

# Storstaden och staten

En studie om strategier och inflytande

## Beställ gratis från

Regionplane- och trafikkontoret  
Box 4414  
102 69 Stockholm  
Tel: 08-737 44 23 Fax 08-737 25 66  
E-post: [rtk@rtk.sll.se](mailto:rtk@rtk.sll.se)  
[www.rtk.sll.se](http://www.rtk.sll.se)

## Storstadspolitik 1:2004

Grafisk form omslag: Soya  
Omslagsillustration: Katarina Jacobson  
Layout: Charlotta Lindgren, Mediablocket  
Tryck: Katarina Tryck, Stockholm 2004  
RTN 2003-0326  
ISSN 1402-134X

# Förord

Den här studien handlar om relationen mellan storstäder, statsmakter och den Europeiska unionen. Hur arbetar storstäder i andra länder för att öka sin autonomi gentemot staten och hur försöker de påverka den politiska agendan på nationell och europeisk nivå? Regionala strategier, institutionella förhållanden och de informella nätverkens betydelse belyses. Studien är ett led i Regionplane- och trafikkontorets arbete med en ny modern storstadspolitik.

Studien fokuserar på själva storstäderna i de aktuella storstadsregionerna. Skälet är att det därmed har varit möjligt att få ett mer utförligt och jämförbart material. Slutsatserna i studien kan dock gälla för storstadsregioner som helhet, inklusive Stockholmsregionen.

Utredningen har gjorts av Lennart Nordfors och Leif Jansson, Docere Intelligence. Projektledare på Regionplane- och trafikkontoret har varit Margareta Nitz Sköldborg.

Stockholm i februari 2004

Sven-Inge Nylund  
Regionplannedirektör

# Innehåll

Sammanfattning	5
Inledning	7
Forskningen – från "government" till "governance"	9
Den historiska bilden	9
Från "government" till "governance"	11
Städernas strategier	13
Städerna i nationell och europeisk politik – sammanfattning	15
Sju storstäder – fallstudier	16
Dublin – den fjärrstyrda staden	16
Amsterdam – det indirekta inflytandets dilemma	19
Hamburg – federalismens för- och nackdelar	21
Helsingfors – att formulera en "storstadsröst"	24
Köpenhamn – storstad med förhandlingsrätt	26
Malmö – gränsöverskridande region	29
Stockholms stad – de personliga nätverkens betydelse	32
Sammanfattning och slutsatser	34
Källförteckning	37

# Sammanfattning

---

Rapporten utgår från tre huvudfrågeställningar:

*Strategier:* Hur ser storstädernas påverkans- och samverkansstrategier ut på de nationella och överstatliga planen? Vilka är syftena, och hur arbetar man för att förverkliga dem?

*Institutionellt:* Finns det funktioner på regeringsnivå som hanterar storstadspolitiska frågor – t.ex. särskilda arenor för möten eller personer med särskilt ansvar för storstäderna?

*Personellt:* Finns det traditioner av personal- eller funktionärsutbyten mellan storstäderna och andra nivåer?

Inledningsvis belyses frågorna genom referat av den aktuella statsvetenskapliga forskningen. Under en period var uppfattningen att det fanns två mönster av region-statrelationer i Europa: ett ”sydeuropeiskt”, där regionerna har mindre autonomi och större möjligheter att, via personkontakter, påverka den nationella politiken och ett ”nordeuropeiskt” där regionerna åtnjuter större autonomi och där påverkan sker mer via organisationer (t.ex. Kommunförbundet i Sverige). Under senare år har mönstret kommit att förändras. Relationerna handlar nu i allt högre grad om ”governance”. Strukturer ersätts av nätverk över olika sektorer och geografiska nivåer. I detta sammanhang spelar EU en viss roll, med sina strävanden att interagera mer direkt med regioner och städer.

Huvuddelen av rapporten ägnas åt analys av sju europeiska storstäder: Dublin, Amsterdam, Hamburg, Helsingfors, Köpenhamn, Malmö och Stockholm. Källorna är i samtliga fall djupintervjuer med ledande tjänstemän. Tydliga variationer finns mellan städerna. Samtidigt finns det likheter.

Strategierna handlar om att å ena sidan öka storstadens autonomi (t.ex. att få kontroll över skattebaserna), å den andra att skapa former för djupare samverkan med staten. Tonvikten varierar mellan städerna. Dublin, t.ex., är idag utsatt för stark styrning från regeringens sida, och strävar efter ökad autonomi. De flesta av de övriga städerna, strävar också efter ökad samverkan. Köpenhamn befinner sig i en situation, som många andra eftersträvar: man har starka nätverk med staten och är en förhandlingspartner när den offentliga politiken utformas.

I övrigt finns vissa gemensamma drag mellan flertalet storstäders strategier:

- De söker stärka sin position genom att motverka splittring inom storstadsregionen (t.ex. koordinera kommunernas agerande)
- Städerna söker nya samarbetspartners utanför regionen. I vissa fall (t.ex. Amsterdam) står det klart att regionen uppfattas som ett mellanled till staten som bromsar snarare än ökar samverkansmöjligheterna. Vad vi ser växa fram är nätverk av storstäder i samverkan. Det sker både inom länderna och på EU-nivå.

- Städerna agerar både på nationell nivå och EU-nivå. Unionsnivån är ny, och erbjuder nya handlingsmöjligheter – i konkurrens eller i samverkan med den egna regeringen.

Till sist dras några lärdomar från Dublins situation. Dublins frågor är djupt integrerade i den nationella politiken, och staden uppfattas allmänt som en tillväxtmotor av nationell vikt. Samtidigt har Dublin samma problem som flertalet andra städer: överhettning, bristande infrastruktur och bostadsbrist. Alltså, just de problem andra städer vill åtgärda genom ökad samverkan med staten. Hypotesen förs fram att dublinfrågorna är så djupt integrerade i den nationella politiken att stadens styrning splittras efter ministeriernas ansvarsområden. Man saknar en enhetlig ledning som följd av den djupa integrationen i regeringspolitiken. Observationen görs att det är minst lika viktigt att motverka sådan sektorisering av politiken som att vinna ökad samverkan med den nationella politiken.

# Inledning

---

Relationerna mellan storstäderna och staten tilldrar sig ökat intresse. Bakgrunderna är flera. Storstäder identifieras, i EU-sammanhang men också i nationernas politik, alltmer som tillväxtmotorer för den nationella ekonomin. Hur väl storstäderna fungerar är sålunda avgörande för den allmänna utvecklingen i nationerna och inom Europeiska unionen som helhet. Regionplane- och trafikkontoret har i andra sammanhang utfört studier om hur storstadspolitiken ser ut i olika länder och förekomsten av stad-landkonflikter i Europa.<sup>1</sup>

Ungefär samtidigt har man från EU:s sida visat ett större intresse för regional utveckling generellt, inte bara för de mindre utvecklade regionerna. Ett av utflödena från Maastricht-överenskommelsen i början av nittioalet var begreppet ”Regionernas Europa” och den utvecklade överstatliga politik för strukturstöd och regional balans inom unionen som följde i dess spår. Här skapades en politik som innebar att man från unionen sida kom att samspela direkt med geografiska enheter under nationalstatsnivån. Vilken roll skulle statsmakterna spela i detta sammanhang?

Denna rapport handlar om relationen mellan storstäder, statsmakter och den Europeiska unionen. Fokus är förlagt till storstäderna: hur förhåller sig dessa till stat och union, vilka är kontaktmönstren och hur ser påverkansvägarna ut? Närmare bestämt är det tre frågeställningar som skall besvaras:

- *Strategier*: Hur ser storstädernas påverkans- och samverkansstrategier ut på de nationella och överstatliga planen? Vilka är syftena, och hur arbetar man för att förverkliga dem?
- *Institutionellt*: Finns det funktioner på regeringsnivå som hanterar storstadspolitiska frågor – t.ex. särskilda arenor för möten eller personer med särskilt ansvar för storstäderna?
- *Personellt*: Finns det traditioner av personal- eller funktionärsutbyten mellan storstäderna och andra nivåer?

För att besvara dessa frågeställningar kommer vi, inledningsvis, att kort redovisa forskningsläget. Under senare år har, framförallt, statsvetarna kommit att intressera sig för frågor som är näraliggande våra. Man har studerat det nya samspelet mellan unionen och regionerna, och även kunnat iaktta hur formerna för samspel inom storstadsregionerna och mellan storstäderna och statsmakterna utvecklats. Formellt reglerade relationer har ersatts med lösare och mer nätverksbaserade. Utvecklingen har, för att använda statsvetarspråk, gått från ”government” till ”governance”. Denna har, generellt, satt storstäderna i en ny situation.

