

Tjugofem år av gemenskap – statsförvaltningen och Europeiska unionen



Bengt Jacobsson
Göran Sundström



Bengt Jacobsson och Göran Sundström

**Tjugofem år av gemenskap –
statsförvaltningen och Europeiska unionen**

– Sieps 2020:3 –

Rapport nr. 3
April 2020

Utgives av Svenska institutet för europapolitiska studier

Rapporten finns tillgänglig på www.sieps.se
Författaren svarar själv för innehåll och slutsatser i rapporten.

Omslag: LuxLucid
Tryck: EO Grafiska AB

Stockholm, april 2020

ISSN 1651-8942
ISBN 978-91-86107-88-8

Förord

År 2020 har Sverige varit medlem i Europeiska unionen i 25 år. Effekterna av medlemskapet har varit genomgripande, såväl politiskt och ekonomiskt som rättsligt. De samhälleliga konsekvenserna har genom åren studerats ur flera discipliners perspektiv och täckt EU:s olika politikområden, institutionella utveckling och funktionssätt, liksom Sveriges inflytande och ställning i unionen.

Inför Sveriges kvartsseckellånga medlemskap i EU initierade Sieps en förstudie som identifierade politikområden och institutionella aspekter där det ännu i stor utsträckning saknas forskning. Studien visade att det fortfarande fanns behov av kunskap, bland annat om effekterna av reglerna för utstationering av arbetstagare och om utvecklingen inom politikområdena jordbruk, fiskeri och miljö. Hur svensk förvaltning och domstolsväsende har utvecklats under EU-medlemskapet visade sig vara ytterligare två områden där det finns behov av forskning.

I denna första rapport om effekterna av Sveriges EU-medlemskap undersöker Bengt Jacobsson och Göran Sundström europeiseringen av den svenska statsförvaltningen. Inför Sveriges EU-inträde fanns det en tro på att förvaltningsmodellen skulle stå förhållandevis opåverkad av medlemskapet. Tio år in i medlemskapet visade det sig emellertid att svensk förvaltning hade vävts in i en europeisk gemenskap. Detta framkom av en forskningsstudie som samma två författare genomförde då, med stöd av enkäter till berörda enheter i Regeringskansliet samt olika myndigheter. När ytterligare 15 år nu har förflutit visar deras replikering av undersökningen att det har skett en mognadsprocess: de som arbetar med EU-frågor idag har bättre kunskaper om önskvärt deltagande och nödvändiga kontakter, och de råkar inte lika ofta ut för kulturkrockar mellan svenska och europeiska förhållningssätt.

Denna förnyade undersökning ligger till grund för den här rapporten. Med detta första bidrag i serien om Sverige efter 25 år i EU är det Sieps förhoppning att öka kunskapen om hur EU-medlemskapet har påverkat centrala delar av den svenska statsförvaltningen.

Göran von Sydow
Direktör

Om författarna

Bengt Jacobsson är professor i företagsekonomi vid Södertörns högskola. I flera skrifter har han analyserat europeiseringen av statsförvaltningarna i de nordiska länderna. Han har i övrigt länge intresserat sig för frågor om reformer, styrning, reglering och förändring i offentliga organisationer. Vid sidan av detta har han forskat om styrningen av transportpolitiken och kulturpolitiken.

Göran Sundström är professor i statsvetenskap vid Stockholms universitet. Hans intressen rör förvaltningspolitik och statens omvandling, med särskilt fokus på styrning, organisation och marknadsiering. Han har även tidigare skrivit om europeiseringen av statsförvaltningen, bland annat (tillsammans med Bengt Jacobsson) i boken *Från hemvävd till invävd. Europeiseringen av svensk förvaltning och politik*.

*”Så går beslutsamhetens friska hy
i eftertankens kranka blekhet över,
och företag av märg och eftertryck
vid denna tanke slinta ur sin bana,
och mista namnet handling.”*

Shakespeare, W. (ca 1603), *Hamlet*
(övers.: Carl August Hagberg)

Innehåll

Sammanfattning	8
1 Europeiseringen av svensk förvaltning och politik	12
1.1 Enkäterna 1998 och 2003	13
1.2 Några huvudresultat från de tidigare enkätundersökningarna	14
1.3 Och 20 år senare?.....	16
1.4 Vårt syfte och våra frågor	19
1.5 Studiens genomförande	20
1.6 Disposition.....	22
2 En fortsatt höggradigt invävd förvaltning	24
2.1 EU är lika viktigt som tidigare och ägnas lika mycket tid	24
2.2 Justitie-, näring- och miljösektorerna är mest invädda	27
2.3 Innehållet i EU-arbetet är stabilt	29
2.4 Deltagande i EU och kontakterna med EU har minskat något.....	30
2.5 Förändrade kontaktmönster, men det nordiska står starkt	32
2.6 Omfattande internationellt utbyte vid sidan av EU	34
2.7 Sammanfattning	35
3 En mer regelföljande stat	36
3.1 Fortsatt hög regleringstakt inom EU.....	37
3.2 Minskat handlingsutrymme i regelföljandet	38
3.3 Förvaltningen har blivit mer passiv	40
3.4 Sverige har blivit en mer lojal EU-medlem	43
3.5 Sammanfattning	44
4 Ökat avstånd till politikerna	46
4.1 Fortfarande frekventa kontakter med politikerna.....	47
4.2 Ökad formalitet i utbytet med politikerna	48
4.3 Enheterna har fortfarande svårt att veta vad politikerna vill	50
4.4 Svagare betoning av politiska värderingar	51
4.5 Sammanfattning	53

5	En mer sammanhållen stat.....	56
5.1	Viss minskning av de inomstatliga kontakterna	58
5.2	Fortfarande mer samordning inom än mellan sektorerna.....	59
5.3	EU-samordningen är minst utvecklad på kulturområdet.....	62
5.4	Minskade informella inslag i kontakterna	63
5.5	Sammanfattning	64
6	Minskade utbyten med samhället.....	65
6.1	Färre kontakter	66
6.2	Färre arbetsgrupper men stabil representation.....	67
6.3	Färre informella utbyten	69
6.4	<i>By pass</i> -strategin inte vanligare	69
6.5	Samverkan anses fungera väl.....	70
6.6	Stor variation mellan sektorerna	71
6.7	Sammanfattning	72
7	Från ovan till invand: statsförvaltningen och EU.....	73
7.1	En mer reaktiv, byråkratisk och sluten förvaltning	74
7.2	Hur kan vi förstå det som har hänt?	77
	Referenser	80
	Bilaga 1: E-brev till respondenterna	84
	Bilaga 2: Jämförelser mellan populationer m.m.....	86
	Bilaga 3: Enkät 2019, frågor och svar, hela populationen	88
	Executive summary	99

Sammanfattning

Några år efter Sveriges inträde i Europeiska unionen (EU) stod det klart hur viktigt EU hade blivit för svensk förvaltning och politik: för att analysera det offentliga var det inte längre möjligt att utesluta den europeiska dimensionen. Vid två tillfällen (1998 och 2003) under dessa inledande år som medlem samlade vi därför in, med hjälp av enkätundersökningar, kunskaper om statsförvaltningens EU-arbete. Undersökningarna – som var del i ett komparativt nordiskt projekt – visade att förvaltningen ägnade mycket tid åt och i hög grad påverkades av EU. EU-regler följdes. Förvaltningens utbyten med samhället i stort var omfattande när det gällde EU-frågor. Politiken var i hög utsträckning involverad i EU-arbetet, vilket avvek från hur det såg ut i övriga nordiska länder. Aktivitetsnivån kring EU-arbetet var påtagligt hög.

I samband med att Sverige nu har varit medlem i unionen i 25 år, har vi replikerat de båda tidigare enkäterna och ställt frågan: hur har statsförvaltningen påverkats av att Sverige sedan ett kvarts sekel är medlem i EU? Det har förstås hänt en hel del i EU:s egen reglering, organisering och ambitioner. 25 år av medlemskap i EU innebär också att den svenska förvaltningen har haft möjlighet att bygga upp en egen erfarenhetsbas när det gäller EU-arbetet. Några mer omfattande och övergripande reformer för Sveriges EU-arbete har dock inte genomförts. EU-medlemskapet har överlag inte setts som en förvaltningspolitiskt särskilt stor sak. Existerande och hävdvunna sätt att organisera och styra förvaltningen har värnats och setts som värdefulla också i EU-arbetet.

Invärdhet och regelföljande

Hur ser det då ut efter 25 års medlemskap? Den nu genomförda enkätundersökningen visar att mycket är sig likt. Statsförvaltningen är i hög grad påverkad av EU, ägnar en stor del av sin arbetstid åt EU-frågor och uppfattar konsekvenserna av EU som stora. Fler enheter än tidigare säger att konsekvenserna av EU är mycket stora, samtidigt som färre enheter än tidigare uppger att de inte påverkas alls av EU. Regeringskansliet är generellt sett mer invävt i EU än vad myndigheterna är, men över tiden har EU-aktiviteterna förskjutits något från Regeringskansliet till myndigheterna. När det gäller deltagande- och kontaktmönster har den intensiva aktivitet som tidigare kännetecknade den svenska förvaltningens arbete visavi EU lagt sig något. Vi ser också en förändring där formella kontaktformer ökar i betydelse, och där de informella i motsvarande grad minskar.

Förvaltningen är fortfarande att betrakta som en regelföljare i relation till EU. Ett sådant regelföljande kan vara mer eller mindre aktivt. Den kanske mest förvånande iakttagelsen i undersökningen är att förvaltningen har blivit mer passiv än tidigare när det gäller att ta initiativ gentemot EU. Handlingsutrymmet

i implementeringen av EU:s regler uppfattas också genomgående ha minskat. Tvärtemot regeringens uttalade ambitioner verkar det inte ha skett någon ökning i ambitionerna att påverka EU:s dagordning. Det är betydligt färre enheter i den nya enkätundersökningen som säger att de tar initiativ för att påverka EU:s regelskapande jämfört med de tidigare undersökningarna. Över tid har förvaltningen således blivit mer reaktiv och passiv gentemot EU.

Byråkratiska värden har kommit att ses som allt viktigare, samtidigt som värdet av att vara lyhörd gentemot politikerna har minskat i betydelse. Trots 25 års medlemskap är det en lika stor andel enheter nu som tidigare som uppger att de har svårt att veta vad politikerna vill i olika EU-frågor. Mer än hälften menar att politikerna inte ger tydliga signaler om hur EU-frågor ska prioriteras. Trots att politiken inte är lika närvarande uppfattar förvaltningen EU-arbetet som mer sammanhållet än tidigare. Det hyperaktiva utbytet mellan myndigheter som vi kunde iakta i våra tidigare undersökningar tycks ha dämpats. Kontakterna är färre och informaliteten har minskat. Den inomstatliga EU-samordningen upplevs – trots den minskade aktiviteten – fungera väl, även över sektorsgränser.

Förvaltningens kontakter med andra aktörer i samhället i EU-arbetet har minskat och inbegriper färre informella utbyten. I de nationella arbetsgrupper som diskuterar EU-frågor deltar mer sällan än tidigare aktörer utanför den egna förvaltningen: det gäller såväl politiker som företag och intresseorganisationer. Experter tycks i viss utsträckning ha ersatt representanter för olika intressen. Samtidigt uppger de svarande enheterna, och då inte minst de i departementen, att samordningen med berörda parter fungerar väl. En möjlig slutsats är att enheterna efterhand har lärt sig att hantera och samordna EU-frågorna på ett ändamålsenligt sätt.

Det är tydligt att de särdrag som präglade den svenska förvaltningen i dess EU-arbete i de tidigare studierna har kommit att tonas ner. I de nordiska jämförelserna framstod Sverige då som aktiv och ivrig i anpassningsprocesserna, samtidigt som föreställningen var stark att det fanns ett stort utrymme för eget agerande. Betoningen av de politiska värdena var stark. Det fanns höga ambitioner att inkludera många olika typer av aktörer i EU-arbetet, och samordningen av detta arbete kännetecknades av en hög grad av informalitet. Vid en nordisk jämförelse framstod Sverige som aktiv i den inomstatliga samordningen, optimistisk om det egna handlingsutrymmet och inkluderande i sitt EU-arbete. Flera av dessa svenska karaktärsdrag är fortfarande märkbara, men de har kommit att slipas ner. Svensk förvaltning tycks ha blivit mer passiv och byråkratisk, och mindre öppen.

Mer passiv och byråkratisk, och mindre öppen

Förvaltningen är mer passiv än tidigare. Drygt tre av fyra av våra responderande enheter uppfattar att handlingsutrymmet inom ramen för EU:s regelverk är litet eller obefintligt, vilket är en större andel än för 20 år sedan. En betydligt

mindre andel av de svarande enheterna än tidigare tar initiativ gentemot EU för att åstadkomma regelförändringar. Vålvilliga tolkningar av dessa siffror är att enheterna inte längre agerar på allt som händer utan riktar sina aktiviteter mot sådant som kan ge resultat. Så kan det vara, men vår tolkning är att detta också kan vara en effekt av att förvaltningen nu under ganska lång tid har varit en del av en annan organiserad gemenskap än den nationella. Den har fått en mer jordnära inställning till EU:s regler, och kanske finns det till och med en uppfattning att mycket av det som EU driver och åstadkommer är bra.

Byråkratiska värden betonas starkare än tidigare. I vår fråga om vilka värden som förvaltningen fäster stor vikt vid i EU-arbetet är "korrekt ärendehantering" det enda som har ökat i betydelse. Markerat mindre betydelse uppger förvaltningen att "hänsynen till politiska värderingar" har. Kontakterna med politikerna har minskat, och det informella utbytet med politikerna är mer begränsat än tidigare. En tredjedel av respondenterna uppger att politikerna ägnar mindre tid åt EU-frågor än åt andra frågor. Det är tydligt att EU-arbetet i högre grad än tidigare är en byråkratisk angelägenhet.

Förvaltningen har blivit mindre öppen. Det tidiga EU-arbetet kännetecknades av en stor öppenhet mot andra aktörer i samhället. I hög grad fanns intresseorganisationer och företag med i olika forum som diskuterade EU-frågor, och förvaltningen hade ett flitigt informellt utbyte med dessa aktörer. Det fanns starka argument i debatten om EU-anpassningen som betonade att den var en angelägenhet för hela samhället. Detta informella utbyte med aktörer utanför staten har nu minskat; något som dock, enligt de tillfrågade förvaltningsenheterna, inte tycks ha äventyrat samordningen av EU-frågor.

De särdrag som vi i de tidigare enkätundersökningarna kunde se kännetecknade den svenska förvaltningen har slipats ner. EU-arbetet har blivit vardag. Den mycket stora uppmärksamhet och höga aktivitet som vi observerade åren närmast efter medlemskapet har följts av ett agerande som är mer selektivt när det gäller deltagande och kontakter.

Teoretiska förklaringsmönster

Hur kan man teoretiskt förstå de förändringar som vi ser i statsförvaltningens EU-arbete? Det finns en betydande förklaringskraft i ett historiskt institutionellt perspektiv, med dess betoning på *stigberoenden*. Med ett sådant perspektiv skulle vi kunna förvänta oss en hög grad av stabilitet i förvaltningens EU-arbete, och på det hela taget är det också det vi ser. En del av de förändringar som vi urskiljer kan vara ett resultat av *erfarenhetsbaserat lärande*. Förvaltningen har måhända lärt sig att både ransonera och formalisera sina kontakter, och har insett att det inte är så klokt att springa på många bollar samtidigt. En tredje möjlig tolkningsram – som dock inte får något stöd i studien – är att de förändringar som vi ser i förvaltningens EU-arbete är ett resultat av *strategiskt agerande* från politikernas sida.

En fjärde tolkningsram betonar *organiseringens betydelse* för identiteter och lojaliteter. Förvaltningens passivitet kan ses som ett uttryck för att enheterna i staten i utbytet med andra EU-stater och med EU:s organisationer i allt högre grad har lärt sig vad som är önskvärt. Under de inledande åren efter medlemskapet var det ganska tydligt hur det europeiska och det nationella skilde sig åt, men så är det förmodligen i allt mindre utsträckning. Den avtagande aktiviteten hos den svenska förvaltningen kan förklaras av att Sverige har blivit en relativt välvilligt inställd medlem av unionen, och att enheterna i förvaltningen för det mesta tycker att det som valsas fram i unionens beslutskvarnar är passabelt.

Ett visst mått av lärande kan ha bidragit till den minskade aktiviteten och tilltagande slutenheten, men den huvudsakliga förklaringen är sannolikt en normalisering. Förvaltningen har efterhand kommit att betrakta EU som vardag. Den tydliga åtskillnad som inledningsvis gjordes i svensk förvaltning mellan, å ena sidan, det nationella och, å andra sidan, det europeiska har försvagats. Hirschmans begreppsapparat, med *exit*, *voice* och *loyalty*, tycks vara användbar. Att stå utanför (*exit*) utgör inte längre något alternativ. Behovet av att ta egna initiativ för att förändra (*voice*) uppfattas inte vara lika starkt som tidigare. Förvaltningen har i stället börjat agera som en normal och välvilligt inställd EU-stat (*loyalty*).

1 Europeiseringen av svensk förvaltning och politik

Den 1 januari 2020 har Sverige varit medlem i Europeiska unionen (EU) i 25 år. Mycket har hänt. Till att börja med var en vanlig fråga – i diskussionerna om EU – hur mycket av det över tiden uppbyggda svenska sättet att hantera olika frågor som skulle kunna bevaras ifall Sverige blev medlem i den europeiska gemenskapen. En tydlig distinktion gjordes mellan, å ena sidan, det svenska, och, å andra sidan, det europeiska. Det vanligaste svaret på bevarande frågan var: ganska mycket. Genomgående argumenterades det för möjligheten att behålla det hemvävt svenska, samtidigt som det genom medlemskapet skulle bli möjligt att driva egna politiska idéer inom EU. Politiker menade att det i hög grad var möjligt att ”välja och vraka” bland de initiativ som kom från Bryssel. Det skulle nog gå att vara en god europé och ändå få verksamheten att fungera ungefär på det sätt som man var van vid.

När vi efter ett decennium av medlemskap summerade vad som hade hänt (Jacobsson & Sundström 2006), såg vi att förändringarna nog hade blivit större än vad som förutsagts. Medlemskapet tycktes ha förändrat villkoren för både politik och förvaltning. Även om det tidigt och tydligt hade deklarerats att varken den svenska förvaltningsmodellen eller styrsystemen i staten skulle behöva modifieras som en följd av medlemskapet, tycktes det ute i förvaltningens olika delar ha skett en hel del. På ytan gavs intryck av stabilitet, men därunder rörde det på sig påtagligt. Förvaltningen hade blivit invävd i en europeisk gemenskap som i hög grad påverkade vad som gjordes, men också vem man uppfattade sig vara. Medlemskapet hade således fått konsekvenser för både aktiviteter och identiteter. Vi sammanfattade genom att säga att förvaltningen hade gått *från hemvävd till invävd*.

I denna argumentation om invävdhet finns också en teoretisk insikt. Den konventionella litteraturen kring EU handlar i hög grad om att det finns nationella intressen som kan tillvaratas på olika bra sätt. Det talas om olika länders ”passform” till det europeiska (se till exempel Featherstone & Radaelli 2003) och att om man som stat vet vad man vill, och dessutom tydligt kan artikulera denna vilja och ”tala med en röst”, så har man goda möjligheter att hävda sina intressen i EU. Så kan det förvisso vara, men vi kunde också iakttä att dessa ”svenska intressen” i hög grad formades på de europeiska arenorna. Varken det ”nationella” eller det ”europeiska” var stabilt och oföränderligt utan omskapades hela tiden. De nationella intressena, det vill säga sådana intressen som enligt konventionellt teoretiserande skulle tillvaratas på de europeiska arenorna, kom i hög grad till som ett resultat av att svenska politiker och tjänstemän deltog just

på dessa arenor. Politiker och tjänstemän lärde sig helt enkelt i betydande grad vad de ville och vilka de var i ett utbyte med andra.

De analyser som vi gjorde byggde dels på kvalitativt inriktade studier inom några olika sektorer, dels på två omfattande enkätundersökningar (som också genomfördes i de andra nordiska länderna). Samtliga dessa studier utfördes några få år efter det att Sverige hade blivit medlem i EU. Men vad har hänt sedan dess? Den frågan ska vi försöka besvara i den här rapporten. Är allt sig likt, det vill säga har anpassningen fortsatt i samma hjulspår som under de första åren? Eller har den svenska förvaltningen lärt sig att lite bättre avväga hur den ska agera på de europeiska arenorna? Har de politiska strategierna om att vara aktiv och att försöka påverka i tidiga faser av EU:s lagstiftningsprocess gjort förvaltningen mer företagsam? Eller har förvaltningen börjat tycka att mycket av det som kommer ut ur EU:s organisationer är någorlunda klokt och väl avvägt – kanske till och med i en sådan utsträckning att viljan att förändra har avtagit? Kort sagt: hur kan vi förstå europeiseringen 25 år efter det att Sverige blev medlem?

I den här rapporten redovisas resultatet av en replikering av de tidigare enkätundersökningarna av statsförvaltningens EU-arbete. Vi har i så stor utsträckning som möjligt ställt samma frågor som vi gjorde i de tidigare enkäterna, och populationen har valts på samma sätt. Vi använder samma enkätinstrument 2019 som vi gjorde tjugo år tidigare. Vi tror oss på så sätt kunna fånga hur EU-arbetet har förändrats under denna tid. Samtidigt är det givetvis så att samhället har förändrats. Det är inte säkert att de frågor vi har ställt 2019 uppfattas på samma sätt som när de ställdes 1998. Den svenska politiken och förvaltningen har förändrats sedan sekelskiftet då de tidigare studierna genomfördes, och EU har genomgått betydande såväl fördragsmässiga som organisatoriska förändringar (vi kommer nedan att redogöra för de viktigaste). Med det sagt menar vi ändå att det kan finnas lärdomar att hämta i en replikering av de tidigare enkätundersökningarna.

1.1 Enkäterna 1998 och 2003

Runt sekelskiftet genomfördes som sagt – som ett led i en jämförelse mellan de nordiska länderna – två stora enkätundersökningar om den svenska statsförvaltningens EU-arbete. De båda undersökningarna genomfördes 1998 och 2003 inom ramen för dels ett forskningsprojekt finansierat av Humanistisk-samhällsvetenskapliga forskningsrådet (nuvarande Vetenskapsrådet), dels Nordiska Rådets forskningsprogram Norden och Europa. Forskningen redovisades i flera rapporter och böcker.¹ En sammanfattande analys av

¹ Det svenska enkätmaterialet från 1998 finns redovisat i Jacobsson & Sundström, 1999, *Invävd i Europa* (Scorerapport 1999:10) och i Sundström, 1999, *Att tala med en röst* (Scorerapport 1999:8). En jämförelse på basis av hela det nordiska materialet från 1998 års studie finns redovisad i Jacobsson, Laegreid & Pedersen, red., 2001, *Europaveje. EU i de nordiske centralforvaltninger* (Jurist- og Økonomforbundets Forlag). En analys för en internationell publik på samma material – 1 323 enkäter från fyra nordiska länder – finns redovisad i Jacobsson, Laegreid & Pedersen, 2004, *Europeanization and Transnational States. Comparing Nordic Central Governments* (Routledge).

europiseringen av förvaltning och politik i Sverige, som bygger på både enkätundersökningarna och flera andra studier, redovisades i den ovan nämnda boken *Från hemvävd till invävd* (Jacobsson & Sundström 2006).

Med hjälp av enkätstudierna samlades kunskap om hur svensk förvaltning – såväl Regeringskansli som myndigheter – arbetade med EU-frågor under decenniet efter det att Sverige hade blivit medlem i EU. Enkäterna var tämligen omfattande och rörde frågor om hur berörda olika förvaltningsenheter i staten var av utvecklingen inom EU, det egna EU-arbetets organisering, kontaktmönster i relation till EU:s olika organisationer, förvaltningens aktivitet i relation till EU, förvaltningens kontakter med andra organisationer i EU-arbetet, konsekvenserna av EU-arbetet för de olika förvaltningsenheterna etc. Jämförelser gjordes bland annat mellan olika sektorer och mellan Regeringskansli och myndigheter. Vi fick genom dessa studier en relativt god bild av den svenska förvaltningens europeisering² under de första åren efter medlemskapet. Vi gjorde även olika jämförelser med våra nordiska grannländer. Sverige var vid denna tid en relativt färsk EU-medlem, och vi jämförde bland annat hur Sveriges och Finlands EU-arbete skilde sig från den då (som vi uppfattade det) långt mer erfarna medlemmen Danmark.

1.2 Några huvudresultat från de tidigare enkätundersökningarna

De båda enkätundersökningarna gav en både rikhaltig och djupgående bild av EU-arbetet. Vilka var de huvudsakliga slutsatserna? En första gällde förvaltningens *invävdhet* i det europeiska. Studierna visade att de europeiska nätverken hade blivit en viktig del av departementens och myndigheternas vardag. Hela 90 procent av de enheter som besvarade enkäten uppgav att de berördes av EU:s verksamhet. Cirka 40 procent angav att de ägnade en stor del av sin samlade arbetstid åt det EU-relaterade arbetet. Förvaltningen hade en mängd gränsöverskridande kontakter, och en betydande del av förvaltningen uppfattade sig som beroende av det som hände i EU. Få enheter sade sig vara oberörda av EU, och hälften menade att EU:s konsekvenser för det egna verksamhetsområdet hade varit stora. Även om graden av invävdhet varierade mellan olika politikområden, hade den svenska förvaltningen generellt sett i hög grad kommit att vävas in i den europeiska.

En andra slutsats var, måhända föga förvånande, att förvaltningen hade kommit att bli en *regelföljare*. Det låg så att säga i sakens natur att den svenska staten till en början tvingades att implementera regler som den själv inte hade varit med om att utforma. Naturligtvis varierade graden av regelföljande mellan

² Europeisering definierar vi som de utbyten som sker mellan å ena sidan svensk förvaltning och å andra sidan förvaltningar i andra medlemsländer och EU:s organisationer, samt de effekter som dessa utbyten får på den svenska statsförvaltningens styrning, organisering och arbetssätt (Jacobsson & Sundström 2006, s. 11). Se Olsen 2002 för olika betydelser av begreppet europeisering.

olika politikområden, liksom uppfattningar om hur stor frihet det fanns när det gällde implementeringen av regler inom det egna området. Två tredjedelar av alla enheter uppfattade att friheten när det gällde att implementera EU:s regler inom det egna området var liten eller obefintlig. Förvaltningen agerade också huvudsakligen reaktivt. Knappt en tredjedel av alla enheter i förvaltningen hade under det senaste året tagit egna initiativ gentemot EU när det gällde regler och bestämmelser. Och färre än hälften av enheterna hade under medlemskapets första fyra år deltagit som nationella experter eller varit stationerade i något EU-organ.

En tredje slutsats var att *den politiska ledningen var höggradigt inblandad* i den svenska förvaltningens EU-arbete. Särskilt enheterna i departementen diskuterade ofta EU-frågor med den politiska ledningen. Sju departementsenheter av tio uppgav att de i sitt EU-arbete hade kontakter minst en gång i veckan med den politiska ledningen. På myndighetsnivå var utbytet förstås inte lika intensivt, men en fjärdedel av enheterna uppgav att de hade kontakt med politikerna minst en gång i månaden i EU-arbetet. Och ju mer invävda i EU enheterna var, desto tätare blev utbytet med politikerna. Kontakterna var i hög grad informella. Enheterna fick ofta styrsignaler från politikerna när de åkte till olika EU-organ, och ofta var styrsignalerna informella och generella till sin karaktär. Enheterna hade höga ambitioner när det gällde att hålla politikerna informerade om vad som hände i EU, men de hade samtidigt stora förväntningar på styrning och styrsignaler. Överlag var politiska värderingar viktigare som rättesnören för den svenska förvaltningen än för övriga nordiska länders förvaltningar.

En fjärde slutsats var att EU-arbetet tycktes leda till en ökad fragmentering av staten. Ett uttryck för det var att enheter inom skilda politikområden i olika grad var invävda i EU. Enheter som i hög grad arbetade gentemot EU tycktes utveckla lojaliteter och identiteter som skilde sig från utvecklingen hos dem som arbetade mer nationellt. De blev mer att betrakta som förlängningar av EU:s förvaltning, med uppdrag att granska svensk politik och förvaltning, och mindre som delar av svensk politik och förvaltning, med uppdrag att driva och värna svenska intressen i relation till EU. EU-arbetet medförde också att samordningen inom enskilda sektorer ökade i betydligt högre grad än samordningen mellan olika sektorer. Vi noterade omfattande sektoriella samarbeten, och i dessa sektoriella nätverk ingick inte bara förvaltningsenheter och politiker utan också intresseorganisationer, företag och experter. Arbetet med EU-frågor i den svenska förvaltningen – till skillnad från exempelvis den danska – kom också i mycket hög grad att ske informellt. Såväl när det gällde generella kontakter som mer specifik styrning rapporterade de svenska förvaltningsenheterna långt mer av informella utbyten än sina nordiska motsvarigheter.

En femte, och sista, slutsats var att de svenska ståndpunkter som fördes fram i EU var att betrakta som *både statliga och nationella ståndpunkter*. Inför medlemskapet hade olika utredare understrukit betydelsen av att svenska

ståndpunkter inte bara skulle tas fram av olika statliga aktörer, utan att också olika privata aktörer skulle få säga sitt. Våra studier visade också att enheterna hade tämligen utvecklade kontakter med både företag och intresseorganisationer. Således redovisade knappt tre enheter av tio minst månatliga kontakter med såväl intresseorganisationer som företag i sitt EU-relaterade arbete, och nära hälften uppgav att intresseorganisationer deltog i viss eller stor utsträckning i olika utredningar och arbetsgrupper som arbetade med EU-frågor. Samtidigt uppgav två tredjedelar av enheterna att intresseorganisationer och företag ofta eller ibland försökte få gehör för sina uppfattningar genom direkta kontakter med olika EU-organ. Intresseorganisationer och företag gick både genom (*go through*) och förbi (*by pass*) staten (Pedersen 2001).

