

# Tillväxtmotorer på frammarsch

En kartläggning av Malmö stads EU-lobbying i ett  
flernivåstyre

# Abstract

The aim of this thesis is to study how cities in general and Malmö in particular are working with lobbying to influence the European Union and at the same time depict what role they are playing in a multi-level system. The study also intends to look at the consequences of the cities increasing international participation. How does it affect the national state? In order to answer my questions I am using a case study method.

As theory I am utilizing multi-level governance, which is fruitful, and clearly explains what role the sub-national level can play together with other actors at different territory levels. The analysis shows that Malmö adopt different roles in multi-level governance, sometimes as a single actor and occasionally as part of a network. The study also shows that, for Malmö, the question of fact is deciding which cities to cooperate with. Besides, the result depicts that Malmö is running an up-stream lobbying, which means that the city is trying to influence EU-processes at an early stage. Furthermore, there are signs that the city and the Commission have a special relationship and are at times bypassing the nation-state.

*Nyckelord: flernivåstyrning, lobbying, Europeiska Unionen, Malmö*  
*Antal ord: 9327*

# Innehållsförteckning

<b>1 Inledning</b> .....	<b>1</b>
1.1 Syfte.....	1
1.1.1 Syfte.....	1
1.1.2 Problemformulering – varför studera städerna?.....	2
1.1.3 Malmö stad – ett lämpligt fall.....	2
1.1.4 Avgränsningar.....	2
1.1.5 Relevans.....	3
1.2 Metodologi.....	3
1.2.1 Tillvägagångssätt.....	3
1.2.2 Intervjustruktur.....	4
1.3 Material.....	4
1.4 Teori.....	5
1.4.1 Flernivåstyrning.....	5
1.4.2 Hur kan man principiellt förstå stadens roll i ett flernivåstyre?.....	5
1.4.3 Staten som gatekeeper.....	6
1.4.4 Horisontella och vertikala dimensioner.....	6
1.4.5 Flernivåstyrningens beståndsdelar.....	6
1.4.6 Kritik mot flernivåstyrning.....	7
1.4.7 Mot ökad enighet.....	7
<b>2 Malmö stads lobbying i ett flernivåstyre</b> .....	<b>8</b>
2.1.1 Up-stream lobbying.....	9
2.1.2 Down-stream lobbying.....	11
<b>3 Hur arbetar Malmö stad med lobbying för att påverka EU-processer?</b> .....	<b>12</b>
3.1.1 Olika sätt att bedriva lobbying på.....	12
3.1.2 Städernas nätverkslobbying.....	13
3.1.3 Storstädernas nationella nätverk.....	14
3.1.4 Relationen mellan städerna och kommissionen.....	15
<b>4 Hur bedriver Malmö stad lobbying mot EU-institutionerna?</b> .....	<b>17</b>
4.1.1 Lobbying mot Kommissionen.....	17
4.1.2 Lobbying mot Europaparlamentet.....	18
4.1.3 Lobbying mot EG-domstolen, Regionkommittén & Rådet.....	19
4.1.4 Direkta kontakter.....	19
4.1.5 Svårigheter för städer att bedriva ett välfungerande lobbyingarbete.....	20
<b>Slutsats</b> .....	<b>22</b>
Up-stream & Down-stream lobbying.....	22

Multi-level governance .....	22
Problem och möjligheter med lobbying och multi-level governance.....	24
Framtidsutsikter .....	25
<b>Referenser.....</b>	<b>26</b>
Primärkällor .....	26
Sekundärkällor .....	26

# 1 Inledning

Under de senaste åren har det skett en förändring gällande våra Europeiska städer. Deras betydelse har ökat på såväl den nationella som på den globala arenan. Vi kan också konstatera att inflyttningen till städerna har ökat markant. Det ser vi inte minst i utvecklingsländerna där inflyttningen till städerna har varit massiv. Samtidigt kan vi se att stadens organisation har förändrats och många städer bedriver idag något som kallas för stadspolitik, vilket syftar på informella nätverk, governance och interaktionen mellan det offentliga och privata. På det lokala planet kan vi se hur städerna arbetar för att profilera sig genom flaggskepp som exempelvis Turning Torso i Malmö eller genom storytelling (Dannestam, 2009:23-24). Vi kan även se att globaliseringen har lett till en ökad press på städerna vad gäller konkurrens och de privata företagens rätt att medverka i offentliga upphandlingar (Clarke, 2006:44). Förr var det ofta konkurrens mellan stater, men idag kan vi se att den främsta konkurrensen råder mellan städer och regioner. Undersökningar visar även hur städerna har fått en annan roll på den globala arenan. De jobbar med lobbying och medverkar i såväl formella som informella nätverk för att påverka olika processer i Europeiska Unionen (John, 2006:10-11).

Det är med bakgrund av detta som jag tycker att det börjar bli intressant att studera städernas förändringsprocess. Vad får det egentligen för konsekvenser när städerna får en allt tydligare roll internationellt? Vad innebär det för nationalstaten – minskar dess maktinflytande till fördel för det lokala eller samvarierar de? Får EU-beslut ökad legitimitet om städerna är med och påverkar EU-processer? Hur kan vi förstå stadens roll i ett flernivåstyre (multi-level governance)? Vad händer med de städer som inte är tillräckligt resursstarka för att kunna bedriva en välfungerande lobbying?

## 1.1 Syfte

### 1.1.1 Syfte

Syftet med den här uppsatsen är att förstå Malmö stads roll i ett flernivåstyre samtidigt som jag undersöker hur staden bedriver lobbying för att påverka EU-processer. Med syfte att få en generell och en djupgående uppfattning om hur städer bedriver lobbying i ett flernivåstyre har jag valt två empiriska och två teoretiska frågeställningar. Mitt första frågeställningspar utgörs av en empirisk och en teoretisk fråga på högre abstraktionsnivå:

*Hur arbetar europeiska städer i form av lobbying för att påverka processer i EU?  
Hur kan vi förstå stadens roll i ett flernivåstyre?*

Genom att klättra ned längs abstraktionsstegen når vi mitt andra frågeställningspar som också består av en teoretisk och empirisk frågeställning:

*Hur arbetar Malmö stad med lobbying för att påverka processer i EU?  
Hur kan vi förstå Malmö stads roll i ett flernivåstyre?*

### 1.1.2 Problemformulering – varför studera städerna?

Att studera regioner och deras utveckling har länge varit populärt. Omfattande studier har bedrivits och därför finner jag således ingen relevans att närma mig det. Istället vill jag studera städerna – ett nytt fält, där forskningen har ökat, samtidigt som det fortfarande finns gott om utforskad mark.

Regionerna kan dock ses som en intressant jämförelsepunkt, eftersom det har visat sig att städer och regioner ofta arbetar på liknande sätt gällande profilering och lobbying i EU.

Trots att de i många fall arbetar på liknande sätt är det väsentligt att dela dem åt, eftersom intresseområdena och sakfrågorna ofta skiljer sig markant.

Det är emellertid inte bara städernas relation till regionerna som har förändrats utan även relationen till staten. Vi kan se att europeiseringen har öppnat upp de tidigare stängda dörrarna för städerna att agera som självständiga aktörer. Det innebär att de har en ökad självständighet från nationalstaten (Heinelt & Niederhafner, 2008:173).

### 1.1.3 Malmö stad – ett lämpligt fall

Min fallstudie utgörs av Malmö stad. Valet av Malmö stad baseras på att det är en stad som har genomgått en stor förändring under de senaste tjugo åren. Det är också en stad som har anammat governance och bedriver stadspolitik på ett explicit sätt. Vidare finns befintlig forskning på området i form av Dannestams avhandling - *Stadspolitik i Malmö*, vilken har varit en stor inspirationskälla. Malmö är dessutom medlem i många internationella nätverk vilket gör staden extra intressant att studera (Dannestam, 2009).

### 1.1.4 Avgränsningar

Min studies omfattning begränsas av att jag endast väljer att studera hur europeiska storstäder bedriver lobbying i ett flernivåstyre. Att endast studera

storstäder faller sig naturligt eftersom den primära målgruppen är EU och dess institutioner. En annan anledning till varför jag i huvudsak väljer att närma mig storstäder grundas i vetenskapen om att det primärt är de som har resurser och möjligheter att bedriva en adekvat lobbyverksamhet (RTK, 2005:16).

### 1.1.5 Relevans

Vad gäller staden som studieobjekt kan vi på ett inomvetenskapligt plan se att en del forskning på området har bedrivits, men det är ingen som tidigare har haft den frågeställning och inriktning som jag ämnar ha. Min uppsats syftar således till att öka kumulativiteten på området. Det är emellertid inte en studie med ambitionen att endast tillfredsställa aktiva forskare utan mitt syfte är även att det skall vara av intresse för allmänheten. Något som brukar kallas för utomvetenskaplig relevans. I dag bor ca 80 procent av den europeiska befolkningen i städer (Carmichael, 2005:141) och därför är det viktigt att vi som forskare visar på de förändringar som sker och i slutändan påverkar stadens invånare. Samtidigt ser många EU som en elitstyrd organisation i Bryssel vilken saknar kontakt med medborgarna. Men om nu städerna har kontor och representanter i EU samt arbetar febrilt med att påverka institutionerna, finns det då fog för det påståendet? Borde inte EU:s legitimitet öka om städerna är med och påverkar utfallet i beslutsprocesserna? För att inte tala om att besluten borde bli avsevärt bättre då städernas representanter är med och utformar lagförslag.