1 ”Storstadspolitik i debatt och handling” Regionplane- och trafikkontoret: rapport nr 5, 2000”  
Geografi och politik i Europa”, i Regionplane- och trafikkontoret rapport 2, 2003:  
”Press, politik och väljare om stad och land”.

Därefter kommer vi att redovisa resultatet av ett antal djupintervjuer som genomförts med ledande företrädare för storstäder i Europa. De städer som studerats är Stockholm, Öresundsregionen (Köpenhamn och Malmö), Hamburg, Amsterdam, Helsingfors och Dublin. Städerna uppvisar intressanta variationer vad gäller deras utgångslägen. Öresundsregionen är nationsöverskridande, Hamburg är en delstat i Förbundsrepubliken Tyskland, Amsterdam tillhör det bredare "Randstadt", Helsingfors är central i den välutvecklade finska storstadspolitiken och Dublin har av tradition varit ovanligt direktstyrt från det nationella regeringskansliet.

Samtidigt uppvisar storstäderna tillräcklig grad av likhet med Stockholm för att lärdomar skall vara möjliga; samtliga har mot den bakgrunden figurerat i olika benchmark- och analysrapporter som RTK producerat.

Rapporten avslutas med en sammanfattande analys av funna rön. Några särskilt relevanta iakttagelser lyfts fram, som borde kunna bilda underlag för fortsatt diskussion inom Stockholmsregionen vad gäller relationerna till staten och Europeiska unionen.



# Forskningen – från "government" till "governance"

---

## Den historiska bilden

Vad har forskningen att säga om relationen mellan stad och stat? En klassisk beskrivning av centrala-regionala relationer återfinns i en studie publicerad 1987 av Edward C. Page och Michael J. Goldsmith.<sup>2</sup> Boken är en jämförelse mellan 7 enhetsstater<sup>3</sup> (vissa av dem, t.ex. Spanien har utvecklats mot ett allt starkare regioninflytande) och hur relationerna mellan region och statsmakt i dessa länder. Relationerna beskrivs i tre dimensioner:

- *Funktioner*: Hur fördelas olika ansvarsområden eller funktioner mellan regionen och staten? Har regionerna stora ansvarsområden – det vill säga har man ansvar för stora delar av politikens förverkligande – eller är ansvaret mer begränsat?
- *Självständighet*: Har man en tradition av lokal självstyrelse, där regioner (eller städer/kommuner) har stora egna beslutsområden, eller är beslutsmakten mer centraliserad till staten?
- *Tillträde* är den dimension som ligger närmast frågeställningen i denna rapport. Hur ser kontakterna ut mellan nationella och regionala aktörer? Är regionala/lokala aktörer väl representerade på den nationella nivån, eller är deltagandet och påverkan mer indirekt?

Med dessa tre dimensioner som grund fann Page och Goldsmith ett intressant mönster. Enkelt uttryckt fann de, att ju mer uppgifter och makt som fanns på regional/lokal nivå, desto svagare former för deltagande hade de lokala representanterna på nationalstatsnivån. Vidare, menade de, fanns en variation i dessa hänseenden mellan norra och södra Europa.

Institutionerna för kontakterna region-stat varierar också mellan de båda grupperna. I norra Europa följer regioners eller kommuners deltagande i statsmakternas beslutsfattande en klassisk modell av intresseorganisationer. Via t.ex. kommun- eller landstingsförbund (i det svenska fallet) sker påverkan på samma sätt som när det gäller alla andra intresseorganisationer. Man ordnar uppvaktningar, svarar på remisser och så vidare. Även om andelen region- eller lokalpolitiskt aktiva i vissa länder var välrepresenterade i parlamentet (Norge nämns som exempel) var denna inflytandeväg inte särskilt viktig. Ett stort antal aktiva eller före detta kommunalpolitiker kunde visserligen generera "sympati" eller "förståelse"<sup>4</sup> för de regionala/lokala organens situation, men huvuddelen av påverkan gick ändå genom intresseorganisationen.

2 Page&Goldsmith: "Central and Local Government Relations – A Comparative Analysis of West European Unitary States". Sage Publications, London 1987.

3 Sverige, Norge, Danmark, Storbritannien, Frankrike, Italien och Spanien.

4 ibid sid 160.

**TILLTRÄDE**

		Låg	Hög
FUNKTION OCH SJÄLV- STÄNDIGHET	Låg		Frankrike, Italien och Spanien (delvis)
	Hög	Storbritannien, Sverige, Norge, Danmark	

I södra Europa har man visserligen mindre beslutsmyndighet lokalt och mindre välfyllda agendor att ta ställning till på egen hand, men i gengäld är lokalpolitikerna mer direkt involverade i den nationella politiken. Frankrike är det kanske tydligaste exemplet, där lokala administratörer (t.ex. borgmästare) kan ha stort inflytande på regeringsnivån. Att ha starka lokala positioner är vidare en viktig språngbräda för nationell politiskt karriär i Frankrike – man talar om ett system av *cumul des mandats* (det faktum att Chirac var borgmästare i Paris innan han blev president kan vara ett exempel i närtid). I Italien noterade forskarna samma fenomen med starka lokalpolitiker på den nationella nivån, fast här kanaliseras inflytandet via partierna. Page och Goldsmiths slutsats är att den lokala politiken har lättare att göra sin röst hörd i södra Europa: ”...lokalpolitiken har mycket större möjligheter att påverka den nationella politiken i söder än i norr. I södra Europa hörs inte bara lokalpolitikernas gemensamma röst (genom t.ex. kommunförbund, förf. anm.), utan också den enskilda ortens röst.”<sup>5</sup>

Bakgrunden till det mönstret står att finna i historien. Frankrike har sedan Napoleon haft en tradition av stark centralism. Lokalmakten bestod av prefekter som skulle administrera regionerna. Följden har blivit att lokalpolitik och nationell politik smält samman, där representanter för regionerna också hade positioner i det nationella beslutsfattandet. Till detta lägger Page och Goldsmith äldre traditioner av klientelism i södra Europa – mycket av politiken cirkulerade kring personliga relationer och ett givande och ett tagande. I norra Europa, däremot, möts vi av traditionerna med stark lokal självstyrelse. När välfärdsstaten växte fram fick regionerna/kommunerna uppdraget att genomföra de sociala reformerna, samtidigt som ambitionen var att de sociala rättigheterna skulle vara lika i hela landet. Följden blev stor lokal självständighet, men inom ramar och spelregler fastställda av staten där enskilda lokalpolitiker hade mindre att säga till om.

Det är sålunda en tydlig skillnad i relationen mellan region och statsmakt som vi kan notera. En kollektiv intresseorganisationsmodell kontrasteras mot en, där starka individer står i fokus när regeringspolitiken skall påverkas. Den

<sup>5</sup> ibid sid 162.

senare ger makt; särskilt för enskilda städer eller orter som slipper gå ”omvägen” via en organisation för att vinna inflytande med allt vad det kan innebära av kompromissande och hänsynstaganden. I gengäld har man mindre av lokal självstyrelse i Sydeuropa. Möjligheten att påverka den nationella politiken blir med andra ord mer avgörande, när fler beslut fattas på den nivån.

Som vi kommer att se är dessa frågor viktiga även i dagens diskussion om storstädernas inflytande. Vid djupintervjuerna var det flera som tog upp frågorna om en ”stark” individ var viktig för deltagande, och i vilken grad storstäderna vinner på att agera via en annan nivå (t.ex. regionen eller kommunförbund). Samtidigt finns tecken på att bilden förändrats sedan 1987, då Page och Goldsmith publicerade sin bok. De baserade sin analys på formella relationer, alltså på hur institutionerna såg ut i de olika länderna – man studerade ”government”. Senare tiders forskning har pekat på att denna typ av formella relationer tycks spela mindre roll idag. Man har gått från ”government” till ”governance”.

