redogöra för huruvida deras projekt innehåller inslag av statligt stöd, och om detta stöd är förenligt med reglerna (Tillväxtverket u.å.). Detta är ett rättsområde under utveckling vilket gör det svårt att uttala sig om hur det kommer att påverka kommunernas verksamhet.

## 6. När är det tillåtet att ge statligt stöd?

Statsstödsolitiken vilar som vi har sett på ett brett definierat förbud mot statligt stöd i syfte att hindra medlemsstaterna från att snedvrیدا konkurrensen på den inre marknaden. Samtidigt som betoningen ligger på vikten av fri konkurrens för att skapa förutsättningar för ekonomisk tillväxt och gränsöverskridande handel så innehåller EU:s fördrag undantag för vissa former av stöd som anses så pass viktiga att de måste tillåtas. För det första innehåller artiklarna 107.2 och 107.3 FEUF undantag för stöd som anses "förenliga med den inre marknaden". För det andra innehåller artikel 106.2 FEUF en möjlighet till undantag för stöd som riktar sig till offentligt finansierade välfärdstjänster (vad som i EU-rättsliga termer kallas för *tjänster av allmänt ekonomiskt intresse*). För det tredje så har EU-domstolen klarlagt att förbudet mot statligt stöd endast gäller ekonomiska verksamheter. Stöd som riktar sig till icke-ekonomiska verksamheter omfattas alltså inte av EU:s förbud.

För att förstå vilket handlingsutrymme kommunerna har att ge stöd som är förenligt med EU-rätten är det nödvändigt att förstå när dessa undantag blir gällande. I detta avsnitt går vi därför igenom ovan nämnda undantag i tur och ordning.

### 6.1 STÖD SOM ANSES FÖRENLIGT MED EU:S GEMENSAMMA MÅLSÄTTNINGAR

EU:s fördrag innehåller två typer av undantag som *ska* och *kan* anses förenliga med den inre marknaden. Artikel 107.2 (figur 2) innehåller stöd i den förstnämnda kategorin, som därmed alltid är tillåtna. I denna kategori finns två sorters stöd som är relevanta för svensk räkning: stöd av social karaktär som ges till individer samt stöd som syftar till att avhjälpa skador som orsakats av en naturkatastrof.

Figur 2. Artikel 107.2 FEUF

Förenligt med den inre marknaden är:

- a) stöd av social karaktär som ges till enskilda konsumenter, under förutsättning att stödet ges utan diskriminering med avseende på varornas ursprung,
- b) stöd för att avhjälpa skador som orsakats av naturkatastrofer eller andra exceptionella händelser,
- c) stöd som ges till näringslivet i vissa av de områden i Förbundsrepubliken Tyskland som påverkats genom Tysklands delning i den utsträckning stödet är nödvändigt för att uppväga de ekonomiska nackdelar som uppkommit genom denna delning.

Följande artikel 107.3 (figur 3) innehåller en längre lista över stöd som *kan* anses förenligt med den inre marknaden, som till exempel stöd för att utjämna ekonomisk ojämlikhet mellan regioner, eller för att främja genomförandet av viktiga projekt med gemensamt europeiskt intresse. Stöd som faller inom denna kategori är inte automatiskt tillåtna. Istället måste kommissionen göra en avvägning mellan intresset av statligt stöd och intresset av fri konkurrens i det enskilda fallet.

Figur 3. Artikel 107.3 FEUF

<p>Som förenligt med den inre marknaden kan anses</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>a) stöd för att främja den ekonomiska utvecklingen i regioner där levnadsstandarden är onormalt låg eller där det råder allvarlig brist på sysselsättning och i de regioner som avses i artikel 349, med hänsyn till deras strukturella, ekonomiska och sociala situation,</li> <li>b) stöd för att främja genomförandet av viktiga projekt av gemensamt europeiskt intresse eller för att avhjälpa en allvarlig störning i en medlemsstats ekonomi,</li> <li>c) stöd för att underlätta utveckling av vissa näringsverksamheter eller vissa regioner, när det inte påverkar handeln i negativ riktning i en omfattning som strider mot det gemensamma intresset,</li> <li>d) stöd för att främja kultur och bevara kulturarvet, om sådant stöd inte påverkar handelsvillkoren och konkurrensen inom unionen i en omfattning som strider mot det gemensamma intresset,</li> <li>e) stöd av annat slag i enlighet med vad rådet på förslag från kommissionen kan komma att bestämma genom beslut.</li> </ul>
--

Här finns alltså en möjlighet för kommuner att ge statligt stöd genom att anpassa sina stödåtgärder efter kommissionens riktlinjer. Dessa riktlinjer anger sju kriterier som måste vara uppfyllda för att ett statligt stöd ska anses förenligt med den inre marknaden. Stödgivaren måste kunna visa:

1. Att stödet bidrar till ett väl avgränsat *mål av gemensamt intresse*.
2. Att det finns *ett behov av statligt ingripande*, det vill säga att stödet kan åstadkomma en konkret förbättring som marknaden inte klarar på egen hand (till exempel genom att åtgärda ett väl avgränsat marknadsmisslyckande).
3. Att stödåtgärden är ett *lämpligt policyinstrument* med hänsyn till målet av gemensamt intresse. Med andra ord: att inte samma målsättning kan uppnås med hjälp av andra medel än statligt stöd.
4. Att stödet har en *stimulanseffekt*. Stödet måste leda till en förändring i företagets beteende som innebär att de inleder ytterligare verksamhet som de inte skulle bedriva utan statligt stöd.

5. Att stödet är *proportionerligt*. Stödbeloppet måste begränsas till det minimum som krävs för att uppmuntra till ytterligare investeringar eller ekonomisk aktivitet i det berörda området.
6. Att stödåtgärden är utformad på ett sätt som *minimerar de negativa effekterna på konkurrensen och handeln* mellan medlemsstaterna (att de positiva effekterna överväger de negativa).
7. Att informationen om stödåtgärden är *offentlig och transparent*.  
(Kommissionen 2014).

Denna lista av kriterier ser ut att lägga en avsevärd bevisbörla på den kommun som vill ge stöd i enlighet med undantagen i artikel 107.3. Samtidigt finns det gott om fall där kommuner har varit framgångsrika i sina anmälningar till kommissionen. Till exempel godkändes stöd från Piteå kommun till Piteå Hamn AB för en utbyggnad av hamnen som gör det möjligt att hantera större fartyg och gods. Kommissionen gjorde bedömningen att projektet bidrog till ett mål av gemensamt intresse då hela EU tjänar på en väl utbyggd infrastruktur för transport. Vidare ansågs det finnas ett behov av offentligt ingripande då det ansågs osannolikt att företaget Piteå Hamn AB skulle kunna täcka investeringskostnaderna på egen hand. Därigenom ansågs även kriteriet om att stödet måste ha en stimulans effekt vara uppfyllt eftersom det bidrog till ett projekt som annars inte hade realiserats. Sammantaget ansågs alla kriterier vara uppfyllda och kommissionen beslutade därför att inte rikta invändningar mot stödet (Kommissionen 2017b).

Kommissionen har kommit fram till att vissa kategorier av stöd vanligtvis uppfyller ovan nämnda kriterier och därmed kan betraktas som godkända på förhand. Dessa stöd faller under den så kallade *generella gruppundantagsförordningen* (kommissionens förordning 651/2014) som gäller för tolv kategorier av stöd, bland annat regionalstöd, stöd till små och medelstora företag, samt stöd för skydd av miljön och kulturarv. Dessa former av stöd är undantagna från kravet på föransmälan till kommissionen men måste dock rapporteras till kommissionen i efterhand, senast 20 arbetsdagar efter att stödåtgärden trätt i kraft (Ibid.). Detta för att kommissionen ska kunna kontrollera att medlemsstaterna verkligen tillämpat regelverket korrekt. Kommuner som vill använda sig av gruppundantagsförordningen måste alltså själva se till att stödet uppfyller kriterierna för tillåtet statligt stöd. På så vis har gruppundantagsförordningen medfört att en del av ansvaret för statsstödsreglernas efterlevnad har förlagts på nationella aktörer (Kommissionen 2012 pkt. 21). Samtidigt kan förordningen också ses som en utökning av det kommunala handlingsutrymmet då den tydliggör vilka kriterier som gäller för godkänt stöd och snabbar upp processen att verkställa politiska beslut om stöd.

Det bör också nämnas att utöver gruppundantagsförordningen så har kommissionen tagit fram riktlinjer för särskilda former av stöd, för att göra det lättare för medlemsstaterna att utforma dessa stöd enligt regelverket. Det finns till exempel riktlinjer för statligt regionalstöd (EUT 2013/C 209/01), riktlinjer för statligt stöd till undsättning och omstrukturering av icke-finansiella företag i svårigheter (EUT 2014/C 249/01), riktlinjer för statligt stöd till miljöskydd och energi (EUT 2014/C 200/01), riktlinjer för statligt stöd för att främja riskfinansieringsinvesteringar (EUT 2014/C 19/04) och riktlinjer för statligt stöd till flygplatser och flygbolag (EUT2014/C 99/03).

Både gruppundantagsförordningen och riktlinjerna är skrivna med viss säkerhetsmarginal. Sett utifrån kommissionens utgångspunkt handlar det om stödinslag som bedöms så ofarliga från konkurrenssynpunkt att kommissionen i förväg kan utlova att den inte har några problem med åtgärderna i fråga. Både gruppundantag och riktlinjer revideras kontinuerligt och bygger alltså på kommissionens aktuella erfarenhet om vilka stöd som är godtagbara. Genom att informera sig om de gruppundantag och riktlinjer som gäller för just den sektor som är aktuell kan kommuner alltså försäkra sig om möjligheten att ge stöd eller åtminstone om goda chanser att få ett planerat stöd godkänt av kommissionen.

### 6.3 STÖD TILL TJÄNSTER AV ALLMÄNT EKONOMISKT INTRESSE

Som tidigare konstaterats så gäller statsstödsreglerna även stöd till delar av den offentliga sektorn, om dessa bedöms utgöra *ekonomisk verksamhet*. Förbudet mot statligt stöd kan därmed inverka på medlemsstaternas möjligheter att finansiera och organisera offentligt finansierade välfärdstjänster till sina medborgare. För att skapa balans mellan intresset av fri konkurrens och välfungerande offentliga tjänster innehåller artikel 106.2 FEUF (figur 4) en bestämmelse om att konkurrensreglerna inte får tillämpas på ett sätt som hindrar medlemsstaterna från att tillhandahålla tjänster av allmänt ekonomiskt intresse (se även artikel 14 FEUF).

Figur 4. Artikel 106.2 FEUF

Företag som anförtratts att tillhandahålla tjänster av allmänt ekonomiskt intresse eller som har karaktären av fiskala monopol ska vara underkastade reglerna i fördragen, särskilt konkurrensreglerna, i den mån tillämpningen av dessa regler inte rättsligt eller i praktiken hindrar att de särskilda uppgifter som tilldelats dem fullgörs. Utvecklingen av handeln får inte påverkas i en omfattning som strider mot unionens intresse.

Tjänster av allmänt intresse är en EU-rättslig term för vad som i Sverige brukar kallas för allmännyttiga tjänster eller välfärdstjänster. Det omfattar både offentliga tjänster och tjänster som finansieras av det offentliga men utförs av privata

aktörer. Termen tjänster av allmänt ekonomiskt intresse förkortas oftast som SGEL efter engelskans *Service of General Economic Interest*.

EU-rätten gör en åtskillnad mellan tjänster av allmänt ekonomiskt intresse och icke-ekonomiska tjänster. Som tidigare nämndes så gäller statsstödsreglerna enbart för ekonomisk verksamhet vilket innebär att stöd till icke-ekonomiska tjänster inte kan definieras som statligt stöd i EU-rättslig mening. Tjänster av allmänt ekonomiskt intresse befinner sig i gränlandet mellan "vanliga" tjänster och icke-ekonomiska tjänster vilket innebär att de faller inom ramarna för statsstödsreglerna, men har enligt artikel 106.2 ett särskilt skydd då syftet med dessa tjänster anses så pass viktiga att det kan rättfärdiga avsteg från målsättningen om fri konkurrensen.

Hur avgörs då konflikter mellan förbudet mot statligt stöd och undantaget för tjänster av allmänt ekonomiskt intresse? Det är idag allmänt vedertaget att det är tillåtet för offentliga aktörer att ge ekonomiskt stöd till SGEL, så länge de följer de så kallade Altmarkkriterierna som har utvecklats av EU-domstolen i dess rättspraxis (mål C-280/00, Altmark). Av denna dom framgår att finansieringen av tjänster av allmänt ekonomiskt intresse inte utgör statligt stöd så länge som följande fyra kriterier är uppfyllda.

1. Det mottagande företaget ska ha ålagts en skyldighet att tillhandahålla allmännyttiga tjänster och dessa skyldigheter ska vara klart definierade.
2. De parametrar som används vid beräkning av ersättningen ska vara fastställda i förväg på ett objektiva och öppet sätt.
3. Ersättningen får inte överstiga vad som krävs för att täcka hela eller delar av de kostnader som har uppkommit i samband med skyldigheterna att tillhandahålla allmännyttiga tjänster, med hänsyn tagen till de intäkter som därvid har erhållits och till en rimlig vinst.
4. Om inte det företag som ges ansvaret för att tillhandahålla de allmännyttiga tjänsterna har valts ut efter ett offentligt upphandlingsförfarande ska storleken på den nödvändiga ersättningen fastställas på grundval av en undersökning av de kostnader som ett genomsnittligt och välskött företag skulle ha åsamkats vid fullgörandet av denna skyldighet, med hänsyn tagen till de intäkter som därvid skulle ha erhållits och till en rimlig vinst på grund av fullgörandet av skyldigheten.

I likhet med kriteriet om den marknadsekonomiska aktören så anger alltså även Altmarkkriterierna privata marknadsaktörer som en norm för den offentliga verksamheten. För att undvika att snedvrider konkurrensen ska ersättningen till företag som tillhandahåller en tjänst av allmänt ekonomiskt intresse antingen avgöras i konkurrens på marknaden, eller fastställas enligt en beräkning av vad

ett ”genomsnittligt och välskött företag” skulle haft för kostnader för att erbjuda samma tjänst.

Kommuner som önskar använda sig av undantaget för att ge ekonomiskt stöd till allmännyttiga tjänster måste alltså kunna visa att ovanstående kriterier är uppfyllda. Enligt juristprofessorn Tom Madell har den EU-rättsliga utvecklingen gått i en riktning som ökat nationella, regionala och lokala myndigheters handlingsutrymme att avgöra hur de vill finansiera tjänster av allmänt ekonomiskt intresse (Madell 2011: 8). Trots denna utveckling är det sällsynt att tjänster definieras som SGEI av svenska myndigheter. Några exempel är Svensk Kassaservice, samt apoteksservice och regionala flygplatser i glesbygd. Dessa tjänster har ansetts vara av allmänt intresse som inte hade kunnat levereras till medborgarna utan statligt stöd.

I några fall har alternativet att klassificera en tjänst varit föremål för diskussion i statliga utredningar. *Utredningen om allmännyttans villkor* från 2008 undersökte möjligheten att definiera kommunala bostadsbolag som en SGEI. Detta alternativ valdes senare bort då det ansågs kräva en begränsning av de allmännyttiga bolagens uppdrag till s.k. *social housing*, det vill säga att stödet enbart fick gynna hushåll med särskilt låga inkomster (prop. 2009/10:185, s 28 f, jfr SOU 2008: 38). Ett mer aktuellt exempel är Valfärdsutredningen från 2016 som undersökte möjligheterna att begränsa vinstuttaget för företag inom skola, vård och omsorg. Utredaren argumenterade i sin slutrapport för att dessa sektorer kan anses utgöra tjänster av allmänt ekonomiskt intresse och att en vinstbegränsning därmed kan vara förenlig med EU-rätten (SOU 2016:78 s 416).

Frågan om vilka tjänster som ska klassificeras som en SGEI är alltså av stor vikt för svenska kommuner som har ansvar för att majoriteten av dessa tjänster levereras till medborgarna. Sveriges Kommuner och Landsting har varit en drivande aktör när det gäller att föra upp denna fråga på agendan, till exempel gällande allmännyttiga bostäder och översynen av kommunallagen (SKL 2010, 2015). Vår bedömning är att utvecklingen hittills tyder på att kommuner har störst chans att använda sig av undantaget för tjänster av allmänt ekonomiskt intresse när det handlar om uppenbara marknadsmisslyckanden – alltså tjänster som ingen privat aktör skulle leverera utan statligt stöd (till exempel tjänster i glesbygdsområden). I sektorer där det finns privata aktörer som agerar i konkurrens med varandra har det visat sig mer kontroversiellt att argumentera för att det rör sig om en tjänst av allmänt intresse (som i fallet med allmännyttiga bostadsbolag och vinster i välfärden). Detta är ett politikområde under utveckling som har stor betydelse för den kommunala verksamheten då regelverket för SGEI avgör vad som ska prioriteras i fall där det uppstår konflikter mellan fri konkurrens och kommunala tjänster.



## 6.4 STÖD TILL "ICKE-EKONOMISKA TJÄNSTER"

Den sista formen av undantag från förbudet mot statligt stöd gäller så kallade icke-ekonomiska tjänster. Dessa tjänster är helt undantagna från EU:s statsstödsregler. Detta väcker dock frågan vad som definierar en *ekonomisk verksamhet*. Begreppet är inte definierat i fördragen men har tolkats av domstolen som "all verksamhet som går ut på att erbjuda varor och tjänster på en marknad" (Se mål 118/85 kommissionen/Italien pkt. 7, Kommissionen 2016 pkt. 12). Detta leder i sin tur vidare till frågan vad som definierar en marknad. Här är dock regelverket mindre tydligt. Det vanligaste kriteriet för att något ska definieras som en marknad är förekomsten av *privata företag som har vilja och kapacitet* att utföra en verksamhet (Kommissionen 2016 pkt. 14). Enligt denna definition existerar en marknad alltså i de sektorer där det finns privata företag som vill och kan, eller skulle kunna, bedriva verksamhet. Från detta perspektiv kan majoriteten av alla verksamheter ses som ekonomiska verksamheter då det idag finns privata företag inom de flesta sektorer. Icke-ekonomiska verksamheter skulle i så fall reduceras till marknadsmisslyckanden, som just karaktäriseras av att privata företag inte kan leverera tjänsten under normala marknadsförhållanden.

När det gäller vissa sektorer, framför allt sociala trygghetssystem och utbildning, utgår statsstödsreglerna dock från en annan definition av ekonomisk verksamhet. Gällande dessa sektorer har EU-domstolen argumenterat för att ekonomiska verksamheter definieras av att de *utförs mot betalning* (Kommissionen 2016 pkt. 28). Med detta menas att verksamheten till största del finansieras genom avgifter som betalas av den individuella konsumenten. Sociala trygghetssystem och utbildning som istället finansieras till största del genom skattemedel, och vars medlemmar får samma service oavsett hur mycket de bidragit med som individer, definieras därmed som icke-ekonomiska verksamheter. Detta innebär att statsstödsreglerna inte gäller i dessa sektorer.

Hur en ekonomisk verksamhet definieras har alltså betydelse för det kommunala självstyret. Skulle till exempel det svenska skolsystemet, där offentliga och privata verksamheter konkurrerar om studenter, betraktas som ekonomiska tjänster, skulle detta påverka kommunernas möjligheter att välja hur skolverksamheten ska finansieras. Eftersom det svenska utbildningssystemet är skattefinansierat betraktas det som icke-ekonomiskt. Det ökade inslaget av privata skolor måste dock vägas in i bedömningen. Att staten inte är engagerad i ekonomisk verksamhet utesluter inte att privata skolor är det, vilket tvärtom talar för att verksamheten är att kvalificera som ekonomisk (se Wehlander & Madell 2013: 459ff). Kommissionen har hittills avhållit sig från att pröva frågan och lär inte inleda ett överträdelseärende mot Sverige, men detta är alltså ett EU-rättsligt område under utveckling som är av stor vikt för den kommunala nivån. Den rättsliga bedömningen av ekonomiska och icke-ekonomiska tjänster är inte statisk utan kan komma att ändras med samhällsutvecklingen. Tydligt är

att ju fler verksamheter som anses vara ekonomiska, desto fler områden faller under EU:s statsstödsregler och måste organiseras därefter.

## **7. Slutdiskussion – vilka konsekvenser för det kommunala självstyret?**

Denna genomgång och analys av EU:s statsstödsregler pekar på svårigheten att dra några entydiga slutsatser om hur det kommunala självstyret har påverkats. Utifrån en förståelse av kommunalt självstyre som möjligheten att besluta om hur de egna resurserna ska hanteras är det tydligt att EU:s förbud mot statligt stöd har inneburit vissa restriktioner. För det första begränsar regelverket kommunernas möjligheter att välja vilka företag och verksamheter de vill stötta. Denna möjlighet var visserligen redan begränsad av kommunallagens förbud mot stöd till enskilda näringsidkare. Men statsstödsreglerna går längre än kommunallagen genom att även begränsa möjligheten att ge stöd till offentliga verksamheter och ideella organisationer om dessa bedöms vara aktiva på en marknad. För det andra begränsar statsstödsreglerna i praktiken även kommunernas rätt att själva välja vem de ska handla med genom att kräva att de måste köpa och sälja varor och tjänster till marknadspriser. Detta kan naturligtvis ses som en positiv begränsning då det kan antas begränsa utrymmet för korrupktion och garantera att kommuner får ut mest för skattebetalarnas pengar. Samtidigt visade de inledande exemplen att det ibland kan finnas legitima politiska skäl att avvika från marknadspriset. När statsstödsreglerna blir gällande för denna typ av målkonflikter flyttas de avgörande besluten till ett konkurrenspolitiskt sammanhang på europeisk nivå vilket får betraktas som en kringsskäring av det kommunala självstyret.

Vår analys visar emellertid också hur EU-rätten erbjuder ett visst handlingsutrymme för kommuner som önskar att ge stöd. Statsstödsreglerna kan därmed inte enbart förstås som en begränsning av det kommunala självbestämmandet, utan bör också förstås som nya spelregler som öppnar upp för handlingsmöjligheter.

Här finns dock ett stort behov av vidare forskning för att öka kunskapen om hur dessa nya spelregler påverkar kommunerna. Beslut om hur de egna resurserna ska fördelas är bara en aspekt av den definition av kommunalt självstyre som vi utgått från i denna artikel. Andra centrala aspekter är förmågan att fatta beslut om vilka politiska åtgärder som ska prioriteras och hur den egna verksamheten ska organiseras. För att förstå hur statsstödsreglerna påverkar det kommunala självstyret är det därför nödvändigt att studera i vilken utsträckning anpassningen till regelverkets krav får betydelse för vilka politiska beslut som fattas (eller inte fattas) på kommunal nivå, och hur det påverkar kommunens organisation av sin egen verksamhet. Eftersom kommuner ansvarar för centrala välfärdstjänster till medborgarna är det av stor vikt att förstå hur dessa

tjänster påverkas av kravet på att offentlig verksamhet måste organiseras så att den inte snedvrider konkurrensen för privata företag.

Som en avslutande reflektion vill vi lyfta skillnaden mellan upplevt och faktiskt handlingsutrymme (jfr Hettnes & Montins bidrag i detta specialnummer). Som vi har visat i denna artikel utgör statsstödsreglerna ett relativt komplext regelverk där bedömningen av vad som utgör ett otillåtet statligt stöd måste göras från fall till fall. Till detta kan läggas den ibland motstridiga relationen mellan EU-rätten och kommunallagen. Det finns mot denna bakgrund en risk för att regelverkets komplexitet fungerar avskräckande på offentliga aktörer som eventuellt upplever sitt handlingsutrymme som snävare än det faktiskt är. Reglerna kan framstå som alltför krångliga och utfallet av kommissionens beslut för osäkert för att det ska uppfattas som varande värt besväret. Rädslan för att privata aktörer ska klaga hos svenska domstolar eller kommissionen, vilket kan leda till långdragna och kostsamma juridiska processer, kan också ha effekten att offentliga aktörer undviker att använda sig av statligt stöd. Risken finns alltså att kommunerna tar det säkra före det osäkra: istället för att försöka utnyttja det handlingsutrymme som finns, eller utmana kommissionen och domstolarnas bedömningar genom att lyfta fram nya fall som kan leda till ny rättspraxis eller nya riktlinjer, kanske de avstår från att genomföra politiskt önskvärda och fullt legitima åtgärder.