Sammantaget var det uppenbart att EU-medlemskapet – tvärtemot vad som ofta hävdades från politikerna – påtagligt hade förändrat villkoren för svensk förvaltning och politik. Medlemskapet stärkte de krafter som verkade mot en mer transnationell, regelföljande, sektoriserad, politiserad och informell stat. I jämförelse med Finland, som blev medlem i EU samtidigt som Sverige, stack Sverige ut som mer politiserat. Den finländska förvaltningen betonade expertis och administrativa färdigheter mer än den svenska. I jämförelse med Danmark, som då hade varit medlem i EU ungefär lika länge som Sverige har varit medlem i dag, stack det informella och de intensiva interna och externa kontakterna ut. Den danska förvaltningen tycktes ta det lugnare än den svenska; den höll ett större avstånd till politiken och följde mer formella beslutsvägar.

1.3 Och 20 år senare?

En hel del vatten har runnit under broarna sedan de både undersökningarna genomfördes. Det har också hänt en hel del i EU:s egen reglering, organisering och ambitioner. Det gäller inte minst de grundläggande fördragen. Nicefördraget trädde ikraft 2003 och skapade förutsättningar för EU:s utvidgning under det kommande decenniet, då unionen växte från 15 till 28 medlemmar. Genom Lissabonfördraget 2009 ersattes det roterande ordförandeskapet för Europeiska rådet med en fast ordförande. Utrikes- och säkerhetspolitiken stärktes, och unionen inrättade en hög post för området (ett slags utrikesminister). Stadgan om unionens grundläggande rättigheter fick samma status som fördragen. Pelarstrukturen avskaffades.

Utöver förändringarna i fördragen kan man även se olika mer allmänna svängningar i EU:s styrande ambitioner. En sådan svängning handlar om att vi har rört oss från en situation där integrationen i hög grad handlade om att bygga upp den inre marknaden ("market making") till en situation där den nu mer handlar om sådant som kan klassas som kärnverksamheter ("hard core powers"). Det gäller olika rättsliga och inrikes frågor, men även utrikes- och säkerhetspolitik (Genschel & Jachtenfuchs 2016). Så antog exempelvis EU:s ledare i december 2016 ett program där de dels godkände EU:s genomförandeplan för säkerhet och försvar, dels välkomnade EU-kommissionens förslag om den europeiska

försvarshandlingsplanen, dels krävde snabba åtgärder för att öka samarbetet mellan EU och Nato (Europeiska rådet 2019). Pesco, som är EU:s permanenta strukturerade försvarssamarbete, skapades 2017, och redan under året efter lanserades 17 olika projekt inom ramen för detta samarbete (Regeringen 2019).

Den finansiella kris som drabbade EU och dess medlemsländer 2008–2009 medförde också att EU under tämligen kort tid genomförde en rad åtgärder för att konsolidera den inre marknaden. Det handlade bland annat om att skärpa den ekonomiska styrningen genom införandet av den så kallade europeiska planeringsterminen, europuspakten samt stabilitetsfördraget. Andra åtgärder syftade till att stärka den finansiella stabiliteten inom EU, exempelvis den europeiska stabilitetsmekanismen (ESM) och de olika åtgärder som ryms inom en framtida bankunion (Eriksson & Hjeds Löfmark 2013; Calmfors 2017).

Överlag har integrationen kommit att handla mer om att implementera, förvalta och förfina regler och system. När Jean-Claude Juncker övertog ordförandeskapet för EU-kommissionen 2014 aviserades också att kommissionen skulle trappa ner reglerandet. Det lades fram en vision om nolltolerans i förhållande till onödiga förslag samtidigt som ett antal förslag drogs tillbaka (Webber 2016, s. 121–123). Med det ökade fokuset på implementering har EU också satsat på att bygga upp fler EU-myndigheter. Även om dessa myndigheter har inrättats av en rad olika skäl, och även om de arbetar på en rad olika sätt (Tarschys 2016), har många av dem till uppgift att underlätta genomförandet av EU-beslut i medlemsländerna, ofta via ökad samordning, information, rådgivning och tillsyn. För implementeringen spelar också EU:s dömande verksamhet stor, och allt större, roll, dels genom förhandsavgöranden, dels genom överprövningar till EU-domstolen (Hettne 2008). Denna förskjutning i integrationsarbetet från politikskapande mot genomförande kan möjligen ha medfört en förskjutning av det nationella EU-arbetet, från departementsnivå nedåt mot myndigheterna.

En annan del av svängningen i EU:s styrande ambitioner har handlat om att öka samordningen mellan medlemsländerna i frågor där EU har begränsat beslutsmandat (von Sydow & Wetter 2016; Bickerton m.fl. 2015). Nya styrformer har vuxit fram, där lärande, jämförelser och ”best practices” betonas. Dessa styrformer har fått ökad kraft bland annat genom att det europeiska förvaltningsnätverket (EUPAN) successivt har förstärkts.³ Särskilt framträdande har den så kallade öppna samordningsmetoden kommit att bli. Metoden är en samarbetsform som bygger på kontinuerlig rapportering, mätning och rangordning av medlemslänternas politik utifrån gemensamma målsättningar avseende främst olika sociala och välfärdspolitiska frågor. Tanken är att EU

³ EUPAN står för European Public Administration Network. Dess målsättning är att göra samarbetet mellan europeiska förvaltningar mer relevant och fokuserat, och att hitta nya verktyg och metoder inom området offentlig förvaltning utifrån utbytet av synpunkter, erfarenheter och goda exempel (Rexed 2016).

genom grupptryck från medlemsländerna ska verka i samma riktning och mot unionens övergripande målsättningar för dessa politikområden (Larsson 2008; Heidenreich & Zeitlin 2009). Dessa ökade ambitioner inom EU att påverka den nationella välfärdspolitiken genom olika mjuka styrinstrument – manifesterade i proklamerandet av Europeiska pelaren för sociala rättigheter 2017 – gör att EU-relaterade aktiviteter inom välfärdspolitiska områden som arbetsmarknad och sociala frågor kan förväntas ha ökat.

I skrivande stund är det annars det brittiska utträdet ur EU, ”brexit”, som kanske mest påverkar förutsättningarna för den svenska förvaltningens EU-arbete (Sieps 2017; Tallberg & von Sydow 2018). De tidigare enkätundersökningarna visade att Storbritannien har legat nära Sverige i EU-arbetet, inte bara avseende samarbete kring olika EU-frågor utan också när det gäller frågan om vem förvaltningen ser som förebild och hämtar inspiration från (Jacobsson & Sundström 2006). Med största sannolikhet påverkar brexit svensk förvaltnings samarbeten och alliansskapanden med övriga EU-länder. Inte minst kan man förvänta sig att Storbritannien blivit mindre viktigt för det svenska EU-arbetet (jfr Johansson m.fl. 2019).

25 år av medlemskap i EU innebär också att den svenska förvaltningen har haft möjlighet att bygga upp en egen erfarenhetsbas när det gäller EU-arbetet: hur arbetet kan organiseras på hemmaplan; vilka aktörer som bör involveras; vilket handlingsutrymme som finns när det gäller att implementera EU:s regler; hur man på bästa sätt ska kunna påverka EU:s arbete; hur förankring bör gå till etc. Några nya, mer omfattande och övergripande reformer för Sveriges EU-arbete har dock inte genomförts under senare år. EU-medlemskapet har överlag inte setts som en förvaltningspolitiskt särskilt stor sak. Existerande och hävdvunna sätt att organisera (exempelvis den dualistiska förvaltningsmodellen) och att styra (exempelvis resultatstyrningen) förvaltningen har värnats, och också setts som värdefulla i EU-arbetet. Utgångspunkten för reformarbetet var från första början, och har än mer blivit, att EU-ärenden i princip ska hanteras på samma sätt som alla andra ärenden.

Sakpolitiskt har den ovan nämnda svängningen inom EU från ”market making” mot ”hard core powers” även satt spår i det svenska EU-arbetet. Fyra övergripande prioriteringar har under senare tid varit vägledande för regeringens EU-arbete: ”ett socialt Europa för jobb och inkluderande tillväxt, en ambitiös klimat-, energi- och miljöpolitik, ett gemensamt asylsystem och utökat migrationssamarbete samt ett säkert EU i en säker värld” (Regeringen 2019, s. 17). Arbetet för att fullborda den inre marknaden har visserligen fortsatt, men tillhör inte de prioriterade områdena.

De förvaltningspolitiska reformerna för EU-arbetet har präglats av försiktighet och handlat om att komplettera existerande strukturer och procedurer. Bland annat har Statsrådsberedningen efterhand tagit över mer av ansvaret för EU-

samordningen från Utrikesdepartementet (UD) (Johansson 2008). Posten som Europaminister i UD avskaffades redan 1996, och i stället inrättades 2002 en statssekreterartjänst i Statsrådsberedningen med särskilt ansvar för EU-frågorna. Ett särskilt EU-kansli inrättades också i Statsrådsberedningen 2005 med uppgift att samordna EU-politiken. Samtidigt behölls enheten för Europeiska unionen i UD. År 2005 inrättades också en ministerpost för EU-frågor, som är placerad i Statsrådsberedningen.

Under senare år har regeringen också försökt att stärka insyn, delaktighet, kunskap och engagemang hos olika svenska aktörer i EU-relaterade frågor (SOU 2016:10). Arbetet har bland annat resulterat i skapandet av så kallade EU-sakråd inom Regeringskansliet, som innebär att det civila samhällets organisationer bjuds in att diskutera en avgränsad sakfråga och bidra med kunskap och perspektiv. Tio sådana sakråd genomfördes under 2018 (Regeringen 2019, s. 19). Regeringen har också infört så kallade EU-handslag, där kommuner, regioner och andra centrala aktörer på lokal och regional nivå, men också med arbetsmarknadens parter, ungdomsrörelser, universitet och högskolor, åtar sig att vidta åtgärder för att stärka delaktighet, kunskap och engagemang i Sverige för frågor som beslutas inom EU. Våren 2019 hade 77 aktörer ingått EU-handslag (ibid.). Dessa satsningar gör att vi möjligen kan förvänta oss fler kontakter mellan å ena sidan statsförvaltningen och å andra sidan intresseorganisationer och företag.

1.4 Vårt syfte och våra frågor

Hur arbetar Sverige i dag löpande med EU-frågor som en numera tämligen rutinerad medlem av unionen? Det finns goda skäl att replikera de tidigare undersökningarna för att se hur förvaltningens EU-arbete har utvecklats över tiden. I den här rapporten redovisas en sådan replikering av de ursprungliga enkätundersökningarna. Syftet är dels att få en bild av hur förvaltningens EU-arbete ser ut knappt 25 år efter det att Sverige blev medlem i EU, dels att kunna jämföra förvaltningens EU-arbete över tid. Även om det i vissa avseenden visade sig vara nödvändigt att något modifiera enkäten (mer om det nedan), har vi i huvudsak ställt samma frågor till i princip samma urval av respondenter som vid de båda tidigare tillfällena.

Ovan redogjorde vi helt kort för våra huvudsakliga iakttagelser och slutsatser vid undersökningarna 1998 och 2003. Våra frågor handlar också om dessa iakttagelser och slutsatser – om vad som har varit stabilt och vad som har förändrats. Har förvaltningen blivit mer eller mindre involverad i EU? Har den höga graden av regelföljande bestått eller agerar Sverige mer proaktivt mot EU i dag? Är politikerna fortfarande lika involverade i förvaltningens EU-arbete? Vad har hänt med den inomstatliga EU-samordningen: har förvaltningen blivit mindre eller möjligen mer fragmenterad? Och har de svenska ståndpunkterna blivit mer nationella, eller tillämpar företag och intresseorganisationer alltjämt *by pass*-strategier?

1.5 Studiens genomförande

Enkäterna är ställda till den statliga centralförvaltningen i Sverige. Det är en totalundersökning och omfattar förvaltningsorgan som:

1. drivs i statlig regi
2. är direkt underordnade regeringen
3. har hela landet som verksamhetsområde
4. har en fast administrativ stab och
5. har fler än tio anställda.

Detta betyder att länsstyrelserna och andra regionala och lokala statliga myndigheter faller utanför undersökningen. Likaså exkluderas universitet, högskolor, forskningsinstitut, teatrar, bibliotek, museer, domstolar, stiftelser, affärsverk och bolag. Tillfälliga myndigheter samt mindre nämnder, råd och kommittéer är också exkluderade.

Enkäterna riktas till enheter och inte till enskilda personer.⁴ Vi fokuserar på nivån närmast under ledningen i departement och myndigheter. Sådana enheter kan ha olika beteckningar. I departementen benämns de oftast just enheter, men ibland även avdelningar, och i myndigheter förekommer därutöver benämningar som sekretariat, funktion och byrå. I den här undersökningen är den formella beteckningen av underordnad betydelse.

Enhetschefen, en annan hög chef, en EU-samordnare eller någon annan medarbetare med god kännedom om enhetens EU-relaterade arbete har ombetts besvara enkäten, eventuellt i samarbete med andra personer. Den person eller de personer som fyllt i enkäten har också uttryckligen ombetts svara på enhetens vägnar (se introducerande e-postmeddelande i bilaga 1). I en del fall saknas enheter under ledningsnivå, vilket innebär att myndigheten endast har fått en enkät, ställd till ledningen. I andra fall är myndigheten så pass liten att vi har valt att endast tillsända den en enkät även om det finns enheter i myndigheten. Sålunda har enkäten tillsänts följande organ:

1. Samtliga *enheter* eller *avdelningar* i departementen som är direkt underställda departementsledningen.
2. Samtliga *enheter* eller *avdelningar* närmast under ledningen i myndigheter med fler än 40 anställda. Saknades enheter och avdelningar sändes en enkät till ledningen.
3. Samtliga *myndigheter* (ledningen) med mellan 10 och 40 anställda.

⁴ Utöver svårigheterna att nå alla enskilda individer som arbetar i staten är en fördel med, och anledning till, att fokusera på enheter att dessa är jämförelsevis mer beständiga än de individer som arbetar på enheterna.

I den fortsatta framställningen kommer vi att benämna populationen som ”enheter”, och då alltså även avdelningar och de myndigheter som har mellan 10 och 40 anställda och som har fått en enkät.

Den eller de personer som svarat på enhetens vägnar kan ha haft svårt att överblicka alla de aktiviteter som är relevanta för studien. Enheternas storlek är således av betydelse för att bedöma svarens tillförlitlighet. Detta är också anledningen till att vi har valt att skicka inte bara en utan flera enkäter till departementen och de större myndigheterna. Av de enheter som har besvarat enkäten har 40 procent färre än 20 anställda, 33 procent mellan 20 och 70 anställda, och 28 procent fler än 70 anställda. År 2003 var motsvarande siffror 42, 36 och 21 procent. År 1998, då enheterna ombads att ange ett precist antal anställda, hade de i genomsnitt 56 anställda. Dessa siffror pekar mot att enheterna har blivit något större, men ökningen är liten. Det ska också sägas att respondenterna har givits möjlighet att kommentera enkäten, men att ingen har reagerat negativt på att frågorna riktades till enheten och inte till enskilda individer. Det hände inte heller vid våra båda tidigare undersökningar.

Materialet har samlats in under våren 2019. Sammanlagt har vi skickat ut 634 enkäter, varav 110 till departementen och 524 till myndigheterna. (39 myndigheter har fått *en* enkät, medan 485 enkäter har sänts till enheter i 92 olika myndigheter.⁵) 335 enkäter har fyllts i och återsänts, vilket motsvarar en svarsfrekvens på 53 procent. För departementen är svarsfrekvensen 63 procent och för myndigheterna 51 procent. Detta kan tyckas vara hyggliga siffror för en totalundersökning, men de är betydligt lägre än vid de tidigare undersökningarna. År 1998 svarade hela 83 procent på enkäten, med en svarsfrekvens på 72 procent för departementsenheterna och 87 procent för enheterna på myndighetsnivå. År 2003 var siffrorna 81 (totalt), 79 (departementen) och 81 (myndigheterna) procent. Det är således främst bland myndigheterna som villigheten att svara har minskat.

Minskningen kan hänga samman med att det allmänt tycks ha blivit svårare att få förvaltningar att svara på enkäter. Men den kan också bero på att undersökningen 2019 hade formen av en webbenkät (vi mailade ut en länk som gick till enkäten) medan utskrivna enkäter postades till enheterna 1998 och 2003. I de tidigare omgångarna skickade vi också påminnelser till enheterna både per mail och per telefon, medan de enbart påmindes en gång per mail denna gång. När det gäller departementen var vi denna gång dessutom förhindrade att själva sköta den direkta korrespondensen med enheterna. I stället var vi tvungna att gå via EU-kansliet på Statsrådsberedningen som mailade ut enkätlänken till expeditionscheferna på departementen, som i sin tur vidarebefordrade mailen

⁵ Det ska noteras att vi genom detta upplägg riskerar att missa de erfarenheter som verksamheterna har i dessa 92 myndigheter. Det gäller särskilt de myndigheter som inte har en etablerad stab som vi har kunnat skicka en enkät till.

till de enheter som skulle besvara enkäten. En fördel med detta var att enheterna fick en uppmaning i mailet från Statsrådsberedningen (SB) att besvara enkäten, vilket torde ha ökat beredvilligheten att svara. En nackdel var att vi inte har haft kontroll över exakt hur de interna mailen inom Regeringskansliet har formulerats och inte heller om alla mail med enkätlinkar och påminnelser har levererats.

I rapporten redovisar och kommenterar vi genomgående hur samtliga respondenter har besvarat frågorna 1998 och 2019.⁶ För vissa frågor redogörs dessutom för hur olika delar av populationen har svarat. Exempelvis jämför vi departementsenheternas svar med myndigheternas. Vi skiljer också ut de enheter som uppger att de ägnar en *mycket* stor del av den samlade arbetstiden åt det EU-relaterade arbetet och jämför svaren från dessa "EU-förvaltningar", som vi kallar dem i rapporten, med övriga enheters svar.⁷ I en del fall jämförs också svar från olika sektorer eller departementsområden (de båda begreppen används synonymt i rapporten). Vi jämför då svar både från departement och myndigheter inom en sektor med svar från departement och myndigheter inom andra sektorer.

I vissa fall har respondenterna givits möjlighet att markera svarsalternativet "Vet inte". När vi i den löpande texten redovisar dessa frågor har vi valt att räkna bort dessa svar. Vi redovisar alltså bara svaren från de enheter som valt att ge en inriktning på sina svar. Ibland har vi dock valt att redovisa och kommentera andelen "Vet inte"-svar, exempelvis om andelen är särskilt hög.

Vid utformningen av 2019 års enkät har vi så långt som möjligt försökt att replikera enkäten från 1998, vars svar vi alltså löpande redovisar i denna rapport. Båda enkäterna innehåller 33 frågor, men antalet underfrågor är färre i 2019 års enkät. Några frågor har också omformulerats. Därtill har några frågor tillkommit, medan några andra har tagits bort. För en diskussion om hur man kan se på jämförelsen mellan de olika populationerna och för en redovisning av svarsfrekvenser uppdelade på politikområden, se bilaga 2. I bilaga 3 har läsaren möjlighet att ta del av såväl frågor som svar från enkäten 2019. Enkäterna från 1998 och 2003 finns på samma sätt bilagda i Jacobsson och Sundström (2006).

1.6 Disposition

Utöver detta inledande avsnitt består rapporten av ytterligare sex avsnitt. Avsnitt 2 till 6 följer våra frågor ovan. Följaktligen handlar avsnitt 2 om förvaltningens invärdhet i EU, avsnitt 3 om dess regelföljande, avsnitt 4 om politikernas deltagande i förvaltningens EU-arbete, avsnitt 5 om den inomstatliga EU-samordningen och avsnitt 6 om i vilken utsträckning de svenska standpunkterna

⁶ Några frågor som vi ställde 2019 fanns inte med i 1998 års enkät, men däremot i 2003 års enkät. Här görs då i stället jämförelser med 2003.

⁷ Redan här kan sägas att "EU-förvaltningarna" är 47 till antalet, vilket motsvarar 14 procent av samtliga respondenter. År 1998 var andelen också 14 procent. Bland de 47 enheterna finns 16 på departementsnivå och 31 på myndighetsnivå.

är att betrakta som statliga respektive nationella. I avsnitt 7 summerar vi våra resultat och reflekterar över vad dessa säger om EU-arbetet och hur detta arbete har förändrats under de senaste decennierna.

2 En fortsatt höggradigt invävd förvaltning

En huvudsaklig slutsats från de tidigare studierna var att statsförvaltningen hade blivit tämligen brett, och i många fall djupt, invävd i europiska och vidare internationella sammanhang. Hela 90 procent av enheterna i staten berördes av EU:s verksamhet. Cirka 40 procent angav att de ägnade en stor del av sin samlade arbetstid åt det EU-relaterade arbetet. Över hälften hade minst en gång i månaden kontakt med något EU-organ. Hälften av enheterna menade dessutom att EU hade haft stora konsekvenser för det egna verksamhetsområdet. Det var uppenbart att de europeiska nätverken enbart några år efter medlemskapet hade kommit att bli en central del av departementens och myndigheternas vardag.

Hur påverkad är då svensk förvaltning av EU knappt 25 år efter medlemskapet? Är de enheter som har besvarat enkäten lika brett och lika djupt invädda som i slutet av 1990-talet? Möjligen skulle man kunna förvänta sig en minskad aktivitet över tid. De danska enheterna uppvisade exempelvis vid 1998 års undersökning (efter 26 års medlemskap) genomgående lägre aktivitetssiffror än de svenska. Skillnaderna var inte jättestora, men tydliga. Kanske måste man som ny EU-medlem snabbt etablera kontakter och lära sig hur organisationer och processer fungerar, något som kräver hög aktivitet. Efter en tid lär man sig var man ska vara och hur man ska bete sig, vem man ska liera sig med och hur, när man bör agera och när man ska ligga lågt och så vidare. Erfarenhet och lärande skulle, enligt denna tes, ge förutsättningar för ett mer sparsamt, men samtidigt mer riktat och effektivt, deltagande.

Eller är det kanske så att den inledande anpassningen i hög grad kom att påverka det fortsatta EU-arbetet? Det är ett argument som betonar beroendet av de stigar som inledningsvis kom att trampas, alltså att de första åren utgjorde ett formativt moment där EU-arbetet i hög grad lades fast. Det kan ju ha varit så att den lägre danska aktiviteten mindre var ett resultat av lärande än av att ett visst handlingsmönster lades fast i samband med att Danmark blev medlem i början av 1970-talet.

En tredje tes är att EU:s ambitioner har förändrats över åren, och att detta bör ge utslag i den svenska förvaltningens handlingsmönster. Enligt en sådan tes borde en variation synas mellan politikområden, där vissa lägger mer tid och energi på EU-frågor och andra ägnar dem mindre tid och att dessa mönster förändras över tiden beroende på hur EU förändras.

2.1 EU är lika viktigt som tidigare och ägnas lika mycket tid

Flera frågor i enkäten är avsedda att mäta EU:s inflytande över förvaltningen.

En fråga ställdes direkt om i vilken utsträckning enhetens verksamhet är berörd av EU. I en annan fråga ombads enheterna bedöma hur stor del av den samlade arbetstiden som utgörs av EU-arbete. Dessutom bad vi enheterna bedöma EU:s konsekvenser inom enhetens verksamhetsområde. Genom att analysera dessa frågor – om berördhet, tidsanvändning och konsekvenser – tror vi oss kunna få en god bild av hur EU:s betydelse ser ut och har utvecklats över tiden.

När det gäller frågan om berördhet kan vi inte jämföra 2019 års resultat direkt med resultaten från 1998 års enkätundersökning, eftersom frågan tidigare var ställd på ett annat sätt.⁸ Den nu aktuella enkäten visar ändå att EU:s inflytande över förvaltningen – mätt i termer av uppfattad berördhet – är påtaglig. 67 procent av enheterna i staten uppger att de berörs i stor utsträckning av EU, varav 30 procent i mycket stor utsträckning (se tabell 2.1).

Tabellen visar också att 30 procent av enheterna berörs i (ganska eller mycket) liten utsträckning. Enbart 2 procent uppger att de inte alls berörs av EU, och där var motsvarande siffra 1998 (det vill säga de enheter som inte var berörda av någon av EU:s pelare) 10 procent. Enheterna i Regeringskansliet är mer berörda av EU än andra delar av staten. Där uppger 81 procent av enheterna att deras verksamhet i stor utsträckning berörs av EU.

När det gäller upplevda konsekvenser av medlemskapet kan enkätsvar jämföras över tiden, och svarsmönstret har då generellt sett inte förändrats. Bland samtliga respondenter är det – nu som då – 56 procent som bedömer att konsekvenserna av medlemskapet är stora. I Regeringskansliet bedöms generellt sett konsekvenserna av EU för den egna verksamheten vara större än hos myndigheterna, men skillnaderna är inte dramatiska.

Jämfört med 1998 års enkätundersökning uppger dock flera av de enheter som har besvarat 2019 års enkät att konsekvenserna är mycket stora. Det var också en större andel enheter 1998 jämfört med 2019 som uppgav att konsekvenserna

Tabell 2.1: I vilken utsträckning berörs enhetens verksamhet av EU? (procent, 2019)

	<i>Alla</i>	<i>Regeringskansli</i>	<i>Myndigheter</i>
Mycket stor	30	36	28
Ganska stor	37	45	35
Ganska liten	20	13	22
Mycket liten	10	6	12
Inte alls	2	0	3

⁸ Vi frågade i 1998 års enkätundersökning efter berördhet i relation till EU:s pelarstruktur, det vill säga de pelare som försvann med Lissabonfördraget.

av EU var (ganska eller mycket) små: 33 mot 21 procent. Sammanfattningsvis kan man säga att en högre andel av de svarande enheterna påverkas åtminstone i viss utsträckning av EU, och fler har en mer intensiv relation till EU än tidigare. Noteras bör dock att det är färre enheter i Regeringskansliet 2019 som menar att konsekvenserna av EU är stora (74 procent 1998 mot 63 procent 2019).

När det gäller hur stor del av den samlade arbetstiden som enheterna ägnar åt EU-arbete framträder totalt sett inte heller några stora förändringar jämfört med 1998 års enkätundersökning, utan snarare tvärtom. Såväl 1998 som 2019 uppger cirka 40 procent av enheterna att de ägnar en stor del av arbetstiden åt EU-frågor.

Likheterna mellan de båda mätillfällena är som synes påfallande. I Regeringskansliet är siffran högre än hos myndigheterna i båda undersökningarna, samtidigt som det är långt färre enheter i den senare undersökningen som svarar att de ägnar ganska mycket tid åt EU-relaterat arbete. År 1998 ägnade 67 procent av enheterna i kansliet en mycket eller ganska stor del av arbetstiden åt EU-frågor, medan motsvarande siffra 2019 är 51 procent.

Bakom genomsnittssiffrorna finns således skillnader mellan Regeringskansliet och myndigheterna, både när det gäller nivåer och utveckling över tiden. I Regeringskansliet är mer än fyra av fem enheter (81 procent) i stor utsträckning berörda av EU, mot 63 procent av myndighetsenheterna. Drygt hälften av

Tabell 2.2: På det hela taget, vilka konsekvenser har EU haft för enhetens verksamhetsområde? [procent]

	<i>Alla</i>		<i>Regeringskansliet</i>	
	<i>1998</i>	<i>2019</i>	<i>1998</i>	<i>2019</i>
Mycket stora	24	29	42	34
Ganska stora	32	26	32	29
Varken stora eller små	10	20	7	25
Ganska små	15	9	8	4
Mycket små	18	12	8	4
Vet ej	1	3	1	3

Tabell 2.3: Hur stor del av enhetens samlade arbetstid utgör det EU-relaterade arbetet? [procent]

	<i>Alla</i>		<i>Regeringskansliet</i>	
	<i>1998</i>	<i>2019</i>	<i>1998</i>	<i>2019</i>
Mycket stor	14	15	24	23
Ganska stor	26	26	43	28
Ganska liten	38	39	29	38
Mycket liten	22	21	4	12

enheterna i Regeringskansliet (51 procent) ägnar en stor del av den samlade arbetstiden åt EU-arbete, mot 38 procent hos myndighetsenheterna. 63 procent av enheterna i Regeringskansliet uppger att konsekvenserna av EU är stora, jämfört med 53 procent av enheterna hos myndigheterna. Genomgående verkar dock enheterna i Regeringskansliet över tiden ha kommit att något tona ner EU:s relevans. År 2019 uppger 63 procent av de svarande enheterna i Regeringskansliet att konsekvenserna av EU är stora. Motsvarande siffra 1998 var 74 procent. Siffrorna befinner sig emellertid fortfarande på en hög nivå.