Trots en medvetenhet om svårigheterna med att dra generella slutsatser vid studier av endast ett fall, (Svensson & Teorell, 2007:18-19) kvarstår ändå min ambition att studien skall kunna säga något allmängiltigt.

## 1.2 Metodologi

### 1.2.1 Tillvägagångssätt

Att besluta sig för ett tillvägagångssätt innebär samtidigt att man utesluter andra möjliga vägval. Det beslutet går alltid att kritisera eftersom valet av metod inte alltid på förhand ter sig klart. Det är emellertid viktigt att göra sitt yttersta för att finna den metod som är bäst lämpad och motivera valet med hjälp av en god argumentation (Esaiasson et al, 2007:98). Min uppsatsmetod kommer att utgöras av en beskrivande enfallsstudie. Mitt val av fallstudie avgörs av att det är en metod som kännetecknas av att forskaren väljer att studera få fall ingående med syfte att nå en djupare förståelse, vilket stämmer överens med min ambition att studera Malmö stad. Forskare vilka väljer fallstudien som metod studerar oftast sina objekt på nära håll i form av observationer eller intervjuer. För att det skall bli en enfallsstudie krävs det emellertid att man går på djupet i ett fall, vilket jag gör genom att klättra ned på abstraktionsstegen och applicera frågorna på en lägre nivå – Malmö stad. Fördelarna med en sådan undersökning är att man har

möjlighet att säga något mer djupgående kring fallet ifråga. "Nya insikter kan bara utvecklas "induktivt" dvs. ur mötet med empirin" (Svensson & Teorell, 2007:11). Nackdelen med enfallsstudien är svårigheten att säga något mer generellt eftersom jag endast går på djupet i ett fall. Men med god empiri om hur regioner och städer i allmänhet bedriver lobbying är min strävan att kunna säga något allmängiltigt om hur städerna bedriver lobbying idag och vilken roll de intar i ett flernivåstyre.

Min beskrivande ambition kommer att kompletteras av mötes- och telefonintervjuer med syfte att få en djupare förståelse för hur Malmö stad bedriver sitt lobbyingsarbete. Tanken med mina intervjuer är således inte att de skall kunna stå på egna ben, utan skall snarare ses som ett komplement till mina litteraturstudier (Essaiasson et al, 2009:289).

## 1.2.2 Intervjustruktur

I intervjusammanhang finns det olika intervjutekniker och jag har valt att använda mig av samtalsintervjuundersökningen. Den är fruktbar eftersom det finns en möjlighet att registrera svar som är oväntade och ger större utrymme för samspel mellan intervjuaren och intervjupersonen under frågestunden (Essaiasson, et al. 2007:283).

Jag har främst valt att kontakta de personer som har god insyn i Malmö stads arbete, således centralt placerade källor (Essaiasson et al, 2007:291). Mina intervju personer i Malmö stad har utgjorts av tre centrala tjänstemän på stadskontorets avdelning för strategisk utveckling, varav en har sitt huvudsäte i Bryssel, samt en person från utbildningsförvaltningen. Vidare har jag varit i kontakt med en chef på den internationella sektionen på Sveriges Kommuner och Landsting. Valet av intervju personer baseras på min strävan att skapa en bred förståelse för hur Malmö stad arbetar med lobbying för att påverka EU. I mina intervjuer med tjänstemännen på statskontoret uppmuntrades jag att kontakta de förvaltningar som bedrev internationell lobbying och kom således i kontakt med utbildningsförvaltningen. Min intervju med SKL får i detta sammanhang ses som ett intressant exempel på hur en organisation som representerar alla Sveriges kommuner och landsting arbetar internationellt med lobbying.

## 1.3 Material

Mitt material består av litteraturstudier, vetenskapliga artiklar, intervjuer och ett strategidokument för internationellt arbete i Malmö stad. Således består mitt material dels av vad tidigare forskare har kommit fram till, dels av ny empiri som har framkommit i mina intervjuer.

Jerneck och Gidlunds bok *Komplex flernivådemokrati – Regional lobbying i Bryssel* är en bra utgångspunkt för att förstå hur regioner arbetar med lobbying för att påverka EU-processer. Boken har fått utgöra en god jämförelsepunkt till hur städerna bedriver lobbying. Vidare är Marks och Hooghes utveckling av multi-



level governance en bra teori för att förstå stadens nya utveckling som en självständig och interagerande aktör i ett flernivåstyre – vilken roll spelar staden? Av de vetenskapliga artiklar som jag har använt mig av har framförallt Heinhelt & Niederhafners – *Cities and Organized Interest Intermediation in the EU Multi-Level-System* varit till stor nytta.

Vidare har mina intervjuer tillsammans med strategidokumentet utgjort en viktig pusselbit för att förstå hur Malmö stad bedriver lobbying samt stadens roll i ett flernivåstyre.

## 1.4 Teori

### 1.4.1 Flernivåstyrning

I min studie kommer fallet att stå i centrum och med hjälp av min teori är ambitionen att utröna vilken roll staden spelar i ett flernivåstyre. (Esaiasson et al, 2007:42). Utifrån flernivåstyrningsteorin har jag valt ut centrala begrepp vilka jag väljer att fokusera på i min analys. Den främsta vikten kommer att läggas vid den *vertikala* och *horisontella* dimensionen samt betydelsen av *multi-level* och *governance*.

### 1.4.2 Hur kan man principiellt förstå stadens roll i ett flernivåstyre?

Utvecklingen från government till governance har inneburit nya spelregler för alla aktiva aktörer på olika territoriella nivåer i samhället. Istället för att beslut sker formellt i hierarkiska organisationer tas nu allt fler beslut i nätverk och i interaktion mellan olika aktörer – lokala, nationella och privata. Det är dock viktigt att tillägga att de formella strukturerna inte är borttagna, de existerar också. Det forskarna emellertid menar är att de samvarierar tillsammans med andra informella strukturer (John, 2006:9).

Governance är en teori som på ett generellt och övergripande vis förklarar de nya nätverksprocesserna. Men för att verkligen förstå stadens roll i ett flernivåsystem finns det en teori som kan anses vara bättre lämpad. Vi kan principiellt förstå stadens nya roll genom att använda oss av en teori som kallas för flernivåstyrning (multi-level governance). Det är en offentlig administrationsteori som utvecklades från studier kring europeisk integration i början av 1990 talet. Begreppet lanserades första gången 1992 av Gary Marks, med syfte att fånga utvecklingen i EU: s strukturella policy vilken var en uppföljning till huvudreformen som antogs 1988 (Bache, 2004:2). Reformen handlade om att kompensera för regionala skillnader och således ge ökat stöd till de mindre bemedlade regionerna. Till många nationalstaters stora förtret lade kommissionen fram ett nytt förslag om att fonderna skulle administreras genom partnerskap inom länderna, vilket innebar att även lokala och regionala aktörer välkomnades (Kern, 2007:11).

I likhet med neofunktionalismen delade Marks uppfattningen om att överstatliga aktörer och intressegrupper var betydelsefulla i skapandet av EU-beslut. Det som dock urskiljde Marks från föregående forskare var hans uppfattning om att lokala aktörer hade ökat sitt inflytande vad gäller beslutsfattandet. Tidigare var det endast den nationella och den överstatliga nivån som hade studerats, men Marks studier inkluderade även den lokala nivån. Till hjälp hade han bland annat Lisbeth Hooghe och tillsammans utvecklade de flernivåstyrningen för att bättre passa EU: s beslutsfattande (Bache, 2004:2). ”The development of multi-level governance was part of a new wave of thinking about the EU as a political system rather than seeking to explain the process of integration” (Bache, 2004:2).

Marks definierade flernivåstyrning som ”a system of continuous negotiation among nested governments at several territorial levels” (Bache, 2004:3). Han menade att ”supranational, national, regional, and local governments are enmeshed in territorially overreaching policy networks” (Bache, 2004:3). Processerna ledde till att vissa centrala uppgifter flyttades från staten till EU, samtidigt som befogenheter flyttades ned till den lokala nivån (John, 2006:74). Vad gäller processer syftar också approachen till att lyfta fram policy-nätverk där det inte finns några givna samarbetspartners, utan där sakfrågan styr valet av nätverk (Johansson, 134-135:2002).