Denna utveckling ställer krav på kommuner att få tillgång till den EU-rättsliga expertis som krävs för att utnyttja det handlingsutrymme som finns. Det är därför positivt att en rådgivande funktion i statsstödsfrågor för kommuner nu är under uppbyggnad efter förslag från flera utredningar (bland annat SOU 2015:58).<sup>5</sup> På sikt finns det anledning att tro att medvetandegraden och kunskapen om statsstödsreglerna kommer att öka i kommunerna. Anmälningarna till kommissionen kan fungera som en sorts läroprocess där kommunerna successivt blir allt mer vana vid att betrakta sitt agerande utifrån ett statsstödspektiv (se Nyberg 2017 kap. 5). På så sätt kommer det upplevda handlingsutrymmet att närma sig det faktiska och den kommunala politiken kommer sannolikt att alltmer vävas samman med den europeiska. Detta är en pågående process som har kommit olika långt i olika delar av landet. Det är helt klar en intressant utveckling som det är angeläget att följa för både kommunalt verkssamma och forskare som intresserar sig för det europeiska samarbetets effekter.

5 Regeringen har gett Upphandlingsmyndigheten uppdraget att ansvara för vägledning när det gäller statsstöd. I ett pressmeddelande från den 12 juni 2018 anger myndigheten att funktionen för vägledning kommer att vara på plats den 3 september 2018.

## Referenser

- Blauberger, Michael, 2009. "Of 'Good' and 'Bad' Subsidies: European State Aid Control through Soft and Hard Law", *West European Politics*, 32(4), s 719–737.
- Blauberger, Michael, 2012. "Competition Policy: The Evolution of Commission Control", s 49–69 i Richardson, Jeremy (red), *Constructing a Policy-Making State? Policy Dynamics in the EU*. Oxford: Oxford University Press.
- Buch-Hansen, Hubert & Wigger, Angela, 2010. "Revisiting 50 years of market-making: The neoliberal transformation of European competition policy", *Review of International Political Economy* 17(1), s 20–44.
- Buch-Hansen, Hubert & Wigger, Angela, 2011. *The Politics of European Competition Regulation: A Critical Political Economy Perspective*. New York: Routledge.
- Cini, Michelle & McGowan, Lee, 2009. *Competition Policy in the European Union* (2:a utgåvan). Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Davies, William 2013. "When Is a Market Not a Market? 'Exemption', 'Externality' and 'Exception' in the Case of European State Aid Rules", *Theory Culture Society* 30(2), s 32–59.
- Davies, William, 2014. *The Limits of Neoliberalism: Authority, Sovereignty and the Logic of Competition*. London: SAGE Publications.
- Doleys, Thomas J., 2013. "Managing the Dilemma of Discretion: The European Commission and the Development of EU State Aid Policy", *Journal of Industry, Competition and Trade* 13(1), s 23–38.
- Elsinga, Marja & Lind, Hans, 2013. "The Effect of EU-legislation on Rental Systems in Sweden and the Netherlands", *Housing Studies* 28(7), s 960–970.
- Europeiska Revisionsrätten, 2016. "Mer behöver göras för att öka medvetenheten om och åstadkomma efterlevnad av reglerna för statligt stöd inom sammanhållningspolitiken", *Särskild rapport från Europeiska Revisionsrätten*, nr. 24.
- Hettne, Jörgen, 2017. *Spelet om spelintäkterna – Spellicensutredningen och EU-rätten*. Sieps rapportserie nr.7. Stockholm: Sieps.
- Indén, Tobias, 2011. *EU:s statsstödsrätt: en introduktion*. Uppsala: Iustus.
- Kassim, Hussein & Lyons, Bruce, 2013. "The New Political Economy of EU State Aid Policy", *Journal of Industry, Competition and Trade* 13(1), s 1–21.
- Kommissionen, 2012. "Modernisering av det statliga stödet i EU", *Meddelande från kommissionen till europaparlamentet, rådet, europeiska ekonomiska och sociala kommittén samt regionkommittén*. KOM(2012) 209 slutgiltig.
- Kommissionen, 2013. "Statligt stöd: Kommissionen godkänner offentlig medfinansiering av Uppsala arena". *Pressmeddelande*, Bryssel, 2 maj. Tillgänglig på [europa.eu/rapid/press-release\\_IP-13-394\\_sv.pdf](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-13-394_sv.pdf).
- Kommissionen, 2014. "Riktlinjer för statligt stöd till miljöskydd och energi för 2014–2010". *Meddelande från Kommissionen* (2014/C 200/01).
- Kommissionen, 2016. *Kommissionens tillkännagivande om begreppet statligt stöd som avses i artikel 107.1 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt* (2016/C 262/01).
- Kommissionen, 2017a. *State aid scoreboard: Results, trends and observations regarding EU28 State Aid expenditure reports for 2016*. Kommissionens interna rapport. Tillgänglig på [http://ec.europa.eu/competition/state\\_aid/scoreboard/state\\_aid\\_scoreboard\\_%202017\\_final.pdf](http://ec.europa.eu/competition/state_aid/scoreboard/state_aid_scoreboard_%202017_final.pdf).
- Kommissionen, 2017b. "Aid for investment in the Haraholmen Logistic centre in the port of Piteå". *Brev från kommissionen till Svenska regeringen*, C(2017) 2606 final.

- Koukiadaki, Aristeia, 2012. "EU Governance and Social Services of General Interest: When Even the UK Is Concerned", *European Integration Online Papers*, 16, tillgänglig på <http://eiop.or.at/eiop/>.
- Lavdas, Kostas & Mendrinou, Maria M., 1999. *Politics, Subsidies and Competition: The New Politics of State Intervention in the European Union*. Cheltenham: Edward Elgar.
- López, Juan Jorge Piernas, 2015. *The Concept of State Aid Under EU Law: From Internal Market to Competition and Beyond*. Oxford: Oxford University Press.
- Lundqvist, Torbjörn, 2003. *Konkurrensvisionens framväxt. Konkurrenspolitik, intressen och politisk kultur*. Stockholm: Institutet för framtidsstudier.
- Madell, Tom, 2011. *Tjänster av allmänt intresse – ett svenskt perspektiv*. Sieps rapportserie nr. 8. Stockholm: Sieps.
- Nyberg, Linda, 2015. "Politikens handlingsutrymme och konkurrensens lagar: Nyliberala föreställningar om stat och marknad i tre konkurrensregelverk", *Statsvetenskaplig tidskrift*, 117(4) s 505–530.
- Nyberg, Linda, 2017. *Market Bureaucracy: Neoliberalism, Competition, and State Aid Policy*. Diss.: Lunds Universitet.
- Pierre, Jon, 1989. "Kommunal självstyrelse och kommunernas omvärldsberoende: precisering av en problemställning", *Statsvetenskaplig tidskrift*, 92(1) s 44–53.
- Prop. 2008/09:21. *Kommunala kompetensfrågor m.m.*
- Prop. 2009/10:185. *Allmännyttiga kommunala bostadsaktiebolag och reformerade hyressättningsregler*.
- Prosser, Tony, 2005. *The Limits of Competition Law: Markets and Public Services*. Oxford: Oxford University Press.
- Rubini, Luca, 2009. *The Definition of Subsidy and State Aid: WTO and EC Law in Comparative Perspective*. Oxford: Oxford University Press.
- Scharpf, Fritz, 1999. *Governing in Europe. Effective and Democratic?* Oxford: Oxford University Press.
- Schwab Christian, Bouckaert, Geert & Kuhlmann, Sabine, 2017. "Autonomy, Performance, Participation: Lessons from the Comparative Study of Local Public Sector Reforms" i Christian Schwab, Geert Bouckaert and Sabine Kuhlmann (red.), *The Future of Local Government in Europe: Lessons from Research and Practice in 31 Countries*. Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft
- SKL, 2010. *Ny lag om kommunala bostadsaktiebolag m.m.* Sveriges Kommuner och Landsting, cirkulär 10:66.
- SKL, 2015. *Yttrande till utredningen "En kommunallag för framtiden"*. Sveriges Kommuner och Landsting, dnr 15/2467.
- SOU 2008:38. *EU, allmännyttan och hyrorna*. Betänkande av Utredningen om allmännyttans villkor.
- SOU 2015:58. *EU och kommunernas bostadspolitik*. Betänkande av utredningen EU & kommunernas bostadspolitik.
- SOU 2016:78. *Ordning och reda i välfärden*. Välfärdsutredningens betänkande.
- Smith, Mitchell P., 1998. "Autonomy by the Rules: The European Commission and the Development of State Aid Policy", *Journal of Common Market Studies*, 36(1), s 55–78.
- Smith, Mitchell P., 2005. *States of Liberalization. Redefining the Public Sector in Integrated Europe*. New York: State University of New York Press.

Statskontoret, 2008. *Prissättning vid överlåtelse av offentlig verksamhet till kommunal personal (s.k. avknoppning) – kommunalrättsliga och EG/EU- rättsliga aspekter*. Statskontorets rapport 2008:10.

Szyszczak, Erika, 2011. *Research Handbook on European State Aid Law*. Edward Elgar.

Tillväxtverket (u.å.) *Följ EU:s regler för statsstöd*. Tillgänglig på <https://tillvaxtverket.se/vara-tjanster/guider-och-vagledning/handbok-for-eu-projekt/planera/krav-pa-projektet/folj-eus-regler-for-statsstod.html>, citerad 10/6 2018.

Wehlander, Caroline & Madell, Tom, 2013. "SSGIs in Sweden: With a Special Emphasis on Education", s 461–496 i Neergard, Szyszczak, van der Gronden and Krajewski (red.), *Social Services of General Interest in the EU*. The Hauge: Springer & T.M.C Asser Press.

Wilks, Stephen, 2015. "Competition Policy: Defending the Economic Constitution", s 141–165 i Helen Wallace, Mark A. Pollack & Alasdair Young (red.), *Policy-Making in the European Union*, (7th ed.). Oxford: Oxford University Press.

Wishlade, Fiona 2012. "When Policy Worlds Collide: Tax Competition, State Aid, and Regional Economic Development in the EU", *European Integration*, 34(6), s 585–602.

## Kommentar till Jörgen Hettne & Linda Nyberg: ”EU:s statsstöds- politik och det kommunala självstyret”.

Helena Linde,  
Förbundsjurist på Sveriges  
Kommuner och Landsting

Kommunalt självstyre är grundläggande. Det gäller för ansvarsfördelningen mellan stat och kommun. Det är också vad som gör det möjligt att inom vårt demokratiska system ta ansvar för det offentliga åtagandet. Sverige är ett litet land med en stor geografi. Vitt skilda förutsättningar gäller mellan stad och land, mellan tätt och glest. Att lösa uppgiften – att ytterst svara för stora delar av det offentliga åtagandet – det ansvarstagande som i kommunallagen kallas ”angelägenheter av allmänt intresse” – förutsätter därför många gånger snabba politiska kompromisser och komplexa intresseavvägningar.

När den kommunala verkligheten möter EU:s statsstödsregler ”gifter” det sig tyvärr inte. Statsstödsreglerna och kommunallagen är som olja och vatten; reglerna blandar sig helt enkelt inte. Hur hårt vi än skakar flaskan blir det bara grumligt en stund – och sen skiktar sig innehållet i två till synes oförenliga lager. Genomslaget för EU:s statsstödspolitik på lokal nivå präglas av just detta. Det är svårt att känna igen de situationer när statsstödsrätten får betydelse, reglerna är komplexa, svåra att tillämpa och ger ofta resultat som inte upplevs som i närheten av rimliga.

### SAM SPELET MED KOMMUNALLAGEN

Kommunallagen sätter gränserna för vad kommunerna och landstingen får göra. Utgångspunkten för vad som är tillåtet är allmänintresset. Förarbetena till 2017 års kommunallag slår fast att det kommunalrättsliga allmänintresset inte är detsamma som motsvarande begrepp inom unionsrätten. Det

konstateras också att begreppen ofta motsvarar varandra och kan avse samma företeelse, men att bestämmelserna om statsstöd bara kan begränsa kommuners och landstings möjligheter att utöva sina befogenheter.<sup>1</sup> När statsstödsreglerna beskriver en möjlighet att ge stöd skapas inte motsvarande befogenhet för en kommun – befogenhetsutvidgningen förutsätter en rättslig grund i nationell rätt. För framtida lagstiftningsarbete skulle det därför vara av stort värde att utforska möjligheten att förbättra det samspelet. Det skulle förhoppningsvis bidra till bättre förutsättningar att smälta samman det statsstödsrättsliga med det nationella när det gäller offentlig finansiering; det skulle möjligen också minska skillnaden mellan det som artikelförfattarna beskriver som en skillnad mellan faktiskt och upplevt handlingsutrymme.

### KOMMUNALA ÅTGÄRDER PÅ OLIKA OMRÅDEN

Artikelförfattarna lyfter fram att EU:s statsstödspolitik fört med sig ett nytt sätt att betrakta politiska åtgärder. Det är en intressant ingång. Åtgärder som tidigare definierats utifrån sin *form* (t.ex. subvention, skatteavdrag eller garanti) eller *syfte* (t.ex. jordbruksstöd, industristöd, eller presstöd) – definieras numera istället utifrån *effekt på konkurrensen*.

Kommunallagens regel som gäller förhållandet till enskilda näringsidkare vilar i det synsätt som riktar in sig på form. Den kommunala befogenheten är här också starkt begränsad. När det gäller en kommuns kompetens att bedriva egen näringsverksamhet ska det handla om allmännyttig verksamhet som bedrivs utan vinstsyfte. Jag delar det synsätt på politikområdet artikelförfattarna beskriver ovan men tvingas också konstatera att statsstödsrättsliga och det kommunalrättsliga inte framstår som särskilt lättförenliga storheter.

Artikelförfattarna lyfter fram fem typsituationer där statsstödsrätten slår igenom i kommunal verksamhet. Det är ett bra

1 En ny kommunallag, prop. 2016/17:171 sid 299.

pedagogiskt grepp som kan bidra till en bättre förankring av statsstödsreglernas principiella betydelse på många områden. Det finns mycket att säga om var och en av typsituationerna men det skulle leda till en väsentligt längre text. Däremot vill jag betona att den uppdelning som gjorts ger en utmärkt grund för att utveckla mer standardiserade analysmodeller. Det kan bli användbart i stöd och rådgivning till kommunerna.

I sammanhanget kan noteras att Upphandlingsmyndigheten i sitt regleringsbrev för budgetåret 2018 fått i uppdrag att inrätta en vägledningsfunktion för statsstöd. Det uppdraget har visserligen fokus på frågor som rör bostadsförsörjning och bostadsmarknaden, men förhoppningsvis kan delar av det arbetet bidra till att möta behovet av analysmodeller som är användbara också utanför bostadssektorn.

Oaktat vad som kan uträttas genom allmänt kunskapshöjande insatser kompletterade med råd och stöd från upphandlingsmyndigheten finns det andra aspekter jag också skulle vilja lyfta.

### **TIDSASPEKTEN PÅ HANDLÄGGNING AV STATSSTÖDSÄRENDEN**

I komplexa och svårbedömda stödsituationer – t.ex. vid kommunal medfinansiering – spelar *tiden* en avgörande roll. Inledningsvis kan det vara svårt att identifiera stödfrågan i ett stort och sammansatt projekt. Vi kan ta en stor idrottsanläggning med flera finansörer som exempel. När stödfrågan väl uppmärksammas kan förhandlingarna ha kommit mycket långt. Kan frågan då inte hanteras i ett förenklat förfarande stannar processen upp tills stödet blivit godkänt. Ett sådant godkännande tar tid.

Uppförandet av Uppsala Arena är ett slående exempel på detta. Det tog nästan två år från det att stödproblematiken identifierats tills kommissionen meddelade sitt villkorade godkännande. Det är en betydande handläggningstid och det bygger in en stor risk för att projekt av det slaget i praktiken blir svåra att

genomföra eftersom kommersiella förutsättningar är föränderliga. När allt väl är klart och godkänt ser verkligheten inte alls längre likadan ut. De frågor som besvarats av kommissionen och de förutsättningar som gällde när godkännandet efterfrågades blir lätt överspelade. Sådana exempel är avskräckande.

### **MODERNISERINGSARBETET OCH EN UTVECKLAD GRUPPUNDANTAGSFÖRORDNING (GBER)**

Kommissionens moderniseringsarbete på statsstödsområdet har inneburit större möjligheter att gå snabbare fram genom att tillämpa det utrymme som GBER ger i olika sektorer. Det är ett steg i rätt riktning – men samtidigt är de möjligheter som öppnas genom undantagen från förhandsanmälan också mycket specifika. Det innebär att en stödsituation som i någon del inte riktigt passar in i gruppundantaget kommer att fastna. Eftersom medlemsstaterna också fått ett långtgående ansvar för att se till att GBER tillämpas korrekt finns det risk för att det som skulle utgöra en möjlighet istället flyttar intressekonflikten till nationell nivå.

### **SÄRSKILT OM UTBYGGNAD AV BREDBAND**

Regionala stödordningar som exempelvis riktas till bredband undantas från anmälningskyldigheten i GBER med hänvisning bl.a. till den viktiga roll dessa verksamheter spelar för nationell ekonomi och regional utveckling. Förutom en lång rad mycket specifika instruktioner kring när var och hur stöd får ges till utbyggnad av bredband ska stödet också fördelas på grundval av en konkurren utsatt urvalsprocess. Eftersom de statsstödsrättsliga utgångspunkterna för vad som är *ett företag* och vad som *utgör ekonomiska verksamhet* inte skiljer mellan offentligt och privat får det konsekvenser för det offentliga som aktör. Det innebär i förlängningen att utrymmet för en kommun att själv välja att äga och förvalta strategisk infrastruktur underkastas begränsningar som är svåra att förena med behovet av flexibel finansiering på ett strategiskt viktigt område.



### **AVSLUTNINGSVIS**

Med detta sagt vill jag välkomna ett fortsatt samtal kring statsstödsreglernas effekt på det kommunala handlingsutrymmet. Artikelförfattarnas konkreta anslag hjälper till att synliggöra behovet av analysmodeller till stöd i kommunal

beslutsprocess när stödfrågor dyker upp. Om inte den ökade medvetenheten om statsstödsreglernas betydelse bara ska bli ett hinder behövs också vägledning kring hur vi utvecklar det och förstår det faktiska handlingsutrymmet och inte bara begränsas av det upplevda.



# Politik och juridik inom offentlig upphandling

Jörgen Hettne & Stig Montin

## Politics and Law in Public Procurement

Public procurement has increasingly been viewed as an instrument for effective use of public resources and supporting economic growth in general. However, public procurement at local government level is complicated and is often done in a field of tension between law and policy. The relation between political discretion and different interpretation of the law of public procurement is illustrated by providing three empirical cases. We argue that local governments should make use of their discretion and be pro-active in their public procurement and thus testing the limits of discretion.

## Inledning

I takt med att kommunerna blivit allt mer inbäddade i EU:s regelverk, framför allt genom nationell tillämpning av EU:s lagstiftning, har marknadstänkande och konkurrens som överordnad princip blivit allt mer styrande. Kommunerna är i växande grad aktörer ute på marknaden samtidigt som marknaden går in i den kommunala verksamheten (SOU 2015:24, s 377). EU:s marknadsregler och sammanhängande nationell lagstiftning berör de flesta, om inte alla verksamheter som kommunerna ansvarar för. Det gäller såväl exempelvis äldreomsorg som åtgärder för att minska långtidsarbetslöshet. Det tydligaste exemplet på detta är Lagen (2016:1145) om offentlig upphandling (LOU) som berör i stor sett hela den kommunala verksamheten.

LOU har beskrivits som ett av de viktigaste instrumenten för en effektiv användning av offentliga resurser och främjande av tillväxt i allmänhet. Lagen kan vara ett viktigt instrument för politiken att tillsammans med olika samhällsaktörer hantera centrala samhällsproblem. Den har emellertid också beskrivits som oerhört krånglig, svårtolkad och ibland direkt hindrande för den kommunala politiska handlingsfriheten. Det har t.ex. talats om att LOU bidrar till en juridifiering av politiken som i praktiken innebär att jurister får ta över den problemhantering och konfliktlösning som tidigare skett i politiska

Jörgen Hettne är verksam vid Institutionen för handelsrätt, Lunds universitet. Stig Montin är verksam vid Förvaltningshögskolan, Göteborgs universitet.

E-post: jorgen.hettne@har.lu.se; stig.montin@spa.gu.se

församlingar. LOU är resultatet av att Sverige har införlivat EU:s upphandlingsregler med svensk rätt. Det är alltså EU:s regler som genom LOU tillämpas i Sverige och därmed påverkar det kommunala handlingsutrymmet, dvs. det utrymme som kommunen förfogar över när den bestämmer vilka politiska mål som ska prioriteras och hur dessa ska uppnås.

Enkelt uttryckt skulle frånvaron av regler för offentlig upphandling betyda att en kommun har ett fullständigt eget politiskt handlingsutrymme vid köp av varor och tjänster. I den andra änden skulle en kommuns alla köp av varor och tjänster vara reglerade utifrån lagstiftning. Det är mellan dessa extremer vi rör oss när vi talar om kommunalt handlingsutrymme vid offentlig upphandling. Det finns ett regelverk (t.ex. LOU) som begränsar det politiska handlingsutrymmet, men detta utrymme är inte givet på förhand utan kan både tänjas och dras åt. Kommuner är ofta rädda för att göra fel och ta risker, vilket betyder att de sällan är villiga att pröva nya former för upphandling. I själva verket kan de ställa fler och större krav än de tror (Knutsson & Thomasson 2013).

En utvecklingstendens som rönt allt större uppmärksamhet under de senaste årtiondena, inte minst inom området offentlig upphandling är "juridifiering" (även ibland kallat "juridikaliserings") (Nergelius 1999; Taxén 2017). Det är en utveckling som inte kommit av sig själv utan har sin grund i tidigare politiska beslut, t.ex. medlemskapet i EU och konkurrensutsättning av kommunal verksamhet. När en kommun ska göra en upphandling så sker detta i ett spänningsfält mellan politik och juridik som kan få olika utfall. Juridifiering kan betyda flera saker. I detta sammanhang är det framför allt följande två betydelser som är relevanta. För det första kan det innebära att konflikter som tidigare hanterats av politiska organ flyttas över till domstolar eller till juridisk expertis i myndigheter. Exempel på det ena är när förvaltningsdomstol i en ökande omfattning överprövar upphandlingsbeslut. Exempel på det senare är Konkurrensverkets roll som tillsynsmyndighet inom offentlig upphandling. Det innebär att verket har legala medel till sitt förfogande såsom sanktionsmöjligheter och kan begära överprövning i förvaltningsdomstol. För det andra kan det betyda att juridikens och juristernas makt generellt sett ökar, vilket kan ta sig olika uttryck. I allmänhet kan sägas att när det råder villrådighet kring vilka regler som kan anpassas till ett specifikt fall, t.ex. vilka regler enligt LOU som är tillämpliga vid en viss upphandling eller hur reglerna ska tolkas, så blir politiken beroende av juridisk expertis (Blichner & Molander 2008). Utvecklingen är dock inte entydig. I litteraturen finns exempel på samtida "avjuridifiering", dvs. att politiska institutioner behåller eller återtar beslutsfattande och konflikthantering. Vidare kan den juridiska hanteringen av konflikter innebära oenighet bland jurister när det råder delade meningar om vilka regler som bör vara tillämpliga i specifika fall.