## Från ”government” till ”governance”

Drivkrafterna har visserligen funnits under en längre tid, men den kom att utvecklas allt snabbare under nittioalet. Peter John vid universitetet i London<sup>6</sup> presenterar följande inventering av de krafter som drivit fram förändringen:

- *Fragmentering av institutionerna.*  
Antalet aktörer har vuxit som följd av ett behov av nya nivåer för styrning. Lokalkontor (t.ex. medborgarkontor) växer fram, antalet intresseorganisationer och påverkansgrupper ökar, den privata sektorn spelar en mer aktiv roll och EU:s intresse för lokala frågor har ökat – för att nämna några exempel.
- *Involvering av privata aktörer i offentligt beslutsfattande.*  
PPP-lösningar (”private-public partnerships”) har vuxit fram. Att den privata sektorn tar aktiv del är visserligen inget nytt. Men samtidigt känner man ett större behov av deltagande. I takt med att den internationella konkurrensen tilltar, blir företagen mer engagerade i lokala förhållanden för att säkra goda villkor för verksamheten.
- *Internationalisering av ekonomierna.*  
Företagen är numera gränsöverskridande, och utsätts för global konkurrens. Detta har medfört att regioner och städer konkurrerar på ett tydligare sätt med varandra. Städer behöver med andra ord skapa goda villkor för att stödja det egna näringslivets konkurrenskraft. En följd är att lokala politiker behöver bygga nya allianser, och skapa goda länkar till andra beslutsnivåer för att vinna resurser i konkurrensen.
- *Europeisering av politiken.*  
Regioner och städer har numera direktrelationer med unionsnivån. Detta leder också till nya typer av allianser lokalt – man skapar koalitioner för att söka påverka EU-politiken och dess tillämpning.

6 Peter John: ”A Europe of regimes? Urban Collective Action in the Global Era”. Studie presenterat vid ”Workshop on Urban Governance” år 2000 anordnat inom ramen för ESRC Cities-programmet.

- *Nya politiska utmaningar.*  
Det är inte bara globaliseringen av ekonomin som ger regioner och städer nya förutsättningar. Man har också upplevt stora sociala förändringar, såsom stor invandring och en åldrande befolkning. Detta har betytt att kraven ökat på flexibilitet och förmåga att förnya sig. Samtidigt medför förändringarna att nationella politiker och deras tjänstemän visar större intresse för regionen/staden – man blir mer inriktad på att garantera viss kvalitet på t.ex. skola och vård. Samtidigt som intresset för frågor där man traditionellt haft inflytande, såsom fysisk planering, minskar från regeringars sida ökar intresset för t.ex. sociala frågor.
- *Förändrade deltagarmönster i demokratin.*  
Det politiska deltagandet skiftar. Medborgarna känner större misstro mot politikerna och valdeltagandet tenderar att sjunka. Samtidigt ökar intresset för andra former av deltagande: spontana manifestationer, nätverk kring olika frågor och aktivitet i olika slags intresseorganisationer. Detta betyder att politikerna måste finna nya former för kontakt med medborgarna och – i förlängningen – hitta nya kanaler för att styra regionen/staden.
- *Nya styrformer.*  
De politiska systemen tillämpar mer målstyrning och söker decentralisera beslutsfattandet inom administrationen. Detta betyder att kontrollinjerna blir mindre tydliga inom administrationen, och att man organiserar genomförandet av politiken allt mer i form av nätverk.

Sammantaget innebär detta att de tydliga, formellt fastlagda spelreglerna minskar i betydelse. I stället sker styrningen inom en stad (och relationerna mellan stad och stat) allt mer i nätverksform, som över tiden kan variera vad gäller både utseende och innehåll. Att styra blir allt mer en fråga om att arrangera och uppträda i denna typ av nätverk. Peter John definierar ”governance” så här:

”(”Governance”) är ett flexibelt mönster av offentligt beslutsfattande, baserat på lösa nätverk av aktörer. ...offentligt beslutsfattande ryms i allt mindre grad inom hierarkiska byråkratier, utan handlar allt mer om långsiktiga relationer mellan nyckelaktörer som finns i en mångfald organisationer och över olika territoriella beslutsnivåer. ... (nätverken) är mycket öppnare, komplexare och potentiellt instabilare än tidigare. Förhandlingar och förtroende spelar en mycket viktigare roll för det politiska livet än formella spelregler inom administrationen, de slutna politiska partierna eller den dolda makten hos lokala eliter. ”Governance” innebär särskilt existens av nätverk mellan offentliga och privata aktörer.”<sup>7</sup>

Trenden mot mer av informellt beslutsfattande i nätverk är internationell eller rentav global<sup>8</sup>. Den bryter alltså fram både i de länder som följer en ”nord-europeisk” logik och de som följer en ”sydeuropeisk”. Tidigare fasta relationer

7 Ibid sid 10.

8 Samtal med Jon Pierre, Statsvetenskapliga institutionen, Göteborgs universitet, november 2003.

löses upp, och ersätts med mer eller mindre varaktiga nätverk. Ett svenskt exempel på utveckling mot ”governance” skulle kunna vara tillväxtavtalen.

Regional utveckling sköttes tidigare i hög grad via relativt tydligt definierade regionalpolitiska anslag, som administrerades av en central förvaltning. Numera sker den genom att staten skjuter till medel till program som utvecklas av lokala partnerskap där staten själv, via länsstyrelsen är en deltagare.

Makt och deltagande har alltså blivit svårare att studera. Systemet är numera mer öppet, och följer inte förutbestämda regler om beslutsnivåer, mötesplatser och aktörer. Det finns relativt gott om studier som rör vad detta har inneburit inom regionen eller staden. När det gäller ämnet för den här rapporten, relationen mellan stad och stat, finns mindre forskning. Exakt *hur* ”governance”-logikens nätverk ser ut i denna relation, om de varierar mellan länder osv., återstår att kartlägga. På denna punkt kan den här rapporten ge ett bidrag.

## Städernas strategier

Studier av regioners och städers försök att delta på EU-nivån erbjuder några iakttagelser om hur utvecklingen mot ”governance” har påverkat villkoren. EU:s utveckling mot ett ökat intresse för regional utveckling under Jacques Delors ledarskap och en mer sentida insikt om städernas betydelse som ”utvecklingsmotorer” i ekonomin utgör en av drivkrafterna mot ett förändrat sätt att delta. Vid första anblicken borde dessa båda faktorer medföra goda förutsättningar för en mer aktiv roll från städernas sida i de nya samverkansmönstrena med överstatliga nivåer. Samtidigt innebär de nya arenorna för deltagande och beslut att städerna utsätts för konkurrens när det gäller att påverka EU-agendan.

En tydlig konkurrent är de nationella regeringarna. EU har en balansgång att gå: å ena sidan vill man ha direktkontakt med städer och regioner för att kunna genomföra sin utvecklingspolitik, å andra sidan måste unionen respektera staternas rätt att besluta om sina interna angelägenheter. På så sätt befinner sig städer/regioner i konkurrens med sina egna regeringar när det gäller europainflytande. Mönstret idag tycks vara att det är regeringarna som behåller inflytandet när det gäller formulerandet av politiken, medan städerna spelar sin roll i samband med genomförandet.<sup>9</sup> Under EU-konventets arbete med den nya grundlagen underströks konkurrensen ytterligare: regionerna, via EU:s regionkommitté, sattes på undantag och vann inte särskilt inflytande (bland annat beroende på regionernas egen oförmåga att upprätthålla en samlad linje.)<sup>10</sup>

En annan konkurrent är regionerna. Dessa är väletablerade som aktörer i den europeiska politiken. Via EU:s regionkommitté har de en bas för inflytande. Också inom staterna fungerar ofta regionen som den enhet staten samspelar med. Städerna är ”klämda mellan Landsbygdseuropa och regionernas Europa”,

9 Lawrence Carmichael: ”Cities in the EU Multi-Level Governance” (Cities Research Centre, Bristol, stencil).

10 Janet Laible: ”Constitutionalizing a Europe with the Regions”. Studie framlagd vid American Political Science Associations årliga konferens, Philadelphia 2003.

som en forskare uttrycker det.<sup>11</sup> Samtidigt tycks städerna vara mer proaktiva på EU-nivå än landsbygden. Icke desto mindre finns en utmaning för städerna att framträda som en egen aktör, skild från bredare regionala intressen.

Mot denna bakgrund är det inte förvånande att städerna börjat organisera sig. Ett centralt nätverk i detta sammanhang är ”Eurocities”<sup>12</sup>, där ett stort antal städer är medlemmar (svenska deltagare är Stockholm, Göteborg och Malmö). Inom ramen för Eurocities organiseras kompetensutbyten, men också gemensamma aktiviteter för påverkan. Under rubriken ”Eurocities for governance” har man till exempel publicerat ett ”white paper” som framhåller vikten av att städerna får en stark position i framtidens EU.

