

Vejen til Europa

Et europæiseringsstudie af Ringkøbing-Skjern
Kommune og Aarhus Kommunes engagement i EU

Kasper Boutrup Christensen

Troels Østergaard Serup

Speciale i Politik & Administration, Aalborg Universitet 2012

Uddannelse: Kandidat – politik og administration	Semester: 10. semester
Udarbejdet af (Navn(e)) Kasper Boutrup Christensen	Modul 8
Troels Østergaard Serup	8
Opgavens art (seminaropgave, projekt, bachelorprojekt, praktikrapport eller speciale): Speciale	
Titel på opgave: Vejen til Europa – Et europæiseringsstudie af Ringkøbing-Skjern Kommune og Aarhus Kommunes engagement i EU.	
Vejleders navn: Anette Borchorst	
Afleveringsdato: 29. juni 2012.	
Antal normalsider (excl. bilag, indholdsfortegnelse og litteraturliste): 99,5171	
Antal anslag (excl. bilag, indholdsfortegnelse og litteraturliste): 238.841	
Tilladte normalsider jf. studieordning/formalia i moodle: 100 sider.	

Indholdsfortegnelse

Abstract	6
Forord.....	8
1 Introduktion	9
1.1 Problemstilling.....	10
1.1.1 Specialets formål	12
1.2 Problemformulering.....	14
1.3 Undersøgelsesspørgsmål	14
2 Teoriramme	16
2.1 Studiet af europæisering	16
2.1.1 Kan europæisering defineres?	17
2.2 Europæisering af det subnationale niveau	19
2.3 Hvordan igangsættes europæiseringsprocesser?	20
2.3.1 To typer af 'misfit'	21
2.4 Rational ny-institutionalisme	23
2.5 Sociologisk ny-institutionalisme.....	24
2.6 Motivationsfaktorer	25
2.7 Medierende variable	27
2.7.1 Rational institutionel tilgang.....	28
2.7.2 Sociologisk institutionel tilgang.....	30
3 Metodiske overvejelser.....	33
3.1 Casedesign	33
3.2 Casepræsentation.....	35
3.2.1 Befolkningssammensætning, uddannelse og erhvervsstruktur.....	35
3.2.2 Politisk styring og kultur	36
3.2.3 Organisering af EU-engagement	36
3.2.4 Respondenter.....	37
3.3 Teoriens rolle	38
3.4 Metode	39
3.4.1 Datagenerering.....	39
3.4.2 Dokumentstudier	40
3.4.3 Interviews.....	40
3.5 Dataindhentning.....	41
3.5.1 Interviewform.....	42
3.5.2 Interviewguide	44
3.6 Undersøgelsesspørgsmål	44

4	Analysestrategi.....	47
4.1	Operationalisering af misfit begrebet	47
4.2	Operationalisering af motivationsfaktorerne	48
4.3	Medierende variable	49
4.3.1	Rationelle faktorer.....	49
4.3.2	Sociologiske faktorer	51
4.4	Tidsdimension	54
5	Analyse	55
5.1	EU og danske kommuner	55
5.1.1	Regionsudvalget – og det politiske aspekt ved EU	55
5.1.2	EU's regionalpolitik	59
5.1.3	Skillelinjer i interessevaretagelsen i EU.....	61
5.1.4	Aarhus Kommune	62
5.1.5	Ringkøbing-Skjern Kommune	63
5.1.6	Central Denmark EU Office.....	64
5.2	Tilpasningspres	65
5.2.1	Policy misfit	65
5.2.2	Institutionelt misfit	72
5.2.3	Opsummering.....	76
5.3	Motivationsfaktorer	78
5.3.1	EU som problemløser	78
5.3.2	EU som et alternativ.....	84
5.3.3	EU som en scene	88
5.3.4	Opsummering.....	91
5.4	Medierende variable	94
5.4.1	Viden og internationalt udsyn som særlige værdier	94
5.4.2	Enkeltaktørers betydning.....	96
5.4.3	Forandring bliver institutionaliseret	103
5.4.4	Politisk fravær.....	108
5.4.5	Politisk kultur.....	110
5.4.6	Opsummering.....	112
6	Konklusion	114
6.1.1	Tilpasningspres.....	114
6.1.2	Motivationsfaktorer	115
6.1.3	Medierende variable.....	116
6.2	Samlet konklusion	118

7	Bibliografi.....	119
---	------------------	-----

Abstract

Throughout the recent decades, studies of the European Union have increasingly focused on the effects on member states and their responses to the politics, policy and polity of the European Union. This academic discipline is called 'Europeanization'. Though the usage of Europeanization perspectives in scholarly articles has increased rapidly over the past 20 years, only a small proportion of these studies have focused on local and regional levels in the EU member states. And an almost non-existing part of those have had a focus on the Danish local and regional level. This is despite the fact that the Danish municipalities have been represented in Brussels since the early 1990s and that the municipalities with the Structural Reform in 2007 have been strengthened with more resources and tasks.

In the context of the ongoing scholarly debate on Europeanization, we examine in this master thesis the EU engagement of two Danish municipalities, Aarhus Municipality and Ringkøbing-Skjern Municipality, in order to determine, what is initiating and driving the EU engagement of these municipalities.

In order to do so, this master thesis elaborates a theoretical Europeanization perspective with a new institutional approach using the sociological and rational new institutionalisms. In continuation hereof we use an up and down perspective, looking both at what is coming from the European Union and what the municipalities are trying to achieve from the Union.

This paper furthermore tries to determine to what extent an EU engagement is arising from an external pressure from EU policies on the municipalities, or whether the EU-engagement is a result of internal motivation in the municipalities. Finally the paper will focus on which institutions within the municipalities that have an important effect on the engagements.

The conclusions have been drawn in part from an empirical case study involving qualitative in-depth interviews with six representatives from Aarhus Municipality and Ringkøbing-Skjern Municipality, two representatives from the association Local Government Denmark, and three representatives from the Brussels based Central Denmark EU Office. We have made these interviews in order to gain insight into the motivations, ideas and incentives behind the EU-engagement of subnational actors.

The conclusion is that the two municipalities mostly are motivated to be engaged in the Union due to two different reasons. Aarhus Municipality is motivated by the international profiling which it can get from the Union using some of its aspects. Ringkøbing-Skjern Municipality is mostly motivated by using the Union as a problem solver to its own local challenges.

Moreover it is concluded that especially change agents placed in the administration of the municipalities are a profound factor in initiating and driving the EU engagement of these municipalities. At the same time it is concluded that there is a high political absence in this area.

The paper contributes to the empirical understanding of why and how subnational entities engage in the European Union, and to the theoretical debate of both top-down and bottom-up Europeanization around the utility of rational/sociological institutionalist approaches.

Forord

Når forandringens vinde blæser, bygger nogle læbegn, mens andre bygger vindmøller.
– Kinesisk ordsprog.

Dette speciale markerer afslutningen på fem år studier i Politik & Administration ved Aalborg Universitet og således vores overgang mellem studielivet og arbejdslivet.

Specialet har været såvel fagligt som personligt interessant, og blev udtænkt efter, at vi begge havde været i ambassadepraktik tidligere. Under disse praktikophold blev vores øjne åbnet for, hvor stor en betydning EU har for os, såvel på statsniveau som på individniveau. Sidenhen fik vi fokus på det store forskningsfelt for, hvordan EU påvirker de kommunale og regionale niveauer, men til vores skuffelse eksisterede der meget få – næsten ingen – danske bidrag i den sammenhæng. Det har vi forsøgt at råde bod på.

Under specialeskrivningen har vi snakket med mange forskellige personer; ansatte og politikere i Ringkøbing-Skjern Kommune og Aarhus Kommune, CDEU, KL samt en politiker fra Struer Kommune. Til disse personer skal der rettes en stor og varm tak for, at de har taget sig tid til at tale med os og givet os det store empiriske grundlag, som specialet bygger på.

Ligeledes skal der rettes en stor, varm og helhjertet tak til vores vejleder, Anette Borchorst. Anette har været vores bedste og største kritiker, og har altid inspireret os til at yde det mere for at komme godt i mål.

Nærværende speciale er et resultat af en lang proces, der til tider har været fortvivlende, men som også har givet os mindeværdige oplevelser. Vores håb er, at dette speciale kan inspirere andre til at forsætte arbejdet.

Med ønsket om god læselyst!

Kasper Boutrup Christensen

Troels Østergaard Serup

Aalborg Universitet, d. 29. juni 2012

1 Introduktion

Siden oprettelsen af EU i 1958 har samarbejdet gradvist vokset sig større i såvel bredden som i dybden. Dette betyder, at samarbejdet er blevet stadig mere omfattende med flere politikområder og medlemslande.

EU's stadig større beføjelser i bredden og dybden har hidtidigt været det forskningsmæssige fokus. Dette fokus på EU's integrationsproces har betydet, at tidligere EU-studier for det meste har søgt at forklare EU's udvikling med udgangspunkt i de klassiske integrationsteorier. De teoretiske diskussioner har i den sammenhæng stået mellem intergovernmentalismens forklaringer om nationalstaternes kontrol og den neofunktionalistiske skole med fokus på supranationale interesser. Den afhængige variabel har derfor været integrationsprocesserne i EU.

Forklaringer af de tilbagevirkende effekter på medlemsstaterne har dog ikke været centrale. Og her opstår problemerne med de klassiske integrationsteorier, idet de ikke forklarer den påvirkning, der finder sted i medlemsstaterne som følge af EU's løbende udvikling. Vendes blikket derfor mod den del af forskningen, som beskæftiger sig med EU's påvirkning på nationalstaterne, står europæiseringstraditionen som hovedfeltet. Denne teoretiske skole har siden midten af 1990'erne beskæftiget sig med de forandringer, der indtræffer på medlemsstatsniveau som følge af den europæiske integration.

Europæiseringsforskningen fokuserer ifølge Vink & Graziano (2007, p. 7) på:

"(...) changes in national political systems that can be attributed to the development of European regional integration, and brings together scholars from different fields of international relations, EU studies, and comparative politics".

På den teoretiske side er fokus derfor skiftet fra den integrationsteoretiske diskussion over til en europæiseringsdiskussion. I stedet for at diskutere hvordan medlemsstaterne integreres, og EU udvides kompetencemæssigt, fokuseres der på, hvordan EU og medlemsstaterne påvirker hinanden. Er der tale om en stigende konvergens eller divergens mellem medlemsstaterne som følge af EU's output? - Eller bliver EU en normspreader, hvor særegne normer og rutiner spredes til medlemsstaterne?

Inden for de seneste to årtier er antallet af europæiseringsstudier derfor steget markant (Bulmer, 2007, p. 46). Dette er delvist sket som konsekvens af integrationsdynamikkerne i EU, med den hastige udvikling af det indre marked, etableringen af ØMU'en og harmoniseringen af politikker inden for Unionens grænser.

1.1 Problemstilling

Europæiseringslitteraturen har imidlertid underprioriteret at belyse de lokale og regionale niveauer, til trods for at disse udsættes for forskelligartet påvirkning fra EU:

"However, the EU's impact on local institutions has not benefited from the same level of scrutiny. This is despite the fact that planners, sociologists and political scientist alike emphasize that policies have a different impact at local level than they do at other territorial levels of governance" (Marshall, 2004 s. 98).

Den hidtidige forskning inden for europæiseringen af medlemsstaterne har altså fokuseret på enten statsniveauet eller i et vist omfang andre landes subnationale niveauer, hvorimod det danske subnationale niveau har været relativt overset.

Subnationale niveauer er interessante at tage i betragtning, da EU i løbet af de sidste 30 år gradvist åbnet op for aktiv deltagelse og engagement for andre aktører i det europæiske samarbejde end udelukkende nationalstaterne. Det subnationale niveau er blevet mere og mere involveret i politikdannelsen i EU, fordi der på en lang række områder er etableret øget relationer mellem disse (Wolffhardt & Hamedinger, 2010).

Når vi ser på aktivitetsfeltet for de subnationale niveauer i EU's medlemsstater, har disse gennemgået en udvikling over flere årtier på to hovedområder; hhv. en finansiell og en lovgivningsmæssig del.

De første subnationale repræsentationskontorer, der skulle repræsentere forskellige regionale dele af EU i Bruxelles, blev etableret i slutningen af 1980'erne af hhv. britiske og tyske subnationale enheder, der drog til Bruxelles af hver sin årsag. Briterne kom til Bruxelles med det formål at udnytte og få kontrol over finansieringsmuligheder i EU's fonde som reaktion på indenrigspolitiske problemer med regeringen. De tyske delstater etablerede sig i Bruxelles for at udnytte de politiske påvirkningsmuligheder, som det politiske arbejde i Unionen gav mulighed for (Huysseune & Jans, 2008). Og dette er stadig de to primære formål med aktiviteterne, der typisk kendetegner regionskontorerne.

Aktivitetmæssigt kan der altså overordnet skelnes mellem fonds- og finansieringsmuligheder og politik- og reguleringsaktiviteter. Finansielt er navnlig EU's sammenhørighedspolitik og andre fondsmuligheder under Den Europæiske Udviklingsfond (EFRU), Den Europæiske Socialfond (ESF) og samhørighedsfonden af særlig interesse for de subnationale niveauer. EU's medlemslande har siden 1970'erne løbende etableret og udbygget disse fonde. Formålet med disse er, at mindske ulighederne mellem rige og fattige regioner samt give mulighed for at søge finansiering til lokale og regionale udviklingsprojekter, som kan understøtte EU's forskellige målsætninger.

Udover dette finansielle forhold skaber reguleringsarbejdet i Bruxelles og Strasbourg en anden dimension for kommuner og regioner i Europa. I stigende grad, og særligt efter Den Europæiske Fælles Akts vedtagelse i 1987, er det subnationale niveau blevet genstand for megen af den lovgivning og politikformulering, der vedtages i EU (Callanan, 2011). Lintner og Christiansen (2005, p. 4) påpeger desuden, at 70-80 pct.¹ af EU-policies implementeres af regionale og kommunale forvaltninger.

Dette beskriver altså en situation i dag, hvor næsten ingen områder er upåvirket af EU's lovgivningsarbejde (Kern & Bulkeley, 2009, p. 312) og derfor er ” (...) *the issue (...) no longer whether Europe matters but how it matters, to what degree, in what direction, at what pace, and at what point of time*” (Börzel & Risse, 2007, s. 60).

Både finansielt og politisk spiller EU altså en stadig større rolle for de subnationale niveauer i Europa, og dette er ligeledes gældende i den danske subnationale kontekst. En undersøgelse fra Kommunernes Landsforening (KL) fra 2011 peger eksempelvis i retningen af, at over halvdelen af et udsnit blandt danske kommunalbestyrelsesdagsordener er påvirket af politik formuleret på det europæiske niveau (KL, 2011e). Samme undersøgelse viser tillige, at det især er miljø-, konkurrence-, klima-, og socialområderne, der er under indflydelse fra EU-systemet.

¹ Der pågår stadig akademiske diskussioner om, hvorvidt 70-80 pct. tallet er korrekt. Særligt er der uenighed om metoderne til at opgøre, hvor mange procent af medlemsstaternes samlede lovgivning der påvirkes af EU-reguleringen, som både er søgt gjort via kvalitative casestudier og kvantitative komparative studier (Töller, 2010, pp. 418-421).

I dansk sammenhæng har kommuner og amter (senere regioner) siden midten af 1990'erne engageret sig i EU-systemet. Disse har eksempelvis etableret faste repræsentationskontorer i Bruxelles, og herunder oprettet intern-administrative EU-enheder. Dette indikerer, at man har slået øjnene op for EU-relaterede policies og de muligheder EU-systemet tilbyder. Samtidig indgår det danske subnationale niveau i transnationale kommunale netværk, projektsamarbejder og transeuropæisk policy learning. Derudover har deres EU-kontorer til opgave at udøve politisk lobbyisme overfor EU-systemet (Lein-Mathisen, 2004) (Callanan, 2011). Kort sagt er aktivitetsniveauet for danske subnationale enheder i EU-sammenhæng steget ganske betragteligt.

Der er således både tale om direkte og indirekte påvirkning mellem EU og de danske subnationale enheder. Direkte gennem lovgivning via eksempelvis forordninger, direktiver og harmonisering af politikker, og ved mulighed for direkte finansiering af projekter på flere områder. Indirekte ved de ændrede rammebetingelser for de subnationale enheder, der følger af EU's eksistens, f.eks. via anerkendelse af EU² som en ny ”markedsplads” hvor man udveksler og udvikler ideer til udvikling.

Men i dansk forskningsøjemed står det dog hverken klart, hvorfor eller hvordan danske subnationale niveauer reagerer på denne udvikling, samt hvilken betydning EU har for de enkelte kommuner. Europa bliver stadig mere og mere nærværende i de lokale sfærer, og kan skabe både begrænsninger og muligheder for de kommunale forvaltninger (Willemse, 2006) (Marshall, 2004). Derfor anses det for særligt interessant at se nærmere på, hvorfor og hvordan danske kommuner engagerer sig i EU-sammenhæng.

1.1.1 Specialets formål

Vi anvender i dette speciale europæiseringslitteraturen til at undersøge, hvorfor det danske subnationale niveau engagerer sig i EU-systemet. Dette gør vi med et komparativt casestudium af Ringkøbing-Skjern Kommune og Aarhus Kommune, og ved at inddrage deres fælles regionale EU-kontor og KL.

² Mere konkret materialiseret ved institutionerne i Bruxelles o.a.s.

Et 'EU-engagement' kræver dog en nærmere forklaring. Et EU-engagement forstår vi i dette speciale som det at varetage interesser vertikalt, horisontalt og kooperativt i et supranationalt politisk system (Kern K. , 2009, p. 9). Dette operationaliseres bredt til at være igennem lobbyisme, projektsamarbejde i EU, medlemskab af paneuropæiske interessesammenslutninger i EU og EU-finansiering af regions- og erhvervsudviklende projekter etc. (Wolffhardt, Bartik, Meegan, Dangschat, & Hamedinger, 2005a, p. 43).

Vi anser på den baggrund problemstillingen som et væsentligt bidrag til den manglende empiriske viden om subnational europæisering. Endvidere kan man med rette hævde, at der hverken i dansk eller international politologisk sammenhæng forefindes nogen større eller fasttømmeret forskningstradition indenfor dette område. Derfor bliver ambitionen at bidrage til europæiseringsforskningen – med fokus på den danske subnationale kontekst.

I nærværende dansk forskningskontekst har bl.a. Kurt Klaudi Klausen (Klausen & Goldsmith, 1997) og Søren Dosenrode & Henrik Halkier (2004) før strukturreformen i 2007 beskæftiget sig med kommunale og regionale aktører i en international dimension. Efter strukturreformen, hvor 271 kommuner blev til 98, er de kommunale forvaltninger blevet væsentligt større med dertilhørende flere administrative ressourcer og anden opgaveportefølje mv.

Dette forhold bliver således et interessant aspekt at inddrage i undersøgelsen, eftersom det kan antages, at kommunerne efter strukturreformen må være bedre klædt på til varetagelse af EU-dimensionen. Hertil bidrager vi med en yderligere dimension, idet Ringkøbing-Skjern Kommune er sammenlagt af andre mindre kommuner og Aarhus Kommune er fortsat i samme form efter strukturreformen.

Det er således interessant at stille de to kommuner overfor hinanden med det formål at kunne frembringe mere overbevisende forklaringsmodeller, end hvad der er muligt med et single casestudium (jf. Yin, 2009). Samtidig vil de forskellige forklaringsmodeller kunne tjekkes og udvikles i sammenspillet mellem og på tværs af de to cases. Det er således ønskeligt at drage paralleller og sammenligninger mellem de to cases, og fortolke dem i lyset af hinanden. Analysen vil derfor udvikle sig i det komparative forhold mellem de to cases.

Vi vil således undersøge, hvorfor danske kommuner igangsætter et EU-engagement, og hvad der driver dette. I den sammenhæng vil forhistorien om EU-engagementet i de to cases blive belyst.

Et ligeså vigtigt spørgsmål er, hvilken betydning kommunernes aktiviteter i Bruxelles over tid får for deres syn på tilstedeværelse i Bruxelles og på EU. Hertil inddrages Aarhus Kommunes og Ringkøbing-Skjern Kommunes fælles EU-kontor CDEU.

Grundet den manglende empiriske viden på dette område vil vi i specialet også inddrage *hvordan*-vinklen, og dermed se på, hvad der foregår mellem kommunerne og EU med afsæt i de regionale EU-kontorer. For at kunne besvare dette spørgsmål må der på samme vis foretages en undersøgelse af, hvilke aktører, der tager del i processen mellem kommunerne og EU. Det vil sige, hvilken rolle spiller de kommunale embedsmænd og politikere, KL, regionale EU-kontorer og lignende. Her inddrages et bredere fokus ved, at der i analysen inddrages et kontekstafsnit, der fokuserer på det overordnede forhold mellem de danske kommuner, KL og EU.

Vi undersøger to cases - Ringkøbing-Skjern Kommune og Aarhus Kommune. Casene er udvalgt, fordi de begge er del af et fælles midtjysk EU-kontor³ i Bruxelles, og derudover ikke ligner hinanden på en lang række områder. Hertil kommer, at begge kommuner har været engageret på det europæiske niveau over en årrække⁴.

Ovenstående overvejelser leder os således frem til følgende problemformulering:

1.2 Problemformulering

Hvad igangsætter og driver Ringkøbing-Skjern Kommune og Aarhus Kommune til et engagement i EU?

1.3 Undersøgelsesspørgsmål

Til at guide analysen og specialet har vi formuleret en række undersøgelsesspørgsmål, der med baggrund i problemformuleringen og teorirammen skal hjælpe med at udarbejde

³ Central Denmark EU Office (CDEU), der er et fælles EU-kontor for de 19 kommuner i Region Midtjylland og regionen selv.

⁴ Yderligere casepræsentation og -argumentation forefindes under de metodiske overvejelser.

interviewguiderne, sortere i empirien og strukturere analysen. Dette er dog blot en præsentation af undersøgelsesspørgsmålene, mens den nærmere argumentation for disse forefindes i slutningen af metodeafsnittet. Dog har vi fundet det formålstjenligt at præsentere spørgsmålene her, for at læseren kan have disse i baghovedet i den videre læsning.

1. Hvorvidt har de oplevede misfit fået aktørerne i Ringkøbing-Skjern Kommune og Aarhus Kommune til at indgå i et EU-engagement?
2. Hvorvidt har motivationsfaktorerne fået aktørerne i Ringkøbing-Skjern Kommune og Aarhus Kommune til at indgå i et EU-engagement?
3. Hvorledes har de medierende variable i sammenspil med aktørerne i Ringkøbing-Skjern Kommune og Aarhus Kommune fået kommunerne til at udvikle et EU-engagement?

2 Teoriramme

I dette afsnit udfoldes den teoretiske ramme til besvarelse af specialets problemformulering. Præmisserne, som er gældende for et europæiseringsstudie med et subnationalt fokus, vil derfor blive uddybet nærmere. Vi anvender i dette speciale europæiseringslitteraturen til at begrebsliggøre, hvordan og hvorfor subnationale aktører og institutioner påvirkes af processer på EU-niveau, og dermed ser et behov for et aktivt engagement i EU. Første del af afsnittet vil gøre rede for vores forståelse af europæisering, herunder tilpasse det til et fokus på det subnationale niveau. Dernæst vil der på denne baggrund blive diskuteret, hvilke elementer af europæiseringslitteraturen, der kan bruges til at analysere, hvad der foranlediger danske kommuner til et EU-engagement.

2.1 Studiet af europæisering

Begrebet *europæisering* er blevet udviklet i et væld af definitioner og i akademiske discipliner, og er blevet anvendt som teoretisk forklaring på en lang række empiriske fænomener. Kevin Featherstone (2003, s. 3-26) giver to bud på de mange forgreninger af europæiseringslitteraturen. Første variant forstår europæisering som et historisk fænomen, hvor europæiske sociale og organisatoriske normer spredes og eksporteres til andre dele af verden. En anden variant bygger på europæisering som diffusionen af kulturelle normer, ideer, identiteter og adfærdsmønstre tværnationalt indenfor EU's egne grænser.

Den mest anvendte forståelse knytter sig dog imidlertid til *forandringer* i nationale og subnationale politikker og institutioner forårsaget af udviklingen i politikker, institutioner og identiteter på EU-niveau (Featherstone, 2003, s. 7). Europæiseringslitteraturen anses derfor som særdeles relevant, idet ambitionen med specialet er at forklare, hvad der igangsætter og driver kommunernes EU-engagementer.

"Europeanization would refer to the 'domestic impact of Europe' – the various ways in which institutions, processes and policies emanating from the European level influence policies, politics, and polities at the domestic level." (Börzel & Risse, 2007, s. 485)

Kun et fåtal af studier fokuserer i dag blot på, om EU de facto har indvirkning på sine medlemsstater (Wolffhardt & Hamedinger, 2010, s. 9). I dag fokuserer forskningen på, hvordan, i hvilken udstrækning, i hvilken retning, på hvilke områder, gennem hvilke

mekanismer og hvorfor EU har betydning for medlemsstaterne (Börzel & Risse, 2003, s. 60).

2.1.1 Kan europæisering defineres?

For at nærme sig en definition af europæisering - hvilket i sig selv har dannet grundlag for større faglige diskussioner – gives der en kortere gennemgang af væsentlige bidrag til litteraturen.

I starten af 1990'erne så de første definitioner dagens lys. Ladrech (1994) gør som den første et forsøg på at udlægge en definition:

Europeanization is an incremental process re-orienting the direction and shape of politics to the degree that EC political and economic dynamics become part of the organizational logic of national politics and policy-making (Ladrech, 1994, s. 69)

Europæisering betegnes her som en bestandig proces, hvor EU gennem påvirkning af nationale organisationers logikker har konsekvenser for politiske processer i nationalstaterne. Kelstrup et. al (2008, s. 322) påpeger dog denne definitions mere eller mindre uklare og indsnævrede fokus på ”organisatoriske logikker”, hvilket ikke indfanger *policies* som analyseobjekt. Dette forsøger Dyson & Goetz (2003, s. 20) at gøre ved at fremhæve tilpasningsprocesser i såvel *polities*, *politics* og *policies*:

“Europeanization denotes a complex interactive ‘top-down’ and ‘bottom-up’ process in which domestic politics, politics and public policies are shaped by European integration and in which domestic actors use European integration to shape the domestic arena. It may produce either continuity or change and potentially variable and contingent outcomes.”

Med denne udvidelse af begrebet betones kompleksiteten. Og vigtigt at bemærke er, at der også sættes fokus på nationale *aktørers* rolle, som aktivt kan bruge EU-politikken til at skabe forandringer nationalt.

Fremhævnningen af *processer* samles senere hen op af Claudio Radaelli, der med en endnu bredere definition vægter to typer af forandringsprocesser. Først skabes og

institutionaliseres der på EU-niveau normer og regler, som efterfølgende udbredes og konsolideres i nationale strukturer, politikker og opfattelser.

“Processes of (a) construction, (b) diffusion, and (c) institutionalization of formal and informal rules, procedures, policy paradigms, styles, ‘ways of doing things’ and shared beliefs and norms which are first defined and consolidated in the making of EU public policy and politics and then incorporated in the logic of domestic discourse, identities, political structures, and public policies” (Radaelli C. , 2003, s. 30)

Definitionen her anses som relevant, eftersom problemstillingen i vores speciale retter sig mod processuelle begivenheder. Europæisering er ikke et forhåndsbestemt forløb med en tidsmæssig afgrænsning. Derimod er det en løbende proces med konstante gensidige påvirkninger (Radaelli, 2003, s. 52).

I et perspektiv, hvor europæiske institutioner skaber forandringer i en subnational kontekst, fokuserer vi således på, hvordan, hvorfor og hvorvidt de subnationale enheder påvirkes og forandres heraf. Fællestrækket inden for dette perspektiv er, at den afhængige variabel er processer på EU-niveau, og den uafhængige variabel er de subnationale EU-engagementer.

Påvirkningsforholdene går begge veje i konstant vekselvirkning mellem national tilpasning og feedback. Derfor omtales europæisering ofte som enten et analytisk top-down fokus, hvor analyseretningen er fra EU og ”ned” i medlemsstaterne, eller en bottom-up tilgang, hvor medlemsstaterne og de subnationale aktører kanaliserer egne ønsker ”op” i EU-systemet. Dyson & Goetz’s (2003, s. 20) førømtalte europæiseringsdefinition indfanger netop denne vekselvirkning.

Det skal gøres klart, at bottom-up studier søger at forklare, hvordan forskellige aktører påvirker beslutninger, der træffes i EU-regi, ved at ”uploade” egne præferencer. Dette kan hurtigt blive en omsiggribende affære i kraft af, at der f.eks. i EU alene kan identificeres 254 lobbyorganisationer, som repræsentanter for lokale og regionale enheder, der alle vil søge indflydelse (Kelstrup et al., 2008, s. 127).

Ambitionen er i stedet at forklare det subnationale EU-engagement ved at undersøge, hvordan subnationale aktører oplever EU’s påvirkning af deres forvaltninger. Samtidig kan muligheder på EU-niveau motivere aktørerne til at engagere sig. Det teoretiske fokus i

analysen vil derfor bære præg af en ”nedefra og op”-tilgang. Det betyder, at vi vil undersøge, hvorfor de to kommuner sender deres interesser ”op” i systemet. Dette vil blive uddybet senere hen i dette kapitel.

Vi forstår derfor europæisering som den *proces, der udvikler sig løbende og gradvist, hvorigennem formelle og uformelle EU-regler og normer direkte eller indirekte indvirker på det subnationale niveau policies, politics eller polity*. Denne påvirkning kan både forekomme ved direkte juridisk eller politisk bindende output fra EU, og indirekte gennem udbredelse af normer fra EU.

2.2 Europæisering af det subnationale niveau

Eftersom vores interesse er europæiseringen af det subnationale niveau, er det relevant at præcisere de forskningsmæssige betingelser herfor.

Først og fremmest er det nødvendigt at gøre det klart, at der på tværs af alle EU's medlemslande er meget store forskelle på de subnationale enheders kompetenceområder. Alene af den årsag vil der således være store forskelle på, hvor meget EU betyder for de enkelte subnationale forvaltninger (Tatar, 2011, s. 184). I dansk sammenhæng er der ifm. strukturreformen i 2007 blevet tilført flere opgaver til det i forvejen relativt autonome kommunale selvstyre. Selvom Danmark karakteriseres som en enhedsstat, har kommuner og regioner stor frihed i planlægningen og udførelsen af de kommunale kerneopgaver, samt mulighed for at påtage sig yderligere initiativer i europæisk og international sammenhæng.

Kommunerne har grundlovssikret ret til selvstændigt at styre deres anliggender, om end dette sker under statens tilsyn. Endvidere har Danmark underskrevet Den Europæiske Konvention om Lokalt Selvstyre, som bl.a. sikrer retten til for kommuner at organisere sig, såvel nationalt som internationalt, og endvidere at etablere venskabsbysamarbejder uden for landets grænser (Carstensen, Hastrup, & Kristiansen, 1996, s. 38). Netop de særlige opgaver og muligheder i de danske kommuner er således relevante for dette europæiseringsstudie.

Implementering af EU-regulativer i Danmark sker som udgangspunkt ved, at Folketinget vedtager en lov, der bestemmer, hvordan direktivernes hensigter skal udmøntes i praksis. Direktiver kan endvidere udstedes i bekendtgørelser af den enkelte fagminister på områder, hvor Folketinget på forhånd har givet bemyndigelse. I Danmark er det således, at direktivernes bestemmelser indarbejdes i allerede eksisterende love om emnet. Derved

sikres det, at der ikke eksisterer forskellige love om det samme. Konsekvensen er dog, at det kan være vanskeligt at identificere hvilke elementer i en lov eller bekendtgørelse, som stammer fra et EU-direktiv (EU-Oplysningen, 2007) (Klausen & Goldsmith, 1997).

Det er dog ikke nødvendigvis kun politisk regulering via de klassiske former (f.eks. direktiver, forordninger og case-law), der påvirker det subnationale niveau, men i lige så høj grad EU-Kommissionens programmer, initiativer og fondsmidler. Goldsmith & Klausen konkluderer eksempelvis, at EU-Kommissionens muligheder for at regulere subnationale aktørers adfærd og disses relationer til Bruxelles kan foregå gennem formulering af særlige vilkår og kriterier for tilgang til programmerne - *producing these rules of the EU funding game determines not only who can play but also to a large how the game is played* (1997, s. 238).

Derfor er det yderst relevant at tage de "blødere" reguleringsformer i EU i betragtning, da disse kan være af stor betydning for de subnationale niveauer i medlemsstaterne. Eksempelvis er EU's struktur- og regionalpolitik kendetegnet ved, at EU-Kommissionen ikke har fået beføjelser til at harmonisere politikkerne. Omvendt skaber EU-Kommissionen incitamenter for at opnå målsætningerne inden for eksempelvis områderne klima og energi, beskæftigelse og erhvervsudvikling (Conzelmann, 1998, s. 3). På den måde kan mulighederne for EU-finansiering og -samarbejde skabe grundlag for, at subnationale aktører engagerer sig i EU-politik. Som resultat må kommunerne tilpasse strategier og prioriteringer til de førortalte incitamenter udstukket af EU-Kommissionen.

2.3 Hvordan igangsættes europæiseringsprocesser?

Et centralt udgangspunkt for europæiseringslitteraturen har været hypotesen om, at graden af 'fit' eller graden af 'misfit'. Forstået som hhv. overensstemmelse og uoverensstemmelse, karakteriserer omfanget af det forandringspres, som integrationen i EU skaber for medlemsstaterne og deres subnationale niveauer.

Tilpasningspresset, som europæiseringen skaber, afhænger af, om der er tale om 'fit' eller 'misfit' mellem de europæiske institutioner, de subnationale institutioner og policies. Jo lavere overensstemmelse (fit) der er mellem EU's institutioner på den ene side og de subnationale institutioner på den anden side, desto større er tilpasningspresset (Cowles, Caporaso, & Risse, 2001, s. 7). Dette omtales i litteraturen med begrebet *goodness-of-fit*. Oprindeligt blev hypotesen opstillet som to modsatrettede forventninger om forandring bevirket af EU-integrationen (Kelstrup et al., 2008, s. 326).

Ved høj grad af overensstemmelse mellem regler, normer og procedurer fra EU og de subnationale niveauer forventes der intet pres for tilpasning mod den pågældende subnationale enhed. Dermed forventes der ikke umiddelbart nogen forandring. Omvendt kan en anden situation indtræffe i et scenarium, hvor høj grad af uoverensstemmelse mellem EU og de subnationale enheder skaber et pres for forandringer, og en deraf tilsvarende høj grad af forandring forventes (Kelstrup et al., 2008, s. 326).