I konkreta fall, när det uppstår spänningar mellan politik och juridik och även inom juridiken, kan det således bli olika utfall. I frånvaron av en (än så

länge) väl teoretiskt grundad sammanställning av tänkbara utfall kan åtminstone tre identifieras. Det ena är att politiska institutioner (i vårt fall kommuner) i sin praktiska verksamhet bidrar till att forma juridiska lösningar som gynnar dem själva, vilket kan ses som att det sker en form av avjuridifiering som leder till att det kommunala politiska handlingsutrymmet består. Ett annat utfall är att politik och juridik på kommunal nivå jämkas samman i den faktiska tillämpningen på ett sätt som gör att spänningen mellan politik och juridik upphör, dvs. det saknas behov av fortsatt konflikthantering. Slutligen kan utfallet bli att konflikthanteringen fortsätter och det uppstår något som kan kallas för juridisk politisering. Det betyder att politiska motsättningar i betydelsen oenighet om hur välfärden ska organiseras förs vidare från politiska till juridiska institutioner. Olika jurister kan exempelvis företräda olika tolkningar av hur EU:s fördrag och LOU kan tillämpas i specifika fall.

I detta bidrag ska vi först klargöra hur EU:s regelverk för offentlig upphandling är uppbyggt och vilka grundläggande principer det vilar på. Därefter redovisas olika delar av upphandlingslagstiftningen som har särskilt stor betydelse för frågan om relationen mellan kommunalt politiskt handlingsutrymme och juridik. Vi tittar särskilt på möjligheterna att i Sverige använda det utrymme som EU-rätten erbjuder när det gäller möjligheten att undanta kontrakt från upphandlingsskyldighet mellan enheter inom samma offentliga förvaltning (egenregi) och kontrakt mellan en kommun och en idéburen ideell organisation (idéburna offentliga partnerskap). Slutligen berörs möjligheten att uppställa sociala krav i kommunala upphandlingar. Vi kommer att visa att i dessa tre konkreta svenska fall kommer betydelsen av LOU till helt olika uttryck och att utvecklingen på upphandlingsområdet har förändrat förhållandet i Sverige mellan vad som traditionellt har uppfattats som "politiska" respektive "juridiska" frågor. Avslutningsvis summeras vilket handlingsutrymme EU:s upphandlingsregler och LOU medger och hur den ovan omtalade juridifieringen kan förstås i ett bredare samhällsperspektiv.

Forskningen kring upphandling är framför allt juridiskt och ekonomiskt orienterad och det finns begränsat med analyser om upphandlingsreglernas samhällspolitiska betydelse. Vi hoppas genom detta bidrag kunna inspirera till en vidare diskussion om LOU:s roll i dagens Sverige.

## **EU:s regler om offentlig upphandling**

I början av 1990-talet blev offentlig upphandling särskilt uppmärksammat inom EU, eftersom de tidigare reglerna inte hade lett till avsedd utveckling. Tanken var att på allvar konkurrensutsätta offentliga marknader i hela EU. De bärande principerna var att transparens, icke-diskriminering och objektivitet skulle respekteras vid tilldelning av kontrakt som härrörde från den offentliga sektorn.

Upphandlingsreglerna är en del av regelverket som ska åstadkomma fri rörlighet för varor och tjänster, etableringsfrihet samt eliminera all diskriminering på grund av nationalitet. Det finns därför en skyldighet för upphandlande myndigheter att iaktta vissa grundprinciper vid all upphandling inom EU. Att alla anbudsgivare ska behandlas lika (icke-diskriminering) är själva fundamentet i upphandlingsrätten (se t.ex. mål C-243/89, kommissionen mot Danmark). Detta gäller både när anbudsgivarna utarbetar sina anbud och när anbuden provas av den upphandlande myndigheten. Transparens- och objektivitetskravet hänger nära samman med kravet på likabehandling och innebär att presumtiva anbudsgivare måste underrättas om planerade offentliga upphandlingar genom annonsering. Myndigheterna måste också i förväg fastställa klara och tydliga kriterier för vad de önskar så att en objektiv jämförelse av de anbud som lämnas in möjliggörs. De upphandlande myndigheterna får inte heller ställa krav som är särskilt svåra för utländska företag att uppfylla. Enligt *principen om ömsesidigt erkännande* ska EU:s medlemsstater som utgångspunkt erkänna varandras regler och kravspecifikationer som likvärdiga. Upphandlande myndigheter ska därför godta tekniska specifikationer, kontroller, bevis, intyg och liknande från en annan medlemsstat om de kan anses likvärdiga med de som följer av inhemsk lagstiftning. Slutligen har också den s.k. *proportionalitetsprincipen* betydelse. Upphandlande myndigheter måste t.ex. vid utformningen av krav på prestanda och tekniska specifikationer säkertställa att dessa krav verkligen är nödvändiga och lämpliga. Myndigheten får t.ex. inte kräva teknisk kapacitet eller finansiell styrka av anbudsgivarna utöver det som står i proportion till ändamålet med kontraktet.

Efter flera revisioner återfinns nu EU:s upphandlingsregler i Europaparlamentets och rådets direktiv 2014/24/EU om offentlig upphandling (LOU-direktivet), direktiv 2014/25/EU om upphandling av enheter som är verksamma på områdena vatten, energi, transporter och posttjänster (LUF-direktivet) och direktiv 2014/23/EU om tilldelning av koncessioner (LUK-direktivet). I Sverige motsvaras EU:s direktiv av den tidigare nämnda lagen (2016:1145) om offentlig upphandling (LOU) samt lagen (2016:1146) om upphandling inom områdena vatten, energi, transporter och posttjänster (LUF) och lagen (2016:1147) om upphandling av koncessioner (LUK). I detta sammanhang begränsar vi oss till att behandla LOU-direktivet och LOU.

I EU:s direktiv finns s.k. tröskelvärden, vilket innebär att de detaljerade bestämmelserna i direktiven endast behöver tillämpas om det aktuella offentliga kontraktets värde överstiger dessa trösklar. En viktig skillnad i förhållande till EU:s direktiv är dock att även i de fall ett offentligt kontrakt betingar ett värde som är lägre än tröskelvärdena i EU:s direktiv regleras förfarandet av de svenska bestämmelserna (Madell 2011, s 84). Det kan alltså konstateras att den svenska upphandlingsrätten har ett betydligt vidare tillämpningsområde än EU:s upphandlingsdirektiv. Samtidigt uttrycker upphandlingsdirektiven i

grunden centrala EU-rättsliga inre marknadsprinciper. EU:s upphandlingsrätt måste därför ses som en del av det samlade regelverket för EU:s inre marknad och tolkas mot denna bakgrund (Hettne 2012, s 243). Detta är skälet till att de allmänna upphandlingsprinciper som nämnts ovan gäller även utanför de specifika direktivens tillämpningsområde. EU-domstolen har bl.a. varit tydlig med att kravet på likabehandling och transparens ska vara uppfyllt även på upphandlingar eller ett liknande förfaranden som inte omfattas av direktiven (se t.ex. mål C-324/98, Telaustria och Telefonadress, punkt 60), förutsatt att det är fråga om ett kontrakt av gränsöverskridande intresse (se t.ex. målen C-147/2006 och C-148/2006, Secap, punkt 31). Detta minskar skillnaden mellan tillämpningsområdet för EU:s upphandlingsdirektiv och tillämpningsområdet för den svenska lagstiftningen, men LOU detaljreglerar likväl offentliga myndigheters inköpsverksamhet på ett helt annat sätt än EU-reglerna. Riksdagen beslutade emellertid i juni 2018 om förenklade regler som ska gälla för upphandling av varor och tjänster under EU:s tröskelvärden (prop. 2017/18:158).

Offentlig upphandling är i huvudsak utformad så att potentiella leverantörer via sluten budgivning konkurrerar om ett eller flera offentliga kontrakt, där den leverantör som lagt det anbud med lägst pris eller det s.k. mest ekonomiskt fördelaktiga anbudet tilldelas kontraktet.

Tilldelning enligt kriteriet *lägsta pris* innebär att anbuden enbart utvärderas utifrån deras pris, vilket däremot inte utesluter att den upphandlande myndigheten beaktar kvalitetsaspekter vid inköpet. Detta görs genom att obligatoriska kvalitativa krav ställs på leverantören. För att överhuvudtaget komma i fråga som leverantör måste budgivaren uppfylla dessa krav.

Att tilldela kontraktet baserat på principen om *ekonomiskt mest fördelaktigt anbud* innebär att anbuden värderas utifrån fler dimensioner än pris, som kvalitet och miljöhänsyn. Vid ett sådant förfarande kan den upphandlande myndigheten också välja att i viss utsträckning exempelvis ta sociala hänsyn, t.ex. genom att kräva att det företag som anförtros det offentliga kontraktet delvis anställer långtidsarbetslösa eller personer med funktionsnedsättning. Dessa krav kan normalt inte göras obligatoriska utan viktas mot bl.a. priset vid tilldelning av kontraktet (s.k. tilldelningskriterier som normalt kommer till uttryck i poängsättning).

## Betydelsen av ”marknad”

Tillämpningen av EU:s upphandlingsregler förutsätter en existerande eller åtminstone en potentiellt existerande marknad där ”företag” konkurrerar med varandra. I sammanhanget ska dock noteras att företag enligt EU-rätten är en ”enhet” som deltar i en ekonomisk aktivitet, dvs. en aktivitet där varor och tjänster erbjuds mot ersättning (se Hettne & Nyberg i detta specialnummer). Att enheten inte är vinstdrivande är inte avgörande, utan ideella organisationer

kan mycket väl betraktas som företag (målen C-180/98 till C-184/98, Pavlov m.fl). Enligt fast rättspraxis är det därför irrelevant i förhållande till reglerna för offentlig upphandling att en viss enhet inte bedriver verksamhet i vinstsyfte (se mål C-119/06, kommissionen/Italien, punkterna 37-41, mål C-305/08, CoNISMa, punkterna 30 och 45, och i mål C-159/11, Ordine degli Ingegneri della Provincia di Lecce m.fl. punkt 26) och att dess personal tillhandahåller sina tjänster som obetalda volontärer (se mål C-119/06, kommissionen/Italien, punkt 40).

När det gäller sociala tjänster kan emellertid frånvaron av ”marknad”, dvs. frånvaro av någon privat aktör som erbjuder tjänsten, betyda att tjänsten kan betraktas som *icke ekonomisk*. I vissa fall finns det inte någon marknad överhuvudtaget därför att tjänsten inte är möjlig att tillhandahålla på kommersiella villkor. Verksamhetens natur kan vara sådan att en konkurrensutsättning ter sig orealistisk. En medlemsstat (på central, regional eller lokal nivå) är i detta fall inte tvungen att *skapa* en marknad genom att t.ex. försöka konkurrensutsätta den icke ekonomiska verksamheten genom upphandling, eller annan form av anbuds förfarande (t.ex. tjänstekoncession) för att på det sättet ”locka” fram nya aktörer. Att stimulera marknadsutveckling är ett politiskt val, inte en rättslig skyldighet, vilket förklarar att bedömningen av vad som är ekonomiskt och icke ekonomiskt kan skifta mellan EU:s medlemsstater och också inom medlemsstater (Forum Idéburna organisationer med social inriktning, 2016, s 28).

## Undantag för egenregi

Av särskilt intresse för svenska kommuner har varit vilket utrymme de har att anskaffa varor och tjänster från egna bolag utan föregående upphandling. Bakgrunden till denna utveckling är den s.k. Teckaldomen (mål C-107/98). Häri och i efterföljande rättspraxis har EU-domstolen uttalat att ett avtal om offentlig upphandling måste ingås av fristående personer eller enheter. Resonemanget i domen anknyter till själva upphandlingskonstruktionen eller, annorlunda uttryckt, avtalsbegreppet i EU:s upphandlingsrätt. Ett avtal mellan sinsemellan beroende personer, t.ex. olika delar av samma kommun, är inte ett upphandlingskontrakt i direktivens mening (Hettne 2012, s 244).

Detta innebär att kommuner, i vissa fall, kan genomföra köp från egna bolag, utan att tillämpa de föreskrivna förfarandena. Sådana köp i egenregi benämns vanligen *In House Providing* på engelska och avser avtal som en myndighet ingår med vissa offentliga organ vilka är knutna till den egna myndigheten. EU-domstolen har inte själv närmare förklarat varför den avgränsar skyldigheterna enligt upphandlingsrätten på detta sätt. Det har hävdats att undantaget kan ses som en avvägning mellan två motstående intressen, nämligen å ena sidan värdet av upphandling i fri konkurrens och å andra sidan offentliga aktörers behov av att fritt kunna organisera sin verksamhet (Pedersen 2008). Det bör betonas



att i det fall en *privat aktör* går in som delägare i en enhet som utför offentliga uppgifter som tilldelats inom ramen för verksamhet som bedrivs i egen regi, är den inte längre att betrakta som egenregi, varför ett upphandlingsförfarande för kontraktet i så fall måste inledas (Kommissionen 2007).

## Vem bestämmer handlingsutrymmet?

Vi har redan varit inne på att den svenska upphandlingsrätten kan skilja sig från den som gäller generellt inom EU. I Sverige gäller den överenskomna detaljregleringen inom EU även under EU:s s.k. tröskelvärden. Det har också visat sig att den svenska rätten inte automatiskt följer med när EU-rätten utvecklas. Detta gäller inte minst i fall där EU-domstolen i sin rättspraxis har tilldelat upphandlande myndigheter ett handlingsutrymme som inte tydligt följer av bestämmelserna i EU:s upphandlingsdirektiv. Som framgått var det EU-domstolen som skapade det ovannämnda undantaget för egenregi som gör det möjligt för kommuner att i vissa fall genomföra köp utan att följa det föreskrivna upphandlingsförfarandet. Detta domarskapta undantag ansåg dock inte Regeringsrätten (nu Högsta förvaltningsdomstolen) kunde tillämpas i Sverige utan uttryckligt lagstöd. Detta klarlade Regeringsrätten i ett ärende som gällde ett avtal mellan ett antal kommuner i Skåne län enligt vilket kommunerna förbundit sig att samverka inom avfallsområdet genom det gemensamt ägda aktiebolaget SYSAV.<sup>1</sup> Av avtalet framgick att SYSAV bl.a. skulle svara för den regionala återvinningen och avfallshanteringen för delägarkommunerna och driva regionala behandlingsanläggningar.

Regeringsrätten uttalade att "LOU:s ordalydelse svårligen ger utrymme för en tolkning innebärande att kommunerna när de köper tjänster från kommunala bolag skulle vara undantagna från LOU:s regelverk. Tvärtom torde det allmänt anses att LOU inte medger att kommuner och landsting utan formell upphandling köper varor och tjänster från sina egna bolag" (RÅ 2008 ref. 26, SYSAV).

Svenska kommuner kunde alltså inte utnyttja det undantag för egenregi som EU-domstolen hade slagit fast i den ovannämnda Teckaldomen. Regeringsrätten ansåg att detta undantags tillämpning inte kunde aktualiseras eftersom något sådant undantag inte fanns i den nationella lagstiftningen. En synpunkt som framfördes var att Regeringsrätten mycket väl hade kunnat resonera på annat sätt genom att inte enbart utgå från gällande lagtext, utan istället följa EU-domstolens uttalanden i liknande ärenden samt beakta förarbetena till upphandlingslagstiftningen och därmed komma fram till en annan slutsats (Pedersen 2008). Sveriges Kommuner och Landsting (SKL) tillskrev regeringen med

1 SYSAV eller Sydsånes avfallsaktiebolag ägs av 14 kommuner i södra Skåne och bedriver avfallshandling och återvinning i regionen.

en begäran om en lagändring innebärande att Teckal-kriterierna skulle skrivas in i LOU (Sveriges Kommuner och Landsting, 2008).

Frågan blev därför föremål för utredning (SOU 2011:43), och så småningom infördes ett uttryckligt undantag i dåvarande 2 kap. 10 a § LOU som innebar att det s.k. Teckal-kriterierna också var tillämpliga vid upphandlingar som görs i Sverige. Efter den senaste revisionen av EU:s upphandlingsdirektiv har Teckal-kriterierna förts in i direktiven och de har därför också införlivats med svensk rätt och återfinns numera i LOU, 3 kap. 12 § ff. Det är dock i detta sammanhang intressant att konstatera att det inledningsvis krävdes att den svenska lagstiftaren ingrep för att svenska kommuner skulle få motsvarande handlingsutrymme som sina lokala motsvarigheter i Europa.

Om de s.k. Teckal-kriterierna är uppfyllda i ett enskilt fall kan dock i sin tur vara juridiskt invecklat. Konkurrensverket ansåg i ett tillsynsbeslut år 2015 att de skånska kommuner som är delägare i SYSAV inte får fortsätta att köpa tjänster av bolaget med hänvisning till undantaget för egenregi (in house), eftersom dessa kriterier inte är uppfyllda. Detta beslut är nu föremål för prövning hos Högsta förvaltningsdomstolen (mål nr 1894-17). Den rättsfråga som ska bedömas är om Konkurrensverkets tillsynsbeslut är överklagbart och – om så är fallet – huruvida beslutet inneburit ett kompetensöverskridande. Att Högsta förvaltningsdomstolen kommer in på själva sakfrågan är därför inte särskilt troligt.

Sett i ljuset av det teoretiska resonemang kring juridifiering som vi förde inledningsvis kan sägas att detta fall är en illustration av hur juridisk expertis medverkar i konflikthanteringen, men det illustrerar också hur kommunala aktörer i sin praktiska verksamhet kan bidra till att forma juridiska lösningar som gynnar det kommunala politiska handlingsutrymmet.

## **Kommuners samverkan med ideella organisationer**

När kommuner går samman med ideella organisationer för att utföra uppdrag som omfattas av kommunernas egen verksamhet brukar detta kallas idéburna offentliga partnerskap (IOP). Denna modell kan betraktas som en tredje variant som skiljer sig från offentlig egenregi och upphandling av privata utförare i konkurrens. Juridiskt sett ligger dock sådan samverkan i något av en gråzon, eftersom den närmare omfattningen av denna möjlighet är en juridiskt oprövd fråga. Detta gör att många kommuner ser det som ett riskabelt alternativ.

Om en rättsprövning i ett enskilt fall skulle visa att IOP inte är en laglig modell riskerar den kommun som använder den nämligen att göra sig skyldig till otillåten direktupphandling (SOU 2016:13, s 404). Det tycks dock finnas ett utrymme enligt EU-rätten att ingå partnerskapsavtal, åtminstone när det inte är uppenbart att det finns en marknad eller en konkurrenssituation att vårda. Om en svensk kommun konstaterar att det saknas marknadsförutsättningar (även potentiella sådana, dvs. det finns inte några intresserade kommersiella

aktörer i andra kommuner som skulle vara villiga att utföra den ifrågavarande tjänsten), bör kommunen därför utan att reflektera närmare över EU-rätten kunna ingå partnerskap med en idéburen organisation för att på så sätt genomföra sitt politiska uppdrag. En förutsättning är dock naturligtvis att verksamheten i fråga även ryms i det svenska kommunala uppdraget, dvs. är en kommunal angelägenhet enligt 2 kap. 1 § Kommunallagen.

Om det däremot finns villiga aktörer på marknaden som konkurrerar med de idéburna organisationerna återstår möjligheten att ta hänsyn till tjänsternas kvalitet i ett upphandlingsförfarande där både ideella organisationer och kommersiella företag kan lämna anbud. Huruvida upphandlingsreglerna är tillämpliga är alltså inte beroende på om uppdraget är allmännyttigt eller ej, utan hänger samman med om det är fråga om ekonomisk verksamhet som erbjuds på marknaden. EU-domstolen påpekade t.ex. i mål C-159/11, *Ordine degli Ingegneri della Provincia di Lecce m.fl.*, att ett avtal inte kan undgå att omfattas av begreppet offentligt kontrakt *enbart* på grund av att ersättningen endast avser kostnaderna för att tillhandahålla de avtalade tjänsterna (punkt 29 i domen).

Det ska även framhållas att den svenska lagstiftaren enligt EU-domstolens rättspraxis har möjlighet att underlätta för idéburna organisationer i upphandlingsförfaranden. EU-domstolen angav i mål C-70/95, *Sodemare m.fl.*, att en medlemsstat vid utformning av sitt sociala trygghetssystem, för att uppnå de målsättningar som eftersträvas (i det aktuella fallet ett socialtjänstsystem för äldre som på grund av sitt tillstånd behöver vård), kan kräva att anslutningen till systemet av privata aktörer som ska utföra socialvårdstjänster *underkastas villkoret att de ska verka utan vinstsyfte*.

En liknande möjlighet ges i LOU-direktivet (artikel 77) för s.k. *reserverade kontrakt*.<sup>2</sup> Medlemsstaterna har härigenom möjligheten att under vissa omständigheter reservera kontrakt för *organisationer som inte drivs i vinstsyfte*. Detta är att gå ett steg längre än att göra det möjligt för ideella aktörer att delta i upphandlingar, eftersom det innebär att andra aktörer inte alls kan lämna anbud. Möjligheten är emellertid begränsad i fråga om vilka tjänster som omfattas, vilken typ av organisationer som kan komma i fråga och kontraktets löptid. Enbart vissa särskilt definierade sociala tjänster kan komma i fråga och den maximala löptiden är tre år. Organisationer ska, för att kunna tilldelas reserverade kontrakt, ha till syfte att utföra offentliga uppdrag kopplade till de aktuella tjänsterna, återinvestera sina vinster och ha en lednings- och ägarstruktur som grundar sig på personalens ägande eller deltagande eller som kräver aktivt deltagande av personal, användare eller berörda parter. Den

2 Detta är något annat än möjligheten att reservera upphandlingar som föreskrivs i artikel 20 i LOU-direktivet för arbetsintegrerande företag eller för att kontrakten ska fullgöras inom ramen för program för skyddad anställning, som genomförts i svensk rätt genom bestämmelser i 4 kap. 18 § LOU.

svenska lagstiftaren har varit tveksam till att föreslå en sådan regel för svensk del då den bedöms ha liten praktisk betydelse (se SOU 2016:13, s 372; prop. 2015/16:195). Regeringen föreslog dock en sådan reglering i början av 2018 (prop. 2017/18:158, s 89) som också antogs av riksdagen den 7 juni samma år.

Det finns till och med möjlighet att ge idéburna organisationer uppdrag mot ersättning *utan upphandlingsförfarande*. I mål C-113/13, Spezzino m.fl., bekräftat genom mål C-50/14, CASTA m.fl., angav EU-domstolen att en medlemsstat, när den avgör vilken socialpolitik som ska gälla i landet, själv bedömer om anlitaandet av frivilligorganisationer svarar mot de sociala målsättningar som eftersträvas. Om anlåtande av en frivilligorganisation faktiskt bidrar till att förverkliga den sociala målsättningen och till att uppfylla de mål beträffande solidaritet och budgetmässig effektivitet som eftersträvas kan dessa organisationer anförtros uppdrag som normalt ska föregås av ett upphandlingsförfarande. I mål C-50/14 preciserades att när en medlemsstat tillåter offentliga myndigheter att direkt anlita ideella organisationer för utförandet av vissa uppdrag är en offentlig myndighet som avser att ingå avtal med sådana organisationer *inte*, enligt unionsrätten, skyldig att först jämföra anbud från olika organisationer. Det som krävs är att ideella organisationer, när de anlitas för detta ändamål, inte eftersträvar andra målsättningar än de nyss angivna, att deras tjänster inte genererar någon vinst för dem, bortsett från ersättning för rörliga, fasta och löpande kostnader, vilka är nödvändiga för tillhandahållandet av tjänsterna, och att de inte genererar någon vinst för organisationernas medlemmar.