Ett nätverk av 16 storstäder i Europa – ”Cities for Cohesion” – bildades sommaren 2002 för att se till att storstadsdimensionen beaktas mer i europapolitiken. Svenska deltagare är Stockholm och Malmö. Man har slagit fast principer för hur EU-politiken bör utformas. Allmänt kan sägas att den motsvarar de två benen i storstadspolitiken: att stödja den sociala och miljömässiga utvecklingen i städerna och samtidigt slå vakt om deras roll som motorer för tillväxt. Linjen gentemot EU är att sådana politiska mål bättre skall integreras i unionens strukturprojekt. Samtidigt arbetar medlemmarna på att ta fram konkreta samarbetsprojekt.<sup>13</sup>

Ett annat initiativ är ”Londondeklarationen” från juli 2002 – ett gemensamt uttalande från en rad storstäder rörande EU-politiken.<sup>14</sup> Deklarationen understryker att en förstärkt regionalpolitik borde vara en toppprioritet för EU efter 2006, och att den skall vara mer flexibel, medge ”genuint partnerskap” samt ha bättre regler för medfinansiering. Städerna hänvisar till EU:s Lissabondeklaration om europeisk konkurrenskraft, och framhåller städernas viktiga roll av ”utvecklingsmotorer” för att Europa skall nå detta mål. Detta betyder i sin tur att städernas behov måste uppmärksammas mer av unionen: trots att en majoritet av EU:s befolkning bor i städer ägnas merparten av strukturfondsmedlen åt landsbygdsutveckling. Sålunda borde medel från den gemensamma jordbrukspolitikens omdirigeras ”till stöd för en mer jämlik fördelning och en utvecklingspolitik som gynnar alla”. Vidare kritiserar unionspolitiken för att i allt för hög utsträckning koncentrera sig på regioner som ”halkar efter”; i stället borde målet om konkurrenskraft för Europa vara det övergripande.

Till sist – vilket är intressant mot bakgrund av frågeställningen om relationen stad-stat i perspektivet av europeisk integration – trycker Londondeklarationen på att EU:s regionalpolitik inte får renationaliseras. Detta skulle vara ”kontraproduktivt”, och de deltagande städerna gör klart att de kommer att trycka på sina respektive regeringar i syfte att se till att dessa frågor stannar kvar på unionsnivån.

11 Carmichael aa sid 17.

12 [www.eurocities.org](http://www.eurocities.org).

13 [www.citiesforcohesion.org](http://www.citiesforcohesion.org). Deltagande städer är Merseyside, Manchester, Amsterdam, London, Barcelona, Berlin, Bryssel, Köpenhamn, Frankfurt, Ile de France (Paris), Malmö, Prag, Tallinn, Stockholm, Wien, Helsingfors, Åbo.

14 [www.london.gov.uk](http://www.london.gov.uk). Deklarationen är underskriven av 80 städer, däribland Malmö och Stockholm.

## Städerna i nationell och europeisk politik – sammanfattning

Som en bakgrund till den kommande redovisningen av våra intervjuresultat kan följande punkter lyftas fram:

- Historiskt har relationen stad (eller region) – stat varierat i Europa. Det finns ett ”nordeuropeiskt” mönster, där regionerna haft många frågor att hantera och större självständighet från staten i beslutsfattandet. Samtidigt har kontakterna med statsmakten främst skett på indirekta vägar via olika slags kommunförbund. Det finns också ett ”sydeuropeiskt” mönster med mer av direktstyre från statsmaktens sida av regioner/städer. Detta har varit kopplat till större möjligheter till deltagande för regionernas/städernas representanter (ofta i form en någon person i ledningen, t.ex. stark borgmästare) i den nationella politiken via direkta kanaler.
- Omvärldsförändringar – såsom internationalisering och tilltagande regional konkurrens – har medfört en allmän trend mot vad statsvetarna kallar ”governance”. De politiska processerna, inom en region/stad eller mellan olika beslutsnivåer, sker mer i form av öppna och flexibla nätverk. Viktiga förutsättningar för påverkan och ledarskap är att kunna forma och uppträda i sådana nätverk.
- ”Governance” har på ett sätt medfört ökad öppenhet men samtidigt ökad konkurrens om inflytande. Ett exempel är EU-nivån där man har större möjligheter att agera när unionen vill förankra sin politik i lokala nätverk. Samtidigt är konkurrensen mellan städer, nationer och regioner om deltagande och inflytande blivit tydligare.
- Storstäderna i Europa söker utnyttja möjligheterna genom olika slags initiativ. Två av dessa är nätverket ”Cities for Cohesion” och ”Londondeklarationen” från 2002. I båda fallen lyfter man fram städerna betydelse som utvecklingsmotorer, och menar att politiken i högre grad bör anpassas efter detta förhållande.

# Sju storstäder – fallstudier

---

## Dublin<sup>15</sup> – den fjärrstyrda staden

Dublin har ungefär en miljon invånare och Dublinregionen ungefär 1,5 miljon av irländska republikens 4 miljoner invånare. Dublin har växt mycket snabbt, och väntas fortsätta att växa, prognoserna talar om 1,7–2 miljoner invånare år 2011. Eftersom mycket av befolkningstillväxten skett efter 60-talet är Irland ett mycket ungt land; halva befolkningen är under 28 år.

I Irland prioriterar man jämlikhet mellan olika delar av landet och det man kallar ”socialt partnerskap” högre än lokalt politiskt inflytande. 1987 genomfördes ”Territorial Employment Act”; en ”*national partnership process*” där industrin, fackföreningar, jordbruksorganisationer, boendeorganisationer, frivilligsektorn och olika NGO:s har samverkat för att skapa ett stabilt ekonomiskt klimat i Irland, något som har varit en fördel när man velat dra till sig internationella investeringar. Partnerskapet arbetar huvudsakligen på nationell nivå.

Administrativt skiljer sig Dublins situation markant från andra europeiska storstäders. Irland är ett mycket centraliserat land, där de lokala politikerna har mindre egna resurser, mindre makt och ett mera begränsat ansvarsområde än i jämförbara storstäder. De har också bara en begränsad roll i den nationella partnerskapsprocessen. Idag är Dublins huvudsakliga egna inkomstskällor skatter på kommersiella lokaler.

Totalt finns 29 County Councils and 5 City Councils ( däribland Dublin City Council) i Irland. De lokala myndigheternas viktigaste ansvarsområden är bostäder, trafik, vatten/avlopp/avfall, miljöskydd och fysisk planering. Situationen kompliceras dock av att det finns en lång rad andra grupper, partnerskap, myndigheter och styrelser som arbetar lokalt och ”tunnar ut” Dublin City Councils makt. Initiativet till sådana lokala forum kommer till stor del uppifrån.

Regeringens intresse för Dublin är stort. Man för en uttalad utvecklingspolitik där Dublin ses som en central tillväxtmotor för hela Irland. Politiken har på många sätt varit framgångsrik, även om den snabba tillväxten har lett till överhettningssproblem, trafikstockningar, bostadsbrist och miljöproblem (”*Dublin is full and can't cope with more growth*”). Prioriterade projekt under den kommande 3–4 årsperioden är en ”Port tunnel” som skall avlasta stadskärnan och spårbunden lokaltrafik. Regeringen ser också ett behov av att skapa andra specialiserade regionala tillväxtcentra som kan ”avlasta” Dublin.

Något samlat ansvar för storstads- eller dublinpolitik finns inte på central nivå, utan varje ministerium ansvarar för sin del. De två mest centrala ministerierna

<sup>15</sup> Intervjuer med Brendan Dunne, European Officer, och Mark Callahan, Institute for Public Administration, november 2003.



är finansministeriet och ministeriet för miljö och lokalstyrelse. Totalt består den centrala administrationen av 15 ministerier och runt 120 olika statligt finansierade organ (state sponsored bodies). Denna starkt sektoriserade modell har kritiserats för att den kan leda till suboptimering.

Samordningen av nationella och lokala utvecklingsprojekt sker inom ramen för den nationella utvecklingsplanen (National Development Plan). Den nuvarande NDP:n, för perioden 2000 till 2006, omfattar bland annat sjukvård, bostadspolitik, utbildning, vägar, kollektivtransporter, landsbygdsutveckling, industriutveckling, VA och avfallstjänster, barnomsorg och lokal utveckling. NDP är uppdelad i ett antal operativa program. De flesta är sektorsövergripande och nationella, men det finns också två regionala operativa program.