Goodness of fit hypotesen har dog været udsat for en del kritik fra forskellige sider. Den største kritik har gået på, at det i visse studier har vist sig, at europæiseringsprocesser *er* igangsat, uden et egentligt tilpasningspres ved misfit har vist sig (Bulmer, 2007, s. 52; Hamedinger & Wolffhardt, 2010, s.15). Thatcher (2004) viser eksempelvis, at stor national forandring er forekommet på trods af, at EU-politikken i sig selv var svag. Zahariadis (2004) konkluderer, at europæisering er sket uden tilstedeværelsen af et pres fra EU-niveauet, men rettere som resultat af aktørers selektive brug af EU-ideer til at forfølge egne nationale dagsordener. Kritikken er således primært rettet mod den simple og mangelfulde antagelse om, at forandringer sker forholdsvist funktionalistisk og automatisk uden skelen til en dynamisk og kompleks virkelighed, hvor aktører spiller en stor rolle (Kallestrup, 2005, s. 45). Denne kritik imødekommer vi senere i dette afsnit, hvor vi inddrager et analytisk bottom-up fokus på europæiseringsprocesserne.

Der er dog stadig en udbredt anerkendelse af, at goodness-of-fit kan være en anvendelig teoretisk forståelse af, hvordan forandringer kan forekomme som følge af EU-integrationen (Kallestrup, 2005, s. 69) (Marshall, 2004, s. 8). Som det senere i afsnittet bliver klart, optræder goodness-of-fit hypotesen tæt forbundet med ny-institutionalismen, idet de subnationale institutioner - samt aktørers præferencer og forståelser - er af afgørende betydning for at omsætte et tilpasningspres til et EU-engagement. Börzel & Risse (2003) vægter dog, at goodness of fit er en *nødvendig, men ikke tilstrækkelig* forklaring på forandring gennem europæisering. Derfor vil vi forfølge det analytiske top-down fokus med goodness-of-fit i analysen, da vi hermed kan få indblik i EU-niveauets pres på de kommunale aktører.

2.3.1 To typer af 'misfit'

Börzel & Risse (2003) videreudvikler goodness-of-fit hypotesen med to forskellige former for misfit. Denne videreudvikling har siden vist sig at opnå stor anerkendelse inden for

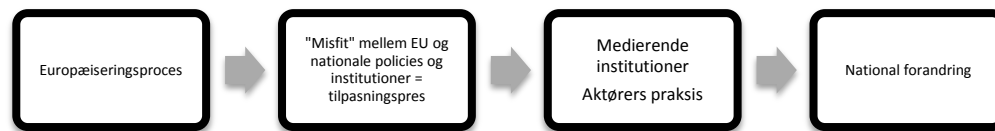
europæiseringsforskningen og særligt i forbindelse med fokus på de subnationale niveauer i EU (Wolffhardt & Hamedinger, 2010, s. 28; Marshall, 2004).

EU-integrationen påfører ikke alene medlemsstaterne og deres subnationale niveauer reguleringer igennem traktater, forordninger, direktiver, og domstolsafgørelser, men medfører også en ny virkelighed med Bruxelles som centrum for flere og flere vitale politiske beslutninger, agenda-setting og finansieringsmuligheder. Der skelnes i den forbindelse mellem to typer af misfit, som kan udsætte en subnationale enhed for et tilpasningspres.

Policy misfit betegnes som uoverensstemmelser mellem policy på europæisk niveau og det i forvejen etablerede på subnationalt niveau. Politiske visioner, reguleringsformer og instrumenter til at tilvejebringe politiske målsætninger kan alle stå i modsætning til, hvad der beslutes i EU. Denne type misfit fremstår som den mest synlige.

Institutionelt misfit henviser til subnationale regler og procedurer sammen med de forståelser, der er tilknyttet. Institutionelt misfit skal forstås som mere indirekte end policy misfit, da denne har karakter af at være mere langsigtet (Radaelli & Bulmer, 2004; Haverland, 2000) (Zahariadis, 2004) (Börzel & Risse, 2003, s. 61f). Bursen & Deforche (2008, s. 4) præciserer *institutionelt* misfit mere eksplicit, idet de vægter, at fraværet af en institutionel struktur til ”effektiv” håndtering af europæisk integration kan vise sig at påkræve forandringer. Eksempelvis kan relationen mellem staten og det subnationale niveau, forskelle i domstolstraditioner og interesseorganisationers positioner i det politiske system være udtryk for institutionelt misfit.

Europæiseringsprocessen kan i et top-down perspektiv derfor, som Cowles et. al (2001, s. 3) illustrerer det, se sådan ud:



Figur 1 - Top down model

En klassisk top-down model vil undersøge en bestemt EU-retsakt og dens vej fra beslutningen over implementering, for til sidst at vurdere graden af forandring i den pågældende medlemsstat. Vi har ikke til hensigt at følge én eller flere policies, da vi mener, at det ikke på forhånd kan vides, hvad der igangsætter kommunernes EU-engagement. Derfor vil vi benytte den netop omtalte top-down model med misfit begreberne til at undersøge, hvorvidt der har været misfit mellem EU og kommunerne. Vores tilgang tager således ikke EU's påvirkning for givet, og vi anvender modellen bredere end den oprindeligt er tiltænkt. Tilgangen er derfor, at EU's output i form af direktiver mv. medfører bestemte resultater, som efterfølgende omsættes i den nationale og subnationale kontekst, og i sidste ende skaber øget opmærksomhed på EU⁵.

Tilpasningerne behøver dog ikke skyldes pres fra EU, men kan være et resultatet af subnationale aktørers handlinger (Hamedinger & Wolffhardt, 2010, s. 27), som det følgende vil beskrive nærmere. I sidste ende er det derfor et empirisk spørgsmål om, hvad der skyldes EU engagementet i kommunerne.

2.4 Rationel ny-institutionalisme

Aktører er ifølge den rationelle ny-institutionelle logik rationelt tænkende, målorienterede og forudberegrende. En betegnelse som *"konsekvenslogikken"* karakteriserer derfor teoriens grundantagelser (Pollack, 2009, s. 126). Konsekvensorienteringen er et udtryk for, at handlinger af aktører på individniveau såvel som kollektivt styres af forventninger (anticipation) om fremtidige effekter af nutidige handlinger. Alternativerne er endvidere

⁵ De medierende faktorer gennemgås senere i afsnittet.

præferencebaserede i den forstand, at konsekvenserne evalueres i relation til individuelle præferencer (March & Olsen, 1998)(Börzel & Risse, 2003, s. 63).

EU er i den sammenhæng en ny mulighedsstruktur, som enten styrker eller begrænser de strategisk handlende aktører. Disse aktører vil konstant vil forfølge deres mål og forsøge at tilegne sig flere ressourcer. Ressourcer er i denne forbindelse forstået som både penge, magt og organisering (Kallestrup, 2005, s. 55). Aktørerne må ligeledes have de rette kapaciteter for at udnytte nye muligheder i EU.

Börzel & Risse (2003, s. 63-64) påpeger, at man ikke kan forvente en ensartet EU-påvirkning på de nationale og subnationale niveauer, da udgangspunktet er, at præferencer og ressourcer for aktørerne er forskellige.

2.5 Sociologisk ny-institutionalisme

Modsat rationel ny-institutionalisme betragter den sociologiske variant, aktørerne som værende drevet af "*passendehedslogikken*". Her menes der, at aktørerne følger normer og rutiner for at opfylde de sociale konventioner om passende adfærd, indenfor det pågældende system disse er indlejret i (Sittermann, 2006, s. 16). Præferencer er således ikke udtrykt for en rationel egen nyttemaksimering, men er defineret af fælles forståelser for, hvad der er passende at gøre.

March & Olsen (1998, s. 951) beskriver, at passendehed "*(...) need not attend to consequences, but it involves cognitive and ethical dimensions, targets, and aspirations*". Kollektive og intersubjektive forståelser er derfor måden, som aktører definerer deres mål, og forstår hvad "*rationel*" handlen er. Aktørerne tager således udgangspunkt i institutionernes interesser og ikke sine egne. Institutioner i den sociologiske variant er et redskab, som giver aktørerne en ide om, hvad deres præferencer er. Ligeledes koordinerer institutionerne, hvad aktørerne anser som den mest korrekte adfærd i en given situation, så aktørerne kan handle i overensstemmelse med gældende normer (Sittermann, 2006, s. 16).

Europæisering er i et sociologisk perspektiv en samling "nye" institutioner – eksempelvis ideer, forståelser, regler og normer som de subnationale niveauer tilegner sig (Kallestrup, 2005, s. 58-60). Den sociologiske ny-institutionalisme peger derfor på EU's påvirkning af det politiske og administrative niveaus forståelser, forventninger og ideer igennem socialiserings- og læringsmekanismer.

2.6 Motivationsfaktorer

Det påpeges af Radaelli (2004, s. 5) og Boróńska-Hryniewiecka (2010, s. 2-3), at en række faldgruber skal tages i betragtning, når man anvender et analytisk top-down perspektiv med misfit-begreberne. EU's indflydelse på politikker og institutioner kan blive for forudindtaget. Antagelserne i misfit begreberne er ifølge Peter Mair (2004) meget depolitiseret, idet nationale politiske processer ikke tages i betragtning. Derfor argumenteres der for, at der ligeledes bør inddrages en *bottom-up* optik i sådan undersøgelser. Denne betragtning deler Kallestrup (2005, s. 67) og Wolffhardt et. al (2005b). De hævder, at EU's direkte indflydelse kan være overvurderet. Derfor er det nødvendigt at tage aktørernes egne handlinger og forståelser i betragtning som en afgørende forklaring på, hvorfor et EU-engagement igangsættes.

Derfor inddrager vi en række motivationsfaktorer, som beskriver, hvordan subnationale aktører igangsætter et EU-engagement som følge af deres egne præferencer og motiver (Wolffhardt et al. 2005b, s. 411). Hermed ser vi os i stand til at forklare igangsættelsen af kommunernes EU-engagementer ud fra aktørernes motiver – og dermed uden et misfit nødvendigvis forekommer. Med denne tilgang kan vi således supplere forklaringerne, der kan udledes ved brug af de førnævnte typer af misfit mellem EU og kommunerne.

Wolffhardt et. al. (2005b, s. 410) beskriver motivationsfaktorerne for de lokale aktører således:

“These are the constitutive factors which emerge at the level of the city, and which represent the interests, preferences and objectives of cities as they emerge from the perceptions, deliberations and decision-making processes among the actors of the political-administrative system. They are the driving forces behind any EU-related activities of cities – without them, no European engagement would materialize in the first place”. (Wolffhardt et al. 2005b, s. 410)

1. EU som problemløser: Støtte til socioøkonomisk restrukturering og kilde til innovation.

Ved at have muligheden for at få medfinansiering til projekter af forskellig karakter fra eksempelvis EFRU, ESF, Samhørighedsfonden og diverse rammeprogrammer, kan subnationale enheder mobiliseres som følge af økonomiske incitamenter til at igangsætte

forandringsprocesser lokalt/regionalt. Da rammebetingelserne for disse programmer defineres og udmøntes i EU, har subnationale aktører på den måde et motiv for at orientere sig i retningen af EU. Hermed vægtes således en rationelt betonet drivkraft, som giver anledning til, at aktører ændrer adfærd eller administrationspraksis for at få adgang til finansiering og indflydelse på processerne i og omkring beslutningerne af, hvad midlerne skal anvendes til. Som udtryk for en mere sociologisk drivkraft, kan aktørerne se behov for at drage fordel af de mange netværksskabende effekter ved de forskellige typer af samarbejdskrav forbundet hermed. Dette kan på sigt være en fordel for at løse mere langsigtede udfordringer. Det innovative aspekt består tillige i, at en subnational enhed kan opnå ideer til lokal forandring.

Hamedinger et al. (2005) lægger vægt på, at denne faktor vil være mere fremtrædende, desto mere presserende socioøkonomiske udfordringer en subnational enhed står med, og såfremt EU's policies og finansieringsprogrammer anses som den bedste løsning.

2. EU som en scene: EU som et middel til profilering og identitetsskabelse

EU kan for en subnational enhed repræsentere en scene, hvor muligheder for opbygning af et image som en fremsynet og visionær enhed er til stede. At være *europæisk* kan være et vigtigt omdrejningspunkt, hvis der eksempelvis er forekommet forandringer i det lokale politisk-økonomiske system. EU's støtteordninger og deraf følgende netværk giver subnational enheder en scene, hvorpå man kan profilere sit område i forhold til at tiltrække prestigefulde og jobskabende udenlandske investorer og firmaer. Kort sagt kan EU-engagementet i en subnational enhed være et vigtigt element i en tiltræknings- og erhvervspolitik, drevet af den stadig mere intensive konkurrence mellem EU's kommuner og regioner som følge af det indre markeds udvikling.

3. EU som alternativ: EU engagement til by-pass af den nationale regering

At være aktiv i EU kan være udtryk for et behov for at omgå de nationale rammer for lokalt og regionalt selvstyre. Heri ligger der både en styrkelse af ens egen politiske position i det indenrigspolitiske system, og adgang til andre politiske tilgange og værktøjer end dem staten tilbyder. Den subnationale enhed kan også søge mod EU i tilfældet, hvor det nationale system ikke tilbyder løsninger på et område, som er vigtigt for den pågældende subnationale enhed.

Denne mekanisme kan endvidere udløses af den nationale regerings forsøg på at opretholde eller styrke sin gate-keeper position i relation til magten til at udøve indflydelse på EU-politikken (Wolffhardt et al., 2005b, s. 414). På dette punkt vil manglen på jævnbyrdige holdninger i politiske spørgsmål og generelle interessefællesskaber inden for staten således kunne trække en subnational enhed mod EU. Omvendt kan subnationale enheders oplevelse af staten som en utilstrækkelig repræsentant også motivere den subnationale enhed til at rette fokus mod EU.

Motivationsfaktorerne afspejler derfor de kommunale aktørers forståelser, præferencer og ideer, og skal forklares i lyset af to ny-institutionelle perspektiver, som vi præsenterede før. Den enkelte situation og kontekst, som aktørerne befinder sig i, er således medvirkende til forme deres syn på EU. Dette vil derfor kunne forklare, hvordan kommunerne igangsætter et EU-engagement. Motivationsfaktorerne kan ifølge Wolffhardt et. al (2005b) forekomme samtidig og udtrykke forskellige tilgange til EU-systemet. I sidste ende er det derfor et empirisk spørgsmål om hvorvidt, en eller flere af disse faktorer kan forklare aktørernes ønsker om at engagere sig i EU.

2.7 Medierende variable

De førømtalte misfit og motivationsfaktorer er i sig selv ikke nok til at forklare, hvorfor subnationale aktører engagerer sig i EU-systemet (Börzel & Risse, 2003, s. 63; Wolffhardt, et al., 2005, s. 410). Om der sker ændringer, afhænger af tilstedeværelsen af en række subnationale medierende variable, som enten reagerer på tilpasningspresset eller omsætter motivationsfaktorerne til et EU-engagement.

Alt efter om man benytter en rationel eller sociologisk ny-institutionel tilgang, vil man lægge vægt på forskellige medierende variable. Forandringsprocesserne vil derfor blive begrebsliggjort forskelligt (Börzel & Risse, 2003, s. 63). Endvidere vil inddragelsen af de medierende variable give indsigt i, hvordan forandringerne ser ud i sidste ende. Wolffhardt et. al beskriver de medierende variables funktion således:

“Factors which are able to co-shape the actual profile of the EU-engagement in a considerable way. They can be structural, defining boundaries or opportunity structures for EU-related action, or resource-related, pointing to the human resource and organisational capacities available” (Wolffhardt, et al., 2005 s. 411)

Börzel & Risse (2003) argumenterer for, man ikke behøver at vælge den ene eller den anden forandringslogik i europæiseringsstudier. De to forandringslogikker – *konsekvenslogikken* og *passendhedslogikken* – udelukker ikke hinanden. I stedet finder de ofte sted på samme tid eller kendetegner forskellige faser i hele tilpasningsprocessen. Börzel & Risse opstiller fire medierende variable, hvoraf de to knytter sig til den rationelle institutionalisme, mens de to andre knytter sig til den sociologiske institutionalisme.

2.7.1 Rationel institutionel tilgang

I det følgende præsenteres de to rationelle medierende variable; vetopunkter og formelle institutioner.

2.7.1.1 Veto punkter

Enhver politisk-administrativ enhed består af et antal veto-punkter, som effektivt kan gøre aktører med forskelligartede interesser i stand til at med- eller modvirke et evt. tilpasningspres eller ønske om forandring. Således vil selv et ekstraordinært pres mod en subnational forvaltning kunne forhindres ved, at der ikke foretages de nødvendige tilpasninger, grundet modstand fra veto-punkterne. Jo mere magten er spredt blandt disse aktører, desto flere vil kunne gøre sin indflydelse gældende og dermed forhindre eller umuliggøre en fornøden konsensus for at skabe forandringer.

Veto-punkter er således rationelt handlende aktører, med det formål at optimere vilkårene for sig selv. Aktørerne er dog opmærksomme på, at andre aktører gør det samme. Der handles inden for rammerne af konsekvenslogikken, som derfor betyder, at veto-punkterne præges af strategisk egennyttmaksimering. Dermed vil et veto-punkt ikke nødvendigvis blokere, hvis en kommune eksempelvis er udsat for et EU forårsaget tilpasningspres, eftersom den enkelte aktør må indregne konsekvenserne af sine handlinger og af hensyn til fremtidige muligheder.

Haverland (2000, s. 85) og Tsebelis (1995) betegner veto-punkterne som led i beslutningsprocesser, hvor enighed er et juridisk krav. Derfor har vi altså at gøre med “ (...) *individual or collective actors whose agreement (...) is required for a change in status quo*” (Tsebelis 1995, s. 289). Mellem politiske enheder, såsom kommuner, regioner eller stater, vil der således kunne være markant forskel på antallet af veto-punkter, eftersom adgangen for forskellige aktører til beslutningsprocesserne varierer mærkbart. Kelstrup et. al (2008, s. 331) fremhæver endvidere embedsmænd, medier og interesseorganisationer som mulige

veto-punkter alt afhængig af, hvorvidt det er muligt at mobilisere modstand eller positiv accept af et givent EU engagement.

2.7.1.2 Formelle institutioner

Tilstedeværelsen af formelle institutioner kan tilvejebringe aktørerne materielle og idémæssige ressourcer til håndtering af muligheder i EU og til at facilitere en given forandringsproces (Börzel & Risse, 2003, s. 65). Nye muligheder for subnationale aktører i europæisk sammenhæng kan endvidere levere ekstra ressourcer under betingelse af, at de formelle institutioner tillader udnyttelse af de muligheder. Mange aktører begrænses dog af det forhold, at de ikke besidder de rette ressourcer:

"Direct relations with European decisions-makers provide regions with the opportunity to circumvent their central government in European policy making. But many regions do not have sufficient resources (manpower, money, expertise) to be permanently present at the European level and to exploit the new resources."
(Börzel & Risse, 2003, s. 65)

Derved opereres der under formelle institutioner med specifikke finansielle og administrative ressourcer til at engagere sig i EU-regi. Ser man på de omkringliggende formelle institutioner, er eksempelvis private virksomheder, interesseorganisationer og diverse offentlige organisationer desuden vigtige støttefunktioner for medieringsprocessen.

Institutionsbegrebet i specialet knyttes tæt til March og Olsens forståelse heraf (1989, s. 23). Ifølge dem handles der grundlæggende ud fra institutioner, da disse sætter rammerne for handling. Eksempelvis fungerer de ydre omstændigheder for kommunerne som afgrænsende institutioner for deres handlinger udadtil. Formelle institutioner ses som den *administrative kapacitet* hos de pågældende kommuner – dvs. forvaltningens personelle og budgetmæssige størrelse – til at kunne (re)agere på EU-systemet.

Börzel & Risse lægger dog i deres beskrivelse af det formelle institutionsbegreb kun lidt vægt på formelle institutioner forstået som *regler* og *procedurer*, som ligeledes må skulle tages i betragtning i europæiseringsprocesser. Hermed menes, at også den rationelle ny-institutionalisme fremhæver formelle regler og procedurer, som styrende og begrænsende for de egennyttemaksimerende aktørers adfærd. En subnational enhed og de indlejrede aktører skal agere på baggrund af de lovgivningsmæssige rammer og dertil opfylde

organisationens målsætninger. Denne omstændighed er således en vigtig medierende variabel for, hvilke nye muligheder en subnational aktør kan forfølge på EU-niveau (Wolffhardt et. al., 2005b, s. 429).

2.7.2 Sociologisk institutionel tilgang

I det følgende præsenteres de to sociologiske medierende variable; forandringsagenter og uformelle institutioner.

2.7.2.1 Forandringsagenter

Forandringsagenter – også i litteraturen omtalt som norm-entreprenører – agerer på subnationalt niveau ved at overtale og argumentere for tilpasning som følge af forandringer på EU-niveau. Målsætningen er, at andre aktører skal inddrages i en læringsproces, der som følge heraf kan redefinere deres interesser og ideer (Börzel & Risse, 2003, s. 67). Der er ikke tale om, at forandringsagenter nødvendigvis udøver et pres på beslutningstagerne⁶, men anvender flere moralske og strategiske konstruktioner som forsøg på overtalelse af aktører: ”*Norm entrepreneurs may seek to persuade actors to change their preferences*” (Börzel, 2005, s. 54-55). Således vil vi kunne forklare en situation, hvor en subnational enhed udsættes for et tilpasningspres eller ønske om forandring, med, at tilstedeværelse af sådanne forandringsagenter vil lette en forandringsproces. Lykkedes en sådan overtalelse, vil andre aktører redefinere deres egne interesser og idéer således, at tilpasningspres fra EU lettere implementeres i den subnationale enhed.

Omvendt kan fraværet bremse processerne. En aktør, der kan karakteriseres som forandringsagent, opererer som *bottom-up* aktører, som i tider med usikkerhed og behov for nyskabelse kan initiere nye ideer og udpege nye områder at handle på (Wolffhardt et. al, 2005, s. 432f; Sittermann, 2006, s. 16). Målet er mere at få andre aktører til at skifte præferencer og mål end, at aktørerne skifter identitet, hvilket sjældent dog sker (Börzel & Risse, 2003).

⁶ Beslutningstagere er oversat fra det engelske udtryk ”*policy makers*” som beskrevet af Börzel & Risse (2003, s. 67). Betegnelsen behøver dog ikke nødvendigvis at henvise eksklusivt til politikere, men kan også være embedsmænd og rådgivere mv.

Börzel & Risse fremhæver to centrale aktør typer; *principled issue networks* og *epistemic communities*, som hhv. kan oversættes til *værdibaserede netværk* og *vidensbaserede netværk*.

Førstnævnte er netværk af aktører, som tilknyttes hinanden gennem værdier og ”*belief system*”. Aktører i sådanne netværk appellerer til kollektive normer og værdier, med ønske om at forandre andres syn på verden (Börzel & Risse, 2003, s. 67). Ngo’er, fagforeninger, politikere og deres partier, forvaltninger og medier kan siges at være aktører, der indgår i sådanne netværk (Keck & Sikkink, 1998, s. 2). Sidstnævnte indbefatter netværk af aktører med et autoritativt krav på viden og normative dagsordener. Tænketaanke, akademisk funderede meningsdannere og forskere kan være eksempler herpå. Disse kan være med til at legitimere nye normer og ideer ved at levere videnskabelige argumenter om forhold, der vil gavne en given agenda. Börzel & Risse fremhæver (Börzel & Risse, 2003, s. 67), at vidensbaserede netværk ofte er mere indflydelsesrige i forandringsprocesser, desto større usikkerhed der er forbundet med beslutninger eller udfordringer for politikere. Vigtigheden af at drage fordel af et engagement i EU, og dermed foretage organisatoriske tilpasninger, kan fremhæves og igangsættes af sådanne aktører, idet ekspertudtalelser ofte vægtes højt i situationer med usikkerhed (Wolffhardt et. al., 2005b, s. 415).

2.7.2.2 Uformelle institutioner

For at opnå en fornøden konsensus til at skabe forandringer eller reagere på pres for tilpasning skal der være en række institutioner til stede. Uformelle institutioner og politisk kultur er i den sammenhæng særligt vigtige. Uformelle institutioner kan for aktørerne medføre en fælles forståelse for, hvad der er passende adfærd, hvilket har indflydelse på hvordan aktører ser og reagerer på EU og tilpasningspres. I tråd med institutionsbegrebet skal disse institutioner derfor være anerkendt af aktørerne i den pågældende subnationale enhed. Eksempler på dette kan være rutiner og praksisser for hvordan udfordringer løses, erklæringer om fremtidige målsætninger og relationer mellem aktører.

Som medieringspunkt er uformelle institutioner således i den sociologiske ny-institutionalisme en væsentlig forklaring på, hvordan aktørerne agerer

Börzel & Risse (2003, s. 67) fremhæver, at en konsensusorienteret og samarbejdende politisk kultur kan være understøttende for, at veto-punkter ikke blokerer i givne situationer. Er den rette kultur til stede, kan et veto-punkt således fremstå som upassende

og ude af trit med gældende normer. Ligeledes kan konsensusorientering være lig med deling af omkostninger forbundet med forandringsprocesser og tilpasning, som dermed letter processen. Dette kan ske ved, at der er tradition for forhandling og gensidig anerkendelse af synspunkter i forskellige sammenhænge, samt at udefrakommende præferencer vægtes.

3 Metodiske overvejelser

Vi undersøger i specialet, hvad der igangsætter og driver Aarhus Kommune og Ringkøbing-Skjern Kommune til at engagere sig i EU. Til dette formål anvender vi de tidligere præsenterede teorier om motivationsfaktorer, medierende variable og misfit, der beskriver, hvorledes kommuner bliver europæiseret.

3.1 Casedesign

Der benyttes et teorifortolkende casestudie, hvor teorien er det perspektiv, der udstikker retningen for vores fortolkning af casen. Teorien bliver optikken i vores videre analyse. Det centrale i denne sammenhæng er at opstille et design, der giver mulighed for at efterfølge og udfolde antagelserne i det teoretiske perspektivs pointer og kausale mekanismer. Teorien bliver operationaliseret til en række begreber og undersøgelsesspørgsmål, hvor sidstnævnte allerede blev præsenteret i forlængelse af problemformulering, men som vil blive nærmere udviklet i dette kapitel.

Undersøgelsesdesignet er et multipelt casestudie, hvor de to cases udfoldes og udforskes. Valget af casestudiet finder sin argumentation i tråd med Yins (2009, s. 18) definition af et casestudie, som *"(...) an empirical inquiry that investigates a contemporary phenomenon in depth and within its real-life context, especially when the boundaries between phenomenon and context are not clearly evident."* og hvor der benyttes multiple datakilder (sidstnævnte jf. Maaløe, 1996, s. 34). Et casestudie er med sin dybdegående og omfangsrige tilgang en oplagt mulighed, hvorved at vi kan komme i dybden med undersøgelsesformålet og udnytte muligheden for indlevelse og indsigt i casene. Når der samtidig er tale om et nutidigt fænomen og dermed mulighed for at få direkte indsigt i fænomenet, øges denne mulighed.

Slutteligt er der i dette studie også en uklar afgrænsning mellem det undersøgte fænomen (EU-engagementer i kommunerne) og den kontekst, hvori kommunerne befinder sig. Dette skyldes dels en metodisk uklarhed om, at det præcise skel mellem kommunerne og deres omgivelser ikke er tydeligt optegnet. Dels skyldes det en teoretisk pointe om, at igangsættelsen af et EU-engagement skal undersøges med inddragelse af kommunens omgivelser, hvor omfanget af disse omgivelser ikke er klarlagt. Endeligt er det formålet, at undersøge europæiseringen af kommunerne i sammenhæng med deres omgivelser, hvorfor en afkobling mellem kontekst og case ikke vil være hensigtsmæssig.

Det multiple case valg skal ses i lyset af, at det bliver anset for at være mere overbevisende og robust end et single casestudie (Yin, 2009). Et single casestudie vil være bedst anvendelig i de tilfælde, hvor der indgår en tilnærmelsesvis unik eller særlig case. Men i nærværende speciale er der nærmere tale om, at vi udvælger to ud af 98 kommuner i alt. Formålet med at udvælge de to cases er, at de styrker specialet, idet forskellige forklaringsmodeller kan tjekkes og udvikles i sammenspillet mellem de to cases.

Det komparative element ligger i forlængelse af det multiple casevalg, hvor det er sammenspillet mellem de to cases, der sættes i fokus. Det er således formålet at drage paralleller og sammenligninger mellem de to cases, og at de to cases skal fortolkes i lyset af hinanden. Det er derved også givet, at der "(...) *skal gennemføres en systematisk udfordring og udvikling af de empiriske og teoretiske begreber samt empiriske og teoretiske sammenhænges gyldighedsområde.*" (Antoft & Salomonsen, 2007, s. 47). Derved giver sammenligningen også anledning til at kontrollere potentielle forvrængende variabler og mulighed for at undersøge sammenhænge casene imellem (Freundreis, 1983).

De to cases kan, og vil, stadig være i stand til at producere unikke forklaringer. Men i sammenspillet mellem de to cases kan der findes styrke til enkelte fælles forklaringsmodeller, og i tillæg kan der findes nye forklaringsmodeller i den ene case, som efterfølgende kan afprøves i den anden. På denne måde virker casene som hinandens kontrolcase og spejlbillede, hvorved der opnås et sammenspil mellem casene. Valget af to cases skal ses som en afvejning af ønsket om et multipelt casestudie overfor specialets ressourcer.

De to cases, der inddrages i specialet, er valgt efter *mest uens selektering*, hvor de to cases kun har et punkt til fælles, mens de for resten er forskellige (Antoft & Salomonsen, 2007). I nærværende speciale betyder det, at såvel Ringkøbing-Skjern Kommune som Aarhus Kommune har et identificerbart EU-engagement, og er involveret i en interaktion mellem eller omkring kommunen og EU-systemet. Men på en række andre områder er kommunerne forskellige. Dette er både i areal, befolkningsstørrelse, politisk konstituering, by/land sammensætning, befolkningssammensætning og -baggrund. Ligeledes er de også forskellige indenfor områder såsom hvorledes kommunerne har organiseret EU-engagementet, administrativ forankring af selv samme, og hvilke fokuspunkter kommunerne har for deres engagementer.

3.2 Casepræsentation

I det følgende præsenterer vi vores cases mht. forskelle mellem casene, deres organisering af EU-engagementerne og de udvalgte respondenter.

3.2.1 Befolkningssammensætning, uddannelse og erhvervsstruktur

Aarhus Kommune er befolkningsmæssigt landets næststørste kommune og overvejende en bykommune⁷. Kommunens erhvervsstruktur er domineret af erhverv inden for servicesektoren, idet 86 pct. af alle arbejdspladser i kommunen er inden for den sektor, mens kun 14 pct. er inden for landbrug, industri og bygge- og anlægssektoren (Beskæftigelsesregion Midtjylland, 2011a). Aarhus Kommune har en befolkning, hvoraf cirka 16 pct. har en lang videregående uddannelse eller en bachelorgrad (Danmarks Statistik, 2011), mens cirka 38 pct. af befolkningen mellem 25 og 64 år har en videregående uddannelse (Økonomi- og Indenrigsministeriet, 2011). Ligeledes har Aarhus en positiv befolkningstilvækst (Danmarks Statistik, 2012a). Profilen er derfor en bykommune i befolkningsvækst med en højtuddannet befolkning, der primært arbejder i servicesektoren.

Ringkøbing-Skjern Kommune er arealmæssigt Danmarks største kommune og overvejende en landkommune⁸. Kommunens erhvervsstruktur er domineret af erhverv inden for landbrug, industri og bygge- og anlægssektoren, idet 45 pct. af alle arbejdspladser i kommunen er inden for den sektor, mens kun 55 pct. af arbejdspladserne er placeret inden for servicesektoren (Beskæftigelsesregion Midtjylland, 2011b). Samtidigt har Ringkøbing-Skjern kommune en befolkning, hvoraf kun 3 pct. har en lang videregående uddannelse eller en bachelorgrad (Danmarks Statistik, 2011), mens cirka 16 pct. af befolkningen mellem 25 og 64 år har en videregående uddannelse (Økonomi- og Indenrigsministeriet, 2011). Ringkøbing-Skjern Kommune oplever en moderat negativ befolkningstilvækst (Danmarks Statistik, 2012b). Profilen er derfor en landkommune med en jævnt uddannet befolkning, hvor en relativ stor andel af arbejdspladserne er indenfor de mere traditionelle erhverv, og hvor der sker en fraflytning fra kommunen.

⁷ Cirka 80 pct. af kommunens befolkning bor i Aarhus by, mens 97 pct. bor i bymæssigt bebyggelse.

⁸ Cirka 71 pct. af kommunens befolkning bor i bymæssigt bebyggelse.

3.2.2 Politisk styring og kultur

Politisk er Aarhus Kommune ledet af byrådet, hvor det mest fremtrædende parti er Socialdemokraterne med lidt under halvdelen af mandaterne, der ligeledes sidder på borgmesterposten. Socialdemokraterne har ledet kommunen i al den tid, der har været folkevalgte borgmestere, med undtagelse af perioden 2001-05, hvor Venstre besatte posten. Kommunalvalgene i Aarhus bliver ofte – og specielt efter 2001 - betragtet som et klassisk opgør mellem Socialdemokraterne og Venstre om borgmesterposten, hvilket vidner om en spændt politisk kultur mellem borgmesterpartierne og oppositionen. Ligeledes underbyggende for påstanden er konstitueringsaftalen fra 2009, der kun blev indgået mellem centrum-venstrepartierne og Enhedslisten.

Ringkøbing-Skjern Kommune er en traditionel Venstre-kommune. Venstre har siden oprettelsen af Ringkøbing-Skjern Kommune besat borgmesterposten, og havde ligeledes besat alle borgmesterposterne i de kommuner, der blev sammenlagt til Ringkøbing-Skjern Kommune i 2007⁹. I dag har Venstre absolut flertal i Ringkøbing-Skjern Kommune med 16 ud af 29 mandater, hvilket giver udtryk for en mere stabil politisk situation og kultur.

3.2.3 Organisering af EU-engagement

I Aarhus Kommune er der magistratsstyre, hvor der er en skarp opdelingen mellem de forskellige forvaltninger, og hvor der er en politisk ledelse af hvert område i form af en borgmester eller rådmand. Aarhus Kommune har placeret deres EU-engagement i en styregruppe, der samler forskellige dele af den kommunale organisation, mens det administrative ansvar for EU-engagementet er placeret i stabsfunktionen Erhvervs- og Byudvikling i Borgmesterens Afdeling under ledelse af borgmesteren og stadsdirektøren. I relation til Aarhus Kommunes EU-engagement er det i øvrigt af interesse, at CDEU eksplicit bygger videre på erfaringerne fra Aarhus Kommunes EU-kontor, der blev oprettet i 1990.

I Ringkøbing-Skjern Kommune er der et normalt udvalgsstyre, hvor de politiske stående udvalg har kontrollen overfor forskellige dele af den kommunale forvaltning - ledet af

⁹ Med undtagelse af den nuværende borgmester i Ringkøbing-Skjern Kommune, der før 2007 var borgmester i Holmsland Kommune og her valgt for en lokalliste.

borgmesteren og kommunaldirektøren. EU-engagementet er i Ringkøbing-Skjern Kommune placeret i Ekstern Udvikling, der er en del af kommunens superstab, Viden & Strategi, som kommunaldirektøren er overordnet ansvarlig for. I forhold til Ringkøbing-Skjern Kommunes EU-engagement er det yderligt af interesse, at Ringkøbing Amt indtil strukturreformen havde sit eget EU-kontor i Bruxelles, hvor der har været en vis overflytning af EU-relaterede medarbejdere fra amtet til den nye storkommune.