Ser vi till hela förvaltningen ligger omfattningen och betydelsen av EU-arbetet kvar på ungefär samma nivå som den gjorde några år efter det att Sverige hade blivit medlem. Den förändring som indikeras av de respektive undersökningarna är att flera enheter i dag rapporterar mycket stora konsekvenser och färre enheter menar att konsekvenserna är små. Förväntningarna om att Sverige så att säga hade rört sig ”i dansk riktning” kom huvudsakligen på skam. Den relation som tidigt etablerades i det formativa skedet under de första åren efter medlemskapet ser på det hela taget ut att ha vidmakthållits. Påtagligt är ändå att en mindre andel av dagens svarande enheter i Regeringskansliet – jämfört med 1998 – menar att konsekvenserna av EU är stora. Det är också färre enheter där som ägnar en stor del av sin samlade arbetstid åt EU.⁹

2.2 Justitie-, närings- och miljösektorerna är mest invälda

Genomsnittssiffrorna som vi har redovisat säger ganska lite om hur EU-arbetet ser ut inom olika sektorer. Det finns stora skillnader mellan sektorerna när det gäller såväl beroende av EU och tidsåtgång för EU-arbete som konsekvenser av EU. Medan nästan 80 procent av enheterna inom näringssektorn i stor

Tabell 2.4: Andel inom olika sektorer som har svarat att de i stor utsträckning är berörda av EU, rapporterar stora konsekvenser av EU och ägnar stor del av sin arbetstid åt EU. (procent av alla enheter inom sektorn, 2019)

	<i>A</i>	<i>Fi</i>	<i>Fö</i>	<i>Ju</i>	<i>K</i>	<i>M</i>	<i>N</i>	<i>S</i>	<i>Utb</i>	<i>Utr</i>
Enheter som i stor utsträckning är berörda av EU	60	62	55	77	64	84	78	56	58	71
Enheter som rapporterar stora konsekvenser av EU	39	55	40	60	29	81	70	49	56	58
Enheter som ägnar en stor del av sin arbetstid åt EU	58	43	10	53	10	52	47	26	33	54

⁹ Vi ställde också en fråga om hur många resdagar till utlandet enhetens anställda hade haft i samband med EU-arbetet under det närmast föregående året. 10 procent av de svarande enheterna uppgav 2019 att de hade fler än 100 resdagar, mot 15 procent 1998. 45 procent hade färre än tio resdagar, mot 38 procent 1998. Resandet tycks således ha minskat något, så man kan kanske anta att en del EU-arbete sköts med modern teknik, eller så tycker man sig inte längre behöva resa lika mycket.

utsträckning är berörda av EU, är det 55 procent inom den sociala sektorn. Medan mer än hälften av enheterna inom miljösektorn ägnar en stor del av arbetstiden åt EU-frågor, är det enbart 10 procent inom försvarssektorn. Medan 80 procent av enheterna inom miljösektorn uppger stora konsekvenser av EU, är det färre än 30 procent inom kultursektorn. Nedan redovisas hur enheterna inom de olika sektorerna har svarat på de olika frågor som gäller hur invälda enheterna är i EU-arbetet.

Inom samtliga sektorer är fler än hälften av enheterna i stor utsträckning berörda av EU. De sektorer där störst andel av enheterna är berörda och där konsekvenserna av EU uppfattas vara störst finns inom Miljö, Näring och Justitie. En tolkning är att detta avspeglar att EU i hög grad är en marknadsgemenskap (Näring), men där frågor om miljö och rättsligt samarbete (Miljö och Justitie) har vuxit i betydelse. Arbetsmarknad avsätter mest tid åt EU-frågor, vilket förbryllar något eftersom de inte är lika berörda eller rapporterar lika stora konsekvenser som enheterna exempelvis inom Miljö och Näring. Möjligen har det att göra med att de mer än de flesta andra är engagerade i en mjuk reglering som kan vara tidskrävande. Den så kallade utstationeringsfrågan som Arbetsmarknadsdepartementet har haft att hantera ända sedan Laval-målet 2007 spelar troligen också in här.¹⁰

Vilka förändringar kan ses över tiden när det gäller sektorernas inväldhet? Vissa förändringar i Regeringskansliets organisation har skett sedan studien från 1998 (Jordbruk fanns då som en egen sektor), vilket ytterligare minskar jämförbarheten. Vid undersökningen 1998 toppade Jordbruk listan när det gällde vilka konsekvenser EU hade haft (88 procent rapporterade stora sådana) följt av Miljö (79 procent), Näring (67 procent), Arbetsmarknad (62 procent), Finans (60 procent), Utrikes (59 procent), Justitie (54 procent), Social (50 procent), Kommunikation (47 procent), Inrikes (44 procent), Utbildning (41 procent) och Försvar (16 procent).¹¹ Jämför vi med dessa siffror kan vi se att de svarande enheterna inom Arbetsmarknad i mindre utsträckning uppger sig vara påverkade i dag. Det är ett förväntat resultat i ljuset av de aspekter som lyftes i föregående stycke. Påtagligt mer påverkade är Utbildning och Försvar.¹² När det gäller Försvar har det skett en dramatisk förändring bland de svarande enheterna (från 16 till 40 procent).¹³ Även detta resultat är förväntat, då EU över tid har blivit mer aktivt på försvarsområdet.

¹⁰ Utstationeringsfrågan handlar om vilka regler som ska gälla för utländska arbetare som jobbar tillfälligt i ett annat land.

¹¹ Kultursektorn redovisades aldrig på grund av relativt låg svarsfrekvens.

¹² Att det inom utbildning 2010 skapades ett europeiskt område för högre utbildning (European Higher Education Area) och att det europeiska försvarssamarbetet, som tidigare har nämnts, har stärkts kan förklara detta.

¹³ Genomgående är svarsfrekvensen i enkätundersökningen någorlunda bra, men när populationen bryts ner i mindre grupper bör resultaten tolkas med större försiktighet. Det gäller inte minst sektorerna Försvar och Kultur, där minst andel svarande enheter återfinns.

2.3 Innehållet i EU-arbetet är stabilt

Gällande EU-arbetets olika områden ser vi en hög grad av stabilitet (se tabell 2.5). Intrycket är att EU-arbetet ställer ungefär samma krav på förvaltningen som tidigare. Fler svarande enheter tar upp "Samordning, koordinering och förhandling" och "Kontroll, tillsyn, resultatrapportering, redovisning" i dag jämfört med 1998, men det är inga dramatiska förändringar.

Enheter i Regeringskansliet ägnar sig – föga förvånande – mer än andra åt samordnings- och förhandlingsaktiviteter och mindre åt att hantera enskilda ärenden, medan myndigheterna i gemen ägnar mer uppmärksamhet åt enskilda ärenden, upplysningsinsatser och olika kontrollaktiviteter. Också här framgår (av tabell 2.6) att det finns markerade skillnader mellan sektorerna.¹⁴

Miljö- och Justitiesektorernas enheter är särskilt aktiva inom "utarbetning och ändring av regler" (regleringsarbete), men också när det gäller "samordning och förhandling" och "enskilda ärenden". Enheter inom Näringssektorn är aktiva

Tabell 2.5: Inom vilka områden nedan föll merparten av enhetens EU-relaterade arbete under det senaste året? (Ange högst två alternativ) (procent)

	2019	1998
Utarbetning/ändring av lagar, föreskrifter, avtal, konventioner, direktiv, standarder	46	48
Enskilda ärenden (frågor som angår enskilda personer, företag etc.)	19	20
Samordning, koordinering och förhandling	50	44
Upplysning, informationsarbete, rådgivning, konsultarbete	31	26
Budgetering, utredning och planering	7	8
Kontroll, tillsyn, resultatrapportering, redovisning	21	16
Lön- och personalförvaltning, organisationsutveckling, utbildning	5	7

Tabell 2.6: Inom vilka områden nedan föll merparten av enhetens EU-relaterade arbete under det senaste året? (Ange högst två alternativ) (procent, 2019)

	A	Fi	Fö	Ju	K	M	Nä	S	Urb	Utr
Regleringsarbete	38	46	30	58	47	58	51	53	28	36
Enskilda ärenden	17	16	10	26	21	26	22	19	13	27
Samordning och förhandling	50	46	80	58	42	48	49	38	53	64
Upplysning och information	29	29	20	19	37	19	41	34	41	41
Budgetering och planering	4	13	0	5	0	10	11	6	6	5
Kontroll och tillsyn	33	23	10	12	11	23	32	25	16	18
Lön och personal	4	9	10	5	5	0	3	3	3	14

¹⁴ Möjligen underskattas bredden i aktiviteterna inom de sektorer som är djupt invädda i EU (kanske framförallt Miljö, Närings och Justitie), eftersom det i enkätundersökningen enbart var möjligt att välja två av svarsalternativen.

när det gäller ”samordning och förhandling”, ”upplysning och information” samt när det gäller ”kontroll och tillsyn”. Enheterna inom Finanssektorn är aktiva över hela fältet, men mer än andra inom ”kontroll och tillsyn”. Utbildningssektorn är klart aktivare än genomsnittet när det gäller ”upplysning och information” och ”samordning och förhandling”. Utrikesenheterna är flitigare än den genomsnittliga populationen när det gäller ”enskilda ärenden”, ”samordning och förhandling” och ”upplysning och information”. Som synes finns en betydande variation mellan olika sektorer, men huvudintrycket är att det på det hela taget inte har skett några stora förändringar i vad förvaltningen ägnar sig åt i sitt EU-arbete.

2.4 Deltagande i EU och kontakterna med EU har minskat något

Hur ser statsförvaltningens delaktighet ut i arbetet i de europeiska organisationerna? Vi frågade enheterna ifall de under det senaste året hade deltagit i möten i kommissionen, ministerrådet, parlamentet eller hos EU-myndigheterna. Nedan i tabell 2.7 redovisas siffrorna.

Det är påtagligt att enheterna i Regeringskansliet dominerar när det gäller ministerrådet (och de organ som finns där), och där är det ovanligt med myndighetsdeltagande. När det gäller kommissionen är bilden mer blandad. Cirka en fjärdedel av enheterna i både Regeringskansliet och myndigheterna deltar minst månadsvis i olika organ kopplade till kommissionen. EU-förvaltningarna sticker ut. Bland dessa har nästan hälften minst månatliga möten i kommissionen. När det gäller EU-myndigheterna deltar också EU-förvaltningarna relativt frekvent i deras forum. Frekvent deltagande i forum knutna till parlamentet är ovanligt för alla kategorier, även om det förekommer.¹⁵

När det gäller vilka delar av EU som de olika enheterna har kontakter med, slår också den dualistiska organiseringen av svensk förvaltning tydligt igenom (se tabell 2.8). Relativt få enheter i Regeringskansliet har kontakter med EU-

Tabell 2.7: Deltagande minst en gång i månaden i olika europeiska forum. (procent, 2019)

	<i>Alla</i>	<i>Regerings-</i> <i>kansliet</i>	<i>Myndigheter</i>	<i>EU-</i> <i>förvaltningar</i>
Kommissionen	23	27	22	45
Ministerrådet	15	54	4	38
EU-myndigheterna	11	6	13	23
EU-parlamentet	0	2	0	2

¹⁵ Det är nästan en fjärdedel av EU-förvaltningarna som någon gång under föregående år har deltagit vid ett sådant möte.

myndigheterna (månadsvis eller oftare är det 14 procent), ganska många har kontakter med kommissionen (44 procent) och nästan två tredjedelar (63 procent) har sådana frekventa kontakter med rådet. För enheterna i myndigheterna råder det omvända. Relativt få av myndighetsenheterna har kontakter med rådet (9 procent), ganska många har minst månadsvisa kontakter med kommissionen (28 procent) och en relativt stor andel (21 procent) har kontakter med EU-myndigheterna.

Vad vi ser stämmer väl överens med bilden av rådet som ett forum för statsledningarna. EU-förvaltningarna sticker ut också här med relativt flitiga kontakter med såväl kommissionen, rådet som EU-myndigheterna.¹⁶

Såväl när det gäller deltagande i möten i de europeiska organisationerna som när det gäller kontakterna med dessa har svarsalternativen i enkäten när det gäller kommissionen och EU-myndigheterna förändrats mellan de båda enkätundersökningarna, vilket ytterligare försvårar jämförelser över tiden. Det tycks dock vara så att såväl deltagande i EU-möten som kontakter med EU:s organisationer har minskat.¹⁷ När det gäller deltagande i möten och kontakter med rådet ger svarsalternativen möjligheter till jämförelser över tiden, och då ser vi att det i stort sett råder stabilitet. Möjligen kan man ana en viss minskning av kontakter och deltagande för EU-förvaltningarna.

Även om EU tycks vara lika viktigt och uppta lika mycket tid som tidigare, ser vi en viss minskning när det gäller såväl deltagande som kontakter med EU:s

Tabell 2.8: Kontakter månadsvis eller oftare med olika europeiska organisationer. (procent, 2019)

	<i>Alla</i>	<i>Regeringskansliet</i>	<i>Myndigheter</i>	<i>EU-förvaltningar</i>
Kommissionen	32	44	28	63
Ministerrådet	20	63	9	52
EU-myndigheterna	19	14	21	33
EU-parlamentet	3	6	2	11

¹⁶ Det är ändå värt att notera – om man vänder på perspektivet – att två tredjedelar av alla svenska representanter som EU:s organisationer har kontakt med kommer från myndighetssfären, och att också cirka en tredjedel av de svenska tjänstemän som har kontakter med rådet kommer från myndigheter. Det beror på att myndighetsenheterna är fler än enheterna från Regeringskansliet.

¹⁷ Slutsatsen bygger på en analys av nedanstående svar när det gäller kontakter och deltagande. Vid 1998 års studie hade 42 procent kontakt (minst månadsvis) med kommissionen/ generaldirektoraten, 30 procent med förberedande kommittéer och 14 procent med verkställighetskommittéer. I 2019 års studie uppgår 32 procent att de har månadsvisa kontakter på något sätt med kommissionen. Deltagandet 1998 (minst månadsvis) i förberedande kommittéer kopplade till kommissionen var 21 procent och deltagande i verkställighetskommittéer var 11 procent. När vi 2019 frågade om deltagande kopplat till alla kommittéer och grupper kopplade till kommissionen uppgick det till 23 procent.

organisationer. Kontaktformerna tycks också ha förändrats en del. De informella kontakterna som var vanliga gentemot kommissionen (generaldirektoraten) i den tidigare undersökningen har minskat betydligt. I 1998 års undersökning bedömde 55 procent av enheterna att informella kontakter var den vanligaste kontaktformen visavi kommissionens generaldirektorat och 24 procent menade att den var vanligast i relation till kommittéerna i kommissionen. När vi frågade 2019 fanns (vilket beskrevs ovan) enbart ett kommissionssvarsalternativ, och då svarade 24 procent av de svarande enheterna att informella kontakter var den vanligaste kontaktformen. Vi ser också en nedgång när det gäller hur stor andel av enheterna som såg informella kontakter som den vanligaste kontaktformen gentemot rådet (från 24 procent 1998 till 15 procent 2019).

2.5 Förändrade kontaktmönster, men det nordiska står starkt

Statsförvaltningens kontakter i EU-frågor sker inte enbart med EU:s organisationer utan också med andra EU-staters förvaltningar. Agerandet handlar i hög grad om att bygga allianser med andra, såväl för dem som vill initiera och driva frågor som för dem som vill bromsa och stoppa initiativ. Frågan är vilka andra stater den svenska förvaltningen allierar sig med och hämtar inspiration ifrån. Våra tidigare studier visade att Danmark, Storbritannien och Finland, tillsammans med EES-landet Norge, efter några års medlemskap utgjorde den viktiga kretsen för idéutbyte, följt (på visst avstånd) av Nederländerna. Övriga stater fick endast ”ströröster”. Det var då en ganska begränsad krets av länder som svensk förvaltning hämtade inspiration ifrån: de nordiska, Storbritannien och Nederländerna.

Den nya undersökningen visar att en del har hänt. Det nordiska samarbetet är fortfarande mycket starkt. När det gäller vilka länder enheterna ser som förebilder och vilka de hämtar idéer ifrån om hur verksamheten ska bedrivas ligger Finland nu i topp följt av Norge. Därefter kommer Danmark, Storbritannien och Nederländerna. En bit efter kommer Tyskland, som nu finns med som inspirationskälla på ett sätt som vi inte såg någonting av i den tidigare undersökningen.¹⁸

Tabell 2.9: Rangordning av länder från vilka enheten hämtar förebilder eller idéer om hur verksamheten ska bedrivas.¹⁹

1. Finland (41%)
2. Norge (38%)
3. Danmark (34%)
4. Storbritannien (32%)
5. Nederländerna (27%)
6. Tyskland (12%)

¹⁸ Det här var en fritextfråga i enkäten där det var möjligt att ange tre länder.

¹⁹ Siffrorna avser hur många procent av de enheter som har svarat på frågan som uppgivit landet ifråga.

Den här gången frågade vi också vilka andra länders förvaltningar enheterna hade mest omfattande EU-samarbete med (enheterna fick ange högst fem länder).²⁰ Resultaten redovisas i tabell 2.10 för olika kategorier.

Påtagligt är att Finland har kommit att bli den viktigaste samarbetspartnern för svensk förvaltning. 78 procent av enheterna uppger den finska förvaltningen som samarbetspartner, och i Regeringskansliet är det hela 94 procent. Storbritanniens roll har blivit påtagligt mindre viktig.²¹ Mest intressant kanske är att såväl Tyskland som Frankrike numera framhålls som viktiga samarbetspartner (det kan noteras att Frankrike finns med som samarbetspartner men knappast alls som inspirationskälla). Den sammantagna bilden är att det nordiska är lika starkt som tidigare i EU-arbetet, men att europeiseringen i övrigt har kommit att i viss utsträckning riktas om från det brittiska till det kontinentaleuropeiska.

När det gäller samarbetspartner i EU är det kretsen ovan som dominerar. Anmärkningsvärt är att det i samtliga tio sektorer är de angivna sex länderna som ligger i topp, även om "rangordningen" varierar något. Det är dessa sex länder som Sverige alltsomoftast samarbetar med i EU, följt på visst avstånd av Estland (11 procent av enheterna), Belgien (10 procent), Österrike (7 procent) och Irland (6 procent). Samarbetet med Medelhavsländer som Spanien, Italien och Grekland är närmast försumbart, liksom med de före detta öststaterna (undantaget Estland).

Vi ställde en specifik fråga om enheterna hämtade förebilder eller idéer om hur verksamheten skulle bedrivas från nordiska och andra länder. Vid den undersökning som gjordes 1998 uppgav 21 procent att de ofta hämtade inspiration från övriga nordiska länder. Motsvarande för 2019 är 34 procent. Högst är de inom Näring (49 procent), Kultur (43 procent) och Miljö

Tabell 2.10: Rangordning av EU-länder vars förvaltningar de svenska enheterna har omfattande samarbete med. [2019]

	<i>Alla enheter</i>	<i>Regeringskansliet</i>	<i>Myndigheter</i>	<i>EU-förvaltningar</i>
1.	Finland (78%)	Finland (94%)	Danmark (74%)	Finland (80%)
2.	Danmark (72%)	Tyskland (69%)	Finland (73%)	Danmark (72%)
3.	Tyskland (47%)	Danmark (67%)	Tyskland (41%)	Nederländerna (64%)
4.	Nederländerna (45%)	Nederländerna (67%)	Storbritannien (39%)	Tyskland (56%)
5.	Storbritannien (40%)	Storbritannien (44%)	Nederländerna (39%)	Storbritannien (44%)
6.	Frankrike (33%)	Frankrike (42%)	Frankrike (30%)	Frankrike (41%)

²⁰ Det här är en fråga som inte fanns i de tidigare enkätundersökningarna.

²¹ Denna iakttagelse ligger i linje med Johanssons m.fl. (2019) studie om samarbetsmönstren mellan EU-länderna inom ramen för arbetet i EU:s ministerråd. De fann att briterernas tidigare framskjutna roll och starka så kallade nätverkskapital tydligt har försvagats sedan brexitförhandlingarna inleddes.

(39 procent). När det gäller idéutbyte och inspiration från andra länder än de nordiska är siffrorna ungefär desamma vid de olika mättillfällena (det hade skett en liten ökning från 16 till 18 procent). Det nordiska samarbetet tycks fortsatt bli allt viktigare ju mer svensk förvaltning vävs in i det europeiska samarbetet. De farhågor som eventuellt har funnits om att det nordiska samarbetet skulle komma att försvagas när länderna alltmer vävs in i EU och det vidare europeiska samarbetet besannas inte.

2.6 Omfattande internationellt utbyte vid sidan av EU

Även om undersökningarna handlade om EU-arbetet ville vi också få en bild av det övriga internationella arbetet. Vi frågade därför hur mycket enheterna berörs av andra internationella organisationer än EU:

Ungefär lika stor andel av enheterna som i den tidigare studien – nästan exakt 50 procent – menar att de i stor utsträckning är berörda av andra internationella organisationer. EU-förvaltningarna, alltså de enheter som ägnar störst andel av sin tid åt EU-frågor, är mycket mer berörda också av andra internationella organisationer. Potentiellt intressant är dock att det är färre nu än då (i totalpopulationen) som i mycket stor utsträckning är berörda. För en del av enheterna i staten tycks tonvikten i det utomnationella arbetet ha förskjutits en smula mot EU. Samtidigt är det färre svarande enheter (10 procent 1998 och 2 procent 2019) som uppger att de inte alls är berörda av internationella organisationer.

I det internationella arbetet (minus EU) finns det också stor variation mellan olika sektorer. Miljö ligger också här i topp. 75 procent berörs i stor utsträckning av arbetet i andra internationella organisationer än EU. Därefter kommer Försvar och Utrikes. För såväl Näring som Justitie är EU-arbetet klart viktigare än det övriga internationella arbetet. Försvar är den enda sektor där man är mer berörd av andra internationella organisationer än av EU.²² Det finns annars i

Tabell 2.11: I vilken utsträckning berörs enhetens verksamhet av andra internationella, organisationer, internationella avtal etc? (procent)

	<i>Alla (1998)</i>	<i>Alla (2019)</i>	<i>RK (2019)</i>	<i>Mynd. (2019)</i>	<i>EU-förvalt. (2019)</i>
Mycket stor	22	16	16	16	44
Ganska stor	29	34	44	32	39
Granska liten	24	32	29	33	11
Mycket liten	15	15	10	16	7
Inte alls	10	2	0	3	0

²² Det skulle nog vara möjligt att hitta förklaringar till detta, men man bör påminna sig om att det var relativt få respondenter inom Försvarssektorn så siffrorna bör kanske tas med en nypa salt.

materialet en samvariation mellan enheter som i hög grad är berörda av EU och enheter som i hög grad är berörda av andra internationella organisationer. Hos EU-förvaltningarna var 83 procent av alla enheter också i stor utsträckning berörda av andra internationella organisationer. I 1998 års enkätstudie uppgav 76 procent av EU-enheterna att de var berörda i hög grad.

2.7 Sammanfattning

Samtliga våra indikatorer visar en statsförvaltning som i hög grad är påverkad av EU, som ägnar en stor del av sin arbetstid åt EU och där konsekvenserna av EU uppfattas som stora. Förvaltningens EU-arbete har också ungefär samma innehåll som tidigare. Stabiliteten är betydande i dessa avseenden, även om det i dag är en något större andel av de svarande enheterna än tidigare som uppger att konsekvenserna är mycket stora och som i mycket hög grad anser sig vara berörda av EU, liksom det är färre enheter än tidigare som säger att de inte alls är berörda av EU. Den dualistiska organiseringen slår igenom när det gäller deltagande i EU-organ och när det gäller kontakter med EU. Två tredjedelar av Regeringskansliets enheter har mycket frekventa kontakter med rådet, knappt hälften har frekventa kontakter med kommissionen och det är relativt sällsynt med kontakter med EU-myndigheterna. Mönstret hos myndigheterna är att kontakterna med kommissionen och EU-myndigheterna är relativt vanliga.

Överlag ser vi 2019 en lägre grad av deltagande i EU-organ och kontakter med EU:s organisationer, och detta – således – trots att EU framstår som minst lika viktigt som tidigare (för många kanske till och med ännu viktigare). När det gäller EU-stater som svensk förvaltning samarbetar med och hämtar inspiration ifrån är de nordiska länderna Finland och Danmark mycket viktiga. Det nordiska samarbetet är starkare än någonsin. Europeiseringen i övrigt har kommit att riktas om från det brittiska till det kontinentaleuropeiska (Tyskland och Frankrike). Europeiseringen är en del av en vidare internationalisering. Enheter som i hög grad påverkas av EU är också i högre grad än andra påverkade av andra internationella organisationer.

3 En mer regelföljande stat

EU är i hög grad en rättslig gemenskap. Lagstiftningsprocessen är central och rättsakterna är – får man nog säga – det kitt som håller ihop unionen. EU:s rättsordning har företrädde framför nationell rätt. I botten finns de grundläggande fördragen med alla dess kompletteringar och ändringar (Maastricht-, Amsterdam-, Nice- och Lissabonfördragen), och genom olika procedurer skapas därutöver löpande rättsakter av olika karaktär: förordningar, direktiv, beslut, delegerade akter samt genomförandeaakter. Därutöver finns det rekommendationer, yttranden och andra icke-bindande arrangemang som resolutioner, åtgärdsprogram och vit- och grönböcker.

Med detta i åtanke var det inte förvånande att vi – efter de tidigare enkätundersökningarna – karakteriserade statsförvaltningen som en regelföljare. Genom medlemskapet åtog sig Sverige att följa EU:s regelverk. Förvaltningen fick implementera regler som den inte själv hade varit med om att ta fram. Detta betydde inte att förvaltningen helt kom att berövas sitt handlingsutrymme. I varierande grad ger EU:s regelverk utrymme för enskilda stater att tolka och följa reglerna på olikartade sätt (exempelvis är direktiv bindande när det gäller vilka resultat som ska uppnås, men inte hur detta ska ske). Dessutom har man som medlem möjlighet att vara aktiv i EU:s lagstiftningsprocess. Man följer på så sätt regler som man själv har varit delaktig i att utforma. Nyckelfaktorer för att bedöma hur låst förvaltningen är i regelföljandet är således dels dess handlingsutrymme i tillämpningen av regler, dels hur framgångsrik den är i regelskapandet.

Vilka var resultaten i de tidigare enkätundersökningarna? En stor andel av enheterna, två tredjedelar, uppfattade att friheten att implementera EU:s regler inom det egna området var liten eller obefintlig. Förvaltningen agerade dessutom huvudsakligen reaktivt. Knappt en tredjedel av alla enheter hade under det närmast föregående året tagit egna regleringsinitiativ gentemot EU. Och färre än hälften av enheterna hade under medlemskapets första fyra år skickat nationella experter till någon av EU:s olika organisationer. Den nationella EU-samordningen aktiverades i regel först efter det att kommissionen hade lagt sina förslag till ministerrådet. Det svenska agerandet kretsade i hög grad kring att ta fram faktapromemorior och ståndpunkter föranledda av andra aktörers initiativ (jfr Larsson 2003; Christiansen & Larsson 2008). Just detta arbete, att utifrån ståndpunktspromemorior och andra formella och informella direktiv uppifrån nätverka, förhandla och kompromissa i EU:s ministerråds olika organ och grupperingar, tycktes svenska tjänstemän hantera med betydande framgångar (Naurin 2007; Naurin & Lindahl 2007). Men i mindre utsträckning formulerades i Regeringskansliet och bland myndigheter visioner, planer och strategier för hur arbetet bäst ska bedrivas med att få upp olika av Sverige prioriterade frågor på EU:s agenda (Tallberg m.fl. 2010).

Förväntningarna inför 2019 års enkätundersökning var, för det första, att förvaltningens handlingsutrymme inte skulle ha minskat. Antalet medlemsländer har ökat sedan våra tidigare undersökningar, och att inkludera fler medlemmar – med varierande preferenser, resurser och administrativa traditioner – kan ha medfört att det inom många områden skapats (ökat) handlingsutrymme i tillämpningen. För det andra förväntade vi oss en mer proaktiv förvaltning, det vill säga en som tar fler initiativ att påverka och förändra regelverket inom det egna området. I takt med att förvaltningen har vunnit erfarenheter och insikter om att det inte går att välja och vraka bland EU-reglerna, och att EU:s påverkan på svensk politik och förvaltning är större än vad som inledningsvis hävdades, kan det av legitimitetsskäl ha blivit viktigare att visa att Sverige tar egna initiativ, och att dessa initiativ också har en betydelse i utformningen av EU:s regler. Regeringen har också, i den senaste förvaltningspolitiska propositionen, efterlyst en förvaltning som arbetar mer proaktivt gentemot EU. ”Sverige bör vara en konstruktiv och drivande medlem i EU”, skriver regeringen (Regeringen 2010, s. 47). Och vidare:

För att Sverige ska få genomslag för sin politik i EU och för att bli ännu bättre på att uppfylla skyldigheterna enligt medlemskapet och undvika överträdelse av EU-rätten, krävs att den svenska förvaltningens sammantagna EU-arbete sker på ett strategiskt, samlat, tydligt, korrekt och effektivt sätt. Detta gäller såväl i *förslags- och förhandlingsfasen* som i genomförande- och tillämpningsfasen. Bättre insyn och öppenhet, tydligare ansvarsfördelning, nya arbetssätt och bättre rutiner, *tidiga initiativ inom prioriterade områden*, ett utvecklat samarbete mellan myndigheter, en ökad involvering av berörda intressenter samt satsningar på kompetensutveckling är några viktiga utvecklingsområden (ibid. s. 48, vår kurs.)

3.1 Fortsatt hög regleringstakt inom EU

Innan vi redovisar vad 2019 års enkätundersökning har att säga om handlingsutrymme och proaktivitet, och hur detta har förändrats, ska vi kort beskriva utvecklingen av EUs reglering mer allmänt. Redan i avsnitt 2 kunde

Tabell 3.1: I vilken utsträckning har, under de senaste tre/fem åren, existerande regelverk förändrats och nya regler tillkommit inom enhetens verksamhetsområde till följd av EU? (procent)²³

	1998	2019
Mycket stor	12	16
Ganska stor	28	32
Ganska liten	29	33
Mycket liten	16	14
Inte alls	14	6

²³ I 1998 års undersökning frågades efter förändringar under de senaste tre åren, och i 2019 års undersökning under de senaste fem åren.

vi konstatera att en betydande andel, 46 procent, av enheterna i 2019 års enkät uppger att merparten av deras EU-relaterade arbete under det senaste året har handlat om utarbetning och ändring av lagar och andra regler. Endast en annan verksamhet – samordning, koordinering och förhandling – fick en högre siffra (50 procent). Siffran för utarbetning och ändring av lagar och andra regler skiljer sig inte från 1998, då den var 48 procent. Det sker uppenbarligen kontinuerliga förändringar i EU:s reglering. Utifrån förvaltningens perspektiv verkar denna reglering också ha ökat något sedan 1998 (se tabell 3.1).