### 1.4.3 Staten som gatekeeper

Tidigare beskrevs ofta staten som en ”gatekeeper”, vilken avgjorde om städerna fick medverka i beslutsprocesser eller ej. Det vi nu kan skönja är hur denna roll har förändrats. Staten bestämmer inte längre när staden får medverka i olika processer, utan staden kan till viss del ses som en självständig aktör som interagerar tillsammans med den nationella nivån (John, 2006:74-75).

### 1.4.4 Horisontella och vertikala dimensioner

Konceptet flernivåstyrning har såväl horisontella som vertikala dimensioner. De horisontella dimensionerna avser det ökande nätverksbyggandet mellan olika deltagare, där staden är en aktör. Till skillnad från den horisontella syftar den vertikala dimensionen till att beskriva hur den subnationella nivån som enskild aktör interagerar med högre nivåer (OECD, 2009-12-15).

### 1.4.5 Flernivåstyrningens beståndsdelar

Flernivåstyrningens beståndsdelar har olika betydelser – multi-level syftar på det ökande ömsesidiga beroendet mellan politiska aktörer som agerar på olika territoriella nivåer, medan governance syftar på det ömsesidiga beroendet mellan statliga och icke-statliga aktörer på olika territoriella nivåer (Bache, 2004:3).

#### 1.4.6 Kritik mot flernivåstyrning

Flernivåstyrningsteorin har fått utstå en hel del kritik, somliga menar att det inte ens är någon fullvärdig teori, utan snarare en approach. Kritiker menar också att teorin har en stel syn på olika hierarkiska nivåer och ställer sig frågande till om man överhuvudtaget kan tala om olika nivåer (answers, 2010-01-06). Andra forskare som Guy Peters and Jon Pierre menar att flernivåteorin lider av samma problem som governance-teorin, nämligen att den ser institutioner som icke-relevanta i analysen av flernivåstyrning. De anser även att “[...] multi-level governance ‘lacks both a clear conceptual analysis as well as a critical discussion of multi-level governance as a democratic process’ “ (Peters & Pierre, 2005:76).

#### 1.4.7 Mot ökad enighet

Idag råder det emellertid en ökad enighet mellan forskare från olika discipliner som menar att “multi-level governance may provide a unique opportunity to foster and develop a deeper understanding of the complementarity of a range of theoretical and empirical models and tools drawn from a number of interrelated disciplines and subdisciplines” (Bache, 2004:1).

Det största problemet med akademiska gränser är enligt Bache den traditionella skillnaden mellan nationell- och internationell politik. Denna falska dikotomi har enligt honom format själva stjärnan i flernivåstyrningen och har följaktligen blivit en mer accepterad approach för att förstå Europeiska Unionen. Det verkar som att flernivåstyrningen har lyckats fånga de skiftande och osäkra mönster av governance inom vilken EU endast är en bland flera aktörer (Bache, 2004:1).

## 2 Malmö stads lobbying i ett flernivåstyre

Man brukar tala om att lobbying innehåller fyra centrala komponenter: ”Lobbying är en kommunikationsprocess, Lobbyisten är en aktör med egenintresse, mottagaren är en politiskt definierad aktör (politiker/tjänsteman) och syftet är att påverka det aktuella beslutet med ett specifikt budskap” (Jerneck & Gidlund, 2001:104). Viktiga frågor i sammanhanget är; *tidpunkten*, *vem* det är som skall påverkas och *hur* det skall gå till – agera på egen hand eller i interaktion med andra? Valet av lobbyistens sätt att arbeta på knyter även an till lobbying som en kommunikationsprocess, i vilken lobbyisten strävar efter att finnas med som en part i den politiska beslutsprocessen. Detta med hjälp av informationsförsörjning och åsiktsbildning. Tanken är att lobbyisten genom att påverka beslutsfattarnas sätt att tänka och deras kunskaper skall styra politiken i den riktning som de finner önskvärd. Nyckelbegreppen enligt Jerneck och Gidlund är information och idéer.

Mycket av ovanstående empiri kan vi känna igen då vi vänder blicken mot Malmö stad. I intervjun med Ola Nord och Ulrika Levander på Stadskontoret i Malmö angående lobbying, uttryckte Ola sig så här:

”Måste veta vilken din målgrupp är. Lobbying – produkt, avsändare, produkt, mottagare [...] Vem är det som är mottagare av lobbyingen? – Det är ju beslutfattaren eller den som sitter och skriver ett lagärende, den som sitter och behöver hjälp osv. Så att i lobbysammanhang funderar man alltid på, okej vem är det egentligen som skall läsa det här, vem är det som skickar det. Är det viktigt att det står Malmö stad som avsändare, är det viktigt att det står Göteborg-Malmö-Stockholm som avsändare eller är det okej eller viktigt att det står Eurocities eller är det bra att alla tre finns med? (Intervju, Ola Nord).

Utdraget från intervjun med Ola Nord illustrerar vilka avvägningar en lobbyrepresentant måste göra, men visar också på hur lobbyrepresentanten strategiskt väljer sina målgrupper. Detta är något som vi även kan få bekräftat genom att vända blicken mot Malmö stads strategidokument där det explicit står att Malmö stad skall ta tillvara och påverka de områden som kan leda till en god utveckling för Malmö stad. Välfärd för alla – det dubbla åtagandet skall särskilt beaktas (strategidokument 2006).

Lobbyismen kan beskrivas som ett påverkansinstrument med en karaktär av övertalande. Ofta är blandformer mellan klara övertalningsstrategier och tvingande strategier vanliga. Jerneck och Gidlund fokuserar på den regionala lobbyisten, men jag anser även att deras studie kan vara fruktbar som en bakgrund men också som jämförelse för att förstå hur städer bedriver lobbying.

Inom lobbying talar man ofta om up-stream och down-stream lobbying. Up-stream är den långsiktiga lobbyingen och den som kräver mest resurser. Primärt handlar det om att försöka påverka EU: s regelsystem, struktur och processer. Syftet med lobbyingen kan skifta, dels kan det handla om att man vill påverka EU: s grundlagsstruktur och organisationens utveckling, dels processer där man ämnar tillgodose en regions intressen. På vilket sätt detta sker kan vara offensivt, defensivt och blockerande, syftet kan vara förändringsbenäget och bevarande (Jerneck och Gidlund, 2001:106). I kontexten syftar up-stream lobbying på att lokala aktörer försöker att påverka utformningen av de förslag som kommer från kommissionen. Redan i ett tidigt stadium vill man vara med och influera det som sedan kommer att påverka den lokala nivån. Nedan kommer vi att få en tydlig redogörelse för hur Malmö stad väljer att nyttja up-stream lobbying.

### 2.1.1 Up-stream lobbying

Malmö stad har, som tidigare nämnts, utformat ett strategidokument vilket syftar till långsiktig planering för Malmös internationella lobbyingsarbete. I dokumentet kan man få en aning om hur stadens up-stream lobbying bör bedrivas. I strategidokumentet står det att

”Det internationella arbetet ska präglas av långsiktighet och framförhållning”  
(strategidokument 2006).

Vidare står det att Malmö stads tillväxt påverkas både direkt och indirekt av influenser, händelser och lagstiftning i omvärlden. Av den anledningen anser Malmö stad att det är av stor betydelse att vara med och påverka internationella processer och nationella tillämpningar, vilka i ett framtida skede kan komma att påverka staden (strategidokument 2006). Följande utdrag förtydligar:

“En stor del av den lagstiftning som har direkt betydelse för stadens verksamheter härrör ursprungligen från EU. Malmö stad skall därför ha ett pro-aktivt förhållningssätt till utvecklingen i Europa och de möjligheter den europeiska integrationsprocessen ger kommunen. Förvaltningarna bör genomföra en analys av de områden där det finns eller kommer att finnas europeisk lagstiftning som kan påverka kommunen nu och i framtiden” (strategidokument, 2006).

Det står klart att om man som lobbyist vill vara garanterad ett inflytande över de beslut och initiativ som tas är det med tanke på EU: s komplexa struktur viktigt att man bevakar många områden och aktörer samtidigt. Något som betonas i litteraturen beträffande lobbying i EU är att tidiga lobbyinsatser är väldigt viktiga. Det innebär således att det är betydande att man är med från början då kommissionen initierar lagförslag. Tanken är att ju förr du kommer in i beslutprocessen desto mer kan du påverka utgången. Lyckas man med detta har man ett avgörande försprång (Jerneck & Gidlund, 2001:118).