3.2.4 Respondenter

Casestudiet vil anse kommunerne¹⁰ som to cases, hvori selve kommunerne¹¹ bliver anset for at være én organisation med to analyseenheder; politisk niveau og embedsniveau. Samtidig inddrages der fælleskommunale aktører i form af KL. Disse kan belyse casene og deres kontekst mere generelt og endvidere bidrage til at højne vidensniveauet om casene og deres EU-engagement, men som samtidigt ikke befordrer en analytisk tilgang til disse aktører i forhold til casestudiet. I kommunerne interviewes der på direktør-/chef-niveau, konsulentniveau og politisk niveau.

Det fælleskommunale regionale EU-kontor, CDEU, har en dobbeltrolle i denne henseende, da kontoret både kan tilregnes som en del af kommunernes organisation og som en del af de fælleskommunale aktører, der kan bidrage med viden om casene. CDEU betragtes derfor som værende begge. I CDEU interviewes der på konsulentniveau.

KL har en dobbeltrolle, fordi de både kan bidrage til det overordnede informationsniveau, og samtidigt kan betragtes som værende en potentiel væsentlig faktor i kommunernes europæiseringsproces. I KL bliver der interviewet på konsulent-niveau, idet to af KL's EU-konsulenter i hhv. København og Bruxelles bliver interviewet.

Endvidere interviewes en kommunalpolitiker fra Struer Kommune, der har flere forskellige indgangsvinkler til det kommunale EU-arbejde. Vedkommende er medlem af CDEUs bestyrelse, KL's internationale udvalg, suppleant til KL's repræsentation i EU's

¹⁰ Forstået som et politisk system med et klart defineret geografisk område, hvor inden for dets kompetencer gælder.

¹¹ Her være forstået som den kommunale organisation med embedsniveau og politiske niveau.

Regionsudvalg og tidligere viceamtsborgmester i Ringkjøbing Amt. En liste over respondenter er vedlagt specialet som bilag.

Da teorien lægger vægt på betydningen af lokale aktører, såsom erhvervslivet, befolkningsgrupper og lignende, vil der blive brugt et perspektiv i analysen, hvori det er oplevelserne, hensigterne og præferencerne hos aktørerne i kommunerne, der bliver centrale. Det betyder, at vi ikke inddrager de omkringliggende som respondenter, men udelukkende vurderer deres roller ud fra de interviewede aktørers oplevelser. Dette forbehold har to argumenter. Først et praktisk argument om specialets ressourcer. Det andet argument er, at vi er tilfredse med, at kommunen reagerer på et oplevet incitament, og at det ikke er specialets formål at afprøve dette incitament. Det væsentlige er altså, at kommunen *reagerer* på et *oplevet* incitament, men ikke om incitamentet eksisterer *uafhængigt* af de kommunale aktørers oplevelser.

3.3 Teoriens rolle

Teorien er den afgrænsende faktor, da de relevante analyseenheder og interviewpersoner er udvalgt i forlængelse af teoriens ramme. Derfor skal analysen holdes op imod de teoretiske begreber: motivationsfaktorer, medierende variable og misfit. Analysen bliver altså struktureret efter teorirammen. De nærmere overvejelser om udvælgelse af respondenter blev beskrevet i det ovenstående.

Den teoretiske ramme er også det spændingsfelt, hvori casene kan udfolde sig, eftersom der i det teoretiske perspektiv er indarbejdet en naturlig spænding mellem de to grundantagelser i hhv. den sociologiske og den rationelle ny-institutionalisme. Dette bidrager til at holde forskellige forklaringsmodeller i spænd.

"Især når man skal forklare og forudsige politiske handlinger (...) er det essentielt at have en eller flere simple men konkurrerende begrebsmæssige rammer (...) De åbner ens øjne og holder dem åbne lidt længere. Alternative begrebsmæssige rammer er vigtige, ikke blot fordi de bidrager til nye indsigter i oversete dimensioner af det undersøgte fænomen. De er essentielle som påmindelser om de skævvridninger og grænser, som enhver begrebsmæssige ramme, man måtte anvende giver." (Allison & Zelikow, 2004, s. 21)

Dette giver mulighed for at se de samme cases i forhold til forskellige rationaler, og herefter udlede forskellige forklaringer af de kommunale aktørers ageren og valg. Dette valg består endvidere i, at de udvalgte cases ikke skal presses ind i en bestemt teoretisk forklaring, men at enkelte elementer i casene kan udtages og evt. forklares i forhold til et perspektiv i konkurrence med et andet perspektiv. Dette er medvirkende til at udfolde casene og de forskellige rationaler, der kan forekomme forskellige steder i casene.

3.4 Metode

Metodisk arbejdes der med et teorifortolkende perspektiv, hvor det teoretiske perspektiv vil blive styrende for empiriindsamlingen, datastruktureringen og analysen. Teoriens opgave bliver at styre og guide analysen i forhold til empirien. Der er således ikke tale om nogen form for test af teoriens gyldighed, men derimod en anvendelse af en allerede udviklet og afprøvet teori på en afgrænset del af virkeligheden. Denne anvendelse vil så resultere i ny empirisk viden om det undersøgte fænomen; kommunernes EU-engagement (jf. Antoft & Salomonsen, 2007).

3.4.1 Datagenerering

Metoden, hvormed vi genererer datagrundlaget, er en metodekombination af henholdsvis semistruktureret interviews og dokumentstudier. Formålet med at inddrage flere metoder i dataindsamlingen, og deraf følgende metodekombination, er at udnytte de forskellige metoders styrker og derigennem få et så rigt og dybdegående datagrundlag for analysen. Da der ikke eksisterer et spændingsfelt mellem de to metoder, men stedet et komplementært forhold, er denne strategi som formålstjenlig. Maaløe (1996, pp. 101-102) argumenterer også for brugen af dokumentstudier i forberedelsesfasen af casestudier i organisationer. Men pointen om dokumentstudiernes sameksistens med interviewmetoden kan overføres til nærværende speciale. Dokumentstudierne skal ikke blot anvendes som forberedelse til interviewene. I stedet skal de i dette speciale fungere som en selvstændig og ligeværdig indsamlingsmetode, som også skal fungere som det Maaløe (1996) betegner som feltarbejdets forarbejde.

Da der samtidigt inden for hver metode benyttes flere datakilder - dvs. flere dokumenter og flere interviews – foretages der en datatriangulering. Dette øger specialets reliabilitet og interne validitet. Modstridende udsagn, hvad enten det er på skrift eller i tale, kan identificeres og analyseres, ligesom specialets mulighed for at fange virkelighedens

kompleksitet, forøges for hvert dokument, der inddrages efter hvert interview, der foretages. Eftersom der foretages forskellige interviews i forskellige dele af casene og konteksterne, øges indsigten i casene, idet der tages forskellige udsnit af den empiriske verden, som kan sammensættes til en dybere og bredere indsigt.

3.4.2 Dokumentstudier

Dokumentstudiernes formål er at bidrage til et højere vidensniveau og en bedre indsigt end ved en metode udelukket baseret på interviews. Dokumenterne vil også bidrage til at finde omfanget af det undersøgte fænomen. Vi indhenter relevante dokumenter fra kommunerne, CDEU og KL i forhold til deres EU-relaterede aktiviteter. Dokumenterne fra kommunerne, CDEU og KL vil være officielle strategiske dokumenter, rapporter, handleplaner og byråds- og udvalgsreferater.

Ved inddragelsen af officielle dokumenter får vi indsigt i de tanker og formål, som var relevante for beslutningerne, og dermed gives et indblik i den sociale og historiske kontekst, der var grundlaget for tidens beslutninger og handlinger. Dette er med til at nuancere de udtalelser, der kommer frem under interviewene, da disse udsagn alt andet lige er nutidige udtalelser om historiske begivenheder. Dokumenterne bidrager til at fange øjebliksbilleder af de begivenheder og handlinger, som er centrale for undersøgelsen.

Ved selekteringen af såvel officielle dokumenter som presseartikler bruges Scotts (1990, s. 6) fire kriterier. De vil derfor kort blive præsenteret. *Autenticitet* som, hvorvidt dokumentet er ægte og af udiskutabelt oprindelse. *Troværdighed* som, hvorvidt dokumentet er frit fra fejl og forvridninger. *Repræsentativitet* om, hvorvidt dokumentet er typisk for sin slags. *Mening* om, hvorvidt dokumentet er klart forståeligt og begribeligt. Disse fire kriterier skal medvirke til at sikre de fremskaffede dokumenters relevans og validitet.

Dokumentstudierne er også med til at give den officielle fortolkning af kommunernes EU-engagement, og dermed fungerer de som en ekstra kvalitetssikring i forhold til interviewene. Interviewene er kun udtryk for den interviewedes egen position og udsyn, mens dokumenter fra kommunerne giver hele kommunernes officielle positioner.

3.4.3 Interviews

Interviewenes formål er at undersøge dybden af det undersøgte fænomen via interviews med relevante og centrale aktører i forbindelse med Ringkøbing-Skjern Kommune og

Aarhus Kommunes EU-engagement. Her interviewes aktører fra de to kommuner, deres fælles regionale EU-kontor CDEU, KL og aktører med tilknytning til fornævnte.

Interviewenes bidrag er at *"(...) indhente beskrivelser af den interviewedes livsverden med henblik på at fortolke betydningen af de beskrevne fænomener."* (Kvale, 1997, s. 19). Dette betyder, at det er den interviewedes beretning om begivenheder, beslutninger og handlinger, der bliver centrale. Derfor er det vigtigt at inddrage flere aktører i organisation for at få frembragt et mangfoldigt empirisk materiale.

Da interviews giver et rigere datagrundlag end dokumentstudier, anses det for fordelagtigt at inddrage interviews til at komme i dybden med fænomenet. Interviews er pr. natur udtryk for den interviewedes egen subjektive opfattelse/oplevelse af verden, der formes igennem interaktion med andre individer, og er derfor en social konstruktion. På et aggregeret niveau giver disse sociale konstruktioner det kommunale system dets formål og handlingsrationaler for at iværksætte og drive et EU-engagement.

Idet vi ønsker at belyse kommunale aktørers oplevelser, interesser og overvejelser i forhold til begivenheder, beslutninger og handlinger, påkræves en metode, der sætter disse forhold i centrum. I den forbindelse er interviews en metode, der tilvejebringer mulighed for fortolkning af aktørernes egne opfattelser og forståelser. Hertil er interviews en metode, der giver mulighed for indsigt og fordybelse i casene, hvilket også afspejles i det store antal interviews, der er foretaget.

3.5 Dataindhentning

Specialets empiri vil som nævnt blive indhentet via semi- strukturerede interviews og dokumentstudier, mens det mere tekniske aspekt af dataindhentning, forstået som fremskaffelsen af empirien, gennemgås her kort.

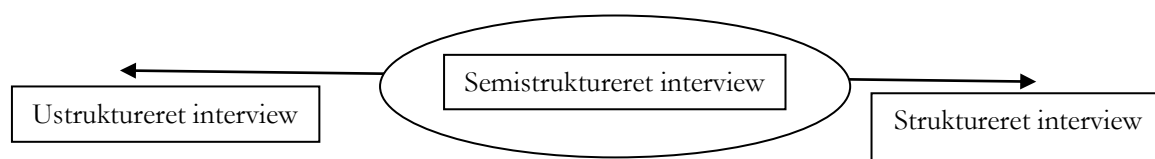
Dokumenterne fra kommunerne vil være strategier, referater og notater, der beskriver de internationale/europæiske aktiviteter - og handlinger til gennemførelse heraf. Dokumenterne bliver fremskaffet via søgninger på kommunernes hjemmesider og via kontakt til embedsmænd i kommunerne. De beskrevne dokumenter er oftest et slutprodukt af en intern arbejdsproces, hvor mellemregningerne ikke fremgår eksplicit af dokumenterne. Derfor er der behov for en analytisk tilgang til dokumenterne, og interviews til at indfange disse mellemregninger. Inddragelsen af embedsmændene til fremskaffelse af

dokumenterne har naturligvis en slagside i forhold til, hvad embedsmændene kan ønske at udlevere. Derfor sammenholdes de udleverede dokumenter med byrådets og dets udvalgs bilagslister, der fremskaffes fra de officielle referater fra kommunernes hjemmesider. Således kan alle relevante dokumenter inddrages i specialets empiri. Tidsmæssigt afgrænses dokumentindsamlingen til perioden fra strukturreformen i 2007 og fremefter, fordi den primære tidshorisont er efter reformen.

I forhold til dokumenter fra KL vil det være generelle skrivelser om KL og kommunerne i forhold til EU, formålsbeskrivelser med KL's EU-aktiviteter og deres EU-kontor. I forhold til CDEU vil der i tillæg også være dokumenter vedrørende deres forskellige ydelser og interaktioner med aktørerne i casene.

3.5.1 Interviewform

I forholdet mellem struktureret interviews og ustruktureret interviews benytter vi den semistrukturerede interviewform. Det semistrukturerede interview placeres i midten i et kontinuum mellem de to ydre punkter for interviewformer, som afbilledet i nedenstående figur.



Figur 2 - Interviewformer

Den semistrukturerede interviewform er en mellemvariant mellem disse to ydre punkter, da der fraviges kravene fra begge ydre punkter. De semistrukturerede interviews er hverken ufravigelige faste i deres interviews eller fuldstændige uplanlagte, men en mellemting, hvor der følges en overordnet plan for interviewet med en liste af spørgsmål og forholdsvis specifikke emner, der skal dækkes. Samtidigt følger en vis elastik i interviewene, hvor vi kan forfølge emner og svar, der dukker op under interviewet. Samtidig giver vi den interviewede en vis margin til at påvirke interviewet med sine svar og udtalelser (Bryman, 2004, s. 319-320).

Først og fremmest skal det fastslås, at vi benytter semistrukturerede interviews, da sammenspillet mellem det ustrukturerende element og det strukturerende element forener det bedste fra to interviewformer. Dette skyldes, at fleksibiliteten i interviewformen giver

muligheden for at gå i dybden med nogle emner, og kan afdække nye forhold, der ikke har været anskueliggjort før interviewene. Samtidigt lægger den skriftlige interviewguide en fast ramme om interviewene, der giver klarheden over interviewenes formål og indhold. Flexibiliteten giver således dybden, mens interviewguiden giver effektivitet og sikrer resonans med hensyn til de bagvedliggende præmisser for interviewene.

Vi ønsker overordnet at betone det strukturerede element i interviewene, således at de udarbejdede interviewguider bliver mere dækkende for de planlagte emner. Dermed gives der mindre plads til at tage uforudsete elementer op under interviewene. Dette kompenserer vi for ved at inddrage dokumentstudierne, hvorved der skabes større indsigt i de områder, som de interviewede dækker. Dette mindsker behovet for at tage uforudsete emner op. Samtidigt afviser vi ikke muligheden for at forfølge den interviewedes udtalelser og derved stille ikke-planlagte spørgsmål for at uddybe uafklaret elementer. Ligeledes kan der stadig tages uforudsete emner op under interviewene, hvorved friheden under interviewene bibeholdes, og den slaviske forfølgelse af interviewguider og begrænsningen til selvsamme afvises.

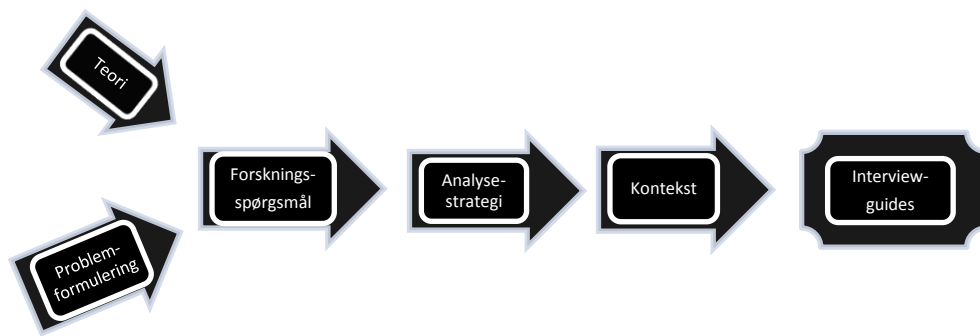
De forskellige interviews vil dog indplacere sig forskellige steder på kontinuummet, fordi der afvikles interviews med forskellige formål. Overordnet set skelnes der mellem baggrundsinterviews og case-interviews. Baggrundsinterviews gennemføres i KL og med kommunalpolitikeren fra Struer Kommune. Disse interviews er en del af den bagvedliggende læringsproces og informationsindsamling, og dermed vil være bidragende til at optegne konteksten for fænomenet og således højne vidensniveauet for specialet. Derfor vil disse interviews blive planlagt mere ustruktureret indenfor ovenstående ramme af semistruktureret interviews, hvor der er større fokus tage uforudsete emner op, og mindre fokus på at forfølge interviewguiden minutiøst.

Omvendt gennemføres der case-interviews, med aktører indenfor casene og CDEU. Her er det strukturerede element mere fremtrædende for at sikre sammenligningsgrundlaget mellem casene. Under case-interviewene skelnes der mellem interviews med politikere og interviews med embedsmænd. Førstnævnte har en betoning af at indfange politiske holdninger til EU-engagementet og det politiske syn på EU, mens sidstnævnte interviews fokuserer på selve arbejdet med de europæiske og internationale aktiviteter. Begge typer case-interviews vil dog blive indarbejdet i en samlet interviewguide for kommunerne.

3.5.2 Interviewguide

Der vil blive udarbejdet forskellige interviewguider til de forskellige aktører. Der vil således blive udarbejdet forskellige interviewguider til KL i København, KL i Bruxelles, CDEU i Bruxelles, byrådspolitikerne fra Struer samt aktører i kommunerne. Der vil blive brugt ens interviewguider til casene, men blive vægtet forskellige spørgsmålstyper afhængigt af om vi snakker med politikerne, cheferne eller konsulentene. Interviewguiderne er, sammen med transskriptionerne af interviewene og en respondentliste, vedlagt specialet som appendiks i form af en cd-rom.

Interviewguiderne er udarbejdet med afsæt i problemformuleringen, hvortil en teoretisk ramme er opsat og operationaliseret til at hjælpe med besvarelsen af denne. Denne proces har affødt de tidligere præsenterede undersøgelsesspørgsmål, der med inddragelsen af analysestrategien og den relevante organisatoriske kontekst bliver den overordnede ramme for interviewguiderne. Processen er afbilledet i nedenstående figur.



Figur 3 - Fra problemformulering til interviewguider

3.6 Undersøgelsesspørgsmål

I det følgende vil specialets undersøgelsesspørgsmål, der allerede blev præsenteret umiddelbart efter problemformuleringen, blive begrundet og elaboreret, således deres relevans fremstår tydeligt. Hvert spørgsmål bliver koblet til et afsnit i analysen, således at de enkelte spørgsmål, er det afsnittene søger at besvare for, at vi i konklusionen kan besvare specialets problemformulering.

Spørgsmålene er frembragt i en vekselvirkning mellem metodiske og teoretiske overvejelser, og tager et væsentligt udgangspunkt i specialets teoretiske ramme. Dette ses

af, at spørgsmålene er direkte møntet på det teoretiske nøglespørgsmål; hvordan opstår og drives de to kommuners EU-engagement. Specialet er således i tråd med den teorifortolkende ramme, fordi der tages et meget direkte afsæt i de teoretiske præmisser og samtidigt efterleves det komparative design også, idet de to cases er i centrum for spørgsmålene. Det komparative element forstærkes yderligere af, at spørgsmålene besvares med udgangspunkt i de teoretiske elementer og ikke casene. Besvarelsen af de enkelte spørgsmål tager derfor udgangspunkt i emnet, og ikke den enkelte kommune.

1. Hvorvidt har de oplevede misfit fået aktørerne i Ringkøbing-Skjern Kommune og Aarhus Kommune til at indgå i et EU-engagement?

Med dette spørgsmål sigter vi til, hvorledes de af kommunens aktører oplevede policy og institutionelt misfit forklarer udgangspunktet for kommunernes europæisering. Dermed kan vi vurdere, om EU-engagementet igangsættes som følge af eksogene pres fra EU. Det centrale bliver altså, hvorledes aktørerne i de respektive kommuner oplever misfit som noget, der kan eller skal reageres på. Herunder er det også væsentligt at inddrage CDEUs og KL's vurdering af de to kommuner, og hvorvidt de oplever, om kommunerne udfordres politisk og institutionelt af EU. Spørgsmålet indeholder ligeledes en analyse af, hvorvidt kommuner oplever misfit, og hvilke misfit de oplever.

2. Hvorvidt har motivationsfaktorerne fået aktørerne i Ringkøbing-Skjern Kommune og Aarhus Kommune til at indgå i et EU-engagement?

Dette spørgsmål sigter til de opstillede motivationsfaktorer i teoriafsnittet. Her spørger vi, hvorvidt et EU-engagement opstår som følge af aktørernes egne motivationer, forklaret med udgangspunkt i de ny-institutionelle overvejelser. Dermed kan vi vurdere, om processer endogent i kommunerne kan siges at være en central forklaring. Vi undersøger, om de kommunale aktører ser på EU som noget, der begrænser eller styrker deres mulighed for at forfølge en ny mulighedsstruktur eller opnå læring.

Herunder er det også væsentligt at inddrage CDEUs og KL's vurdering af de to kommuner, herunder hvordan de oplever kommunerne selv tager initiativ til engagementet.

3. Hvorledes har de medierende variable i sammenspil med aktørerne i Ringkøbing-Skjern Kommune og Aarhus Kommune fået kommunerne til at udvikle et EU-engagement?

Her sigtes der til kommunernes interne forhold, hvor de medierende variable kommer frem og anvendes til at anskueliggøre, hvorvidt de interne institutionelle forhold, såsom vetopunkter og forandringsagenter, er af betydning for europæiseringen af kommunerne. Her undersøges og analyseres, hvordan aktørerne i kommunerne påvirkes af de beskrevne medierende variable til at igangsætte og drive den forandring, der er nødvendigt for et EU-engagement.

4 Analysestrategi

I dette kapitel vil analysestrategien i specialet blive præsenteret således, at det gøres klart hvordan teori og metode vil anvendes i analysen. Der vil på baggrund af den opstillede teoretiske ramme i forrige kapitel blive foretaget operationaliseringer af teoriens begreber med henblik på at skabe fundament for den empiriske dataindsamling og den efterfølgende analyse. Operationaliseringen fremstilles som en kronologisk gennemgang af teoriens anvendelse, som efterfølgende vil viderebringes i analysen.

4.1 Operationalisering af misfit begrebet

For at undersøge hvorvidt tilstedeværelsen af tilpasningspres har været eller er udslagsgivende for, at kommunerne igangsætter et EU-engagement, skal det således gøres klart, hvad et policy eller institutionelt misfit kan bestå af - samt hvordan det undersøges.

Begrebet *policy misfit* henviser i europæiseringslitteraturen til specifikke policies afstedkommet af EU eksempelvis i form af direktiver, forordninger, domstolsafgørelser eller soft-law. Da vi ikke har som ambition at undersøge og forfølge én eller flere policies, anvendes i stedet en åben og bred tilgang til misfit begrebet. Her er vi inspireret af Wolffhardt et. al. (2005b, s. 422), hvor også politiske hensigtserklæringer indgår som en ”mekanisme fra oven”. Som omtalt i kapitel 2.2 er der særlige omstændigheder, man bør være opmærksom på i europæiseringsstudier af det subnationale niveau, eftersom policies kan vise sig skjult i den nationale politiske proces. Vi afgrænser os således fra at undersøge et *de facto pres* i form af tilpasningspres fra eksempelvis direktiver og forordninger påført de subnationale forvaltninger. Denne afgræsning sker ud fra en omfangsmæssig betragtning.

For at vurdere hvorvidt policy misfit har været medvirkende til iværksættelsen af Ringkøbing-Skjern Kommunes og Aarhus Kommunes engagement i EU, vil empirien blive gennemgået for udsagn, hvori aktørerne påpeger, at EU-policies er problematiske for kommunerne. Indirekte effekter kan findes ved at undersøge dokumenter i form af strategidokumenter og deslige, hvor italesættelsen af problematiske policies fra EU kan være en indikator for iværksættelsen af et EU-engagement.

Institutionelt misfit operationaliseres med forskellig vægt i europæiseringslitteraturen. Wolffhardt et. al. (2005b, s. 422) bemærker dertil, at man i en subnational kontekst vil være udsat for institutionelt misfit, når konkrete administrative krav skal honoreres i forbindelse

deltagelse i programmer på EU niveau, såfremt disse ikke stemmer overens i udgangspunktet. Derfor vil det empiriske materiale blive gennemgået for indikationer af, om de kommunale aktører har været nødt til at tilpasse deres organisationer, som følge af krav stillet fra EU's side.

4.2 Operationalisering af motivationsfaktorerne

Som beskrevet i kapitel 2.6 – anvender vi Wolffhardt's (et al., 2005b, s. 411-414) motivationsfaktorer som forklaringsramme på igangsættelsen af kommunernes EU-engagement. Drivkræfterne for kommunernes EU-engagement er her et bottom-up perspektiv, hvor man ikke kan tale om et egentligt pres. Faktorerne er som følger:

- (1) EU som problemløser: Støtte til socioøkonomisk restrukturering og kilde til innovation.
- (2) EU som en scene: EU som et middel til profilering og identitetsskabelse.
- (3) EU som alternativ: EU-engagement til by-pass af den nationale regering.

Disse faktorer operationaliserer vi som følger:

- (1) "EU som problemløser" operationaliseres som, hvorvidt EU opfattes af aktørerne som kilde til at løse nogle lokale problemstillinger, enten igennem deres finansielle bidrag eller vidensoverførelse til det kommunale niveau. Således er kommunernes økonomiske og udviklingsmæssige kontekst en vigtig variabel at måle på, da denne sætter rammerne for aktørernes handlinger og præferencer.
- (2) "EU som scene" operationaliseres som, hvorvidt EU opfattes af aktørerne som en platform, hvorpå de kan profilere deres kommune i resten af EU, og hvorvidt denne branding indgår i byens identitet.
- (3) "EU som alternativ" operationaliseres som, hvorvidt aktørerne opfatter EU som en mulighed for at gå uden om staten for, at (a) styrke kommunens indenrigspolitiske position, (b) finde policy-redskaber som staten ikke tilbyder, (c) udfordre statens gate-keeper rolle og (d) supplere statens utilstrækkelige repræsentation af kommunens interesse.

For at vurdere, hvorvidt disse faktorer kan forklare, hvorfor Ringkøbing-Skjern Kommune og Aarhus kommune engagerer sig i EU-sammenhæng - samt forskellen herpå - er det afgørende, at interesser, præferencer og målsætninger for aktører de to kommuner afdækkes (Hamedinger & Wolffhardt, 2010, s. 27).

Aktørers præferencer kan være besværlige at måle og iagttage direkte, hvilket dermed kræver en nærmere operationalisering. Men inspiration fra Kallestrup (2005, s. 76) iagttages

aktørernes holdninger til bestemte emner, som kan kaste lys over deres præferencer. Således vil dataindsamlingen foretages ud fra en række generelle betragtninger af, hvordan kommunerne ser på EU og muligheder/trusler forbundet hermed. Enkelte aktørers holdningerne kan endvidere bære præg af taktiske eller strategiske overvejelser, hvorfor man ved betragtning af holdninger ikke nødvendigvis får et retvisende billede af virkeligheden. Derfor kan der være en vis usikkerhed i empirien, hvilket bør medtages i betragtningen i analysen (Kallestrup, 2005, s. 76-77). Der lægges ligeledes vægt på kildekritisk analyse samt inddragelse af strategiske dokumenter og udtalelser i avisartikler mv. Dette vil bidrage til at skabe et samlet billede af aktørernes forståelser, og de bagvedliggende faktorer; kommunernes økonomiske situation eksempelvis.

Som Kallestrup (2005, s. 78) nævner, er det i et europæiseringsstudie naturligvis vigtigt, at undersøgeren kan skelne imellem, hvad der skyldes EU. Derfor skal der endvidere måles på, hvorvidt aktørerne er bevidste om om relationerne mellem EU og kommunerne. Det empiriske materiale - i form af både interviews og dokumenter - vil derfor blive gennemgået for indikationer af, hvorvidt EU rent faktisk spiller en rolle. Spørgsmålene vil derfor gå på respondenternes egen vurdering af, hvad kommunerne har oplevet som presserende fra EU's side eller omvendt motiveret dem til at engagere sig i EU – det vigtige er her, at der er en tydelig sammenhæng mellem EU niveauet og kommunen.

4.3 Medierende variable

I det følgende vil vi operationalisere de medierende variable. Disse forklarer, hvordan misfit og motivationsfaktorer omsættes til, at kommunerne engagerer sig i EU-systemet.

4.3.1 Rationelle faktorer

De rationelle variable - vetopunkter og formelle institutioner - er begge organisatoriske enheder, hvis accept og medspil er af afgørende betydning for EU-engagementets form i de pågældende kommuner. Der er tale om rationelle aktører, der er mål-orienteret og som formålsbestemt følger *konsekvenslogikken*. Da den enkelte aktør, hvad enten vi snakker individ eller kollektivt, skal bruge andre ressourcer end sin egne for at opnå disse mål, kræves der en ressourceudveksling eller re-distribution, baseret på gensidig bedømmelse af ressourcer, strategier og interesser. EU-systemet ses som en ny mulighedsstruktur (*opportunity structure*), hvori denne re-distribution af ressourcer foregår. For udfaldet af redistributionen er de medierende variable kritisk afgørende.

4.3.1.1 Vetopunkter

Med veto-punkter henvises der konkret til politikere i byrådet og embedsmændene i den kommunale organisation, som vi på forhånd kan vurdere, har en afgørende indflydelse i beslutningsprocesserne (Tsebelis, 1995). Desto mere magten er spredt i de politiske systemer, med deraf følgende mange veto-punkter, jo vanskeligere bliver ønsker og krav at kanalisere igennem. Derfor bliver det bliver sværere at mobilisere en *winning coalition* på tværs af veto-punkterne på forskellige niveauer, såvel politisk som administrativt (Börzel, 2005, s. 53) (Börzel & Risse, 2003, s. 64).

Endvidere har graden af (u)enighed og interessediversiteten mellem veto-punkterne afgørende betydning for, hvordan kommunerne tilnærmer sig EU (Börzel & Risse, 2003, s. 64). Derfor vil det blive undersøgt, hvem der deltager i processerne? – Er det byrådene, borgmestre, udvalg/magistrat, partigrupper, kommunaldirektører, direktionerne, mellemledere, som har haft indflydelse på processerne? - I så fald vil deres roller heri, blive afdækket. Endvidere er det afgørende, at disse aktørers interesser afdækkes med henblik på, hvorfor der handles, som der gør. Empirien vil derfor blive gennemgået for indikationer af, om sådanne veto-punkter har haft betydning for tilpasningen.

Der opereres med en teoretisk forudsætning om, at disse aktører agerer rationelt og mål/middel kalkulerende for at opnå deres egne mål. Både embedsmænd og politikere vurderer alternativer i forhold til hinanden, og handler i forhold til målsætningernes konsekvenser. Her sondres mellem de kommunale politikeres interesse i at opnå genvalg og embedsmændenes interesser i at få større budgetter, opfylde organisationernes målsætninger og arbejde med prestigefyldte arbejdsopgaver.

4.3.1.2 Formelle institutioner

Formelle institutioner giver de subnationale aktører materielle, kognitive og idémæssige ressourcer til at udnytte nye muligheder, som EU tilvejebringer. På denne måde kan formelle institutioner både fungere som begrænsende og bestyrkende for et EU-engagement (Börzel & Risse, 2003, s. 64). Derfor vil vi undersøge de to kommuners administrative kapacitet til håndtering af EU-dimensionen. Dette indebærer indikatorer såsom forvaltningsstrukturers påvirkninger af aktørernes handlemuligheder, muligheder for rådgivning og ekspertise samt personalebestand. Disse indikatorer er kommunernes interne formelle institutioner.

Den mulighedsstruktur, der opstår som følge af EU, giver nye muligheder for yderligere ressourcer til kommunerne. Men for at kunne udnytte disse ressourcer skal kommunen være i besiddelse af en handlingskapacitet for at kunne engagere sig. Er der ikke tilstrækkeligt kapacitet til stede, må aktørerne vælge andre veje til tilvejebringelsen af sine mål. Dette kan eksempelvis være gennem det nationale politiske system og det tilknyttede embedsmandsapparat, hvor ens interesser kan kanaliseres igennem.

Endvidere er de omkringliggende aktører så som virksomheder og interesseorganisationer, med både likvide ressourcer og videnskapacitet, ligeledes afgørende for de kommunale aktørers muligheder til at handle på et input fra EU. På den baggrund vil det blive undersøgt, hvorledes disse formelle institutioner har haft betydning for, hvordan aktørerne kan udnytte de muligheder som EU giver, og dermed hvordan kommunerne tilpasser sig disse muligheder.

4.3.2 Sociologiske faktorer

For de sociologiske medierende variable er den grundlæggende mekanisme passendehedslogikken (*logic of appropriateness*). Her er opfyldelse af internaliserede normer og værdier om den korrekte adfærd i centrum. Europæisering ses her som sociale læringsprocesser blandt aktører, der redefinerer deres identiteter ift. nye normer, værdier, regler, praksisser og meningsstrukturer, som følge af en overførsel mellem de lokale institutioner og EU-niveauet. Der sker altså en overførsel af ideer og normer fra den europæiske sfære til den subnationale sfære, hvortil de medierende variable er kritisk afgørende for udfaldet af denne.

4.3.2.1 Forandringsagenter

Forandringsagenter er aktører, som agerer i kommunerne. Disse mobiliserer andre aktører gennem mekanismer som overtalelse, idespredning og læring. Her kan de få andre aktører til at engagere sig i lærings- og forandringsprocesser (Börzel & Risse, 2003). Dvs. tilstedeværelsen af "EU-venlige" aktører i kommunerne kan have afgørende betydning for tilpasningen til EU-normer og regler eller ønsker om tilnærmelse til EU.

Börzel og Risse (2003) skelner mellem to typer af forandringsagenter. *Vidensbaserede netværk* forsøger at legitimere tilpasning til EU igennem videnskabeligt baseret argumentation. Vidensbaserede forandringsagenter indarbejder nye normer og idéer ved at begrunde ud fra betragtninger om, at kommunerne vinder på at blive mere engageret i EU gennem

økonomiske, politiske og netværksbaserede argumenter (Börzel & Risse, 2003, s. 67; Bursens & Deforche, 2008, s. 6). De vidensbaserede aktørers chance for succes er størst, når der blandt beslutningstagerne er tvivl omkring årsag-effekt-forholdene. Ligeledes forøges chancerne for succes, når der blandt aktører med videnskabelig baggrund er konsensus, og når videnskabelig rådgivning er institutionaliseret i beslutningsprocessen (Börzel & Risse, 2003).