I 1998 års studie rapporterade 40 procent av enheterna att det under de senaste tre åren hade skett förändringar i existerande regelverk och att nya regler hade tillkommit i (mycket eller ganska) stor utsträckning inom enhetens verksamhetsområde till följd av EU, samtidigt som 14 procent uppgav att regleringen inte alls hade förändrats. År 2019 uppger 48 procent att det i stor utsträckning har skett förändringar i regelverket under de senaste fem åren, medan enbart 6 procent uppger att det har rått regleringsmässig stiltje. Dessa siffror pekar mot att EU:s regleringsambitioner inte har minskat under de senaste 20 åren. Uppfattningen om EU:s regleringsaktiviteter skiljer sig inte nämnvärt åt mellan enheterna på departements- respektive myndighetsnivå. Däremot uppger EU-förvaltningarna en högre siffra, 75 procent. Den siffran har dock inte ökat sedan 1998, då den till och med var något högre, nämligen 80 procent.

Samtliga typer av rättsakter tycks användas flitigt. Således rapporterar 42 procent av enheterna i 2019 års undersökning att *förordningar* används i (mycket eller ganska) stor utsträckning inom enhetens verksamhetsområde. Motsvarande siffror för *direktiv* (exklusive genomförandeakter och delegerade akter) är 41 procent, för *beslut* 21 procent, för *genomförandeakter och delegerade akter* 28 procent, för *rekommendation och yttranden* 26 procent och för *andra icke-rättsligt bindande arrangemang* 31 procent. Såväl bindande regler som mjuk reglering är således vanligt förekommande. Överlag skiljer sig inte siffrorna nu från 2003, då vi delvis ställde samma fråga. Siffran för förordningar har dock ökat något, från 33 till 42 procent. Den generella bilden är att EU:s reglering inte har förändrats på något avgörande sätt över tid, varken i omfattning eller vad gäller typer av regler. Om vi ska peka på någon tendens i EU:s regleringsambitioner handlar det om en viss ökning, där de mer styrande förordningarna, snarare än direktiv som ger mer handlingsutrymme, således tycks användas lite mer än tidigare.

3.2 Minskat handlingsutrymme i regelföljandet

Genom att regleringstakten inom EU i princip är densamma som för 20 år sedan kan man anta att mängden regler att hålla reda på har ökat. Men måste förvaltningen följa alla regler till punkt och pricka, eller finns det ett handlingsutrymme? I våra tidigare studier betonade vi att regelföljande är en allt annat än enkel process (Jacobsson & Sundström 2006, kap. 4). När anpassningsprocesser i relation till EU:s reglering inom tre olika politikområden jämfördes visade det sig att det inom varje sektor fanns specifika faktorer

(antingen i form av en ”nationell spårbundenhet” eller i form av karaktären på EU:s regelverk) som påverkade den nationella implementeringen av reglerna. Sådana analyser är dock inte möjliga i denna rapport, utan här ska vi redovisa den generella bild som enkätundersökningarna ger av handlingsutrymmet. Och den huvudsakliga slutsatsen är att det uppfattade handlingsutrymmet bland de svarande enheterna vad gäller implementeringen av EU-regler är lägre 2019 än 2003 (se tabell 3.2).

Tabell 3.2: Hur stor frihet har enheten vad gäller implementering av EU-regler inom det egna verksamhetsområdet? (procent)²⁴

	<i>2003</i>	<i>2019</i>
Mycket stor	8	5
Ganska stor	26	19
Ganska liten	32	36
Mycket liten	19	29
Ingen frihet	15	11

Tabellen visar på en tydlig skillnad. År 2003 menade 34 procent av de svarande enheterna att det fanns stor frihet att agera inom ramen för EU:s regelverk. År 2019 har den siffran sjunkit till 24 procent. Hela 76 procent av enheterna anser i dag att handlingsutrymmet vid implementeringen av EU:s regler är litet eller obefintligt. Uppfattningen bland departement och myndigheter skiljer sig inte nämnvärt åt. Däremot redovisar EU-förvaltningarna en något högre siffra, 33 procent. Det upplevda handlingsutrymmet tycks således öka med graden av invärdhet i EU. Siffran för EU-förvaltningarna skiljer sig inte nämnvärt från 2003 års undersökning, då den var 35 procent.

Vad kan det bero på att handlingsutrymmet i dag uppfattas som mindre? Karaktären på EU:s reglering spelar definitivt in. Den sektor som uppfattar sig ha störst handlingsutrymme är Arbetsmarknad (med dominans för en mjuk reglering), medan den som uppfattar sig ha lägst är Näring (med dess starka koppling till den inre marknadens tvingande regler). Som vi visade ovan tycks dock inte andelen tvingande regler generellt sett ha ökat särskilt mycket. En annan – och måhända bättre – förklaring är att enheterna har lärt sig av sina erfarenheter. Möjligen fanns det under de tidiga medlemskapsåren en större grad av optimism (naivitet skulle någon kanske hävda) inom förvaltningen om att det gick att göra som man själv ville.

²⁴ År 1998 ställdes inte frågan. I stället jämförs 2019 års siffror med 2003 års siffror. År 2019 fanns alternativet ”ej relevant” med, men det har exkluderats i tabellen. Vi antar att de som har svarat ”ej relevant” är ungefär samma grupp som hoppade över frågan i 2003 års enkät. Procenttalen gäller således de enheter för vilka frågan uppfattas som relevant.

3.3 Förvaltningen har blivit mer passiv

En stat som är medlem i en organisation som EU åtar sig att följa dess regler. Medlemskapet gör att en stat också har möjlighet att påverka de regler som den i ett senare skede förutsätts implementera. Om handlingsutrymmet i implementeringen uppfattas som begränsat, kan man tänka sig att det skapar incitament att verka för att regleringen blir acceptabel. Om det däremot anses finnas ett stort handlingsutrymme i implementeringen blir det måhända mindre viktigt att lägga ner möda på att försöka påverka regelskapandet, eftersom man ändå kan tillämpa regeln på det sätt som man själv vill (Larsson 2003; Steunenbergs 2006).

Man skulle alltså kunna tänka sig att en ökad insikt om att det finns begränsade frihetsgrader i implementeringen leder till en mer proaktiv förvaltning. Det vi ser i vårt material är dock motsatsen. Knappt två decennier in på det nya seklet, och efter 25 års medlemskap i EU, pekar siffrorna mot att den svenska förvaltningen tar färre initiativ i EU när det gäller regler och andra bestämmelser än vad den gjorde tidigare. Förändringen går emot regeringens ambitioner och är inte marginell (se tabell 3.3).

Medan en knapp tredjedel av enheterna 1998 uppgav att de hade tagit initiativ till regelförändringar, är det endast knappt en femtedel av de svarande enheterna som gör det 2019. Förvaltningen tar således färre initiativ än tidigare, och den gör det trots att den bedömer att handlingsutrymmet i genomförandet av EU-regler inom det egna området är starkt begränsat.

Att förvaltningen inte agerar mer proaktivt i dag än för 20 år sedan vittnar även svaren på några andra frågor om. Vi bad enheterna att ange i hur stor utsträckning de under det senaste året hade varit involverade i olika beslutsfaser i samband med EU-arbetet (se tabell 3.4).

Tabell 3.3: Har enheten under det senaste året tagit initiativ gentemot något EU-organ vad gäller förslag om nya regler och bestämmelser? (procent)

	1998	2019
Ja	32	19
Nej	68	81

Tabell 3.4: Andel enheter 2003 och 2019 som uppger att de under det senaste året i *mycket eller ganska stor utsträckning* har varit involverade i tre olika beslutsfaser i det EU-relaterade arbetet. (procent)

	2003	2019
Initiativ/förberedelser, utredningar	46	40
Beslut	24	27
Implementering och uppföljning	48	51

Som framgår av tabellen har siffran för ”initiativ/förberedelser, utredningar” minskat något medan siffrorna för ”beslut” och ”implementering och uppföljning” har ökat något.

Det finns ganska stor variation mellan olika sektorer när det gäller frågorna om handlingsutrymme och initiativtagande. I tabell 3.5 redovisas detta.

Arbetsmarknad är uppenbarligen den sektor där det finns störst handlingsutrymme, vilket förmodligen avspeglar att EU inom detta fält ofta använder sig av en mjukare form av reglering (öppna samordningsmetoden). I övrigt tycks handlingsutrymmet litet, och det är kanske mest intressant att detta gäller inom Näring och Miljö, det vill säga de sektorer som är djupt invävda i EU. Näring är den sektor där vi ser flest initiativ, men genomgående illustrerar siffrorna en vitt utspridd reaktivitet.

En annan fråga kopplad till den svenska statens proaktivitet gentemot EU handlar om i vilken utsträckning staten använder sig aktivt och strategiskt av sin rekryteringspolitik. Medlemsländerna har möjligheter att skicka så kallade sekonderade nationella experter till EU för en begränsad tid, normalt 4–6 år (Trondal 2006; Trondal m.fl. 2018). Dessa arbetar i EU:s olika organ och formellt i unionens intresse, men lönen betalas av den nationella förvaltning som sânt ut experten. Idén är att EU:s olika organisationer via experterna dels ska få sakkunskaper, dels ska få ökade insikter om var medlemslandet står i olika frågor och vilka agendor det har. Samtidigt finns det möjligheter, om än outtalade, för medlemsländerna att använda experterna som ett slags ”trojanska hästar”, som de kan placera i olika EU-organ och som kan verka för att det egna hemlandets idéer och synsätt får genomslag i kommissionens arbete (Murdoch & Geys 2012; Geuijen m.fl. 2008).

Sekonderade nationella experter framstår således som ett utmärkt instrument för de länder som vill bli mer proaktiva gentemot EU, särskilt om de placeras

Tabell 3.5: Andel inom olika sektorer som har svarat att de har litet eller inget handlingsutrymme i relation till EU:s reglering resp. andel som har svarat att de under det senaste året inte har tagit något initiativ vad gäller förslag om nya regler. (procent av alla enheter inom sektorn, 2019)

	<i>A</i>	<i>Fi</i>	<i>Fö</i>	<i>Ju</i>	<i>K</i>	<i>M</i>	<i>N</i>	<i>S</i>	<i>Utb</i>	<i>Utr</i>
Enheter som uppfattar sig ha liten eller ingen frihet i implementeringen av EU-regler	39	80	83	70	69	82	91	83	75	71
Enheter som inte har tagit något initiativ avseende regler och bestämmelser under det senaste året	77	81	78	91	91	74	65	73	94	88

i kommissionen, där flertalet av dessa experter också finns (Suvarierol & van den Berg 2008). Studier visar dock att svenska förvaltningsenheter inte är särskilt aktiva eller framgångsrika när det gäller användandet av sekonderade nationella experter (Sundström 2015). Centralt i statsförvaltningen saknas det i hög grad överblick, strategier för och kunskaper om dessa experter. Bristerna är påtagliga såväl i det *förberedande arbetet*, inför experternas avfärd till EU, som i det *löpande utbytet* mellan experterna och deras hemförvaltningar i Sverige när de väl är på plats i EU, men även i mottagandet när experterna återvänder till hemförvaltningen. Vår enkätundersökning indikerar dessutom att enheterna skickar allt färre experter till EU (se tabell 3.6).

Minskningen i användandet av nationella experter är inte jättestor, men med tanke på att regeringen har velat öka proaktiviteten gentemot EU är den ändå, menar vi, anmärkningsvärd.

Hur kan man förstå förvaltningens minskade proaktivitet? En tolkning är att de inledande åren som medlem bland annat innebar att förvaltningen tog många initiativ som efterhand inte visade sig vara särskilt framgångsrika. EU-frågorna var då lite högre upp på dagordningen och det fanns en utbredd föreställning om att svenska nationella ståndpunkter – om de drevs på ett effektivt sätt – skulle kunna påverka EU:s agenda och de regler som utformades av EU:s olika organ. Kanske har de erfarenheter som vunnits under åren gjort att sådana föreställningar fått sig en och annan törn. EU-maskineriet visade sig möjligen vara mer komplext och svårbearbetat än vad man från början föreställde sig. Den relativa passivitet som vi ser i dag skulle således kunna ses som ett slags anpassning med grund i ett erfarenhetsbaserat lärande.

En sådan tolkning innebär att förvaltningen springer på färre bollar, men att den samtidigt kanske har blivit lite effektivare när den väl springer. Vi har ju explicit frågat om initiativ gentemot EU-organ, och man skulle kunna tänka sig att förvaltningen har lärt sig att det kan vara bättre att bygga allianser och att det nödvändigtvis inte behöver vara den svenska förvaltningen som står bakom ett initiativ. Färre initiativ behöver således inte nödvändigtvis betyda att förvaltningen har blivit mindre aktiv eller mindre effektiv i sitt proaktiva agerande mot EU, utan att den har skaffat sig större erfarenheter i hur man bäst påverkar idéer och agendor inom EU. Det ska dock påpekas att det inte

Tabell 3.6: Har enhetens anställda under den senaste femårsperioden deltagit som nationella experter eller varit stationerade i Europeiska kommissionen eller något annat EU-organ? (procent)

	1998	2019
Ja, 3 eller flera personer	17	13
Ja, 1–2 personer	30	26
Nej	53	61

finns något i enkätundersökningen som mer direkt stöder en sådan mer välvillig tolkning. Det finns dock en tredje tolkning av passiviteten som vi nog håller som mer sannolik.

3.4 Sverige har blivit en mer lojal EU-medlem

En följd av EU-medlemskapet är att enheterna i förvaltningen genom sitt nätverksbyggande kan utveckla identiteter och lojaliteter som mer är kopplade till det europeiska och mindre till det svenska. Forskningen tyder visserligen på att det knappast, generellt sett, har vuxit fram starka europeiska identiteter bland statstjänstemännen i EU-staterna som har ersatt nationella sådana (Trondal & Veggeland 2003; Jacobsson 2016). Samtidigt står det klart att tjänstemän som kommer i kontakt med och samarbetar med såväl sina motsvarigheter i andra länder som i EU:s organisationer efterhand också blir del av en annan gemenskap än den svenska (Vifell 2006). Tjänstemännen lär sig i viss utsträckning både vad som är bra och vad som bör eftersträvas i ett utbyte med andra.

I våra tidigare studier fann vi att en ganska stor del av förvaltningen upplevde en "kulturkrock" mellan det nationella och det europeiska. I samband med diskussionerna om medlemskapet resonerades det kring möjligheterna att "skydda" olika svenska hävdvunna institutionella arrangemang, som dualismen, korporatismen och öppenheten. Det nationella och det europeiska uppfattades i hög grad som motpoler. Detta satte också spår i våra tidigare undersökningar. I 1998 års undersökning instämde hela 72 procent av enheterna i påståendet att EU-arbetet hade medfört en "kulturkrock" mellan det nationella och det europeiska. Utifrån en sådan uppfattning var det rimligt att förvaltningen ägnade ett visst arbete åt att försöka ta initiativ till att förändra EU. Ju mer väsensskilt det europeiska systemet uppfattades vara jämfört med det svenska, desto större var incitamenten att förändra. Om denna föreställning om en "kulturkrock" däremot försvagades – exempelvis genom att förvaltningen genom sina kollegiala utbyten insåg att det finns vällovliga ambitioner bakom den europeiska regleringen – skulle incitamenten att förändra regleringen kunna minska. En sådan försvagning verkar också ha skett (se tabell 3.7).

Visserligen instämmer fortfarande mer än hälften av de svarande enheterna i att EU-arbetet har medfört en "kulturkrock" mellan det nationella och det

Tabell 3.7: EU-arbetet har medfört en "kulturkrock" mellan den svenska förvaltningskulturen och normer, spelregler och arbetssätt inom EU. (procent, exklusive enheter som svarat "vet ej")		
	1998	2019
Instämmer helt	17	6
Instämmer delvis	55	50
Tar avstånd med tvekan	18	32
Tar helt avstånd	11	12

europiska, men siffran är väsentligt lägre än för 20 år sedan. Man skulle kunna tolka resultaten som att det är många fler enheter nu jämfört med tidigare som uppfattar sig vara en del av en integrerad europeisk förvaltning.

Det visar sig också att föreställningen om en "kulturkrock" är något starkare bland enheterna i Regeringskansliet (år 2019 instämmer 61 procent i påståendet) än bland enheterna på myndighetsnivå (där 53 procent instämmer). Bland EU-förvaltningarna instämmer 55 procent i påståendet. Graden av invävdhet i EU tycks således inte nämnvärt påverka föreställningen om en "kulturkrock".

3.5 Sammanfattning

I detta avsnitt har vi visat att svensk statsförvaltnings arbete med EU:s regler inte har minskat under de senast 20 åren. Enheterna redovisar fortsatt höga regleringsaktiviteter, och reglerna kommer i alla former, från formella "hårda" förordningar och direktiv till mer informella och "mjuka" rekommendationer, yttranden och handlingsprogram. Samtidigt uppfattar sig de svarande enheterna ha ett minskat handlingsutrymme när de ska implementera EU-reglerna. Det är en mindre andel av de svarande enheterna i dag som försöker bygga kontaktnät genom att utse nationella experter eller genom att låta egen personal vara stationerad i kommissionen. Det betyder dock inte att de arbetar mer proaktivt gentemot EU för att påverka EU:s reglering. Tvärtom pekar studien på en minskad proaktivitet.

Vi tolkar utvecklingen som att EU-arbetet gradvis håller på att bli en alltmer självklar och naturlig del av den svenska förvaltningens vardag. När vi i våra tidigare studier jämförde de nordiska länderna uppgav den danska förvaltningen att den i mycket liten utsträckning upplevde en "kulturkrock" mellan det nationella och det europeiska. Den svenska förvaltningen har tydligt rört sig mot den dåvarande danska positionen. Vi ser detta som ett uttryck för en tendens att identifiera sig med och vara lojal mot det organisatoriska sammanhang där man befinner sig, såvida detta sammanhang uppfattas som legitimt. Förvaltningens mindre konfliktladdade syn på EU motsvaras också av att den svenska opinionen under den studerade perioden har blivit mer EU-vänlig. Enligt SOM-undersökningar var majoriteten av de tillfrågade svenskarna vid tidpunkten för den första enkätundersökningen (1998) emot ett medlemskap. I 2018 års SOM-undersökning var 59 procent i huvudsak för ett medlemskap och enbart 16 procent i huvudsak emot (25 procent visste ej) (Wärnlöf Bové 2019).

Kanske finns här förklaringen till de siffror som redovisades ovan. Visst kan det finnas områden där förvaltningens passivitet kan förklaras av ett slags erfarenhetsbaserat missmod, och visst kan det finnas smarta påverkansstrategier som vi inte fångar upp i vår undersökning, men den mer troliga förklaringen rymmer lite mindre dramatik. Många inom förvaltningen har kanske – precis som svenskar i gemen alltmer verkar har gjort – börjat tänka i termer av att EU:s ambitioner och regleringar ofta kan vara välmotiverade, och är måhända därför

lite mindre bekymrade över att Sverige påverkas av EU. Om EU inte längre framstår som ett hot blir det förstås mindre viktigt att försöka förändra EU och dess regler. I stället blir det viktigare att göra det som man bör göra som lojal medlem i unionen. Med hjälp av Hirschmans (1970) välkända begreppstrio kan vi konstatera att alternativet att lämna (*exit*) knappast är ett aktuellt alternativ, att behovet att ta initiativ för att förändra (*voice*) inte uppfattas som lika starkt som tidigare, medan alternativet att agera som en respektabel och förtroendefull EU-stat (*loyalty*) tycks ha blivit alltmer relevant.

4 Ökat avstånd till politikerna

Relationen mellan politik och förvaltning är ett klassiskt tema i samhällsvetenskapen. Den konventionella bilden betonar styrningen uppifrån. Politiker ska kunna styra förvaltningen, och det förutsätts ofta att de vill göra det. Även om politikerna inte förmår styra hålls de ofta ansvariga för det som uppfattas som problem i samhället. Att styra innefattar att kunna organisera förvaltningen på ett ändamålsenligt sätt (inrätta och förse myndigheter med ett uppdrag, utse chefer, positionera myndigheter gentemot andra aktörer etc.), men också att löpande kunna styra inom ramen för den organisering som är skapad (Jacobsson m.fl. 2015). Att Sverige är medlem i EU förändrar förutsättningarna för styrning. EU organiserar om också i den svenska förvaltningen, och den löpande styrningen blir mer problematisk när beslutsprocesserna i hög grad äger rum någon annanstans.

De tidigare enkätundersökningarna visade att den politiska ledningen var påtagligt inblandad i den svenska förvaltningens EU-arbete. Särskilt gällde det enheterna i departementen. Sju departementsenheter av tio uppgav att de hade kontakter minst en gång i veckan med den politiska ledningen när det gällde EU-frågor. Utbytet var inte lika intensivt på myndighetsnivån, men en fjärdedel av enheterna uppgav att de hade kontakt med politikerna minst en gång i månaden i EU-arbetet. Ju mer invävda i EU enheterna var, desto tätare blev utbytet med politikerna. I hög grad var kontakterna informella, och här stack Sverige ut jämfört med de andra nordiska länderna. När tjänstemännen åkte till olika EU-organ var styrsignalerna från politikerna ofta informella och generella till sin karaktär.²⁵ Enheterna hade höga ambitioner när det gällde att hålla politikerna informerade om vad som hände i EU, men de hade också betydande förväntningar på styrning och styrsignaler.

Överlag uppgavs politiska värderingar i 1998 års studie vara viktigare som rättesnören för den svenska förvaltningen än för övriga nordiska länders förvaltningar. Trots att det fanns omfattande kontakter med politikerna – mer än i något annat nordiskt land – upplevde många enheter i förvaltningen att strama tidsfrister gjorde det svårt att hålla den politiska ledningen ordentligt informerad. En tredjedel av enheterna i den svenska förvaltningen menade – alla kontakter och all informalitet till trots – att det var svårt att veta vad den politiska ledningen ville. Den siffran var markant högre än i Danmark, där kontakterna

²⁵ Intressant att notera i den jämförande nordiska studien är att politikernas muntliga styrning av förvaltningens EU-arbete var mycket vanligare i Sverige än de övriga nordiska länderna, trots vår "dualism" och vårt förbud mot ministerstyre (Jacobsson m.fl. 2001, s. 225).

var mer sparsamma och informaliteten avsevärt lägre. I jämförelse med Finland – som vi på många sätt annars liknade – betonades politik och öppenhet betydligt starkare av den svenska förvaltningen. I Finland betonades i stället expertis och professionalitet. Frågan är om dessa svenska särdrag består: Är betoningen av politik lika stark, är informaliteten i relationerna till politikerna lika hög och är styrambitionerna fortfarande lika höga? Eller har förvaltningen i stället börjat närma sig tillståndet i de andra nordiska länderna?

4.1 Fortfarande frekventa kontakter med politikerna

När det gäller frekvensen i kontakterna mellan förvaltningsenheterna och den politiska ledningen i EU-arbetet ser vi inte några stora förändringar när vi jämför svaren för samtliga respondenter (se tabell 4.1).

Tabellen indikerar att kontaktfrekvensen mellan de svarande enheterna och politikerna i EU-frågor har legat relativt stabil över tid. Däremot ser vi skillnader i politikernas utbyten med enheterna i Regeringskansliet. År 1998 uppgav 22 procent av de svarande enheterna i kansliet att de hade minst dagliga kontakter med den politiska ledningen i sitt EU-arbete, medan siffran 2019 enbart är 12 procent (vilket förklarar nedgången med två procentenheter i dagliga kontakter för samtliga respondenter). Möjligen kan man sluta sig till att en viss initial hyperaktivitet kring EU-frågorna efterhand har börjat lägga sig, åtminstone inom departementen.

Iakttagelsen om ett visst minskat utbyte i relationen mellan politikerna och förvaltningen i EU-arbetet får visst stöd när vi jämför svaren på två andra frågor. I 1998 års undersökning fick enheterna ta ställning till två påståenden om politikernas inblandning i enhetens EU-arbete. Det ena påståendet löd "EU-arbetet har medfört att statsråden/den politiska ledningen involverats mer direkt i enhetens arbete". Av de enheter som gav en inriktning på svaret (det vill säga de som inte markerade "vet ej") instämde cirka 30 procent medan 70 procent tog avstånd. I det andra påståendet ombads enheterna ta ställning till om politikerna blandar sig i enhetens EU-frågor mer än i övriga frågor. Här instämde 15 procent. I 2019 års enkät frågade vi i vilken grad den politiska ledningen involverar sig i enhetens EU-relaterade frågor. Svaren framgår av tabell 4.2.

Tabell 4.1: Hur ofta har enheten haft kontakter med regeringen/ departementets politiska ledning i samband med det EU-relaterade arbetet? (procent)

	1998	2019
Dagligen	7	5
Veckovis	16	16
Månadsvis	15	16
Några få gånger	37	34
Aldrig	25	31

Tabell 4.2: I vilken grad involverar sig den politiska ledningen i enhetens EU-relaterade frågor? (procent, 2019)

	<i>Alla</i>	<i>Departementen</i>	<i>Myndigheterna</i>	<i>EU-förvaltningarna</i>
Mer än i enhetens icke-EU-relaterade frågor	6	3	7	16
Mindre än i enhetens icke-EU-relaterade frågor	36	30	38	26
Ingen skillnad	58	67	55	58

Som framgår av tabellen tycker enheterna överlag inte att politikerna blandar sig i enhetens EU-frågor mer än i andra frågor. Bara 6 procent har markerat det alternativ som uttrycker en sådan uppfattning. Däremot uppger en ansevärd mängd av enheterna (36 procent) att politikerna blandar sig i EU-frågor *mindre* än i andra frågor. Några större skillnader mellan enheterna på departements- och myndighetsnivå kan vi inte se. Däremot tycks politikerna vara lite mer benägna att involvera sig i EU-förvaltningarnas EU-relaterade arbete. Det är inte helt lätt att jämföra svaret över tid eftersom frågorna är ställda på olika sätt. Men det kan ändå noteras att medan 15 procent av de svarande enheterna 1998 instämde i påståendet att politikerna blandar sig i enhetens EU-frågor mer än i övriga frågor, så har bara 6 procent av respondenterna kryssat för det svarsalternativ som uttrycker samma uppfattning i 2019 års undersökning. Möjligen indikerar detta en minskad aktivitet i relationen mellan politik och förvaltning i EU-arbetet.

Slutligen kan vi här också notera att de minskade kontakterna uppåt, mot den politiska ledningen, har sin motsvarighet i enheternas kontakter med andra politiska instanser. Således har siffrorna för minst månatliga EU-kontakter med kommuner och landsting minskat från 18 till 12 procent, med riksdagen från 10 till 8 procent och för politiska partier från 4 till 2 procent mellan åren 1998 och 2019.

4.2 Ökad formalitet i utbytet med politikerna

Även om vi kan se en viss minskning i kontakterna mellan politiker och tjänstemän i EU-frågor så är huvudintrycket att kontakterna ligger kvar på en ganska hög nivå. Samtidigt kan vi notera att formerna för dessa kontakter har förändrats. Det som tidigare utmärkte den svenska förvaltningens relationer till politiken (men också EU-arbetet i stort) var den höga graden av informalitet. Här har det skett en tydlig förändring mot mer av formella och mindre av informella utbyten (se tabell 4.3).

Tabellen visar att det har skett en förskjutning mot formalitet: formella möten är i dag vanligare och informella kontakter mindre vanliga än tidigare. Särskilt gäller detta för Regeringskansliet, där två av tre svarande enheter uppger att formella möten numera utgör den viktigaste kontaktformen i EU-arbetet. De

informella kontakterna har minskat också för myndighetsenheterna, men inte i lika hög grad som för enheterna i Regeringskansliet.

Vi ser också i andra frågor att formaliseringen tycks vara på frammarsch i förvaltningen. Det gäller exempelvis den politiska styrningen. I 1998 års enkätundersökning uppgav tre av tio svarande enheter att de inte fick någon styrsignal alls från den politiska nivån när de deltog i olika EU-organ. Ungefär en lika stor andel uppgav att de fick precisa styrsignaler i enskilda ärenden. I övrigt var det vanligt med generella övergripande styrsignaler och ofta var de muntliga. Hur ser det ut 20 år senare? Som framgår av tabell 4.4 ligger andelen enheter som inte får några styrsignaler alls och som får precisa signaler i enskilda frågor kvar på ungefär samma nivåer som tidigare. Det som också sticker ut är den tilltagande formaliseringen.