Ett genomgående drag i irländsk utvecklingspolitik är att parlamentet och regeringen skapat olika specialorganisationer som Dublin Docklands Development Authority och Temple Bar Properties Ltd för att driva lokala utvecklingsprojekt. Dessa organisationer bidrar till att ytterligare erodera de lokala myndigheternas makt.

För att i viss mån gå EU:s krav till mötes om att flytta makt till regionerna skapades åtta Regional Authorities 1994. Varje City eller County Council nominerar egna valda till Regional Authorities, men ansvaret är begränsat och organisationerna mycket små. Som en del av NDP 2000–2006 skapades dessutom två ”Regional Assemblies”, men också dessa organisationer är mycket små. Man kan därför beteckna de förändringar som Irland genomfört som ”rather cosmetic in nature”.

De lokalt valda politikerna i Dublin City Council (councillors) har alltså liten makt och små egna ekonomiska resurser. Man har dock vissa påverkansmöjligheter genom att man nominerar delegater till olika lokala samverkansorgan som City Development Boards, Regional Authorities och Regional Assemblies.

Den verkställande makten i Dublin ligger inte hos de lokalt valda politikerna, utan hos en chefstjänsteman (Dublins ”City Manager” John Fitzgerald). City managern utses av ministern för miljö och lokalstyrelse och arbetar i nära kontakt med regeringen. Det förekommer högnivåmöten mellan city managerns kontor och ministerierna när det gäller olika infrastrukturprojekt. ”*At the moment transportation is a big issue in Dublin, and then he would meet on a regular basis with the Minister for Transport, and they would look at how the city could be best served through various improvement schemes.*”

Huvuddelen av Dublins verksamhet finansieras med anslag från de olika statliga ministerierna, främst ministeriet för miljö och lokalstyrelse. I budgetprocessen konsulterar departementen city managern. Sedan gör departementen en nationell prioritering. I praktiken tas alla större beslut om utgifter på den nationella nivån. De argument från de lokala myndigheterna som har lättast att vinna gehör tycks vara tekniska och administrativa argument baserade på tidigare erfarenheter. Förståelsen för politiska argument verkar vara mindre. Systemet kan alltså betecknas som ganska teknokratiskt

Budgeten omfattar både löpande utgifter och speciella projekt (kan sträcka sig över flera år). En uppskattning är att 40 procent av den nationella utvecklingsplanen i slutändan spenderas av lokala myndigheter. Situationen kan sammanfattas i att *”local authorities have a limited influence in planning but a lot of involvement in implementing”*.

Eftersom systemet är så centraliserat, kan den lokala parlamentsledamoten vara en väl så intressant påverkanskanal som City Council om man vill få saker att hända i Dublin. Visserligen går uppfattningarna isär om deras reella påverkansmöjligheter, men i vilket fall som helst bidrar de till att ytterligare tunna ut City Councils betydelse.

Personer med ett samlat och uttalat ansvar för storstadspolitik och kontakter med storstäderna tycks inte finnas hos den irländska staten. Det finns heller inte någon särskild arena där storstad och stat kan mötas som parter. En förklaring kan vara att Dublin är Irlands enda verkliga storstad, en annan att storstaden mer betraktas som ett medel för att skapa nationell tillväxt.

En viktig fråga för Dublins City Council är att skaffa sig större ekonomisk handlingsfrihet. Ända sedan 1978, då den nationella regeringen avskaffade lokala inkomstskatter, har de lokala myndigheterna haft problem med att finansiera sin verksamhet. Dublin har infört lokala avfallsavgifter i år men har haft en del problem med detta. Man ser också på möjligheten att införa vattenavgifter, men lokala avgifter och skatter är en mycket het politisk fråga som betraktas som dubbelbeskattning, något man redan betalat för via den statliga inkomstskatten.

Dublin är också verksamt på EU-nivån och är full medlem i Eurocities och har en European Officer (Brendan Dunne) i City Managers Office. Uppgifterna är att främja ett aktivt deltagande från Dublin i EU:s program och nätverk, genom att sprida EU-information, öka medvetandet om EU och fungera som en kanal för att etablera partnerskap med andra medlemsländer.

Det finns emellertid vissa tecken på att man lokalt börjat försöka ta en mera proaktiv roll när det gäller EU-lagstiftning. I sin vitbok om ”governance” talar EU-kommissionen för att regeringarna skall ge lokala myndigheter – som är de som implementerar mycket i EU-lagstiftningen – en viktigare roll när lagarna tas fram. Lokalt har man börjat föra fram synpunkter till regeringen som tar sin utgångspunkt just i att undvika problem vid implementeringen.

Det finns också tecken på en begynnande debatt om att ge de lokala myndigheterna mer makt i Irland. Vart den leder är dock ännu för tidigt att säga. *”At the moment it is only at the level of talking.”*

## Amsterdam<sup>16</sup> – det indirekta inflytandets dilemma

Nederländerna är ett tätbefolkat land där fyra storstadsregioner (Amsterdam, Rotterdam, Utrecht/Arnhem och Haag) ligger runt eller över en miljon invånare. Storstadsregionen Amsterdam har cirka 1,4 miljoner invånare, staden Amsterdam står för drygt hälften av dessa.

Det finns tre beslutsnivåer i det nederländska samhället: Staten, 12 provinser och mer än 500 kommuner (gemeenten). Kommunernas beslutande organ är direktvalda och utser representanter till provinserna. Amsterdam är en kommun och ansvarar som sådan för infrastruktur, polisväsende, säkerhet, hälsa, miljö mm. Kommunerna ansvarar också för fysisk planering, den lokala fysiska planeringen är dock underordnad provinsernas planering. Den formella makten ligger hos ett stadsråd med 45 medlemmar valda på fyra år. Stadsrådet väljer ”aldermen” med olika fackområden. Borgmästaren utses, liksom i alla kommuner, av drottningen (staten).

Fysisk planering i Holland följer ett top-down mönster. ”Nyckelbeslut” inom fysisk planering tas på nationell nivå, dessa bryts sedan ned i provinsernas fysiska planer som i sin tur ligger till grund för kommunernas fysiska planer. För att de lokala planerna skall få avvika från de regionala krävs tillstånd från provinsen.

Under 80-talet och början av 90-talet upplevde Amsterdam samma problem som många andra europeiska storstäder. Såväl företag som medborgare flyttade från staden till nya satellitstäder runt Amsterdam. I mitten av 90-talet vände emellertid utvecklingen. Ekonomin tog fart, staden började åter växa och Amsterdam blev en allt viktigare länk i nationella och internationella nätverk.

Amsterdam står idag inför en rad utmaningar. En av de viktigaste är bostadsbristen. Det behöver byggas 5 000 nya lägenheter i Amsterdam om året, både som en följd av att Amsterdam är en av de snabbast växande regionerna i Holland och att antalet invånare per bostad minskar. Eftersom möjligheterna till nybyggen inom staden är små, kommer man istället att skapa sju nya öar i sjön IJmeer. Problemet är att det är dyrt att anlägga nytt land; dessutom tillkommer kostnader för järnväg, metro, broar, tunnlar och annan trafikinfrastruktur. Satsningar på trafikinfrastruktur behövs också i andra delar av Amsterdam.

Den andra huvudutmaningen är arbetslösheten, ”*It is a very big issue in Amsterdam at the moment*”. Man har 50 000 arbetslösa, till stor del med invandrarbakgrund och sociala problem. Det finns visserligen jobb, men de arbetslösa har inte rätt kvalifikationer för att kunna få dem.

En specifik utmaning för Amsterdams förvaltning är att stadens egna inkomster i form av lokala skatter bara svarar för en tiondel av Amsterdams totala

<sup>16</sup> Intervju med Dr. Hans Smit, senior advisor Amsterdam Physical Planning Department, november 2003.

utgifter. Huvudansvaret för att finansiera kommunerna ligger på Inrikesministeriet och Finansministeriet.

Kontakterna med regeringen är därför viktiga för Amsterdam. Problemet är bara att i det holländska systemet skall kontakterna mellan regering och kommun formellt gå genom provinsen (i Amsterdams fall provincie Noord-Holland). Något som gör de informella kontakterna mellan Amsterdam och regeringen i Haag mycket viktiga. En nyckelperson är Amsterdams borgmästare, som tillbringar mycket av sin tid i Haag. Personliga nätverk på andra nivåer är också viktiga.