Den anden type af forandringsagenter – *værdibaseret netværk* - henviser til aktører, der agerer gennem fælles overbevisninger, værdier, interesser og identiteter på et normativt grundlag. Med inspiration fra Keck & Sikkink (1998, s. 2ff) anser vi denne gruppe aktører som politikere og deres partier, som via overbevisning og konsensus, kan præge kommunernes aktører igennem læring. Vigtigt at bemærke er, at det i forbindelse med passendehedslogikken vægtes, at disse aktører ikke ubestridt kan udbrede deres holdninger. Dette foregår indenfor de styrende institutionelle rammer, der tildeler præferencerne (Börzel, 2005).

Tilstedeværelsen, eller manglen på samme, af disse forandringsagenter har derfor en betydningsfuld effekt i forhold til kommunernes muligheder for at fremme et EU-engagement.

Forandringsagenter er derfor netværk af aktører med både centrale og decentrale placeringer i det kommunale politiske og administrative system. Kommunale embedsmænd med akademisk baggrund, rådgivende funktioner og autoritativ viden over for beslutningstagerne og det øvrige forvaltningssystem, samt eksperter fra universiteter og interesseorganisationer, kan indplaceres under begrebet forandringsagenter som *vidensbaserede netværk* af aktører.

Forandringsagenter, under betegnelsen *værdibaseret netværk*, operationaliseres som omkringliggende aktører så som virksomheder, konsulenter og interesseorganisationer, der deler samme værdisæt omkring særlige emner – og som har mulighed for gensidig dialog med kommunen.

Således vil det empiriske materiale blive gennemgået for at finde indikationer på, om sådanne forandringsagenter er medvirkende til at rette fokus på et engagement i EU.

4.3.2.2 Uformelle institutioner

Den fjerde medierende faktor er de uformelle institutioner, hvormed der menes kollektive forståelser og rutiner, der præger beslutningsprocesserne og den politiske kultur i kommunerne. Disse uformelle institutioner har stor betydning for, hvorledes kommunerne tilpasser sig EU, da institutionerne udtrykker kollektive forståelser for, hvad der konstituerer passende adfærd (Börzel & Risse, 2003, s. 67-68). Tilstedeværelsen ses som understøttende for, hvorledes internaliseringen af EU normer, regler og synspunkter tilføres de subnationale aktører (Bursens & Deforche, 2008, p. 6). Det er således gennem regler for hensigtsmæssighed, at politiske institutioner opretholder stabilitet, orden og en vis grad af forudsigelighed. Samtidig er der fleksibilitet og en tilpasningsevne indlejret på den anden side.

Hvis der er tradition for en samarbejdende og konsensusorienteret beslutningskultur, vil dette kunne forhindre brugen af førortalte vetopunkter, fordi det ikke vil anses for passende adfærd. Ligeledes vil en konsensusorienteret politisk kultur give mulighed for en deling af tilpasningsomkostninger, således at ingen enkelt politisk eller social gruppe står med omkostningerne ved tilpasningen, idet ”vindere” og ”tabere” i fællesskab kan forhandle løsninger og finde fællesnævne. (Börzel & Risse, 2003)

Uformelle institutioner betragtes som kommunernes politiske kultur ift. at træffe beslutninger, herunder at opnå den fornødne enighed for tilpasning til EU, og hvilke overordnede hensyn, der påvirker beslutninger og reguleringer. Med grundlag i den sociologiske ny-institutionalisme hænger dette sammen med, at institutioner afspejler hvordan aktører handler, og hvad der er meningen – eller passende – at de gør, ifølge reglerne.

Dette kan både være sammensætningen af byrådet, politiske bevæggrunde, argumentationer samt traditioner for opnåelse af konsensus og kompromisdannelse, som fungerer som indikatorer herfor. Det empiriske materiale vil derfor blive gennemgået for at finde udsagn om, hvorvidt en konsensuspræget politisk kultur og forskellige overordnede hensyn fungerer som medierende variabel.

Ligeledes kigges der på, hvorledes kommunerne træffer beslutningen i relation til det europæiske område, og det generelle politisk samarbejde i kommunen. Her er både det

politiske og administrative niveau helt centralt for tilvejebringelsen af empirisk materiale, da vi holder os for øje, at tilpasningsprocesserne kan være ganske komplekse, og bestå af mange aktører i tæt sammenspil.

4.4 Tidsdimension

Det er vigtigt, at der i dataindsamlingen også fokuseres på en tidsdimension, som indfanger kommunernes arbejde med EU over længere perioder. (1) For at kunne vurdere hvorvidt kommunerne af mere passiv vej involveres i en europæisk sammenhæng, må der dels ses nærmere på hvilke aktører, der har deltaget i EU-engagementet, og dels om der i den sammenhæng sker en forandring/udvikling. (2) Der skal måles på, om aktører har deltaget på eget initiativ, eller om de er blevet inddraget af andre aktører i løbet af processerne. Dette gøres ved at spørge respondenterne om forhold tilbage i tiden – hvor vi dog forholder os kritiske til evt. efterrationaliseringer (jf. metodeafsnit). Indikationer på udviklinger over tid vil derfor også blive belyst via dokumentstudier, hvor årsrapporter, notater og strategiske dokumenter er afgørende.

Et andet tidsmæssigt aspekt, der er interessant for analysen, er, hvorvidt aktørernes præferencer udvikler sig over tid. EU-systemet er ikke et statisk objekt, men et moving target, hvori der konstant udvikles nye policies og politiske målsætninger og rammer. Derfor bliver mulighedsstrukturen til stadighed udvidet og omlagt, hvor aktørernes præferencer kan udvikles. Det samme gør sig glædende inden for den sociologiske ny-institutionalisme, hvor læring er nøgleordet for, at aktørerne over tid med afsæt i vundne erfaringer og viden indgår i en læringsproces, der redefinerer deres præferencer. Derfor skal der åbnes for, at analysen og dataindsamlingen har blik for en udvikling i præferencerne, og derfor vil vi ikke betragte præferencer som et statisk element.

5 Analyse

I det følgende vil vi udfolde analysen i fire afsnit. Det første afsnit omhandler relationerne mellem EU og danske kommuner, og herunder en gennemgang af udviklingstræk på EU-niveau. Dernæst følger analysen om tilpasningspres som udgangspunktet for engagementerne. I tredje afsnit analyserer vi motivationsfaktorernes betydning som grundlag for engagementerne. Slutteligt analyserer vi på de medierende variables betydning for engagementerne.

5.1 EU og danske kommuner

I 1986 stemte de daværende medlemsstater i EF ja til Den Europæiske Fælles Akt – også kaldet EF-Pakken – der efterfølgende trådte i kraft januar 1987. Det primære formål var etableringen af det indre marked ved at nedbryde de eksisterende handelsbarrierer mellem medlemsstaterne, og derved sikre fri bevægelighed for varer og tjenesteydelser. Med vedtagelsen af Maastricht-traktaten i 1992 blev EU's kompetencer udvidet til bl.a. ikke-økonomiske områder såsom uddannelse, miljø og kultur (EU, 2010). Disse områder havde hidtil været egenhændigt styret inden for nationale og lokale politiske rammer. Samtidig satte EU subsidiaritetsprincippet i anvendelse, som indebærer, at beslutninger skal træffes på lavest politiske og administrative niveau.

EU-Kommissionen har ved flere lejligheder aktivt tilskyndet subnationale enheder til øget deltagelse i de politiske processer på EU-niveau. Jacques Delors proklamerede som kommissionsformand allerede i 1980'erne, at ”Regionernes Europa” ville svække nationalstaternes magt under et stadig stærkere EU, og at regioner og lokale myndigheder ville overtage nationalstaternes plads med direkte adgang til beslutningsprocesserne (John, 2000, s. 882). Denne forudsigelse har dog næppe vist sig at holde stik. I 2001 udsendte EU-Kommissionen under ledelse af Romano Prodi en hvidbog, hvori det blev erklæret, at ” (...) *the way in which the Union currently works does not allow for adequate interaction in a multi-level partnership.*” (EU-Kommissionen, 2001). Dette er af flere forskere blevet tolket som et forsøg på at styrke implementeringen af EU's retsakter, idet de subnationale ofte skal påtage sig denne opgave (Roller & Sloat, 2002, s. 72).

5.1.1 Regionsudvalget – og det politiske aspekt ved EU

En af de mest markante ændringer i inddragelsen af de lokale og regionale niveauer i EU-samarbejdet skete med ikrafttrædelsen af Maastricht-traktaten, hvor der efter pres fra de

stærke tyske delstater blev oprettet et Regionsudvalg. De tyske delstater havde et meget klart ønske om selvstændig repræsentation i EU-beslutningsprocesser, hvilket lykkedes, eftersom der blev oprettet en institutionaliseret kommunal og regional repræsentation i EU's beslutningsprocesser (Carstensen et. al, 1996. s. 41).

Regionsudvalget er et rådgivende udvalg, hvis formål er at tage stilling til EU's lovgivning fra et lokalt og regionalt synspunkt. Dog har Regionsudvalget ingen veto-kompetencer, idet EU-Kommissionen udelukkende er forpligtet til at indsende forslag til høring i udvalget. Udvalget har 344 medlemmer (inkl. 344 suppleanter), hvoraf Danmark besidder ni af pladserne. De danske udvalgsmedlemmerne består af kommunal- og regionspolitikere - oftest regionsrådsformænd og borgmestre – som via KL's internationale udvalg koordinerer arbejdet.

En stor del af KL's arbejde med EU foregår ved betjening af de danske udvalgsmedlemmer, hvor KL's eget repræsentationskontor i Bruxelles løbende følger udviklingen på de områder, som man finder relevante for kommunerne. I vores interview med en EU konsulent i KL udtrykkes det, at Regionsudvalget dog anses som lillebror i det store spil, da de tre primære institutioner - Rådet, Parlamentet og EU-Kommissionen – er de vigtigste indflydelseskanaler i politikformulering (interview¹² 1, s. 46).

KL nævner selv fire centrale områder, som deres interessevaretagelse hovedsageligt koncentrerer sig om:

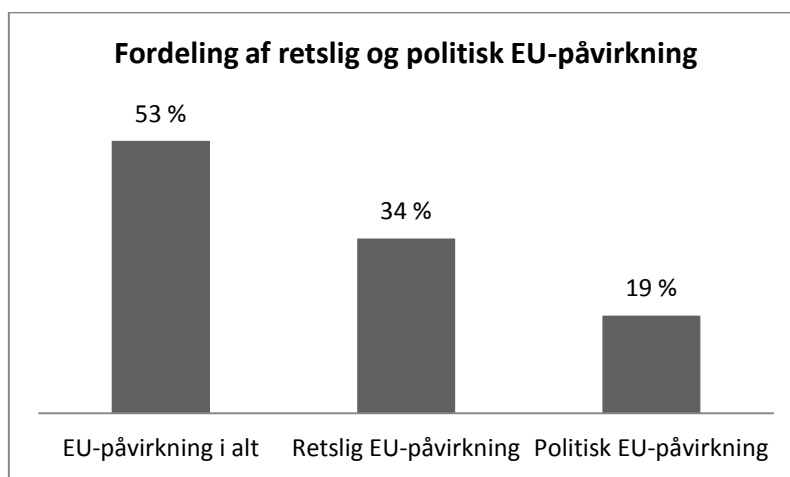
- (1) EU's betydning for kommunernes rolle som arbejdsgiver (KL, 2011a)
- (2) Kommunernes udbudspraksis (KL, 2011b)
- (3) EU's Regionalpolitik (KL, 2011c)
- (4) Klima- og energiområdet (KL, 2011d).

KL har selv undersøgt, hvilke områder kommunerne i Danmark påvirkes mest af. Som led i et forsøg på at skabe øget opmærksomhed på EU's betydning for kommunerne, valgte KL at offentliggøre deres undersøgelse i Momentum. I vores interviews med KL's EU-konsulenter gives der udtryk for, at man i høj grad har ønsket at sætte EU's politiske påvirkning af den kommunale sfære i fokus. Dette skyldes at EU's indflydelse på centrale

¹² Fremover forkortet 'int.'. Nummer og sidetal henviser til appendikset.

politiske områder i tilstrækkelig grad dækkes af medierne, ifølge KL. Ligeledes føler KL et behov for, at deres egne medlemmer – de menige kommunalbestyrelsesmedlemmer og borgmestre – slår øjnene op for, at nationale politiske indsatsområder til tider tager udgangspunkt i regeringens forhandlinger med de øvrige EU-medlemslande (int. 1, s. 50).

KL's undersøgelse viser, at 444 ud af 830 kommunalbestyrelsessager var under indflydelse af beslutninger med ophav i EU, hvilket svarer til 53 pct.¹³. 34 pct. point af disse var afledt af retslig påvirkning¹⁴. De resterende 19 pct. point er ifølge KL politisk påvirkning¹⁵.



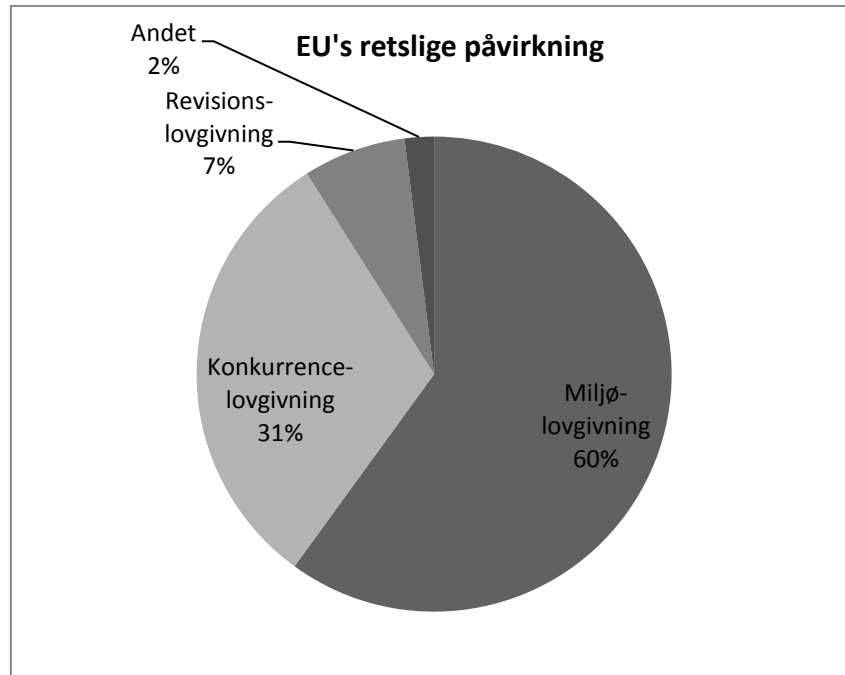
Figur 4 (KL, 2011e)

Undersøgelsen viser også, at den retslige påvirkning hovedsageligt forekommer inden for miljø- og konkurrencelovgivning, hvorunder udbuds- og udliciteringsreglerne indgår. Dette område udgør 91 pct. af den retslige påvirkning, og dermed omtrent 31 pct. af de undersøgte kommunalbestyrelsesdagsordener. På miljøområdet har EU vedtaget direktiver, der bl.a. har indvirkning på kommunernes drikkevandsforsyning, renovation og naturbeskyttelse.

¹³ KL udvalgte en dagsorden per kvartal i 2010 fra ti danske kommuner, der var udvalgt på baggrund af geografisk placering og indbyggertal.

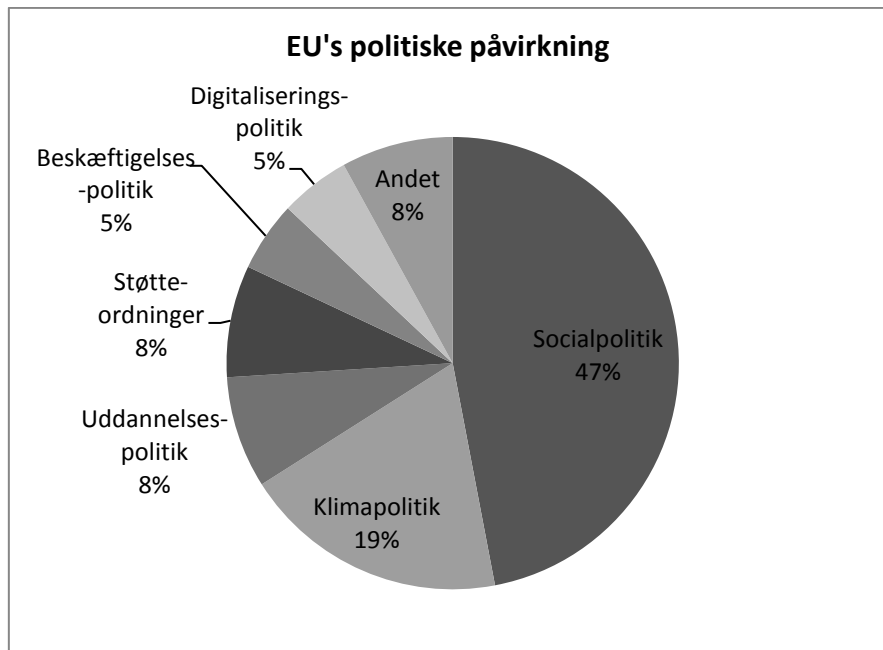
¹⁴ Med retslig påvirkning henviser KL til sager, hvor EU har fastlagt juridiske retningslinjer, der direkte regulerer kommunernes opgaveløsninger, f.eks. ved forordninger og direktiver (KL, 2011e).

¹⁵ Med politisk påvirkning henviser KL til sager, hvor den danske stat i EU-sammenhæng tilslutter sig at arbejde for overordnede europapolitiske mål og benchmarks, som får betydning for kommunerne, såsom Europa2020-stregegen (KL, 2011e).



Figur 5 (KL, 2011e)

I den politiske påvirkning viser det sig ifølge KL, at EU påvirker de nuværende kommunale kerneopgaver; socialområdet, klima, uddannelse og beskæftigelse. Dette udgør 79 pct. af den politiske påvirkning. På dette område henvises der til beslutninger gennemført ved den åbne koordinationsmetode, som Danmark også forpligter sig politisk til. Konkret henviser KL til Europa 2020-strategien og den store energipolitiske aftale frem til 2050.



Figur 6 (Kudahl, 2011)

KL's interessevaretagelse er meget specifikt rettet mod områder, som man selv vurderer at være af betydning. Rammerne aftales i KL's bestyrelse, og skal således afspejle de samlede interesser for hele det kommunale landskab. KL ser sig derfor ikke i stand til at varetage enkelte kommuners særinteresser, hvilket bl.a. begrundes med et ressource- og prioriteringsmæssigt argument af KL's EU konsulent i Bruxelles:

"(...) fra KL vil det være ret umuligt, fordi vi ikke har mandskabet til det – vi har dårligt nok mandskabet til de samlede kommunale interesser, så hvis vi også skal til at varetage særinteresser, vil vi ikke kunne løfte det – og vi fik formentligt heller ikke kunne legitimere det over de 97 andre kommuner, som også betaler KL" (EU konsulent i KL, int. 1, s. 49)

Det forekommer endvidere meget sjældent, at danske kommuner henvender sig til KL i forbindelse med EU-lovgivning. Sker dette, vil henvendelser ofte være rettet direkte til KL's fagudvalg i København.

5.1.2 EU's regionalpolitik

Som omtalt i kapitlets indledning vurderes det af KL, at kommunernes opmærksomhed på EU i høj grad skyldes udviklingen i EU's regionalpolitik. En egentlig udviklingsstøtte blev indført i løbet af 1970'erne og 1980'erne som element i fællesskabets ønske om

harmonisering af de økonomiske vilkår for regioner. Efter vedtagelsen af Den Europæiske Fælles Akt og Maastricht-traktaten blev Den Europæiske Fond for Regionaludvikling (EFRU), Samhørighedsfonden og Den Europæiske Socialfond (ESF) EU's vigtigste instrumenter til udligning af forskelle mellem rige regioner og mindre udviklede regioner (Halkier & Gjertsen, 2004, s. 181).

Formålet med EU's strukturpolitik er dels at yde finansiel støtte og dels at koordinere medlemsstaternes politik. EU's regionaludviklingsstøtte er siden 1990'erne i stigende grad blevet udformet og koordineret i samarbejde med regionale og lokale myndigheder. Dette skete fordi, der blev indført et *partnerskabsprincip*, der indebærer forpligtelser for EU-Kommissionen og medlemsstaterne til at institutionalisere samarbejde med subnationale niveauer, arbejdsmarkedets parter og andre kompetente organisationer om fordelingen af strukturfondsmidler (Bache, 2008, s. 45). På den måde blev der skabt større decentralisering i mange af EU's medlemsstater (Tatar, 2011, s. 389).

Hensigten med støttemidlerne er, at der gives økonomisk støtte til at skabe basis for fremtidig udvikling, således de dårligere stillede regioner får en catch-up effekt, der skal kunne understøtte målsætningerne om et velfungerende indre marked i EU. Men selvom de mindre udviklede regioner modtager flest Euro inden for økonomiske rammeprogrammer, er der stadig store beløb afsat til mere velstillede områder i EU. Danmark modtager eksempelvis i perioden 2007-2013 årligt 492 mio. kr. fra EFRU og ESF under mål 2 grupperingen, der har til formål at støtte regioner med industriel strukturbetinget tilbagegang (Erhvervsstyrelsen, 2012). Disse midler forhandles med deltagelse af kommuner og regioner, hvor det aftales, hvordan midlerne skal anvendes. Dertil kommer, at institutioner som Den Europæiske Investeringsbank og Den Europæiske Bank for Genopbygning og Udvikling yder lån på meget favorable vilkår til strukturudviklingsprojekter i EU.

Udviklingen inden for regionalpolitikken i EU har medvirket til, at der for de lokale niveauer i Danmark er sket en forandring i relationen til EU. En KL-konsulent bemærker, at man oplever en større grad af tilfredshed med, at udviklingsmidler ikke længere kun er styret via den danske stats subsidiering – hvilket før oprettelsen af EU's strukturfondsprogrammer skete via de statslige egnsudviklingsprogrammer. KL

konsulenten siger: ”Så EU giver en vis finansiel stabilitet ved, at man fra kommunal side kan henvende sig i et andet fora, og derved få ekstra sikkerhed” (int. 9, s. 118).

Som nævnt har EU i dag på en lang række områder fået tildelt kompetencer til politisk og retslig regulering indenfor traktaternes bestemmelser. Én af metoderne, hvorpå EU sikrer opfyldelsen af vedtagende målsætninger, er igennem subsidier til diverse projekter inden for eksempelvis klima og energi, beskæftigelse og infrastrukturudvikling i EU. Foruden de afsatte strukturfondsmidler anvender EU-Kommissionen diverse støtteprogrammer som instrument til opnåelse af Unionens politiske og økonomiske målsætninger (Erhvervsstyrelsen, 2012) (Lein-Mathisen, 2004).

Disse programmer inkluderer en lang række tilskud og finansieringsordninger til projekter, der kan iværksættes af private og offentlige aktører, såsom interregionale samarbejdsprojekter inden for uddannelse, klima og miljø, kultur og turisme. Samlet set indeholder støtteordningerne flere hundrede milliarder kroner fordelt på ca. 300 kasser, som frit kan søges.

For at få godkendt et projekt, og få medfinansiering fra EU, påkræves en relativt omfattende ansøgningsproces, som bl.a. indebærer præcise beskrivelser af, hvordan kommunerne mener, at deres projekter bidrager til indfrielse af EU's målsætninger. Dermed skal kommunerne besidde en stor ekspertise til håndtering af disse projekter. Alene på dette område har danske kommuner igennem to årtier oprustet mærkbart, som led i bestræbelserne på at få tilført flere EU-midler til de kommunale budgetter (Deleuran, 2012).

5.1.3 Skillelinjer i interessevaretagelsen i EU

Vores interviews viser, at det er meget klart definerede områder, hvor KL varetager kommunernes samlede interesser i EU. KL giver udtryk for, at man på et mere overordnet niveau lobbyer for bevarelse (og forøgelse) af strukturfondene, samt de førømtalte politiske områder (int. 1 & 9).

De enkelte kommuner og regioner agerer derudover via deres egne Bruxellesbaserede EU-kontorer, hvor der i dag eksisterer seks. Disse har dog meget forskellige opgavefordelinger og prioriteringer (int. 1 & 9; Kelstrup et al., 2008, s. 130). Der eksisterer intet formaliseret samarbejde mellem KL's repræsentation i Bruxelles og de fem regionale EU-kontorer.

KL agerer som sagt inden for nogle meget fastlagte rammer, eftersom deres mandat fra KL's bestyrelse, fagudvalgene og det internationale udvalg udstikker opgaveporteføljerne i interessevaretagelsen. De regionale EU-kontorer kan til sammenligning agere mere frit – på foranledning af ønsker fra deres egen bestyrelse og i særopgaver stillet af kommunerne.

Endvidere har de enkelte kommuner nogle særinteresser, som det vil være umuligt for KL at honorere i det daglige arbejde. Dette er dog, hvad de regionale kontorer er sat i verden for at tage hånd om. Vores to cases i specialet har i fællesskab med Region Midtjylland og de øvrige 17 kommuner etableret sig i Bruxelles i kontoret Central Denmark EU Office (CDEU). Før end vi beskriver CDEU nærmere, vil vi først opridse historikken i Aarhus Kommunes og Ringkøbing-Skjern Kommunes EU-engagement.

5.1.4 Aarhus Kommune

Aarhus Kommunes byråd besluttede på et tidligt tidspunkt at deltage aktivt i at trække støttemidler hjem fra EU. Derfor åbnede man d. 1. januar i 1990 et lobbykontor i Bruxelles, hvis primære formål var at tiltrække økonomiske midler hjem fra EU's forskellige fonde og udøve politisk lobbyisme. Organisatorisk var det placeret under borgmesterens kontor og tilknyttet erhvervsafdelingen. Ifølge afdelingschefen i Aarhus Kommune var kontoret oprindeligt tænkt som en treårig forsøgsordning, men viste sig senere så succesfuld, at man gjorde det permanent (int. 5, s. 77). Aarhus Kontoret havde dog ingen direkte politisk indflydelse i EU's politiske system, og arbejdede i praksis kun i mindre grad på at forsøge at påvirke større beslutningsprocesser i EU. Dette blev typisk gjort ved at skabe tætte alliancer med Danmarks Faste Repræsentation i Bruxelles og de danske medlemmer af Europaparlamentet (Knudsen, 2005, s. 162):

"(...) der er faktisk sket meget, da man er gået fra at fokusere på lobbyistdelen, sådan at når Aarhus Kommune, Aarhus Amt eller når virksomheder havde brug for at kunne tale med nogen der nede. Så havde de kontakten." (Afdelingschef, int. 5, s. 77).

Samarbejdet med Aarhus Amt begyndte formelt i 1995, hvor der blev indgået en aftale om at udvide kontorets funktioner til også at inkludere EU-relateret rådgivning til virksomheder i ønsket om større vækst og beskæftigelse i amtet. Dette betød endvidere, at kontorets medarbejderstab blev udvidet til i alt fem fastansatte konsulenter (Knudsen, 2005, s. 156-159).

Kontorets arbejdsgaver har således overordnet set været at informere og servicere de tilknyttede offentlige myndigheder, institutioner og virksomheder i Aarhus-regionen. De konkrete områder har skiftet karakter over tid og afspejlet udviklingen inden for EU's arbejdsområder. Hovedsageligt har arbejdet dog centreret sig om lovgivningen i det indre marked, projektmuligheder, EU's struktur- og udviklingspolitik, energi, miljø, transport, forskning og uddannelse.

Aarhus Kommune er medlem af det paneuropæiske by-netværk Eurocities, som varetager interesser for 141 største byer i EU. Aarhus kan dog ikke siges at være udpræget aktiv i organisationen, da man sjældent søger at præge Eurocities' politiske arbejde i EU-institutionerne. Kommunen begrundet sin deltagelse i dette netværk med, at der kan hentes meget specialiseret viden hjem til forvaltningen, og at deres interesser kan varetages supplementært:

"(Eurocities, red) har en række policy-officers, som sidder og følger med i, hvad der er på vej af ny lovgivning af relevans for byerne. Der får jeg løbende informationer af relevans for os, så vi hele tiden er opmærksomme på det" (Aarhus-konsulent, int. 6, s. 88).

5.1.5 Ringkøbing-Skjern Kommune

Ringkøbing-Skjern Kommune har ikke samme længerevarende institutionaliserede tradition for tilstedeværelse i Bruxelles som Aarhus Kommune. Dette skyldes delvist, at Ringkøbing-Skjern er ny kommune sammensat af fem tidligere kommuner i forbindelse med strukturreformen i 2007.

Det tidligere Ringkøbing Amt havde sit eget Bruxelles baserede kontor - Erhvervsudviklingsselskab Ringkøbing Amt (kaldet EURA) – som hovedsageligt arbejdede for at trække fondsmidler hjem til amtets erhvervsliv. Der gives af bl.a. kommunalpolitikeren fra Struer ikke udtryk for, at kontoret på nogen måde søgte at arbejde med politisk lobbyisme, som det var tilfældet i Aarhus (int. 7, s. 97). Kontoret blev kort inden strukturreformen opkøbt af de tidligere medarbejdere, og drives i dag videre som privat virksomhed.

Ringkøbing-Skjern Kommune besluttede sig for at samarbejde med alle de øvrige nye kommuner i regionen om det fælles EU-kontor CDEU, som vil blive beskrevet i det følgende.

5.1.6 Central Denmark EU Office

CDEU blev etableret den 24. november 2006, og ejerskabet deles mellem Region Midtjylland og de 19 kommuner. Kontorets øverste organ er en bestyrelse, som består af syv medlemmer - hvoraf tre repræsenterer kommunerne, to fra regionen og to fra Vækstforum – der sidder for en 2-årig periode. Formandskabet går på skift mellem repræsentanterne fra kommunerne og Regionen (CDEU, 2009).

CDEU har overtaget medarbejderne fra Aarhus' tidligere kontor i Bruxelles, og drives hovedsageligt videre med de erfaringer og netværk, man har oparbejdet siden 1990 (afdelingschef, int. 5, s. 77). Målsætningerne er defineret således, at CDEU årligt skal trække ca. 4,8 mio. kr. hjem til regionen fra EU's forømtalte fondsmidler, skabe synlighed omkring hele regionen i EU og varetage interesser for de midtjyske aktører i EU-systemet. Samtidig skal kontoret være progressiv i bestræbelserne på at skabe fokus på muligheder for øget internationalisering ved at formidle strategisk information. Dette betyder konkret, at de enkelte kommuner hvert år får besøg af CDEUs konsulenter. På denne måde arbejder CDEU for at initiere projekter og relationer med andre kommunale aktører i EU-landene, hvor projekterne skal være drivkraften bag kommunernes opmærksomhed mod EU.

I tillæg til, at CDEU arbejder for kommunerne og Region Midtjylland, er der som nævnt andre aktører, der ligeledes kan benytte kontorets ekspertise. En EU-konsulent hos CDEU nævner i forbindelse med vores interview, at man dog anser det som yderst vigtigt, at kontoret hovedsageligt arbejder med at opfylde kommunernes ønsker og behov for at opretholde legitimiteten i kontorets fortsatte eksistens: *"Jeg starter der, hvor behovet og legitimiteten er størst. Og når det nu er kommunerne, der betaler, skal jeg i hvert fald sikre, at de er glade"* (int. 2, s. 56).

5.2 Tilpasningspres

I dette analyseafsnit vil vi undersøge, om tilstedeværelsen af policy misfit og institutionelt misfit medvirker til, at kommunerne igangsætter et EU-engagement. Der skal derfor identificeres en kobling mellem et oplevet misfit af de kommunale aktører og handlinger, der igangsætter et EU-engagement. Styrende for delanalysen er undersøgelsesspørgsmål 1.

Hvorvidt har de oplevede misfit fået aktørerne i Ringkøbing-Skjern Kommune og Aarhus Kommune til at indgå i et EU-engagement?

5.2.1 Policy misfit

I dette afsnit undersøger vi, om aktørerne oplever misfit mellem EU's og kommunens politik. Nærmere bestemt er det de kommunale aktørers oplevelser og forståelser herfor, der er centrale.

Det kan konstateres, at kommunerne oplever at blive politisk udfordret af de policies, der kommer fra EU. Der er dog en forskel på, hvorledes kommunerne oplever dette. I Aarhus Kommune er det mest enkeltsager, mens Ringkøbing-Skjern Kommune både oplever enkeltsager og hele politikområder som udfordret.

Når der kigges nærmere på udsagn fra de interviewede, tegner der sig forskellige billeder af de to kommuner. I Aarhus henvises der af rådmanden til sager af "(...) *almen politisk karakter. Hvor vi siger, hvorfor skal de blande sig i det?*" (int. 3, s. 65), udover de mere konkrete sager, som vi vender tilbage til. Der er ingen centrale områder, hvor Aarhus Kommune er mere udfordret end andre. Endvidere er der heller ikke områder, hvor de føler sig særligt presset af EU-reguleringen.

I Ringkøbing-Skjern Kommune henviser direktøren til miljøområdet, planlægningsområdet og udbudsområdet (int. 8, s. 108). Kommunen er derfor mere gennemgående udfordret af EU-politik på nogle helt specifikke områder som følge af, at Ringkøbing-Skjern området, til forskel fra Aarhus Kommune, har meget store naturområder, der i stort omfang er påvirket af EU-regulering.

Når vi i et bredere perspektiv spørger til EU's indvirkning på kommunernes områder, bliver forskellene endnu tydeligere.

"Men det følger jo af, at EU blander sig mere og mere. Fra 1972 da vi blev medlem af EU og til i dag, er vi vel oppe på 80 % af vores lovgivning i Danmark, der er præget af EU, EU-lovgivning og direktiver fra Kommissionen. (...) Så vi bliver jo mere og mere på godt og ondt præget af, hvad der sker nede i Bruxelles, og også af den grund har vi jo som stor kommune, men også som region, behov for at vide, hvad der foregår dernede, og er der noget, som vi skal være særligt opmærksomme på og navigerer i." (int. 3, s. 65)

Citatet stammer fra rådmanden i Aarhus, og giver ikke indtryk af, at man i Aarhus Kommune oplever et specifikt pres fra EU. Til gengæld er det en betingelse for kommunerne, at EU har en stor regulerende effekt. Det er hverken konkrete emner eller problemer, der kommer frem i citatet, men i stedet mere almene betragtninger af den politiske virkelighed.

Omvendt er svaret igen mere konkret i Ringkøbing-Skjern Kommune. Her fylder miljø, planlægning og udbud det meste, og det store overblik, som man har i Aarhus Kommune, er trådt i baggrunden. Som borgmesteren i Ringkøbing-Skjern Kommune formulerer det:

"Det (EU's politiske påvirkning, red.) har jeg ikke meget fokus på. Vi ved inden for det miljømæssige område er der måske nogle ting, som kommer der nede fra. Og der er givetvis mange andre ting. (...) Vi ved selvfølgelig, at der er nogle ting. Hvis vi nu tager vores udbud eksempelvis. Så er der jo nogle beslutninger på det." (int. 4, s. 72).