Tabellen visar att det är många fler enheter 2019 jämfört med 1998 som pekar på de skriftliga styrsignalernas omfattning, samtidigt som den muntliga styrningen betonas mindre än tidigare. Här finns det också stora skillnader mellan olika delar av förvaltningen. Enheterna i Regeringskansliet är i jämförelse med enheterna på myndighetsnivå utsatta för en i alla avseenden starkare styrning från den politiska ledningen: generell, precis, skriftlig och muntlig. Det är också färre enheter i Regeringskansliet jämfört med myndigheterna som uppger att de

Tabell 4.3: Vilken var den vanligast förekommande kontaktformen mellan enheten och regeringen/departementets politiska ledning i samband med EU-relaterade frågor under det senaste året?²⁶ (procent)

	1998	2019
Formella skriftliga	8	9
Formella möten	25	42
Hearings	3	2
Informella kontakter	63	47

Tabell 4.4: Vilken typ av styrsignaler ges vanligtvis från politisk nivå när enheten deltar i olika EU-organ? (procent)

	1998	2019
Ingen styrsignal	29	26
Generella övergripande styrsignaler	60	56
Precisa styrsignaler i enskilda ärenden	28	32
Skriftliga styrsignaler	23	40
Muntliga styrsignaler	38	28

²⁶ I 1998 års undersökning (det vill säga pappersenkäten) var det – trots att frågan gällde den vanligaste kontaktformen – möjligt att kryssa i flera svarsalternativ. Vi har därför modifierat enkätsvaren så att de är jämförbara med enkäten från 2019.

inte får några styrsignaler alls (enbart 8 procent). Ett måhända ännu större utbud av styrning riktas mot det vi kallar EU-förvaltningarna (det vill säga de enheter som är mest berörda av EU). 55 procent av dessa får skriftliga styrsignaler från den politiska ledningen och 52 procent får muntliga.

4.3 Enheterna har fortfarande svårt att veta vad politikerna vill

Politikerna styr således förvaltningens EU-arbete på flera olika sätt, och alltmer genom skriftliga instruktioner. Betyder detta att förvaltningen bättre än tidigare vet vad den politiska ledningen vill? Möjligen borde det relativt täta utbytet mellan politik och förvaltning, tillsammans med de erfarenheter som har byggts upp kring hur EU-frågor bäst kan hanteras, ha lett till att kunskaperna om den politiska ledningens viljor har ökat. Så verkar dock inte vara fallet. Det är ungefär en lika stor andel av de svarande enheterna nu som tidigare som menar att det är svårt att veta vad politikerna vill när det gäller EU-frågor inom det egna verksamhetsområdet (se tabell 4.5).

Enheterna i Regeringskansliet uppger sig ha lättare att känna till politikernas viljor. Endast 10 procent uppger att det är svårt att veta vad politiken vill när det gäller EU-frågor, vilket ska jämföras med 42 procent av myndighetsenheterna. Det senare får nog anses vara en ganska hög siffra och kan måhända ge anledning till viss oro. Noteras kan här också att bara 48 procent av enheterna i 2019 års undersökning instämmer i påståendet att den politiska ledningen ger tydliga signaler om i vilken ordning EU-relaterade frågor ska prioriteras. 52 procent tar avstånd.

Trots att styrningen alltså tycks ha ökat något, och blivit mer formell, uppger således en ansevärd del av enheterna – över hälften på myndighetsnivå – att de är oklara över den politiska viljeinriktningen (eller att den är irrelevant).²⁷ Möjligen kan förvaltningens upplevda avsaknad av insikter i politikernas viljor förklaras av

Tabell 4.5: Hur svårt är det för enheterna att veta vad regeringen eller departementets politiska ledning vill när det gäller EU-frågor inom enhetens verksamhetsområde? (procent)

	1998	2019
Mycket svårt	7	4
Ganska svårt	25	31
Ganska lätt	52	55
Mycket lätt	17	10

²⁷ Ytterligare en iakttagelse är att kunskapen om ifall kunskapen finns tycks ha minskat. Vi har ju i siffrorna ovan räknat bort de enheter som svarade "vet ej" (se metodavsnittet). När det gäller den här frågan har det dock skett en påtaglig ökning – från 8 till 15 procent – av enheter som alltså säger att de inte vet om de vet vad regeringen vill.

det snabba tempot i beslutsfattandet inom EU-maskineriet. Man skulle kunna tro att förvaltningen, med 20 års vunnen erfarenhet, har blivit bättre på att hantera beslutstempot. Våra studier indikerar dock att enheterna inte upplever det som mindre stressigt att hinna med att diskutera EU-frågor med politikerna i dag än för 20 år sedan. Således instämmer ungefär 7 av 10 enheter i både 2019 och 1998 års undersökningar i påståendet att strama tidsfrister gör det svårt att förelägga frågor för den politiska ledningen.

4.4 Svagare betoning av politiska värderingar

De genomförda enkätundersökningarna innehåller en fråga som är avsedd att fånga de faktorer som förvaltningen ser som särskilt viktiga när de hanterar EU-frågor. Enheterna fick ta ställning till vilken vikt som tillskrevs sex olika faktorer. Den första tänks spegla lyhördhet visavi politiken, den andra graden av professionalitet i yrkesutövandet, den tredje lyhördhet visavi organiserade intressen, den fjärde effektivitetshänsyn, den femte hänsyn till offentlig insyn och den sjätte rättstrohet i ärendehantering. Enheterna fick ange om de fästes mycket stor vikt, ganska stor vikt eller liten vikt vid de olika faktorerna. I tabell 4.6 redovisas resultaten.

I 1998 års undersökning drog vi slutsatsen att samtliga värden överlag sågs som viktiga. De professionella och byråkratiska värdena stack ut en del. I endast ett avseende fanns det en betydande skillnad mellan enheterna i departementen jämfört med enheterna på myndighetsnivå, och den gällde – föga förvånande – lyhördheten gentemot politiken. Medan 75 procent av enheterna i

Tabell 4.6: Vilken vikt tillmäts följande faktorer i det EU-relaterade arbetet? (procent)

	1998	2019
Politiska värderingar		
– Mycket stor vikt	36	27
– Liten vikt	30	46
Professionalitet		
– Mycket stor vikt	69	61
– Liten vikt	5	7
Synpunkter från brukargrupper		
– Mycket stor vikt	33	18
– Liten vikt	20	32
Effektivitet		
– Mycket stor vikt	29	25
– Liten vikt	27	31
Offentlig insyn		
– Mycket stor vikt	36	35
– Liten vikt	23	22
Korrekt ärendehantering		
– Mycket stor vikt	48	53
– Liten vikt	16	10

departementen fäste stor vikt vid denna faktor, stannade siffran på 25 procent hos myndigheterna. Vi kunde också notera att svarsmönstren avspeglade den betydelse som EU-arbetet hade. Således fäste de enheter som i hög grad var berörda av EU-frågor (det vi kallar ”EU-förvaltningar”) större vikt vid samtliga faktorer jämfört med samtliga respondenter, utom för ett värde: offentlighet.

Vad har hänt under de senaste 20 åren? Som vi ser av tabellen tycks EU-arbetet generellt sett inte längre vara lika upphaussat. Det är en mindre andel av de svarande enheterna som fäster mycket stor vikt vid de flesta faktorerna och fler än tidigare hävdar att de fäster liten vikt vid dem. Ett undantag finns dock och det är den typiska byråkratifaktorn. Det är en större andel av enheterna i den färska undersökningen som fäster mycket stor vikt vid korrekt ärendehantering och en mindre andel som inte alls tycker att den är viktig. Samtidigt understryks betydelsen av lyhördhet gentemot politiken betydligt mindre än tidigare. Nära nog hälften av de svarande enheterna 2019 uppger att de fäster liten vikt vid politiken, jämfört med 30 procent i 1998 års studie.

Tabell 4.7: Andel enheter för fyra olika populationer som fäster mycket stor vikt vid politiska värderingar i det EU-relaterade arbetet. [procent]

	1998	2019
Alla	36	27
Departementen	75	62
Myndigheterna	25	18
EU-förvaltningarna	44	50

Tabell 4.8: Sektorernas svar på fem olika frågor gällande relationen mellan enheten och den politiska ledningen i det EU-relaterade arbetet. [procent, 2019]

	A	Fi	Fö	Ju	K	M	N	S	Utb	Utr
Har haft <i>minst månadsvisa kontakter</i> med den politiska ledningen	39	19	67	43	19	36	49	38	28	46
Anser att det är <i>mycket eller ganska svårt</i> att veta vad politikerna vill i EU-frågor	29	35	43	45	43	21	38	50	33	19
Tillskriver politiska värderingar hos regering och statsråd <i>mycket stor vikt</i>	48	16	38	43	5	26	22	16	24	52
<i>Instämmer helt eller delvis</i> i att EU-frågor bör överlätas åt experter	69	71	25	51	43	48	58	79	48	50
Anser att politikerna blandar sig <i>mer i enhetens EU-frågor</i> än i övriga frågor	14	2	14	3	6	10	8	3	0	14

Det tycks således som att den svenska förvaltningens EU-arbete har rört sig i riktning mot det som i den tidigare undersökningen kännetecknade det danska och det finska, nämligen att EU-arbetet i hög grad ses som en relativt sluten byråkratisk angelägenhet, där politiken, men också olika externa intressenter (se vidare avsnitt 6), ges ett mer begränsat tillträde. Denna tolkning får också visst stöd när vi jämför andelen enheter 1998 och 2019 som instämmer i påståendet att ”de flesta EU-frågorna är så pass komplicerade att de måste överlätas till experter”. Här instämmer 58 procent av enheterna 2019, mot 52 procent 1998.

Generellt tycks således EU-frågornas koppling till politiken ha försvagats över tid (om än från en hög till en lite mindre men fortsatt hög nivå). Det finns dessutom en del intressant variation i svarsmönstren. Betydelsen av politiska värderingar har minskat hos såväl departement som myndigheter, men minskningen gäller inte de enheter som arbetar mest med EU. Tvärtom utmärker en större andel av de svarande enheterna bland EU-förvaltningarna den politiska kopplingen som viktigare än tidigare (se tabell 4.7).

Det går också att se en hel del variation mellan sektorer (se tabell 4.8). De sektorer som uppger att de har tätast kontakter med den politiska ledningen i EU-arbetet är Försvar, Närings- och Utrikes. Men det betyder inte att de vet bättre än andra sektorer vad den politiska ledningen vill. Bäst informerad om vad politikerna vill är Utrikes, Miljö och Arbetsmarknad. Sämst informerade är Social, Justitie, Kultur och Försvar.

Vi kan också se att vissa sektorer, som Arbetsmarknad och Utrikes, tillskriver politiska värderingar hos regeringen och statsråd större vikt än andra sektorer, som Finans och (särskilt) Kultur. Samtidigt instämmer en relativt hög andel av enheterna inom Arbetsmarknad och Utrikes i att EU-frågorna är så pass komplicerade att de bör överlätas till experter.

4.5 Sammanfattning

Sammanfattningsvis ser vi en förvaltning som har lite mindre frekventa, och samtidigt mer formaliserade, kontakter med den politiska ledningen i EU-frågor. Den politiska styrningen är fortsatt omfattande, men samtidigt anser sig förvaltningen ha lika svårt som tidigare att veta vad den politiska ledningen vill i olika EU-frågor. Allmänt betonar förvaltningen ”politiken” lite mindre än tidigare och understryker mer byråkratiska värden som professionalitet och korrekt ärendehantering.

En tolkning av den försvagade kopplingen mellan politik och förvaltning i EU-frågor är att den ganska energiska och ihärdiga inställning som kännetecknade EU-arbetet under de inledande åren efter medlemskapet har efterträts av en fas där utbytet mellan politik och förvaltning är mer selektivt, och framförallt inriktat mot de enheter som påverkas mest av EU. Att det vi observerar är en sådan ”mognadsprocess” motsägs dock i någon mån av att EU-förvaltningarna –

trots att de menar att lyhördhet gentemot politiken är viktigare än tidigare – inte är mer säkra nu än tidigare på vad den politiska ledningen vill.²⁸ Och nästan 40 procent av dessa EU-förvaltningar anser sig heller inte få någon ändamålsenlig vägledning när det gäller hur de ska prioritera bland de EU-frågor som de har på sitt bord.

Även om vi alltså noterar ett ökat avstånd mellan politik och förvaltning vill vi poängtera att kontaktfrekvensen mellan de båda sfärerna, liksom informaliteten i dessa kontakter, är fortsatt hög. Siffrorna för kontakter och informalitet i svensk förvaltning ligger alltså högre än de som redovisades för den danska förvaltningen i 1998 års studie. Kanske finns det inte någon tydlig koppling mellan kontakter, å ena sidan, och kunskap om vad politikerna vill, å andra sidan. Den danska förvaltningen upplevde att de hade goda kunskaper om vad politikerna ville, trots att de hade sparsamma kontakter med dem. De flitiga kontakter som svensk förvaltning har med politiken kanske i huvudsak kan ses som ett uttryck för att det finns en stark föreställning om betydelsen av politisk styrning. Att styrningen sker på ett visst sätt har ju kommit att bli ett åtråvärt värde i sig i svensk förvaltningspolitik. En gissning är att oklarhet när det gäller politiken i Sverige därför leder till en önskan om ett ökat utbyte och – på så sätt – lite mer klarhet, medan det i dansk förvaltning kanske mest bara skulle leda till ett konstaterande att världen är komplex, vilket gör det svårt att skapa tydlighet i styrningen.

När det gäller relationen mellan politik och förvaltning närmar sig Sverige således gradvis den danska förvaltningens arbetssätt, men också den finska. I många avseenden liknade Sveriges och Finlands anpassningsmönster till EU varandra, men när det gällde relationen mellan förvaltning och politik fanns en tydlig skillnad. Den finska förvaltningens EU-anpassning var svagare kopplad till den politiska nivån och i högre grad präglad av ett slags administrativ och byråkratisk dominans. Som det uttrycktes i en av skrifterna där jämförelser av de nordiska ländernas EU-arbete redovisades:

Det finske EU-arbeidet foregår i større grad innenfor en pragmatisk, lukket og teknokratisk kultur i et sentralt forvaltningsapparat med stor autonomi, mens den svenske arbeidsmåten er mer preget av større offentlighet og deltakelse fra regjering og politisk ledelse (Jacobsson m.fl. 2001, s. 253).

Man kan tolka resultaten från 2019 års enkät som att den svenska förvaltningen i vissa avseenden har närmat sig den finska. Byråkratiska värden ses som viktigare än tidigare, samtidigt som värdet av att vara lyhörd för politiken har minskat i betydelse. I de nationella arbetsgrupper som diskuterar EU-frågor deltar mer sällan än tidigare såväl politiker och tjänstemän som företag och

²⁸ I denna grupp är det fortfarande 15 procent som tycker att det är svårt att veta vad den politiska ledningen vill. Dock är det något färre än tidigare som bedömer det som mycket svårt.

intresseorganisationer (se avsnitt 5 och 6 nedan). Ovan såg vi också att enheterna tillskriver dessa olika aktörer mindre vikt i EU-arbetet. Sammantaget ger detta intryck av en förvaltning som är mer snävt inriktad än tidigare (kanske till och med mer "lukket"). Den numera starka betoningen av att hantera ärenden på ett korrekt sätt bär syn för sägen.

5 En mer sammanhållen stat

Inför Sveriges EU-medlemskap diskuterades behovet av att förvaltningen förmår agera samordnat i EU:s olika organ. Samordningen sågs i huvudsak som en effektivitetsfråga. EU-arbetet handlar i hög grad om att förhandla, där det kompromissas och kohandlas om nationella ståndpunkter. I detta förhandlande måste svenska tjänstemän kunna värdera och prioritera frågor inom det egna området i förhållande till frågor inom andra. Utan effektiv samordning riskerar tjänstemännen att driva enskilda frågor på ett sätt som kan uppfattas som gynnsamt för det egna området, men som kanske inte är det för staten som helhet. Det hävdades också att staten kan förlora i prestige och inflytande om olika nationella företrädare för fram idéer och synpunkter vid olika forum och vid olika tidpunkter som står i motsättning till varandra. Idén var att den svenska staten så långt som möjligt skulle "tala med en röst" (Jacobsson 1997; Sundström 1999; Metcalfe 1993; SOU 1993:80). Sveriges biträdande ständiga representant till EU och biträdande myndighetschef för Sveriges ständiga representation sedan 2014, Åsa Webber, har kärnfullt beskrivit dessa samordningsambitioner:

Svenska politiker och tjänstemän sitter dagligen i lagstiftningsförhandlingar i EU. Skarpa lagstiftningstexter tas fram i samverkan mellan institutionerna i deras respektive roller i lagstiftningsapparaten. I detta arbete strävar vi efter bästa utväxling på svenska intressen i förhandlingar. Vi behöver vara medvetna om ett antal framgångsfaktorer såsom att förhålla oss till majoritetens linje, bilda allianser, lämna konstruktiva och konkreta förslag, vara hjälpsamma, trovärdiga och pålitliga, tydliga och tidigt ute med våra ståndpunkter. Det är också viktigt att våra ståndpunkter är situationsanpassade. EU-arbete är ett stort lagarbete som ställer krav på samarbete och att den ena handen vet vad den andra gör. Vi är många som är involverade i förhandlingar i olika frågor och en viktig sak i sammanhanget är att vi i "Team Sweden" går i takt oavsett om vi representerar regeringskansliet eller självständiga myndigheter. Vi vill och bör uppfattas som ett samlat och enat lag med samma mål. Det senare är en framgångsfaktor (Webber 2016, s. 127).

Hur var det då beställt med denna inomstatliga, horisontella samordning efter några års deltagande i EU-samarbetet? En slutsats från våra tidigare studier var att förvaltningsenheterna ofta upplevde svårigheter med att samordna sina EU-relaterade verksamheter med andra delar av staten. Enheterna uppgav att EU-arbetet hade stärkt samordningen mer inom den egna sektorn än gentemot andra sektorer, och de arbetsgrupper som sattes ihop för EU-frågor var oftare sektoriella än tvärspektoriella. Viktiga överväganden och beslut tycktes i betydande omfattning växa fram i avgränsade och nätverksliknande konstellationer, där

byråkrater, experter och privata intressenter från en och samma sektor deltog, ofta på avstånd från övrig svensk förvaltning, och där utbytet i hög grad präglades av informalitet och förtrolighet.

Bakom dessa svårigheter att samordna EU-frågor över sektorsgränser fanns olika praktiska omständigheter, som att frågorna ofta var detaljerade, att de inte sällan hanterades under stark tidspress och att de skulle förankras med en rad olika aktörer, både inom och utanför den offentliga sektorn och både inom och utanför Sveriges gränser. Men även föreställningar om att många EU-frågor är tekniska till sin natur och att de kan, och bör, hanteras av oavhängiga experter påverkade synen på hur EU-frågor bör samordnas (Jacobsson & Sundström 2006, s. 44–46).

Vi kunde också se att svenska myndigheter vidtog olika kapacitetshöjande åtgärder till följd av närmandet till EU. Många myndigheter omorganiserade sig med utgångspunkt i hur olika EU-organ som de arbetade mot (och med) var organiserade. De utbildade också sina anställda med utgångspunkt i EU:s organisationer och arbetssätt. På så vis anpassade sig olika svenska förvaltningsenheter mer och mer till, och lärde sig mer och mer om, sitt specifika EU-område, men de lärde sig inte mer om andra områden och hur svenska problembilder, strategier och riktlinjer såg ut där. De förvaltningar som var mest invädda i EU var närmast att betrakta som förlängningar av EU:s förvaltning, med uppdrag att granska och påverka svensk politik och förvaltning. Dessa förvaltningar var exempel på hur europeiska nätverk kunde verka som både identitets- och lojalitetsskapande. Man kan säga att vi hade fått en mer transnationell förvaltning, där identiteter och lojaliteter mer än tidigare skapades över både organisations- och nationsgränser (jfr Geuijen m.fl. 2008; Vifell 2006; Trondal & Veggeland 2003; Egeberg 1999).

Hur ser det ut i dag, efter 25 års erfarenheter av EU-samarbetet? Skapar invärdheten i EU fortfarande samma fragmentering och informalitet i förvaltningen? Man skulle möjligen kunna förvänta sig att samordningen har ökat. Precis som i fallet med frågan om invärdhet kan man anta att det har skett ett lärande över tid och att förvaltningen har blivit bättre på att urskilja de viktiga frågorna och hur man bäst samordnar sig, också över sektorsgränser, när beslut ska fattas i EU. Kanske skulle detta också kunna leda till en minskad informalitet. Resultat från studierna av den mer erfarna, danska förvaltningen från 1998 pekar i en sådan riktning (Sundström 2001). I jämförelse med de svenska enheterna instämde en högre andel av de danska enheterna i påståendet att EU-arbetet hade medfört ökad samordning mellan enheten och förvaltningar inom andra sektorer. Det var också fler danska enheter än svenska som uppgav att de hade deltagit i utredningar och arbetsgrupper för EU-frågor där det fanns representanter med från andra departementsområden än det egna. Och kontakterna inom den danska förvaltningen var också mer formaliserade än kontakterna inom svensk förvaltning.

Fast kanske är det i stället så – i likhet med det vi fann i frågan om invärdhet – att tidpunkten för Sveriges medlemskap har haft större betydelse, det vill säga att den organisation och de arbetssätt som då etablerades har ”fastnat” i ett slags stigberoendeprocess och att fragmenteringen och informaliteten därför har bestått? Kanske kan det till och med vara så att fragmenteringen har ökat. I samband med Sveriges EU-medlemskap, och några år därefter, drev regeringen frågan om EU-samordning hårt inom förvaltningspolitiken (Jacobsson & Sundström 2006, kap. 5). Denna politik har dock klingat av betänkligt under senare år, vilket knappast talar för ökad samordning.

5.1 Viss minskning av de inomstatliga kontakterna

Våra tidigare undersökningar visade att enheterna hade rikliga kontakter med andra statliga förvaltningar i sitt EU-relaterade arbete och att kontaktfrekvensen ökade ju mer involverade i EU enheterna var. Kontaktfrekvensen med andra statliga förvaltningar uppgavs vara högre än med något annat nationellt eller internationellt organ. Och i jämförelse med våra nordiska grannländer kunde bara Finland visa upp lika frekventa inomstatliga kontakter (Sundström 2001, s. 145). Resultaten från 2019 års enkät indikerar att de inomstatliga kontakterna för EU-frågor fortfarande är mer frekventa än med något annat internationellt eller nationellt organ, men som framgår av tabell 5.1 tycks kontakterna ha minskat över tid, och det gäller framförallt de mer löpande, dagliga kontakterna.

Nedgången av de dagliga kontakterna är, som synes, markant. Vi kan också notera en viss uppgång för svarsalternativet ”aldrig”, från 12 till 17 procent. Även när det gäller kontakterna med Sveriges ständiga representation i Bryssel, som är en viktig samordningsaktör för EU-frågor, anger en lägre andel (34 procent) av de svarande enheterna 1998 att de har haft kontakter med representationen minst en gång i månaden jämfört med enheterna 2019 (28 procent).

Precis som våra tidigare studier visar också 2019 års studie att de enheter som är mest invädda i EU har mer inomstatliga kontakter än övriga enheter. Skillnaden är påtaglig. 61 procent av EU-förvaltningarna uppger att de har minst veckovisa kontakter med andra statliga myndigheter, att jämföra med 25 procent för samtliga enheter. Den stora nedgången i de mer löpande kontakterna över tid

Tabell 5.1: Ungefär hur ofta har enhetens anställda under det senaste året haft kontakt med andra statliga myndigheter i samband med det EU-relaterade arbetet? (procent)

	1998	2019
Dagligen	14	3
Veckovis	22	22
Månadsvis	24	24
Några få gånger	28	35
Aldrig	12	17

hittas främst på departementsnivå. År 1998 uppgav 58 procent av de svarande enheterna i departementen att de hade minst veckovisa kontakter med andra statliga myndigheter, med en siffra för dagliga kontakter på hela 26 procent. 20 år senare är motsvarande siffror för veckovisa kontakter 37 procent, och för dagliga kontakter endast 6 procent.

Minskade inomstatliga kontakter skulle kunna vara ett uttryck för att enheterna har blivit säkrare på var olika förvaltningar står i olika EU-frågor och att de därför inte behöver konsulteras lika ofta. Enheterna kan alltså över tid, genom de tidigare utbytena, ha lärt sig hur andra förvaltningar resonerar i EU-frågor och kan på så sätt lättare anpassa sitt eget agerande därefter. Forskning visar att sådan anteciperande samordning är vanligt förekommande inom statsförvaltningen (Jacobsson m.fl. 2015; Page & Jenkins 2005), och då även i EU-frågor (Sundström 1999). Men man skulle också kunna tänka sig att ett minskat utbyte förklaras av att tempot i beslutsfattandet har ökat och att enheterna har fått det svårare att hinna med att samordna EU-frågorna. Denna förklaring får dock inget stöd i enkätsvaren. Bland de enheter som uttrycker en åsikt om påståendet att ”strama tidsfrister försvårar inhämtandet av synpunkter från myndigheter och berörda företag och intresseorganisationer” är andelen som instämmer exakt lika stor vid de båda mätillfällena, 86 procent.²⁹ Noterbart är också att ”EU-förvaltningarna” inte redovisar högre siffror än andra enheter (79 procent). Att samordna EU-frågor upplevs uppenbarligen som stressigt, men det tycks ha varit lika stressigt för 20 år sedan som i dag.

5.2 Fortfarande mer samordning inom än mellan sektorerna

De inomstatliga kontakterna är således alltjämt rikliga i EU-frågor, även om de har minskat en del. Men hur är det då med kontakternas bredd: Är kontaktnäten fortfarande främst sektoriella eller har det blivit vanligare med kontakter över sektorsgränserna? Några frågor som ställdes i både 1998 och 2019 års enkäter, och som kan sprida ljus över denna fråga, handlar om enheternas deltagande i

Tabell 5.2: Hur ofta har enhetens anställda under det senaste året deltagit i olika arbets-, projekt-, referensgrupper eller andra nationella forum som huvudsakligen arbetar med EU-relaterade frågor? (procent, 2019)

	<i>Grupper/möten i Regerings- kansliet</i>	<i>EU-nämnden (endast departementen)</i>	<i>Statlig offentlig utredning</i>	<i>Andra projekt-, arbets- eller referensgrupper</i>
Månadsvis eller oftare	30	17	5	25
Några få gånger	38	48	24	43
En gång	3	12	9	5
Inte deltagit	29	23	62	26

²⁹ De enheter som har svarat ”vet ej” är inte medräknade i dessa siffror. En större andel har markerat svarsalternativet ”vet ej” 2019 (35 procent) än 1998 (26 procent). Se bilaga 1 fråga 31.

olika arbetsgrupper och möten för EU-frågor. Tabell 5.2 visar hur ofta enheterna i 2019 års undersökning har deltagit i några sådana typer av grupper och möten under det senaste året.

Tabellen visar att en relativt stor andel av enheterna har deltagit några gånger eller oftare i olika grupperingar och möten som rör EU-relaterade frågor under det senaste året. Och ju mer involverade enheterna är i EU, desto oftare deltar de i sådana grupperingar och möten. Runt 90 procent av "EU-förvaltningarna" uppger att de har deltagit några få gånger eller oftare i "Grupper/möten i Regeringskansliet" och i "Andra projekt-, arbets- eller referensgrupper" (att jämföra med siffrorna för samtliga respondenter som ligger på knappt 70 procent). Även deltagandet i statens offentliga utredningar som arbetar med EU-frågor var betydligt högre för "EU-förvaltningarna" än för samtliga respondenter (48 gentemot 29 procent).

Även om enheterna således deltar i en hel del grupper och möten för EU-frågor indikerar en jämförelse över tid att deltagandet har minskat något. På frågan om hur ofta enheterna under det senaste året hade deltagit i någon "Statlig offentlig utredning" respektive "Andra projekt-, arbets- eller referensgrupper" svarade 29 respektive 68 procent av samtliga enheter några få gånger eller oftare i 2019 års undersökning. Motsvarande siffror 1998 var 39 respektive 72 procent. Både frågorna om kontaktfrekvens i EU-frågor, som redovisades ovan, och deltagande i grupper och möten för EU-frågor pekar således i samma riktning, det vill säga ett visst minskat inomstatligt utbyte, även om det fortfarande rör sig om ett relativt omfattande utbyte.

Men vilka deltar då i dessa grupperingar och möten: är grupperna och mötena främst inom- eller tvärssektoriella? I 2019 års studie uppgav 77 procent av respondenterna att politiker och tjänstemän *från samma departementsområde* deltagit i stor eller viss utsträckning i de projekt-, arbets- eller referensgrupper för EU-frågor som enheten varit en del av. Motsvarande siffra för deltagande av politiker och tjänstemän *från andra departementsområden* var 45 procent. År 1998 var siffrorna 74 respektive 56 procent. Siffrorna pekar således på ett visst minskat tvärssektoriellt utbyte.

Det är svårt att säga om siffrorna ovan, gällande kontaktfrekvens och deltagande i grupper och möten för EU-frågor, ska ses som höga och tillräckliga för att möta kraven på samordning. Vi kan i alla fall konstatera att 50 procent av enheterna 2019 uppgav att merparten av deras EU-relaterade arbete under det senaste året handlade om "Samordning, koordinering och förhandling". Detta svarsalternativ var också det som fick flest markeringar.³⁰ Och ju mer invävda enheterna är i EU, desto mer tid tycks de arbeta med samordning – siffran för EU-förvaltningarna var 64 procent. En betydande del av den EU-relaterade arbetstiden tycks således

³⁰ För de andra svarsalternativen, se tabell 2.5 och 2.6 i avsnitt 2.

ägnas åt samordning. Det gjorde den även 1998, då siffran för samtliga enheter låg på 44 procent.

Viss vägledning om huruvida EU-samordningen är tillräcklig ges även av svaren på några olika påståenden som vi formulerade i 1998 och 2019 års enkäter. I 1998 års undersökning bad vi enheterna ta ställning till två påståenden om att EU-arbetet hade medfört ökad samordning, dels mellan enheten och statliga förvaltningar *inom samma sektor*, dels mellan enheten och statliga förvaltningar *inom andra sektorer*. Medan 76 procent av de enheter som uttryckte en åsikt instämde i det första påståendet stannade siffran på 53 procent för det andra påståendet. Så stor andel som en tredjedel tog helt avstånd från det senare påståendet – de ansåg alltså att EU-arbetet överhuvudtaget inte hade ökat samordningen mellan olika sektorer. Motsvarande siffra för den inomsektoriella samordningen var 16 procent.³¹ Det var alltså tydligt att enheterna uppfattade att den inomstatliga samordningen hade ökat mer inom än mellan sektorerna.