Amsterdam har emellertid ingen formaliserad ”lobby” i Haag, man har diskuterat det *”but it didn’t materialize”*. Man är inte heller säker på att det skulle vara en bra idé. *”I guess that you could work better with a low profile and a lot of informal contacts”*.

Parlamentsledamöterna är i viss mån en resurs. Visserligen har man inte lokalt valda parlamentsledamöter, men ledamöter som bor i storstäder tenderar att intressera sig för storstadsfrågor.

Sedan 1994 har inrikesministeriet koordinerat storstadspolitiken (Grotestedenbeleid, GSB). Det finns en minister med speciellt ansvar för storstadspolitik och storstädernas problem. Uppgiften är inte enkel eftersom den innebär att förena sociala, ekonomiska och tekniska aspekter.

Man har ingen officiell policy om att försöka anställa tjänstemän med regeringsbakgrund i Amsterdam och man lyckas emellanåt anställa personer med stor erfarenhet av den statliga administrationen. Den motsatta trafiken förekommer också, men erfarenheten är att när man byter jobb, byter man också lojalitet, så det ger inte Amsterdam några speciella fördelar.

Även om de fyra stora städerna i Holland konkurrerar med varandra har man också gemensamma intressen i många frågor. Man träffas regelbundet för att diskutera gemensamma ställningstaganden kring t.ex. infrastruktur. Man har också en gemensam representant i Bryssel.

De fyra stora städerna med kringliggande provinser samarbetar också i ett storstadsområde, Regio Randstadt, med totalt 7 miljoner invånare. Denna typ av samarbete skapar många värdefulla mötesplatser för tjänstemän och politiker på olika nivåer. Det är också viktigt eftersom det finns en konflikt mellan land och stad i Holland. Huvudproblemet är att Regio Randstadt inte är en formell region med direktvalda politiker.

Det förs dock en ständig diskussion om att reformera det holländska systemet. För fem år sedan försökte man göra bland annat Amsterdam till en egen region, men förslaget röstades ned i en lokal folkomröstning. Man har dock kommit en bit på vägen genom att bli ”provinsfria” i planfrågor; Amsterdam kan numera göra en egen fysisk plan som har status som provinsplan.

Amsterdams kontakter med EU handlar framförallt om sociala frågor och i synnerhet arbetslöshet; strukturfonderna är ganska viktiga för vissa delar av staden. Ett problem är den dåliga interna samordningen av Amsterdams EU-

aktiviteter. Man har 13 stadsdelar som agerar på egen hand, några har gjort bra överenskommelser med EU. Just nu håller man på att försöka ta fram en gemensam europeisk plattform inom Amsterdams förvaltning för fysisk planering och försöker uppmuntra andra förvaltningar att göra detsamma.

Ett generellt problem med EU-kontakter i Holland är att man har en ganska negativ bild av EU. Holland är en av de största nettobidragsgivarna till EU och det förs en ganska intensiv debatt om vad man egentligen får för pengarna. EU upplevs också som byråkratiskt.

Amsterdam har inte ett eget kontor i Bryssel, däremot finns det ett "House of the Dutch provinces". Man är också medlem i Metrex och Cities for Cohesion. Av de fyra stora städerna anses Rotterdam vara bäst på EU-kontakter för närvarande. Det beror dels på att man har en stor hamn, dels på att Rotterdam har större sociala problem, något som medför ökade kontakter i bidragsfrågor med EU.

Rotterdam anses också bättre på att påverka regeringen än Amsterdam. Precis som i EU-fallet beror detta till en del på att Rotterdam har större sociala problem. Men också på att ett missnöjesparti som sitter i regeringen har starka rötter i Rotterdam. Samtidigt lider Amsterdam av att betraktas som lite arrogant i Haag.

En huvudstrategi i Amsterdams kontakter med staten är vad man kallar "strategic opportunism". Man bevakar den nationella ekonomin och försöker lägga fram sina förslag vid en optimal tidpunkt. Ett exempel är att när man upptäckte att den nationella regeringen hade ett ekonomiskt överskott för att några projekt avbrutits, lade man snabbt fram, och fick gehör för, ett projekt om broar och en Metrolinje till de nya öarna i IJmeer

Andra strategier är att förbättra koordinationen internt, att försöka hitta vägar att gå runt provinsen och att fortsätta att profilera Amsterdam som nationell tillväxtmotor. Det största hotet mot strategin är brist på resurser. Den nationella regeringen har just förklarat att man tänker göra nedskärningar i finansieringen av städernas verksamhet. Något som bland annat lett till att Amsterdam tvingats avskeda alla i administrationen utan fast anställning. Det finns en uppenbar risk att nedskärningarna också går ut över Amsterdams möjligheter att påverka regeringen.

## Hamburg<sup>17</sup> – federalismens för- och nackdelar

Hamburg ("Die Freie und Hansestadt Hamburg") är med sina 1,73 miljoner invånare Tysklands andra stad. Hamburg har Europas näst största containerhamn (Rotterdam är störst) och ett diversifierat näringsliv med ett starkt "kluster" inom flygindustri och en stark ställning inom handel, kultur och media.

Hamburg har en juridisk ställning som skiljer sig från många andra europeiska storstäders. Hamburg är tillsammans med Bremen och Berlin stadsstater;

17 Intervju med Dr. Hans-Werner Seiler, Senatskanzlei, Staatsamt Europapolitik, november 2003.

dessa städer fungerar därmed som egna Bundesländer i Tyskland. Totalt finns 16 tyska Bundesländer, och eftersom Tyskland är en federativ stat har dessa en mycket starkare konstitutionell ställning än landskap eller regioner i andra europeiska stater.

Förhållandet mellan Bundesländerna och förbundsstaten (Bund) håller just på att ses över av ”Kommission von Bundestag und Bundesrat zur Modernisierung der bundesstaatlichen Ordnung”.

Ekonomiskt går det bättre för Hamburg än för övriga Tyskland. Man är nettobetalandare till de tyska skatter som fördelas mellan delstaterna (”vinnarna” är framförallt de ”nya” delstaterna i det som utgjorde det tidigare Östtyskland). Från EU får Hamburg bara blygsamma bidrag, på stadsdelsnivå från socialfonden och för Interregprojekt.

Hamburgs utmaningar är delvis samma som andra storstäder (trafik, sociala problem, skatteutjämning). Exempel på specifika frågor för Hamburg är: hamn och maritima frågor, frågan om en fast förbindelse över Fehmarn Belt till Danmark, tillväxt, Östersjöfrågor och den högteknologiska kluster som finns i Hamburgområdet (bland annat inom flygindustri med Airbus som nav). En fråga som rör samtliga tyska städer gäller rätten att ta upp företagskatt.

Genom sin ställning som stadsstat har Hamburg större egen makt än de flesta andra europeiska storstäder. Den tyska federationsstaten gör också att man har många formella påverkanskanaler i Berlin.

Deutsche Bundesrat är tillsammans med Bundespräsident, Bundestag, Bundesregierung und Bundesverfassungsgericht ett av de fem ständiga författningsorganen i förbundsrepubliken Tyskland (Bund). Bundesrat (skapat med USA:s senat som förebild) har vetorätt vid konstitutionsförändringar och lagändringar som påverkar delstaternas rättigheter. Bundesrat skall fungera som en motvikt mot Bundestag (ungefär tyska riksdagen) och Bundesregierung. Man kan också lägga fram egna lagförslag och har sedan 1992 också fått ett uttryckligt ansvar för Tysklands europapolitik. Bundesrat har också en representant i EU:s framtidskonvent (Erwin Teufel).

I Bundesrat har Hamburg två av 69 ordinarie ledamöter. I ”vanliga” omröstningar krävs en majoritet på 35 röster, vid grundlagsändringar 46 röster.

Inom Bundesrat finns dessutom ett antal skilda forum för att driva gemensamma frågor på olika fackområden, t.ex. Ministerpräsidentenkonferenz (där Hamburg just varit ordförande), Europaministerkonferenz, Umweltministerkonferenz etc.

Hamburg har en fysisk ”beskickning” centralt i Berlin, (Landesvertretung Hamburg) på gångavstånd från Bundesrat och Bundestag. Beskickningen leds av Staatsrat Reinhard Stuth, som också är medlem i EU:s regionkommitté. I Bund och europafrågor arbetar Stuth i nära kontakt med Hamburgs överborgmästare, Ole von Beust. Landesvertretung har ett tiotal anställda och har bland annat till uppgift att bygga nätverk med medlemmar i Bundestag,

regeringsföreträdare, chefstjänstemän inom Bundesministerierna, den diplomatiska kåren, näringslivsrepresentanter och företrädare för andra intresseorganisationer i huvudstaden.