Svarene indikerer samtidig, at der i hvert fald på de øverste niveauer i kommunerne er en bevidsthed om, at EU har en politisk indvirkning på kommunens områder, men altså også en stor forskel på, hvad denne bevidsthed består af.

Hvis vi belyser de konkrete policy misfit, er der til gengæld få eksempler at fremhæve. Dette giver anledning til først at præsentere og analysere på disse eksempler, for derefter at komme nærmere et svar på hvad dette fravær skyldes.

I Ringkøbing-Skjern Kommune er der udstukket en politisk målsætning om at blive selvforsynende med vedvarende energi i år 2020. Dette ambitiøse projekt er samlet i deres Energi2020-satsning. For at nå denne målsætning vil kommunen gerne udnytte de lokale ressourcer for alternativ energi – dette gælder såvel konventionelle kilder som vindenergi

og mere ukonventionelle energikilder såsom bioenergi. Med sidstnævnte arbejdes der på en lokal decentral biogasmodel, hvor den store landbrugssektor med tilhørende gylleproduktion udnyttes. Bioenergi og biogas vil ifølge kommunen kunne dække 15-25 pct. af kommunens samlede energibehov (Ringkøbing-Skjern Kommune, 2011).

Kommunen udfordres dog i høj grad af, at ikke EU ikke anerkender en sådan løsningsmodel ift. de klimatiske og miljømæssige løsningsmodeller, der kan understøtte EU's politik på området (Christensen & Serup, 2011, p. 41). EU har selv en målsætning om 20 pct. reduktion af drivhusgasser, 20 pct. vedvarende energi og 10 pct. biobrændstoffer i 2020¹⁶. Men blandt instrumenterne for at nå disse mål indgår kommunens biogasmodel ikke, hvilket dermed ikke er berettiget til bevillinger fra de understøttende fonde.

Denne manglende anerkendelse af dette policy instrument, og dermed misfit mellem policies, presser kommunen i en sådan grad, at kommunen har inddraget CDEU som mellemmand til EU-Kommissionen, hvorved de fik anerkendt biogasmodellen (int. 2, s. 56). Dette er et eksempel på, at kommunen reagerer på et policy misfit mellem den subnationale politik og EU-politikken, hvormed kommunen tager affære, og med held forsøger at ændre den europæiske politik på området.

Miljøområdet anses ligeledes af de kommunale aktører som udfordret af EU-lovgivningen. Her er det særligt reguleringen og de meget skrappe miljøkrav til kommunens naturområder, som forhindrer kommunen i at udfolde deres store energiplaner – herunder de mange ambitioner for vindenergi. Direktøren i kommunen formulerer det således:

"Nu vil vi også gerne energi, så vi føler os meget presset på, at der ligger så stærke miljøkrav, at vi bliver afskåret fra at opstille vindmøller i de mest velegnede områder. Man burde jo kunne sige, at vindenergi som er en naturlig kraft; hvis de ikke skulle kunne stå i miljøområder, selvom de områder er nok så følsomme. (...) Der er simpelthen så mange restriktioner og dokumentationskrav. Så skal vi dokumentere så meget, og det presser os." (int. 8, s. 108)

¹⁶ Også kendt om to gange 20 % i 2020-målsætningen.

I dette eksempel har kommunen ikke forsøgt at komme i dialog med EU-institutionerne. Til gengæld har de uden held forsøgt at påvirke KL til at tage emnet op (int. 8, s. 103). Dette kan altså ses som et forsøg på at ændre EU's politik på området via alliancedannelse med KL.

Når emnet er så stort som EU's miljøbeskyttelse, kan det nemt argumenteres for at være fornuftig at opbygge en større alliance, inden man drager til Bruxelles. Her er KL altså stopklodsens for kommunens ambition om at gøre EU's miljøpolitik mindre problematisk for kommunens planer for vedvarende energi. Det skal dog nævnes, at KL arbejder med klima- og miljøområdet, og har sat ændringer af EU's politik på området højt på prioriteringslisten. Konkret har KL fået indsat næstformanden i KL's internationale udvalg, Henning Jensen, som ordfører for klima og miljø i Regionsudvalget. KL's ambitioner er dog ikke at fjerne de barrierer, som Ringkøbing-Skjern Kommune oplever, men mere inden for ” (...) at kommunerne tages med på råd, før nye lovgivningsinitiativer besluttet” og ”(...) at EU bistår kommunerne med at præcisere konkrete scenarier for lokale klimatilpasning.” (KL, 2011d).

I Aarhus Kommune har man oplevet to eksempler på, at EU's politik og regulering har presset dem. Begge eksempler er inden for infrastruktur, hvor EU's konkurrencelovgivning kom i vejen. Først var der en sag, hvor flyselskabet SAS indgav en klage til EU-Kommissionen om ulovlig erhvervsstøtte til konkurrenten RyanAir i forbindelse med sidstnævntes entre i Aarhus Lufthavn¹⁷.

Kommunen fik via CDEU sat en advokat på sagen, og gjorde, at denne kunne løses ved kontakt til EU-systemet (int. 5, s. 79). Vi har inddraget eksemplet, fordi kommunen ser lufthavnen som et vigtigt element i den infrastrukturelle dimension af erhvervsudviklingen i kommunen (Erhvervs- og byudvikling, 2012). Dermed lå lufthavnen i konflikt med EU's regulering på området. Sagen fik den konsekvens, at kommunen måtte engagere sig i den europæiske dimension, og dermed reagerede på et policy misfit.

Endvidere var der en anden større sag i forbindelse med EU-ansøgningen til Marselistunnelen, som Aarhus Kommune er ved at anlægge under Marselis Boulevard.

¹⁷ Lufthavnen er et aktieselskab, hvor ejerne er de omkringliggende kommuner. Da Aarhus Kommune ejer 58 pct. af aktierne, har vi valgt at betragte lufthavnen som en del af kommunen.

Kommissionen krævede i forbindelse med tunnelen, der skulle give bedre adgang til Aarhus Havn, og at rederier blev inddraget i ansøgningen. Men rederiet Mærsk ville kun indgå i ansøgningen mod privilegeret adgang til havnen, hvilket stod i strid med EU's konkurrenceregler. Dette fik man kommunikeret til EU-Kommissionen, der i næste arbejdsprogram havde trukket passussen ud (int. 10, s. 124). Her stod EU-reguleringen igen i modstrid med Aarhus' ambitioner om gennemførelsen af tunnelen, og lidt usædvanligt brugte man anden regulering fra EU til at få ændret reguleringen.

5.2.1.1 Misfit uden reaktion

Når vi ikke kan identificere flere eksempler på policy misfit, giver det anledningen til at overveje teorien. Er der steder, hvor de *burde*¹⁸ reagere; altså et oplevet policy misfit, men hvor der ikke reageres?

Som vi indledningsvis pointerede, *er* der flere steder, hvor de to kommunerne føler sig udfordret. Vi beskrev, hvordan miljø, planlægning, udbud og sager af almen politisk karakter blev noteret i kommunerne, og i visse tilfælde også blev tillagt en meget bebyrdende karakter. Men de opfattes ikke bebyrdende nok til, at kommunerne reagerer på dem. Eller gør de? - Fordi som vi også beskrev i sagen omkring Ringkøbing-Skjern Kommunes opfattelse af EU's miljølovgivning angående naturområder, blev der reageret – bare ikke overfor de europæiske institutioner, men overfor KL, der dog ikke valgte at gå videre med sagen.

Og det er naturligvis en generel mulighed, at KL har overflødiggjort kommunernes behov for at kommunikere direkte med EU-institutionerne. Dette forklarer dog ikke, hvorfor vi ikke har fundet så mange udsagn om disse sager fra KL eller kommunerne. Derfor må andre forklaringer søges. Dog skal det ene eksempel, hvor KL spiller en afgørende rolle, gennemgås.

På området for udbudsregler foregår der som bekendt en indsats fra KL's side i Bruxelles for at få ændret reglerne. På dette område har KL ansvaret kommunernes kommunikation

¹⁸ Og her går vi udover det beskrevne kriterium for analysen, da vi fastholdte, at et misfit skulle opleves og reageres på, men vi finder, at det er værd at undersøge denne vinkel.

til EU (int. 1). I Ringkøbing-Skjern Kommune opleves udbudsreglerne som noget, der både presser det lokale erhvervsliv, og skaber unødvendige administrative arbejdsgange. Pressende fordi udbudsreglerne er skruet sådan sammen, at det lokale erhvervsliv ikke kan løfte volumen på nogle af udbuddene, og unødvendigt, fordi andre udbud ikke bliver besvaret af udenlandske aktører (int. 4, s. 73 & Int. 8, s. 109). Men i det store billede er der stadig få eksempler at finde. Dette skal forklares nærmere.

"Men at bruge tid på at diskutere en hel masse, som vi i bund og grund ingen indflydelse har på, fordi det allerede er besluttet. Vi agerer selvfølgelig inden for de rammer, der er, og de beslutninger som er truffet." (int. 4, s. 72-73)

Citatet fra borgmesteren i Ringkøbing-Skjern Kommune giver anledning til to overvejelser. Dels kan der argumenteres for, at kommunerne blindt følger de regler, der kommer ude fra. De anerkender således det hierarkiske forhold mellem de forskellige institutioner, og dermed statens og EU's ret til at bestemme og fastsætte de rammer, hvor kommunerne skal agere. Samtidig kan det fremhæves, at kommunerne enkeltvis føler sig sat uden for indflydelse overfor EU-systemet. Den sidste anskuelse deles af rådmanden i Aarhus.

"Jeg er jo ikke så naiv, at jeg tror på, at jeg eller andre for den sags skyld af borgmestrene rundt om i kommunerne, har nogle større mulighed for at påvirke den politiske proces i Kommissionen eller Parlamentet." (int. 3, s. 63).

Dette er en forklaring, som til dels understøttes af en KL's konsulent i Bruxelles, som fremlægger, at KL selv må kæmpe for at komme igennem i forhold til EU (int. 1, s. 45), og at det er inden for de små nicheområder, kommunerne alene kan påvirke EU's politik (int. 1, s. 51). Det er jo ikke nogen overraskelse, at EU kan være en besværlig størrelse at arbejde med, og det kræver en stor indsats at få sine policy-præferencer igennem systemet. Dette illustreres tydeligt af direktøren i Ringkøbing-Skjern:

"Du skal virkelig være dernede tidligt for at få lov til at præge det, og det er nogle lange seje millimeterkampe, man tager der." (int. 8, s. 103).

Den sidste forklaring er synlighed. Er EU's indflydelse indenfor de rammer kommunerne arbejder overhovedet synlige? - Det kunne jo konstateres i indledningen af dette afsnit, at toppolitikerne og -embedsmændene i kommunerne er bevidste om påvirkningen, når vi

adspørger dem direkte. Men hvis vi går et niveau ned i det politiske system, bliver bevidstheden om forholdene mindre, og synligheden forsvinder. Forvaltningerne skriver ikke EU-relationen ind i sagsfremstillingerne, og det bliver sjældent synliggjort for politikerne, at sagerne på væsentlige områder er reguleret af EU-lovgivning. Derfor bliver det meget svært for de menige politikere i kommunerne at danne sig et overblik over, hvor stor en del af deres beslutningsrum, der er defineret i Bruxelles.

Rådmanden i Aarhus Kommune:

"Nej, det er sådan mere den generelle opfattelse, at det (EU, red.) er ikke særlig stærkt i opfattelsen hos de enkelte byrådsmedlemmer. Klart, når vi har en diskussion, om vi kan få penge til et stort infrastrukturprojekt som eksempelvis Marselisborgstunnelen, så "har vi nogen dernede, der kan arbejde for det?", "det er da fint", og når det så er overstået, så ryger det om i baghovedet igen." (int. 3, s. 67).

Direktøren i Ringkøbing-Skjern Kommunen bekræfter dette synspunkt:

Jeg tror ikke, at der er ret mange byrådspolitikere, der spekulerer en pind på det. Hvis der er nogen, der skal gøre dem opmærksomme på det, så er det os i administrationen. Og det er klart, at der går vi mange gange ind og siger; "jamen, hvad er lovens krav?" (...). Og det vil så sige, at det ikke bliver synliggjort overfor dem, og det er vi så heller ikke med til at gøre, for vi tager bare udgangspunkt i den danske lovgivning omkring det her. (...) og det burde vi måske gøre noget mere ud af, men – huuuha - så bliver det nogle lange sagsfremstillinger, for så skal vi til at sætte os ind i, om det her nu kommer fra en EU-lovgivning i bund og grund eller hvad gør det. Det tror jeg ikke, er værdiskabende for os, og heller ikke for politikerne. (int. 8, s. 108)

Det er således synligheden af EU-politikken, i forhold til hvad der er nationalt bestemt, der begrænser de politiske aktørers mulighed for at forholde sig eventuelle policy misfit. Samtidig kan der ses en begrænsende effekt på synligheden i den høje grad af efterlevelse af de rammer, som staten formulerer for kommunerne. Dette er en afgørende del af forklaringen på, at vi ikke finder flere eksempler på policy misfit.

Det er dog nødvendigt at fastholde, at der *blev* fundet flere eksempler på misfit, og at disse i et vist omfang har skærpet kommunernes opmærksomhed på EU.

5.2.2 Institutionelt misfit

I dette afsnit fokuseres der på, hvorvidt institutionelt misfit medvirker til at igangsætte et EU-engagement for kommunerne. EU kan både påvirke kommunale rutiner, praksisser og orienteringer. Dette kan derfor have betydning for, hvordan kommunerne handler, såvel som måden de tænker deres administration på.

Kommunerne er nødsaget til at forholde sig til EU som et nyt orienteringspunkt for politikudvikling, finansiering, informationer, erfaringer og viden. Kommunerne kan ikke længere nøjes med at være kommuner i Danmark med en enkelt orientering mod København som politisk centrum. De er derfor i stigende grad nødt til at orientere sig mod Bruxelles.

Direktøren i Ringkøbing-Skjern Kommune:

Vi føler, at EU er vigtig, fordi det både kan være en finansieringskilde, det kan være en vidensbase, afhængigt af hvad det er, og en internationalisering af vores ageren i vores opgavevaretagelse og vores samarbejde med andre kommuner. Så vi føler i grunden, at EU-samarbejdet er meget vigtigt for os. Og så er der den anden vigtighed, at også tager nogle beslutninger dernede som har vidtrækkende konsekvenser for os. (int. 8, s. 101)

Netop dette citat fremhæver de mange forskellige betydninger EU har for kommunerne. Det bliver slået fast, at det er en præmis for en kommune i dag at have en forbindelse direkte til EU (int. 8, s. 106). De øvrige interviews med de kommunale nøgleaktører giver også indtryk af, at en orientering mod Bruxelles er en nødvendighed af ovenstående årsager (int. 3, s. 63-65, int. 4, s. 71-72, int. 6, s. 87-88).

EU's udbudsdirektiver er allerede blevet behandlet i forbindelse med policy misfit, som det udgør. Her vil fokus dog være på det institutionelle aspekt. Hermed menes der, hvordan håndtering af udbudsregler ændrer kommunernes måde at fungere på.

Udbudsreglerne besværliggør den kommunale administration, idet praksissen skaber mere bureaukrati, sænker sagsbehandlingstiden og øger udgifterne til opgaveudførelsen og

eksterne konsulenter. Ligeledes forhindres fleksibiliteten og innovationen inden for offentligt/privat samarbejde (KL, 2011b). Denne oplevelse understøttes af vores interviews i kommunerne, idet at "(...) *det er et tungt apparat, der skal igennem (...)*" (int. 4, s. 73), og dels er der "*Udbudsdiskussionen; det presser os meget hårdt.*" (int. 8, s. 109). Administrationen af udbudsreglerne skaber en ekstra administrationsbyrde for kommunerne, hvori der skal etableres nye administrative sagsgange og praksisser, samt indtænkes nye logikker i forhold til at gøre ansøgere interesserede.

På samme måde som udbudsreglerne, viser kravene til administrationen og ansøgninger af fondsmidler til EU-projekter sig også som et institutionelt misfit. Som afdelingschefen i Aarhus formulerer det:

"Man skal aflægge timesedler osv. Det er nogle frygtelige penge at få i den forstand. Der er så meget administration, fordi der er andre steder i verden, Sydeuropa, hvor man bliver snydt. Så der er lavet så meget kontrol. Men i Danmark er vi flinke jo. Vi håndhæver jo med glæde." (int. 5, s. 78).

Der er altså et misfit mellem den administrative danske model, med relativ lav grad af kontrol, i forhold til det af kommunerne oplevede bureaukratiske og strikse kontrolregime, der er i EU's fonde. Det underbygges af konsulenten i Aarhus: "*Omvendt er det en udfordring, (...) at vi har mange administrative byrder, der er knyttet til EU-projekter.*" (int. 6, s. 87).

Dette illustreres også af et medlem af KL's internationale bestyrelse:

"En af de store ulemper ved administrationen og nå målene med de fonde og tilskud er, at det ender med at blive så kompliceret at deltage i dem og at blive så kompliceret at søge, (...), og dernæst bliver det så kompliceret at aflægge regnskab, (...) og hvis det ikke er større, professionelle organisationer, og de er parate til at hyre professionelle rådgivere, så kan de lige så godt lade være." (int. 7, s. 97).

Institutionel misfit har også medført forandringer i kommunerne. I Aarhus Kommune har det endda udfordret magistratsstyret ved at påpege styreformens svagheder i form af manglende koordinering på tværs. Man været nødsaget til at ændre den meget opdelte administration i forskellige magistratsafdelinger, og nedsætte en tværgående styregrupper,

der kan koordinere EU-arbejdet på tværs af magistraterne. Konsulenten i Aarhus Kommune:

”Det er lidt specielt med et magistratsstyre. Enbederne er meget uafhængige med deres egen politiske ledelse, som ikke nødvendigvis er en del af bystyret. Altså det er ikke nødvendigvis en del af flertallet bag borgmesteren, der er i spidsen. Det skaber nogle særlige vilkår, og gør det særligt vigtigt, at man koordinerer på tværs i kommunen på en organiseret måde. På den måde skal man sikre sig, at der kommer en vidensspredning mellem forvaltningerne.” (int. 6, s. 84-85).

Men også i Ringkøbing-Skjern Kommune bruger de det europæiske arbejde til at få styrket det tværgående element i kommunens forvaltninger (int. 8, s. 102).

”Ja, det er så et af de der tåbeligheder; kravene for dokumentation, for fanen da – det er vanvittigt. Men jeg synes i grunden, at vi har fået en erfaring med det (...). Så vi føler i grunden, at vi er godt stillet, både i forhold til globaliseringsfonden og de normale projekter. Der har vi jo en medarbejder, der lige nøjagtigt ved, hvilke ord, der skal stå og ikke skal stå.” (int. 8, s. 110-111)

Direktøren i Ringkøbing-Skjern Kommune, som citatet er stammer fra, bekræfter også, at der efter strukturreformen har været indkørselsfase for kommunen, hvori der skulle etableres rutiner, sags gange og erfaringer til at håndtere kravene fra EU til fondsansøgningerne og -administrationen.

Men her er der lettere adgang til det tværgående arbejde, idet kommunen er en typisk enhedsforvaltning. Det tværgående samarbejde virker mere som et proaktivt element, hvor det institutionelle misfit bruges som et argument for at fremme et mere tværgående samarbejde. Modsat i Aarhus Kommune, hvor sagen er, at kommunen i større grad bliver presset til det, grundet den store erfaringsoparbejdning der skal gennemføres. Dette opleves som en udfordring for den store afstand mellem magistratsafdelingerne i Aarhus Kommune. Og i Aarhus Kommune er man ifølge kommunens konsulent, ej heller kommet i hus med erfaringsopbygningen endnu:

”Det kræver at man har det rette administrative setup i kommunen. Selvom vi er en stor kommune, har vi ikke en så veletableret administrativ base for at gå ind i

EU-projekter, som vi skal have og som forsøger at udvikle. (...) Det gælder også om, at have nogen med den rette erfaring. Det kræver nemlig meget erfaring, at kunne håndtere de administrative krav ifm. EU projekter. Men har man medarbejdere, som er dedikeret til det, gør du det hele meget lettere. (...) Så det er enormt vigtigt at have nogle med den mere administrative profil, som også får noget erfaring over tid.” (int. 6, s. 87-88).

I den henseende har strukturreformen også haft en betydning, idet Ringkøbing-Skjern Kommune har oplevet at få større administrativ kapacitet til at håndtere de institutionelle udfordringer.

”Man kan sige, at jo større kommunen er blevet, desto større muskelkraft har vi fået ift. til at have specialister ansat. Så ud fra det er der selvfølgelig mulighed for at gå dybere ned i det og have fokus på tingene.” (int. 4, s. 76).

Denne specialisering har også medført, at kommunen i dag har personale afsat til at være klar på at skrive ansøgninger til projekter, der ligger i tråd med kommunens indsatsområder (int. 11, s. 137).

I forhold til strukturreformen kan der også ses en forskel mellem kommunerne, eftersom afdelingschefen i Aarhus Kommune afviser, at strukturreformen har haft konsekvenser for deres forvaltning (int. 5, s. 81). Kommunen fik hverken større areal- eller befolkningsmæssig størrelse, hvorfor der ikke på dette område kom nye ressourcer ind i kommunen, i modsætning til Ringkøbing-Skjern Kommune.

På trods af, at Aarhus Kommune før strukturreformen havde den nødvendige mulighed for specialiseret personale, har dette ikke betydet, at de fik oprettet den nødvendige administrative kapacitet, der kunne lette deres arbejde med fondsansøgninger og -administration. En forskel, der finder sin forklaring i magistratsstyrets større opdeling i enkelte og selvstændige forvaltningsorganisationer, der ikke fremmer en samlet kommunal forvaltningskapacitet på området.

Derfor kan det ses, at kommunerne *har* oplevet institutionelt misfit, og at de *har* oplevet forskellige grader af misfit. Dog inden for samme områder, men med forskellige resultater. Det kan ligeledes konstateres, at disse misfit har medført forandringer i begge kommuners

forvaltninger. Dette skyldes, at håndteringen af krav fra EU dermed påkræver tilpasninger i de enkelte forvaltninger, som skærper deres syn på EU.

5.2.3 Opsummering

Vores interviews viser, at der er meget få eksempler på, hvor de kommunale aktører oplever områder, hvor EU udsætter dem for et direkte pres igennem policies.

På tværs af de to kommuner kan vi se, at policy misfit er synligt i de tilfælde, hvor EU-politik indvirker på de kommunale satsningsområder. Dette blev bl.a. illustreret i forbindelse med Aarhus Kommunes ønske om udvikling af Marselistunnelen, som blev bremset af specielle krav til EU-ansøgningen, der udfordrede EU's konkurrencelovgivning. I Ringkøbing-Skjern Kommune har man i særdeleshed oplevet udfordringer med det decentrale biogasanlæg og ved udvikling af de store naturarealer. EU's regulering på områderne klima, energi, miljø og konkurrencelovgivning er således medvirkende til at rette opmærksomhed på EU-systemet for de to kommuner.

Policy misfit kan dog ikke siges at være en afgørende omstændighed for, at kommunerne engagerer sig i EU. Dette skyldes for det første, at der i begge kommuner er en manglende synlighed af, hvilken politik der stammer fra EU. Ligeledes kunne vi spore en høj grad af efterlevelse fra politikere og embedsmænd af de rammer, som staten formulerer for kommunerne. Sidstnævnte skyldes, at der i begge kommuner er en stor anerkendelse af, at det hierarkiske forhold mellem EU, stat og kommuner er med til at bestemme, hvordan kommunerne skal agere. En anden forklaring er, at KL på større områder såsom udbudsregler varetager kommunale interesser – og dermed overflødiggør enkelte kommuners reaktion på uoverensstemmelser med EU-politikken.

Institutionelt misfit er gældende for begge kommuner. Her så vi, at regler og administrative procedurer fra EU opleves som bebyrdende for forvaltningerne – uagtet forskellene mellem forvaltningsstrukturerne i et udvalgsstyre og magistratsstyre. Aarhus Kommune har tilpasset dele af forvaltningen, hvilket tydeliggør, en forandring der følger af EU's krav til håndtering af eksempelvis udbudsområdet og fondsadministration. Det ellers så opdelte magistratsstyre er således udfordret ved, at man har etableret tværgående styregrupper til EU-arbejdet – hvilket der ikke har været tradition for tidligere.

I Ringkøbing-Skjern Kommune har udgangspunktet været et andet, fordi man først efter strukturreformen har etableret nye rutiner og sagsgange i forhold til kravene fra EU. Man ser dog ikke nødvendigvis dette som en ulempe, eftersom kommunen har opnået større grad af tværgående samarbejde i forvaltningen.

5.3 Motivationsfaktorer

I dette afsnit vil vi med udgangspunkt i de opstillede motivationsfaktorer undersøge, hvorvidt Ringkøbing-Skjern Kommune og Aarhus Kommunes EU-engagement igangsættes af processer, der foregår i de kommunale organisationer. Styrende for analysen er derfor undersøgelsesspørgsmål 2:

Hvorvidt har motivationsfaktorerne fået aktørerne i Ringkøbing-Skjern Kommune og Aarhus Kommune til at indgå i et EU-engagement?

På baggrund af de interviewede kommunale nøgleaktører fremstår der et billede af kommunernes EU-engagement, som kan vurderes at være udsprunget af mangeartede faktorer.

5.3.1 EU som problemløser

I det følgende vil vi undersøge, hvorvidt de to kommuner engagerer sig i EU-systemet som følge af problematikker i forhold til socioøkonomisk udvikling, og dermed ser på EU som løsningen herpå.

5.3.1.1 Ringkøbing-Skjern Kommune

Som det blev omtalt i foregående analyse, og som det løbende vil blive dokumenteret i denne analyse, har man i Ringkøbing-Skjern Kommune flere udviklingsproblematikker, som især knytter sig til beskæftigelse, begrænsninger i forhold til de store naturområder samt energiforsyningssituationen.

De interviewede lægger meget vægt på, at ønsket om at løse kommunens strukturelle problemer står højt på forvaltningens dagsorden og præger prioriteringerne i deres EU-engagement. En konsulent i kommunen forklarer, at man må indstille sig på en helt anden virkelighed, hvis udviklingsproblematikkerne skal kunne løses tilfredsstillende for kommunen (int. 11, s. 134ff). Vores interviews viser, at mulighederne i EU-systemet leverer mange svar for de embedsmænd, som bliver præsenteret for problemernes omfang, og som efterfølgende skal finde de rette løsninger. Dette vil vi komme nærmere ind på i det følgende.

Strukturreformen har været af stor betydning for embedsmændenes syn på EU's rolle for kommunen. Som tidligere omtalt i afsnit 5.1.5, har kommunen ingen udpræget erfaring med at være repræsenteret selvstændigt i EU-systemet. Reformprocessen i sig selv

beskrives som innovativ proces, hvor selve konsolideringen af nye ansvarsområder og omstillingen til en større kommune har givet plads til, at nye udsyn kunne placeres på dagsordenen. En CDEU-konsulent nævner, at sammenlægningen har været mere eller mindre smertefulde processer, hvor rollefordelingerne først for alvor er faldet på plads efter fem år (int. 2, s. 61). Derfor hjalp de EU-erfarne CDEU-medarbejdere kommunens embedsmænd med at vælge de rette prioriteringer, som ikke overraskende blev med et centralt fokus på EU. Direktøren karakteriserer processen således:

"Vi har fået meget mere fokus på, hvor vigtigt samarbejdet dernede er, og hvor meget viden vi kan trække hjem i de samarbejder og relationerne til vores EU-kontor. Så der er ingen tvivl om, at det er blevet langt mere åbenlyst for alle, frem for da vi var i de små kommuner, hvor man havde nok med dagligdagen at gøre."
(int. 8, s. 109).

Samtidig har de større organisatoriske rammer hjulpet på processen:

"(...) nu kan vi jo dedikere medarbejdere til EU-diskussionen. Idet kommunerne er blevet store, gør, at vi har fået mere man-power på vores interne del, og så kan vi rigtigt bruge vores EU-kontor til at den videre del." (int. 8, s. 106).

Det nævnes i forlængelse heraf, at der meget hurtigt har bredt sig en kollektiv forståelse i hele organisationen om, at en større kommune har plads til nye inputs og andre prioriteter i udviklingen. En konsulent i kommunens fremhæver eksempelvis, at man på væsentlige områder har vænnet sig til, at visse problemer skal løses egenhændigt og ved at se mod EU. Der er ikke den store tiltro til, at staten kan hjælpe ydrekommunerne ud af deres udviklingsproblemer. KL's konsulent vurderer i den sammenhæng, at kommunerne i højere grad stilles en større sikkerhed i vente, når de kan hente midler hjem fra EU til støtte for vækst og udvikling:

"(...) det giver en vis stabilitet, at man ved hvordan støtteordningerne ser ud syv år ud i fremtiden. Nu er man så ved at lave nogle ordninger, der skal gælde frem til 2020. Og det er klart, at hvis man ikke lige får søgt i 2015, er der måske midler i 2016 og 2017." (int. 9, s. 118).

Som konsekvens har man i Ringkøbing-Skjern Kommune tiltro til, at EU's støttemuligheder kan være med til at levere svar på deres problemstillinger. I forlængelse heraf giver konsulenten i Ringkøbing-Skjern udtryk for statens begrænsede muligheder for samme, i forbindelse med hans vurdering af statens evner til at løse strukturelle problemer for kommunen:

"Det er jo også en snæver forståelse, at det kan de klare selv i København – og det er vi jo dybt uenige i. For der er simpelthen nogle ting, som de ikke aner foregår, for det har de ikke en skid forstand på. De ved ikke ret meget om, hvad der foregår i en kommune. Der er rigtig lang vej ned igennem ministerierne og ud til, hvad der foregår i kommunerne." (int. 11, s. 141).

Direktøren i kommunen fremhæver, at det i forbindelse med pludseligt opståede udfordringer i form af fyringsrunder på større virksomheder i kommunen har været det mest optimale valg at kigge mod EU - *"Så den vej er de (EU, red.) selvfølgelig en del af problemløsningen, for de kommer med en masse kroner, der kan løse de omstillingsbehov, der har været."* (int. 8, s. 107). Dette giver en indikation af, at man har lært at tage de løsningsmuligheder til sig, som EU's støttemidler kan tilbyde. Der er en institutionaliseret forståelse i forvaltningen om, at EU's projektf finansiering er en væsentligt kilde til håndtering af udfordringer.

Forklaringen på denne forståelse af EU kan også findes i de rammer, som den øverste administrative ledelse skabte i forbindelse med strukturreformen. Her lagde man sig på tværs af alle kommunerne i den nye Region Midtjylland fast på at oprette EU-kontoret CDEU, og samtidig koordinerer en fælles målsætning om at bringe flere EU-projekter til regionen. Til det siger direktøren:

"Der er så et kommunaldirektørnetværk, hvor regionsdirektøren også er med i, og der var vi med det samme helt enige om, at det skal vi gøre, og finansieringen må vi finde ud af, og så var der ingen problemer i at indstille det til politisk niveau." (int. 8, s. 105).

Der blev derfor fra starten etableret en kollektiv forståelse i kommunen om, at orienteringen mod EU-systemet skulle være det bærende element i bestræbelserne på at skabe udvikling og vækst. Dette kan siges at afspejle en passende logik i kommunen om, at EU skal betragtes som en problemløser. Dette bakkes op af, at der flere steder

under vores interviews refereres til denne omstændighed. Direktøren nævner eksempelvis, at det politiske niveau til en vis grad er enig i dette udsyn, mens de administrative niveauer i høj grad er præget af de problemløsende fordele i EU-systemet.

"Direktionen er optaget af det, vores fag- og stabschefer er optaget af det. Så har vi vores Viden & Strategi, som er meget optaget af det her. Og så ude i organisationen er der da lige nogle ildsjæle rundt omkring, der er varme på det her." (int. 8, s. 111).

En vurdering fra en KL-konsulent kan ligeledes understøtte denne pointe. Han mener, at der imellem de administrative medarbejdere eksisterer en helt særlig mentalitet og begejstring i arbejdet med EU-projekterne. Disse aktører er derfor motiveret af at presse på for at skabe opmærksomhed på EU-projekterne, og kan siges at fungere som indpiskere af ideer og rutiner for at opretholde fokus på EU, når der skal findes løsninger på udfordringerne.

"Jeg synes, det er super, at vi har de her ildsjæle. At der er nogen som vil presse på og vil arbejde for øget europæisk opmærksomhed (...). Ringkøbing-Skjern kommune er faktisk gode til at strukturere deres arbejde." (int. 9, s. 121).

Til trods for at der på denne baggrund kan identificeres en passende logik i måden, hvorpå man orienterer sig mod EU i kommunen, er der ligeledes eksempler på, at man agerer formålsrationelt.

Ringkøbing-Skjern Kommune har som ambition at blive selvforsynende med vedvarende energi i år 2020. Denne politiske prioritering er tæt knyttet til kommunens EU-engagement, idet CDEU har spillet en vigtig rådgivende rolle i kommunens prioriteringer. I den forbindelse har Ringkøbing-Skjern valgt at underskrive EU-Kommissionens Borgmesterpagt¹⁹. Aftalen er et initiativ i EU's bestræbelser på lokal mobilisering i opfyldelsen af "To gange 20 pct."-målsætningerne på klima- og energiområdet (The

¹⁹ Covenant of Mayors

Covenant of Mayors, 2012). I den forbindelse ser kommunen Borgmesterpagten som et redskab til at få flere ressourcer til sin egen energidagsorden:

"I kraft af undertegnelsen gør Ringkøbing-Skjern Kommune sine boser grønne overfor EU og forventes at stå stærkere ved ansøgningen om EU-midler, idet undertegnelsen af borgmesteraftalen vil give EU-administrationen et faktuel forbåndskendskab til Ringkøbing-Skjern Kommune". (Økonomi- og Erhvervsudvalget, 2011).

Borgmesteren siger om underskrivelsen, at *"(...) det giver jo nogle andre muligheder, ved at underskrive den aftale, som kommer fra EU. Det vil jo på en eller anden måde åbne nogle døre, så man får mulighed for at profilere sig på forskellig vis; måske få nogle ekstra former for økonomisk tilskud."* (int. 4, s. 73).

En CDEU-konsulent tilknyttet Ringkøbing-Skjern Kommune vurderer ikke, at EU-engagementet er målet i sig selv med underskrivelsen. Det er nærmere de økonomiske gevinster i EU's muligheder, som skaber et meget formålsrationelt ønske om at være tilknyttet Bruxelles. *"Det er kommunens udvikling, muligheden for at skabe arbejdspladser, få viden ind og få folk til at blive boende. Altså skabe en udvikling som gør, at kommunen trives på kort og lang sigt"*. (int. 2, s. 55).