I enkäten 2019 fick enheterna ta ställning till två andra påståenden gällande EU-samordningen inom respektive mellan sektorer. Det ena påståendet lød: "Samordningen mellan enheter inom den egna sektorn – när det gäller EU-frågor – fungerar väl." Av de enheter som uttryckte en åsikt instämde 84 procent. En lägre andel, 62 procent, instämde i det andra påståendet om att samordningen mellan enheter från olika sektorer av staten fungerar väl (se tabell 5.3).³²

Tabellen visar att det framförallt är enheterna inom departementen som tycker att den inomstatliga EU-samordningen fungerar väl. Siffrorna är mycket höga. Det kan också noteras att "EU-förvaltningarna" ligger högt när gäller den inomsektoriella samordningen, men att siffran för den tvärspektoriella samordningen i princip är densamma som för samtliga enheter. Detta antyder att den tvärspektoriella EU-samordningen försvåras ju mer invädda enheterna är i EU-arbetet. Slutligen ska framhållas – vilket inte framgår av tabell 5.3 – att mycket få enheter helt har tagit avstånd från de båda påståendena, 1 procent (inom sektorer) respektive 8 procent (mellan sektorer).

Tabell 5.3: Andel enheter för fyra olika populationer som helt eller delvis instämmer i påståendena om att EU-samordningen mellan enheter inom respektive mellan olika sektorer fungerar väl. [procent, 2019]

	<i>Alla</i>	<i>Departementen</i>	<i>Myndigheterna</i>	<i>EU-förvaltningarna</i>
Inom den egna sektorn	84	96	81	95
Mellan olika sektorer	62	86	53	61

³¹ De enheter som svarat "vet ej" är inte medräknade i dessa siffror. För påståendet om den inomsektoriella samordningen var den siffran 22 procent, och för den tvärspektoriella 28 procent.

³² De enheter som svarat "vet ej" är inte medräknade i dessa siffror. För påståendet om den inomsektoriella samordningen var den siffran 24 procent, och för den tvärspektoriella 37 procent.

Sammantaget visar dessa siffror *för det första* att den inomstatliga samordningen av EU-frågor fortfarande är betydligt starkare inom än mellan sektorer, *för det andra* att skillnaden mellan den upplevda inom- och tvärsektoriella EU-samordningen ökar ju mer invävda enheterna är i EU, och *för det tredje* att den inomstatliga EU-samordningen överlag upplevs som välfungerande.³³ Att EU-samordningen framställs som så välfungerande är intressant av två skäl: dels för att den inomstatliga samordningen ofta i den allmänna debatten beskrivs som svagt utvecklad (särskilt i Regeringskansliet som alltså, med bred marginal, instämmer mest i påståendet om att EU-samordningen fungerar väl, också mellan sektorer), dels mot bakgrund av att hela 86 procent av enheterna instämmer i påståendet att strama tidsfrister gör det svårt att inhämta synpunkter från myndigheter och andra berörda aktörer. En möjlig tolkning är här att enheterna dels har lärt sig att bättre värdera och prioritera när olika inomstatliga kontakter behöver tas, dels har utvecklat en god anteciperingsförmåga i EU-arbetet, vilket skulle betyda att en hel del av EU-samordningen sker passivt, utan direkta kontakter.

5.3 EU-samordningen är minst utvecklad på kulturområdet

Överlag ger således 2019 års undersökning intryck av en tämligen välfungerande inomstatlig samordning av EU-frågorna. Samtidigt kan vi se att upplevelsen av såväl de inomstatliga utbytenas omfattning som hur väl samordningen fungerar varierar mellan statens olika sektorer (se tabell 5.4).

Tabell 5.4: Sektorernas svar på sex olika frågor gällande relationen mellan enheten och andra statliga förvaltningar i det EU-relaterade arbetet. (procent, 2019)

	<i>A</i>	<i>Fi</i>	<i>Fö</i>	<i>Ju</i>	<i>K</i>	<i>M</i>	<i>N</i>	<i>S</i>	<i>Utb</i>	<i>Utr</i>
Uppger att merparten av det senaste årets EU-relaterade arbete har <i>handlat om samordning och förhandling</i>	50	46	80	58	42	48	49	38	53	64
Har haft <i>minst månadsvisa kontakter</i> med andra statliga myndigheter	42	46	56	47	14	65	68	52	41	54
Politiker eller tjänstemän från <i>egen</i> sektor deltar i <i>stor utsträckning</i> i arbetsgrupper för EU-frågor	53	32	38	30	29	55	47	48	30	44
Politiker eller tjänstemän från <i>andra</i> sektorer deltar i <i>stor utsträckning</i> i arbetsgrupper för EU-frågor	38	19	13	0	7	14	6	12	6	17
<i>Instämmer helt eller delvis</i> i att EU-samordningen mellan enheter inom den <i>egna</i> sektorn fungerar väl	100	95	80	86	50	89	82	70	74	94
<i>Instämmer helt eller delvis</i> i att EU-samordningen mellan enheter från <i>olika</i> sektorer fungerar väl	71	72	40	61	42	64	67	35	59	80

³³ Det ska dock noteras att en relativt stor andel av enheterna har angett svarsalternativet "vet ej" på dessa båda påståenden – 24 respektive 37 procent.

Tabellen visar att de olika sektorernas EU-relaterade arbete i ungefär lika stor omfattning ägnas åt samordning och förhandling. Undantaget är Försvar, där hela 80 procent menar att merparten av EU-arbetet handlar om samordning och förhandling. Samtidigt tycks EU-samordningen på försvarsområdet vara höggradigt sektoriellt. Endast 13 procent av enheterna inom detta område uppger att politiker och tjänstemän från *andra* sektorer deltar i stor utsträckning i grupper som arbetar med EU-frågor. Och det är förhållandevis få försvarsenheter som instämmer i påståendet att EU-samordningen mellan enheter från *olika* sektorer fungerar väl. Skillnaden mot den andel som instämmer i att EU-samordningen inom den *egna* sektorn fungerar väl är stor, 100 procent. Lika stor procentuell skillnad mellan dessa båda frågor redovisar Social. Kultur redovisar annars lägst siffror för välfungerande EU-samordning. Även när det gäller frågorna om kontakter och deltagande i arbetsgrupper för EU-frågor redovisar Kultur genomgående låga siffror. Mest utvecklad tycks EU-samordningen vara inom Arbetsmarknad, Finans och Utrikes.

5.4 Minskade informella inslag i kontakterna

Våra tidigare studier visade att de inomstatliga kontakterna i hög grad skedde informellt. Det gällde såväl vertikalt, mellan departement och myndigheter, som horisontellt, mellan olika förvaltningar. I avsnitt 4 framgick att de vertikala kontakterna fortfarande präglades av en hög grad av informalitet, men att de informella inslagen hade minskat. Det gäller även för de horisontella kontakterna (se tabell 5.5).

Siffrorna i tabellen indikerar att de formella kontaktformerna har ökat något över tid. Siffran för "hearings" har visserligen sjunkit, men från en mycket låg nivå till en ännu lägre. Samtidigt har siffran för informella kontakter sjunkit. Viss försiktighet måste dock iakttas vid tolkningen av denna förändring, då många enheter – trots att de ombads fylla i endast ett alternativ – kryssade för flera alternativ i 1998 års undersökning, vilket inte var möjligt i 2019 års webbaserade enkätundersökning.

Tabell 5.5: Vilken var den vanligaste förekommande *kontaktformen* mellan enheten och svenska förvaltningsorgan i samband med EU-relaterade frågor under det senaste året?³⁴ (procent)

	1998	2019
Formella skriftliga kontakter	12	14
Formella möten	20	28
Hearings	6	3
Informella kontakter	62	56

³⁴ 1998 markerade vissa enheter fler än ett alternativ. Siffrorna är omräknade till 100 procent. De ursprungliga siffrorna var 16, 27, 8 och 83 procent.

Tabell 5.6: Vilken var den vanligaste förekommande kontaktformen mellan enheten och svenska förvaltningsorgan i samband med EU-relaterade frågor under det senaste året? (2019)

	<i>Alla</i>	<i>Departementen</i>	<i>Myndigheterna</i>	<i>EU-förvaltningarna</i>
Formella skriftliga kontakter	14	18	12	25
Formella möten	28	38	24	19
Hearings	3	3	2	0
Informella kontakter	56	41	61	56

I tabell 5.6 nedan kan vi vidare utläsa att graden av invävdhet i EU inte tycks medföra mer informalitet i de inomstatliga kontakterna – EU-förvaltningarnas siffra för informella kontakter är lika hög som för samtliga enheter. Dock tycks det informella arbetssättet vara mer utpräglat inom myndigheterna än inom departementen, vilket möjligen kan förklaras av att myndigheterna i första hand arbetar gentemot kommissionen och dess mer informella arbetsgrupper, medan departementen i hög grad arbetar mot ministerrådet och dess mer formella arbetsgrupper.

Slutsatsen att det formella inslaget allmänt tycks ha ökat i de inomstatliga kontakterna för EU-frågor får även visst stöd när vi jämför hur stor andel av respondenterna som instämmer i påståendet att det är svårt att ta hänsyn till kraven på offentlighet och insyn i EU-relaterade beslutsprocesser. Här har siffran sjunkit en aning, från 39 procent 1998 till 33 procent 2019. Det är alltså en lägre andel svarande enheter som anser att det är problematiskt att möta kraven på offentlighet, och möjligen speglar denna nedgång just att enheterna arbetar mer formellt med EU-frågorna.

5.5 Sammanfattning

Sammanfattningsvis ger det redovisade materialet i detta avsnitt ett intryck av att statsförvaltningen har blivit något mer sammanhållen när det gäller det EU-relaterade arbetet. De inomstatliga kontakterna har visserligen minskat en del, men från en mycket hög nivå till en fortsatt hög nivå. Ett sätt att tolka dessa siffror på är att förvaltningen över tid har blivit bättre på att hantera EU-frågorna horisontellt. Det idoga och täta inomstatliga utbyte som vi kunde iakttä i våra tidigare undersökningar tycks ha dämpats en aning. Kontakterna är något färre, men den inomstatliga EU-samordningen upplevs generellt som välfungerande, även över sektorsgränserna. Informaliteten är fortsatt hög i de inomstatliga kontakterna, men den har minskat. I stället har de formella inslagen vunnit insteg över tid. Detta kan vara ett utslag av att enheterna har blivit bättre på att prioritera, sortera och värdera sina utbyten med kringliggande förvaltningar.

6 Minskade utbyten med samhället

I de diskussioner som föregick EU-medlemskapet – och hur den svenska staten borde organiseras inför ett sådant – stod ett *government-* respektive ett *governance-*perspektiv mot varandra (Jacobsson & Sundström 2006, kap. 5). Det förra betonade betydelsen av att ta fram gemensamma *statliga* ståndpunkter, att hålla samman statsförvaltningen och ”tala med en röst”. Här ansågs den existerande organiseringen och styrningen i huvudsak vara ändamålsenlig. Det andra perspektivet betonade att svenska ståndpunkter – för att kunna få största möjliga genomslag – borde formuleras som *nationella* snarare än som statliga. Detta förutsatte omfattande samverkan inte bara mellan politiker och tjänstemän i staten utan även mellan dessa och regioner, kommuner, näringsliv och intresseorganisationer, och perspektivet betonade betydelsen av att det skapades arenor för sådan samverkan.

Precis som för den inomstatliga samordningen sågs samverkan främst som en effektivitetsfråga. Det gällde också här att så långt som möjligt se till att de idéer och synpunkter som förs fram på olika platser och vid olika tidpunkter står i samklang med varandra. Men i denna samklingande röst skulle alltså inte bara statliga röster höras utan även röster från svenska företag och intresseorganisationer. Den så kallade *go through-*strategin – där företag och intresseorganisationer agerar genom de statliga organisationerna för att påverka reglering och annan verksamhet inom EU – sågs således som både önskvärd och möjlig. Samtidigt fanns insikten att företag och intresseorganisationer kan arbeta parallellt på flera arenor samtidigt. Deras möjligheter att internt hålla samman sina verksamheter är många gånger större än staters, eftersom de ofta har *ett* mer specifikt intresse att tillvarata. I praktiken kunde man därför förvänta sig en blandning av strategier, där dessa externa aktörer dels agerar själva gentemot EU, dels agerar via sina samarbets- och branschorganisationer (svenska och europeiska), dels agerar via staten, där de då försöker få de egna intressena att också bli (den egna) statens.

Våra tidigare studier pekade på *governance-*perspektivets relevans. Det fanns relativt omfattande kontakter i EU-frågor mellan å ena sidan förvaltningen och å andra sidan näringsliv och intresseorganisationer, och ju mer invädda enheterna var i EU, desto tätare var kontakterna. Ungefär hälften av alla enheter menade att EU-medlemskapet hade ökat samordningen mellan enheten och olika externa privata aktörer. Och precis som för de inomstatliga kontakterna var dessa externa utbyten i hög grad informella.

Hur kan man tänka sig att utbytet mellan staten och de privata aktörerna har förändrats över tid? En jämförelse med Danmark 1998, det vill säga 26 år efter

det danska EU-inträdet, pekar mot *status quo*. De danska enheterna redovisade 1998 ungefär samma siffror för sitt utbyte med intresseorganisationer och företag som de svenska enheterna (Pedersen 2001). En tolkning av detta är att den etablerade korporatismen – som inte är en särpräglad svensk, utan nordisk, norm – medförde ungefär lika omfattande utbyten mellan det offentliga och privata i EU-frågor. Däremot uppvisade de danska enheterna en högre grad av formalitet i sina utbyten än de svenska.

En annan jämförelse kan göras med förändringarna i de inomstatliga kontakterna som vi redovisade i avsnitt 4 och 5. Där framgick att utbytet hade minskat en aning, både vertikalt, mellan enheter på olika förvaltningsnivåer, och horisontellt, mellan enheter på samma förvaltningsnivå – även om minskningen var från en mycket hög nivå till en fortsatt tämligen hög nivå. Även formaliteten i utbytena hade ökat. Möjligen pekar allt detta mot något minskade, och något mer formella, kontakter. Samtidigt har regeringen, som vi nämnde i avsnitt 1, sedan ett par år tillbaka inrättat nya så kallade EU-skråd och EU-handslag, vilket pekar mot ökade utbyten, särskilt på departementsnivå.

6.1 Färre kontakter

1998 års undersökning visade att förvaltningens EU-relaterade kontakter med intresseorganisationer och företag var tämligen omfattande, mer omfattande än med exempelvis riksdagen, politiska partier och kommuner och landsting. I dag, drygt 20 år senare, är dessa kontakter inte lika frekventa (se tabell 6.1).

Tabell 6.1: Ungefär hur ofta har enhetens anställda under det senaste året haft kontakt med företag och intresseorganisationer i samband med det EU-relaterade arbetet? (procent)

	1998		2019	
	<i>Intresse-organisationer</i>	<i>Företag</i>	<i>Intresse-organisationer</i>	<i>Företag</i>
Dagligen	2	6	1	2
Veckovis	9	8	4	3
Månadsvis	18	14	15	10
Några få gånger	34	31	36	26
Aldrig	37	41	45	59

Tabell 6.2: Andel enheter för fyra olika populationer som uppgett att de har haft minst månatliga kontakter under det senaste året med företag och intresseorganisationer i samband med det EU-relaterade arbetet. (procent)

	<i>Alla</i>		<i>Dep.</i>		<i>Mynd.</i>		<i>EU-förv.</i>	
	1998	2019	1998	2019	1998	2019	1998	2019
Intresse-organisationer	29	20	41	19	26	20	72	48
Företag	28	15	23	8	30	17	63	37

Nedgången är märkbar. För intresseorganisationer är siffran för minst månatliga kontakter 20 procent 2019. År 1998 var den 29 procent. När det gäller företag angav 15 procent av respondenterna 2019 att de hade haft minst månatliga kontakter. År 1998 var den siffran nästan dubbelt så hög, 28 procent. År 2019 uppger så många som sex av tio respondenter att de aldrig har haft kontakt med företag i deras EU-arbete under det senaste året. År 1998 stannade den siffran på fyra av tio.

Statens EU-relaterade kontakter med olika svenska externa intressen tycks alltså över lag ha minskat under senare år. Tabell 6.2 nedan pekar också mot att graden av invärdhet i EU inte tycks spela någon roll för de minskade kontakterna – även om EU-förvaltningarna redovisar betydligt tätare kontakter med intresseorganisationer och företag än övriga enheter har den procentuella nedgången varit ungefär lika stor för dessa förvaltningar.

Däremot pekar siffrorna mot att minskningen av kontakter med intresseorganisationer och företag framförallt har skett på departementsnivå. Skillnaden jämfört med myndigheterna är markant. Bland departementsenheterna representerar siffrorna en nedgång på 54 procent för minst månatliga kontakter med intresseorganisationer och på hela 65 procent för företag. Motsvarande siffror för myndigheterna är 23 respektive 43 procent. Regeringskansliet har uppenbarligen blivit en mer sluten värld, i alla fall när det gäller dess EU-arbete.

6.2 Färre arbetsgrupper men stabil representation

Iakttagelsen om minskade kontakter mellan enheterna och olika privata aktörer i det EU-relaterade arbetet märks inte av på samma sätt när vi undersöker sammansättningen av olika nationella arbetsgrupper, projektgrupper och liknande som arbetar med EU-frågor. Innan vi tittar närmare på i vilken utsträckning intresseorganisationer och företag deltar i de olika arbetsgrupper som staten sätter upp för EU-frågor ska vi dock påminna oss om – vilket redovisades i avsnitt 5 (se tabell 5.2) – att en lägre andel av respondenterna 2019 än 1998 svarar att de deltar i sådana grupperingar. Detta indikerar ett allmänt minskat utbyte mellan enheterna och intresseorganisationer och företag.

Men hur ser då representationen ut i de arbetsgrupper som upprättas? År 1998 uppgav ungefär hälften av enheterna att intresseorganisationer i stor eller viss

Tabell 6.3: Andel enheter som uppgett att intresseorganisationer respektive företag har deltagit i stor eller viss utsträckning i olika nationella projekt-, arbets- och referensgrupper som arbetar med EU-frågor. (procent)

	1998	2019
Intresseorganisationer	48	44
Företag	28	27

utsträckning hade varit representerade i sådana grupper. Siffrorna för företag var lägre, 28 procent. Som framgår av tabell 6.3 ligger siffrorna på ungefär samma nivå 2019.

Den lilla minskningen i kontakter som ändå kan skönjas i deltagandet kan i princip helt tillskrivas enheterna på departementsnivå. År 1998 uppgav 59 procent av respondenterna på departementsnivå att intresseorganisationer hade deltagit i stor eller viss utsträckning i grupper som arbetar med EU-frågor. År 2019 stannar den siffran på 45 procent. För företagen skiljer sig siffrorna inte lika mycket. Iakttagelsen ovan om att Regeringskansliet blir en alltmer slutet värld går således igen här. Detta alltså de nyinrättade EU-skråden och EU-handslagen till trots. EU-förvaltningarna redovisar återigen märkbart högre siffror än övriga enheter. År 2019 uppgår 62 procent att intresseorganisationer deltar i stor eller viss utsträckning i EU-relaterade arbetsgrupper. År 1998 var den siffran uppe i tre fjärdedelar. Ju mer EU-relaterat arbetet är, desto oftare möter alltså statstjänstemännen företrädare för intresseorganisationer och företag i den här typen av arbetsgrupper. Men precis som för departementsenheterna är det alltså en lägre andel av EU-förvaltningarna 2019 som redovisar sådana möten jämfört med 1998.

Indikationerna om ett minskat utbyte mellan enheterna och privata aktörer i EU-arbetet får också stöd när vi jämför vilken vikt enheterna uppger sig fästa vid synpunkter från brukargrupper, klienter och berörda parter i samband med EU-arbetet (se tabell 6.4, jfr även tabell 4.6 ovan).

Som synes tillskrev respondenterna synpunkter från berörda parter betydligt större vikt 1998 än 2019. Siffran för mycket stor vikt har närapå halverats.

Tabell 6.4: Vilken vikt tillskriver enheten synpunkter från brukargrupper, klienter och berörda parter i det EU-relaterade arbetet? (procent)

	1998	2019
Mycket stor vikt	33	18
Ganska stor vikt	47	50
Liten vikt	20	32

Tabell 6.5: Andel enheter för fyra olika populationer som tillskriver synpunkter från brukargrupper, klienter och berörda parter mycket stor vikt i det EU-relaterade arbetet. (procent)

	1998	2019
Alla	33	18
Departementen	33	26
Myndigheterna	33	16
EU-förvaltningarna	52	34

Intressant nog har siffran sjunkit betydligt mer för enheterna på myndighetsnivå än på departementsnivå. Och även "EU-förvaltningarna" uppvisar klart sjunkande siffror (se tabell 6.5).

Samtidigt som respondenterna på departementsnivå ger uttryck för ett minskat utbyte med de privata aktörerna tillskriver de alltså alltså alltjämt tämligen stor vikt vid dessa aktörers synpunkter. Kanske ska detta tolkas som att enheterna har blivit bättre på att värdera och prioritera kontakter med utomstående aktörer.

6.3 Färre informella utbyten

I avsnitt 4 och 5 framkom att de inomstatliga kontakterna tycks ha formaliserats över tid, och då främst genom att de informella kontakterna hade minskat i omfattning. Detta mönster går igen i enheternas kontakter med olika privata aktörer (se tabell 6.6).

Tabell 6.6: Vilken var den vanligaste förekommande *kontaktformen* mellan enheten och intresseorganisationer och företag i samband med EU-relaterade frågor under det senaste året?³⁵

	1998	2019
Formella skriftliga kontakter	8	11
Formella möten	24	31
Hearings	6	7
Informella kontakter	62	52

Tabellen indikerar att de formella kontaktformerna har ökat något, samtidigt som de informella kontakterna har minskat. Återigen vill vi dock påminna om att många enheter – trots att de ombads fylla i endast ett alternativ – kryssade i flera alternativ i 1998 års undersökning, vilket alltså inte var möjligt i 2019 års webbaserade enkätundersökning. Jämförelser över tid måste här därför göras med särskilt försiktighet. Men vi dristar oss ändå till att dra slutsatsen att utbytena mellan staten och de privata aktörerna har formaliserats över tid.

6.4 *By pass*-strategin inte vanligare

Betyder de minskade kontakterna, och särskilt de ökade svårigheterna att få tillträde till Regeringskansliet, att intresseorganisationerna och företagen har börjat tillämpa *by pass*-strategin i större utsträckning? I 1998 års enkät bad vi enheterna att ange hur ofta de uppfattade att intresseorganisationer och företag inom enhetens verksamhetsområde försökte få gehör för sina uppfattningar i EU-frågor genom direkta kontakter med olika EU-organ. Av de enheter som uttryckte en åsikt i frågan uppgav nära två tredjedelar att de gjorde det ofta eller ibland. Det var tydligt att *by pass*-strategin användes ganska flitigt av intresseorganisationer och företag. År 2019 är det fortfarande en betydande

³⁵ 1998 markerade vissa enheter fler än ett alternativ. Siffrorna är omräknade till 100 procent. De ursprungliga siffrorna var 10, 30, 8 och 78 procent.

andel av respondenterna som uppger att *by pass*-strategin används ofta eller ibland, men motsvarande siffra har sjunkit till knappt hälften (se tabell 6.7).

Tabell 6.7: Hur ofta försöker intresseorganisationer och företag inom enhetens verksamhetsområde att få gehör för sina uppfattningar i EU-frågor genom direkta kontakter med olika EU-/EG-organ? (procent för de enheter som uttryckt en åsikt i frågan)³⁶

	1998	2019
Ofta	28	19
Ibland	36	28
Sällan	15	27
Aldrig	21	27

Det är vanskligt att uttala sig om andras handlingar. Inte oväntat markerade också en hög andel av enheterna svarsalternativet ”vet inte”, såväl 1998 (39 procent) som 2019 (44 procent), vilket gör att siffrorna måste tolkas med försiktighet. Men då siffrorna för ”vet ej” är ungefär lika stora vid de båda undersökningarna finns det anledning att tro att intresseorganisationer och företag inte har börjat tillämpa *by pass*-strategin mer flitigt. Tvärtom kan siffrorna indikera en viss minskad användning av strategin.

I både 1998 och 2019 års undersökningar uppgav departementsenheterna en större förekomst av *by pass*-strategier än myndigheterna. Och bland ”EU-förvaltningarna” uppgav så många som två tredjedelar att företag och intresseorganisationer ofta eller ibland går vid sidan av staten för att få gehör för sina intressen hos olika EU-organ. Mycket få ”EU-förvaltningar” markerade alternativen ”sällan” eller ”aldrig”. Dessa siffror är stabila över tid.

Sammantaget indikerar svaren att *by pass*-strategin inte har blivit vanligare, utan undersökningarna pekar snarare på en viss minskning. Det står också klart att ju mer EU-relaterat ett verksamhetsområde är, desto vanligare är det att företag och intresseorganisationer inom området använder sig av *by pass*-strategier. Men detta betyder inte att enheterna avstår från att samtidigt använda sig av *go through*-strategin.

6.5 Samverkan anses fungera väl

Vad kan konsekvenserna av ett minskat och mindre informellt utbyte mellan staten och de privata aktörerna tänkas bli? Har samarbetet mellan de båda parterna försämrats? Vi har inte ställt några enkätfrågor som kan ge ett direkt svar på den frågan. Men andra frågor kan ge vissa indikationer. I 1998 års

³⁶ Intresseorganisationer och företag försöker ofta påverka EU:s olika organ via olika intermediärer i form av europeiska organisationer som är mycket aktiva i sina kontakter med EU-organen. Om sådana indirekta kontakter har beaktats när enheterna har svarat på frågan som ju avser ”direkta kontakter” vet vi inte.

undersökning ansåg knappt hälften av respondenterna att samordningen mellan staten och företag/intresseorganisationer hade ökat. En något större andel av EU-enheterna instämde (65 procent). I 2019 års undersökning bad vi i stället enheterna instämma i eller ta avstånd från ett annat påstående gällande samordningen mellan enheten och privata aktörer i EU-frågor, nämligen om denna samordning fungerar väl. Av de enheter som uttrycker en åsikt i frågan instämmer 70 procent (helt eller delvis). Mycket få enheter tar avstånd helt (7 procent). Instämmandet ökar inte med graden av invävdhet i EU. Däremot instämmer en något högre andel av departementsenheterna i påståendet än enheterna på myndighetsnivå, 80 mot 67 procent. Detta indikerar att det minskade utbytet mellan departementet och de privata aktörerna inte har medfört en (upplevd) försämrad samordning. Återigen ska dock ett varningens finger höjas för den höga andel som markerat ”vet ej”, hela 51 procent.

6.6 Stor variation mellan sektorerna

Vilka sektorer samarbetar mest med intresseorganisationer och företag i EU-arbeter? I tabell 6.8 redovisar vi hur de olika sektorerna har svarat på ett antal frågor som rör denna relation.

Av tabellen framgår att relationen mellan staten och externa privata aktörer i det EU-relaterade arbetet varierar stort mellan olika sektorer. Arbetsmarknad, Justitie och Utrikes tillskriver synpunkter från berörda parter störst vikt. Det

Tabell 6.8: Sektorernas svar på sju olika frågor gällande relationen mellan enheten och intresseorganisationer och företag i det EU-relaterade arbetet. (procent, 2019).

	<i>A</i>	<i>Fi</i>	<i>Fö</i>	<i>Ju</i>	<i>K</i>	<i>M</i>	<i>N</i>	<i>S</i>	<i>Utb</i>	<i>Utr</i>
Fäster <i>mycket stor vikt</i> vid synpunkter från brukargrupper, klienter och berörda parter	35	9	0	29	14	23	17	13	15	29
Intresseorganisationer deltar i <i>stor eller viss utsträckning</i> i arbetsgrupper för EU-frågor	53	53	13	31	43	77	46	36	30	33
Företag deltar i <i>stor eller viss utsträckning</i> i arbetsgrupper för EU-frågor	25	32	13	20	14	64	36	12	0	28
Har haft <i>minst månadsvisa kontakter</i> med intresseorganisationer i det EU-relaterade arbetet	35	17	22	7	10	16	43	12	16	29
Har haft <i>minst månadsvisa kontakter</i> med företag i det EU-relaterade arbetet	13	15	33	7	0	19	35	10	6	33
Intresseorganisationer och företag försöker <i>ofta eller ibland</i> ta direkt kontakt med olika EU-organ	50	42	25	36	25	67	67	18	18	50
<i>Instämmer helt eller delvis</i> i att EU-samordningen med intresseorganisationer och företag fungerar väl	77	77	75	36	60	77	77	69	78	58

betyder dock inte att dessa sektorer har mest utbyte med de externa aktörerna. Här redovisar i stället Miljö klart högst siffror, följt av Näring och Finans. Enheter inom Näring har de flitigaste kontakterna med både intresseorganisationer och företag. Inte heller tycks det finnas något samband mellan den vikt enheterna tillskriver synpunkter från berörda parter och hur väl EU-samordningen med dessa aktörer fungerar. Medan Arbetsmarknad redovisar en hög siffra för fungerande samordning ligger Justitie klart lägst. Däremot sammanfaller höga siffror för utbyten med höga siffror för välfungerande EU-samordning. Sammanfaller gör också höga siffror för utbyten med höga siffror för *go through*-strategin. Återigen ser vi alltså att ett rikligt utbyte med staten inte hindrar företag och intresseorganisationer att också ta direkta kontakter med olika EU-organ. Tvärtom tycks benägenheten att gå direkt till EU öka ju mer kontakter parterna har med staten.