Mina intervjuer visar också på att Malmö stad redan i ett tidigt skede försöker att påverka utformningen av exempelvis lagförslag. Det sker dels genom att svara på remisser, dels genom att aktivt vara med och påverka i form av delaktighet i olika nätverk eller i direktkontakt med kommissionen. På frågan i vilket skede det är lättast att påverka utformningen, svarade en av mina intervjuade:

”Långt innan, man måste ha flera, flera års försprång. Man måste veta vilka frågor som är på väg upp. Innan jobbade jag med sociala frågor och då jobbade vi med alla... kommissionen vill att alla länder skriver en ”nap” – national action plan och som inkluderade olika områden, då jobbade jag med den sociala delen. Och då vill kommissionen samla in alla de här naparna och se, vad är viktigt för länderna? hur skall vi lägga våra prioriteringar? Alltså som stad och organisation är det viktigt att påverka den svenska nopen för att om man jobbar inom ett speciellt område som man vill skall vara med i den svenska versionen, för att sen kunna vara med i den stora. Det här är flera år innan den stora är klar, så man behöver veta de gångarna” (Intervju, Sofia Sjödin).

När jag ställde frågan om legitimiteten för besluten ökar om städerna får vara med och påverka EU-processer, valde en annan intervjuperson istället att lyfta fram kvalitetsaspekten:

”Jag skulle vilja lyfta fram kvalitetsaspekten – viktigt att vara med tidigt i förslagsprocessen, så man kommer fram med förslag som verkligen går att implementera. Det finns exempel på beslut som har fattats utan att ha tagit hänsyn till det regionala eller lokala och fått negativa konsekvenser, kommer inte på något exempel nu, men det finns” (Intervju, Åsa Ehinger Berling).

Hur skall vi förstå städernas up-stream lobbying? Det som vi får erfara tyder på stadens utveckling mot rollen som en självständig aktör. Förr var staten den självklara aktören vilken påverkade EU: s regelsystem, struktur och processer, men i samband med städernas utveckling har staten fått sällskap av en ny aktör i flernivåstyret. Den subnationella nivån tillade Marks i sina studier kring flernivåstyret som tidigare endast bestått av studier gällande den nationella och supranationella nivån. Teorin beskriver utvecklingen från då staten agerade ”gatekeeper” åt den lokala nivån till att sedermera se staden som en nästintill självständig aktör. Staden som en självständig aktör är något som förstärks genom dess möjlighet att på egen hand kunna ansöka om projektpengar från strukturfonderna. Detta leder oss följaktligen in på down-stream lobbying som till skillnad från up-stream syftar på tillvaratagandet av det befintliga istället för att skapa nya villkor. Blicken riktas mot regeltillämpningen inom EU, vilket bland annat kan innebära att man väljer att nyttja existerande finansiella ramar och instrument. Alternativt att regionen eller staden ingår i förhandlingar där de kommer med kunskapsunderlag som förbättrar det egna områdets framtid och möjligheten till önskat stöd. Skillnaden mellan up-stream- och down-stream lobbying är inte knivskarp, vilket innebär att hybrider ofta förekommer (Jerneck & Gidlund, 2001:107).

## 2.1.2 Down-stream lobbying

I Malmö stad går down-stream lobbyingen att skönja genom sammanhållningspolitikens främsta skötebarn – strukturfonderna. Mina intervjuer tyder också på att Malmö stad är en flitig ansökare av olika projektpengar. Ola Nord bekräftar:

”Sedan har ju då kommunen gjort kanske mellan 200-300 EU-projekt om året de senaste, ja kanske redan sen 1997, mer än 10 år, så det innebär att projektskrivarkompetensen är ganska hög i kommunen – på förvaltningarna. Det finns folk att tillgå på varje förvaltning... som någon gång hart varit i kontakt med ett EU-projekt” (Intervju, Ola Nord).

Malmö stads down-stream lobbying tas även upp i strategidokumentet:

”I sitt uppdrag att vara en tillväxtmotor i Skåne och Öresundsregionen samt sörja för en positiv tillväxttrend för alla Malmöbor är det av största vikt att Malmö stad även i sitt internationella arbete på bästa sätt tillvaratar och påverkar möjligheter för Malmös utveckling” (strategidokument, 2006).

”Viktigt att vi är med och påverkar eftersom vi vill utforma det som sedan kommer att påverka oss. Och för att få det som vi behöver” (Intervju, Jessica Pettersson).

Ovanstående intervju och utdrag från strategidokumentet visar på att de lokala tjänstemännen försöker dra nytta av det befintliga, för att staden skall få en så bra utveckling som möjligt.

Det finns också andra sätt att bedriva lobbying på, något som kommer att belysas i nästa avsnitt.

## 3 Hur arbetar Malmö stad med lobbying för att påverka EU-processer?

### 3.1.1 Olika sätt att bedriva lobbying på

Det finns olika sätt för städerna att bedriva lobbying på, dels kan de arbeta på egen hand i form av egna strategier och kontor i Bryssel, dels kan de samarbeta med andra städer i olika nätverk. Det gäller dock inte alla städer, utan främst de största som har pengar att bedriva en adekvat lobbying (Heinelt & Niederhafner, 2008:176). Ett relevant exempel i sammanhanget är Rotterdam – en stad som har möjlighet att påverka direkt. Stadens borgmästare är nämligen medlem i regionkommittén. Vidare var staden en av grundarna till Eurocities och har en egen anställd lobbyist som arbetar med att lobba dagligen och anser att detta är deras främsta uppgift. De städer som inte är lika stora kan istället gå samman med regionala aktörer. Stockholm är ett sådant exempel. Staden har ett kontor i Bryssel, men representerar inte endast Stockholm utan även Stockholm-Mälars regionen (Kern, 2007:13)

Ovanstående konstaterande visar tydligt på stadens egna påverkningmöjligheter i ett flernivåstyre. Här ser vi att Rotterdam, utan kommunikation med den nationella staten har direktkontakter med exempelvis regionkommittén och Eurocities. Det tyder på att staden inte känner något behov av att gå via staten, utan finner det lika naturligt att kontakta den berörda målgruppen direkt. Hur skall vi förstå det? Våra teoretiker skulle förmodligen förklara det som en *vertikal påverkan* – det vill säga den subnationella nivån påverkar den överstatliga nivån på egen hand. Malmö stad kan i vissa drag liknas vid Rotterdam. Malmö har dock inte lika många direktkontakter, men har likväl en stationerad tjänsteman på plats i Bryssel. Ola Nord beskriver sin roll som representant för Malmö stad:

”Utifrån mitt perspektiv så bedriver jag ju då lobbying åt Malmö stads räkning. Jag är budbäraren eller kanalen, kanske med och skriver yttrandet också, men jag sitter i Bryssel för att framföra åsikten till EU-parlamentet eller Regionkommittén eller Ekonomiska och sociala kommittén eller kommissionen [...] Jag skall hålla koll på vad som händer – när det händer och att vi inte missar deadlines och att vi svarar på remissmöjligheter eller att vi lobbar på någonting” (Intervju, Ola Nord).

Efter en generell uppfattning om hur städer kan bedriva lobbying på olika sätt följer en fördjupning om städernas lobbyverksamhet i nätverk.



### 3.1.2 Städernas nätverkslobbying

”Att kunna prioritera och använda rätt nätverk vid rätt tillfälle är en grundförutsättning för ett effektivt lobbyarbete” (RTK, 2005:21).

I många sammanhang är det viktigt att bygga nätverk dels för att påverka, dels för att dra nytta av varandra i olika sammanhang. EU är inget undantag. För att kunna påverka Unionens processer är det fruktbart att gå samman med andra städer eller regioner som är av liknande åsikter. I EU finns det såväl formella som informella nätverk, diskrepansen däremellan är dock inte helt explicit eftersom många organisationer som saknar formell makt har kontor i Bryssel och samtidigt stora påverkningsmöjligheter. Eurocities är ett bra exempel på en organisation som egentligen saknar reellt inflytande, men med 130 medlemsstäder och kontor i Bryssel anses det ändå vara det viktigaste nätverket för att påverka olika processer i EU. I intervjuer som har gjorts av Regionplanekontoret (RTK) med aktörer inom EU, råder det även en enighet om att nätverket har haft en mycket god utveckling under de senaste åren. Eurocities aktiviteter består till 50 % av lobbying. De intervjuade tror också att Eurocities kan få en ökad betydelse som en formell samtalspartner när EU vill få med storstädernas synpunkter i sina beslutsunderlag (RTK, 2005:21)

Ovanstående fakta stämmer väl in på Malmö stad, vars EU-påverkan ofta bedrivs genom aktivt deltagande i nätverk. I strategidokumentet står det explicit att den strategiska påverkan kommer att nå större framgång om staden väljer att liera sig i olika nätverk tillsammans med regionala, nationella och internationella städer.

”Malmö stads roll som internationell aktör och storstad stärks genom att staden finns representerad på olika internationella arenor där det finns möjlighet att påverka frågor av centralt värde för Malmö. Inom raden för medlemskapet i organisationen Eurocities kan Malmö stad påverka och utöva inflytande över hur storstadsfrågor inom exempelvis miljö, stadsplanering, kultur, sociala välfärdsfrågor, arbetsmarknad och utbildning utvecklas på europeisk nivå” (strategidokument 2006).