Ideella organisationer kan emellertid utöva sin verksamhet med hjälp av anställda i den utsträckning det behövs för att de ska fungera väl. Vad gäller ersättningen för kostnader, ska det säkerställas att inget vinstsyfte, inte heller indirekt, eftersträvas under sken av frivilligverksamhet, och att frivilligarbetare endast kan få ersättning för kostnader som faktiskt uppkommit för de tillhandahållna tjänsterna inom ramen för de gränser som organisationerna själva på förhand fastställt (se mål C-113/13, Spezzino m.fl., punkterna 59–62).

Denna domarskapta möjlighet har sannolikt inspirerat EU-lagstiftaren att utforma det undantag för organisationer som inte drivs i vinstsyfte i ovan nämnda artikel 77 i LOU-direktivet. Frågan kan därför ställas om EU-domstolens mer generösa resonemang därmed har spelat ut sin roll (jfr Olsson & Falk 2017). Det kan konstateras att EU-domstolen i de italienska målen uttalade sig om verksamhet som föll utanför det då aktuella upphandlingsdirektivet. Vi anser därför att det är rimligt att domstolens resonemang fortfarande gäller för kontrakt som faller under tröskelvärdet för sociala tjänster i nu gällande direktiv. Gränsen för att LOU-direktivet ska vara tillämpligt på sociala tjänster är att kontraktsvärdet överstiger 750 000 euro, dvs. mer än 7,5 miljoner kronor enligt nuvarande valutakurs.

Det verkar alltså finnas ett relativt brett utrymme enligt EU-rätten för idéburet offentligt partnerskap (jfr Forum Idéburna organisationer med social

inriktning 2016, s 31). Det är dock ingen tvekan om att idéburna partnerskap är ett oprövat fält där skilda synsätt kan göra sig gällande. Mot denna bakgrund finns det skäl att titta närmare på ett fall där en diskussion om att utnyttja denna verksamhetsform har förts i Sverige, till att börja med politiskt, men sedan framför allt juridiskt. Det rör sig om drift av ett äldreboende i Alingsås kommun.

## Idéburet offentligt partnerskap – politik eller juridik?

Den 1 oktober 2016 ingick Alingsås kommun och Bräcke Diakoni ett avtal som omfattade en "vårdkedja" för äldre personer med inriktning mot demens. Det omfattade drift av äldreboendet Ginstgården, hemtjänst, sjuksköterskekontakt på vårdcentral, förebyggande arbete genom Alzheimers café och kontinuerlig verksamhets- och kompetensutveckling av personal genom delägarskap i Ersta Sköndal Högskola. Alla partier i fullmäktige stod eniga bakom detta. Avtalet skulle regleras genom ett idéburet offentligt partnerskap (IOP) (Alingsås kommun 2016). Enligt den organisation som 2010 tog fram denna modell är "ett IOP [...] tillåtet då det inte existerar en marknad" (Forum 2017).<sup>3</sup> Avtalet var unikt i landet och fick stor uppmärksamhet. Det blev bl.a. ett av tretton exempel på "tillitsbaserad styrning" inom ramen för Tillitsdelegationens arbete.<sup>4</sup> Men det blev än mer uppmärksammat på grund av den politiska sprängkraft som det visade sig ha.

Initiativet till denna samverkan hade tagits av Bräcke Diakoni, som sedan 2010, efter upphandling i konkurrens, haft driftansvaret av det aktuella äldreboendet. Jurister (Advokatbyrån Gärde Wesslau) utredde IOP-avtalet i jämförelse med en upphandling i konkurrens enligt LOU. Enligt sammanfattningen från denna beredning fanns det "risker och vinster med båda alternativen". Det som framför allt framhålls är att en upphandling enligt LOU kunde innebära att kommunen förlorade "en leverantör som i olika uppföljningar [...] uppvisat en god kvalitet". Den uttryckliga argumenteringen från vård- och äldreomsorgsnämnden var således inte att det saknades en marknad, utan att man ville behålla Bräcke Diakoni som leverantör. I mer officiella sammanhang har det dock framförts bedömningen att det inte fanns någon marknad för den typ av vårdkedja, som var en av delarna i avtalet, men samtidigt påtalades risken att alla kanske inte skulle vara överens om det (Alingsås kommun 2016a). I kommunstyrelsens protokoll kan man också utläsa att IOP-avtalet är "ett medvetet risktagande utifrån ett juridiskt perspektiv" (Alingsås kommun 2016). Det är här det hela blir politiskt laddat, men inte bland politiker utan bland jurister.

I juni 2017 lämnade Konkurrensverket (KKV) in en ansökan till Förvaltningsrätten i Göteborg med yrkan att Alingsås kommun ska betala fem miljoner

3 IOP står för Idéburet Offentligt Partnerskap (<http://www.socialforum.se>).

4 <http://tillitsdelegationen.se>.

kronor i upphandlingsskadeavgift. Skälet till det är att enligt KKV har Alingsås kommun genomfört en otillåten direktupphandling och därmed brutit mot 15 kap. 4 § LOU. Ansökan omfattar en argumentering i 69 punkter, men sammanfattningsvis anser KKV, för det första, att det som kallas idéburet offentligt partnerskap (IOP) egentligen utgör ett upphandlingspliktigt tjänstekontrakt i LOU:s mening. Det påpekas att IOP ligger utanför gällande rätt och att någon legaldefinition av detta fenomen inte finns. För det andra anförs att de tjänster som Bräcke Diakoni ska leverera enligt avtalet faller inom kategorin tjänster av allmänt ekonomiskt intresse och att det finns en marknad som erbjuder såväl den äldreomsorg som övriga tjänster som omfattas av avtalet. För det tredje anser KKV att de tjänster som direkttilldelats Bräcke Diakoni lika gärna kunnat tillhandahållas av någon annan leverantör. Därför skulle kontraktet föregåtts av annonsering (Konkurrensverket 2017). Att beloppet hamnade på fem miljoner baseras på att kontraktsvärdet sattes till 75 miljoner och den ”potentiellt mycket långa avtalstiden” (Konkurrensverket 2017a).

Konkurrensverkets ståndpunkter fick inte stå oemotsagda. Bland annat menade juristen Mathias Sylvan att den ”bild av rättsläget som förmedlas på KKV:s hemsida är både felaktig och föråldrad” och han argumenterar för att det är finansieringen av välfärdstjänster som avgör om dessa är ”ekonomiska” eller inte. Eftersom tjänsterna är uteslutande skattefinansierade omfattas de inte av LOU, anser Sylvan (Sylvan 2017). Ytterligare argument i denna riktning mot att en kommun kan upprätta avtal direkt med idéburna organisationer inom sociala tjänster har framförts av andra jurister (Pettersson m.fl. 2016).

Händelseutvecklingen kan beskrivas som ett fall av juridisk politisering. Partierna i Alingsås kommunfullmäktige var eniga och såvitt kan bedömas har ingen annan politisk aktör markerat någon kritik mot det ingångna avtalet, varken i sak eller principiellt. Däremot har det framställts som en politisk konfliktfråga inom det juridiska fältet. Exempelvis skriver Forum på sin hemsida följande: ”Detta är en principiellt och politiskt mycket viktig fråga” och att den har sådan ”komplexitet, tyngd och politisk sprängkraft att domstolen bör lyfta den till EU-domstolen”, men antar samtidigt att Förvaltningsrätten i Göteborg troligen inte kommer att göra det (Forum 2017a). Det kan tolkas som juridifiering men eftersom frågan genomsyras av olika principiella ståndpunkter är den samtidigt politiserad. Därav beteckningen juridisk politisering.

## Upphandling som arbetsmarknadspolitik

Inledningsvis nämnde vi att det är möjligt att tilldela ett kontrakt i en upphandling baserat på principen om *ekonomiskt mest fördelaktigt* anbud, vilket innebär att anbudens värderas utifrån fler dimensioner än pris. Det ekonomiskt mest lönsamma anbudet kan därför bidra till att lösa sociala problem, t.ex. genom att det företag som anförts till det offentliga kontraktet utlovar att anställa

långtidsarbetslösa eller personer med funktionsnedsättning. Detta är en fråga som diskuterats inom EU de senaste 20 åren och prövats av EU-domstolen vid flera tillfällen. Redan i målet *Beentjes* (C-31/87) accepterade EU-domstolen ett krav i en offentlig upphandling om att långtidsarbetslösa arbetare skulle anlitas i och för en byggtreprenad. Det ställdes inte uttryckliga krav på att arbetskraften skulle vara lokal, men däremot att den skulle vara anmäld vid ett lokalt arbetslöshetskontor som var tillgängligt för arbetstagare inom hela unionen. EU-domstolen konstaterade att det var möjligt att ställa krav på att leverantörerna skulle utföra arbete med en viss andel långtidsarbetslösa eller funktionshindrade under förutsättning att villkoret inte direkt eller indirekt diskriminerade anbudsgivare från andra medlemsstater.

Ett sådant villkor var förenligt med bestämmelserna om etableringsrätt och rätten till fri rörlighet för tjänster. En förutsättning för att det ifrågavarande villkoret skulle få ställas var vidare att det angavs i annonsen om upphandling så att leverantörerna fick kännedom om villkoret redan i inledningen av upphandlingsprocessen. I ett annat fall, *Store Bælt* (C-243/89), ansåg EU-domstolen tvärtom att krav på användning av lokal arbetskraft för att utföra ett byggarbete inom ramen för ett upphandlingsförfarande utgjorde hinder för friheten att tillhandahålla tjänster (denna gång var det uttryckliga krav på lokal arbetskraft). Sådana krav ansågs indirekt diskriminerande, eftersom de gjorde det svårare för företag som var etablerade utanför den stat i vilken en tjänst ska tillhandahållas att få tag på arbetskraften. I ett senare mål, *Nord-Pas-de-Calais* (mål C-225/98, punkt 50), uttalade EU-domstolen sammanfattningsvis att det är tillåtet för de upphandlande myndigheterna att som kriterium använda ett villkor som har samband med att bekämpa arbetslöshet, under förutsättning att detta villkor är förenligt med alla grundläggande principer i EU-rätten, särskilt icke-diskrimineringsprincipen sådan den framgår av fördragets bestämmelser om etableringsrätt och frihet att tillhandahålla tjänster.

I det nu gällande LOU-direktivet hänvisas i artikel 18.2 till att krav vid upphandlingar får ställas som innebär att tillämpliga miljö-, social- och arbetsrättsliga skyldigheter som fastställts i unionsrätten, nationell rätt, kollektivavtal eller i annan relevant internationell rätt ska iakttas. I regeringens proposition om införlivande av direktivet (prop. 2015/16:195, s 434) framhålls att kraven som ställs med sikte på miljöhänsyn, sociala hänsyn och arbetsrättsliga hänsyn måste vara förenliga med de allmänna principerna som dessa har uttolkats av EU-domstolen och EU-rätten i övrigt. Denna komplicerade bedömning ställdes Örebrobostäder inför då de hade för avsikt att kräva anställning av långtidsarbetslösa i samband med en stor ombyggnad av ett bostadsområde. De regler som då gällde enligt LOU har visserligen förnyats, men rättsläget var som framgår av EU-domstolens ovannämnda domar, i princip detsamma.

## Örebrobostäder

Under 2012 genomförde Örebrobostäder AB (Öbo) en upphandling som fick tämligen stor uppmärksamhet, framför allt på grund av den tydliga orienteringen mot sociala hänsyn i betydelsen att med hjälp av upphandling minska arbetslösheten bland dem som stod långt från arbetsmarknaden. Upphandlingens tillvägagångssätt blev vägledande för andra upphandlingar i Örebro kommun, men fick också ett nationellt genomslag och efterföljare i andra kommuner, t.ex. Östersund (Upphandling24 2017).

Bakgrunden var att kommunens politiska ledning (socialdemokraterna, centerpartiet och kristdemokraterna) enats om att i samverkan med näringslivet och de kommunala bolagen skapa jobb för arbetslösa och att detta i första hand borde ske inom ramen för offentlig upphandling. Att lägga in krav på sociala hänsyn i upphandlingar var dock att beträda tämligen obruten mark på grund av otydlighet i aktuella regelverk och ovana inom byggbranschen (Boendebyggarna, 2014). Särskilda villkor såsom anställning av långtidsarbetslösa var möjliga att ställa, men det fanns 2011 inte så värst mycket vägledning i detta sammanhang (Konkurrensverket 2011). I en statlig utredning konstaterades att det finns starka skäl för kommunala myndigheter att ta sociala hänsyn i samband med offentlig upphandling, men att kunskaperna om effekterna är bristfälliga och att det finns oklarheter kring vilka sociala krav som egentligen kan ställas (SOU 2013:12, s 417). Upphandling som arbetsmarknadspolitiskt instrument var således tämligen oprövat.

I samband med en större ombyggnad (värt 600 miljoner) i Örebro största "miljonprogramområde" (Vivalla), som kom att kallas "Mitt gröna kvarter", ställdes bl.a. kravet att anbudsgivarna i sina anbud skulle beskriva hur de kunde ta emot arbetslösa i projektet och utveckla arbetstillfällen och utbildningsformer utan att det skulle förhöja kostnaderna för Öbo. Enligt egen utsago var Öbo först i landet att ställa denna typ av krav i en upphandling. Inledningsvis gjordes en inventering av hur många boende i området som var inskrivna på Arbetsförmedlingen eller som fick ekonomiskt bistånd av kommunen. När upphandlingsunderlaget skulle skrivas förde projektledaren på Öbo dialog med 6–7 företag och alla var intresserade. Sammanlagt sex parametrar skulle bedömas och en av dessa handlade i praktiken om att minska arbetslösheten i området. De "sociala krav" som ställdes i förfrågningsunderlaget var följande:

Beskriv hur ni tänker er kunna ta emot arbetslösa i projektet och utveckla arbetstillfällen och utbildningsformer. Beskriv även hur ni kommer att säkerställa detta hos samtliga entreprenörer inom projektet.

Redovisa hur stor volym ni kan ta emot i projektet, dvs. antalet arbetslösa personer som kan vara i praktik/arbete/utbildning (Örebrobostäder AB, 2017).



Dessa sociala krav, eller arbetsmarknadssatsning som det också kom att kallas, utgjorde 15 procents viktning i utvärderingen av anbud. Sammanlagt sex anbud kvalificerade sig i upphandlingen som skedde enligt ett öppet förfarande. Därefter genomfördes 2 timmars intervju med varje anbudsgivare och då gjordes en separat poängsättning av anbudet. Skanska vann upphandlingen och tilldelades uppdraget den 8 juni 2012. Ett av de företag som inte fick anbudet begärde överprövning och yrkade att förvaltningsrätten skulle besluta om ny anbudsvärdering. Företaget ansåg att poängsättningen vid intervjuerna inte gått rätt till eftersom det inte på förhand hade aviserats exakt hur poängsättningen skulle gå till. Förvaltningsrätten menade att det ställs särskilt höga krav på upphandlande myndigheter då intervjuer ska tillämpas och utgöra en del av utvärderingen. Rätten fann dock att det inte skett något brott i förhållande till de grundläggande principerna i LOU varvid ansökan om överprövning avsågs (Förvaltningsrätten i Karlstad 2012).

Uppdragsvinnaren Skanska lovade att under de fyra år som ombyggnaden skulle pågå, ge 50–80 arbetslösa personer boende i Vivalla och som stod långt från arbetsmarknaden chans till praktik, utbildning eller jobb. Efter två år hade 50 personer fått sysselsättning i projektet och cirka hälften av dessa hade fått anställning (Sundin 2017, s 24). Under 2014 besöktes Vivalla av såväl ministrar som riksdagspolitiker för att lära mer om Öbo:s strategiska arbetsätt. Ett av de unika inslagen i projektet var att det innebar en arbetsmarknadssatsning och Skanska har använt uppdraget i Vivalla som exempel på framgångsrik samverkan med ett kommunalt bostadsbolag och Arbetsförmedlingen (Skanska, 2015).

Det redovisade fallet kan ses som ett exempel på hur LOU kan användas som arbetsmarknadspolitiskt instrument i en situation där andra typer av politiskt handlingsutrymme har krympt: ”I takt med att allt större andel av välfärdsproduktionen sker i privat regi, med offentlig finansiering, minskar möjligheterna att sysselsätta människor i den offentliga sektorn. Då blir det också naturligt att pröva olika vägar för att i samband med konkurrensutsättningen få ut maximal nytta socialt” (SOU 2013:12, s 417).

Denna upphandling med krav på sociala hänsyn illustrerar det utfall vi inledningsvis definierade som när politik och juridik på kommunal nivå jämkas samman i den faktiska tillämpningen på ett sätt som gör att spänningen mellan politik och juridik upphör, dvs. det saknas behov av fortsatt konflikthantering.

## **Diskussion – hur maximerar kommunen sitt handlingsutrymme?**

Det är ingen tvekan om att svenska kommunpolitiker idag vanligen upplever att deras politiska handlingsutrymme har begränsats. Om detta beror på att det verkliga handlingsutrymmet rent faktiskt har begränsats eller om handlingsutrymmet är något som kan förhandlas i spänningsfältet mellan politik

och juridik bör analyseras från fall till fall. Av de tre fall som har gått igenom ovan, visar det första, angående egenregi, att det inte alltid räcker att det finns ett handlingsutrymme enligt EU-rätten. I vissa fall krävs att den svenska lagstiftaren agerar för att motsvarande handlingsutrymme också ska gälla i Sverige. I detta sammanhang kan kommunala aktörer vara pådrivande. Det andra fallet, angående IOP, visar att LOU kan innebära att det politiska handlingsutrymmet minskar och att politik kan bli en fråga för jurister, i synnerhet när det är oklart hur gällande regler ska tolkas. Det tredje fallet om sociala krav visar istället hur en kommun kan arbeta strategiskt inom ramen för LOU och öka det politiska handlingsutrymmet.

Handlingsutrymmet är alltså dynamiskt och svårt att på förhand fastställa med säkerhet. Helt klar däremot är att ett *upplevt minskat handlingsutrymme* kan vara hämmande och skadligt för det kommunala uppdraget. Som Anders Lidström anförde i sin avhandling om handlingsutrymme (discretion) 1991:

Modern organisations are often regarded as unable to function smoothly unless a certain amount of discretion is available within them. Without room for those on lower levels to make decisions based on their own judgement and interpretations, it is claimed that the organisation very soon becomes static and less able to respond to internal as well as external changes (Lidström 1991, s 13).

Som nämndes inledningsvis kan ett minskat politiskt handlingsutrymme sammanhålla med att frågor som tidigare avgjordes genom politiska beslut, nu ytterst avgörs av jurister. Vi såg tidigare att möjligheten att ställa sociala krav inom ramen för offentlig upphandling, t.ex. anställning av långtidsarbetslösa, ytterst prövas av EU-domstolen. Oskar Taxén (jurist vid fackförbundet Kommunal) menar att under de senaste 30 åren har en mängd beslut som tidigare fattades av folkvalda flyttats över på myndigheter och domstolar i Sverige. Utvecklingen har inneburit att frågor som tidigare främst betraktades som "politiska" istället blivit "juridiska". (Taxén 2017, s 13, för en diskussion på det europeiska planet, se Dawson 2013, s 11 ff). Domstolarna har därmed också fått hantera nya frågeställningar med tydligare avvägningar mellan olika samhällsintressen (Wersäll 2017, s 1). Enligt Taxén blir denna ansvarsförskjutning tydligast på kommunal nivå, där också utrymmet för hur politikerna kan genomföra vissa obligatoriska politikområden minskat. Det gäller exempelvis inom plan- och byggområdet och inom skolans område. Utvecklingen är en följd av att fler kommunala beslut, vilka tidigare endast var föremål för en begränsad laglighetsprövning, har blivit möjliga att få sakprövade i domstol (Taxén 2017, s 13). Som nämndes inledningsvis är detta något som är påtagligt när det gäller offentlig upphandling där möjlighet till överprövning och skadestånd följer direkt av EU-reglerna.

Det är samtidigt viktigt att EU:s gemensamma regler angående offentlig upphandling som mödosamt byggts upp verkligen tillämpas och tolkas på samma sätt i alla medlemsländer. Detta sker ytterst genom domstolskontroll i EU-länderna med möjlighet för de nationella domstolarna att begära tolkningshjälp från EU-domstolen i Luxemburg (s.k. förhandsavgöranden). Grundidén med EU:s upphandlingsregler är att förutsättningarna att delta och villkor för kontraktstilldelning i en upphandling ska vara lika överallt i EU. Detta betyder dock inte att det är självklart hur upphandlingsreglerna ska tolkas. Tvärtom ökar tolkningsutrymmet när det handlar om regler som ska fungera i 28 olika rättsmiljöer. Det är därför viktigt att den svenska tolkningen av de gemensamma reglerna inte blir alltför snäv och byråkratisk. Tolkningen får inte bli så försiktig och bokstavstrogen att det grundläggande syftet med reglerna förfelas. När EU-domstolen tillfrågas ger den ofta uttryck för en konstruktiv ändamålssorienterad tolkning, vilket inte sällan leder till en rimlig lösning på de problem som aktualiseras i det enskilda fallet. EU-domstolen tvekar inte att göra en avvägning mellan konkurrensintresset och andra legitima samhällsintressen som miljöhänsyn och sociala hänsyn.

Enligt Taxén kan medlemsstaterna i viss mån dämpa EU:s juridifierande effekt genom att tillvarata det nationella handlingsutrymmet i EU-lagstiftningen. Därigenom kan medlemsstaten vinnlägga sig om att utöva politiskt inflytande inom de unionsrättsliga ramarna (Taxén 2017, s 13). Han anser att det inte handlar om att gå utanför vad EU-rätten stadgar, utan snarare om att precisera lagstiftningens nationella innebörd inom detta rättsliga utrymme. I viss utsträckning kan man säga att detta var precis vad som skedde när det infördes ett uttryckligt undantag i LOU som innebar att det s.k. Teckal-kriterierna också blev tillämpliga vid upphandlingar som görs i Sverige. Situationen var dock något säregen, eftersom det handlade om en svensk domstol som inte ansåg sig kunna följa EU-domstolens vägledande domar utan uttryckligt lagstöd. Denna försiktiga hållning kan sägas ligga i linje med ett förhållningssätt som är vanligt bland svenska domstolar, nämligen att för säkerhets skull begära förhandsavgöranden från EU-domstolen i frågor som kan vara politiskt känsliga (Leijon & Karlsson, 2013). På upphandlingsområdet har det dock varit mycket sparsamt med tolkningsfrågor till EU-domstolen och den svenska lagstiftaren har hittills inte heller utnyttjat det ökade handlingsutrymme som finns tillgängligt under tröskelvärdena i EU:s direktiv. I prop. 2017/18:158, Ökade tillståndskrav och särskilda regler för upphandling inom välfärden, uttrycks dock som nämnts ett nytt synsätt och förenklingar i regelverket föreslås för kontrakt under tröskelvärdena.

Taxén menar också att den svenska lagstiftaren i allmänhet lägger sig alltför nära EU-lagstiftningens ordalydelse, vilket illustreras av bl.a. Lagrådets kritiska yttrande över förslaget om nytt regelverk vid upphandling, den 12 februari 2016. Detta innebär att EU-rättens vaghet byggs in även i den svenska lagstiftningen

med följden att politiker, myndigheter och domstolar inte vet lagstiftningens innebörd innan det har skapats prejudikat på området (Taxén 2017, s 14).

På upphandlingsområdet aktualiseras mycket riktigt dessa problem. Det är dock svårt för den svenska lagstiftaren att precisera upphandlingsreglernas svenska innebörd och själv reducera de vagheter som finns i det EU-gemensamma regelverket. Den svenska lagstiftaren förfogar inte över ett stort handlingsutrymme när ett mycket detaljerat direktiv ska genomföras. En stor del av handlingsutrymmet finns istället enligt vår mening vid tillämpningen av reglerna, dvs. i tolkningsutrymmet. För att tillvarata denna form av handlingsutrymme behövs proaktiva upphandlande myndigheter som testar gränserna för tolkningsutrymmet, vilket skedde i både fallet med Örebrostäder och Alingsås kommun, men också prövningsinstanser av olika slag (domstolar och tillsynsmyndigheter) som är beredda att hitta konstruktiva lösningar inom upphandlingsregelverkets ram som tillvaratar andra intressen än att främja konkurrensen. Genom en sådan utveckling kan svenska kommuner på sikt maximera sitt politiska handlingsutrymme på ett nytt sätt, dvs., inom ramen för det nu aktuella regelverket, och också uppleva ett större handlingsutrymme rent allmänt vid genomförandet av det kommunala uppdraget.