6.7 Sammanfattning

EU-medlemskapet ställer krav på samarbete inom det svenska samhället. Logiken i argumentationen är att medlemskapet skapar ökad efterfrågan på svenska ståndpunkter och att produktionen av dessa nödvändiggör ett ökat samarbete mellan stat och olika privata organisationer i samhället. Våra studier pekar dock mot att detta utbyte har minskat över tid, framförallt på departementsnivå.³⁷ Kontakter och arbetsgrupper för EU-frågor uppges ha blivit färre, och enheterna tillskriver brukare och berörda parter mindre vikt i det EU-relaterade arbetet. Det är färre informella utbyten. Samtidigt uppges enheterna, och då inte minst i departementen, att samordningen med berörda parter fungerar väl i det EU-relaterade arbetet. En möjlig slutsats är här, och i likhet med hur vi tolkade förändringen av de inomstatliga kontakterna, att enheterna över tid har lärt sig att bättre hantera och samordna EU-frågorna. Man springer på färre bollar och värderar och prioriterar bättre vem man ska kontakta och när. Det är förstås inte självklart att samordningen skulle ha uppfattats fungera lika väl om vi hade frågat andra aktörer i samhället om deras relation till politiken och förvaltningen.

³⁷ Dessa iakttagelser ligger i linje med vad Statskontoret fann i en undersökning 2015 (Statskontoret 2015).

7 Från ovan till invand: statsförvaltningen och EU

Hur har europeiseringen av statsförvaltningen utvecklats under 2000-talet? Vi har redovisat en hel del siffror i tidigare avsnitt och ska här börja med att sammanfatta de stora dragen. En hel del känns igen från våra tidigare enkätundersökningar. Statsförvaltningen är i hög grad påverkad av EU, ägnar en stor del av sin arbetstid åt EU-frågor och uppfattar konsekvenserna av EU som stora. Fler enheter än tidigare säger att konsekvenserna av EU är mycket stora och färre enheter påverkas inte alls av EU. Regeringskansliet är generellt sett mer involverat i EU än myndigheterna, men över tiden ser vi ändå att EU-aktiviteterna har förskjutits något från Regeringskansliet till myndigheterna.

När det gäller deltagande- och kontaktmönster har den intensiva aktivitet som kännetecknade den svenska förvaltningens arbete visavi EU:s organisationer lagt sig något. Framförallt synes EU-arbetet på nationell nivå – kontakter mellan myndigheter, kontakter med politiker, kontakter med företag och intresseorganisationer – ha minskat i omfattning. Det tycks som att EU-arbetet i högre grad än tidigare ombesörjs av förvaltningarna, utan att dessa har ett lika omfattande utbyte med andra som tidigare. Vi ser också genomgående en förändring där formella kontaktformer ökar i betydelse, och där de informella i motsvarande grad minskar.

Förvaltningen är fortfarande en regelföljare i relation till EU. Ett sådant regelföljande kan vara mer eller mindre aktivt. Den kanske mest förvånande iakttagelsen är att förvaltningen har blivit mer passiv än tidigare när det gäller att ta initiativ gentemot EU. Handlingsutrymmet i implementeringen av EU:s regler uppfattas genomgående ha minskat. Trots detta, och tvärt emot regeringens uttalade ambitioner, verkar det inte ha skett någon ökning i ambitionerna att påverka EU:s dagordning. Det är betydligt färre respondenter i den nya studien som tar initiativ för att påverka EU:s regelskapande. Förvaltningen är mer reaktiv och passiv gentemot EU jämfört med tidigare.

Byråkratiska värden ses som viktigare än tidigare, samtidigt som värdet av att vara lyhörd mot politiken har minskat i betydelse. Relationen till politiken tycks problematisk. Trots att medlemskapet inte längre är någon ny sak, är det en lika stor andel enheter som tidigare som har svårt att veta vad politikerna vill i EU-arbetet. Mer än hälften menar att politikerna inte ger tydliga signaler om hur EU-frågor ska prioriteras. Trots att politiken inte är lika närvarande, tycks statsförvaltningen ha blivit något mer sammanhållen i sitt EU-arbete.

Det hyperaktiva inomstatliga utbyte som vi kunde iaktta i våra tidigare undersökningar tycks ha dämpats en aning. Kontakterna är färre, informaliteten har minskat och de formella inslagen har vunnit insteg. Den inomstatliga EU-samordningen upplevs generellt som välfungerande, även över sektorsgränserna.

Förvaltningens kontakter med andra aktörer i samhället i EU-arbetet verkar ha minskat och inbegripa färre informella utbyten. I de nationella arbetsgrupper som diskuterar EU-frågor deltar mer sällan än tidigare aktörer utanför den egna förvaltningen: varken politiker, företag eller intresseorganisationer. Experter tycks i viss utsträckning ha kommit att ersätta representanter för olika intressen. Samtidigt uppger de svarande enheterna, och då inte minst i departementen, att samordningen med berörda parter fungerar väl. En möjlig slutsats är att enheterna över tid har lärt sig att hantera och samordna EU-frågorna på ett ändamålsenligt sätt.

Alla delar av staten påverkas i relativt hög grad av EU. Mer än hälften av enheterna inom alla sektorer är i stor utsträckning berörda av EU. Det finns dock stor variation mellan sektorer, och de sektorer som är mest invälda i EU är Miljö, Näring och Justitie. Även om Regeringskansliet fortfarande är mer berört, rapporterar större konsekvenser av EU och ägnar mer tid åt EU-arbetet än myndigheterna, ser vi ändå en tendens att EU-arbetet rör sig från Regeringskansliet och ut till förvaltningsmyndigheterna.

7.1 En mer reaktiv, byråkratisk och sluten förvaltning

Så långt sammanfattningen av de viktigaste empiriska iakttagelserna. En uppenbar tolkning av dessa – som vi vid flera tillfällen har snuddat vid i de tidigare avsnitten – är att de särdrag som den svenska förvaltningen uppvisade i sitt EU-arbete i de tidigare enkätundersökningarna har kommit att tonas ner. I de nordiska jämförelserna framstod Sverige då (tillsammans med Finland) som ett mycket aktivt och ivrigt land i anpassningsprocesserna, om än att föreställningen var stark att det fanns ett stort handlingsutrymme för eget agerande inom ramen för EU:s regleringar. Betoningen av politiska värden var stark (till skillnad från Finland). Det fanns höga ambitioner att inkludera inte enbart politiker utan också många andra aktörer i EU-arbetet (företag och intresseorganisationer), och all samordning kännetecknades i Sverige (till skillnad från i Danmark) av en hög grad av informalitet. Sverige stack ut som aktivt i den förvaltningsinterna samordningen av EU-frågor, optimistiskt om det egna handlingsutrymmet och inkluderande i sitt EU-arbete. Flera av dessa svenska karaktärsdrag är fortfarande märkbara, men de har kommit att slipas ner. Man kan säga att svensk förvaltning – jämfört med tidigare – tycks ha blivit mer passiv, mer byråkratisk och mindre öppen.

Att vi ser *en mer passiv förvaltning* indikeras tydligt i våra frågor om enheternas upplevda handlingsutrymme i relation till EU:s reglering och i frågan om egna initiativ. Drygt tre av fyra av våra respondenter uppfattar att handlingsutrymmet

inom ramen för EU:s regelverk är litet eller obefintligt, vilket är en större andel än tidigare. En betydligt mindre andel av de svarande enheterna än tidigare tar initiativ gentemot EU till regelförändringar. Vålvilliga tolkningar av dessa siffror är att de är uttryck för ett lärande i förvaltningen, att enheterna inte längre agerar på allt som händer utan riktar sina aktiviteter mot sådant som kan ge resultat. Så kan det kanske vara i vissa fall, men vår tolkning är nog att det vi ser också, och kanske mer, är en effekt av att förvaltningen under ganska lång tid nu har varit del av en annan organiserad gemenskap än den nationella. Den har fått en mer jordnära inställning till EU:s regler och tycker kanske till och med att mycket av det som EU åstadkommer är bra. Oavsett hur vi tolkar resultaten, så har förvaltningen blivit mer passiv.³⁸

Vi ser också *en mer byråkratisk förvaltning*. Den har rört sig i riktning mot hur vi tidigare karakteriserade den finska förvaltningen. Byråkratiska värden betonas starkare än tidigare. I vår fråga om vilka värderingar förvaltningen fäster stor vikt vid i EU-arbetet är ”korrekt ärendehantering” det enda värde som har ökat i betydelse. Markerat mindre betydelse menade förvaltningen att ”hänsynen till politiska värderingar” har. Politiker är inte längre lika flitigt förekommande deltagare i arbetsgrupper som diskuterar EU-frågor. Kontakterna med politiken har minskat, och det informella utbytet med politiken är mer begränsat än tidigare. En tredjedel av respondenterna uppger att politiken ägnar mindre tid åt EU-frågor än andra frågor (enbart 6 procent rapporterar det motsatta). Det tycks som att EU-arbetet i högre grad än tidigare har gjorts till en byråkratisk angelägenhet, och förvaltningens egen uppfattning är – vilket vi har betonat – att den inomstatliga samordningen fungerar mycket väl.

Vi urskiljer också *en mindre öppen förvaltning*. Det tidiga EU-arbetet kännetecknades av en stor öppenhet mot andra aktörer i samhället. I hög grad fanns intresseorganisationer och företag med i olika forum som diskuterade EU-frågor, och förvaltningen hade ett relativt flitigt informellt utbyte med dessa aktörer. Det fanns starka argument i debatten om EU-anpassning som betonade att den var en angelägenhet för hela samhället. Utbytet var visserligen ännu större i Danmark, där det tidigt hade byggts upp ett korporativt system för att hantera EU-frågor, så det som utmärkte det svenska var det omfattande informella utbytet. Detta informella utbyte med aktörer utanför staten har nu minskat. Detta tycks dock inte enligt de tillfrågade förvaltningsenheterna ha äventyrat

³⁸ En annan förklaring till de få initiativen kan ju vara Junckerkommissionens ambition att trappa ner reglerandet inom EU för att i stället fokusera på implementering. Om det ligger något i det skulle detta också kunna ses som ett tecken på hur nationella strategier i hög grad skapas i ett vidare europeiskt sammanhang.

samordningen av EU-frågor. Möjligen skulle inte de aktörer som exkluderas från EU-processerna hålla med om den bedömningen.³⁹

Att vi ser dessa tendenser betyder inte att förvaltningen i sig kan beskrivas som passiv, byråkratisk och sluten. Vår tolkning är att de särdrag som vi i de tidigare enkätundersökningarna kunde se kännetecknade svensk statsförvaltning visserligen har slipats ner, men att de fortfarande finns kvar. Som vi har diskuterat i de tidigare avsnitten har aktiviteterna kors och tvärs både inom och utanför staten minskat, liksom informaliteten i dessa kontakter. Men såväl kontakterna som informaliteten befinner sig fortfarande på en hög nivå. På ett liknande sätt kan man argumentera när det gäller vilka delar av staten som är mest engagerade i EU-frågor. EU-arbetet har förskjutits något från Regeringskansliet till myndigheterna, men fortfarande ägnar enheterna i Regeringskansliet mer av sin arbetstid åt EU än vad myndigheterna gör.

EU-arbetet har blivit vardag. Den mycket höga uppmärksamhet och aktivitet som vi kunde observera åren närmast efter medlemskapet har nu, efter 25 års erfarenhet, efterträtts av ett agerande som är mer selektivt när det gäller deltagande och kontakter. Uppenbart sköts en stor del av samordningen – visavi politiken, inom sektorn, mellan olika sektorer och gentemot andra aktörer i samhället – lite mer passivt. Ingenting i vår studie indikerar att samordningen har blivit lidande av detta. En mycket stor andel av respondenterna i Regeringskansliet menar att samordningen av EU-frågor fungerar väl. Det gäller särskilt, men inte enbart, den inomsektoriella samordningen. Ju mer invävd en sektor är i EU, desto bättre uppfattas samordningen fungera.⁴⁰

Det som kan vara en smula oroväckande i den här processen är att den tillförsikt som tycks känneteckna förvaltningen också verkar ha skapat en större passivitet än tidigare. Förvaltningen tycks i många avseenden vara påtagligt nöjd med sakernas tillstånd. Trots att dess handlingsutrymme är begränsat, görs färre försök än tidigare att ta initiativ till förändringar. Hur kommer det sig? Varför denna synbara oföretagsamhet? Har pendeln slagit över på så sätt att den tidigare hyperaktiviteten har efterträtts av en viss håglöshet? Kanske är det som Hamlet uttryckte det i sin välkända monolog: ”Så går beslutsamhetens friska hy/i eftertankens kranka blekhet över/och företag av mærg och eftertryck/vid denna tanke slinta ur sin bana/och mista namnet handling.”

³⁹ I en studie av de faktrapomemior som regeringen under 2000-talet har förelagt riksdagen framstår regeringen inte som särskilt inkluderande i sitt beredningsarbete när det gäller EU-frågor. Regeringen rapporterar mestadels inga synpunkter alls från andra intressenter än från de egna myndigheterna. Benägenheten att inkludera andra samhällsaktörers synpunkter har dessutom minskat över tiden. Maria Strömvik, som har genomfört studien, drar slutsatsen att ”Ju längre tid Sverige har varit med i EU, och ju mer makt som flyttats till EU-nivån, desto mer sällan förefaller Regeringskansliet aktivt arbeta för att hämta in synpunkter om EU-politiken från intressenter ute i samhället.” (Strömvik 2020, s. 16)

⁴⁰ De sektorer där det finns störst missnöje med samordningen är de sektorer där EU-arbetet inte uppges vara lika konsekvensrikt.

7.2 Hur kan vi förstå det som har hänt?

Vi ska avslutningsvis resonera om hur man kan tolka utvecklingen av förvaltningens EU-arbete i detta och andra avseenden med hjälp av några olika teoretiska perspektiv. Vi ska använda oss av: a) ett historiskt institutionellt perspektiv som betonar historiska bindningar; b) ett perspektiv som betonar erfarenhetsbaserat lärande; c) ett perspektiv som betonar strategier i politiken; och d) ett som betonar anpassning efter regler inom den organisatoriska gemenskap där man befinner sig.

I ett historiskt institutionellt perspektiv är begreppet *stigberoenden* (*path dependencies*) centralt. Tidiga anpassningar som organisationer (exempelvis stater) gör kan lämna spår som kan finnas kvar även långt efter det att de förhållanden som låg till grund för anpassningarna har förändrats. I dansk förvaltning var det exempelvis tydligt att det formella samordningssystem som skapades när landet blev EU-medlem fortfarande var i bruk i slutet av 1990-talet, det vill säga 25 år senare. Efterhand kan sådana system institutionaliseras och komma att uppfattas som självklara (organisationerna blir också duktiga på att agera inom ramen för systemen). Med det här perspektivet skulle vi kunna förvänta oss en hög grad av stabilitet i förvaltningens EU-arbete, och på det hela taget är det väl också det vi ser. Som vi har visat har det visserligen skett en del förändringar under de senaste två decennierna, men mycket är sig påfallande likt. Det finns en hög grad av kontinuitet i förvaltningens EU-arbete. Även om särdragen har slipats ner är det ändå samma mönster vi ser.

Ett andra perspektiv som vi har berört i de tidigare avsnitten är att förändringar kan vara ett resultat av *erfarenhetsbaserat lärande*. I vilken utsträckning kan vi förstå utvecklingen av förvaltningens EU-arbete som ett resultat av att den har sett konsekvenserna av sitt tidigare arbete, och på basis av detta modifierat sitt handlande? Kanske är det så. Även om vi inte utifrån några processtudier kan säga något om hur de olika enheterna löpande har resonerat, är det möjligt att tolka våra siffror som att förvaltningen har blivit lite mindre ängslig, lärt sig både att ransonera och att formalisera sina kontakter och insett att det inte är så klokt att springa på många bollar samtidigt. Det verkar också rimligt att tolka uppfattningen om det begränsade handlingsutrymmet i implementeringen av EU:s regler och passiviteten när det gäller att ta egna initiativ som ett resultat av vunna erfarenheter. Mycket tyder alltså på att det har skett ett visst erfarenhetsbaserat lärande.

En tredje tolkningsram är att det vi ser är ett resultat av ett *strategiskt agerande* från politikens sida, alltså att det finns en övergripande ambition om exempelvis mindre informalitet och en viss moderation när det gäller egna initiativ. Några sådana ambitioner har dock inte uttalats, och vi är nog ganska tveksamma till en sådan tolkning. Tvärtom verkar det vara så att förvaltningen menar att samordningen av EU-arbetet fungerar relativt väl, trots att kunskaperna om vad

politikerna vill inte är större än tidigare, trots att politikerna inte ger några tydliga signaler om hur EU-arbetet ska prioriteras och trots att tempot i EU:s processer försvårar förankring. De förändringar vi ser i förvaltningens EU-arbete tycks inte vara ett resultat av politiskt beslutade strategier. Kanske kan passiviteten till en del förklaras av den uttalade ambitionen att Sverige alltid ska tala med en röst. En sådan norm stimulerar inte alltid, utan kan snarare hämma, egna initiativ.

En fjärde tolkningsram – som vi berörde i diskussionerna om regelföljande i avsnitt 3 – har att göra med den *formella organiseringens betydelse* för identiteter och lojaliteter. Det kan ju vara så att förvaltningens passivitet är ett uttryck för att enheterna i staten i allt högre grad har kommit att lära sig vad som policymässigt är önskvärt i utbytet med andra EU-stater och i utbytet med EU:s organisationer. Under de inledande åren efter medlemskapet var det ganska tydligt vad som skilde mellan det ”europeiska” och det ”nationella”, men så är det förmodligen i allt mindre utsträckning. Vi tolkade den ljumma inställning som kännetecknade den danska förvaltningen som ett uttryck för att tjänstemännen där inte uppfattade att det fanns så mycket dramatik i det europeiska vardagsarbetet. Den tilltagande passivitet som vi nu ser bland de svenska enheterna kan ha att göra med att Sverige har blivit en relativt välvilligt inställd medlem av unionen, och att enheterna i förvaltningen för det mesta tycker att det som mals fram i unionens beslutskvagnar är ganska bra.

Vår bild är att en period av ganska intensiva aktiviteter under de första åren som EU-medlem har efterträts av en period där enheterna vet lite bättre vilket deltagande som är önskvärt och vilka kontakter som är nödvändiga. De svenska särdragen finns förmodligen i en nordisk jämförelse kvar, men är lite mindre framträdande än tidigare. Den stora förändring som har skett gäller nog förvaltningens identitet, och att det i dag inte i lika hög grad som tidigare uppfattas uppstå ”kulturkrockar” mellan det svenska och det europeiska. Gränsen mellan det nationella och det europeiska tycks inte vara så distinkt som den ibland förutsatts vara. Förvaltningen tycks också vara ganska tillfreds med läget som det är, och menar att samordningen av EU-arbetet flyter på. Några som skulle kunna vara missnöjda med sakernas tillstånd är de som förespråkar en lite mer företagsam och handlingskraftig stat, och som anser att svensk förvaltning bör vara proaktiv i relation till unionens förändringsprocesser.

En annan tänkbar källa till missnöje har att göra med relationen mellan, å ena sidan, regeringen och dess myndigheter och, å andra sidan, samhället i övrigt. Statsförvaltningens EU-arbete har blivit mer slutet, byråkratiskt och passivt. Samtidigt uppfattas samordningen av EU-arbetet fungera väl. Förvaltningen är lyhörd mot politiken och har insett att den kan fungera väl även utan en omfattande och mer direkt politisk styrning. Den tycks bli allt skickligare på att samordna EU-frågor. Man kan dock fråga sig om belåtenheten med den interna samordningen har gått ut över samordningen i relation till samhället i övrigt när det gäller EU-frågor. I en studie av regeringens rapportering till riksdagen

avseende EU-frågor visades att den sällan rapporterar uppfattningar från andra aktörer än de egna myndigheterna (Strömvik 2020). Vår egen studie visar också att kontakterna har minskat med aktörer utanför staten (intresseorganisationer och företag) när det gäller EU-frågor. Kanske håller vi på att få en regering och en förvaltning som i sitt EU-arbete alltmer frikopplar sig från samhället i övrigt?

Referenser

- Bickerton, C. J., Hodson, D. & Puetter, U., red. (2015). *States and Supranational Actors in the Post-Maastricht Era*. Oxford: Oxford University Press.
- Calmfors, L. (2017). *Eurokrisen, eurosamarbetets regelsystem och den framtida integrationen*, Sieps rapport 2017:1, Stockholm.
- Christiansen, T. & Larsson, T., red. (2008). *The Role of Committees in the Policy-process of the European Union. Legislation, Implementation and Deliberation*. Cheltenham: Edward Elgar.
- Egeberg, M. (1999). "Transcending Intergovernmentalism? Identity and Role Perception of National Officials in EU Decision-Making", *Journal of European Public Policy*, 6(3): 456–474.
- Eriksson, J. & Hjeds Löfmark, M. (2013). *EU som krishanterare: Ekonomisk styrning och finansiell stabilitet*. Rapport 2013:3, Stockholm: Sieps.
- Europeiska rådet (2019). "EU-samarbetet om säkerhet och försvar", webbsida på consilium.europa.eu, besökt den 30 september.
- Featherstone, K. & Radaelli, M., red. (2003). *The Politics of Europeanization*. Oxford: Oxford University Press.
- Genschel, P. & Jachtenfuchs, M. (2016). "More integration, less federation: the European integration of core state powers", *Journal of European Public Policy* 23(1): 42–59.
- Geuijen, K., 't Hart, P., Princen, S. & Yesilkagit, K., red. (2008). *The New Eurocrats. National Civil Servants in EU Policy-Making*. Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Heidenreich, M. & Zeitlin, J., red. (2009). *Changing European Employment and Welfare Regimes. The influence of the open method of coordination on national reforms*. Routledge.
- Hettne, J. (2008). *Rättsprinciper som styrmedel: allmänna rättsprinciper i EU:s domstol*. Stockholm: Norstedts Juridik.
- Hirschman, A. O. (1970). *Exit, Voice, and Loyalty: Responses to Decline in Firms, Organizations, and States*. Cambridge, Massachusetts: Harvard University Press.
- Jacobsson, B. (1997). *Europa och staten*. Rapport till Förvaltningspolitiska kommissionen (SOU 1997:30).
- Jacobsson, B. (2016). *Mellan Bryssel och Stockholm – en förändrad tjänstemannaroll*. Ur Statsförvaltningen efter 20 år i EU, Statskontoret och Sieps.
- Jacobsson, B. & Sundström, G. (1999). *Invävd i Europa. En undersökning av den svenska statsförvaltningens EU-arbete*. Scores rapportserie, 1999:10.
- Jacobsson, B. & Sundström, G. (2006). *Från hemvävd till invävd. Europeiseringen av svensk förvaltning och politik*. Liber.

- Jacobsson, B., Laegreid, P. & Pedersen, O. K., red. (2001). *Europaveje. EU i de nordiske centralforvaltninger*. Jurist- og Økonomforbundets Forlag.
- Jacobsson, B., Laegreid, P. & Pedersen, O. K., red. (2004). *Europeanization and Transnational States. Comparing Nordic Central Government*. Routledge.
- Jacobsson, B., Pierre, J. & Sundström, G. (2015). *Governing the Embedded State. The Organizational Dimension of Governance*. Oxford University Press.
- Johansson, K. M. (2008). "Chief Executive Organizations and Advisory Arrangements for Foreign Affairs: The Case of Sweden", *Cooperation and Conflict*, 43(3): 267–287.
- Johansson, M., Naurin, D & Lindahl, R. (2019). *Samarbete och inflytande i EU:s ministerråd*. Europapolitisk analys 2019:6epa, Stockholm: Sieps.
- Larsson, J. (2008). *Den öppna samordningsmetoden EU:s samordningsmetod av medlemsländernas välfärdssystem*. Institutet för framtidsstudier, 2008:8.
- Larsson, T. (2003). *Precooking in the European Union – the World of Expert Groups*. Rapport till ESO (Ds 2003:3). Stockholm: Finansdepartementet.
- Metcalf, L. (1993). "Trends in European Public Administration", bil. 1 i *Statsförvaltningens internationalisering. En vitbok om konsekvenser för den statliga sektorn i Sverige*. Rapport till Finansdepartementet (Ds 1993:44).
- Murdoch, Z. & Geys, B. (2012). "Instrumental calculation, cognitive role-playing, or both? Self-perceptions of seconded national experts in the European Commission", *Journal of European Public Policy*, 19(9):1357–1376.
- Naurin, D. (2007). "Network Capital and Cooperation Patterns in the Working Groups of the Council of the EU", EUI-RSCAS Working Papers 14, European University Institute (EUI), Robert Schuman Centre of Advanced Studies (RSCAS).
- Naurin, D & Lindahl, R. (2007). "Anmärkningsvärt starkt svenskt inflytande i EU", debattartikel i *Dagens Nyheter* (30 mars).
- Olsen, J. P. (2002). "The Many Faces of Europeanization", *Journal of Common Market Studies*, 40(5): 921–952.
- Page, E. C. & Jenkins, B. (2005). *Policy Bureaucracy. Government with a Cast of Thousands*. Oxford: Oxford University Press.
- Pedersen, O. K. (2001). Interesseorganisationer og europæisk integration. Ur Jacobsson, B., Laegreid, P. & Pedersen, O. K., red. (2001), *Europaveje. EU i de nordiske centralforvaltninger* (Jurist- og Økonomforbundets Forlag).
- Regeringen (2019). *Verksamheten i Europeiska unionen under 2018*. Skr 2018/19:115.
- Rexed, K. (2016). "Det europeiska förvaltningsnätverket", i Sieps och Statskontoret, *Statsförvaltningen efter 20 år i EU*. Sieps och Statskontoret.

- Sieps (2017). *Brexit: Konsekvenser för EU och Sverige*. Rapport till regeringen, februari 2017, Stockholm: Sieps.
- SOU 1993:80. *Statsförvaltningen och EU*.
- SOU 2016:10. *EU på hemmaplan*. Betänkande av Utredningen om delaktighet i EU.
- Statskontoret (2015). *Myndigheters arbete med frågor om delaktighet i EU*. Statskontoret, dnr 2015/148-5.
- Steunenberg, B. (2006). "Turning swift policy-making into deadlock and delay: national policy coordination and the transposition of EU directives", *European Union Politics*, 7(3): 293–319.
- Strömvik, M. (2020). *Hur väl förankras Sveriges EU-politik?* Centrum för Europaforskning, Lunds universitet, nr 1. 2020.
- Sundström, G. (1999). *Att tala med en röst. En studie av hur EU-medlemskapet påverkar samordningen inom regeringskansliet*. Scores rapportserie, 1998:8.
- Sundström, G. (2001). "Relationer inom staten", i Jacobsson, B., Lægheid, P. och Pedersen, O. K., red., *Europeveje. EU i den nordiska centralförvaltningen*. Jurist- og Økonomiforbudet Forlag.
- Sundström, G. (2015). "Seconded National Experts as Part of Early Mover. Strategies in the European Union: The Case of Sweden", *Journal of European Integration* 38(2): 133–147.
- Suvarierol, S. & van den Berg, C. (2008). "Bridge builders or bridgeheads in Brussels? The world of seconded national experts", i K. Geuijen, K. 't Hart, P., Princen, S. & Yesilkagit, K. red. *The New Eurocrats. National civil servants in EU policy-making*, s. 103–127. Amsterdam: Amsterdam University Press.
- von Sydow, G. & Wetter, A. (2016). "Styrning och förvaltning mellan det nationella och europeiska", i Sieps och Statskontoret, *Statsförvaltningen efter 20 år i EU*. Sieps och Statskontoret.
- Tallberg, J. & von Sydow, G. (2018). "EU-medlemskapet och EU:s framtid", i Holgersson, U. & Wägnérud, L., red. *Rösträttens århundrade: Kampen, utvecklingen och framtiden för demokratin i Sverige*. Makadam förlag, s. 387–414.
- Tallberg, J., Aylott, N., Bergström, C. F., Casula Vifell, Å & Palme, J. (2010). *Europeiseringen av Sverige*. Demokratirådets rapport 2010. SNS Förlag.
- Tarschys, D. (2016). "EU-myndigheter: en växande arena", i Sieps och Statskontoret, *Statsförvaltningen efter 20 år i EU*. Sieps och Statskontoret.
- Trondal, J. (2006). "Governing at the Frontier of the European Commission: The Case of Seconded National Officials", *West European Politics*, 29(1):147–160.
- Trondal, J. & Veggeland, F. (2003). "Access, voice and loyalty: the representation of domestic civil servants in EU committees", *Journal of European Public Policy*, 10(1):59–77.

- Trondal, J., van den Berg, C. & Suvarierol, E. (2008). "The Compound Machinery of Government: The Case of Seconded Officials in the European Commission", *Governance*, 21(2):253–274.
- Trondal, J., Murdoch, Z. & Beys, B. (2018). "How pre- and postrecruitment factors shape role perceptions of European Commission officials", *Governance*, 31(1):85–101.
- Vifell, Å. (2006). *Enklaver i staten. Internationalisering, demokrati och den svenska statsförvaltningen*. Akademisk avhandling i statsvetenskap, Stockholms universitet.
- Webber, Å. (2016). "Europeiseringen påverkar oss – hur påverkar vi?", *Svensk Juristtidning*, SvJT, 100 år, festskrift. [<https://svjt.se/svjt/3016/121>]
- Wärnlöf Bové, K. (2019). *EU-opinion i Sverige*. SOM-rapport 2019:18.