Det kommer således til udtryk i vores interviews, at man på både politisk niveau og embedsmandsniveau er af den klare overbevisning, at EU anses som en vigtig løsningsmodel. Dette afspejler en bred enighed i kommunen.

Incitamenterne i de økonomiske støttemuligheder er samtidig drivkraft for at deltage i de EU-baserede programmer. Dette kommer til udtryk ved de gentagne henvisninger til, at kommunen på flere fronter er udsat for strukturelle udviklingsproblemer, som skal løses ved at deltage i flere EU-projekter. Der har været en læreproces siden strukturreformen, hvilket har givet embedsmændene større erfaring med at finde de rette støttemuligheder. Samtidig gives der som nævnt relativt stort spillerum i organisationen for at få aktørerne til at bringe initiativer på banen, som derved gavner handlemulighederne. Aktørerne på embedsmandsniveau har altså en særlig interesse i at finde disse støttemuligheder, fordi man har det som målsætning for EU-engagementet at løse de forømtalte problemer for kommunen.

5.3.1.2 Aarhus Kommune

Aarhus Kommune har ikke udviklingsproblemer som Ringkøbing-Skjern Kommune. Området omkring byen er generelt præget af større vækst, med en mere stabil erhvervsstruktur. Sammen med hovedstadsregionen udgør by-regionen Aarhus og Østjylland mere end halvdelen af den samlede beskæftigelse i Danmark. I perioden 1993-2006 har der været en betydelig vækst i såvel beskæftigelsen som i antallet af nyetablerede erhverv - særligt inden for de mere vidensintensive og højteknologiske industrierhverv. Siden sidste halvdel af 1980'erne har Aarhus-regionen gennemgået en betydningsfuld afindustrialiseringsproces inden for mere traditionelle forarbejdningserhverv. (By- og Landskabsstyrelsen, 2008)

Udgangspunktet for oprettelsen af Aarhus' EU kontor i 1990 var, at byen oplevede massiv industriel tilbagegang – arbejdsløsheden nåede op på 15 pct. og vækstraterne så bekymrende lave ud. Siden hen har man som nævnt oplevet en stabil økonomisk udvikling, som delvist skyldes en meget offensiv strategi i 1990'erne for at tiltrække investeringer og udviklingsstøtte fra EU-systemet (Knudsen, 2005).

Afdelingschefen siger til dette, at man fokuserede meget på skaffe så mange støttekroner hjem til byen ud fra en urealistisk forestilling om, at der var uanede mængder af støtte midler (int. 5, s. 78). Men forventningerne stod ikke altid mål med virkeligheden, og det administrative niveau i kommunen har gennemgået en læringsproces igennem 90'erne. Dette udtrykker afdelingschefen således:

"Altså der har selvfølgelig været noget indhold, som dog har været lidt op og ned undervejs. Jeg tror, at dem, der har sat noget i gang, har haft for høje forventninger til, hvad man egentlig kunne få ud af det her. (...) EU penge er ikke gratis, og der har fra starten været en forventning om, at det flød med penge i EU". (int. 5, s. 78).

I dag ser embedsmændene i Aarhus på EU på en ganske anden måde. På både politisk og administrativt niveau afviser man, at EU er en egentlig nødvendighed for kommunens budgetter og udviklingsmuligheder. Man var i starten meget incitamentsstyret af forestillingerne om mulighederne i EU, ud fra et formålsrationelt ønske at trække midler hjem til kommunen. En konsulent i Aarhus betegner tilgangen i dag som en ganske anden:

"Vi tager udgangspunkt i vores egen strategi, og hvad der er vigtigt for Aarhus som by. Når vi laver nye tiltag i kommunen, tager man så fat i de aktuelle finansieringsmuligheder, der passer med de her projekter." (int. 6, s. 86).

Embedsmændene er således ikke af den overbevisning, at EU fungerer som en rettesnor for, hvordan deres projekter skal strikkes sammen. EU-finansiering kommer således mere i anden række, og bruges som supplement til realisering af projekter. Dette hænger ifølge konsulenten sammen med, at man ikke anser kommunen som særligt økonomisk presset (int. 6, s. 85-86). Dette afspejler, at Aarhus til forskel fra Ringkøbing-Skjern, har opbygget et erfaringsgrundlag om, hvad EU realistisk set kan bruges til. Disse erfaringer påvirker derfor embedsmændenes syn på EU's rolle for kommunen.

Aarhus har i kraft af deres medlemskab af interesseorganisationen Eurocities etableret en lang række formaliserede samarbejder med aktører fra andre EU-lande. Dette giver ifølge konsulenten et mere realistisk billede af, hvad man evner at udfolde i EU-sammenhæng, således at midlerne der afsættes, står mål med resultaterne. Konsulenten siger:

"En ting er blevet meget klar for mig nu hvor der er en ny ansøgningsrunde til URBACT programmet, er, at hvis man ønsker at være lead-partner som enhed for et af de her store EU-projekter, kræver det minimum en fuldtidsmedarbejder på det. Og det har vi ikke i vores afdeling" (int. 6, s. 88).

Det fremgår således, at Aarhus i høj grad har større bevidsthed om muligheder i EU-systemet. Der er dog stadig en formålsrationel tankegang om, at man altid ser mod EU, når finansieringen skal på plads. Dette er fasttømret element i såvel embedsmændenes måde at gribe problemerne an på, såvel som en del af kommunens internationale strategi (Aarhus Kommune, 2012).

5.3.2 EU som et alternativ

I denne del vil vi undersøge nærmere, hvorvidt de to kommuners engagement i EU er præget af ønsket om, at gå uden om staten i bestræbelserne på at positionere sig indenrigspolitisk. Ligeledes undersøges det, om aktørerne ønsker at finde bedre værktøjer end de tilgængelige i statsligt regi eller at udfordre statens EU-politiske position.

Ud fra vores interviews kan det på et overordnet plan siges, at EU's rolle som politisk aktør – både hvad angår bindende retsakter og juridiske uforpligtende politikker - tillægges en

meget lille betydning for de to kommuner. Som det blev belyst i først delanalyse om policy misfit og institutionelt misfit, kan der dog på flere områder identificeres en bevidsthed hos aktørerne om, at EU kan have indvirkninger på deres kommuner.

5.3.2.1 Ringkøbing-Skjern Kommune

På politisk niveau i Ringkøbing-Skjern har man ikke gjort sig de store overvejelser om at engagere sig i EU-systemet ud fra motiver om at omgå staten. Borgmesteren er af den opfattelse, at man ikke vil kunne opnå politisk indflydelse i EU-systemet, og ser det heller ikke som formålet med et kommunalt engagement i EU.

”Men at bruge tid på at diskutere en hel masse, som vi i bund og grund ingen indflydelse har på, fordi det allerede er besluttet, nytter ikke. Vi agerer selvfølgelig inden for de rammer, der er, og de beslutninger som er truffet.” (int. 4, s. 73).

Som vi var inde på tidligere i dette afsnit, anser embedsmændene i høj grad EU's forskellige finansieringskilder som vitale for udviklingsmulighederne i kommunen. Direktøren mener derfor i modsætning til borgmesteren, at man sagtens kan være medspiller i de politiske diskussioner om kriterier for tildeling af projektmidler. Dette eksemplificerer han ved at fremhæve, at man aktivt deltager i dialogerne om nye socialfondskriterier, således at kommunens behov tilgodeses bedst muligt (int. 8, s. 104). Dette anser direktøren som en legitim måde at varetage sine interesser i EU-systemet på, hvilket bl.a. bunder i, at kampen om puljemidlerne er intensiveret efter EU-udvidelsen med mange nye Østeuropæiske lande. Det vigtige for kommunen er ifølge direktøren *”hvordan de (EU, red) tilgodeses os bedst på den måde”* (int. 8, s. 104). Dette giver anledning til at tro, at et element af embedsmændenes motiver for at være til stede i EU kan henføres til et formålsrationelt ønske om at bevare støttemulighederne. Dette bekræftes af konsulenten, som dog underbetoner betydningen af de finansielle muligheder:

”biogas er jo et eksempel på, at vi engagerer os, uden at det handler om penge. Her handler det om lovgivning, muligheder og langsigtede lobbyisme og om at der måske i næste programperiode kommer en mulighed for at støtte decentralt biogas. Så der engagerer vi os, uden at det handler direkte om penge. Der er det helt klart det langsigtede. Så der, hvor vi har en interesse, og hvor EU har en rolle at spille, der vil vi også engagerer os. Ingen tvivl om det.” (int. 11, s. 134)

og fortsætter:

”Hvis vi på lang sigt kan se, at de enten kommer at sætte os hindringer i vejen, eller vi kan en større mulighed for at fremme noget, vi gerne vil, så går vi ind i det”
(int. 11, s. 138).

Embedsmændene peger på, at KL og staten ikke er proaktive nok på visse områder. Her nævnes eksempelvis plan- og miljøområderne, som for Ringkøbing-Skjern Kommune er en særlig vigtig prioritering i EU-engagementet. *”(…) jo flere restriktioner, vi får lagt på her, jo mindre vækst og udvikling risikerer vi at få”* (int. 8, s. 104). Til at fremme deres dagsorden på dette område, henvender kommunens embedsmænd sig til CDEU, selvom man i udgangspunktet godt ved, at deres vej ind i det lovforberedende er besværlig og for ressourcekrævende. Der kan også her være tale om en rationel konsekvenslogisk handling, idet embedsmændene tilsyneladende indregner ressourcer i mulighederne for deltagelse i denne del af EU-engagementet.

På den anden side er man dog også bevidste om, at man nok ikke bør involvere sig for meget i generelle lovgivningsdiskussioner, idet KL allerede varetager denne funktion, samt at kommunen ikke har mandat til at præge processerne i tilstrækkelig grad: *”Jeg tror, at vi skal lade være med at gå for meget ind i lovgivningsdiskussionen”* (int. 8, s. 104). Dette giver udtryk for, at man på den ene side er meget bevidste om, hvilke områder man kan ”tillade” sig at engagere sig i på EU-niveau.

5.3.2.2 Aarhus Kommune

I Aarhus har man som følge af de mange års erfaringer i EU-systemet indset, at mulighederne for politisk indflydelse er få. Rådmanden giver udtryk for en meget klar holdning til, hvad kommuner kan få ud af at være engageret i EU-systemet – og her er den politiske indflydelse nedprioriteret (int. 3, s. 63). Endvidere har man generelt megen tiltro til, at kommunens opgaver ikke kræver en egenhændig interessevaretagelse uden for Danmarks grænser. Dette hænger nøje sammen med selvforståelsen for kommunen. Her nævnes eksempelvis en manglende interesse fra såvel det almene kommunalbestyrelsesmedlem til den menige borger – *”Det er ikke særligt fremhævet i byrådsmedlemmernes bevidsthed (...) og går man ud på Strøget i Aarhus, så bliver det endnu værre.”* (int. 3, s. 63). Ligeledes er der ikke ingen indikationer af, at man som kommune generelt føler sig presset af staten på særlige politiske områder, som kunne aftvinge et by-pass af

ationale interesser på EU-niveau. Her har man generelt tiltro til, at de store politiske spørgsmål af relevans for kommunerne og deres selvstyre kan varetages af KL – som jo har plads i Regionsudvalget.

Dog signalerer rådmanden et ønske om, at man via tilstedeværelsen i Bruxelles kan være med til at bakke op om kommunens generelle interesse i at bevare den høje grad af autonomi i det danske kommunale selvstyre:

”Vi har jo kommunalt selvstyre, selvom det nogle gange kan være lidt svært at få øje på, og jeg tror da, at kommunerne har én interesse, og det er at bevare det kommunale selvstyre, men også at udvikle det. Både samarbejde kommunerne imellem, og det forsøger vi at gøre i regionen og i regionsamarbejdet, men også markerer deres selvstændighed igennem EU og være med til at udvikle sådanne programmer, som vi kan udvikle.” (int. 3, s. 69)

Endvidere fremhæves det af rådmanden, at synlighed i EU's institutioner kan være med til at fremme dagsordenen om, at EU fortsat skal give rige lande som Danmark muligheden for strukturfondsmidler og projektf finansiering.

”(...) vi ikke har nogen interesse i, at staten blander sig i det her, eller at staten sætter sig på de midler. Hvilken interesse kunne staten have i, at vi ikke fik de strukturfondsmidler, hvis ikke det skulle være for at proppe dem ned i statskassen?” (int. 3, s. 69).

Denne debat er imidlertid aktuel i forbindelse med Danmarks formandskab i EU i første halvdel af 2012, hvor S-SF-R regeringen har udtrykt, at man gerne så strukturfondene målrettet mere mod de fattigste regioner i EU, end det er tilfældet i dag (Jørgensen, 2011).

Aarhus har ingen konkrete aktiviteter i denne proces, men ser det altså som et sekundært aspekt af deres EU-engagement. Vigtigt at bemærke er, at de private virksomheder i kommunen ligeledes nyder godt af mulighederne for deltagelse i medfinansierede projekter med penge fra EU. Afdelingschefen nævner, at Aarhus modtager en betydelig sum penge i støtte, hvilket derved giver anledning til at tro, at man på dette punkt har stærk interesse i at bakke op om fortsatte støttemuligheder (int. 5, s. 80).

Dette bestyrkes endvidere af, at embedsmændene i Aarhus finder det vigtigt at holde sig orienteret om, hvad der sker på flere niveauer i Bruxelles. Det betyder ikke, at man nødvendigvis vil have indflydelse på politiske beslutninger i EU. I stedet handler det om at være godt informeret om, hvad der sker i EU-systemet og i Europa af relevans for kommunens indbyggere. Aarhus' medlemskab af Eurocities skal - ifølge konsulenten - anses som et forsøg på at være del af et advarselssystem for større byer i EU, som har interesse i, at projektmidler fortsat kan bevilliges til de rige lande. Dog har man ikke valgt at prioritere et *aktivt* medlemskab af organisationen.

"Ja, vi bruger jo netop Eurocities til det formål, som jo varetager byernes interesser. De har en række policy-officers, som sidder og følger med i, hvad der er på vej af ny lovgivning af relevans for byerne. Der får jeg løbende informationer af relevans for os, så vi hele tiden er opmærksomme på det. (...) Men erfaringsmæssigt har vi ikke i betydelig grad gået ind og bidraget til den proces." (int. 6, s. 88).

Kommunen har således en interesse i at tilslutte sig politiske særinteresser i EU, idet man ønsker at sætte byernes interesser på dagsordenen igennem Eurocities samarbejdet. Dog må det betragtes som et mere sekundært motiv, idet afdelingschefen tilkendegiver, at man ikke har ressourcer og kapaciteter til at præge konkrete processer på det niveau (int. 5, s. 77). Det kan således vurderes, at man har et formålsrationelt ønske om at støtte op om de mange finansieringsmuligheder, der eksisterer for byer som Aarhus i strukturfondene og projektmidlerne. Dette kan begrundes med, at aktørerne giver udtryk for, at de i høj grad afvejer mål overfor midler i deres prioriteringer.

Man anser ikke EU-engagementet som et forsøg på omgåelse af nationalstaten per se, idet KL varetager interesserne på dette område. Som vi omtalte i foregående afsnit, kan dette hænge sammen med aktørernes syn på det hierarkiske forhold til staten – som har den stærkeste position ift. EU-politikken. Dermed kan der også spores en vis grad af passenhedslogik hos aktørerne i forhold til, hvordan en kommune bør agere inden for de rammer, der er fastsat i det kommunale selvstyre.

5.3.3 EU som en scene

I dette afsnit vil vi vurdere hvorvidt, EU-engagementet i de to kommuner kan siges at have afsæt i aktørernes motiver om profilering og identitetsopbygning udadtil.

5.3.3.1 Ringkøbing-Skjern Kommune

Som det blev omtalt i forbindelse med underskrivelsen af Borgmesterpagten, gjorde kommunen og dens aktører sig store tanker om mulighederne for at gøre sig synlig overfor EU's institutioner. Til trods for, at de primære hensigter har været ønsket om at sikre sig muligheden for at tilgå flere EU-støttemidler, nævnes det i kommunens sagsfremstilling, at fremvisning af kommunens resultater ligeledes har været en del af målsætningen (se side 88).

Borgmesteren afviser dog, at man kan bruge EU-engagementet til at markere sig i EU. Til gengæld bekræfter han det økonomiske fokus i spørgsmålet om, hvorvidt man kan profilere sin kommune:

"Når vi siger 'profilere', gør vi faktisk en del ud af – hvis vi nu tager de større projekter som vi får tilskud til. Hvis vi tager ned på Hvide Sande havn, og kigger på hvad vi har gang i, med et stort projekt til 100 mio. kroner. Der får vi i den grad markeret, at der også er EU penge i det. Ud over det, er Transportministeriet også med. Det markerer vi i de forskellige sammenhænge, hvor vi får de penge." (int. 4, s. 74)

CDEUs konsulent med ansvar for Ringkøbing-Skjern vurderer heller ikke, at kommunen i nogen særlig grad har ønsker om profilering for profileringens skyld: *"det er et udkantsområde, som ikke kun skal overleve, men også udvikle sig. Dét er det primære. Der er arbejdspladser i det her, hvis kan man lave vedvarende energi og blive selvforsynende?" (int. 2, s. 57).*

Generelt er indtrykket, at de udviklingsmæssige motiver spiller en væsentlig rolle for kommunens engagement i EU. Foruden deres syn på EU som en problemløser, forekommer profileringsaspektet kun som en sidegevinst, idet Borgmesterpagten har til hensigt bruge benchmarking blandt de deltagende subnationale enheder. Konsulenten fra CDEU siger dertil:

"Hvis man underskriver den (Borgmesterpagten, red.), kan Kommissionen se, at man har en energiplan. Det er simpelthen en genvej til at blive anerkendt som en kommune, der har en energiplan, så de kan få det flueben sat." (int. 2, s. 56).

Kommunens embedsmænd tilkendegiver også, at profileringen er et vigtigt aspekt i

bestræbelserne på at tilgå flere støttemidler i EU. Rationalerne er således meget tydelige, idet man lader sig orientere mod mulighederne for støtte. Der lægges ikke skjul på, at det europæiske engagement skal baseres på klare rationaler og fordele for kommunen.

"Dengang vi var nede og høre om den (Borgmesterpagten, red.) i EU, der hører vi også, at når EU fremadrettet skal tildele puljemidler, står der med småt, at det er en forudsætning, og hvis det ikke står der, så er det stadig en forudsætning, at man har underskrevet den. Men det er jo en sikring." (int. 8, s. 107).

Dog må underskrivelsen af Borgmesterpagten anses som et led i den læringsproces, hvorved Ringkøbing-Skjern Kommune finder ud af, hvad de kan få ud af EU-systemet. Dette finder grundlag i, at direktøren afspejler en vis grad af usikkerhed om kravene, der stilles. Dette giver indtryk af, at man præges af forestillingen om, at profilering er en nødvendighed og understøttelse for de reelle hensigter med EU-engagementet.

5.3.3.2 Aarhus Kommune

På baggrund af vores interviews i Aarhus Kommune tegner der sig et billede af, at aktørernes motiver for at opretholde EU-engagementet skal findes i de mangeårige positive og lærerige erfaringer i EU, samt en særlig bevidsthed hos både embedsmænd og politikere.

I lighed med Ringkøbing-Skjern Kommune har Aarhus Kommune underskrevet Borgmesterpagten. Dog omtaler en CDEU-konsulent motiverne hos Aarhus som væsensforskellige fra Ringkøbing-Skjern:

"Altså de skrev nede fra (Aarhus Kommune, red.) "vi har hørt, at der er den her pagt", og at de havde hørt det fra Eurocities, og de havde så samtidigt lave en eller anden form for pagt ved siden af. Det var lidt svært at adskille de to ting, og de spurgte: "hvad er der i det her? Hvor meget kan vi brande os selv på det internationalt?" (int. 10, s. 129)

Kommunens daværende borgmester Nicolai Wammen valgte at underskrive Borgmesterpagten med hensigter om at sætte Aarhus på Europakortet. Netop profileringsaspektet har spillet en afgørende rolle, som bakkes op af CDEU-konsulenten. Han bemærker, at Aarhus ikke har været i stand til at indfri målsætningerne i Borgmesterpagten (int. 10, s. 129). I den henseende har det for Wammens vedkommende

været ønsket om politisk profilering i kommunen og en identitetsmarkering for kommunen i Europa som led i kommunens internationale strategi (Aarhus Kommune, 2012). Samme vægtning af Aarhus' internationale image genfindes hos både rådmanden og afdelingschefen i Aarhus, som hhv. nævner, at "(...) *et kontor i Bruxelles, kan være med til at skabe det internationale syn på Aarhus, som vi gerne ser.*" (int. 3, s. 66) og at "*Og så hører det med at have et kontor i Bruxelles, for at understøtte det brand som en by som Aarhus gerne vil signalere*" (int. 5, s. 78).

For embedsmændene er der tale om en tilgang til EU-systemet, som i høj grad præges af, at kommunen har været med i så mange år, samt at man anser mulighederne for deltagelse i EU-systemet som en prestigefyldt opgave. Et eksempel herpå nævnes af CDEU-konsulenten, der fremhæver, at man ofte går ind i et projekt ud fra devisen om, at omtale er positiv. "*Der findes allerede noget, der hedder European Green Capital, som ikke direkte hænger sammen med Borgmesterpagten. Der er prestige i at blive det, og det vil Aarhus gerne være*" (int. 10, s. 122).

Samtidig deltager embedsmændene i Aarhus Kommune i flere forskellige netværksmøder. I forlængelse af disse aktiviteter kan der observeres en selvforstærkende effekt ved, at de europæiske kontakter i EU-projekterne har betydning for, at allerede eksisterende kontakter avler nye kontakter, således embedsmændene opretholder deres opmærksomhed på EU-systemet. Dette understøttes af afdelingschefen, som nævner det netværksskabende element i den tilgang, som Aarhus bruger i EU (int. 5, s. 83).

Der tegner sig således et billede af, at man i Aarhus mere er drevet af ønsket om at bygge videre på flere års tilstedeværelse i Bruxelles ud fra ideen om, at byen skal brandes og markeres med en ny identitet som en international og visionær by-region. Der kan således spores en passendehedslogik i den forstand, at kommunens embedsmænd søger at opfylde målsætningerne udstukket fra det politiske niveau.

5.3.4 Opsummering

I denne delanalyse har vi undersøgt, hvilke motiver der identificeres som grundlaget for at igangsætte kommunernes EU-engagement. Vi har herved fundet ud af, at der både forekommer ligheder og forskelligheder blandt kommunerne.

I Ringkøbing-Skjern Kommune er der blandt embedsmændene en kollektiv forståelse af, at EU's mange finansielle støtteordninger kan løse de presserende udviklingsproblemer. Denne kollektive forståelse er blevet institutionaliseret i kommunen siden strukturreformen, fordi det øverste administrative ledelsesniveau i fællesskab med de øvrige kommuner i regionen lagde sig fast på en strategisk orientering mod EU's muligheder for finansiering af projekter. Denne forståelse genfinder vi hos kommunens embedsmænd, som henviser til, at man dels anser EU-projekterne som svarene på kommunens problemer, og dels er skeptisk overfor statens evne til håndtering af kommunens specifikke udfordringer.

Vi vurderer således, at der bredt i kommunen er opstået en institutionaliseret passendehedslogik om vigtigheden af EU-projekterne, mens der på aktørniveau ligeledes kan findes formålsrationelle handlinger. Dette kommer til udtryk ved, at embedsmændene drives af økonomiske incitamenter til at finde nye støttemuligheder – som blev eksemplificeret ved motiverne i underskrivelsen af Borgmesterpagten.

Endvidere er Ringkøbing-Skjern Kommune optaget af at være til stede på EU-niveau, fordi man både ønsker at presse på for bevarelsen af kommunens støttemuligheder og at gøre EU opmærksom på særinteresser i forbindelse med sine satsningsområder. Dog er man mere tilbageholdende med at involvere sig for meget i lovgivningsdiskussioner og derved gå uden om KL og staten, idet ressourcerne ikke nødvendigvis står mål med udbyttet. Ønsket om at profilere sig overfor EU's institutioner hænger nært sammen med ovenstående motiver. I den forbindelse er profileringsaspektet blot et middel til at opnå de ønskede resultater om støtte til udvikling.

I Aarhus Kommune er det andre motiver, som igangsætter kommunens EU-engagement. Som følge af mange års erfaringer med at være repræsenteret i Bruxelles har man lært, at EU-projekterne ikke kan give uanede mængder af støttemidler til kommunen. Embedsmændenes tilbageholdende og afdæmpede forestillinger om mulighederne har betydet, at EU-projekter bruges som supplement til kommunens i forvejen formulerede strategier for udvikling af en internationalt orienteret by, der satser på videns intensive industrier. De økonomiske muligheder i EU-engagementet, og pleje af byens mange kontakter og netværk i EU-systemer, kan siges at understøtte embedsmændenes interesse i at sikre mulighederne for at realisere kommunens strategiske indsatsområder.

Mulighederne for politisk indflydelse i EU betragtes ikke som realistiske. Alligevel er enkelte politikere såvel som embedsmænd af den overbevisning, at tilstedeværelse og synlighed i EU understøtter en generel interesse i at støtte op om det kommunale selvstyre og bevarelse af EU's mange strukturfondsmidler og støttemuligheder. Anerkendelsen af at der eksisterer en rollefordeling i, hvilke interesser der varetages i EU, er endvidere med til at begrænse aktørernes syn på EU som et alternativ. Derfor har man valgt et passivt medlemskab af Eurocities, som på et europæisk plan varetager kommunens interesser.

EU repræsenterer for Aarhus overvejende en scene, som bruges til at profilere byens attraktivitet for større internationale virksomheder. Dette motiv er gældende hos både politikere og embedsmænd. Eksemplificeret ved underskrivelsen af EU's Borgmesterpagt, har kommunen ønsket at blive "set" og "hørt" uden, at man på forhånd har gjort sig bevidst om de krav, der stilles i Borgmesterpagten. Således tyder det i høj grad på, at identitet og profilering er det væsentligste motiv for kommunens aktører i relation til EU-engagementet.

5.4 Medierende variable

I dette analyseafsnit vil det blive undersøgt, hvorvidt de medierende faktorer præger europæiseringsprocesserne i de to kommune. Der skal derfor søges en kobling mellem de mekanismer, der er beskrevet i de foregående analyser, og de medierende variable, der har medvirket til udformningen af de europæiske engagementer. Styrende for delanalysen er undersøgelsesspørgsmål 3:

Hvorledes har de medierende variable i sammenspil med aktørerne i Ringkøbing-Skjern Kommune og Aarhus Kommune fået kommunerne til at udvikle et EU-engagement?

5.4.1 Viden og internationalt udsyn som særlige værdier

Efter strukturreformen har kommunerne fået en størrelse, som giver plads til flere opgavetyper end de traditionelle velfærdsopgaver. Bl.a. fik kommuner større ansvar for den erhvervspolitiske udvikling med loven om erhvervsfremme (Retsinformation, 2005). Mens regionerne kun har et overordnet koordinerende ansvar for udviklingen af deres respektive områder, er den primære udvikling af Danmarks forskellige egne placeret administrativt i kommuneplanerne. Det betyder, at kommunerne har fået et stort ansvar for at sikre udviklingen af deres lokalområder, hvilket giver mulighed for en meget lokal tilpasset indsats. Strukturreformen har derved givet plads til flere lokale initiativer og forståelser for, hvordan de kommunale aktører selv ønsker at gribe de nye opgaver an.

I Ringkøbing-Skjern Kommune har man, som nævnt i den foregående analyse, udviklingsproblematikker, der sætter præmissen for kommunens aktiviteter. I det empiriske materiale optræder ”viden” som et gennemgående begreb blandt kommunens embedsmænd. Det står som et centralt princip, og karakteriserer en kollektiv forståelse hos kommunens aktører (int. 8 & 11). Med begrebet ”viden” menes der, at man i bestræbelserne på at løse udviklingsproblemerne skal hente viden hjem, så kommunen fremadrettet står bedre rustet til nye udfordringer. Dette er centralt i forståelsen af, hvorfor kommunen finder det vigtigt at være aktiv i EU-systemet. Dertil siger direktøren: ”*Det er jo livsvigtigt at have vores eget kontor nede i selve Bruxelles, som kan give os noget viden*” (int. 8, s. 101). Det kan på denne baggrund siges, at aktørerne i Ringkøbing agerer efter en uformel institution. Flere steder under vores interviews med kommunens embedsmænd gives der udtryk for, at vidensbegrebet gennemgående definerer *formålet og kernepunktet* med deres

arbejde. Også hos borgmesteren finder vi en indikation af, at denne logik kendetegner en bred tilgang i hele kommunen: ”*Det ligger simpelthen i hele vores strategi at se på, hvad vi kan hente ude fra, og hvordan vi genererer ideer*” (int. 4, s. 74). Kommunen har altså en passendehedsløstik om at hente inspiration, ideer og økonomisk støtte ude fra, hvilket kan siges at være normdannende for aktørerne, idet udsynet mod EU dannes i forlængelse heraf. Dette er således en understøttende uformel institution for kommunens problemløsende tilgang i EU-projekterne og det europæiske samarbejde.

Ringkøbing-Skjern Kommune er en ny kommune, der blev sammenlagt af fem mindre kommuner af næsten samme størrelse. Dette betyder, at Ringkøbing-Skjern Kommune er resultatet af en proces, hvor meget er ændret og lavet om for medarbejderne.

Dette har skabt et mere entreprenant miljø for kommunen, hvor der var mange rutiner og forståelser, der skulle reetableres. Der har dermed ikke været tale om en ”vi plejer”-mentalitet, men et mere åbent og kreativt miljø, hvor nye ideer kunne afsøges og afprøves. Dette har ligeledes været med til at understøtte den vidensinstitution, der præger kommunen. Denne entreprenante tilgang ses bl.a. ved, at den nye kommune som noget af det første efter reformen nedlagde alle venskabsbysamarbejder (Ringkøbing-Skjern Kommune, 2007). Et væsentligt element i beslutningen var, at man ville ændre sit fokus i det internationale arbejde til at fokusere på vidensindsamling fra EU-projekterne.

I Aarhus Kommune er det vigtigt at profilere sig ud ad til for at skabe et image som en åben og international by. Dette så vi i foregående analyse. I forlængelse heraf kan vi komme nærmere på en underliggende værdi for kommunens virke, idet den ønsker at blive opfattet som en åben og international by. Dette giver en uformel institution, som aktørerne har med i deres overvejelser over deres adfærd, da denne underliggende værdi er med til at præge overvejelserne. Den uformelle institution bekræftes i såvel formelle dokumenter og af de aktører, vi har interviewet (Aarhus Kommune, 2012; int. 4, s. 66; int. 6, s. 86; int. 10, s. 126).

Dette betyder, at aktørerne, der er præget af denne værdi, i udgangspunktet er mere modtagelige overfor inputs ude fra, idet de skal følge normen og leve op til at være åben og internationale. Dette betyder endvidere, at aktørerne har nemmere ved at se fordelene i

yderligere tiltag, der vil fremme byens omdømme som åben og international, og at dette internationale omdømme også har et europæisk aspekt.

Aarhus Kommune er ikke blevet omlagt som følge af strukturreformen. Der er således tale om en fortsættelse af Aarhus Kommune, som den så ud før 2007. På trods af opgaveforøgelsen med strukturreformen har der heller ikke fundet nogen større omlægningsfase sted. Dette betyder, at de handlingsrationaler, der lå i kommunen før strukturreformen, kan forventes at være de samme.

5.4.2 Enkeltaktørers betydning

På tværs af de to kommuner ser vi, at det er embedsmændene, der har gennemført den praktiske omstilling til EU-engagement. Det er dedikerede medarbejder på såvel konsulentniveau som chefniveau, der er hovedkræfterne i at fremme EU-engagementerne. Overalt i kommunerne er vi stødt på henvisninger til, at opmærksomheden mod EU skærpes af enkelte aktører, der beskrives som ildsjæle. Dette bemærker en KL-konsulent, som selv løbende er i kontakt med kommunerne vedrørende det internationale arbejde:

"Man ser meget rundt omkring, at der er de her ildsjæle, som brænder for, at kommunen skal arbejde med EU og have øget internationalisering." (int. 9, s. 115).

Ildsjælene er typisk konsulenter i kommunerne, som sidder med et bestemt arbejdsområde, og deri ønsker at inddrage en europæisk vinkel. Ligeledes kan de også have et ønske om at udbrede det europæiske arbejde, som de sidder med, til resten af kommunen. Disse kan karakteriseres som vidensbaserede forandringsagenter, som forsøger at overbevise den øvrige administration om vigtigheden af at tænke EU ind i det daglige arbejde.

I Ringkøbing-Skjern Kommune er de vigtigste ildsjæle placeret i kommunens stab Viden & Strategi. Her foregår det centrale arbejde med kommunens udvikling. Den tilknyttede konsulent siger i interviewet, at politikerne i kommunen *"(...) er fokuseret på, at vi løser de problemer, der er her. Dernæst vil de selvfølgelig gerne have, at de ikke skal finansiere det hele selv."* (int. 11, s. 135). Politikerne udstikker derfor målsætningerne, og embedsmændene har dernæst et stort handlingsrum for at definere midlerne. Embedsmændene er også bevidste om deres rolle som forandringsagenter til at få presset emnet ind på politikernes bevidsthed:

"(...) ved at præsentere gentagende gange, hvad mulighederne er, og hvilke muligheder vi kan se i forhold til det her med vores lokale briller, og det vi skal udvikle, (...) og jo flere gange vi siger det, jo bedre kan de også se det, og jo mere vil de i sidste omgang bakke op om det." (int. 11, s. 135).

Vi kan altså se, at forandringsagenterne forsøger at overtale politikerne til at tænke EU ind i udviklingen af kommunen. Konsulenterne gentager løbende de mange muligheder kommunen har ifm. EU-projekterne, og forsøger herigennem at bearbejde deres forståelser af verden. Som konsulenten også nævner, handler det om, at *"(...) det øger handlingsmulighederne."* (int. 11, s. 136).

En anden vigtig omstændighed for Ringkøbing-Skjerns europæiseringsproces er CDEU, der ligeledes presser på for øget opmærksomhed på EU. Konsulenterne i CDEU har, i forbindelse med et større seminar i kommunen, forsøgt at presse EU ind i bevidstheden hos politikerne. Seminaret blev kaldt MORE-dagen, som var en workshop, hvor embedsmænd og politikerne skulle generere ideer til, hvordan kommunen fremadrettet kunne iværksætte flere EU-projekter. Formålet beskrives af en konsulent i kommunen som:

"Det er helt klart, at der er et dobbeltformål. Vi havde i forvejen en holdning til, at vi gerne ville have aktiveret politikerne, og en bedre forankring af, at det var okay at arbejde med EU. Så det var kommunens eget formål, men CDEU har jo helt klart det formål (...) at få aktiveret kommunen og få så mange projekter kørt ind i porteføljen som overhovedet muligt." (int. 11, s. 138).