## Referenser

- Alingsås kommun, 2016. Protokollsutdrag från kommunstyrelsen, 2016-03-07, KS § 43 Dnr 2016.101 KS 081, tillgänglig på <http://www.alingsas.se>, citerad 19/12 2017.
- Alingsås kommun, 2016a. "Först i Sverige med unikt vårdssamarbete", Pressmeddelande, 2016-09-12, tillgänglig på <http://www.alingsas.se>, citerad 19/12 2017.
- Boendebyggarna, 2014. *Kartläggning av en social upphandling för framgångsrik introduktion på arbetsmarknaden*. Delegationen för Hållbara städer, Regionförbundet Örebro, Örebro kommun. Örebrostäder AB, tillgänglig på <http://www.oru.se>, citerad 18/12 2017.
- Dawson, Mark, 2013. "The political face of judicial activism: Europe's law-politics imbalance", i Dawson, Mark, de Witte, Bruno & Muir, Elise (red) *Judicial Activism of the European Court of Justice*. Cheltenham: Edward Elgar 2013.
- Forum Idéburna organisationer med social inriktning, 2016. "Idéburet offentligt partnerskap – vilka möjligheter erbjuder EU-rätten?". Rapport utgiven av Forum.
- Forum Idéburna organisationer med social inriktning, 2017, tillgänglig på <http://www.socialforum.se>, citerad 19/12 2017.
- Forum Idéburna organisationer med social inriktning, 2017a. "Partnerskap mellan det offentliga och det idéburna är viktigare än någonsin", tillgänglig på <http://www.socialforum.se>, citerad 19/12 2017.
- Förvaltningsrätten i Karlstad, 2012. Dom 2012-07-23, Mål nr 2516-12 E.
- Hettne, Jörgen, 2012. "Kommunal affärsverksamhet i EU-rättslig belysning", *Europarättslig tidskrift* 2, s 227-257.
- Leijon, Karin & Christer Karlsson, 2013. "Nationella domstolar som politiska aktörer – främjare av rättslig integration eller försvarare av nationella intressen?", *Statsvetenskaplig tidskrift*, 115, s 5-34.

- Kommissionen, 2007. *Tolkningsmeddelande C(2007)6661 om tillämpningen av EG-rätten om offentlig upphandling och koncessioner på institutionella offentlig-privata partnerskap (IOPP)*.
- Konkurrensverket, 2011. *Miljöhänsyn och sociala hänsyn i offentlig upphandling*. Stockholm: Konkurrensverket.
- Konkurrensverket, 2017. Ansökan om upphandlingsavgift, tillgänglig på <http://www.konkurrensverket.se>, citerad 19/12 2017.
- Konkurrensverket, 2017a. "Inget upphandlingsundantag för idéburna leverantörer", Pressmeddelande 29 juni 2017, tillgänglig på <http://www.konkurrensverket.se>, citerad 19/12 2017.
- Lidström, Anders, 1991. *Discretion: An Art of the Possible*. Avhandling Umeå universitet (Research Report 1991:5).
- Madell, Tom, 2011. *Tjänster av allmänt intresse – ett svenskt perspektiv*. Sieps 2011:8.
- Nergelius, Joakim, 1999. "Maktindelning och politikens juridikalisering", i *Löser juridiken demokratins problem?*, Demokratiutredningens skrift nr 23, SOU 1999:58.
- Olsson, Erik & Falk, Johan, 2017. "Där politiken går in, går juridiken ut – En reflektion kring vinstbegränsningens förenlighet med upphandlingsrätten", *Europarättslig tidskrift*, 3, s 581–601.
- Pedersen, Kristian, 2008. "Upphandlingskrönika", *Europarättslig tidskrift*, 2, s 543–549.
- Pettersson, Göran, Mohammed, Hama Ali & Daneship, Amir, 2016. *Idéburet offentligt partnerskap – vilka möjligheter erbjuder EU-rätten?* Forum Idéburna organisationer med social inriktning, tillgänglig på <http://www.socialforum.se>, citerad 19/12 2017.
- Prop. 2015/16:195. Nytt regelverk om upphandling.
- Prop. 2017/18:158. Ökade tillståndskrav och särskilda regler för upphandling inom välfärden.
- Skanska, 2015. *Ställ högra krav – i upphandlingar*, tillgänglig på <http://www.skanska.se>, citerad 19/12 2017.
- Sveriges Kommuner och Landsting, 2008. *Sysavmålet och LOU*, Cirkulär 08:34, tillgänglig på <http://www.skl.se>, citerad 25/3 2018.
- SOU 2011:43. Offentlig upphandling från eget företag?! – och vissa andra frågor.
- SOU 2013:12. Goda affärer – en strategi för hållbar offentlig upphandling.
- SOU 2015:24. En kommunallag för framtiden.
- SOU 2016:13. Palett för ett stärkt civilsamhälle.
- Sundin, Björn, 2017. *Samhällsbygge pågår. En personlig handbok i att förändra kommunen (och världen)*. Stockholm: Hjalmarsson & Högberg.
- Sylvan, Mathias, 2017. "Konkurrensverket har fel", *Upphandling24*, tillgänglig på <http://www.upphandling24.se>, citerad 19/12 2017.
- Taxén, Oskar, 2017. *Juridifiering: Om förskjutningen av makt från politik till juridik*. Arena Idé.
- Upphandling24, 2017. "Östersund inför sociala hänsyn", tillgänglig på <http://www.upphandling24.se>, citerad 17/1 2018.
- Wersäll, Fredrik, 2017. "Ökad domarmakt och makten över domstolarna", *Svensk Juristtidning*, 2017 nr. 1.
- Örebrobostäder AB, 2017. Informationsmaterial, tillgänglig på <http://www.obo.se>, citerad 18/12 2017.

## Kommentar till Jörgen Hettne & Stig Montin: ”Politik och juridik inom offentlig upphandling”

Sebastian Marx,  
Självständig EU konsult och  
f.d. chef för Göteborg Stads  
Brusselskontor

De offentliga investeringarna i EU:s ekonomi (EU 28 – ca 14 % av EU:s samlade BNP), sker genom offentlig upphandling. I Sverige upphandlar den offentliga sektorn varor och tjänster för över 600 miljarder kronor varje år. Detta visar på den stora betydelsen av EU:s upphandlingsregler för att förverkliga den inre marknaden och att säkerställa att offentliga upphandlingar sker inom likartade ramar i alla medlemsstater.

I debatten kritiserar EU:s upphandlingsdirektiv ofta för att leda till komplexa förfaranden och osäkerheter hos både upphandlare och leverantörer. Minskningen av politiskt handlingsutrymme genom juridifiering diskuteras också, inte minst på lokal och regional nivå.

I artikeln ”Politik och juridik inom offentlig upphandling” beskriver Hettne & Montin hur EU:s upphandlingsdirektiv är uppbyggt och belyser med hjälp av tre exempel hur det politiska handlingsutrymmet påverkas av upphandlingsreglerna. Hettne & Montin argumenterar för att möjligheterna för den svenska lagstiftaren att skapa tydlighet snarare ligger inom tolkningsutrymmet än i själva implementeringen av EU:s direktiv i svensk lagstiftning genom LOU, LUF och LUK.

Det är dock svårt för den svenska lagstiftaren att precisera upphandlingsreglernas svenska innebörd och själv reducera de vagheter som finns i det EU-gemensamma regelverket. Den svenska lagstiftaren förfogar inte över ett stort handlingsutrymme när ett mycket detaljerat direktiv ska genomföras. En stor del av handlingsutrymmet finns istället enligt vår mening vid tillämpningen av reglerna, dvs. i tolkningsutrymmet.

Artikeln speglar väl diskussionen i Sverige om EU:s upphandlingsregler och dess nationella

implementering. Man bör självklart diskutera hur den svenska implementeringen av EU:s regelverk sker och i vilken mån detta regelverk tolkas snävare i Sverige än i andra medlemsstater. Det är också klart att en viss juridifiering kan ske. Hettne & Montin resonerar om att den offentliga sektorn kan åter skapa ett politiskt handlingsutrymme genom att testa tolkningsutrymmet. Dock måste då den offentliga sektorn vara beredd på de juridiska och ekonomiska risker detta innebär.

### SKAPA POLITISKT HANDLINGSUTRYMME FÖR LOKAL NIVÅ

Förutom att skapa politiskt handlingsutrymme genom att ”testa” regelverket skulle jag förespråka ett bredare och starkare engagemang av lokal, regional och nationell svensk offentlig sektor i ett tidigt skede av *policyutvecklingen* på EU-nivå.

EU har som ambition med upphandlingsdirektivet att skapa ett regelverk som bidrar till en effektiv inre marknad och som stärker den strategiska dimensionen. Man vill med andra ord öka det politiska handlingsutrymmet för den offentliga sektorn att styra upphandlingar utifrån sociala eller miljömässiga mål. Om denna ambition inte stämmer överens med verkligheten i Sverige så måste detta kommuniceras till EU-kommissionen inför stundande revideringar av upphandlingsregelverket.

I meddelandet från oktober 2017 ”Offentlig upphandling i och utanför EU (COM(2017) 572 final)” beskriver EU-kommissionen sina ambitioner:

Strategisk offentlig upphandling bör få en större roll hos centrala och lokala myndigheter i deras respons på samhälleliga, miljömässiga och ekonomiska mål, exempelvis den cirkulära ekonomin. Integrering av innovativa, gröna och sociala kriterier, mer omfattande användning av marknadsundersökningar eller kvalitativa bedömningar (det ekonomiskt mest fördelaktiga anbudet) och upphandling av innovativa lösningar i ett förkommersiellt skede kräver inte bara en reserv av mycket kompetenta offentliga inköpare utan framför allt en politisk vision och politisk delaktighet.

EU-kommissionen är väl medveten om att det finns fortsatt stora utmaningar inom upphandlingsområdet. Man försöker definiera regelverk som ska kunna omsättas i 28 olika rättssystem på ett likartat sätt och det säger sig självt att detta är en komplex uppgift. Det är därför viktigt för EU-kommissionen att få inspel från lokala, regionala och nationella upphandlande myndigheter om konkreta problem och utmaningar.

Svenska kommuner engagerar sig mer och mer i den europeiska policyutvecklingen men mer kan göras för att säkerställa att ramarna som sätts på EU nivå är praktikabla och effektiva.

EU har lanserat EU:s Urbana Agenda som skapar möjligheter för städer att diskutera policyfrågor direkt med EU-kommissionen, andra städer och nationella regeringar. Flera svenska kommuner är idag engagerade i olika tematiska diskussionsfora under EU:s urbana agenda; dock är i dagsläget ingen svensk kommun involverad i den tematiska arbetsgrupp, som diskuterar offentliga upphandlingar. Vill man från kommunalt håll påverka framtida upphandlingsdirektiv, så bör man också engagera sig i detta forum.

EU finansierar också projekt där kommuner och regioner kan utbyta erfarenheter, testa upphandlingsmodeller och formulera förbättringsförslag. Svenska kommuner som Borlänge, Falun och Stockholm har engagerat sig i projekt som tittar på möjligheter för gemensamma landsöverskridande upphandlingar eller på frågor som berör innovationsupphandlingar och miljökriterier. Dessa projekt belyser de konkreta utmaningar som upphandlande organ står inför och kan ge viktiga bidrag till policydebatten.

EU-kommissionen ställer också samman goda exempel t.ex. på hur miljökriterier kan användas i offentliga upphandlingar. Stockholm, Göteborg och Malmö har alla visat på exempel hur detta kan ske och vilka erfarenheter man samlat. Detta är också viktiga inspel till utformningen av framtida regelverk.

Dessutom har ledamöterna i Europaparlamentet och Regionkommittén och de svenska regionkontoren i Bryssel och Sveriges Kommuner och Landsting (SKL) en viktig roll att spela.

EU-arbete på lokal och regional nivå bör inte längre handla om att enbart *följa* debatten på EU-nivå utan att faktiskt *påverka* och *gestalta* den utifrån ett lokalt och regionalt perspektiv genom att proaktivt belysa problem och föreslå lösningar.

De svenska storstäderna Stockholm, Göteborg och Malmö har t.ex. genom EURO CITIES agerat proaktivt för att stärka möjligheten att tilldela kontrakt baserat på principen om *ekonomiskt mest fördelaktigt anbud* där anbuden värderas utifrån dimensioner som pris, kvalitet, social hänsyn och miljöhänsyn och det gällande upphandlingsdirektivet har tagit stora steg åt detta håll. Samtidigt ser EU-kommissionen att det finns potential att öka användandet av dessa kriterier. Därför kommer EU-kommissionen under 2018 att lägga fram förslag på uppdateringar av riktlinjerna för grön och social upphandling samt ge vägledning för innovationsupphandling:

Den befintliga handledningen för social offentlig upphandling kommer att uppdateras med hjälp av en samarbetsinriktad strategi. Först lanseras ett samråd med berörda parter för att samla in förslag på handledningens omfattning och vilka frågor den bör ta upp, inklusive hur man bäst integrerar efterfrågesidan för social innovation och socialt entreprenörskap. Den föreslagna europeiska rättsakten om tillgänglighet har som mål att fastställa gemensamma funktionella tillgänglighetskrav för funktionshindrade och äldre. I fråga om innovation är en översikt över politik- och genomföranderamarna och en handledning i innovationsvänliga offentliga upphandlingsförfaranden under utarbetande (EU (COM(2017) 572 final).

Det är av betydande vikt att svensk offentlig sektor utvecklar sitt engagemang i denna och kommande debatter genom konkreta inspel till EU-kommissionen och den svenska regeringen. EU-kommissionen är lyhörd och mycket intresserad av

erfarenheter från den lokala och regionala nivån. De hämtar i ett tidigt skede av förslagsberedningen in synpunkter från intressenter genom samrådsprocesser, hearings, konferenser och dialogmöten. Inkomna synpunkter inarbetas därefter i de förslag som EU-kommissionen presenterar. Det är med andra ord hög tid att på lokal och regional nivå utvärdera upphandlingsdirektivet och den nationella lagstiftningen utifrån de erfarenheter som kunnat samlas sedan LOU trädde i kraft och förmedla dessa genom att formulera konkreta ändringsförslag till EU-kommissionen.

EU:s upphandlingsdirektiv är alldeles för viktigt för svensk offentlig sektor för att utvecklingen av regelverket skall överlämnas till medlemsstaternas och specifika industriaktörers intressen. Den lokala och regionala nivån kan och bör ta en plats vid förhandlingsbordet genom att konsekvent utnyttja de kanaler som finns och arbeta för att skapa fler möjligheter att påverka ramverket. Genom ett förbättrat EU-direktiv kan också det politiska handlingsutrymmet på lokal och regional nivå tillta och bidra till att andelen strategiska upphandlingar inom EU och Sverige kan ökas på ett effektivt och rättssäkert sätt.



# Styrning genom frivillig koordinering?<sup>1</sup>

*En studie av europeiska socialfondens genomförande i lokal förvaltning*

Vanja Carlsson & Dalia Mukhtar-Landgren

## **Governing through self-coordination – The local implementation of the European Social Fund in Sweden**

EU-funding opportunities create incentives for local governments to partake in the implementation of EU regional policies; yet there is a lack of knowledge on the local effects in everyday municipal work. In this article we examine how the European Social Fund (ESF) is used by the EU and national level to govern local activities, how the subnational level acts in response to this and with what consequences for local autonomy. We analyze policy instruments within the ESF, with particular emphasis on how funding criteria are used for governing purposes, here analyzed in terms of soft and hard governing. The results show that despite the EU's emphasis on local implementation, municipalities lack a formal place in the ESF-governance architecture as the rules target the project level directly. This results in municipalities establishing new local roles, services and agencies in order to facilitate funding and implementation. Governance by incentives may appear as soft. However, when analyzing conditions for funding a number of mandatory requirements shows. Thus, autonomy is opened up, yet circumscribed through formal requirements

## **1. Inledning**

[ESF] works by investing in Europe's human capital – its workers, its young people and all those seeking a job. ESF financing of EUR 10 billion a year is improving job prospects for millions of Europeans [...] (ESF hemsida)<sup>2</sup>

När EU firade 60-årsjubileum år 2017 uppmärksammades i Sverige även Europeiska Socialfonden (ESF) ”som en av de första funktionerna” inrättade av EU

1 Vi vill tacka vår anonyma granskare, David Karlsson och de andra författarna i detta specialnummer för värdefulla kommentarer på texten.

2 <http://ec.europa.eu/esf/main.jsp?catId=35&langId=en> 2018-05-08

Vanja Carlsson är doktorand vid Förvaltningshögskolan, Göteborgs universitet. Dalia Mukhtar-Landgren är universitetslektor vid Statsvetenskapliga institutionen, Lunds universitet.  
E-post: vanja.carlsson@spa.gu.se; dalia.mukhtar-landgren@svet.lu.se

(Svenska ESF-rådets hemsida).<sup>3</sup> ESF, som är en av EU:s strukturfonder, syftar till att främja ökad konkurrenskraft och ett ökat utbud på arbetsmarknaden genom projektfinsiering. En stor andel av EU:s totala budget går till olika typer av strukturfondsprojekt, och de flesta ESF-projekt genomförs idag lokalt (jfr Büttner & Leopold 2016). Möjligheten att erhålla finansiering skapar ett naturligt incitament för kommunala aktörer att delta i socialfondspolitiken genom att ansöka om medel och driva ESF-projekt (jfr Bruno et al 2006: 52), men trots att ESF bara sedan 2007 har finansierat nära 980 projekt i svenska kommuner<sup>4</sup> vet vi idag förvånansvärt lite om hur ESF:s styrning påverkar svenska kommuners arbetssätt i dessa frågor.

I ett mer övergripande perspektiv är ESF, såväl som de andra strukturfonderna, ett styrmedel för genomförandet av EU:s regionalpolitik. EU:s regionalpolitik har som syfte att utjämna territoriella, ekonomiska och sociala skillnader inom EU. Med sin betoning på nätverk och lokal implementering betraktas strukturfonderna, inklusive ESF, ofta som kärnan i EU:s flernivåsystem (Rhodes 1996), inte minst genom *partnerskapsprincipen* som sedan slutet av 1980-talets regionalpolitiska reformarbete genomsyrar politikskapandet inom området (von Bergmann 2010; Didi 2010). Partnerskapsprincipen syftar till att involvera de mest relevanta aktörerna i den regionala utvecklingen (Bache 2008: 119), vilket i sin tur syftar till att skapa legitimitet för EU:s regionalpolitik (Bache 2010). Det rör sig således om partnerskap mellan aktörer med lokal eller specifik kunskap om regionala förutsättningar och utmaningar (Klijn & Koopejan 2000; Sørensen & Torfing 2007). I fallet ESF innebär detta att genomförandet av socialfondspolitiken ska ske i partnerskap mellan t.ex. kommunala representanter, statliga aktörer, företrädare för arbetsmarknadens parter och andra organiserade intressen. Det här genomsyrar ESF:s genomförande, från utformningen av de formella organen på regional nivå till det enskilda ESF-projektet, vilket vi kommer att visa nedan.

Inom ramen för regionalpolitiken är ESF:s mål att ”förstärka och utveckla den nationella arbetsmarknadspolitiken och bidra till att nå Europa 2020-strategins målsättningar” (ESF rådet, hemsida).<sup>5</sup> I den här artikeln analyserar vi hur ESF:s målsättningar genomförs i svenska kommuner. ESF använder en rad styrmedel för att genomföra socialfondspolitiken, från lagstiftning till mjuka styrmedel som *best practices* och rekommendationer, och det är dessa styrmedel som står i fokus. Genomförandet sker i ett flernivåsystem: De övergripande riktlinjerna formuleras av EU-kommissionen. Därutöver regleras ESF genom EU-förordningar. I Sverige regleras sedan verksamheten både genom lag

3 <https://www.esf.se/Vara-fonder/Socialfonden1/ESF-i-EU/EU-och-Socialfonden-60-ar/2018-05-08>

4 På kommunal nivå, eller inkluderande kommunala aktörer.

5 <https://www.esf.se/Vara-fonder/Socialfonden1/Overgripande-information-om-socialfondsprogrammet/2018-07-23>

(bland annat *Lagen om strukturpartnerskap, Lag 2007: 459*) och genom andra formella instrument, men kanske framför allt via informella – eller mjuka – styrmedel på såväl nationell som regional nivå. Genomförandet av ESF, med sitt fokus på social exkludering och arbetsmarknadsfrågor, associeras ofta med målsättningarna inom EU:s sociala pelare (*Social Europe*).<sup>6</sup> EU:s sociala pelare kännetecknas av bruket av mjuka styrmedel (jfr Borrás & Jacobsson 2004: 188; Trubek & Trubek 2005) där ambitionen är att genomföra politiken utan att begränsa medlemsstaternas autonomi och suveränitet (Bruno et al 2006: 521).

ESF är baserat på frivillighet, och kommunerna deltar i flernivåstyret av fonden när de väljer att ansöka om projektfinansiering för att driva EU-projekt. Det här ställer krav på EU:s förmåga att skapa en lokal vilja att ansluta sig till gemensamma politiska mål (jfr Bruno et al 2006), men det förutsätter också en vilja – och kompetens – hos kommuner att organisera sitt arbete på lämpligt sätt för att kunna matcha EU:s målsättningar och på det sättet erhålla projektfinansiering. I artikeln fokuserar vi särskilt på organiseringen av ESF-arbetet, och ett av ESF styrmedel: bedömningskriterier för erhållande av ESF:s projektmedel. Genom sin analys av ESF:s styrmedel placerar sig föreliggande studie således i skärningspunkten mellan EU:s flernivåstyrning och kommunalt handlingsutrymme.

### 1.1 STUDIENS SYFTE

Syftet med artikeln är att kartlägga och analysera hur genomförandet av socialfondspolitikerna i Sverige påverkar den kommunala autonomi. Tre delfrågor preciserar syftet:

- Hur organiseras ESF-arbetet i Sverige?
- Vilka styrmedel kännetecknar genomförandet av ESF i en flernivåkontext?
- Hur används bedömningskriterier som ett styrmedel i genomförandet av ESF i svenska kommuner?

Syftet motiveras utifrån ett demokratiperspektiv, med en särskild betoning på kommunal självstyrelse som ett centralt värde, inskrivet i den svenska grundlagen och med innebörden att lokalt självbestämmande betyder att beslut fattas så nära medborgarna som möjligt. I den komparativa litteraturen om lokal autonomi jämförs i regel graden av autonomi utifrån faktorer som det legala eller konstitutionella stödet för självstyre, men även hur de ekonomiska möjligheterna och de institutionella förutsättningarna för att ett lokalt självstyre

6 *Social Europe* är ett omtvistat politikområde som i stora drag rör frågor om lika möjligheter på arbetsmarknaden och social trygghet (Trubek & Trubek 2005; Hansen & Schierup 2005), där ESF beskrivs som ett av de viktigaste medlen för implementering (Sanchez Salgado, 2013).

ska fungera i praktiken ser ut (Ladner 2017; Eckersley 2017). I en svensk politisk kontext har de lokala enheternas rätt och möjlighet att bestämma över sina egna angelägenheter betonats (Montin & Granberg 2013). I föreliggande text utgår vi från Schwabs med fleras definition:

Local autonomy refers to the municipalities' and counties' power to determine public action in their jurisdiction, *to set policy priorities*, *to decide upon organizational matters* and to manage their resources [...] (Schwab et al 2017:14, vår kursivering).