Tillsammans med Schleswig-Holstein har Hamburg också ett kontor i Bryssel kallat Hansa Office som startades 1985. Kontoret sysselsätter 10–15 personer. Samtliga delstater har kontor i Bryssel och Hansa Office är det enda kontoret som två delstater delar på. I början deltog också Niedersachsen, men de beslutade att starta ett eget kontor efter några år.

Skälet till att Hamburg och Schleswig Holstein samarbetar är dels att man har ett antal gemensamma frågor (t.ex. Östersjöfrågor och den fasta förbindelsen över Fehmarn Belt) dels för att få större styrka (*"You are more powerful if you are bigger"*). Både Hamburg och Schleswig Holstein hör till de mindre delstaterna.

I Bryssel har man också ett visst samarbete med Rotterdam när det gäller lagstiftning och andra frågor som berör hamnar (*"även om vi samtidigt är konkurrenter när det gäller trafiken"*). Det finns också ett forum för hamnstäder i Bryssel som enligt Dr. Hans-Werner Seiler är *"very helpful for promoting port interests there."* Självfallet arbetar man också via Bundesrat i europafrågor.

Hamburg var medlem i Eurocities i två år, men lämnade sedan organisationen. Det var *"ett politiskt beslut. Politikerna vill att vi ska koncentrera oss på Bundesrat och på Östersjöarbetet."* Man deltar i Baltic Development Forum (BDF) och Europakorridoren, har partnerskap med Sankt Petersburg och samarbetar med Königsberg/Kaliningrad.

Nationellt är Hamburg också medlem i Der Deutsche Städtetag, en samarbetsorganisation för att ta tillvara de tyska städernas intressen gentemot Bundesregierung, Bundestag, Bundesrat, EU och andra organisationer. (De 226 största städerna är direktmedlemmar i Städtetag, övriga städer är medlemmar via organisationer i varje förbundsland.)

Även om Hamburg som delstat har en stark ställning i tysk och europeisk politik är detta samtidigt ett problem eftersom delstaterna inte är aktörer som i första hand värnar om stadens specifika intressen, snarare tvärtom. Av de 16 delstaterna är det bara tre – Berlin, Bremen och Hamburg – som samtidigt är städer. Tillsammans har de bara nio av de 69 medlemmarna i Bundesrat. Övriga Bundesländer *"often has the agriculture as their main interest"*.

Det finns också ett antal konfliktdimensioner i Tyskland som gör det svårare för Hamburg att få gehör. Hamburg styrs för närvarande av kristdemokrater och liberaler, medan majoriteten i Bundestag är socialdemokrater och gröna; kontakterna har historiskt fungerat bättre när majoritetsförhållandena varit desamma. Hamburg utmärker sig också genom att vara en av de mest EU-positiva delstaterna; här kommer man ofta i direkt konflikt med Bayern. Det finns också både en gammal nord/syd och en nyare öst/väst konfliktdimension i Tyskland.

En strategi för att få större genomslag är att samarbeta med andra tyska städer och då framförallt stadsstäderna Bremen och Berlin – övriga storstäder har en svagare ställning i Tyskland.

För att få ökad tyngd har man också skapat Metropolregion Hamburg, med 3,4 miljoner invånare. Metropolregionen inkluderar norra delen av Niedersachsen och södra delen av Schleswig-Holstein. Samarbetet beskrivs som ”halvformellt” och används både för att föra fram gemensamma frågor till tyska regeringen och till EU.

Hans-Werner Seiler ser också ett behov av att stärka kontakterna i Bryssel och att stärka europafrågorna inom samtliga fackministerier i Hamburg. För närvarande finns det dock inte några ekonomiska möjligheter för att utöka Hansa Office.

## Helsingfors<sup>18</sup> – att formulera en ”storstadsröst”

En central fråga för Helsingfors just nu är den egna skattebasen. Helsingfors inkomster kommer både från egna inkomstskatter (f.n. 17,5 procent) och från bolagsskatter. Idag står bolagsskatterna för 10 procent av Helsingfors inkomster, men andelen har varit uppe i 20 procent. Ett skäl till att andelen har minskat är den ekonomiska recessionen.

Ett hot mot Helsingfors just nu är att finansministern vill ersätta Helsingfors andel av bolagsskatten med en fast summa i statsstödet. Därmed skulle beloppet vara låst på dagens låga nivå, också när ekonomin tar fart igen.

En annan viktig fråga är att två stora finska städer gick miste om en del av bolagsskatten för några år sedan. Denna användes istället som stöd till andra delar av Finland. Helsingfors har tagit lån på en miljard euros de senaste två åren för att kompensera inkomstbortfallet. ”Alla är överens om att övriga Finland inte behövde pengarna, och vi kämpar hårt för att återställa andelen till den tidigare nivån.”

Andra nyckelfrågor för Helsingforsregionen är bostadsproduktionen, kollektivtrafiken och att förbättra samverkan i regionen.

Ett centralt forum för samverkan inom regionen och för samverkan mellan regionen och staten är Delegationen för Helsingforsregionen som skapades för 1,5 år sedan. Region- och kommunministern är ordförande för delegationen och Helsingfors överborgmästare är vice ordförande. Man har två sekreterare, en specialforskare från inrikesministeriet och Helsingfors stadssekreterare. Alla ministerier finns representerade, liksom städerna Esbo, Vanda, Grankulla och Nylands respektive Östra Nylands förbund. Delegationen har fokus på stadspolitiska frågor i huvudstadsregionen, och har haft fyra möten om året.

Helsingfors är den första staden i Finland med en sådan delegation, men när verksamheten funnit sina former och permanentas, kommer det förmodligen att bli liknande organ i andra delar av Finland.

Det finns också ett mindre samarbetsorgan i Helsingforsregionen för att genomföra konkreta regionala projekt. Dessa projekt finansieras till 50 pro-

18 Intervju med stadssekreterare Matti Olinkari, november 2003.



cent av finska staten. Dessutom sker många kontakter med staten på lägre nivå i ”praktiska frågor.”

Helsingfors har ett samarbete med fem andra finländska städer (Esbo, Uleåborg, Tammerfors, Åbo och Vanda) kallat sexpack. Det används bland annat för att påverka staten i frågor som t.ex. bolagsskatten. Tillsammans svarar sexpack för halva Finlands BNP, ”så när sexpack säger något, kan man säga att halva Finland talar”.

Sexpack samarbetar också i internationella frågor. Samtliga medlemsstäder är också medlemmar i Eurocities och har Brysselkontor som samverkar. Helsingfors driver sitt Brysselkontor i samarbete med Helsingforsregionen (Uusimaa) och Helsingfors universitet.

Samarbetet i Eurocities har blivit allt viktigare, bland annat som en följd av att Helsingfors suttit som ordförande i två år. Helsingfors ser Eurocities som ett sätt att nå kommissionen på ett ”halvofficiellt” sätt. Helsingfors överborgmästare är också medlem av EU:s regionkommitté, där man också har deltagit i arbetet med framtidskonventet.

Till det kommer ett samarbete med de baltiska huvudstäderna, men det handlar mer om konkreta samverkansprojekt för att stödja varandra än om påverkan utåt.

Intresset för storstadsfrågor har ökat i Finland de senaste åren. I våras lade temagruppen för storstadspolitik t.ex. fram ett dokument med titeln ”Finland behöver en storstadspolitik”. Man understryker storstadsregionernas betydelse som motor för den nationella ekonomin, de stora utmaningar storstäderna står inför och de skraddarsydda specialinsatser som behövs för att möta dessa. Men det finns ingen särskild storstadsminister, utan ansvaret för storstadsfrågor ligger hos region- och kommunministern.

Personliga nätverk mellan Helsingfors och finska staten är mycket viktiga. ”Finland är ett litet land där alla känner alla.” Fördelen är att när de personliga relationerna är goda, fungerar systemet mycket smidigt, nackdelen är att dåliga relationer kan kasta grus i beslutsmaskineriet. ”Rätt” personkemi tycks ha större betydelse för samverkan mellan Helsingfors och staten än att man har samma politiska färg på respektive styre.