Det verkar även som att många tjänstemän arbetar utifrån den strategin och sätter Eurocities-samarbetet högt upp på listan. Två av mina intervjupersoner uttryckte det så här:

”När vi jobbar med Eurocities så blir det ju så att... Eurocities är ju en stark organisation i EU. Där är ju städernas samlade tankar och åsikter som förs fram så det blir ju väldigt starkt” [...] Vi ser det som att det är ett starkt sätt att gå via Eurocities – just i Europa där landsbygdsutveckling har så mycket utrymme, och städerna ibland glöms bort lite, trots att där bor flest människor och där sker...

utvecklingen drivs från städerna. Om man bara ser på budgeten helt krasst så går den ju till landsbygdsutveckling och jordbruksstöd, visst det har ju sina historiska förklaringar, men därför är det viktigt att Eurocities finns” (Intervju, Sofia Sjödin).

”Nätverk är a och o” (Intervju, Ulrika Levander)

Nätverksbyggandet mellan städerna är något som vår flernivåstyrningsteori (multi-level governance) benämner som den *horisontella dimensionen*, vilket syftar på den ökande interaktionen mellan städerna. Den kan således förklara det växande beroendet av samarbete för att kunna påverka högre nivåer. Det verkar således rimligt att dra slutsatsen att ett ökat samarbete mellan olika städer är av avgörande betydelse för att staden skall kunna bedriva en gynnsam lobbying. En uppfattning som förstärks av Heinhelt och Niederhafners resonemang ”[...] In practice it is difficult for a single city to lobby successfully at the European level [...]. This leads to collective actions [...]” (2008:176).

### 3.1.3 Storstäders nationella nätverk

Vad gäller sammanhållningspolitiken och därmed strukturfondernas framtid är det främst nätverket *Cities of Cohesion* som brukar nämnas. Det är i första hand ett informellt nätverk för ett 30-tals storstäders Brysselkontor. De saknar dock kansli i Bryssel. Vidare kan vi se att det är flera nätverk som försöker införa begreppet tillväxtmotor i diskussionen om de framtida strukturfonderna, utan att uttalat vara storstadsnätverk. Exempelvis *Dynamo Regions*, *Lisbon Regions* och *4motors*. Därtill kan vi skönja en tydlig utveckling mot nationella storstadsnätverk, där Nederländerna var tidigt ute. Landets fyra största städer samarbetar och har ett gemensamt kontor i Bryssel. Liknande utveckling kan skönjas i andra länder som Tyskland, Finland och Polen. Det anses sedermera allt viktigare att skapa nationella nätverk för att kunna föra fram storstadsfrågor på det nationella planet. Genom att finnas med på den nationella agendan är förhoppningen att de skall föra vidare åsikterna till EU (RTK, 2005:22)

Storstadsnätverk är även något som Malmö stad är en del av. I intervjun med Ola Nord och Ulrika Levander framförde Ola att Malmö stad ofta går samman med Stockholm och Göteborg för att exempelvis svara på remisser eller i försök att påverka utformningen av kommissionens lagförslag –

”Varför? – Jo, för att vi är de tre stora städerna, för att SKL svarar ju i regel på alla sådana här konsultationer, men SKL representerar ju alla kommuner och regioner i Sverige, då får vi ju också med ett nordligt perspektiv, ett glesbygdsperspektiv och då vill vi kanske markera stortstadsperspektivet för det är det viktiga för oss, det här urbana perspektivet” (Intervju, Ola Nord).

”Vad vi tjänar på när vi talar Göteborg - Stockholm och Malmö det är ju att... I Bryssel behöver det inte ha så stor betydelse om det är Malmö eller alla tre det är förmodligen viktigare i Bryssel att Malmö stad antingen lämnar in ett yttrande

själva för det är lika viktigt att Malmö stad syns med logotypen Malmö stad det vill säga att vi är aktiva, än vad det står i pappret” (Intervju, Ola Nord).

Det är tydligt att städerna i vissa sammanhang vill urskilja sig från regioner och glesbygdsområden och tydligt markera städernas åsikter. Storstäderna i landet går då samman och lobbar inför de nationella politikerna med förhoppningar om att de genom ministrarna skall föra åsikterna vidare till EU. Det vi kan skönja är hur olika territoriella nivåer samverkar för att påverka EU: s institutioner. Multi-level syftar just på ett ökat ömsesidigt beroende mellan olika territoriella nivåer. Vi har den subnationella, nationella och överstatliga nivån. Staden blir då en av flera nivåer, vars syfte är att påverka EU: s processer.

Europanätverk bestående av regioner kan fungera som partner till storstadsnätverken vid gemensamma intressen. Ett exempel på när så har skett är vid konventet för den nya konstitutionen där man ville få med den lokala och regionala dimensionen i avtalet. Där tryckte de lokala aktörerna på subsidiaritetsprincipen och hur viktigt det var att ta det subnationellas åsikter i beaktande. Detta ledde till ett dokument vilket undertecknades av alla medlemmarnas presidenter som närvarade på konventet (RTK, 2005:22).

Från nätverksbyggande skall vi nu vända blicken mot en speciell relation nämligen den mellan städerna och kommissionen.

### 3.1.4 Relationen mellan städerna och kommissionen

I samband med att lokala aktörer och transnationella nätverk har ökat sin närvaro i Bryssel har kommissionen förändrat möjligheterna för den lokala nivån att påverka. Exempelvis introducerade kommissionen ”White Paper on European Governance”. Den utgår ifrån fem principer: delaktighet, öppenhet, ansvarighet, effektivitet och sammanhållning. Vidare har kommissionen lagt fram andra förslag för att öka samarbetet mellan EU och det lokala. Vid policy-förslag skall kommissionen beakta regionala och lokala förhållanden. Därför skall kommissionen ta kontakt med dessa aktörer samtidigt som man respekterar de nationella reglerna (Kern, 2007:15). Sådana samtal har pågått sedan 2004. Förändringarna har således lett till en ökad möjlighet för det lokala och regionala att få tillgång till EU: s beslutsprocesser. En relevant fråga i sammanhanget är varför kommissionen valde den strategin. En trolig förklaring är att kommissionen ansåg att det var nödvändigt att öka kontakten med de lokala aktörerna eftersom det är de som senare skall implementera lagförslagen. Experthjälp och information från företag, det civila samhället och lokala aktörer har således blivit allt viktigare (Kern, 2007:15).

Ytterligare skäl till varför kommissionen ofta väljer att lyssna på den lokala aktören är att den vanligtvis besitter generella territoriella kunskaper snarare än expertkunskap. Att den subnationella aktören har territoriell förankring gör den till en viktig samarbetspartner. Därtill besitter lokala aktörer ofta en demokratisk

legitimitet, varför det kan vara intressant för kommissionen att samarbeta med dem (Jerneck & Gidlund, 2001:121-123).

Relationen mellan kommissionen och städerna är värd att uppmärksamma eftersom det var kommissionen som initialt lade grunden för stadens möjlighet att påverka EU på egen hand, utan att gå via staten. Somliga skulle beskriva det som ”bypassing the nation-state”, vilket syftar på det direkta samarbetet mellan den subnationella och supranationella nivån där de går förbi nationalstaten (Keating & Hooghe, 2006: kap 13). Det är dock inget som flernivåteorin stödjer, utan menar att alla nivåer interagerar.

Vidare skulle städernas och kommissionens relation beskrivas som ömsesidigt beroende, det vill säga att båda är beroende av och till nytta för varandra. Städerna kan förse kommissionen med viktig information om lokala förhållanden för att lagförslagen skall anpassas så att de lättare går att implementera. De kan också fungera som kommissionens så kallade ”watchdogs” vilket innebär att de förser kommissionen med information om hur det går med den nationella implementeringsprocessen. Det sistnämnda kommer emellertid inte bara kommissionen till nytta, utan genom ett adekvat samarbete med kommissionen kan städerna få stöd då de ibland hamnar i konflikt med den nationella regeringen om vad som utgör ett värdigt lagförslag. Ett uppmärksammat fall då de båda stred mot de nationella regeringarna var när kommissionen skulle ingå partnerskap med företrädare för städer och regioner (Heinelt & Niederhafner, 2008:176).

Det har även visat sig att kommissionen och städerna ofta är av samma åsikt, något som kan bekräftas av intervjun med Malmös Brysselrepresentant, Ola Nord.

[...] ”Vi är offentliga, kommissionen är offentliga och det är konstigt det där med EU men ofta är det så att den lokala nivån tycker om kommissionen och det är statsmakten och medlemsstaterna som tycker annorlunda – oftast är det så” (Intervju, Ola Nord).