Vi fokuserar särskilt på möjligheterna att, som det sägs i citatet, ”fastställa politiska prioriteringar” samt ”fastställa organisatoriska lösningar”. Det innebär att vi i praktiken tolkar kommunal autonomi som handlingsutrymme med avseende på tillhandahållandet och organiseringen av kommunala tjänster.

Studien har genomförts i två steg: först genom en kartläggning av organiseringen av ESF från EU-nivå till kommunal nivå, sedan i form av en djupare analys av två bedömningskriterier på regional och kommunal nivå under de två senaste programperioderna. Vi har valt att särskilt undersöka ESF-regionen Sydsverige, med dess långa erfarenhet av ESF-projekt och av att utveckla konkreta verktyg i arbetet med regionalpolitiken. Många av de utmaningar som ligger i fokus för arbetet med ESF står också högt på dagordningen i skånska kommuner, till exempel omställningar på arbetsmarknaden och problemet med ungdomsarbetslöshet.

Artikeln är upplagd på följande sätt: I nästkommande avsnitt presenteras tidigare forskning samt studiens definition av styrning, och vilka de styrmedel är som ligger i fokus för analysen. Här riktar vi uppmärksamheten framför allt mot användningen av kriterier för beviljande av ESF-medel, och då särskilt kriterierna *samverkan* och *förankring*. Därefter beskrivs de metod- och materialval som ligger till grund för undersökningen. Analysen av själva styrningen via ESF inleds med en organisationskarta, för att sedan särskilt fokusera på hur kommunen agerar i relation till styrningen. Avslutningsvis summerar vi våra huvudsakliga slutsatser och kommer med förslag på fortsatta studier.

## 2. Om styrning genom frivillig koordinering

Tidigare maktanalyser av strukturfonderna har bland annat behandlat frågor om inflytande över fondernas resurser och hur den ökade närvaron av experter, bland annat i partnerskapsmodellen, kan innebära en teknokratisering av arbetet med strukturfonderna (se t.ex. Davies 2007: 780; Olsson 2003: 292). Vidare har studier rest frågor om insyn och transparens i strukturfondsarbetet (Roberts 2003), samt resonerat om hur nätverksstyrningen vidmakthåller, snarare än ersätter, etablerade politiska och sociala maktstrukturer (Hall et al 2009: 533). Uppdelningen mellan hård och mjuk styrning har varit central för

förståelsen av genomförandet av EU:s politik (Trubek & Trubek 2005; Snyder 1994). Utöver EU:s ”hårda styrning”, som innebär formell regelstyrning med tvingande element som lagstiftning, preciserade mål och sanktioner vid bristande regelefterlevnad, genomförs en betydande del av unionens politik genom ”mjuk styrning”, eller frivilligt deltagande, vaga målformuleringar och stort tolkningsutrymme (jfr Andone & Greco 2018: 79; Borrás & Jacobsson 2004).

Den dikotoma tankefiguren (mjuk/hård) har ifrågasatts med utgångspunkt i att uppdelningen saknar empiriskt stöd, samt att styrmedel inte kan avgränsas från varandra på ett rationellt sätt, utan snarare samspelar och överlappar varandra (Büttner & Leopold 2016; Bruno et al 2006). Tidigare forskning inom detta område har framförallt diskuterat de mjuka styrmedlens reella politikskapande betydelse; det gäller till exempel socialfondens inflytande över utformningen av EU-ländernas arbetsmarknadspolitik (se t.ex. Vesterberg 2016; McGlenn 2018; López-Santana 2006) och utbildningspolitik (se t.ex. Mukhtar-Landgren & Fred 2018; Dahlstedt 2009), men även den tilltagande projektorganiseringen i offentlig sektor (se t.ex. Fred 2018; Büttner & Leopold 2016). Fallstudier från den nationella nivån i Frankrike och Spanien har exempelvis visat hur ESF:s vaga målformuleringar fylls med företrädesvis nationella innebörder (Sanchez Salgado 2013), samtidigt som studier från exempelvis Tyskland, Polen (Büttner & Leopold 2016) men även Belgien (Verschraegen et al 2011), istället pekar på en anpassning till EU:s begrepp och målsättningar. I litteraturen om socialfondspolitiken har fokus legat på den nationella nivån, till exempel i nationella prioriteringar och anpassningar till ESF. Studier av hur kommuner agerar inom ramen för socialfondspolitiken, framför allt genom att söka projektmedel, är mer ovanliga (van Bever et al 2011).

Genom strukturfondernas flernivåorganisering är den lokala nivån inte längre begränsad till att verka inom den position eller funktion som nationalstaten fastställer (jfr Hooghe & Marks 2001; Peters & Pierre 2010). Svenska kommuner ”möter” ESF när de väljer att söka projektmedel eller ingå i ett ESF-projekt som partner. På så sätt kan styrningen sägas bygga på – och legitimeras av – frivillig koordinering på lägre förvaltningsnivåer. Det är inom ramen för de här koordineringsprocesserna som styrningen tar form, och då framför allt genom olika kriterier, men även riktlinjer, rekommendationer och stödfunktioner.

Inom ramen för ESF används en rad olika styrmedel, från den lagstiftning som reglerar hur ESF ska organiseras i de respektive medlemsländerna, till mer eller mindre öppna eller tolkningsbara kriterier för erhållandet av projektmedel. I artikeln anlägger vi ett processperspektiv på hur styrmedel samverkar med de kommunala besluten att söka projektfinansiering (jfr Lascoumes och Le Galès 2007). Det innebär att vi, istället för att betrakta ESF:s styrmedel som avgränsade instrument (som exempelvis en informationskampanj eller en regel), utgår från att styrning sker i en process där styrmedel samverkar och tar sig olika uttryck beroende av sitt lokala sammanhang. Styrningen formas i mottagandet,

där aktörer på olika sätt anpassar och förändrar sitt handlande i enlighet med den riktning som styrmedlen pekar ut. Styrmedel måste dessutom uppfattas som legitima hos de aktörer som mottar styrningen, och legitimitet skapas på olika sätt genom styrmedlens utformning. Utformningen lägger också grunden för vilka roller som de inblandade aktörerna får (Lascoumes och Le Galès 2007: 8f) och vilka specifika former av organisering och kunskapsproduktion som kan komma till stånd (jfr Büttner & Leopold 2016: 42; Ball 2015). I analysen kommer vi inledningsvis att måla upp en bred *organisationskarta* för att därefter särskilt fokusera på hur just *kriterier* fungerar som styrmedel i socialfondsarbetet.

Vår ambition är att belysa hur kommuner hanterar ESF:s kriterier för projektfinansiering. Två sådana kriterier, ibland uttryckta som ”vägledande principer”, står i fokus: *samverkan* och *förankring*. Valet motiveras utifrån dessas centrala funktion i EU:s regionalpolitik: Kriteriet ”*relevant samverkan*” knyter an till en norm om att legitimitet skapas i partnerskap och nätverk, och ”*förankring*” knyter an till en bredare norm om lokal förankring och lärande där legitimitet skapas genom inkluderingen av de närmaste berörda aktörerna i lokala utvecklingsprocesser. Samverkan och förankring speglar således, som vi kommer att visa, två övergripande normer för socialfondsarbetet, men i Sverige har dessa också blivit två villkor för att finansiering över huvud taget ska beviljas. I analysen undersöks hur kommunerna agerar i relation till dessa två styrmedel. Men först, en karta av organiseringen av ESF i Sverige.

### 3. Hur genomförs ESF i Sverige?

#### 3.1 METOD OCH MATERIAL

Underlaget till analysen av hur ESF organiseras och hur kommuner i ESF-regionen *Sydsverige* förhåller sig till ESF:s bedömningskriterier består av lagar och förordningar, program och utlysningar från programperioderna 2007–2013 och 2014–2020, samt övrigt material som är tillgängligt på ESF:s hemsida, t.ex. informationsmaterial, projektstöd, utvärderingar och utredningar. Utöver officiella dokument består materialet också av intervjuer med 14 EU-samordnare (sex regionala och åtta kommunala EU-samordnare eller motsvarande) i små och medelstora kommuner i *Sydsverige* (Skåne-Blekinge) samt de olika analyser och policydeklarationer som tagits fram inom ramen för s.k. regionala stödfunktioner, handlingsplaner och diverse processtöd till kommunerna. Ett exempel på en regional stödfunktion är tjänsten *EPA-analys* (EU-projektanalys) som ett flertal av kommunerna i *Sydsverige* köpt, och som beskrivs närmare nedan.

I nästa avsnitt beskrivs socialfondens formella regelverk och organisatoriska struktur på europeisk, nationell och regional nivå; därefter analyseras kriterierna på lokal nivå.

### 3.2 ORGANISERINGEN AV ESF I SVERIGE

Förvaltningen av ESF är baserad på europeisk och nationell lagstiftning.<sup>7</sup> EU-kommissionen har fastställt att medlemsländerna ska bilda partnerskap för att förvalta och implementera socialfonden, med det uttalade syftet att säkra såväl ”subsidiaritets- och proportionalitetsprinciperna” som ”respekten för principerna om flernivåstyre” (förordning (EU) nr 1303/2013, L 347/321). Sverige har valt att hantera kravet på partnerskap genom fastställandet av åtta så kallade *strukturfondspartnerskap*, som tillsammans täcker hela landet<sup>8</sup> och som har i uppgift att skapa en prioriteringsordning mellan de kommunala projektansökningarna. Strukturfondspartnerskapens ordförande utses av regeringen, och denne väljer i sin tur resterande ledamöter, som består av förtroendevalda representanter från kommuner och landsting, samt företrädare för arbetsmarknadens organisationer, länsstyrelser, arbetsförmedlingen och diverse intresseorganisationer och föreningar. Förutom de åtta partnerskapen förvaltas socialfonden av myndigheten *Svenska ESF-rådet*, som bildats just för ändamålet. Myndigheten har ett huvudkontor i Stockholm samt åtta regionkontor. I Sverige har således strukturfondslagstiftningen inneburit framväxten av helt nya offentliga aktörer med såväl beredande som beslutsfattande funktion. Dess organisering innebär en förändring inte bara i relation i det svenska (flernivå)systemet utan även i såväl sammansättnings- som urvalsprinciper för formellt beslutsfattande organ.

ESF-förvaltningens primära styrdokument är det *nationella operativa programmet* samt varje programperiods *utlysningar* som beskriver vad kommuner, och andra aktörer, kan söka projektmedel för.<sup>9</sup> EU-kommissionen, som slutligen antar det svenska programmet, anför på sin hemsida att:

I detta program beskrivs prioriteringarna och målen för användningen av 1 576 miljarder euro (varav 810 miljoner euro är från EU:s budget [...]) som ska bidra till nya jobb och förstärka den sociala sammanhållningen i Sverige. Det kommer att direkt påverka yrkeslivet och det sociala livet för minst 300 000 medborgare och invånare (EU kommissionen, hemsida, regionalpolitik).<sup>10</sup>

Partnerskapen tar i sin tur fram preciserade regionala planer som ”beskriver förutsättningar i just den regionen” (ESF-rådet, hemsida).<sup>11</sup> Dessa lig-

7 Socialfondens övergripande riktlinjer formuleras av EU kommissionen, och ESF har en formell juridisk överbyggnad som inkluderar EU-förordningarna 1303/2013 och 1304/2013 under innevarande programperiod, och som i Sverige inkluderar bland annat *Lagen om strukturpartnerskap* (Lag 2007: 459).

8 För en översikt se <https://www.esf.se/Om-ESF-radet/Organisation/Regionkontoren/> 2018-05-15.

9 Föreliggande programperiod är 2014–2020, (och föregicks av 2007–2013).

10 [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/sv/atlas/programmes/2014-2020/sweden/2014se05m9op001](http://ec.europa.eu/regional_policy/sv/atlas/programmes/2014-2020/sweden/2014se05m9op001) 2018-06-19

11 <https://www.esf.se/en/Vara-fonder/Socialfonden1/Ansoka/Forbereda-ansokan/Styrande-dokument/> 2018-07-16

ger till grund för de regionala utlysningarna. Exempel på utlysningar från *Region Sydsverige* är ”Riv hinder för delaktighet: Öka övergångarna till arbete Programområde 2” och ”Breddad rekrytering i Sydsverige: Kompetensförsörjning Programområde 1”.<sup>12</sup> För att erhålla finansiering krävs utöver villkoren i de specifika utlysningarna också att *Socialfondens nationella urvalskriterier* uppfylls (ESF 2014a). När en kommunal organisation söker projektmedel möter de urvalskriterier på två olika nivåer: *generella nationella kriterier* och *utlysningsspecifika kriterier* (2014a). Kriterierna *förankring* och *samverkan*, som är i fokus för den här artikeln, hittar vi i de nationella kriterierna och de ”bedömningsfrågor” som preciserar kriterierna. Ett urvalskriterium är att ”Projektet ska vara väl förankrat och ha säkrat ägarskap och utpekade mottagare för resultat”. Här betonas i ett delkriterium att ”parts- och branschgemensamma initiativ” och ”relevant samverkan” ska prioriteras (2014a). Därutöver kan urvalet av beviljade projekt ”dessutom avgränsas ytterligare genom utlysningsspecifika kriterier”. Detta ser vi ett exempel på i den sydsvenska utlysningen ”Riv hinder för delaktighet”. Under rubriken *Socialfondens nationella urvalskriterier*, har samverkan omformulerats från en ”prioritering” till ett krav, med formuleringen att ”Projekt ska involvera relevant samverkan för att nå projektmålen” (ESF 2017a: 12).

Utöver urvalskriterierna tillkommer, för nationella satsningar, dessutom en rad ”Vägledande principer för projekturval”. Även här återkommer samverkan och förankring som ledord:

Satsningarna ska vara väl förankrade hos nationella aktörer och insatserna ska ske i samverkan med dem [...] (ESF-rådet, hemsida).<sup>13</sup>

Slutligen måste alla projekt också förhålla sig till ESF:s ”horisontella principer” om *jämställdhet*, *tillgänglighet*, *icke-diskriminering* och *ekologiskt hållbar utveckling*, krav som på olika sätt ger kommunerna ett varierande handlingsutrymme i formuleringen av projektens utformning.

Utöver utlysningarna och de formella kriterierna för att erhålla finansiering arbetar ESF-rådet med en rad mer informella aktiviteter riktade till projektnivå som till exempel rådgivande, uppföljande och incitamentsskapande inslag. Hit räknas lägesrapporter, utvärderingar, *best practices*, kurser/informationsträffar (nationellt och regionalt) och olika former av projekt- och processtöd. ESF:s projekt- och processtöd syftar inte bara till att ”stödja projektidéer till att bli bra genomförandeprojekt” utan de ska även ”stödja genomförandet av

12 <https://www.esf.se/sv/Min-region/Sydsverige/Utlysningar/Avslutade-utlysningar/2018-07-14>

13 <https://www.esf.se/en/Min-region/Nationellt/Syftet-med-ESFs-nationella-medel-inom-PO1-PO2/Vagledande-principer-for-projekturval/2018-07-16>



Socialfondsprogrammet i Sverige” (ESF, hemsida ”projektstöd”),<sup>14</sup> vilket innebär att fokus ligger på att försäkra sig om att genomförandet blir genomgripande – men också att det sker i enlighet med ESF:s riktlinjer för god politik och förvaltning. Det här projektstödet är idag upphandlat av ESF och ges under föreliggande programperiod av konsultföretaget *Kontigo* i alla svenska ESF-regioner utom en.<sup>15</sup> Styrningen via ESF sker sammantaget genom formella beslutsformer och kriterier, men också genom en rad stödfunktioner som syftar till att säkra att genomförandet av socialfondspolitiken sker i enlighet med ESF:s riktlinjer.

På många sätt kan den formella organiseringen av den svenska ESF-förvaltningen, med en central myndighet och åtta regionkontor och regionala partnerskap, sägas utgöra ett brott med den traditionella svenska förvaltningsmodellen i och med att det inte finns någon formell ESF-organisering på *kommunal* nivå. Trots att socialfonden syftar till förändringar på arbetsmarknaden på lokal nivå saknas således formell beslutsmyndighet hos kommunerna. Kommunernas möte med ESF sker istället genom de nationella och regionala ESF-kontoren (för Skåne-Blekinge är det *Region Sydsverige* och *Strukturfondspartnerskapet i Sydsverige*), som har ansvar för såväl formella utlysningar som informellt stöd. På de regionala kontoren arbetar ESF-handläggare, vilka kommunen har kontakt med när de deltar i ett ESF-projekt. I nästa avsnitt diskuterar vi hur kommunerna hanterar denna avsaknad av formell beslutsmyndighet.

### 3.3. HUR MÖTER KOMMUNERNA STYRNINGEN?

I enlighet med teoriavsnittet ovan förstår vi inte ESF:s styrmedel som avgränsade instrument utan som sammanlänkade med frivilliga koordineringsprocesser i mottagandet, där aktörer på olika sätt anpassar och förändrar sitt handlande i enlighet med den riktning som styrmedlen visar. Mot bakgrund av att det saknas formella kommunala ESF-organ, och att arbetet med att söka EU-medel ofta är komplext och föränderligt, har många kommuner inrättat stödfunktioner i syfte att samordna och systematisera sitt EU-relaterade arbete. Som ett led i detta arbete har skånska kommuner, i likhet med kommuner i många andra EU-länder, utvecklat nya organisationer och nya tjänster för att underlätta arbetet med fonderna (jfr Büttner & Leopold 2016: 42). I Skåne har dessutom en rad kommuner också anställt eller utsett en EU-samordnare med uppgiften att informera om och stödja det EU-relaterade arbetet.<sup>16</sup> Kommun-

14 <https://esfsupport.esf.se/Stodprojekt/2017-11-21>

15 Med undantag av Region Småland och Öarna som erhåller projektstöd från Öhrlings PricewaterhouseCoopers AB. Kontigos stöd består av bland annat av workshops och utbildningar i till exempel ”aktivt ägarskap” och ”spridningsaktiviteter” (Hemsida, ESF projektstöd). <https://esfsupport.esf.se/Stodprojekt/2018-06-18>

16 I flera kommuner är detta en gemensam resurs mellan kommuner.

förbundet Skåne, som organiserar ett Brysselnätverk till stöd för dessa EU-samordnare, beskriver hur dessas huvuduppgifter är att

bevaka och informera kring EU:s finansieringsmöjligheter samt att proaktivt skapa nätverk och dialogfora inom kommunen med syftet att få en bild av behov och aktiviteter (Kommunförbundet Skåne m. fl 2018: 7).

Därutöver har kommunerna valt att initiera nya - eller utöka befintliga - uppgifter just för olika kommunförbund eller regionala samverkansgrupper. Ett exempel är SÖSK (Sydöstra Skånes Samarbetskommitté), som är ett samverkansorgan för utvecklingsfrågor mellan fyra skånska kommuner.<sup>17</sup> SÖSK har "EU kompetenslyft" som ett av sina prioriterade arbetsområden och på sin hemsida framhäver de att de har "en god kompetens kring möjligheter att nyttja EU-stöd" (SÖSK hemsida).<sup>18</sup> Av verksamhetsplanen framgår att deras arbete innebär att "[ö]ka EU-kompetensen bland anställda i kommunerna, särskilt när det gäller projektutveckling via EU:s fonder och program" (2013: 4), något de i praktiken gör genom bl.a. olika utbildningar och uppmuntran till samverkan (SÖSK 2013). Ett annat exempel är *SkåneNordost* som på sin hemsida skriver att de sedan EU-kontoret startade 2009 "har fått knappt 280 miljoner kronor beviljade till olika projekt" tillsammans med kommunerna (hemsida).<sup>19</sup>

I våra intervjuer i skånska kommuner framkommer att dessa kommunala samordningsorganisationer är en viktig källa till information. I synnerhet menar mindre kommuner att det ibland är svårt att hålla sig uppdaterad med avseende på utbudet av fondmedel och de möjligheter som erbjuds. Intervjuerna visar således att de här organisationerna har stor legitimitet som förmedlare av kunskap, inte minst då såväl regionala som kommunala samordnare ofta framhåller att förbunden är initierade och finansierade av kommunerna, och att de arbetar på uppdrag av dem (jfr Mukhtar-Landgren & Fred 2018). Även organisationerna själva framhåller att de arbetar på uppdrag av kommunerna, till exempel beskriver *SkåneNordost* sig själva som:

[e]n gemensam resurs som arbetar på uppdrag av Bromölla, Hässleholm, Hörby, Höör, Kristianstad, Osby, Perstorp, Älmhult och Östra Göinge. Uppdraget syftar till att kommunerna via EU-kontoret i högre grad ska nyttja EU:s finansieringsmöjligheter i sitt kommunala utvecklingsarbete (Skåne Nordost, hemsida, EU kontor).<sup>20</sup>

17 Simrishamn, Sjöbo, Tomelilla och Ystad.

18 <http://www.sydostskane.se/om-sosk/> 2017-11-21

19 <http://www.skanenordost.se/eukontor> 2018-06-18

20 <http://www.skanenordost.se/eukontor> 2018-06-18

Kommunförbunden använder sig i sin tur av en rad olika former av verktyg för att stötta projektsökande i samråd med de enskilda kommunerna. En del av det här är systematiseringen av information och material från ESF-rådet. Kommunförbunden tar även fram eget material. Ett exempel är broschyren *Skånska kommuners guide till EU-program 2014–2020*, som är framtagen av Kommunförbundet Skåne (KFSK), *Skåne NordOst* och SydÖstra Skånes samarbetskommitté (SÖSK) med den uttryckta avsikten att "[v]isa möjligheterna i EU:s program och fonder 2014–2020" (2015, förord). I en ytterligare skrift med samma utgivare, *Din guide till EU-finansiering: för individen, kommunen och din region* (2018), beskrivs hur EU-projekt är såväl ett sätt att utveckla verksamheten, som ett uttryck för implementeringen av EU:s sociala dimension:

Ur EU:s program och fonder kan olika aktörer söka stöd till projekt som utvecklar den egna verksamheten samt det lokala och regionala samhället. Gemensamt för de projekt som finansieras av EU:s fonder och program är att de ska bidra till att EU:s mål och politik uppfylls samt stärka det Europeiska samarbetet. Detta brukar i sammanhanget benämnas som projektets Europeiska dimension (2018: förord).

Men dessa organisationers insatser går utöver informationsspridning, och samtliga kommunförbund har arbetat med än mer handfasta och konkreta verktyg för att översätta kommunens prioriteringar till regionalpolitik. Ett exempel är EPA-analyserna som fått ett brett genomslag i skånska kommuner. På kommunförbundets hemsida anges att:

[s]yftet med en EPA är att visa på vilka möjligheter det finns för kommunens verksamheter att bedriva utvecklingsarbete med hjälp av EU-finansiering (Kommunförbundet Skåne, Hemsida, "EU-projektanalys").<sup>21</sup>

Och på liknande sätt beskrivs modellen av *SkåneNordost*s EU-kontor, som också använder EPA:

EU-kontorets EU-projektanalys (EPA) utgår ifrån kommunens politiska visioner, idéer och långsiktiga utvecklingsmål. Med utgångspunkt i dessa erbjuder EU-kontoret en djupgående analys av de finansieringsmöjligheter som finns för att realisera målen med hjälp av EU:s stödprogram. Tillsammans bestämmer vi sedan vilka områden som är lämpliga att driva vidare inom EU:s stödprogram (SkåneNordost, Hemsida, "så arbetar vi").<sup>22</sup>

21 <https://kfsk.se/eu/skane/eu-projektanalys-epa/2018-06-18>

22 <http://www.skanenordost.se/eu-kontoret/sa-arbetar-vi/> 2018-06-18

EPA-analyser är upplagda på följande sätt: en tjänsteman (på kommunförbundet respektive EU-kontoret) kartlägger kommunens politiska visioner och långsiktiga mål genom handlingar som kommunen tillhandahåller, t.ex. kommunens budget eller olika visionsdokument. Tjänstemannen gör därefter ”en analys av möjlig EU-finansiering utifrån det material som kommunen tillhandahållit”, och därefter görs ”en återkoppling till Kommunstyrelsens arbetsutskott och arbetsgrupp, där ”[k]ommunledning/arbetsgrupp diskuterar och tar fram kommunens prioriterade utvecklingsområden samt vilka projekt kommunen vill utveckla och satsa på” (Kommunförbundet Skåne 2016: 1). Det här kan uttryckas som en process där kommunerna anpassar problemformuleringar och behov efter ESF genom att stödorganisationer ”matchar” kommunala behov och problemställningar med socialfondens krav (Mukhtar-Landgren & Fred 2018).