En CDEU-konsulent nævner også, at man ønsker at have politikerne med hele vejen: *"Det var at sikre den politiske legitimitet til det vi laver. Vi vil gerne føle, at vi har dem med hele vejen helhjertet."* (int. 2, s. 60). Ad denne vej har CDEU altså presset på for at ændre politikernes overbevisninger. CDEUs rolle som forandringsagent kan karakteriseres ved, at de har forsøgt at skabe de nødvendige normer om, at EU skal anses som et vigtigt element i løsningen af kommunens problemer.

I Aarhus Kommune er de centrale aktører mere spredt og adskilte. Spredte i den forstand, at de sidder forskellige steder i den kommunale forvaltning. Adskilte i den forstand, at der er tale om en magistratsstyret kommune, hvor der er mindre kommunikation mellem de forskellige magistratsafdelinger – til forskel fra forvaltningerne i en udvalgsstyret kommune som Ringkøbing-Skjern Kommune.

"Udfordringen er, at når man fordeler det ud på forskellige medarbejdere, bliver det internationale lidt glemt i forhold til alle de øvrige opgaver. I alle de andre opgaver, er det meget mere synligt, hvis du ikke leverer, hvor det internationale mere er "creme på kagen". Det bliver da påskyndet, når man går ind i det, og er en vigtig del af målsætningen." (Aarhus-konsulent, int. 6, s. 88)

Her har man valgt at placere en væsentlig del af styringen af EU-engagementet i en tværgående administrativ styregruppe, hvori erhvervschefen er leder. De øvrige medlemmer er overvejende chefer, men også konsulenter fra de andre magistratsafdelinger har fået pladser. Der er kun én repræsentant pr. magistratsafdeling (Aarhus Kommune, 2012). Denne styregruppe har kun et koordinerende mandat, og kan således ikke styre aktiviteterne i de forskellige afdelinger.

Hertil udfordres medarbejderne i Aarhus Kommune af, at det ofte er mellemlederne, der blokerer for det mere entreprenante element i at arbejde med EU (int. 6, s. 89). Dette skyldes, at mellemlederne ofte har et fast blik på overholdelsen af mål og midler, hvad skal der leveres og hvad der er de økonomiske præmisser. Hvis vi inddrager oplevelsen fra sidste citat om, at de europæiske opgaver er "cremen på kage", viser det sig, at det europæiske arbejde ikke er godt nok indarbejdet i organisationen. Her menes der, at det ikke er medtaget som en service, hvor kommunen skal levere.

"Det mellemlederne jo måles på, er deres evne til at agere inden for de rammer, som de skal arbejde efter. Hvis man ikke har lavet strukturen, hvor man har en professionel organisation i forhold til det internationale, med medarbejdere som har opbygget en længerevarende erfaring, kan det være svært at holde et fokus herpå." (Aarhus-konsulent, int. 6, s. 90).

Mellemlederens begrænsende effekt på forandringsagenterne beskrives også af CDEUs konsulenter:

"Det er ildsjælen og projektlederen, der ringer til os. Det er aldrig chefen. Det starter altid nede. Det kan så godt være at der har været nogle snakke inden, men det er altid ildsjælen og projektlederen, der ringer (...) – det er ikke altid vedkommende har talt med sin chef, og så er det nogen gange at det bliver stoppet der." (int. 10, s. 132).

Her ser vi altså, at forandringsagenternes betydning ikke kan undervurderes. Det er den menige medarbejder, der sidder med et projekt eller en funktion i kommunen, der

igangsætter kommunens EU-engagementer. De primære forandringsagenter lægger også vægt på vidt forskellige begrundelser for det europæiske fokus.

Medarbejderen i Aarhus Kommune har et stort fokus på, at der fra ledelsens side er fokus på økonomi og budgetter. Derfor er *"(...) målsætningen om at få skaffet flere midler fra EU kasserne til Aarhus Kommune."* (int. 6, s. 86) det centrale rationale for medarbejderen, og dette skaber den underliggende argumentationskæde for, hvordan man får *"(...) andre til at hjælpe med at finansiere udviklingsinitiativerne (...)"* (int. 6, s. 86).

Dette ligger i tråd med en argumentation om, at det ikke nødvendigvis er EU-engagementet per se, der er i kikkerten, men i ligeså høj grad finansiell støtte til de projekter, som Aarhus Kommune formulerer. Der er altså tale om en argumentationskæde, der er baseret på rationelle finansielle motiver, og i et vist omfang henviser til argumenter fra et vidensbaseret netværk.

I forlængelse heraf fortæller afdelingschefen i Aarhus, at politikerne ikke er svære at overbevise om, at EU er af afgørende betydning for kommunen:

"Det er ikke svært for en embedsmand at overtale eller overbevise en politiker om, at vi skal være en del af det her EU. Man kan altid bruge tricket med den brændende platform, hvor man siger, at de andre er med." (int. 5, s. 79)

Hvilket ligger i tråd med de førnævnte rationelle argumenter.

For medarbejderne i kommunen foreligger der også en motivation for at arbejde med EU-projekterne. Aarhus-konsulenten bekræfter selv, at man finder de europæiske projekter spændende, fordi der blandt kollegaer er en vis grad af anseelse i dem:

"For de enkelte medarbejdere, er der en generel interesse for Europa og det at være international. Der ligger nok også et stort element i den personlige kompetenceudvikling at deltage i noget internationalt, og derved få styrket ens profil." (int. 6, s. 89)

Et væsentligt element i at se mod EU består endvidere i, at embedsmændene i Aarhus har interesser i at udvide deres egne ansvarsområder og opgavetyper. Embedsmændene i Aarhus tilkendegiver, at man også i høj grad føler sig forpligtet til at bibeholde og pleje de mange netværk, man efterhånden har fået etableret i Bruxelles igennem de mange års

tilstedeværelse. De oplever mange elementer i den gensidige læring og erfaringsudveksling, som både professionelt og personligt plan gavner det daglige arbejde i kommunen. Konsulenten i Aarhus gør særligt opmærksom på, at han ser det som en særlig værdi at kunne mødes med sine kollegaer igennem EU-projekter, for på den måde at videreudvikle sin egen afdeling: *"(...) medarbejderne skal også i deres kompetenceudvikling kunne have den internationale pen klar. I vores erhvervsplan er der et internationalt tværgående aspekt, som er vores målsætning."* (int. 6, s. 84).

Dette understøtter de førnævnte rationelle argumenter, da medarbejderne også selv agerer formålsrationelt, idet man ønsker at arbejde med prestigefyldte opgaver, som trækker støttemidler hjem til kommunens budgetter.

I Ringkøbing-Skjern Kommune er medarbejderen kommet frem til, at det handler mere om løsninger frem for penge. Det er altså disse argumenter, der tæller for politikerne.

"De er fokuseret på at vi løser de problemer, der er her, og dernæst vil de selvfølgelig gerne have at de ikke skal finansiere det hele selv. Det at drive vækst og udvikling her, har man forholdsvis bredt accepteret, at det kræver at der sker noget internationalt." (int. 11, s. 135).

Medarbejderen ser samtidig også mulighed for, at kommunen i fremtiden vil *"(...) gennemføre projekter med et internationalt tilsnit, og som handler om at hæve vores internationale udsyn uden, at der kommer EU-penge."* (int. 11, s. 136).

Dette ligger mere i tråd med, at EU-engagementet er *"(...) mere indholdsrevet end som så."* (int. 11, s. 136). Man benytter derved en mere sociologisk orienteret argumentationskæde, der i større grad omhandler læring og viden, end mere rationelle økonomiske motiver, såsom tilvejebringelsen af finansielle ressourcer, som er tilfældet i Aarhus Kommune.

I Ringkøbing-Skjern fik man udarbejdet en rapport på baggrund af erfaringerne fra MORE-dagen. Denne blev integreret i en anden rapport fra Teknologisk Institut, som skal danne grundlaget for en ny vækstpolitik for området. *"Og selvom MORE er en ideproces, og det andet er hardcore analyse, fakta og vurderinger af, hvor vi står henne i forhold til andre kommuner, så er MORE alligevel med, på trods af at den har en helt anden karakter (...)"* (int. 11, s. 134). Dette betyder, at medarbejderne, ved at placere MORE-rapporten ind i rapporten fra Teknologisk Institut, forsøger at videnskabeliggøre resultaterne. Målsætningen er her at

anvende mere tekniske argumenter for et øget EU-engagement, i tråd med strategierne som forandringsagenter i et vidensbaseret netværk benytter.

5.4.2.1 Topledelsens opbakning

Embedsmændenes betydningsfulde rolle i at drive EU-engagementet resulterer ikke i, at holdningerne hos topniveauet i kommunernes forvaltninger bliver underordnet. Det viser sig nemlig, at topledelse er meget passionerede i at engagere sig i EU-systemet, men embedsmændene skal tage højde for de formelle institutioner, som forvaltningsstrukturerne i kommunerne er et eksempel på.

I Aarhus Kommune er der opbakning fra toppen:

"Helt fra højeste embedsmandssted i kommunen, og stadsdirektøren Niels Højberg, støtter i meget høj grad målsætningen om at få skaffet flere midler fra EU kasserne til Aarhus kommune." (int. 6, s. 86).

Og uddyber i relationen mellem mellemlider og topleder:

"Det er jo det, som en mellemlider kigger på, fordi han eller hun skal levere på kort sigt. Den øverste chef i en kommune, skal jo have de lange briller på, og ved, at der skal investeringer til for at levere service på den lange bane." (int. 6, s. 90).

Det kan derfor være meget vigtigt for den enkelte medarbejder, at også topledelsen bakker op om det europæiske engagement, da det styrker medarbejderen i argumentationen overfor mellemlideren.

Men i Aarhus Kommune står det meget svagere, da man i modsætning til Ringkøbing-Skjern Kommune ikke har én topledelse, men til gengæld har en ledelse af hver magistratsafdeling. Dette betyder, at opbakning fra stadsdirektøren i Aarhus er af mindre betydning, end opbakning fra kommunaldirektøren i Ringkøbing-Skjern Kommune er. Dette gør forankringen af det europæiske engagement meget mere pluralistisk.

I Ringkøbing-Skjern Kommune er der en større styring af engagementet, hvor "(...) direktionen er optaget af det, vores fag- og stabschefer er optaget af det, og så har vi vores Viden & Strategi som er meget optaget af det her." (int. 8, s. 111). Dertil er der en helt særlig organisering af den kommunale forvaltning i Ringkøbing-Skjern Kommune, fordi man ikke har den sædvanlige opdeling i forskellige forvaltninger med en direktør i spidsen. Til gengæld har man valgt en

mere tværgående model, hvor der er en række fagchefer for diverse områder, eksempelvis *Dagtilbud* og *Undervisning*, der modsvare den almindelige skoleforvaltning i andre kommuner. Over fagcheferne er en samlet direktion, der har flere fagområder under sig, og hvor fagområderne skifter mellem direktørerne i hver byrådsperiode.

Dette styrker den fælles ledelse, og sikrer, at fokuseringen på kommunens EU-engagement bliver bedre spredt igennem organisationen. Men dermed ikke sagt, at der ikke er udfordringer i Ringkøbing-Skjern Kommune for:

"Vi skal have vores chefer til at forstå, at det her er noget, der kører overalt, og vores skoleområde har også haft et stort samarbejde med europæisk islæt. Så det med at få bredt det ud til, at det kommer som initiativer udefra, frem for at det kommer som initiativer centralt fra, har været og er en udfordring." (int. 8, s. 111)

Der er altså stadig en udfordring i at få hele organisationen med i EU-engagement, og dermed forlade den mere ustrukturerede og ildsjælebaserede model - hvilket MORE-processen har været et bud på. Dette vender vi tilbage til i næste afsnit.

Forvaltningsstrukturerne er derfor formelle institutioner, som præger de kommunale aktørers handlemuligheder. Der ses på den baggrund en tydelig forskel i måden hvorpå embedsmændene kan agere i forhold til ledelsen, hvilket påvirker mulighederne for at kanalisere ønsker om øget EU-engagement igennem i organisationerne.

5.4.2.2 CDEUs oprettelse

I oprettelsen af EU-kontoret har der også været regionale aktører involveret, fordi forslaget kom fra regionsdirektøren og kommunaldirektørnetværket (int. 8, s. 105). Regionsdirektøren kom fra en stilling som amtsdirektør i Aarhus Amt, og havde derigennem kendskab til erfaringerne fra Aarhus-kontoret. På trods af et stort kendskab til EURA²⁰ og Aarhus-kontoret²¹, samt en fortid som amtsdirektør i Ringkøbing Amt, blev det kun Aarhus-kontoret, der lå til grund for oprettelsen af CDEU.

En kommunalpolitiker, der har indsigt i processen, fortæller:

²⁰ Det tidligere omtalte EU-kontor i Ringkøbing Amt.

²¹ De delte blandt andet adresse i Bruxelles i den bygning, hvor CDEU stadig har deres kontor.

"Altså det var lidt en sjov proces, dengang vi lavede CDEU. Altså det var sådan, at borgmestre og enkelte byrådspolitikere gerne ville signalere, at man nu skulle etablere sig i Bruxelles. (...) Efter min mening kunne man ligeså godt have skrevet, at man har gjort sig nogle gode erfaringer med Aarhus Amts tidligere kontor (...). Der valgte man så en mere kompliceret model, fordi man kunne ligeså godt have valgt at være mere "straight" på, og sagt, at de erfaringer vil man gerne videreføre. Man lod som om, at det var noget nyt, man skulle til at opfinde. Det var det jo ikke. (...) Dem, der kom fra Aarhus Amt, kom jo automatisk til at fylde mest i den nye region, (...). Og derfor var det næsten altid det, der var i Aarhus, der kom til at danne model for det, der skulle være i regionen." (int. 7, s. 95-97)

Aktørerne, der ville fremme Aarhus-kontoret, kan siges at have brugt argumenter, som stemmer overens med forandringsagenter i et *vidensbaseret* netværk. Dette kan begrundes med, at de ville videreføre erfaringerne og videnskapaciteten fra det tidligere Aarhus kontor. Dog har de omkringliggende aktører, der skulle acceptere oprettelsen af kontoret, taget udgangspunkt i et *værdibaseret* netværk. Dette begrundes ud fra, at man så det som en værdi i sig selv at være orienteret mod EU-systemet i kommunerne. Der har været en fælles overbevisning om, at der i de midtjyske kommuner skulle være en konsensus og norm om, at EU kunne tilbyde regionen en merværdi. Direktøren i Ringkøbing-Skjern Kommune mener i den forbindelse, at enigheden blandt disse aktører har været så stærk, at der hverken var modstand eller diskussioner om oprettelsen (int. 8, s. 105). Disse omstændigheder har således været med til at fremme, at den kollektive forståelse om vigtigheden af EU er placeret på alle niveauer i kommunen.

Embedsmændene i Ringkøbing-Skjern udtrykker også stor tilfredshed med CDEU, og oplever, at kontoret arbejder for alle kommuner i regionen. Endvidere oplever man en høj grad af tillid til kontoret, idet kommunen blev udpeget som pilotkommune i MORE-processen, der har gavnet embedsmændenes arbejde med EU-projekterne (int. 8, s. 105). CDEU har derfor bidraget positivt til embedsmændenes forståelse af EU's muligheder for kommunen.

5.4.3 Forandring bliver institutionaliseret

Når vi søger efter andre formelle institutioner, der understøtter forandringer i de to kommunerne, skal det indledningsvis gøres klart, at langt de fleste formelle institutioner er blevet afdækket inden for den organisatoriske enhed, som kommunerne udgør. Der har

med andre ord været få eksterne formelle institutioner, som understøtter kommunernes EU-engagement. Der er fundet enkelte eksempler, som vil blive analyseret i det følgende.

I Ringkøbing-Skjern Kommune har man internt, som tidligere nævnt, samlet de fleste af de kommunale EU-aktiviteter i Viden & Strategi-staben. Internt er staben organiseret i syv teams, hvor der er flere stabsfunktioner samlet. Af største interesse for denne analyse er teamet Ekstern Udvikling, der arbejder med de fleste af kommunens EU-projekter.

Det er fra dette team, at bl.a. MORE, Energi2020 og biobrændsel-projekterne er organisatorisk forankret og udviklet. Og netop Viden & Strategi-staben er højt organisatorisk forankret, idet den er placeret under kommunaldirektøren, som det eneste fag- og stabsområde i kommunen. Samtidig er den placeret under kommunens økonomi- og erhvervsudvalg med borgmesteren som formand.

Kommunens MORE-proces var som tidligere nævnt også en proces, hvor forandringsagenterne ønskede at præge politikerne igennem læring og overtalelse til at tænke løsninger som EU-projekter og internationalt samarbejde. Dette har fået betydning for kommunen som en understøttende formel institution. Det er sket ved, at processen har mønstret en lang række EU-projekter, som CDEU også har været inde over. Disse vil kendetegne kommunens fremtidige udviklingsarbejde, og har i den forbindelse styrket medarbejderne til at være på forkant med hvilke projekter, der kan få EU-støtte:

"(...) dvs. der sidder nogle medarbejder, hvis forpligtelse det er, at gennemføre indsatser indenfor uddannelse, innovationsfremmende og andre ting. Og det vil betyde, at når de godt ved, at de skal finde de EU-midler, der støtter deres formål. (...) Derfor ender det også med, at vi er nødt til at være udfarende på ansøgningerne. Men det bliver vi simpelthen ikke, før der er nogen, der arbejder med de indsatsområder. Der er nødt til at være nogen, der holder øje med, om der åbner sig en mulighed, som er relevant for lige præcis det hjørne af vækstpolitikken." (int. 11, s. 137-138)

Endvidere har man styrket resultaternes organisatoriske position, idet vækstpolitikken kommer under økonomi- og erhvervsudvalget. Dette giver en større eksponering internt i kommunen og deraf følgende, at det *"(...) ligger på et meget mere stabilt grundlag, og vil komme med der. Så det kommer til at nyde mere fremme her, end hvis det lå som sin egen proces."* (int. 11, s. 139).

Strukturreformens betydning skal her omtales kort. Denne har stor betydning for, hvor meget kommunen har kunnet udvikle sig i forhold til budget, administrativ kapacitet og personale ressourcer. I Aarhus Kommune har der ikke været tegn på, at kommunen har ændret nævneværdigt på allokeringen af ressourcer til EU-engagementet (int. 5, s. 84), mens det forholder sig anderledes for Ringkøbing-Skjern Kommune.

Som tidligere nævnt er Ringkøbing-Skjern Kommune en sammenlægningskommune, der er opstået efter fem væsentligt mindre kommuner. Dette betød en stor samling og forøgelse af ressourcer, der gav anledning til, at man kunne begynde at afsætte ressourcer til at varetage et EU-engagement.

"(...) der er noget trip-trap-træsko-noget i det her. Kommunerne er blevet så store nu, at man kan begynde at afsætte medarbejdere til at varetage den lokale diskussion og dermed også det at have formidling ud i organisationen osv. Det havde man jo ikke i de gamle kommuner. Der var det mange gange sådan en lillefinger-opgave man havde sammen med alle mulige andre opgaver, men nu kan vi jo dedikere medarbejdere til EU-diskussionen (...)." (direktør, int. 8, s. 106)

Vi kan derfor konstatere, at strukturreformen har medført den største stigning i ressourceallokeringen til varetagelsen af EU-engagementet.

Et andet aspekt ved MORE-processen var den kreds af deltagere, der blev inviteret til MORE-dagen. Der blev inviteret bredt ud i kommunen, og der kom mange deltagere fra uddannelsesinstitutionerne og en del fra erhvervslivet. Selvom erhvervslivet kan betegnes som en formel institution i det omfang, de understøtter kommunens ambitioner, skal fokus for nuværende holdes på den betydning, kredsen af deltagere havde.

Præmissen for at deltage i dette MORE-arrangement må have været, at man generelt har en positiv indstilling til at se mod udlandet og EU i ønsket om at hente viden hjem. Dette betyder, at den kreds af personer, der deltog generelt set kan betegnes som et *værdibaseret netværk*, der blev bundet sammen af den førømtalte overbevisning.

Endnu et eksempel på betydningen af eksterne formelle institutioner er Energinet.dk, der er den overordnede energimyndighed i Danmark med ansvar for bl.a. forsyningssikkerheden. Energinet var med til mødet mellem Ringkøbing-Skjern Kommune, CDEU og EU-kommissionen omkring biogasmodellen. Her leverede Energinet.dk

materielle og idemæssige ressourcer, der gjorde EU-kommissionen opmærksom på, at der forelå et problematisk direktiv, som tre måneder blev ændret til deres fordel (int. 2, s. 57). Eksemplet her understøtter altså betydningen af, at formelle institutioner er nødvendige for at understøtte visse handlinger i EU.

I Aarhus Kommune er medarbejderne, spredt mere ud i forskellige magistratsafdelinger. Erhvervskontoret under Borgmesterens Forvaltning er den centrale organisation, hvor EU-engagementet hovedsageligt varetages. Her sidder en række medarbejdere med forskellige dele af den europæiske opgaveportefølje.

Fordelen ved denne organisering er, at flere aktører sidder med opgaverne og man *"(...) får flere medarbejdere til at tænke internationalt og på den måde spredt det gode budskab."* (Aarhus-konsulent, int. 6, s. 85). Dette burde umiddelbart give en bedre og bredere forankring af engagementet. Men som vi tidligere var inde på, betyder denne organisering også, at det europæiske arbejde risikerer at blive glemt i den hektiske hverdag, hvor der er andre mere pressende opgaver (Aarhus-konsulent, int. 6, s. 88).

Aarhus Kommune har en klar fordel, idet man har oprettet en erhvervspulje, som administrationen inden for nogle nærmere defineret forskrifter har mulighed for at benytte uden foregående politisk godkendelse. Denne erhvervspulje kan siges at repræsentere en formel institution, som giver aktørerne flere handlemuligheder. Kommunens administration kan relativt hurtigt give støtte eller mønstre en egenfinansiering til et EU-projekt. Puljen består af 12 mio. kr. og bestyres af byrådet, men magistraten kan give bevillinger på op til 500.000 kr. pr. projekt, og Stadsdirektøren og Erhvervschefen er bemyndiget til at give bevillinger på hhv. 250.000 kr. og 100.000 kr. pr. projekt.

Samtidig er erhvervslivet i tæt samarbejde med kommunen, hvilket er i tråd med deres overordnet profil med deres engagement, jf. tidligere i analysen. Der er et Erhvervskontaktråd, som blev oprettet af den tidligere borgmester Thorkild Simonsen i slutningen af 1980'erne i erkendelse af, at kommunal udvikling skal inddrage det private erhvervsliv (Knudsen, 2006).

Jamen, der har vi et tæt samarbejde med virksomhederne. (...) Vi har vores erhvervspolitiske samarbejde, der er genereret ind igennem vores erhvervskontaktudvalg, kalder vi det; andre vil kalde det erhvervsforum eller erhvervssamarbejde, hvor vi har et

tæt samarbejde med en række virksomheder i Aarhus først og fremmest, men også i hele Østjylland forsøger vi at implementere det her samarbejde i, og hvor vi jo har behov for at få inputs fra virksomhederne til, hvor er det vi kan satse internationalt. (rådmand, int. 3, s. 66)

Hermed kan det af ovenstående udledes, at erhvervslivet og kommunen deler både finansielle, materielle og idemæssige ressourcer. Som vi tidligere har været inde på, har det betydning for den måde, hvorpå Aarhus Kommune har defineret sit europæiske engagement.

Et andet sted, hvor der foregår en styrkelse af kommunen fra eksterne formelle institutioners materielle ressourcer er ved et samarbejde mellem kommunen og Aarhus Universitet. Aarhus Kommune er ikke i besiddelse af den nødvendige administrative kapacitet til håndtering fremtidige EU-projekter. Derfor har man indgået en aftale med Aarhus Universitets forskningsstøtteenhed, der har ressourcerne og erfaringerne til at assistere kommunen i at opbygge de nødvendige administrative rammer (Aarhus-konsulent, int. 6, s. 87).

5.4.3.1 CDEUs betydning

Det fælles regionale EU-kontor, CDEU, har stor betydning for kommunernes EU-projekter. Dette gør sig gældende i form af ekstra administrative ressourcer såvel som forandringsagenter.

Som formel institution betyder CDEU for kommunerne, at de har adgang til kontorets ressourcer i både administrativ og idemæssig forstand. CDEU udfører konsulentarbejde for kommunerne, og da det ejes af kommunerne, er priserne også meget konkurrencedygtige. Kommunerne betaler 2 kr. pr. indbygger til kontoret, og for dette beløb strækker kontoret sig meget langt, selvom de også kan sælge konsulenttydelser til kommunerne for arbejde, der ligger udover aftalen mellem kommunerne og kontoret. Dertil siger konsulenten i Ringkøbing-Skjern "(...) det er begrænset, hvad de sælger af konsulenttydelser. Vi har godt nok købt dem til noget i forbindelse med (...) ELENA. Ellers er det noget de gør for deres pr. capita-bidrag. MORE har vi betalt et symbolsk beløb for (...). Men med den tid, de har brugt på det, og de analyser de har lavet; det er meget mere værd." (int. 11, s. 138).

Samtidigt befinder CDEUs konsulenter sig til hverdag i Bruxelles, og har deres daglige gang i EU-systemet. Dette gør, at de ser verden fra EU og Bruxelles til forskel fra de kommuner, som de arbejder for. Dette betyder, at de kan bidrage med ideer fra en helt anden kontekst, hvor der er mange flere ideer til rådighed end i den enkelte kommune.

Endeligt virker CDEU-konsulenterne som forandringsagenter i kommunerne, fordi de bliver opfattet som en integreret del af de kommunale forvaltninger. Der er blandt de interviewede kommunale aktører divergerende holdninger til, hvorvidt CDEU blot ligger sig i forlængelse af kommunens formulerede ønsker til dem, eller hvorvidt de faktisk forholder sig proaktivt og mere normativt til kommunernes ønsker og behov (rådmand, int. 3, s. 69 & borgmester, int. 4, s. 75). Og der er ligeledes forskel på, hvordan konsulenterne arbejder, da den ene arbejder "(...) *meget behovsstyret* (...)" (CDEU-konsulent, int. 2, s. 58), mens andre eksempler viser den førmentalte proaktivitet (CDEU-konsulent, int. 10, s. 127).

Via CDEU-konsulenternes besøg i de midtjyske kommuner får de et forhåndskendskab til kommunerne samt deres ønsker og behov – artikuleret såvel som ubevidst. Derigennem kan konsulenterne levere et meget skræddersyet arbejde overfor kommunerne.

Samtidig virker konsulenterne fra EU-kontoret til at arbejde som et vidensbaseret netværk, fordi de arbejder med vidensbaserede argumenter om mål og middel i kraft af deres viden og erfaringer med EU-engagementer i såvel Danmark som øvrige EU-lande.

5.4.4 Politisk fravær

Det kan ikke vurderes, at det politiske niveau i de to kommuner, har afgørende betydning for at være engageret i EU. Faktisk er der tale om et vist fravær af disse aktører. Dette nævner en CDEU-konsulent i vores interview i hans vurdering af, hvor interessen er størst:

"Der er kæmpe forskel mellem byrådspolitikerne på, hvor meget de ved om EU, hvor meget de gider EU og hvad de kan se i det. Det er ikke nødvendigvis sådan, at det er delt op på en skala fra Dansk Folkeparti til De Radikale. Det er meget personafhængigt."
(int. 10, s. 127).

Som citatet antyder, er rækkevidden af politikernes betydning for EU-engagementerne meget personafhængigt. Dette underbygges også af en udtalelse fra konsulenten i Aarhus:

"Politikere kendskab til EU og deres viden om aktuelle begivenheder er også generelt meget begrænset. Så det er også et spørgsmål om, at man skal sætte politikere ind i

mulighederne, og forklare dem de mere grundlæggende fordele ved, de ressourcer man kan tilføre kommunen. De skal overbevises om, at det er en investering, der gavner os. F.eks. inden for Børn og Unge, forsøgte man at komme ind i et EU projekt sammen med Göteborg, som er meget længere, end vi er inden på det område. Det drejede som om at få teknologi ind i iværksættere. Men man valgte at sige, at vi skal løse vores kerneopgaver, og lader det stå. Det var oplagt, at man kunne springe en masse udviklingsting over, hvis man kunne trække mere viden ind.” (int. 6, s. 90).

Dette viser også, at byrådene optræder som vetopunkt for at fremme et EU-engagement, hvor der gives afslag på forvaltningens indstillinger om EU-projekter. Forklaringen kan her være, at byrådene tænker nyttemaksimerende, og altså ikke nødvendigvis anser EU-projekterne som givtige for deres muligheder for genvalg. Hvis politikerne ikke finder værdi i EU-projekterne, som går ud over løsningen af de kommunale kerneopgaver, kan det bremse det videre forløb. CDEU underbygger denne antagelse, og forsøger derfor at etablere et bedre samarbejde mellem ildsjæle og politikere. Dertil siger en CDEU konsulent:

”(...) de gode projekter bliver stoppet, når de kommer op på det politiske niveau. Det vi så prøver, er, at få politikerne involveret i projekterne fra starten. Altså at de ligesom prøver at få projekterne til at spille overens med deres prioriteringer – bl.a. igennem MORE. Der er politikerne jo involveret allerede fra brainstormingen fra starten af, og det er en vigtig del af det. (int. 10, s. 126)

Denne tilgang viser sig at være effektiv. Forvaltningen i Ringkøbing-Skjern peger på de øverst placerede politikere, når de skal svare på, hvem der er opmærksomme på EU i dag: *”Borgmesteren er meget optaget af det, udvalgsformændene er delvist optaget af det, og det samlede byråd på menigt niveau er knap så optaget af det.” (int. 8, s. 111).*

I Aarhus har man en smal gruppe af EU-engagerede politikere. Thorkild Simonsen, rådmand Hans Halvorsen og Nicolai Wammen nævnes som centrale aktører i denne gruppe. Wammen fik under sin borgmestertid et meget dedikeret forhold til EU, og var ofte manden der kunne presse initiativer igennem i forvaltningen (afdelingschef, int. 5). Et eksempel herpå er underskrivelsen af Borgmesterpagten, hvor Wammen trumfede beslutningen igennem. Som vi var inde på i foregående afsnit, var motiverne i denne

handling at bruge borgmesterpagten som redskab til profilering af kommunen i EU (CDEU-konsulent, int. 10, s. 130).

Aarhus' nuværende borgmester Jacob Bundsgaard vurderes ikke af afdelingschefen til at være ligeså dedikeret i EU-engagementet, hvilket afdelingschefen har forsøgt at ændre. Han var ved Bundsgaards overtagelse af borgmesterposten i august 2011 hurtig til at få arrangeret en studietur til Bruxelles, i håb om at få videreført de gode erfaringer med EU (afdelingschef, int. 5, s. 82). Dette giver et indtryk af, at kommunens embedsmænd anser det som særligt vigtigt at opretholde positive præferencer for EU i toppen af det politiske system. Ved at have forandringsagenter i byrådet med stærke præferencer for EU kan det formodes, at overtalelse og læring præger de øvrige politikere. Dette kan være med til at sikre legitimiteten i EU-engagementet og dermed opretholde den kollektive forståelse herom.

Når vi kigger på relationen mellem embedsmændene og politikerne, fortæller en CDEU konsulent endvidere:

"(...) der er sket en forskydning med kommunalreformen, i hvor professionelt og specialiseret de er i forvaltningen, uden at den samme professionalisering nødvendigvis er sket på politisk niveau. Magtforholdet har rykket sig, og det kan vi da også meget mærke." (int. 10, s. 127)

Dette medfører, at EU-engagementerne i dag typisk er drevet af embedsmændene, mens politikerne har til opgave at behandle de indstillinger, der kommer fra forvaltningen. Men den lave politiske opmærksomhed på den europæiske dimension er ikke nødvendigvis fremmende for beslutningernes kvalitet.

5.4.5 Politisk kultur

Afslutningsvis skal der kigges nærmere på en supplerende forklaring på det lave antal politiske veto-punkter. Her vendes blikket mod den politiske kultur i kommunerne. Som nævnt i vores teoriramme kan en samarbejdende og konsensusorienteret politisk kultur, understøtte forandringsprocesser ved at overkomme vetopunkterne.

I de to kommuner finder vi indikationer på tilstedeværelsen af en samarbejdende politisk kultur. Rådmanden i Aarhus Kommune karakteriserer den politiske dialog om EU-engagementet således:

"Omkring vores internationale samarbejde, vores erhvervspolitiske samarbejde og det uddannelsespolitiske oplever jeg, at der er en stor grad af konsensus mellem de politiske partier – det er ikke dér kamparenaen står. Alle er enige om, at Aarhus skal være en internationalt orienteret by. (...) Det er der stor politisk enighed om. (...) i øjeblikket er der en stor diskussion i Aarhus om den nye skolestruktur, hvor mange skoler skal lukkes, hvem skal lukkes og hvordan og hvorledes, men det er sådanne nogle ting, hvor vi går lidt hårdere til stålet end man gør i Ringkøbing." (int. 4, s. 68)

Kommunens mere borgerne nære opgaver er ofte mere præget af politisk uenighed, og dermed genstand for hårdere politiske diskussioner. Dette viser sig ikke at være gældende for kommunens EU-engagement, hvor der kan identificeres en høj grad af konsensus blandt de politiske aktører om vigtigheden af at opretholde et EU-engagement. Derfor kan denne enighed på området ligeledes ses som understøttende for, at de foromtalte politiske forandringsagenter har større spillerum for at udbrede deres visioner for EU-engagementet i byrådet. Omvendt kan det tænkes, at den socialiserende og lærende effekt forandringsagenterne har på de øvrige politikere, endvidere er med til at skabe og opretholde den konsensusorienterede politiske kultur til støtte for kommunens EU-engagement.

I Ringkøbing-Skjern Kommune forekommer det heller ikke at være tilfældet, at EU-engagementet udgør et politisk stridspunkt. Dette kan skyldes sammensætningen af byrådet, hvor Venstre har absolut flertal, som skaber en større politisk stabilitet for borgmesteren. Til trods for dette, er der indikationer på, at byrådet har tradition for at tilgodese og inddrage andre grupper i beslutningsprocesserne. Det bemærker en CDEU-konsulent ved, at der i relation til EU-engagementet altid tages hensyn til de lokale landsbyråd. Disse inddrages og høres, når kommunen vil iværksætte nye initiativer og inddrages i EU-projekter. Dette understøtter formodningen om en konsensusorienteret politisk kultur. Landsbyrådene deltager i den konkrete udmøntning af kommunens Energi2020-politik, og der opleves et bredt folkeligt engagement i den henseende (CDEU-konsulent, int. 2, s. 57). Ved at skabe en større alliance og enighed om prioriteringerne i kommunens EU-engagement, sikres der en større legitimitet, som understøtter en kollektiv forståelse om behovet for at tænke i EU-projekter.

5.4.6 Opsummering

I denne delanalyse har vi undersøgt, hvorledes de medierende faktorer har drevet kommunernes EU-engagement.