Ovanstående empiri ger också en bild av stadens som en självständig aktör. Det är något som stöds av vår flernivåstyrningsteori som utvecklades till följd av kommissionens initiativ att även välkomna de lokala aktörerna i partnerskap. Det öppnande upp dörren för staden att ta plats och få möjligheten att påverka direkt. Men vad får det för konsekvenser? Innebär det att staten får minskat inflytande eller har den endast fått en ny aktör vid sin sida? Vissa forskare menar att kommissionens initierande av partnerskap har lett till att statens inflytande har minskat, medan andra anser att staten bara har fått en ny roll. Patrick Le Galès menar att statens centrala roll må ha minskat, till följd av lösa nätverk och nivåesamarbeten, men det innebär inte att staten har försvunnit. Den får bara vänja sig vid att agera tillsammans med andra territoriella nivåer (Le Galès, 1998:486).

Vi har nu fått en bild av hur städer bedriver lobbying i nätverk samt fördjupat oss i relationen mellan staden och kommissionen. Kommande avsnitt kommer istället att handla om hur städer bedriver lobbying mot olika EU-institutioner, direkta kontakter och svårigheter med att bedriva passande lobbyverksamhet.

## 4 Hur bedriver Malmö stad lobbying mot EU-institutionerna?

Undersökningar visar att institutionerna som främst står i blickfånget för en lobbyist är; kommissionen, europaparlamentet och i mindre skala domstolen, Rådet och regionkommittén. Vad som har framkommit i Jernecks och Gidlunds studier gällande regioner är att kommissionen oftast är den självklara målgruppen. Liknande resultat har jag kunnat få fram i mina intervjuer angående städernas lobbying, men det visar sig också att olika faktorer har betydelse vid val av målgrupp (Jerneck & Gidlund, 2001:111).

### 4.1.1 Lobbying mot Kommissionen

Förklaringen till varför kommissionen är en viktig målgrupp är förmodligen att det är den institutionen som initierar och bereder nya lagförslag. Därtill kommer dess ansvar för strukturfondsprogrammen som är tämligen eftertraktade, vilket innebär att man ofta kontaktar kommissionen för att få information om vad som är på gång och försöker påverka beslutsprocesserna i en riktning som är gynnsam för staden (Heinelt & Niederhafner, 2008:174). Även om kommissionen är en självklar målgrupp för Malmö stad verkar det också som att val av mottagare styrs av frågans karaktär. Gäller frågan Öresund vänds blickfånget oftast till staten, medan blicken riktas till någon berörd EU-institution om frågan rör något annat. Detta illustreras även av mina intervjuer:

”Det beror på vad frågan är. Det är det jag menar med det här att partnerskapet i när man lobbear, det hör ihop till själva frågan och vem själva mottagaren är, hur ser min mix ut? Det är ett naturligt sätt att jobba så, företagen jobbar ju på samma sätt” (Intervju, Ola Nord).

”Vissa frågor lyfts på statlig nivå, men frågor som är gränsregionala Malmö-Köpenhamn kanske hellre lyfts i EU eftersom det finns liknande samarbeten där” (Intervju, Jessica Pettersson).

Ovanstående information ger oss ytterligare en pusselbit i jakten på att nå ökad förståelse för hur städerna bedriver lobbying i ett flernivåstyre. Det har länge stått klart att kommissionen med sitt monopol på initierandet av nya lagar är en självklar målgrupp. Det som emellertid har framkommit genom mina intervjuer är att även sakfrågan har betydelse i såväl val av nätverk som målgrupp. Detta oklara

policy-nät är något som vår flernivåstyrningsteori belyser. Den lyfter fram processer där det oftast inte finns några givna nätverk att delta i. Istället är det sakfrågan som styr vilka institutioner och territoriella nivåer som är intressanta samarbetspartners.

Inrättandet av ett tusental rådgivare till kommissionen har inneburit en ny möjlighet för lobbyisten att påverka. Det är vanligt att representanter för städerna får agera som experter i policyprocessen eftersom de ofta har god kunskap om det lokala och vad som fungerar, då det är de som implementerar besluten (Heinelt & Niederhafner, 2008:175). De blir således viktiga aktörer i ett policy-nätverk vilka bereder och utformar den framtida EU-politiken. Undersökningar har visat att kommissionen främst söker hjälp i frågor där det råder hög grad av teknisk komplexitet och det innebär sedermera att bidraget från lobbyisterna oftast är av teknisk karaktär (Jerneck & Gidlund, 2001:112).

#### 4.1.2 Lobbying mot Europaparlamentet

I takt med att Europaparlamentet (EP) har vunnit ökad makt och inflytande har även EP blivit en viktig institution för lokala representanter att uppmärksamma. Lobbyisterna uppmärksammar såväl utskott som ledarmöter (Jerneck & Gidlund, 2001:113, Heinelt & Niederhafner, 2008:175). Eftersom EP har som uppgift att komma med förslag på lagändringar, behöver de ofta få tillgång till lagförslag från kommissionen. I sådana fall kan städerna bidra med denna information (Heinelt & Niederhafner, 2008:175). Likt kommissionstjänstemännen behöver även EP-tjänstemän bli upplysta om de lokala förhållandena och då fungerar representanterna som viktiga källor för de ofta överbelastade ledamöterna. Vidare har EP arbetat för ett ökat inflytande av exempelvis regionerna och deras krav ledde följaktligen till inrättandet av regionkommittén. De har även skrivit under för en radikal tolkning av subsidiaritetsprincipen, vilket innebär att de vill att besluten skall tas där de gör störst nytta, men också av de som berörs mest (Jerneck & Gidlund, 2001:113).

Här ser vi att företrädaren för staden är en viktig resurs för ledamöterna. Det finns alltså även ett beroende av hjälp från städerna för att klara det dagliga arbetet – en ny roll som har uppkommit till följd av en ökad arbetsbörda för ledamöterna i EU. Det är alltså inte bara städerna som är beroende av EP utan också tvärtom. Det är en intressant iakttagelse att se hur olika nivåer samarbetar i ett flernivåstyre – precis som teorin belyser.

En konflikt mellan regionkontoren och Europaparlamentet har funnits gällande frågan om vem som bäst tillvaratar de regionala intressena. Dock är det av smärre karaktär i jämförelse med regionkommittén och Europaparlamentet vilka ser varandra som stora konkurrenter.

Europaparlamentet har emellertid ökat sina anslag till regionerna och därför kan det vara fruktsamt för lobbyisterna som representerar städer och regioner att faktiskt hålla kontakt med de utskott som driver de frågor som även finns i regionen. Samarbetet mellan Europaparlamentet och kontakten med parlamentariker från den egna regionen kan vara betydelsefulla när områdets

önskningsar skall tillvaratas i EU: s policyprocesser. Det ökar även EP: s legitimitet. Grupperingarna är betydelsefulla och deras informella struktur kan närmast liknas vid nätverk (Jerneck & Gidlund, 2001: 115).

Det verkar som att lobbyisten vänder sig till de regionala falangerna inom EP, medan regionkontoren vänder sig till de starka partigrupperna för att påverka. Studier av exempelvis tyska Bayern har visat att deras kontor lägger närmare 90 procent av sin arbetstid på att bevaka parlamentet. Vill man dock påverka utformningen av ett lagförslag är det snarare kommissionen som man skall vända sig till.

Blicken riktas från de mest framträdande målgrupperna vid bedrivandet av lobbying mot de institutioner som i mindre utsträckning står i blickfånget för städernas lobbying.

#### 4.1.3 Lobbying mot EG-domstolen, Regionkommittén & Rådet

Lobbying inom EG-domstolen kan också vara relevant för lokala aktörer eftersom domstolen har vissa befogenheter som exempelvis kontroll av EU: s organ. Institutionen är inte minst viktig när det kommer till subsidiaritetsprincipens tillämpning i framtiden och andra frågor där det lokala är direkt berört. Exempelvis gällande industripolitik, offentlig upphandling och regional politik (Jerneck & Gidlund, 2001:118).

Beträffande regionkommittén kommer vi förmodligen att få se en ökad lobbyverksamhet för att påverka den. Troligtvis från regioner som känner att de inte kan påverka regionala och lokala representanter på hemmaplan. Van Schendelen kallar detta för intern lobbying vilket innebär att man påverkar egna organ. Karaktären av de kontakter som har uppkommit mellan subnationella aktörer och regionkontoren är mer av en kontinuerlig dialog än en explicit lobbyverksamhet (Jerneck & Gidlund, 2001: 118).

Vad gäller Rådet är det tämligen svårt för städernas representanter att påverka institutionen. Direkta kontakter med institutionen är svåra att få till stånd på grund av dess komplexa struktur. Emellertid förekommer en pågående dialog mellan rådet och städerna. Stats- och regeringscheferna i Rådet är nämligen i behov av information om hur det förhåller sig på hemmaplan och här kan städerna kan vara viktiga källor. Men, Rådet kan även vara en god kontakt för städerna, särskilt då de är av liknande åsikt. Av samma åsikt var de gällande ”liberalisering”, vilket oroade många städer, vilka fick gehör av nationella företrädare som lyfte frågan i rådet. Det ledde följaktligen till ett direktiv där städernas åsikter och angelägenheter inrymdes. Exemplet illustrerar kärnan i flernivåstyrningen – den vertikala dimensionen där alla territoriella nivåer interagerar för att påverka policyförslag på EU-nivå (Heinelt & Niederhafner, 2008:174).