Sammanfattningsvis fastställs ESF genom EU-förordningar som innebär ett visst handlingsutrymme på den svenska nationella nivån. Det har resulterat i en organisering i en nationell och åtta regionala formella ESF-enheter organiserade i partnerskap. Avsaknaden av formella kommunala organ för genomförandet av ESF inneburit framväxten av såväl nya kommunala aktörer som EU-samordnare. Därutöver har även kommunförbund och nya regionala samverkansförbund utvecklat sin EU-kompetens för att tillgodose kommunernas behov av kunskap och koordinering. Vid sidan om de formella ESF-organen har således också en rad andra kompetenser på regional och kommunal nivå utvecklats. Vi förstår det här som en process där styrningen också formas i mottagandet genom regionala och lokala initiativ till en organisering av socialfondspolitik. I nästa del av analysen rör vi oss från organiseringen av EU-arbetet till hur kriterier och krav fungerar som styrmedel på lokal nivå i realiserandet av ESF:s målsättningar.

## 4. Styrning genom kriterier

I föreliggande avsnitt diskuteras två finansieringsvillkor: samverkan och lokal förankring. De två villkoren är något olika i sin karaktär. Samverkan legitimeras vanligtvis inom ramen för mjuk styrning, men är i praktiken ett mätbart kriterium för att erhålla projektmedel, medan förankring, i de riktlinjer och rekommendationer som förmedlas genom handlingsplaner och utlysningar, omgärdas av ”mjukare” betoningar på värdet av lokalt lärande. Som grund för analysen ligger, förutom de formella styrdokument, även stödmaterialet från ESF under de två senaste programperioderna, samt materialet från kommunförbunden, inklusive EPA-analyserna. Här visar vi hur mjuka policyformuleringar om socialfonden som tas fram av kommissionen på EU-nivå och på nationell nivå successivt preciseras på regional nivå och till slut uppfattas av kommuner på lokal nivå som ett absolut krav. Det här kan beskrivas som en

process i flera steg där styrningen formas successivt i det regionala och kommunala mottagandet av de två kriterierna. Vi beskriver först hur kriterierna formuleras på EU- och nationell nivå, för att därefter undersöka hur de fungerar som styrande på lokal nivå.

#### 4.1. SAMVERKAN

Working in partnership is the best way to ensure that spending is as effective and efficient as possible and meets the needs of the region or community concerned (EU kommissionen, hemsida).<sup>23</sup>

Ovanstående citat kommer från EU-kommissionens hemsida om ESF. Kommissionen lyfter i sina texter om socialfonden ofta fram samarbete och samverkan som centrala beståndsdelar för socialfondspolitikens genomförande. I materialet beskrivs generellt inte samverkanskrav i termer av ”krav”, utan här lyfts det istället fram som ett ”värde” både i termer av effektivitet och i ändamålsenlighet. Ett annat exempel är ett av EU-kommissionens informationsblad om ESF:

[d]efining what the ESF should do, and monitoring how it works, is done in partnership by the EU, national and regional authorities and the social partners: trade unions and employers' associations (EU kommissionen 2012: 2).

Ovan framgår hur såväl målformulering (”what the ESF should do”) som uppföljning (”monitoring how it works”) ska ske ”horisontellt” genom partnerskap, ett krav som här framställs som mjukt genom en betoning på frivilligt deltagande, och kringgärdat av normer om god förvaltning som något som sker i samverkan. Även i EU:s formella juridiska ramverk konstateras att ”[e]tt effektivt och ändamålsenligt genomförande av ESF-stödda insatser bygger på god förvaltning och ett partnerskap mellan alla relevanta regionala och socio-ekonomiska aktörer.” (Förordning 1304/2013: L 347/472). I EU-förordningen betonas även näringslivets deltagande då det är medlemsstaternas uppgift att ”säkerställa att arbetsmarknadens parter och icke-statliga organisationer deltar i den strategiska styrningen av ESF:s verksamhet.” (Förordning 1304/2013: L 347/472). Med andra ord anger EU:s förordning både att samverkan är ett övergripande värde och vilka aktörer som konkret kan inkluderas.

När vi förflyttar oss från EU till Sverige beskriver populärversionen av det nationella socialfondsprogrammet 2014 - 2020 hur ”samverkan mellan myndigheter, arbetsmarknad och utbildning är *viktiga ledord* för arbetet” (ESF-rådet *utgivningsår saknas, a: 5, vår kursivering*). I det operativa programmet

23 ”How does the ESF work: working in partnerships”,  
<http://ec.europa.eu/esf/main.jsp?catId=525&langId=en> 2018-06-18

är samverkan emellertid formulerat som helt grundläggande för socialfondens genomförande: det är ett av programmets övergripande mål och utvecklade metoder för samverkan är ett av programmets förväntade resultat (ESF-rådet 2014b: 47–48). Samverkan mellan offentliga och privata aktörer lyfts också explicit fram som exempel på åtgärder som ska få stöd av socialfonden, bland annat i följande formulering: ”Samverkan är ett viktigt inslag och insatser som innefattar en bred, utvecklad och relevant samverkan ska prioriteras” (ESF-rådet 2014b: 66; för fler exempel se s 49–50; 62). ESF-projekten *förväntas* bestå av en projektgrupp, en styrgrupp och en referensgrupp och i ansökningsformuläret ska de samverkande parterna listas (ESF-rådet *utgivningsår saknas*, b: 7, vår kursivering; Birnik & Johnsson 2013: 14). Kommuner som vill söka ESF-medel måste därför förhålla sig till samverkan som nu tar sig uttryck som ett hårdare krav. Å ena sidan tillskrivs samverkan, i vår tolkning, genomgående ett symboliskt och legitimerande värde i linje med den mjuka styrningens vägledande och rådgivande karaktär, och å andra sidan är samverkan i praktiken en väsentlig förutsättning för att erhålla medel.

Detta mönster fortsätter på den regionala nivån. För att exemplifiera beskrivs, i en av de senaste utlysningarna från Sydsverige (”Digitaliseringskompetens på arbetsplatser i Sydsverige”), samverkanskriteriet – om än vagt – i formuleringen: ESF ”uppmuntrar till samarbete mellan flera arbetsplatser och/eller kommuner med likande problematik” (ESF Sydsverige 2017b), där vi associerar den mjukare formuleringen ”uppmuntra till samarbete” till frivillighet. Vid en närmare blick på utlysningens bifogade lista på nationella urvalskriterier framgår emellertid även här att samverkan är ett villkor för finansiering.

Kommuner påverkas däremot inte enbart genom de formella kriterierna, utan också av de handlingar som regionala och kommunala aktörer tar del i genom sitt arbete med EU-relaterade frågor, tex EU-kurser, workshops om hur man ansöker om ESF-medel eller deltagande i kommunala ”EU-dagar”. Betoningen på att (t.ex. kommuner) måste samverka formuleras återkommande i rapporter, stöd- och utvärderingsmaterial, och det är även ett tema som lyfts i nätverksträffar och kurser. Även utvärderingar från tidigare programperioder framställer bristen på *reell* samverkan som ett problem i implementeringen av ESF:s målsättningar, i synnerhet i relation till de varaktiga förändringar som ESF syftar till att skapa. Detta framhölls bland annat av SPeL, den organisation som arbetade med process- och metodstöd för ESF 2007–2013. I skriften *Förändring genom Socialfondsprojekt* (SPeL 2014) konstateras att

De samverkanslösningar som tas fram är sällan generella modeller utan bygger mer på lokala relationer. Det innebär att de flesta förändringar från de studerade projekten inte bedöms vara relevanta för spridning (2014: 6).

Här arbetar, enligt vår tolkning, nationella som regionala aktörer aktivt för att uppmuntra och stödja kommunernas samverkansarbete i syfte att öka ändamålsenligheten i det ESF-finansierade utvecklingsarbetet.

För kommunerna innebär samverkanskriteriet också att de är attraktiva partners för andra offentliga aktörer (som civilsamhällsorganisationer eller myndigheter som arbetsförmedlingen) – eller för den delen privata aktörer – som vill ansöka om och driva lokala projekt för till exempel unga med ofullständiga gymnasiebetyg i kommunen. Det här tar sig bland annat uttryck i en rad förfrågningar till kommuner från dessa olika aktörer (intervjuer EU-samarordnare). Men kravet om samverkan innebär också att kommuner inte kan erhålla finansiering för att driva projekt på egen hand, utan de *måste* hitta partners för att genomföra projekt inom socialfondspolitiken.

Samverkanskriteriet framhålls också i de tidigare nämnda EPA-analyserna, det verktyg som hjälper regionala tjänstemän att matcha kommunala mål med möjlig EU-finansiering. I EPA-analyserna betonar handläggarna inte bara samverkan i en generell mening, utan de föreslår också ofta namn på konkreta samverkanspartners i samband med att projektförslag presenteras. I t.ex. EPA för Hässleholm, genomförd av SkåneNordost, ges som "[f]örslag på möjlig finansiering" av målet "Hässleholms kommun ska ge barn och unga en bra start i livet" att kommunen ska samverka med arbetsmarknadsorganisationer och söka ESF-projekt (SkåneNordost 2014: 4). Ett annat exempel kommer från Hörby kommun. Här ger EPA-analysen följande exempel på tre kommunala mål som föreslås kunna fogas samman:

1 Förebyggande socialt arbete, 2 Gymnasiekompetens och 3 Näringsliv-skola. Det man kan se som en röd tråd i dessa prioriteringar är att man på olika sätt vill arbeta för att stärka ungdomars förutsättningar för att skapa sig ett aktivt vuxenliv (Skåne Nordost 2013: 6).

Den här sammanslagningen av socialt arbete, näringsliv och skola innebär en omformulering av begreppet "sociala frågor" som ligger närmare *Social Europe* och ESF:s bild av social exkludering. I EPA-analysen föreslås vidare att kommunen "med fördel [kan] bjuda in andra relevanta organisationer, såsom företagare och föreningar, att delta i ett sådant projekt" (2013: 7). Detta är ett enstaka exempel, men det anknyter till tidigare studier av hur EU-projektfinansiering innebär att kommuner anpassar och omformulerar sina behov för att erhålla medel (se t.ex. Mukhtar-Landgren & Fred 2018).

I analysen ovan har vi visat hur samverkanskriteriet formas kontinuerligt i mottagandet, från nationell till kommunal nivå. Aktörer på samtliga nivåer förhåller sig till samverkanskriteriet på olika sätt, och preciseringarna ökar ju närmare kommunerna vi kommer. Detta sker dels genom hårda styrmedel så som utformningen av regionala finansieringskriterier, dels genom mjuka styrmedel

(information, kurser, utvärderingar) som tas av såväl det regionala ESF-rådet som av de kommunförbund som agerar på kommunernas uppdrag. För att återkoppla till våra två autonomidimensioner ovan, möjligheterna att ”fastställa politiska prioriteringar” samt ”fastställa organisatoriska lösningar”, ser vi att båda dessa möjligheter påverkas. Möjligheten att ”fastställa organisatoriska lösningar” påverkas dels direkt genom kraven på samverkan för att erhålla finansiering, och dels indirekt genom att ESF på såväl Europeisk, nationell som regional nivå lyfter fram vilken typ av aktörer, till exempel arbetsmarknadsaktörer och näringslivet, som bör inkluderas i samverkan. Om kommunernas möjligheter att ”fastställa politiska prioriteringar” påverkas av ESF är svårare att säga. Tidigare forskning, hänvisad ovan, har indikerat att kommuner anpassar och omformulerar problemställningar och behov för att erhålla medel, och att detta kan ha en inverkan även på innehållet i politiken. Här krävs emellertid mer forskning på svensk kommunal nivå. Avslutningsvis, även om samverkan är ett krav så motiveras och legitimeras det genomgående i mjuka termer genom framhållandet av värden som effektivitet och deltagande. Samtidigt innebär det, för de kommuner som väljer att söka medel, att kommunen måste anpassa den kommunala verksamheten.

Ett annat värde som i socialfondens förordningar lyfts fram i anslutning till samverkan är subsidiaritet och tanken att det är just ”organisationer med lokal kunskap” som på bästa sätt kan utforma och implementera politiken. Det här är temat för nästa avsnitt.

#### 4.2 FÖRANKRING

The key feature is that spending is *channelled through organisations with local knowledge* that can make the best use of these resources to improve people’s job opportunities and prospects (EU-kommissionen 2012: 2, vår kursivering).

Det andra kriteriet vi har valt att lyfta fram är att projekten ska vara lokalt förankrade, vilket genomgående relateras till behovet av att utgå från lokala behov och utifrån dessa generera ett lärande (gärna med erfarenheter som kan spridas). Detta uttrycks på olika sätt och i olika dokument. Återigen beskriver vi först kriteriet på EU- och nationell nivå, för att därefter undersöka hur det hanteras på subnationell nivå.

I förordning 1304/2013 formulerar kommissionen att ESF:s uppgift bl.a. är att påverka arbetsmarknaden, till exempel genom ”åtgärder för att modernisera arbetsmarknadsinstitutionerna [...]” (1304/2013, art 3). Socialfondspolitikens genomförande har således en uttalad och tydlig substansdimension och syftar till omfattande reformer i medlemsstaterna, om än genom frivillig lokal koordinering. I Sverige har man på nationell nivå bland annat fångat upp den här förväntan genom kriteriet *lokal förankring* som beskrivs som en princip



för finansiering. I det nationella socialfondsprogrammet beskrivs det här ofta i relation till samverkan, och hur detta "[b]idrar till ökade kunskaper om långtidseffekter av insatserna samtidigt som det stimulerar till spridning av framgångsrika metoder hos ansvariga myndigheter" (ESF-rådet 2014b: 34). Enligt vår tolkning av citatet legitimeras på så vis socialfondspolitikerna genomgående genom hänvisning till positivt värdeladdade uttryck som (frivillig) "lokal implementering", "lokala förutsättningar" och "långtidseffekter".

I likhet med samverkanskriteriet kan betoningen på förankring och lärande under föreliggande programperiod spåras tillbaka till de diskussioner som fördes under förra programperioden (2007–2013). Vid slutet av denna programperiod riktades ljuset mot bristen på lokal förankring och lärande, och utvärderingar framhävde behovet av förbättrade projektutvärderingar, där just effekten på "ordinarie verksamheter" betonades:

Syftet med utvärdering är därmed framför allt att ge förutsättningar för att identifiera och sprida framgångsrika metoder och arbetssätt och därmed möjliggöra en bredare tillämpning inom ramen för *ordinarie insatser* (ESF 2014, dokumentbilaga, vår kursivering).

Med ett stärkt fokus på effektutvärdering av programmets insatser ges förutsättningar för att identifiera framgångsrika metoder som kan implementeras i *ordinarie verksamhet* (ESF 2014: 5, vår kursivering).

Här är alltså ambitionen att ESF-projekten måste bli bättre på att påverka och skapa varaktiga effekter på den kommunala politiken, och särskilt i kommunens *ordinarie verksamheter*, ett begrepp som ofta förekommer i materialet. Det framgår även av de många rapporter som SPeL har tagit fram på uppdrag av ESF, där vi hittar ett annat ofta förekommande begrepp – vikten av *varaktiga effekter*. Ett exempel är *Pärilbandsprojekt: projekt som verktyg i en långsiktig utvecklingsstrategi* (SPeL 2012) men även *Projekt på rätt väg: om att komma framåt med Socialfonden* (SPeL 2011). Det sistnämnda beskrivs på ESF:s hemsida som "en rapport från SPeL om hur projekt kan göra varaktiga avtryck."<sup>24</sup>

SPeL arbetar mycket med *best practices*, ett styrmedel som ofta lyfts fram som ett exempel på metod för mjuk styrning. I rapporten *projekt på rätt väg* beskrivs under rubriken "när organisatoriskt lärande når långt" (SPeL 2011: 30) ett av de många *best practices* som SPeL lyfter fram: Underrubrikerna som "[ö]nskan om kompetensutveckling kom underifrån", "[e]rfarenheterna tas ut i ordinarie utbildning" och "[s]tort intresse från andra kommuner och omsorgsföretag" är talande för ESF:s målsättningar om lärande. Här framhålls

24 <https://www.esf.se/Resultat/Publikationer/Publikationer-fran-Socialfonden/2018-06-17>

hur projektet är initierat lokalt, att det har lett till varaktiga förändringar, och att dessa kan spridas till andra kommuner.

Men detta *best practice* till trots beskrivs emellertid förankring, i likhet med samverkan ovan, kontinuerligt som en utmaning för kommuner och andra som söker projektmedel. Det här framgår av SPeLs rapport om *Pärlandsprojekt* (2012) som konstaterar att

Projektet är oftast välskötta, en rad aktiviteter genomförs, tydliga kortsiktiga resultat uppnås. Men det är svårt att visa på långsiktiga effekter av satsningarna. Det är ett stort MEN eftersom strategisk påverkan och långsiktiga effekter är det som eftersträvas i Socialfonden under denna programperiod (2012: 5).

Även i utvärderingen av det svenska socialfundsprogrammet 2007–2013 beskrivs hur socialfonden i Sverige har misslyckats med att skapa långsiktiga effekter. Här konstaterar utvärderarna bland annat att socialfondens genomförande har haft effekt på individnivå, men inte i önskvärd utsträckning på organisations- och strukturnivå, och trots att ”programmets design och konstruktion kan beskrivas som botten up-orienterad” så menar utvärderarna att ett problem är att socialfondspolitiken ska leda till ”förändringar på organisations- och strukturnivå, men [socialfonden] är i grund och botten designat för att stödja enskilda individer på lokal nivå med hjälp av temporära verksamheter” (Ramböll 2013: 32).

Som ovan nämnts förefaller den här kritiken, riktad mot projektverksamheter som sidospår till ordinarie verksamhet, ha påverkat utformningen av regelverket i efterföljande programperiod. I det föreliggande svenska operativa programmet lyfts lokal förankring som sagt fram som ett kriterium för beviljande av medel. Vidare genomsyrar idén om organisatorisk förankring och implementering stora delar av programmet där målet är spridning och implementering av metoder och arbetssätt som uppfattas som framgångsrika. Därutöver beskrivs förankring, delaktighet och verksamhetsrelaterade aktiviteter som viktiga så kallade ”principer” för bedömning (ESF-rådet 2014b). Här finns med andra ord en vilja att EU-projekten ska infogas i kommunernas ordinarie verksamhet, för att de ska leda till mer varaktiga förändringar i den kommunala organiseringen och verksamheten. Behovet av att ta fram nya styrformer för att säkerställa att så sker – genom nya krav/kriterier, och nya stödformer – betonas. På så vis kan kriterierna som rör förankring och lokalt lärande, i vår tolkning, ses ett styrmedel för att generera en reell påverkan i svenska kommuner.

Ovanstående föreställningar återfinns även på regional nivå. Idén om lokal förankring anges återkommande i den regionala handlingsplanen från ESF-regionen Sydsvetige. Till exempel kompletteras de nationella ”vägledande principerna för urval” med skrivningen

Projekt bör också visa kunskap och förankring i det sammanhang man befinner sig i genom att visa på kopplingar med andra strategier på internationell, nationell, regional eller lokal nivå. Relevanta analyser på lokal nivå kan exempelvis vara ungdomspolitiska strategier eller EPA-analyser (ESF Sydsverige 2015: 51).

Men föreställningen om lokalt förankrade projekt som utgår ifrån ordinarie verksamheter är kanske tydligast i konstruktionen av EPA-analyserna, som ju explicit utgår från befintliga verksamheters utvecklingsbehov (se även citatet ovan). I den inledning som är gemensam för alla EPA-analyser anges att "[f]ör att skapa utvecklingsprojekt som ger förväntad nytta, är det viktigt att tidigt identifiera verksamheternas utvecklingsbehov och genomföra någon variant av verksamhetsanalys" (se t.ex. Kommunförbundet Skåne 2012). Råden framkommer även tydligt i informationsmaterial från Kommunförbundet; det handlar om att utgå från kommunala behov – och inte att ha projekt för projektens egen skull (se t.ex. "Skånska kommuners guide till EU-program 2014–2020").

Rör vi oss till kommunerna, är behovet av "förankring" och "projekt som vi verkligen behöver" en återkommande tematik i intervjuerna med EU-samordnarna i såväl mindre som större kommuner. Flera EU-samordnare beskriver också vilka strategier de använt för att säkra att projekten verkligen ansluter till de utvecklingsbehov som redan finns i ordinarie kommunala verksamheter. Strategierna har exempelvis varit att genomföra informationsträffar med förvaltningsledningar och att tipsa förvaltningarna om finansieringsmöjligheter inom områden som skola eller integration av nyanlända (intervjuer EU-samordnare).

En genomgående röd tråd, från informationsmaterialet och EPA till kommunernas egna beskrivningar, är att projekt inte får bli en "sidovagn", som saknar koppling till den kommunala verksamheten. Kommunerna bör istället agera redan i projektformuleringsstadiet för att säkra en reell påverkan (eller "lärande" som ofta är det uttryck som används) i och på den "ordinarie verksamheten". Aktörer på alla nivåer, från utvärderare till aktörer som utför regionala stödfunktioner, arbetar med mjuka styrmedel som rådgivning, uppföljningar och processtöd, för att säkerställa att det sker ett lärande och en lokal påverkan av ESF-projekten, såväl i termer av organisering som av innehåll i den kommunala verksamheten.

## 5. Sammanfattande analys

En rad olika styrmedel används inom ramen socialfondspolitiken, från lagstiftning till mer eller mindre öppna eller tolkningsbara kriterier för erhållandet av projektmedel. Vår studie visar att styrningen och genomförandet av socialfondspolitiken verkar i en komplex process som pågår kontinuerligt i en rad

olika europeiska, statliga, regionala och kommunala organ samtidigt. Tillsammans verkar dessa organ på olika sätt för att föra ut politiken med syfte att nå socialfondspolitikens uppsatta mål. ESF har inte bara inneburit framväxten av nya aktörer, såsom regionala ESF-kontor och partnerskapen, utan redan existerande institutioner och organ, som t.ex. kommunförbunden, har också fått nya uppgifter (jfr Stephenson 2013: 828). Enligt Sebastian M Büttner & Lucia M. Leopold har den ökande andelen EU-projekt inneburit framväxten av vad de beskriver som en "EU-projektvärld" (2016: 42) kring EU-finansierade fonder. Den här världen innehåller en rad olika former av organisationer och kunskaper som involveras och förutsätts vara viktiga i olika steg av genomförandet. Förändringarna tar sig i sin tur i uttryck lokalt i tillämpningen och den löpande tolkningen av normer, lagar och regelverk.

Socialfonden i Sverige har utvecklat en rad styrmedel på både nationell och regional nivå samt i relation till ESF-projekten. Trots en betoning på lokal implementering, saknar däremot den kommunala nivån en given plats i socialfundsorganisationen. Styrorganisationen "hoppas över" den kommunala nivån och riktar sig direkt till projektens presumtiva partners. En slutsats av vår studie är att kommunerna har hanterat denna avsaknad av formell organisering dels genom lokala satsningar på exempelvis EU-samordnare, dels genom inrättandet av en rad samverkansorgan och aktiviteter med syfte att översätta kraven "uppifrån" till hanterbara och relevanta aktiviteter för kommunerna. Genomförandet av socialfondspolitik sker således inte bara genom den formella tillämpningen av socialfondens regelverk och den formella ESF-organisationen, utan genom en rad andra regionala processer, från framtagandet av utvärderingar till tillhandahållandet av informationsbroschyrer från exempelvis kommunförbund. Detta har vi beskrivit som en process där styrning sker successivt i mottagandet, och genom frivillig koordinering.