I Ringkøbing-Skjern Kommune har der siden strukturreformen eksisteret en grundlæggende og understøttende institutionaliseret forståelse om, at man skal hente *viden* hjem ude fra. For embedsmændene, og sekundært politikerne, har denne uformelle institution bidraget til at fokusere på EU-projekterne som kilden til viden og udviklingsmuligheder. Kommunen oplevede endvidere, at deres ressourcer blev markant forøget ved strukturreformen i 2007, så flere midler kunne afsættes til deres EU-engagement.

Tilstedeværelsen af forandringsagenter medvirker i høj grad til at presse på for øget opmærksomhed mod EU. Disse aktører er centralt placeret i forvaltningen, og overbeviser politikerne om vigtigheden af at bringe EU-projekter hjem til kommunen. Desuden spiller CDEUs konsulenter en afgørende rolle som formidler af ideer til iværksættelse af flere EU-projekter, samt gør opmærksom på problematiske politiske forhold for kommunen på EU-niveau. Deres rolle har været markant i sammenlægningsfasen, idet forvaltningen skulle omstilles til nye rutiner og praksisser.

Forandringsagenternes kommunikation er mestendels rettet mod det politiske niveau, idet man herigennem kan få institutionaliseret EU-engagementet bredere i kommunen. Den tværgående forvaltningsstruktur er som formel institution medvirkende til, at forandringsagenterne lettere kan udbrede ideer og rutiner i EU-engagementet i organisationen.

Politikernes interesse for at engagere sig i EU-sammenhæng kan være begrænset, hvilket udfordrer forandringsagenterne, som konstant må søge at præge politikernes prioriteringer. Den politiske kultur er som uformel institution dog med til at lette denne proces, idet man i Ringkøbing-Skjern har tradition for en samarbejdende politisk kultur med inddragelse af mange interessenter i beslutningerne.

I Aarhus Kommune har man mange års erfaringer med et EU-engagement, og har ikke haft nævneværdige konsekvenser af strukturreformen. Derfor har forvaltningerne kunne fortsætte som hidtil, hvilket ikke har givet plads til nye ideer og rutiner, til forskel fra

Ringkøbing-Skjern Kommune. Ønsket om at profilere kommunen som en åben og international by, fremstår som en understøttende uformel institution for aktørerne og præger deres tilgang til EU-engagementet.

Embedsmændene driver i høj grad EU-engagementet, og gør løbende opmærksom på nye tiltag og muligheder for kommunen. Disse karakteriseres som forandringsagenter og søger at kombinere kommunens aktiviteter med EU-projekter. Forandringsagenterne i Aarhus begrænses dog af to væsentlige forhold. Dels er forvaltningsstrukturen som formel institution hæmmende for udbredelsen af nye ideer og rutiner i organisationen, fordi de passionerede EU-medarbejdere sidder meget spredt. Dels begrænses forandringsagenterne af veto-punkter i skikkelse af mellemledere. Disse aktører har et stærkt fokus på at afveje effekter og ressourcer for at overholde kommunens budgetter, og bakker derfor sjældent op om iværksættelse af nye og innovative EU-projekter.

På øverste niveau i kommunen er der stor begejstring for at engagere sig i EU. Særligt blandt topcheferne i de enkelte magistrater, er der støtte at hente til større engagement i EU - så længe forandringsagenterne kan argumentere for opfyldelsen af deres økonomiske præferencer.

På politisk niveau er der meget blandede attituder til vigtigheden af, om kommunen skal engagere sig i EU. Få passionerede politikere kan karakteriseres som forandringsagenter kommunen, der på et mere overordnet plan har udstukket normerne for, at Aarhus skal være synlig i EU. Omvendt er byrådet samlede attitude mere afdæmpet, da de mere tænker i de nære politiske sager, som skal komme i første række. Denne omstændighed er embedsmændene klar over, og forsøger derfor at overtale og lære politikerne om vigtigheden af at opretholde kommunens engagement i EU.

6 Konklusion

I dette speciale har vi med afsæt i europæiseringslitteraturen undersøgt, hvad der igangsætter og driver Ringkøbing-Skjern Kommune og Aarhus Kommune til at engagere sig i EU-sammenhæng.

Rationalerne, der præger kommunernes motiver for at iværksætte et EU-engagement, kan både henføres til rationelle og sociologiske overvejelser. Vi så endvidere, at igangsættelsen af deres engagementer i EU kan forklares ud fra de opstillede motivationsfaktorer.

Omvendt fandt vi få eksempler på, at policy og institutionelt misfit kan siges at være afgørende drivkraft for at engagere sig i EU.

Ved at analysere de medierende variables betydning fandt vi, at forandringsagenter placeret centralt i kommunens formelle institutioner var, og er, af stor betydning for at fremme kommunernes fokus på EU. Ligeledes er der på tværs af begge kommuner et politisk fravær i EU-engagementet, der dog er præget af en stor politisk konsensus.

6.1.1 Tilpasningspres

I vores analyse af de kommunale aktørers oplevelser af policy misfit, blev der kun fundet få tilfælde, hvor kommunerne reagerer. Tilmed var de fremhævede eksempler på policy misfit opstået i forlængelse af kommunernes allerede eksisterende EU-engagement.

Vi identificerede derimod tilstedeværelsen af institutionelt misfit mellem kommunerne og EU. Store krav til håndtering af regler og administrative procedurer fra EU opleves bebyrdende for begge kommuner – uagtet forskellene mellem forvaltningsstrukturerne. Dette blev oplevet som en begrænsning, hvilket dermed har været medvirkende til at rette de kommunale embedsmænds opmærksomhed mod EU.

De fleste tilfælde af misfit har dog ændret adfærden hos aktørerne. I Aarhus Kommune blev den traditionelle udformning af magistratsstyret udfordret således, at kommunen som reaktion måtte nedsætte tværgående styregrupper til at håndtere EU-engagementet. Endvidere illustreres dette af eksemplerne med den decentrale biogasmodel i Ringkøbing-Skjern Kommune og Marselistunnelen i Aarhus Kommune.

Det tyder altså på, at misfit opleves som et *element* i EU-engagementet, og derfor ikke noget der *igangsætter engagementet*. Der er først undervejs i forskellige projekter, som kommunerne

indgår i, at kommunerne kommer i et presserende forhold til EU-lovgivningen eller de administrative krav, der følger af EU-projekterne.

Forklaringerne på fraværet af misfit forklarede vi med tre omstændigheder. (1) Der er i kommunerne en manglende synlighed af, hvilke policies, der stammer fra EU. (2) Der er en høj grad af efterlevelse hos såvel politikere og embedsmænd overfor, hvad der opfattes som én samlet lovgivning, uden skelen til om det er nationalt eller europæisk bestemt. (3) KL varetager interesser på større områder, der udfordrer kommunerne, og overflødiggøre de enkelte kommuners engagement her inden for.

6.1.2 Motivationsfaktorer

I anden del af analysen undersøgte vi, hvordan igangsættelsen af kommunernes EU-engagement kan forklares ud fra de tre motivationsfaktorer. Specielt viste det sig, at problemløser- og scenefaktorerne er brugbare forklaringsvariabler i hhv. Ringkøbing-Skjern Kommune og Aarhus Kommune.

Kommunerne har vægtet forskellige elementer i deres engagementer ud fra, hvilket formål disse bunder i. I Aarhus Kommune er det primært mulighederne for at profilere sig som en international og visionær kommune, der er omstillet til fremtidens konkurrence mellem forskellige regioner i EU. I Ringkøbing-Skjern Kommune er det de mange muligheder, som EU kan tilbyde for at løse lokale udviklingsproblemer og udfordringer.

I begge tilfælde har der været tale om institutionaliserede normer blandt de kommunale aktører. I Aarhus' tilfælde handler det om identitetsskabelse og profilering, mens Ringkøbing-Skjerns tilfælde er baseret på viden og læring om, hvordan man kan overkomme lokale udfordringer.

Der er dog ikke tale om udelukkende sociologiske forklaringer på kommunernes motivationer, idet der i flere tilfælde også kunne identificeres rationelle motiver for engagementerne. EU's finansieringsmuligheder skaber nemlig en række incitamenter for de kommunale aktører. Således bruger Ringkøbing-Skjern Kommune EU's Borgmesteraftale som en scene-faktor til at skabe opmærksomhed omkring deres energiindsats i arbejdet for at trække flere fondsmidler til kommunen. På samme måde handler Aarhus Kommune også egennyttemaksimerende, idet kommunens embedsmænd også ønsker at hente så meget EU-støtte hjem som muligt for at undgå belastninger på det kommunale budget.

Men disse motiver er, som det fremgik af analysen, mindre fremtrædende end de sociologisk begrundede motiver for engagementerne.

I forlængelse af vores konklusioner vedr. misfit fandt vi, at kommunerne til en vis grad ser EU som et alternativ på det politiske område. I analysen blev der dog kun identificeret få eksempler på politisk involvering. Fælles for begge kommuner er det tilfældet, at involvering i EU-politik ikke anses som et formål. Dette forklarede vi med den sociologiske passendehedslogik, idet kommunerne ser sig selv som del af et hierarkisk system, hvor statens rolle anerkendes. Dog så vi, at Aarhus Kommune fandt det formålstjenligt at indgå som passivt medlem af Eurocities, der varetager deres interesser som storby i EU.

6.1.3 Medierende variable

I tredje analysedel identificerede vi de medierende variables betydning for kommunernes EU-engagement. Centralt for begge er forandringsagenter, som spiller en afgørende rolle for såvel igangsættelsen som opretholdelsen af engagementet i EU. Det viste sig, at forandringsagenterne, specielt embedsmændene og CDEU-konsulenterne, har en afgørende rolle i at få kommunerne engageret i EU, men motiverne var ret forskellige, når vi analyserede hhv. Aarhus og Ringkøbing-Skjern.

I Aarhus Kommune så vi, at embedsmændene havde et egennyttigt motiv for at arbejde med EU-engagementet, mens embedsmændene i Ringkøbing-Skjern Kommune var præget af normer og rutiner om at trække viden og læring hjem til kommunen.

Vi fandt også, at det er forandringsagenterne, der driver EU-engagementerne til at blive institutionaliseret i de formelle institutioner, idet de arbejder for at få engagementet indarbejdet i diverse politikker og centrale strategiske dokumenter, såsom erhvervsstrategien i Ringkøbing-Skjern Kommune. Dette viste et sammenspil mellem de dedikerede embedsmænd og forandringsagenter i topledelse, politisk og administrativt, i de to kommuner.

På tværs af de to kommuner er der et politisk fravær i forhold til at bringe kommunerne tættere på EU. I Aarhus Kommune er der en lille gruppe politikere, der over tid har haft fokus på EU-engagementet, imens det i Ringkøbing-Skjern Kommune er mere spredt over den nuværende politiske ledelse. Denne forskel kan i høj grad tilskrives samarbejdet med CDEU i deres MORE-proces, hvor forandringsagenterne herfra har ønsket at præge

politikerne bevidsthed om vigtigheden af EU for kommunen. Her så vi meget tydelige eksempler på forandringsagenters forsøg på at tilpasse organisationen til EU igennem læringsmekanismer og overtalelse.

Politikerne optræder sjældent som et vetopunkt i den forstand, at de afstår fra at igangsætte eller udvikle EU-engagementet yderligere. Omvendt blev enkelte embedsmænd i Aarhus Kommune – specielt mellemlederne – karakteriseret som veto-punkter. Dette skyldes, at disse mellemledere ofte skal lave de kortsigtede formålsrationelle afvejsninger mellem mål og middel inden for de givne rammer. Politikere og topledere har qua deres position et større strategisk udsyn, som overordnet definerer målsætningerne for kommunerne. Dette understreger betydningen af embedsmændenes rolle som passionerede forandringsagenter, fordi disse er primær årsag til at EU-engagementet udvikles og drives.

Som forklaring på det lave antal af politiske veto-punkter over for kommunernes EU-engagement, så vi på den samarbejdende politiske kultur i kommunerne, der i teorien er en sociologisk medierende variabel. Men som forskel mellem de to kommuner kan det antydes, at mens den samarbejdende kultur i Aarhus er begrænset til netop dette emne, er det mere udpræget i Ringkøbing-Skjern med politisk bredt funderede beslutninger.

Samtidigt kan vi med baggrund i analysen konkludere, at strukturreformen havde den største indvirkning i Ringkøbing-Skjern Kommune, hvor den (1) resulterede i en stigning i ressourceallokeringen til EU-arbejdet, og (2) etablerede en uformel institution. Sidstnævnte skal forstås som, at der i forbindelse med omvæltningen i 2007 blev etableret et meget entreprenant miljø i kommunens organisation. Omvendt kunne der ikke som følge af strukturreformen spores den store forskel i Aarhus Kommune på baggrund af de undersøgte faktorer.

CDEU har endvidere haft en afgørende betydning. Konsulenterne herfra agerer som både igangsættere og drivkræfter for kommunernes fokus på EU. Dette konkluderes med afsæt i karakteriseringen af CDEU som både forandringsagenter og formel institution. Formel institution i den forstand, at kontoret stiller omfattende materielle og idémæssige ressourcer til rådighed for kommunerne. CDEU-konsulenternes rolle som forandringsagenter kan ses i det omfang, at de spiller ind overfor kommunerne med viden og erfaring om, hvad der kan lade sig gøre i EU, og hvad der er mest optimalt i forhold til at engagere sig.

6.2 Samlet konklusion

De to kommuners EU-engagement igangsættes som følge af ønsker om at bringe deres kommuner tættere på EU-systemet. Det kan konkluderes, at der er flere motivationsfaktorer i spil i de to kommuner. Men de to primære faktorer, der forklarer, hvorfor kommunerne engagerer sig i EU, er forskellige. Ringkøbing-Skjern Kommune bruger EU som en problemløser ift. deres lokale udviklingsproblemer, og Aarhus Kommune ser EU som en scene til at profilere deres by som element i en international branding og nyskabelse af byens image.

EU-engagementerne er primært igangsat og drevet af de embedsmænd, der enten ser EU som en base for viden og udvikling eller som et grundlag for at arbejde med prestigefyldte arbejdsopgaver. Endvidere består drivkræfterne i EU-engagementerne i, at det nyder opbakning fra såvel den øverste politiske ledelse som den øverste administrative ledelse, og at det bliver indlejret i centrale strategiske dokumenter. For at arbejdet med EU kan få denne opbakning og centrale placering, kan der med fordel arbejdes med det politiske ejerskab, således politikerne opnår kendskab til projekterne og mulighederne i EU's mange muligheder for kommunerne. Således kan den politiske konsensus som emnet nyder også udnyttes.

Tilknytningen til et fælles EU-kontor, der kan levere ideer og ressourcer, og påtage sig en eksperterrolle, virker yderligere fremmende for at engagere kommunen i EU-systemet.

En anden forskel imellem kommunerne er, at mens Ringkøbing-Skjern Kommune er blevet påvirket af strukturreformen, er dette ikke sket for Aarhus Kommune. Denne forskel finder sin begrundelse i, at Ringkøbing-Skjern Kommune dels er en sammenlægningskommune og blev en del af det allerede eksisterende Aarhus-kontor, mens ingen af disse omstændigheder var gældende for Aarhus.

7 Bibliografi

Aarhus Kommune. (30. januar 2012). *International strategi i Aarhus Kommune*. Hentede 01. april 2012 fra Aarhus Kommunes hjemmeside:

<http://www.aarhus.dk/~media/Dokumenter/Borgmesterens-Afdeling/Erhverv/Erhvervs--og-byudvikling/Internationalt/intstrategi09DK.ashx>

Aarhus Kommune. (20. januar 2012). *Styregruppen for det internationale arbejde*. Hentede 01. april 2012 fra Aarhus Kommunes hjemmeside:

<http://www.aarhus.dk/da/erhverv/Internationalt/Styregruppe.aspx>

Allison, G., & Zelikow, P. (2004). *Essence of Decision: Explaining the Cuban Missile Crisis*. I R. K. Yin, *The Case Study Anthology* (s. 13-24). Thousand Oaks, CA: Sage Publications.

Antoft, R., & Salomonsen, H. H. (2007). *Det kvalitative casestudium*. I R. Antoft, M. H. Jacobsen, & S. Kristiansen, *Håndværk og horisonter* (s. 29-58). Odense: Syddansk universitetsforlag.

Bache, I. (2008). EU Cohesion Policy. I I. Bache, *Europeanization and Multilevel Governance* (s. 39-53). Plymouth: Rowman & Littlefield Publishers Inc.

Beskæftigelsesregion Midtjylland. (april 2011a). *Beskæftigelsesregion Midtjylland: Viden om arbejdsmarkedet: Nøgletal for kommunerne: Aarhus*. Hentede 30. marts 2012 fra

Beskæftigelsesregion Midtjyllands hjemmeside: <http://www.brmidtjylland.dk/Viden-om-arbejdsmarkedet/Tal-om-kommunerne/~media/AmsRegionSite/Midtjylland/4%20Viden%20om%20arbejdsmarkedet/Kommunebeskrivelser/2011/Aarhus%2005-07-2011pdf.ashx>

Beskæftigelsesregion Midtjylland. (april 2011b). *Beskæftigelsesregion Midtjylland: Viden om arbejdsmarkedet: Nøgletal for kommunerne: Ringkøbing-Skjern*. Hentede 2. april 2012 fra

Beskæftigelsesregion Midtjyllands hjemmeside: http://www.brmidtjylland.dk/Viden-om-arbejdsmarkedet/Tal-om-kommunerne/~media/AmsRegionSite/Midtjylland/4%20Viden%20om%20arbejdsmarkedet/Analyser/2011/Arbejdsmarkedsbeskrivelser/Arbejdsmarkedsbeskrivelse_Ringkøbing-Skjernpdf.ashx

Boronska-Hryniewiecka, K. (30. august 2010). *Institutional adaptation to Europeanization in the state of asymmetries: participation of the Spanish Autonomous Communities in the European affairs*. Hentede 25. marts 2012 fra The European Consortium for Political Researchs hjemmeside: <http://www.ecprnet.eu/databases/conferences/papers/300.pdf>

Börzel, T. (2005). Europeanization: How the European Union Interacts with its Member States. I S. Bulmer, & C. Lequesne, *The Member States of the European Union* (s. 45-69). Oxford: Oxford University Press.

Börzel, T., & Risse, T. (2003). Conceptualizing the Domestic Impact of Europe. I K. Featherstone, & C. Radaelli, *The Politics of Europeanization* (s. 57-82). New York: Oxford University Press.

Börzel, T., & Risse, T. (2007). Europeanization: The Domestic Impact of European Union Politics. I K. E. Jørgensen, M. A. Pollard, & B. Rosamond, *Handbook of European Union Politics* (s. 483-505). London: SAGE Publications Ltd.

Bryman, A. (2004). *Social Research Methods*. Oxford: Oxford University Press.

Bulmer, S. (2007). Theorizing Europeanization. I P. Graziano, & M. Vink, *Europeanization: New Research Agendas* (s. 46-58). Basingstoke: Palgrave.

Bursens, P., & Deforche, J. (2008). Europeanization of Subnational Politics: the Impact of Domestic Factors on Regional Adaptation to European Integration. *Regional and Federal Studies*, 1-18.

By- og Landskabsstyrelsen. (august 2008). *Erbvervsstruktur og udvikling i Østjylland*. Hentede 01. april 2012 fra By- og Landskabsstyrelsens hjemmeside:
<http://www2.blst.dk/udgiv/Publikationer/2008/978-87-92256-58-4/html/kap04.htm>

Callanan, M. (2011). *Domestic governance arrangements and local Europeanization: The case of central-local relations in England, Ireland and Denmark*. Dublin, Ireland: Comparative European Politics/Palgrave Macmillan, Macmillan Publishers Ltd.

Carstensen, P., Hastrup, K., & Kristiansen, B. (1996). Kommunerne og Den Europæiske Union. *Retfærd*, 35-46.

CDEU. (25. maj 2009). *2010-plan - en strategi*. Hentede 2. maj 2012 fra CDEUs hjemmeside:
<http://www.centraldenmark.dk/media/2041/Strategi%202010-plan>

Christensen, K. B., & Serup, T. (2011). *Danske kommunal interessevaretagelse i EU*. Aalborg: Aalborg Universitet.

Christiansen, T., & Lintner, P. (2005). The Committee of the Regions after 10 Years: Lessons from the Past and Challenges for the Future. *EIPAScope*, 7-13.

Conzelmann, T. (1998). Europeanisation of Regional Development Policies. *European Integration Online Papers*, 1-23.

Cowles, M., Caporaso, J., & Risse, T. (2001). *Transforming Europe - Europeanization and Domestic Change*. Ithaca: Cornell University Press.

Danmarks Statistik. (2012a). *Kommunedetaljer: Århus*. Hentede 2. april 2012 fra Danmarks Statistiks hjemmeside: <http://www.dst.dk/da/Statistik/emner/kommuner-paa-landkortet/kommune.aspx?kom=751>

Danmarks Statistik. (2012b). *Kommunedetaljer: Ringkøbing-Skjern*. Hentede 2. april 2012 fra Danmarks Statistiks hjemmeside: <http://www.dst.dk/da/Statistik/emner/kommuner-paa-landkortet/kommune.aspx?kom=760>

Danmarks Statistik. (22. september 2011). *KRHFU1: Befolkningens højeste fuldførte uddannelse (15-69 år) efter område, herkomst, uddannelse alder og køn*. Hentede 2. april 2012 fra Danmarks Statistiks hjemmeside: <http://www.statistikbanken.dk/KRHFU1>

Deleuran, J. (14. maj 2012). *Kommuner fanget i pulje-kapløb*. Hentede 30. maj 2012 fra KLs hjemmeside: <http://www.kl.dk/Om-KL/Kommuner-fanget-i-pulje-kaplob-id103490/>

- Dosenrode, S., & Halkier, H. (2004). Conclusion: Europeanization as a Mean to Strengthening the Regions within the State. I S. Dosenrode, & H. Halkier, *The Nordic Regions and the European Union* (s. 199-206). Aldershot: Ashgate.
- Dyson, K., & Goetz, K. (2003). *Germany, Europe and the Politics of Constraint*. Oxford: Oxford University Press.
- Erhvervs- og byudvikling. (30. januar 2012). *Infrastruktur og byudvikling*. Hentede 01. april 2012 fra Aarhus Kommunes hjemmeside:
<http://www.aarhus.dk/da/erhverv/erhvervsudvikling/Infrastruktur-og-byudvikling.aspx>
- Erhvervsstyrelsen. (28. juni 2012). *Om EU's strukturfonde*. Hentede 28. juni 2012 fra Erhvervsstyrelsens hjemmeside:
<http://www.ebst.dk/eustrukturfonde.dk/omeustrukturfonde>
- EU. (26. oktober 2010). *Den Europæiske Fælles Akt*. Hentede 01. april 2012 fra EU's hjemmeside:
http://europa.eu/legislation_summaries/institutional_affairs/treaties/treaties_singleact_da.htm
- EU-Kommissionen. (25. juli 2001). *EUROPEAN GOVERNANCE - A WHITE PAPER*. Hentede 7. maj 2012 fra EU-lovgivningens hjemmeside: http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/en/com/2001/com2001_0428en01.pdf
- EU-Oplysningen. (27. juni 2007). *Implementering af EU-ret i Danmark*. Hentede 14. maj 2012 fra EU-Oplysningens hjemmeside:
<http://www.euo.dk/dkeu/implementering/danskimplementering/>
- Featherstone, K. (2003). Introduction: In the Name of Europe. I K. Featherstone, & C. Radaelli, *The Politics of Europeanization* (s. 3-26). New York: Oxford University Press.
- Freundt, J. P. (1983). Explanation of Variation and Detection of Covariation. *Comparative Political Studies*, 255-272.
- Graziano, P., & Vink, M. (2007). *Europeanization, New Research Agendas*. New York: Palgrave Macmillan.
- Halkier, H., & Gjertsen, A. (2004). Europeanization and Beyond – Regional Development through Partnership in Norway and Denmark. I H. Halkier, & S. Dosenrode, *The Nordic Regions and the European Union*. Hampshire: Ashgate Publishing Limited.
- Haverland, M. (2000). National Adaptation to European Integration: The Importance of Institutional Veto Points. *Journal of European Public Policy*, 83-103.
- Huyseune, M., & Jans, M. T. (25. februar 2008). Brussels as the capital of a Europe of the regions? *Brussels Studies*, s. 1-11.
- John, P. (2000). The Europeanisation of Sub-national Governance. *Urban Studies*, 877-894.
- Jørgensen, J. (12. september 2011). *EU's budgetkamp kan ramme danske udkantsområder*. Hentede 15. april 2012 fra KL's hjemmeside:
<http://www.kl.dk/Momentum/momentum2011-8-4-id90282/>

Kallestrup, M. (2005). *Europæisering af nationalstaten : EU's konsekvenser for dansk reguleringspolitik og de nationale aktørers undervurderede rolle*. København: Jurist- og Økonomforbundet.

Keck, M., & Sikkink, K. (1998). *Activists beyond borders. Transnational Advocacy Networks in International Politics*. Ithaca, NY: Cornell University Press.

Kelstrup, M., Martinsen, D. S., & Wind, M. (2008). *Europa i forandring - En grundbog om EU's politiske og retlige system*. København: Hans Reitzels Forlag.

Kern, K. (2. april 2009). *Cities in a European Setting*. Hentede 1. marts 2012 fra European Challenges hjemmeside:
http://www.europeanchallenge.eu/media/papers/ws2_Paper3_Kern_Cities_European_Setting.pdf

Kern, K., & Bulkeley, H. (2009). Cities, Europeanization and Multi-level Governance: Governing Climate Change through Transnational Municipal Networks. *Journal of Common Market Studies*, 309-332.

KL. (19. december 2011a). *EU's betydning for kommunernes rolle som arbejdsgiver*. Hentede 3. april 2012 fra KLs hjemmeside: <http://kl.dk/eu/EUs-betydning-for-kommunernes-rolle-som-arbejdsgiver-id94568/?n=0>

KL. (19. december 2011b). *EU's betydning for kommunernes udbudspraksis*. Hentede 3. april 2012 fra KLs hjemmeside: <http://kl.dk/eu/EUs-betydning-for-kommunernes-udbudspraksis-id94569/?n=0>

KL. (19. december 2011c). *EU's betydning for regional udvikling*. Hentede 4. april 2012 fra KLs hjemmeside: <http://kl.dk/eu/Fact-sheets-EUs-strukturfonde-og-regional-udvikling-id94565/?n=0>

KL. (19. december 2011d). *EU's betydning på miljø- og klimaområdet*. Hentede 04. april 2012 fra KLs hjemmeside: <http://kl.dk/eu/EUs-betydning-for-kommunernes-arbejde-pa-miljo-og-klimaområdet-id94567/?n=0>

KL. (23. november 2011e). *KL, EU og kommunerne - hvem, hvad, hvorfor?* Hentede 1. december 2011 fra KL's hjemmeside:
http://kl.dk/ImageVault/Images/id_51127/scope_0/ImageVaultHandler.aspx

Klausen, K. K., & Goldsmith, M. (1997). *European Integration and Local Government*. Cheltenham, UK: Edward Elgar.

Knudsen, A.-C. L. (2006). Århus-kontoret i Bruxelles - mellem kommunal udenrigspolitik og lokal vækststrategi. I S. B. Christensen, & N. J. Koefoed, *Århus i Verden - Fra hjertet til byen* (s. 151-171). Aarhus: Aarhus Universitetsforlag.

Kudahl, S. (10. oktober 2011). *EU fylder på den kommunale dagsorden*. Hentede 30. oktober 2011 fra KL's hjemmeside:
http://www.kl.dk/Momentum/Artikler/91446/2011/10/momentum2011-9-1/?utm_source=kl.dk&utm_medium=email&utm_content=nyhedsbrev&utm_campaign=email-nyhedsbrev-Momentum+nr.+9/2011,+11.+oktober+2011

- Kvale, S. (1997). *InterView*. København: Hans Reitzels Forlag.
- Ladrech, R. (1994). The Europeanization of Domestic Politics and Institutions: The Case of France. *Journal of Common Market Studies* , 69-88.
- Lein-Mathisen, J. (2004). *Nordic Regional Lobbying in Brussels* (1. udgave udg.). (S. D. Halkier, Red.) Hampshire, Storbritannien: Ashgate.
- Lintner, P., & Christiansen, T. (2005). *The Committee of the Regions after 10 Years: Lessons from the Past and Challenges for the Future* (Årg. 1). Maastricht, Holland: Eipascope, Bulletin.
- Maaløe, E. (1996). *Case-studier af og om mennesker i organisationer*. København: Akademisk Forlag.
- Mair, P. (2004). The Europeanization Dimension. *Journal of European Public Policy* , 337-348.
- March, J. G., & Olsen, J. P. (1998). The Institutional Dynamics of International Political Orders. *International Organization* , 943-969.
- March, J., & Olsen, J. P. (1989). *Rediscovering Institutions: The Organizational Basis of Politics*. New York: Simon and Schuster.
- Marshall, A. (23. april 2004). *Europeanization at the Urban Level: Local Actors, Institutions and the dynamics of multilevel interaction*. Hentede 27. oktober 2011 fra University of Pittsburghs hjemmeside: <http://aei.pitt.edu/1731/2/Marshall.doc>
- Økonomi- og Erhvervsudvalget. (10. maj 2011). *Borgmesteraftale - Covenant of Mayors (vedvarende energi)*. Hentede 20. april 2012 fra Ringkøbing-Skjern Kommunes hjemmeside: [http://domino.rksk.dk/internet/Agenda_internet.nsf/9f9fc9abdeb09423c12572ba0048433c/25f9140b0591d937c125788d0040e2e1/\\$FILE/Borgmesteraftale%20-%20Covenant%20of%20Mayors%20\(vedvarende%20energi\).pdf](http://domino.rksk.dk/internet/Agenda_internet.nsf/9f9fc9abdeb09423c12572ba0048433c/25f9140b0591d937c125788d0040e2e1/$FILE/Borgmesteraftale%20-%20Covenant%20of%20Mayors%20(vedvarende%20energi).pdf)
- Økonomi- og Indenrigsministeriet. (2011). *De Kommunale Nøgletal: Aarhus og Ringkøbing-Skjern: Andel 25-64-årige med videregående uddannelse*. Hentede 3. april 2012 fra De Kommunale Nøgletals hjemmeside: <http://www.noegletal.dk/noegletal/servlet/nctrlman.aReqManager>
- Pollack, A. M. (2009). The New Institutionalisms and European Integration. I A. Wiener, & T. Diez, *European Integration Theory* (s. 125-144). New York: Oxford University Press.
- Radaelli, C. (2003). The Europeanization of Public Policy. I K. Featherstone, & C. Radaelli, *The Politics of Europeanization* (s. 27-56). New York: Oxford University Press.
- Radaelli, M. C., & Bulmer, S. (2004). *The Europeanisation of National Policy?* Hentede 1. marts 2012 fra Queen's University Belfasts hjemmeside: <http://www.qub.ac.uk/schools/SchoolofPoliticsInternationalStudiesandPhilosophy/FileStore/EuropeanisationFiles/Filetoupload,38405,en.pdf>
- Retsinformation. (25. juni 2005). *Lov om erhvervsfremme*. Hentede 15. maj 2012 fra Retsinformations hjemmeside: <https://www.retsinformation.dk/Forms/R0710.aspx?id=27062>

- Ringkøbing-Skjern Kommune. (11. december 2007). *Byrådets referater: International Strategi*. Hentede 01. april 2012 fra Ringkøbing-Skjern Kommunes hjemmeside: [http://domino.rksk.dk/internet/Agenda_internet.nsf/9f9fc9abdeb09423c12572ba0048433c/0f2c2931b9228845c12573af00418dde/\\$FILE/International%20strategi.pdf](http://domino.rksk.dk/internet/Agenda_internet.nsf/9f9fc9abdeb09423c12572ba0048433c/0f2c2931b9228845c12573af00418dde/$FILE/International%20strategi.pdf)
- Ringkøbing-Skjern Kommune. (13. november 2011). *Energi2020*. Hentede 01. april 2012 fra Ringkøbing-Skjerns Kommunes hjemmeside: <http://rksk.dk/energi2020>
- Roller, E., & Sloat, A. (2002). The Impact of Europeanisation on Regional Governance: A Study of Catalonia and Scotland. *Public Policy and Administration* , 68-86.
- Schultze, J. C. (2003). Cities and EU Governance: Policy-Takers or policy-makers? *Regional and Federal Studies* , 121-147.
- Scott, J. (1990). *A Matter of Record*. Cambridge: Polity.
- Sittermann, B. (2006). *Europeanisation – A Step Forward in Understanding Europe?* Hentede 15. marts 2012 fra Westfälische Wilhelms-Universität Münsters hjemmeside: http://nez.uni-muenster.de/download/Sittermann_Literature_Review_Europeanisation_FINAL2006.pdf
- Tatar, M. (2011). The Impact of the European Union on Subnational Mobilization in a Unitary State: The Case of Estonia. *Journal of Baltic Studies* , 379-407.
- Thatcher, M. (2004). Winners and losers in Europeanisation: Reforming the national regulation of telecommunications. *West European Politics* , 284-309.
- The Covenant of Mayors. (02. juni 2012). *The Covenant of Mayors*. Hentede 14. juni 2012 fra The Covenant of Mayors' hjemmeside: http://www.eumayors.eu/about/covenant-of-mayors_en.html
- Töller, A. E. (2010). Measuring and Comparing the Europeanization of National Legislation: A Research Note. *Journal of Common Market Studies* , 417-444.
- Tsebelis, G. (1995). Decision Making in Polical Systems: Veto Players in Presidentialism, Parliamentaryism, Multicameralism and Multipartyism. *British Journal of Political Science* , 289-325.
- Willemsse, F. F. (2006). *The European Union and the Autonomy of Sub-national Authorities: Towards and Analysis of Constraints and Oppourtunities in Sub-national Decision-making* (Årg. 16). Amsterdam, Holland: Routledge: Regional and Federal Studies.
- Wolffhardt, A., & Hamedinger, A. (2010). *Understanding the interplay between Europe and cities: Frameworks and perspectives*. (A. H. Wolffhardt, Red.) Amsterdam, Holland: Techne Press.
- Wolffhardt, A., Bartik, H., Meegan, R., Dangschat, J., & Hamedinger, A. (10. september 2005a). *The European engagement of cities*. Hentede 11. oktober 2011 fra Documentation Centre on European Capitals of Cultures hjemmeside: http://ecoc-doc-athens.eu/attachments/407_N.O.D.E.%20The%20European%20Engagement%20of%20Cities.pdf
- Wolffhardt, A., Meegan, R., Dangschat, J., Hamedinger, A., Antalovsky, E., Bartik, H., et al. (8. september 2005b). *Cities in Europe – Europe in the Cities*. Hentede 27. oktober 2011 fra

Liverpool John Moores Universitys hjemmeside:

http://www.ljmu.ac.uk/EIUA/EIUA_Docs/cities_in_europe_research_report.pdf

Yin, R. K. (2009). *Case Study Research*. Thousand Oaks: California: Sage Publications, Inc.

Zahariadis, N. (2004). European Markets and National Regulation: Conflict and Cooperation in British Competition Policy. *Journal of Public Policy* , 49-73.