#### 4.1.4 Direkta kontakter

I allmänhet är de flesta relationerna personliga kontakter mellan individer och lobbyverksamheten är inget undantag. Vad som avgör om man kan påverka tidigt i beslutsprocesserna är ofta om man har personliga kontakter till någon tjänsteman i kommissionen. Helst från det egna landet. Påverkan kan ske genom direkt kontakt, det vill säga man vänder sig direkt till tjänstemän och politiker eller indirekt, då man istället går via olika kampanjer eller ombud med bättre kontakter. Gränsöverskridande mobiliseringar förekommer också vid gemensamma intressen.

Det är ibland svårt att utröna när det sker en direkt subnationell påverkan eftersom staden ofta ingår i nätverk där den tillsammans med andra aktörer försöker påverka. Jerneck och Gidlund skiljer mellan policynät vilka löses upp efter frågan är avklarad och policygemenskaper som bygger på långvariga relationer mellan aktörer med gemensam strävan.

Malmö bedriver liknande arbete. Eurocities-samarbetet kan ses som en långsiktig relation, uppbyggd kring policygemenskaper, medan policynätverk ofta uppkommer till följd av olika pilot-projekt.

I vissa sammanhang är det dock inte lika attraktivt att samarbeta. Exempelvis brukar det inte vara särskilt vanligt förekommande att regioner går samman gällande projektstöd från strukturfonderna. Här uppstår genast en konkurrenssituation – ett nollsummespel (Jerneck & Gidlund, 2001:124).

Liknande empiri kan vi finna om städerna. Konkurrensen dem emellan har ökat (Clarke, 2006:35). Hur kan vi förstå konkurrensen mellan städerna? Har den nya rollen med ökat inflytande även lett till en stigande konkurrens mellan städerna?

#### 4.1.5 Svårigheter för städer att bedriva ett välfungerande lobbyingsarbete

Det är inte alltid så lätt för städerna att bedriva ett välfungerande lobbyingsarbete. Möjligheten att påverka innehållet i ett lagförslag avtar avsevärt då kommissionen har fattat beslut om ett förslag. Som nämnts tidigare gäller det att komma in tidigt i beslutprocessen och helst kontakta den tjänsteman som handhar initierandet (Jerneck & Gidlund, 2001:119) Detta är då extra viktigt för lokala aktörer som vill åstadkomma något konstruktivt. Studier visar emellertid på att många representanter med uppgift att lobba kommer in då lagförslag redan har lagts. Det tyder på okunskap om det politiska systemets funktion. Forskning visar också på att städer är mer reaktiva än proaktiva, vilket innebär att det ofta svarar på EU-initiativ eller remisser istället för att utforma dem (Jerneck & Gidlund, 2001:120).

Åsa Berling Ehinger på Sveriges Kommuner och Landsting (SKL) tar upp svårigheten med att påverka olika beslutsprocesser...

”Ja, det finns ett resursproblem och ett närvaroproblem för att komma in tidigt i beslutsprocessen. I kommissionen finns det arbetsgrupper och där har vi kontakter, men det är knappt så att kommissionen vet vad de gör, så det behövs större insyn. Ambitionen är att vara med så tidigt som möjligt. När man väl hittar något är det



ofta andra som har varit med och påverkat tidigare” (Intervju, Åsa Ehinger Berling).

# Slutsats

Avslutningsvis väljer jag att återgå till mina ursprungliga frågeställningar med syfte att klargöra vad jag har kommit fram till i min analys. Blicken kommer främst riktas mot Malmö stad.

*Hur arbetar Europeiska städer i form av lobbying för att påverka processer i EU?  
Hur kan vi förstå stadens roll i ett flernivåstyre?*

*Hur arbetar Malmö stad med lobbying för att påverka processer i EU?  
Hur kan vi förstå Malmö stads roll i ett flernivåstyre?*

## Up-stream & Down-stream lobbying

Vad gäller up-stream och down-stream lobbying kan vi se att Malmö främst bedriver up-stream lobbying, det vill säga staden arbetar mycket i förberedande syfte. Genom att hålla sig uppdaterad på vad som händer i Bryssel kan staden redan innan ett lagförslag har klubbats igenom ligga steget före. På egen hand eller i samspel med andra aktörer försöker staden påverka beslutsprocesser i ett tidigt skede eftersom det är lättast att föra fram stadens åsikt då. Men staden bedriver också i viss utsträckning down-stream lobbying genom att nyttja det befintliga som EU tillhandahåller och då framförallt strukturfonderna.

## Multi-level governance

*Horisontell dimension:* Min undersökning visar på att städer i allmänhet, men Malmö stad synnerhet bedriver lobbying på olika sätt vid olika tillfällen. Vi kan se hur staden bedriver lobbying via nätverk, vars interaktion vår teori belyser som den horisontella dimensionen. Beroende på frågans karaktär och mottagare väljer staden vilket *policy-nät* som är lämpligast. *Storstadsnätverken* i sin tur nyttjas främst då Malmö finner det nödvändigt att understryka storstädernas åsikt i landet. Undersökningen visar att målgruppen i sammanhanget vanligtvis är de nationella ministrarna vilka sedan skall rösta om aktuella frågor i Bryssel.

Eurocities är ett annat nätverk som anses betydelsefullt för Malmö stad, eftersom det betraktas som det mest inflytelserika storstadsnätverket i EU. Eurocities är ett självklart nätverk då frågorna är allmängiltiga och inte just specifika för Sverige och Malmö stad. Det kan exempelvis röra sig om *miljö*,

*stadsplanering, arbetsmarknad och utbildning* – ämnen som alla städer berörs av. Eurocities främsta målgrupp är kommissionen.

Malmö stad är, som nämnts tidigare, inte en enskild storstadsaktör utan också en del av *Region Skåne*, vilket innebär att städer och landsbygd i området går samman och riktar lobbyingen mot nationella beslutsfattare. Vidare finns ett transnationellt samarbete – *Öresundsregionen*, där samarbetet innebär två alternativ för Malmö stad: Gå samman och lobba för den nationella regeringen eller att vända sig till EU, där kunskapen kring gränsöverskridande områden anses vara tämligen god.

Frågan är varför det bedrivs så mycket nätverkspåverkan? Utifrån mina studier ter det sig ganska uppenbart varför många städer, Malmö likaså, väljer att ingå i olika nätverk. Det är i många sammanhang väldigt dyrt att bedriva en fruktsam lobbying, speciellt om man har för avsikt att vara på plats i Bryssel. Genom att alliera sig med andra städer minskar kostnaderna, samtidigt som deras röst blir starkare när fler städer deltar i lobbyverksamheten.

*Vertikal dimension:* Malmö stad bedriver i vissa sammanhang en självständig lobbying mot vederbörande institution, vilket ryms inom den vertikala dimensionen. Den vertikala dimensionen är mest framträdande i de kontexter då staden finner det viktigt att det just står Malmö stad som avsändare. Detta används främst vid ansökningar av strukturfondspengar, där man finner det viktigt att Malmö stad får ett visst projekt. Den vertikala dimensionen går också att skönja då staden lyfter upp sina angelägenheter på nationell bas.

*Multi-level och Governance:* Utifrån mina studier kan vi skönja det som multi-level syftar på, det vill säga att Malmö stad är en självständig aktör vilken interagerar tillsammans med andra politiska aktörer på olika territoriella nivåer. Stadens syfte är att påverka olika processer i EU.

Vad gäller governance, som i detta sammanhang syftar på hur olika statliga och icke-statliga aktörer samarbetar på olika territoriella nivåer, finns det inte särskilt mycket att tillägga för Malmös del. I strategidokumentet nämns inget om att Malmö stad skall samarbeta med icke-statliga aktörer i deras internationella arbete. Det är inte heller något som jag har kunnat få fram utifrån mina intervjuer. Emellertid är det en intressant notis, eftersom vi vet att Malmö stad ofta samarbetar med icke-statliga aktörer på hemmaplan.

*Staden och Kommissionen:* En viktig slutsats är att Malmö stad ofta väljer sin målgrupp utifrån frågans karaktär. Kommissionen verkar likväl vara särskilt viktig mottagare, av den enkla anledningen att institutionen kommer med lagförslag och handhar strukturfonderna, vilka är tämligen eftertraktade av städerna. Men vi kan också se att kommissionen är intresserad av städernas territoriella färdigheter, vilket tyder på ett ömsesidigt beroende. Även om vår teori inte vill beblanda sig med ”bypassing the nation-state”, anser jag att relationen mellan kommissionen och städerna på ett explicit sätt illustrerar detta. Liknande kontakt går att finna med Europaparlamentet och Rådet, men det är inga institutioner som specifikt nämndes i mina intervjuer.