Styrning genom ekonomiska incitament med vidhäftade kriterier kan vid första anblick uppfattas som mjuk styrning, men vid en närmare granskning framträder en styrprocess där kriterierna i praktiken efter hand tolkas som obligatoriska på regional och lokal nivå. Nationella och regionala aktörer har utvecklat en rad strategier och instrument för att säkra uppfyllandet av kriterierna: vi har exempelvis visat hur metoder som EPA-analyser, utvärderingar och informationsmaterial har utvecklats för att säkra förankring och lärande i ordinarie kommunal verksamhet. Vår undersökning visar att för de kommunala verksamheter som söker socialfundsmedel så är styrningen förhållandevis "hård" då den utmynnar i projektförslag som innebär dels en presumtiv förändring av ordinarie verksamheter, dels en förändring av hur de organiseras – i projektform och i samverkan i temporär form (jfr Fred 2018; Godenhjelm 2016; Kuokkanen 2016). På så sätt ansluter sig studien till den tidigare forskning som ifrågasätter indelningen i hård och mjuk styrning, och lyfter fram hur

den mjuka styrningen inom *Social Europe* i realiteten tolkas som hårda krav på förändringar på lokal och nationell nivå.

## **Avslutning: Den kommunala autonomi i relation till ESF?**

Historiskt sett har Sverige haft starka kommuner, men svagare regioner (Karls-son & Montin 2013). Detta förhållande har, som analysen ovan också visar, delvis förskjutits som en konsekvens av att EU:s regionalpolitik har inneburit förändrade maktrelationer (jfr Bache 2008). Vår studie visar att den anpassning som Sverige gör på nationell nivå får betydelse på regional och lokal nivå. Det framgår bland annat av att EU:s önskan om samverkan formuleras som en av urvalsprinciperna för beviljande av medel i Sverige. Samverkanskriteriet innebär också en förändring i termer av autonomi då det på regional nivå i praktiken blir eller uppfattas som ett krav för att kommuner ska erhålla medel. Detta visar att de vaga policyformuleringarna om samverkan och förankring på EU-nivå och på nationell nivå preciseras på regional nivå och uppfattas av kommuner på lokal nivå som ett krav. Den mjuka styrningen fungerar på lokal nivå som hård i praktiken och får som konsekvens en större inskränkning av den kommunala autonomi än vad policyformuleringarna på EU-nivå anger.

Utifrån vår studie kan en generell diskussion föras om vilka effekter som ESF får och kan få för kommunernas autonomi. Konkret påverkan torde däremot variera över såväl tid som mellan kommuner och politikområden. Vad vi emellertid vet idag är att ESF finansierar många projekt inom områden som integrationspolitik eller satsningar på unga med ofullständiga betyg, men att det är frivilligt för kommunerna att ansöka om dem. Det här väcker i sin tur en rad frågor för kommande svenska, men även komparativa, studier: I vilken utsträckning anammar kommuner ESF-relaterade begrepp som *social exkludering*, och hur påverkar detta innehållet i de förda satsningarna? I vilken grad används ESF-medel för att organisera och genomföra arbetet med ESF-relaterade – men också formellt kommunala – politikområden såsom unga med ofullständiga betyg? Är effekterna av EU:s regionalpolitik såsom den utformas i Sverige mest omfattande i de kommuner och de politikområden där behoven och beroendet av externa medel är som störst? Eller finns det andra faktorer, till exempel graden av projektvana, lokal innovations- och förnysetradition, andelen ”eldsjälar” med mera som påverkar den utsträckning i vilken en kommun ansöker om socialfondsmedel?

## Litteratur

- 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.
- Bache, Ian, 2008. *Europeanization and multi-level governance*. STAD Rowman & Littlefield publishers, INC.
- Bache, Ian & Chapman, Rachel, 2009. "Democracy through Multilevel Governance? The implementation of the Structural Funds in South Yorkshire", *Governance* 21 (3), s 397–418.
- Bache, Ian, 2010. "Partnership as an EU policy instrument", *West European politics*, Vol. 33 (1), s 58–74.
- Ball, Stephen, J, 2015. "What is policy? 21 years later: reflections on the possibilities of policy Research", *Discourse: Studies in the Cultural Politics of Education* 36(3), s 306–313. <http://doi.org/10.1080/01596306.2015.1015279>.
- von Bergmann, Marie Louise, 2010. "Vad menas med flernivåstyrning", s 8–29 i von Bergmann-Winberg, Marie-Louise & Tallberg, Pontus (red.), *Flernivåstyrning: framgångsfaktor för kommuner, regioner och staten*. Region Skåne, Västra Götalandsregionen, Regionplanekontoret vid Stockholms läns Landsting och Sveriges Kommuner och Landsting.
- Birnik, Daniel & Johnsson, Anders, 2013. *Lyckas med EU-projekt! – praktiska tips inför ansökan och genomförande*. Sensus studieförbund Stockholm-Gotland och BirCon AB.
- Borrás, Susana & Jacobsson, Kerstin, 2004. "The open method of co-ordination and new governance patterns in the EU", *Journal of European Public Policy* 11(2), s 185–208.
- Borrás, Susana & Radaelli, Claudio M., 2011. "The politics of governance architectures: creation, change and effects of the EU Lisbon strategy", *Journal of European Public Policy* 18(4), s 463–484.
- Bruno, Isabelle, Jacquot, Sophie & Mandin, Lou, 2006. "Europeanization through its instrumentation: benchmarking, mainstreaming and the open method of co-ordination... toolbox or Pandora's box?", *Journal of European Public Policy* 13(4), s 519–536.
- Büttner, Sebastian M. & Leopold, Lucia, M., 2016. "A 'new spirit' of public policy? The project world of EU funding", *European Journal of Cultural and Political Sociology* 3(1), s 41–71.
- Dabrowski, Marcin, Bechtler, John & Bafoil, Francois, 2014. "Challenges of multi-level governance and partnership: drawing lessons from European Union cohesion policy", *European Urban and Regional studies* 21(4), s 355–363.
- Dahlstedt, Magnus, 2009. *Aktiveringens politik*. Malmö: Liber.
- Davies, Jonathan S., 2007. "The limits of partnership: An exit-action strategy for local democratic inclusion", *Political Studies* 55(4), s 779–800.
- Didi, Maria, 2010. "Partnerskapsprincipens tillämpning i en svensk kontext", s 30–42 i von Bergmann-Winberg, Marie-Louise & Tallberg, Pontus (red.), *Flernivåstyrning: framgångsfaktor för kommuner, regioner och staten*. Region Skåne, Västra Götalandsregionen, Regionplanekontoret vid Stockholms läns Landsting och Sveriges Kommuner och Landsting.
- EU kommissionen, 2012. *European social fund investing in people. What it is and what it does*. Luxembourg: Publications Office of the European Union.
- EU kommissionen, 2014. *Nationellt socialfondsprogram för investering för tillväxt och sysselsättning 2014–2020*, beslutat 3 december 2014.

- Eckersley, Peter, 2017. "A new framework for understanding subnational policy-making and local choice", *Policy Studies* 38(1), s 76–90.
- ESF-rådet, 2014a. *Metod för urval och urvalskriterier*.
- ESF-rådet, 2014b. *Nationellt socialfondsprogram för investering för tillväxt och sysselsättning 2014–2020*.
- ESF-rådet (utgivningsår saknas), a. *Europeiska socialfonden i Sverige: Program för investering i tillväxt och sysselsättning 2014–2020*.  
[https://www.esf.se/Global/webbshpbilder/ESF\\_popversion\\_sidor\\_LOW3\\_compressed.pdf](https://www.esf.se/Global/webbshpbilder/ESF_popversion_sidor_LOW3_compressed.pdf)
- ESF-rådet, (utgivningsår saknas), b. *Anvisningar för att fylla i manuell ansökan till Europeiska socialfonden*.
- ESF Sydsverige, 2015. *Regional handlingsplan för Europeiska socialfonden 2014–2020 i Skåne-Blekinge. Beslutad av Socialfondens Övervakningskommitté 2015-01-29*.
- ESF Sydsverige, 2017a. *Riv hinder för delaktighet*. Utlysning 2017/00343.
- ESF Sydsverige, 2017b. *Digitaliseringskompetens på arbetsplatser i Sydsverige*. Utlysning 2017/00268.
- Fred, Mats, 2018. *Projectification – The Trojan Horse of Local Government*. Lund: Lund Political Studies 188.
- Godenhjelm, Sebastian, 2016. *Project organisations and Governance: Processes, actors, actions, and participatory procedures*, Diss. University of Helsinki, Department of Political and Economic Studies.
- Hall, Patrik, Kettunen, Pekka, Löfgren, Karl & Ringholm, Toril, 2009. "Is there a Nordic Approach to Questions of Democracy in Studies of Network Governance?", *Local government studies* 35(5), s 515–538.
- Hansen, Peo & Schierup, Carl-Ulrik, 2005. "Still a European Social Model? From a vision of a 'Social Europe' to the EU reality of Embedded Neo-liberalis", CEUS Centre for Ethnic and Urban Studies.
- Hooghe, Liesbet & Marks, Garry, 2001. "Types of Multi-Level Governance", *European Integration online Papers (EIoP)* 5(11).
- Karlsson, David & Montin, Stig, 2013. "Solving municipal paradoxes: challenges for Swedish local democracy", *Panorama* 2012(2), s 125–136.
- Klijn, Erik-Hans & Koopenjan, Joop. F.M., 2000. "Public management and policy networks: Foundations of a network approach to governance", *Public Management*, 2(2), s 135–158
- Kommunförbundet Skåne/KFSK, 2012. EU-Projekt-Analys av Burlövs Kommun *Vision, värdegrund och framtidsplan relaterat till EU-finansiering*.
- Kommunförbundet Skåne, Skåne Nordost, Sydöstra Skåne, Europa Direkt Sydöstra Skåne, Europa Direkt Hässleholm, 2015a. "Skånska kommuners guide till EU-program 2014–2020",  
<https://kfsk.se/wp-content/uploads/2015/05/EU-programguide-webb.pdf>.
- Kommunförbundet Skåne/KFSK, 2016. "EU Projektanalys – EPA Analysverktyg i kommunalt visionsarbete",  
<https://kfsk.se/eu/wp-content/uploads/sites/17/.../EPA-erbjudande-4-KFSK-170217.pdf>.
- Kommunförbundet Skåne/KFSK, Skåne Nordost, Sydöstra Skåne, Europa Direkt Sydöstra Skåne, Europa Direkt Hässleholm, 2018. *Din guide till EU-finansiering: för individen, kommunen och din region*,  
<https://kfsk.se/eu/nyheter/din-guide-till-eu-finansiering/>.

- Kuokkanen, Kanerva, 2016. *Developing Participation through Projects?: A Case Study from the Helsinki Metropolitan Area* Diss. University of Helsinki, Department of Political and Economic Studies.
- Lascoumes, Pierre & Le Galès, Patrick, 2007. "Introduction: Understanding Public Policy through Its Instruments - From the Nature of Instruments to the Sociology of Public Policy Instrumentation", *Governance* 20(1), s 1-21.
- Ladner, Andreas, 2017. "Autonomy and Austerity: Re-Investing in Local Government" s 23-52, *Christian Schwab; Geert Bouckaert & Sabine Kuhlmann (eds.), The Future of Local Government in Europe: Lessons from Research and Practice in 31 Countries* Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft.
- López-Santana, Marieli, 2006. "The domestic implications of European soft law: framing and transmitting change in employment policy", *Journal of European Public Policy* 13(4), s 481-499.
- Loughlin, John (ed.), 2000. *Subnational democracy in the European Union: Challenges and Opportunities*. Oxford: Oxford University Press.
- McGlinn, Malin, 2018. *Translating Neoliberalism. The European Social Fund and the Governing of Unemployment and Social Exclusion in Malmö, Sweden*. Malmö: Malmö University.
- Montin, Stig & Granberg, Mikael, 2013. *Moderna kommuner*. Malmö: Liber.
- Mukhtar-Landgren, Dalia & Fred, Mats, 2018. "Re-compartmentalizing local policies? The translation and mediation of European structural funds in Sweden", *Critical Policy Studies* [pre-published online] DOI: 10.1080/19460171.2018.1479282.
- 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.
- Peters, Guy & Pierre, Jon, 2010. "Developments in intergovernmental relations", *Policy & Politics* 29(2), s 131-135.
- Ramböll, 2013. *Utvärdering av europeiska socialfonden i Sverige: slutrapport*.
- Rhodes, R.A.W, 1996. "The new governance", *Political Studies* 44(4), s 652-667.
- Roberts, Peter, 2003. "Partnerships, programmes and the promotion of regional development: an evaluation of the operation of the Structural Funds regional programmes", *Progress in Planning* 59(1), s 1-69.
- Sanchez Salgado, Rosa. 2013. "From 'talking the talk' to 'walking the walk': Implementing the EU guidelines on employment through the European Social Fund", in *European integration online papers* 17(2), s 1-26.
- Schwab Christian, Bouckaert, Geert & Kuhlmann, Sabine, 2017. "Autonomy, Performance, Participation: Lessons from the Comparative Study of Local Public Sector Reforms" s 11-22 i *Christian Schwab, Geert Bouckaert and Sabine (eds.) The Future of Local Government in Europe Lessons from Research and Practice in 31 Countries*. Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft.
- Skåne Nordost, 2014. *EU-Projekt Analys av Hässleholms kommun - detaljerad analys*.
- Skåne Nordost, 2013. *EU-Projekt Analys av Hörby Kommun - detaljerad analys*.
- Stephenson, Paul, 2013. "Twenty years of multi-level governance: "Where does it Come from? What is it? Where is it going?"", *Journal of European Public Policy* 20(6), s 817-837.
- SPeL, 2011. *Projekt på rätt väg? Om att komma framåt med Socialfonden*, Andreas Sävenstrand och Anna-karin Florén Spel-rapport nr 4, 2011.



- SPeL, 2012. *Pärlbandsprojekt: projekt som verktyg i en långsiktig utvecklingsstrategi*, Andreas Sävenstrand, Lennart Svensson, Per Holmström, Mats Fred och Rebecka Forssell, SPeL-rapport nr 5 2012.
- SPeL, 2014. *Förändring genom Socialfondsprojekt*, Andreas Sävenstrand, SPeL-rapport nr 12.
- Snyder Frank, 1994. "Soft Law and Institutional Practice in the European Community" s 197–225 i Martin Stephen (eds.), *The Construction of Europe: Essays in Honour of Emile Noël*. Springer, Dordrecht.
- Sørensen, Eva & Triantafyllou, Peter, 2015. "Governing EU employment policy: Does collaborative governance scale up?", *Policy & Politics* 34(3), s 331–347.
- Sørensen, Eva & Torfing, Jacob, 2007. "Introduction: Governance Network Research: Towards a Second Generation", i Sørensen, Eva, & Torfing Jacob, (eds.), *Theories of Democratic Network Governance*. Palgrave Macmillan Limited.
- Sydöstra Skånes samarbetskommitté (SÖSK), 2013. "EU-stategi för sydöstra Skåne: Vägledande riktlinjer för vårt agerande kring gemensamma EU-frågor", [https://www.ystad.se/globalassets/dokument/lou/politik/dokument/sosk\\_eustrategi.pdf](https://www.ystad.se/globalassets/dokument/lou/politik/dokument/sosk_eustrategi.pdf).
- Trubek, David M. & Trubek, Louise G., 2005. "Hard and Soft Law in the Construction of Social Europe: the Role of the Open Method of Co-ordination", *European Law Journal* 11(3), s 343–364.
- van Bever, Eline, Reynaert, Herwig, Steyvers, Kristof, 2011. The Road to Europe: Main Street or Backward Alley for Local Government in Europe? Van Bever, E. Reynaert, H. Steyvers, K. (ed.), *The Road to Europe. Main street or backward alley for local governments in Europe?* Brugge: Vanden Broele Publishers.
- Verschraegen, Gert, Vanhercke, Bart, & Verpoorten, Rika, 2011. "The European Social Fund and Domestic Activation Policies: Europeanization Mechanisms" *Journal of European Social Policy* 21(1), s 55–72.
- Vesterberg, Viktor, 2016. *Ethnicizing Employability: Governing the Unemployed in Labour Market Projects in Sweden*. Linköping Studies in Arts and Science. Linköping: Linköping University Electronic Press.

## **Kommentarer till Vanja Carlsson & Dalia Mukhtar-Landgren: ”Styrning genom frivillig koordinering? En studie av europeiska socialfondens genomförande i lokal förvaltning”**

Erik Jakobsson,  
Seniorkonsult och partner  
på Apel AB

Då jag som konsult till ganska stor del arbetar med utvärderingar av projekt finansierade med ESF-medel var det med stort intresse som jag tog del av artikeln. Jag har också tidigare själv i universitetsmiljö medverkat i studier som gäller demokratiaspekter på implementeringen av EU:s strukturfonder i Sverige och strukturfondspolitikens relation till gängse politiska strukturer baserade på representativ politisk styrning. Det som artikeln behandlar är för mig således frågor med stor relevans, som väcker ett igenkännande, och som även har viss bäring på den praktik som jag är upptagen med idag som utvärderingskonsult.

Strukturfondspolitikens påverkan på den kommunala autonomin, och närmare bestämt vad det innebär i termer av politisk styrning att ESF är en så stor finansieringskälla inom arbetsmarknads- och socialpolitiken i Sverige är, som jag ser det, frågor som förtjänar mer uppmärksamhet, även utanför snävt akademiska kretsar. ESF är ju inte bara en finansieringskälla, utan med kommunernas ”projektifiering” av stora delar av arbetsmarknads- och socialpolitiken följer också praktiker för styrning som vi inte helt oreflekterat kan anta harmonierar med våra föreställningar om representativ politisk demokrati. Artikeln, och de studier som underbygger den, lyfter fram frågor som behöver belysas bättre, men ger också vissa svar eller åtminstone ledtrådar för att vi bättre ska förstå implikationerna av en EU-integrerad arbetsmarknads- och socialpolitik.

Vad är då det mest intressanta som kommer fram i artikeln? Texten lyfter fram att i den flernivåkontext som implementeringen av ESF i Sverige rör sig så går det att urskilja två styrpraktiker: Dels kravet på samverkan, som bygger på idén att legitimitet skapas i partnerskap och nätverk, och dels principen om lokal förankring och lärande, som bygger på idén om att legitimitet skapas i inkluderingen av de närmast berörda aktörerna i de lokala utvecklingsprocesserna. Artikeln tar en normativ utgångspunkt i begreppet kommunal självstyrelse, med grund i den svenska konstitutionen. Självstyrelsen, eller autonomin, för kommunerna – när det gäller att göra vägval, prioriteringar i olika policyfrågor och att bestämma organisatoriska lösningar – begränsas genom att arbetsmarknads- och socialpolitiken till stor del får inordnas i det som ESF:s styrpraktiker antingen explicit kräver, som vissa samverkansstrukturer/partnerskap eller mer implicit anvisar, som lärande och spridning hos relevanta aktörer på området. Båda styrpraktikerna innebär att befintliga demokratiska institutioner riskerar att marginaliseras, eller i varje fall tappar något av initiativet och får en mer bekräftande roll.

Givetvis rustar sig kommunerna, i olika omfattning, för att dra nytta av den stora ekonomiska resurs som ESF utgör. Många kommuner har EU-samordnare och/eller projektkontor för att söka, äga, driva och samordna EU-projekt, inklusive ESF-projekt. Enkelt uttryckt kan man säga att kommunerna i högre grad behöver formera samverkansstrukturer, både internt inom kommunerna mellan olika förvaltningar och mellan olika kommuner, för att kunna utveckla och driva ESF-projekt. Samverkan är närmast en nödvändighet för att över huvud taget kunna komma i åtnjutande av ESF-medel. På liknande sätt ger de program, planer och utlysningar genom vilka ESF implementeras i Sverige uttryck för att det ska ske lärande och spridning, bl.a. genom att lärande utvärdering knyts till projekten.

Men är inte allt detta något positivt? Är inte det som ESF påbjuder precis vad som behövs för att kommunerna ska kunna arbeta effektivt med arbetsmarknads- och socialpolitiken? Behövs det inte mer av samverkan och lärande för att nya innovativa lösningar på stora problem ska komma fram? Behövs det inte hållbara plattformar för samverkan som även mer operativt och över tid kan fungera för medborgarnas bästa, oavsett om de bor i kommun X eller Y?

Även om man besvarar frågorna ovan jakande kan man ändå anlägga ett kritiskt perspektiv på vad implementeringen av ESF innebär för den kommunala autonomi. Man kan exempelvis hävda att implementeringen av ESF i större utsträckning borde ske genom redan befintliga, politiskt grundade, strukturer för samverkan, som exempelvis kommunalförbund eller samordningsförbund, så att nya organiseringar som är mer "oklara" utifrån ett demokratiperspektiv inte behöver skapas. Sådana organisationer som de nämnda är heller inte ovanliga som projektägare.

Men är det i grunden egentligen ESF som utmanar den kommunala autonomi och den demokratiska styrningskedjan? Är det inte snarare så att det finns utmaningar och problem som av nödvändighet måste hanteras genom flexibla samverkansstrukturer som griper över betydligt mer än en avgränsad kommunalpolitisk struktur? Finns det utmaningar inom arbetsmarknads- och socialpolitiken som måste hanteras genom organiseringar som går "på tvärs" av det politisk-administrativa landskapet, där exempelvis företrädare från olika organisationer och förvaltningar i sammansatta styrgrupper för projekt måste ta beslut som annars – om det vore "egna" medel man hanterade – skulle tas i olika politiska facknämnder?

Om man rör sig upp en nivå, där det

handlar om partnerskap, regionala planer och utlysningar så kan man, menar jag, resonera på ett liknande sätt: Är det inte en fördel att regionalt utvecklingsansvariga i flera län kommer samman och utformar planer och underlag för utlysningar (utifrån vad som är möjligt i det nationella programmet, som i sin tur är förhandlat med EU-kommissionen)? Får vi inte en ökad effektivitet i arbetsmarknads- och socialpolitiken när vi i strategisk samverkan gör större sammanhållna satsningar, givet att de flesta kommuner brottas med samma utmaningar? Att ge upp något av den kommunala autonomi kanske är ett rimligt pris för att kunna använda offentliga medel på ett mer effektivt sätt, om vi nu gör bedömningen att den ESF-anpassade arbetsmarknads- och socialpolitiken är mer effektiv?

Vad skulle bli annorlunda om ESF vore mer av en renodlad finansierare, som finansierar projekt men inte anlägger så mycket synpunkter vare sig på organisering eller innehåll? Om kommunerna kunde söka ESF-finansiering mer villkorslöst – skulle projekten bli annorlunda då? Skulle andra inslag än de vi ser i de flesta projekten idag vara framträdande?

Sammantaget tycker jag att artikeln har många förtjänster och jag ser det som ett friskhetstecken att demokratiaspekter på den ESF-integrerade arbetsmarknads- och socialpolitiken får en belysning. Jag har i mina korta kommentarer på intet sätt kunnat göra rättvisa åt innehållet, eller de referenser som förekommer i artikeln och som kanske i viss utsträckning behandlar frågor liknande de jag ställt ovan. Som artikelförfattarna skriver så krävs det ytterligare studier på området, inte minst jämförande studier kring hur ESF används av kommuner med olika förutsättningar, om förhållningssättet mest är reaktivt eller proaktivt och hur det relaterar till de politiska styrdokument som är tänkta att vara styrande.