Bilaga 1: E-brev till respondenterna (till enheter i Regeringskansliet)

Enkätundersökning om statsförvaltningens EU-arbete

Under våren 2019 genomför förvaltningsforskarna Bengt Jacobsson och Göran Sundström i samverkan med Svenska institutet för europapolitiska studier (Sieps) en enkätundersökning om den svenska statsförvaltningens EU-arbete. Undersökningen har ett stort allmänt intresse.

Vi behöver din hjälp för att kunna genomföra undersökningen!

Vi vill att enkäten besvaras senast den 26 april.

Du kommer till enkäten genom att klicka på länken (länk till enkäten)

Syftet med enkäten är att dels kartlägga statsförvaltningens EU-arbete efter snart 25 år av medlemskap, dels undersöka hur detta arbete har förändrats över tiden. Studien är en upprepning av två enkätundersökningar som genomfördes 1998 och 2003.

Enkäten distribueras till avdelningar/enheter i Regeringskansliet som är direkt underställda den politiska ledningen och till flertalet statliga myndigheter (och enheter i myndigheter). Sammanlagt rör det sig om ca 630 enkäter.

De utvalda avdelningarna/enheterna i Regeringskansliet besvarar varsin enkät. Frågorna riktar till enheter och inte till enskilda personer. Den person eller de personer som fyller i enkäten ska således svara på avdelningens/enhetens vägnar.

Vi vill att enkäten besvaras av någon (eller några) med god kunskap om avdelningens/enhetens EU-relaterade arbete. Det kan vara avdelningschefen/enhetschefen, någon annan hög chef, en EU-samordnare eller annan medarbetare med god kännedom om det EU-relaterade arbetet (eller av några av dessa tillsammans).

En del frågor kan upplevas som mindre relevanta för vissa verksamheter, men det är av stor betydelse att samtliga frågor besvaras efter bästa förmåga. Enkäten är relativt omfattande. Vi räknar med att det tar 20 – 25 minuter att besvara frågorna.

Det insamlade materialet används enbart för forskningsändamål; i första hand som underlag för en Sieps-rapport om Europeiseringen av förvaltningen (Jacobsson & Sundström, hösten 2019). Inga enskilda avdelnings/enheters

svar kommer att kunna urskiljas i det redovisade materialet. Resultaten från enkäten kommer i framtida forskningsrapporter att redovisas gruppvis (dvs. hur gruppen departementsenheter, gruppen myndighetsenheter, gruppen enheter inom olika sektorer etc. har svarat). Enbart i samband med datainsamlingen – för att möjliggöra utskick av påminnelser – kommer det att vara möjligt att urskilja vilka enheter som har/inte har svarat. När materialet väl är insamlat kommer det inte längre att vara möjligt att urskilja på vilket sätt som enskilda enheter har besvarat enkäten.

För att undersökningen ska bli representativ och pålitlig är det av största betydelse att så många enheter som möjligt besvarar enkäten. Vid de tidigare genomförda undersökningarna var svarsfrekvensen mycket hög (över 80%), och vi hoppas på ett lika gott resultat den här gången.

Om Du vill veta mer om undersökningens syfte, innehåll, och användning, kontakta Bengt Jacobsson (bengt.jacobsson@sh.se) eller Göran Sundström (goran.sundstrom@statsvet.su.se).

Om du har frågor om den tekniska utformningen av webbenkäten, kontakta Karl Looström på Sieps (karl.loostrom@sieps.se).

Stort tack för hjälpen!

Bengt Jacobsson
Professor Södertörns
högskola

Göran Sundström
Professor Stockholms
universitet

Göran von Sydow
Tillförordnad direktör
SIEPS

Bilaga 2: Jämförelser mellan populationer m.m.

Även om vi i denna och våra båda tidigare enkätundersökningar fokuserar på enheter snarare än individer, är det ändå så att vi i viss utsträckning har olika populationer. För det första är det sannolikt i flertalet fall olika personer som arbetar på de respektive enheterna i dag i jämförelse med 1998 och 2003 och följaktligen är det olika personer som svarar för sin enhets räkning. För det andra har det skett omorganisationer, nybildningar, nedläggningar och sammanslagningar såväl i Regeringskansliet som bland myndigheterna. Överlappningen mellan 1998 och 2019 års undersökningar är ca 44 procent för Regeringskansliet och ca 36 procent för myndigheterna (37 procent för hela urvalet). Det innebär att direkta jämförelser mellan de olika populationerna inte kan ses som statistiskt rättvisande, dvs. vi kan inte uttala oss om huruvida skillnaderna är statistiskt signifikanta. Jämförelserna mellan undersökningarna bör därför tolkas med både förnuft och försiktighet.

Vi menar emellertid ändå att vi kan fånga upp viktiga skillnader mellan de olika undersökningarna. För det första visar en genomgång av datasetet att vi i stor utsträckning fångar de mest relevanta enheterna inom såväl departementen som myndigheterna. För det andra, som tabellen nedan visar, finns det en överensstämmelse avseende fördelningarna över de olika undersökningarna. För det tredje, och analogt, stämmer även ämnesområdena relativt väl överens avseende deras respektive andelar i urvalet. Dessa faktorer innebär att vi kan dra slutsatser om skillnader mellan de respektive undersökningarna, i synnerhet där vi kan finna annat stöd till varför förändringar har skett. Vi för också löpande i texten sådana resonemang.

Tabell Svarsfrekvenser uppdelat på politikområden: 1998 respektive 2019

<i>Område</i>	<i>1998</i>				<i>2019</i>			
	<i>Departement</i>		<i>Myndigheter</i>		<i>Departement</i>		<i>Myndigheter</i>	
Arbetsmarknad	4	5,1%	15	5,0%	9	13,0%	17	6,4%
Finans	4	5,1%	42	13,9%	8	11,6%	56	21,1%
Försvar	6	7,7%	18	5,9%	3	4,3%	8	3,0%
Justitie	19	24,4%	37	12,2%	15	21,7%	31	11,7%
Kultur	2	2,6%	6	2,0%	5	7,2%	17	6,4%
Miljö	7	9,0%	18	5,9%	7	10,1%	25	9,4%
Näring*	16	20,5%	91	30,0%	3	4,3%	33	12,4%
Social	5	6,4%	37	12,2%	3	4,3%	33	12,4%
Statsrådsberedningen	1	1,3%	0	0,0%	3	4,3%	1	0,4%
Utbildning	6	7,7%	27	8,9%	2	2,9%	32	12,0%
Utrikes	7	9,0%	12	4,0%	11	15,9%	13	4,9%
Förvaltning	1	1,3%	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%
Totalt	78	100,0%	303	100,0%	69	100,0%	266	100,0%

* Kommunikations- och jordbruksdepartementen var egna departement 1998 men är i dag del av näringsdepartementet.

Bilaga 3: Enkät 2019, frågor och svar, hela populationen

Vilket departement/myndighet tillhör enheten/avdelningen?

Vilken enhet/avdelning besvarar denna enkät?*

Enhetens/avdelningens namn: _____

*Observera att frågorna riktas till avdelningar/enheter och inte till enskilda personer. Den person eller de personer som fyller i enkäten skall således svara på avdelningens/enhetens vägnar. En del frågor kan upplevas som mindre relevanta för vissa enheter, men det är av stor betydelse att samtliga frågor besvaras efter bästa förmåga.

Tack för att ni fyller i enkäten!

Samtliga siffror nedan avser procent

Inledningsvis ställer vi några frågor om hur berörd enheten är av EU, vilka EU-relaterade arbetsuppgifter enheten har och hur detta har förändrats.

1. I vilken utsträckning berörs enhetens verksamhet av EU?

Mycket stor	30
Ganska stor	37
Ganska liten	20
Mycket liten	10
Ingen alls	2

2. I vilken utsträckning berörs enhetens verksamhet av andra internationella organisationer, internationella avtal etc.?

Mycket stor	16
Ganska stor	34
Ganska liten	32
Mycket liten	15
Ingen alls	2

3. Ungefär hur stor del av enhetens samlade arbetstid utgjorde det EU-relaterade arbetet under det senaste året?

Mycket stor del	15
Ganska stor del	26
Ganska liten del	39
Mycket liten del	20

4. I vilken utsträckning har, under de senaste fem åren, existerande regelverk förändrats och nya regler tillkommit inom enhetens verksamhetsområde till följd av EU-medlemskapet?

Mycket stor	16
Ganska stor	32
Ganska liten	33
Mycket liten	14
Inte alls	6

5. I vilken utsträckning används följande typer av EU-relaterad reglering inom enhetens verksamhetsområde?

	<i>Mycket stor</i>	<i>Ganska stor</i>	<i>Ganska liten</i>	<i>Mycket liten</i>	<i>Inte alls</i>
Förordningar (exklusive genomförande- och delegerade akter)	18	24	29	17	12
Genomförande- och delegerade akter	12	17	24	24	24
Direktiv (exklusive genomförande- och delegerade akter)	20	22	27	19	13
Beslut (gäller direkt och är bindande för dem de gäller)	8	13	24	33	23
Rekommendationer och yttranden (ej bindande)	5	20	29	28	17
Andra inte rättsligt bindande arrangemang, t.ex. öppna samordningsmetoden, good practice, benchmarking etc.	9	23	29	23	17

6. Inom vilka områden nedan föll merparten av enhetens EU-relaterade arbete under det senaste året? (Ange högst två alternativ)

Utarbetning/ändring av lagar, föreskrifter, avtal, konventioner, direktiv, standarder	46
Enskilda ärenden (frågor som angår enskilda personer, företag etc.)	19
Samordning, koordinering och förhandling	50
Upplysning, informationsarbete, rådgivning, konsultarbete	31
Budgetering, utredning och planering	7
Kontroll, tillsyn, resultatrapportering, redovisning	21
Lön- och personalförvaltning, organisationsutveckling, utbildning	5

7. Vilken vikt tillskriver enheten var och en av följande faktorer i det EU-relaterade arbetet?

	<i>Mycket stor</i>	<i>Ganska stor</i>	<i>Liten</i>
Politiska värderingar hos regering och statsråd	27	27	46
Professionalitet/yrkeskunnande	61	33	7
Synpunkter från brukargrupper, klienter och berörda parter	18	50	32
Kostnadseffektivitet, produktivitet	25	45	31
Offentlig insyn	35	43	22
Korrekt ärendehantering, etablerad praxis	53	37	10

8. I hur stor utsträckning har enheten varit involverad i nedanstående beslutsfaser i samband med EU-arbetet under det senaste året?

	<i>Mycket stor</i>	<i>Ganska stor</i>	<i>Ganska liten</i>	<i>Inte alls</i>
Initiativ/förberedelser, utredningar	15	25	27	32
Beslut	10	16	26	48
Implementering och uppföljning	22	28	29	21

9. Hur stor frihet har enheten vad gäller implementering av EU-regler inom det egna verksamhetsområdet?

Mycket stor	4
Ganska stor	15
Ganska liten	28
Mycket liten	23
Ingen	9
Ej relevant	21

Så följer några frågor om enhetens personalresurser och inre organisering.

10. Hur många anställda har enheten? (Uppge antalet årsarbetskrafter)

Färre än 20	40
20-70	33
Fler än 70	28

11. I vilken utsträckning kan enhetens personal sägas ha tillfredsställande kompetens när det gäller hanteringen av de EU-relaterade arbetsuppgifterna?

Mycket stor	26
Ganska stor	54
Ganska liten	18
Mycket liten	2

12. I vilken utsträckning har enhetens anställda under de senaste fem åren genomgått utbildningar inom något av följande områden till följd av de krav EU-arbetet ställer?

	<i>Stor</i>	<i>Viss</i>	<i>Liten/ Inte alls</i>
Språk	2	30	68
Regelverk	13	61	25
EU:s och EU-länders organisation- och beslutsystem	5	52	43
Förhandlingar	2	25	73
Sakpolitik	5	29	67

13. Har enhetens anställda under den senaste femårsperioden deltagit som nationella experter eller varit stationerade i Europeiska kommissionen eller något annat EU-organ?

Ja, 3 eller flera personer	13
Ja, 1-2 personer	26
Nej	61

14. Hur har antalet tjänster på enheten som hanterar EU-relaterade frågor förändrats de senaste fem åren?

Ökat	38
Minskat	7
Oförändrat	55

15. Finns det inom det departement enheten tillhör en särskild enhet och/ eller en särskild tjänsteperson med ansvar för EU-ärenden? (Ett, två eller tre alternativ kan fyllas i)

Ja, det finns en särskild EU-enhet inom departementet	36
Ja, det finns en särskild EU-ansvarig tjänsteperson på enheten	23
Ja, det finns en särskild EU-ansvarig tjänsteperson i departementet	20
Nej, det finns varken en särskild enhet eller särskild tjänsteperson med ansvar för EU-ärenden	39

Vi går nu över till att ställa några frågor om enhetens medverkan i olika organ och fora som arbetar med EU-frågor.

16. Hur ofta har enhetens anställda under det senaste året deltagit i olika arbets-, projekt-, referensgrupper eller andra nationella fora som huvudsakligen arbetar med EU-relaterade frågor?

	<i>Månadsvis eller oftare</i>	<i>Några få gånger</i>	<i>En gång</i>	<i>Inte deltagit</i>
Grupper och/eller möten i regeringskansliet	30	38	3	29
EU-nämnden (endast dep)	17	48	12	23
Statlig offentlig utredning	5	24	9	62
Andra projekt-, arbets- eller referensgrupper	25	43	5	26

17. Om enheten deltagit i olika nationella projekt-, arbets- eller referensgrupper som arbetat med EU-frågor, i vilken utsträckning har i så fall följande aktörer varit representerade?

	<i>Stor</i>	<i>Viss</i>	<i>Liten</i>	<i>Inte alls</i>
Politiker eller tjänstemän från eget departementsområde	40	37	12	12
Politiker eller tjänstemän från andra departementsområden	12	33	31	24
Intresseorganisationer	12	32	25	32
Företag	5	22	28	46
Experter	21	41	16	21

18. Hur ofta har enhetens anställda under det senaste året deltagit i något av följande internationella fora i samband med EU-arbetet?

	<i>Månadsvis eller oftare</i>	<i>Några få gångar</i>	<i>En gång</i>	<i>Inte deltagit</i>
Möten i kommittéer (rådgivande, beslutande och styrande), expertgrupper och informella arbetsgrupper i Europeiska kommissionen	23	36	4	37
Möten i kommittéer, expertgrupper och arbetsgrupper i Ministerrådet/ COREPER	15	15	3	67
Möten i utskott och kommittéer i Europaparlamentet	0	5	5	90
Möten i EU-myndigheter/Europeiska unionens byråer	11	15	6	67
Andra typer av EU-samråd (t.ex. relaterade till FN, OECD, m.fl.)	6	29	7	59

19. Om enhetens anställda deltagit i ett eller flera av de fora som nämns i fråga 18, vilken typ av styrsignaler har då vanligtvis givits från följande instanser? (Flera markeringar kan göras för varje instans)

	<i>Från enheten</i>	<i>Från politisk nivå</i>
Ingen styrsignal	46	82
Generella övergripande styrsignaler	73	67
Precisa styrsignaler i enskilda ärenden	76	57
Skriftliga styrsignaler	65	64
Muntliga styrsignaler	82	49

20. Hur lätt eller svårt är det för enheten att veta vad regeringen eller departementets politiska ledning vill när det gäller EU-frågor inom enhetens verksamhetsområde?

Mycket svårt	3
Ganska svårt	27
Ganska lätt	47
Mycket lätt	9
Vet inte	15

Så följer några frågor om enhetens kontaktmönster i EU-frågor. Med kontakter avser vi alla former av kontakter: formella, informella, skriftliga, muntliga etc.

21. Ungefär hur ofta har enhetens anställda under det senaste året haft kontakt med följande internationella instanser och grupperingar i samband med det EU-relaterade arbetet?

	<i>Dagligen</i>	<i>Veckovis</i>	<i>Månadsvis</i>	<i>Några få gånger</i>	<i>Aldrig</i>
Kommittéer (rådgivande, beslutande och styrande), expertgrupper och informella arbetsgrupper i Europeiska kommissionen	2	12	18	38	31
Kommittéer, expertgrupper och arbetsgrupper i Ministerrådet/ COREPER	1	9	9	13	67
Utskott och kommittéer i Europaparlamentet	0	1	2	14	83
EU-myndigheter/Europeiska unionens byråer	5	5	9	23	58

22. Ungefär hur ofta har enhetens anställda under det senaste året haft kontakt med följande nationella instanser och grupperingar i samband med det EU-relaterade arbetet?

	<i>Dagligen</i>	<i>Veckovis</i>	<i>Månadsvis</i>	<i>Några få gånger</i>	<i>Aldrig</i>
Sveriges ständiga representation i Bryssel	32	31	18	12	7
Andra statliga myndigheter	6	31	27	25	12
Kommuner och landsting	0	0	9	42	49
Regeringen/departementets politiska ledning	12	39	24	16	9
Riksdagen	0	3	31	47	19
Politiska partier	0	0	4	18	78
Svenska intresseorganisationer	0	2	18	44	37
Företag	0	0	8	28	65

23. Vilken var den vanligaste förekommande kontaktformen mellan enheten och nedan nämnda instanser i samband med EU-relaterade frågor under det senaste året?

	<i>Formella skriftliga kontakter</i>	<i>Formella möten</i>	<i>Hearings</i>	<i>Informella kontakter</i>	<i>Inte aktuellt</i>
Europeiska kommissionen, generaldirektoraten, kommittéer och expertgrupper under kommissionen	15	35	0	16	34
Ministerrådet, inkl. COREPER och arbetsgrupper, kommittéer under COREPER	6	18	1	4	72
Europaparlamentet med underliggande organ	2	2	2	9	86
EU-myndigheter/Europeiska unionens byråer	8	17	1	11	63
Regeringen/departementens politiska ledning	6	27	2	31	35
Svenska förvaltningsorgan	7	15	1	30	46
Intresseorganisationer och företag i Sverige	6	17	4	28	45

24. Ungefär hur många resdagar hade enhetens anställda till utlandet med anledning av det EU-relaterade arbetet under det senaste året? (Uppge samlat antal resdagar)

Färre än 10	45
10-99	45
100 eller fler	10

25. Med vilka EU-länders förvaltningar har enheten det mest omfattande samarbetet? Välj max fem alternativ. (Svarssiffrorna nedan avser de länder som fler än 10 procent av enheterna markerade)

Finland	78
Danmark	72
Tyskland	47
Nederländerna	45
Storbritannien	40
Frankrike	33
Estland	11
Belgien	10

Vi fortsätter nu med några frågor om förebilder

26a. Hur ofta händer det att enheten hämtar förebilder eller idéer om hur verksamheten skall bedrivas från andra länder eller internationella organisationer?

	<i>Mycket ofta</i>	<i>Ganska ofta</i>	<i>Ibland</i>	<i>Ganska sällan</i>	<i>Mycket sällan</i>	<i>Aldrig</i>
Nordiska länder	7	27	39	11	9	7
Andra länder	2	16	44	15	11	12
Internationella organisationer	2	13	26	17	22	21

26b. Ange de länder som oftast utgör sådana förebilder (max 3 st)

26c. Ange de internationella organisationer som oftast utgör sådana förebilder (max 3 st)

27. Har enheten under det senaste året tagit initiativ gentemot något EU-organ vad gäller förslag om nya regler och bestämmelser?

Ja	19
Nej	81

28. Gentemot vilka EU-organ har initiativ tagits? (Flera markeringar kan göras)

Europeiska kommissionen	87
Ministerrådet	26
Europaparlamentet	10
Andra medlemsländer	46
Övriga	20

29. Hur ofta försöker intresseorganisationer och företag inom enhetens verksamhetsområde att få gehör för sina uppfattningar i EU-frågor genom direkta kontakter med olika EU-organ?

Ofta	10
Ibland	16
Sällan	15
Aldrig	15
Vet inte	44

30. Har EU-frågor inom enhetens verksamhetsområde tagits upp i nationella domstolar eller i EU-domstolar under de senaste fem åren?

	<i>Ja, flera frågor</i>	<i>Ja, en fråga</i>	<i>Nej</i>
Nationella domstolar	28	5	67
EU-domstol	21	10	69

Vidare några frågor om hur EU påverkat enhetens arbetsformer och arbetsuppgifter

31. Nedan finns ett antal påståenden om EU-frågornas karaktär och hur de påverkar den offentliga verksamheten. Hur pass riktiga är påståendena när det gäller enhetens verksamhetsområde?

	<i>Instämmer helt</i>	<i>Instämmer delvis</i>	<i>Tar avstånd med tvekan</i>	<i>Tar avstånd helt</i>	<i>Vet ej</i>
Strama tidsfrister försvårar inhämtandet av synpunkter från myndigheter och berörda företag och intresseorganisationer.	24	32	6	4	35
Strama tidsfrister gör det svårt att förelägga frågor för regeringen/den politiska ledningen.	10	28	10	9	42
Det är svårt att ta hänsyn till kraven på offentlighet och insyn i beslutsprocesserna.	4	19	21	25	32
De flesta EU-frågorna är så pass komplicerade att de måste överlätas till experter.	9	35	21	12	23
Samordningen mellan enheter från olika sektorer av staten - när det gäller EU-frågor - fungerar väl.	4	35	19	5	37
Samordningen mellan enheter inom den egna sektorn – när det gäller EU-frågor – fungerar väl.	18	46	11	1	24
Samordningen av EU-arbetet mellan enheter och intresseorganisationer/företag – när det gäller EU-frågor – fungerar väl.	4	31	11	3	51
EU-arbetet medför en "kulturkrock" mellan den svenska förvaltningskulturen och normer, spelregler och arbetssätt inom EU.	4	35	23	9	29
Den politiska ledningen ger tydliga signaler om i vilken ordning EU-relaterade frågor ska prioriteras.	6	26	23	12	33

32. I vilken grad involverar sig den politiska ledningen i enhetens EU-relaterade frågor?

Mer än i enhetens icke-EU-relaterade frågor	6
Mindre än i enhetens icke-EU-relaterade frågor	36
Ingen skillnad	58

33. På det hela taget, vilka konsekvenser har samarbetet inom EU haft för utvecklingen inom enhetens verksamhetsområde?

Mycket stora	29
Ganska stora	26
Varken stora eller små	20
Ganska små	9
Mycket små	12
Vet ej	3

Stort tack för hjälpen

Uppge vänligen en kontaktperson för eventuella frågor:

Namn: _____

Telefon: _____

Lämna gärna kommentarer/ytterligare upplysningar till enkäten:

Executive summary

A few years after Sweden's entry into the European Union (EU), it was obvious how important the EU had become for Swedish government and politics: in order to analyse the functioning of the public sphere, it was no longer possible to exclude the European dimension. During the first years as a member (between 1998 and 2003), we gathered knowledge about the state's EU work by means of two survey studies. These studies – which were part of a comparative Nordic project – showed that the Swedish state administration spent a lot of time with EU issues and was highly influenced by the EU. EU rules were followed. The administration's exchanges with the Swedish society at large (companies, interest organisations etc.) were extensive in EU issues. The politicians were significantly involved, which differed from the situation in the other Nordic countries. The administration's level of activity in its EU work was high.

As Sweden today has been a member of the EU for 25 years, it is of crucial interest to see how the administration's EU work has developed. Therefore, we have replicated the two previous surveys. Of course, neither the EU nor Sweden has been static during these 25 years. Much has happened in the EU's own regulation and organisation, and in its ambitions. During its time as a member, Sweden has also had the opportunity to gain experience regarding its EU work. It should, however, be noted that no comprehensive reforms for Sweden's EU work have been implemented during these years. In general, Sweden's EU membership has not been thought of as a particularly important issue in Swedish administrative policies.

Embeddedness and rule-following

The present study shows that quite a lot is unchanged after 25 years of membership. The administration and its agencies are in general strongly influenced by the EU, devote a large part of their working time to EU issues and perceive the consequences of the EU as substantial. More administrative units than before assess the consequences of the EU as very large and fewer units than before claim that they are not affected at all by the EU. The Government Office is generally more intertwined with the EU than the agencies, but over time EU activities in the state have shifted somewhat from the Government Office to the agencies. In terms of participation and contact patterns, the high intensity in the activities that previously characterised the work of the Swedish administration vis-à-vis the EU has somewhat decreased. We can also see that formal forms of contact are increasing in importance, while the importance of informal ones is correspondingly decreasing.

The state administration is still a rule-follower in relation to the EU. The assessment in the administration is that the room for manoeuvre when

implementing EU rules generally has decreased. Perhaps the most surprising observation from the new survey is that the administration has become more passive in taking initiatives in relation to the EU. Contrary to the government's stated ambitions, attempts to influence the EU agenda have not increased. On the contrary, significantly fewer units today try to shape EU regulatory initiatives.

The administration conceives of bureaucratic values as more important than before, at the same time as the value of being responsive in relation to the politicians has decreased in importance. Despite the fact that Sweden has been a member of the Union for a quarter of a century, as many units as before find it difficult to know what the politicians want in relation to the EU within their specific fields. A majority of the units in the survey claim that politicians do not give clear signals on how to prioritise EU issues. The administration nevertheless believes that EU issues are sufficiently co-ordinated. The lively exchange between units in the Swedish state and other actors in the Swedish society also seems to have been reduced. In spite of this, the viewpoint within the administration itself is that co-ordination of EU issues is also functional across sectoral boundaries.

The traits that previously characterised Sweden's EU work have been weakened. In our previous studies, Sweden appeared as active and eager in its adaptation processes, and the notion was strong that there was substantial room for manoeuvre in the implementation of EU rules. The emphasis on political values was unambiguous. Aspirations to include societal actors in the administration's EU work were high. In a Nordic comparison, Sweden appeared to be active in internal co-ordination, optimistic about its own scope for action, and inclusive in its EU work. Several of these Swedish traits are still noticeable, but they are less conspicuous. Compared to what was the case at the turn of the century, the Swedish administration has become more passive and bureaucratic, and less open in its EU work.

More passive and bureaucratic, and less open

More than three out of four of our responding units perceive the room for manoeuvre within the framework of EU regulations as small or non-existent. This is a larger proportion than in the previous surveys. A notably smaller proportion of the units are taking initiatives towards the EU. A benevolent reading of these statistics is that the units no longer act on everything that pops up but focus their activities on matters that can produce results. That may be so, but our interpretation is that the development also can be explained by the fact that for a long time the administration has been part of organised European co-operation. The approach towards the EU and its regulation has changed. Presumably, the units in the Swedish administration today believe that much of what the EU is up to is sensible.

Bureaucratic values are emphasised more strongly than before. When we ask to which values the administration attaches importance in its EU work, 'proper

exercise of authority' is the only answer that more units than before agree with. Markedly fewer units than before believe that 'consideration of political values' is important. There are also other indications that the work with EU issues is increasingly taken care of by the administration without any deeper involvement from others. Informal exchanges with politicians are more limited than before. One third of the responding units assert that the politicians within their fields spend less time on EU issues than on other issues. EU work seems to be more of a bureaucratic concern than before.

A third tendency is that the state administration has become less open. According to the previous studies, EU work was characterised by a great deal of openness towards other actors in society. Interested organisations and companies participated jointly together with civil servants in various fora where EU issues were discussed. Informal exchanges with these actors were common. In the debate on EU adaptation, strong arguments were put forward emphasising the importance of including a wide range of actors in discussions on EU issues. The present study shows that the informal exchanges with actors outside of the state have decreased.

Theoretical explanations

How can we understand the changes that we have observed? There is substantial explanatory power in a historical institutional perspective, with its emphasis on path dependencies. With such a perspective, we could expect a high degree of stability in the administration's EU work, and generally this is also what we see. Some of the changes we can discern may be the result of experiential learning. The administration has perhaps learned to both rationalise and formalise their contacts, and has perhaps realised that it is not wise to engage with too many issues at the same time. A third possible theoretical interpretation is that the shifts that we can detect is the result of strategic action on the part of the Government. Such an interpretation, however, hardly receives any support in the survey. The Government has always emphasised the importance of the state being active and inclusive in its EU work.

A fourth explanation is institutional and emphasises the importance of organisation for the creation of identities and loyalties. In the early years of Sweden's membership, the distinction between the European and the national was seen as fundamental. This view is less common today. To some extent, the administration seems to have learned, through exchanges with both other EU states and EU organisations, what is considered desirable. The endeavours of the Swedish administration might thus be explained by the fact that over the years Sweden has become a relatively tranquil member of the EU. Nowadays, the units within the Swedish administration mostly believe that what is being done in the EU machinery is both satisfactory and sufficient.

A certain degree of learning may have contributed to the changes that we are observing, but the main explanation is probably a process of normalisation.

The administration has gradually come to regard the EU as routine. The clear distinction that was initially made in the Swedish administration between, on the one hand, the national and, on the other, the European has weakened. Here, Hirschman's conceptual apparatus – exit, voice and loyalty – seems useful. To be outside (exit) is no longer considered an option. The need to take initiatives (voice) is not perceived as strong as before. Instead, the administration has begun to act as a normal EU state (loyalty).

”De särdrag som tidigare kännetecknade den svenska förvaltningen har slipats ner. EU-arbetet har blivit vardag. Den mycket stora uppmärksamheten och höga aktiviteten under åren närmast efter medlemskapet har följts av ett agerande som är mer selektivt när det gäller deltagande och kontakter.”

Bengt Jacobsson och Göran Sundström



Sieps är en statlig myndighet som tar fram forskningsbaserade analyser i europapolitiska frågor. Målgruppen är i första hand svenska beslutsfattare på olika nivåer. Arbetet sker i samarbete med svenska och internationella forskare.