*Stadens roll i ett flernivåstyre:* Min studie visar således på att staden intar olika roller beroende på vad som väntar. I bland fungerar städerna som ”watchdogs” åt kommissionen och informerar om de nationella förhållandena. Städerna kan också komma med underlag som gör det enklare för kommissionen att lägga fram adekvata lagförslag. Vi kan också se hur städerna agerar på egen hand och intar rollen som självständiga aktörer, för att i andra sammanhang endast vara en del av ett nätverk.

## Problem och möjligheter med lobbying och multi-level governance

Sista avsnittet syftar till att knyta ihop säcken, diskutera inledande frågor och funderingar som har dykt upp längs vägen, teorins begränsningar samt att reflektera kring vad framtiden har att erbjuda.

Inledningsvis ställde jag några intresseväckande frågor som jag ämnar diskutera och reflektera kring i detta avsnitt.

*Vad får det egentligen för konsekvenser när städerna får en allt tydligare roll internationellt? Vad innebär det för nationalstaten – minskar dess maktinflytande till fördel för det lokala eller samvarierar de?* För det första kan vi konstatera att vår teori inte stödjer påståendet om att staden har fått en starkare roll samtidigt som nationalstaten har fått ett minskat inflytande. Visserligen ses staden som en självständig aktör, men det innebär inte att statens inflytande har minskat på bekostnad av stadens frammarsch. Istället lyfter teorin fram att aktörerna samspelar på ett sätt som vi inte har kunnat skåda tidigare. Den uppfattningen stämmer till viss del, men vi kan samtidigt se att staden som en självständig aktör är på frammarsch. Min undersökning visar inte på att staden är en likvärdig aktör med staten, men att staden har fått ökat inflytande på områden som berör den lokala nivån går inte att förneka. Konsekvensen av detta är att det är mycket svårare att se vem det är som har makten att fatta viktiga beslut. Är det staten, staden, EU eller alla tre? Som medborgare kan detta uppfattas som odemokratiskt då det snåriga nätverksstyret leder till svårigheter att utkräva ansvar.

*Får EU-beslut ökad legitimitet om städerna är med och påverkar EU-processer?* Rimligtvis borde legitimiteten för besluten öka om staden får vara med och utforma det som sedan kommer att påverka invånarnas vardag. Frågan är vad som händer med de städer som inte har resurser att påverka utfallet? Här har vi ett tydligt problem, eftersom det främst är storstäderna som har möjlighet att bedriva en adekvat lobbying på egen hand. Det som återstår för de små städerna är främst att gå via andra organisationer eller lobba nationellt, men här kan vi se en tydlig obalans.

Slutligen ser vi att många storstäder bedriver lobbying och har möjlighet att på egen hand påverka olika processer i EU. Staden kan erbjuda invånarna olika

finansierade program och få stöd för olika pilotprojekt, men ändå hyser många stor skepsis mot Unionen. Hur kommer det sig? Jag tror att det primärt handlar om ett kommunikationsproblem. Städerna har blivit allt bättre på att marknadsföra sig och bedriva lobbying i EU, men har kanske missat en viktig del vad gäller återkopplingen till stadens invånare. Det är väldigt viktigt att medborgarna på ett tydligt sätt får reda på vad som händer i EU och samtidigt ser vad stadens representanter gör för att påverka utfallet. Genom att göra så skapas förmodligen ett ökat intresse för medborgarna att delta och öka förståelsen för EU.

## Framtidsutsikter

Det är alltid riskfyllt att sia om framtiden, men av mina studier och intervjuer att döma finns det en tydlig tendens för att Malmö stad är på frammarsch. Förmodligen har vi bara sett början på något som kommer att fortsätta att utvecklas, men det är självfallet svårt att uppskatta hur mycket inflytande staden kommer att ha inom EU i framtiden.

Min undersökning har visat att flernivåstyrningsteorin kan förklara en del av stadens nya roll, men inte allt. Därför skulle det vara intressant att i framtiden närma sig studiet av staden med andra glasögon, eller varför inte komplettera flernivåstyrningen med annan approach som exempelvis *Cultural Political Economy* (CPE), vilken fokuserar på utvecklingen mot stadspolitik som staden bedriver. CPE skulle vara ett intressant tillskott för att på ett grundläggande sätt även kunna redogöra för stadens bedrivande av politik. Ett annat alternativ skulle kunna vara att jämföra de tre storstäderna i Sverige och undersöka likheter och skillnader i deras sätt att bedriva lobbying i ett flernivåstyre. En annan möjlighet skulle kunna vara att hålla kvar vid en stad men, gå på djupet och diskutera hur fruktbar deras lobbyverksamhet verkligen är och vilken faktisk genomslagskraft den har. Staden är ett intressant studieobjekt som väcker många frågor vilka jag hoppas att fler forskare tar sig an i framtiden.

# Referenser

## Primärkällor

- Berling Ehinger, Åsa, Chef på internationella sektionen på SKL (2009-12-10).  
Levander, Ulrika, Ansvarig för strukturfonderna på avdelningen för samhällsplanering (2009-11-24).  
Nord, Ola, Kontorschef på avdelningen för samhällsplanering (2009-11-24).  
Pettersson, Jessica, Internationell utvecklingsstrateg på avdelningen för samhällsplanering (2009-12-03).  
Sjödin, Sofia, Internationell samordnare på utbildningsförvaltningen, (2009-12-14).

## Sekundärkällor

- Bache, Ian – Flinders, Matthew, 2004. *Multi-level Governance* (Oxford Scholarship Online) (2009-11-30).  
Carmichael, Laurence (2005) 'Cities in the EU Multi-level Governance' i Michael Haus, Hubert Heinelt och Murray Stewart, *Urban Governance and Democracy – Leadership and community involvement*. New York: Routledge.  
Clarke, Susan (2006) 'Globalisation and the study of local politics': is the study of local Politics meaningful in a global age? i Harald Baldersheim och Hellmut Wollman (red), *The Comparative Study of Local Government and Politics: Overview and Synthesis*. Leverkusen-Opladen: Barbara Budrich Publishers.  
Dannestam, Tove, 2009. *Stadspolitik i Malmö. Politikens meningsskapande och materialitet*. Lund Political Studies.  
Goldsmith, Michael (2006) 'From Community to Power and Back Again' i Harald Baldersheim och Hellmut Wollman (red), *The Comparative Study of Local Government and Politics: Overview and Synthesis*. Leverkusen-Opladen: Barbara Budrich Publishers.  
Heinhelt, Hubert & Niederhafner, Stefan, 2008. *European Urban and Regional Studies*.  
Hooghe, Lisbet – Keating, Michael (2006) 'Bypassing the nation-state – Regions and the EU policy process' i *European Union: power and policy-making. 3rd edition*. New York: Routledge  
Jerneck, Magnus – Gidlund, Janerik, 2001. *Komplex flernivådemokrati, Regional lobbying i Bryssel*. Kristianstad: Liber.

- Johansson, Jonas (2002) 'EU, kommunerna och regional mobilisering' i Karl Magnus Johansson *Sverige i EU: dilemman, institutioner, politikerområden*. 2:a upplagan. Stockholm: SNS förlag.
- Johansson, Magnus, Karl, 2002. *Sverige i EU: dilemman, institutioner, politikområden*. 2: a upplagan. Stockholm: SNS förlag.
- John, Peter, 2001. *Local Governance in Western Europe*. London: Sage.
- Kern, Kristine, 2007: When Europe Hits City Hall: The Europeanization of Cities in the EU Multi-level System (Paper submitted for presentation at the 2007 Biennial Conference of the European Studies Association in Montreal).
- LeGalès, Patrick, 1998. "Regulations and Governance in European Cities" *International Journal of Urban and Regional Research*, vol. 22, nr 3, a 482-506.
- Multi-level governance: <http://www.answers.com/topic/multi-level-governance> (2010-01-06).
- OECD:  
[http://www.oecd.org/document/11/0,3343,en\\_2649\\_34413\\_36877643\\_1\\_1\\_1\\_1,00.html](http://www.oecd.org/document/11/0,3343,en_2649_34413_36877643_1_1_1_1,00.html) (2009-12-15).
- Ohlsson, Kristina, 2006 "Strategi för Malmö stads internationella arbete". (elektronisk) Stadskontoret. Kommunikation & Utveckling. Tillgänglig: <http://www.malmo.se> (2009-12-22).
- Peters, Guy – Pierre, Jon (2004) 'Multi-level Governance and Democracy: A Faustian Bargain? i Ian Bache & Matthew Flinders *Multi-level Governance* (Oxford Scholarship Online) (2009-11-30).
- Regionplane- och trafikkontoret (RTK) *Storstadspolitik i Europa – strategier, debatter och lobbying*. *Storstadspolitik* 3:2005. Ödeshög: Danagårds grafiska AB. Tillgänglig: <http://www.rtk.sll.se> (2009-12-05).
- Richardson, John, Jeremy, 2006. *European Union: power and policy-making*. 3rd edition. New York: Routledge.