Däremot är det inte särskilt vanligt att personer i den centrala administrationen byter till Helsingfors eller vice versa. Helsingfors stadssekreterare Matti Ollinkari, som arbetat både i inrikes- och justitiedepartementen, betecknar sig själv som en ”sällsynt fågel” i detta fall.

Ett problem för Helsingfors är att den generella bilden av relationerna mellan staten och Helsingfors just nu kan sammanfattas som ”neutrala till negativa”. De är dock bättre än med den förra regeringen, trots att man då hade samma färg på regeringarna i Helsingfors och Finland.

Ett annat problem – som man tycks dela med de flesta storstäder i denna studie – är att som storstad betraktat är Helsingfors administrativt fragmenterad.

Ett tredje – också det ett generellt problem – är den motsättning som finns mellan stad och land. Även om man talar mycket om storstaden som nationell tillväxtmotor, försöker man som tidigare överföra pengar från Helsingfors till övriga landet.

En tydlig strategi från Helsingfors sida är att försöka omdefiniera den administrativa regionen så att hela storstadsregionen kan tala med en röst och göra gemensamma prioriteringar. Det är bland annat därför man lägger så stor vikt vid olika typer av informella samarbeten i regionen och är för en formalisering av dessa samarbeten.

Helsingfors försöker också profilera sig som mer av en partner till staten. Man ser storstäderna som mycket viktiga aktörer när det gäller Finlands internationella frågor, och menar att det behövs ett nära samarbete mellan storstaden och staten när det gäller internationella relationer, marknadsföring av Finland och för att utveckla näringslivet. Därför har man just startat ett samarbete med utrikesministeriet.

I strategin ligger också att positionera de finska storstäderna som tillväxtmotorer för hela Finland, och – på EU-nivån – som nyckelaktörer för att uppnå Lissabon-målen. Man bytte strategi efter recessionen i slutet av 80- och början av 90-talet då fokus mer låg på storstädernas problem.

Helsingfors ser också en utveckling, där nationalstatens makt minskar i framtiden, samtidigt som EU och regionerna får mer makt. Man menar också att det egentligen inte är de administrativa regionerna som är de verkligt starka aktörerna lokalt, utan snarare storstäderna med omgivande omland. Därför har man en tydlig ambition att på sikt utvecklas till en lokal partner till EU-kommissionen.

Den största svagheten med dagens strategi är bristen på resurser (i synnerhet under den nuvarande recessionen) och den interna kulturen. ”Det finns en konflikt mellan det gamla reaktiva synsättet och den proaktiva strategi vi har i Helsingfors idag”. Om Helsingfors hade bättre resurser skulle man försöka göra de saker man gör idag bättre snarare än att förändra strategin.

## Köpenhamn<sup>19</sup> – storstad med förhandlingsrätt

Administrativt är Köpenhamnsregionen mycket splittrad; Köpenhamns kommun har bara en halv miljon invånare. Resten ligger i 50 primärkommuner (där den näst största Fredriksberg, med drygt 90 000 invånare, ligger som en ö inuti Köpenhamns kommun) och i tre kringliggande amt (landsting). Något som skapar samordningsproblem och gör det svårt att få gemensamma beslut på såväl den kommunala som regionala nivån.

Den dominerande delen av Köpenhamns kommuns finanser kommer från egna skatter, man har en utdebitering runt 32 skattekröner. De generella bidragen från staten står uppskattningsvis för mindre än en fjärdedel av vad man får via kommunalskatten.

19 Intervju med ekonomidirektör Paul Sax Möller, november 2003.

En viktig utmaning för Köpenhamn är att få trafikinfrastrukturen på plats i huvudstadsregionen. Idag ansvarar HUR (se nedan) för bussarna, staten för tågen samt Köpenhamns och Fredriksbergs kommuner för Metron i regionen.

Andra exempel på områden där Köpenhamn försöker påverka stat och EU:

- Infrastrukturinvesteringar – utbyggnad av Metron och vägar.
- Samlad insats för arbetslösa – allt stöd skall utbetalas via kommunen.
- Inga förändringar i det ekonomiska utjämningsystemet mellan kommunerna.
- Bevarat statligt engagemang i stadsförnyelsen.
- Få bort barriärerna som hindrar samarbetet över Öresund – t.ex. skillnader i skattesystem. Ett aktuellt exempel är avtalet som ingåtts om skattefrågor mellan Sverige och Danmark.

Köpenhamn har en rad olika påverkanskanaler såväl nationellt som mot EU. Inom regionen har man försökt öka samordningen genom att skapa Huvudstadens Utvecklingsråd (HUR). HUR etablerades den 1 januari 2000, och vilar på en särskild lag som avlöste ett frivilligt samarbete mellan de tre amtskommunerna samt Köpenhamns och Fredriksbergs kommuner. HUR ansvarar bland annat för kollektivtrafik, kultur och den överordnade fysiska planläggningen på regional nivå. Samarbetet är emellertid inte friktionsfritt, politikerna i HUR värnar om sina egna lokala intressen och är inte heller mycket för att släppa till pengar till HUR.

I Danmark är det normalt kommunernas landsförening och amtsrådsföreningen som tillvaratar kommunernas intressen i förhandlingarna med regeringen om ekonomi, ny lagstiftning etc. Köpenhamn och Fredriksbergs kommun – som både har status som primär- och amtskommuner – har dock fördelen av att vara självständiga kommunala parter, dvs. de har självständig förhandlingsrätt med danska staten, något som ”ger oss möjlighet att tillvarata våra intressen rimligt direkt”.

I praktiken innebär detta bland annat att Köpenhamn systematiskt blir tillfrågad i samband med ny lagstiftning och årligen ingås en rad avtal mellan Köpenhamn och staten. Avtalen berör bl.a. ekonomi, utbyggnaden av Metron, planfrågor, infrastrukturfrågor och organisatoriska frågor. Man har också ingått ett avtal med skatteministeriet om ett skattekontor för gränspendlare.

De bilaterala kontakterna mellan de olika borgmästarna och ministrar/ departement är också viktiga. Köpenhamn har en överborgmästare som ansvarar för ekonomi, personal och planläggning och sex fackborgmästare. Till det kommer ett tätt samarbete mellan förvaltningarna och ämbetsmän på ministerierna. För att tillvarata Köpenhamns intressen har de kanske inte lika stor betydelse som högnivåkontakterna – och då framförallt överborgmästarens kontakter – men de har likväl stor betydelse.

Det förekommer ett personutbyte mellan Köpenhamns kommun och den statliga administrationen. Köpenhamn lägger stor vikt vid att hitta personer som ”kan främja våra intressen och känner ministeriernas kringelkrokar”. Både

den nuvarande och den förra administrerande direktören i överborgmästarens förvaltning kommer från staten och båda har arbetat i finansdepartementet. I viss utsträckning förekommer också att folk från kommunen blir anställda i ministerierna, men det behöver inte vara en fördel för Köpenhamn.

Köpenhamn samarbetar på olika nivåer med de fem största kommunerna i Danmark (Århus, Odense, Ålborg, Randers och Esbjerg). Exempel på frågor man driver gemensamt är utjämnningssystemen och frågor av speciellt intresse för storstäder, t.ex. sociala och arbetsmarknadsfrågor.

Öresundssamarbetet skapar också åtskilliga kontaktytor, såväl med danska regeringen som internationellt (EU och svenska regeringen). Ett centralt forum är Öresundskommittén.

Köpenhamn och Malmö har dessutom ett direkt samarbete som är under utveckling. En del handlar om erfarenhetsutbyte och man försöker utveckla relationer på så många nivåer som möjligt mellan Köpenhamns och Malmös förvaltningar. Man försöker också identifiera konkreta samarbetsmöjligheter, t.ex. gemensamma inköpsavtal. Mot de svenska och danska regeringarna samarbetar man bland annat för att få bort de institutionella barriärerna som försvårar en integration över Öresund (t.ex. skattefrågan, avgifterna på Öresundsbron etc.). Skatteavtalet är exempel på en fråga som drivits gemensamt av Öresundskommittén, HUR, Region Skåne, Köpenhamn och Malmö.

Malmö och Köpenhamn samarbetar även i Bryssel där städerna har kontor intill varandra. Interregprogrammen har varit viktiga för Öresundsregionen. Både Köpenhamns överborgmästare Jens Kramer Mikkelsen och Malmös finanskommunalråd Ilmar Reepalu sitter i regionkommittén. Man upplever också att man efterhand har utvecklat ett användbart nätverk i Bryssel. Andra internationella forum är Eurocities, olika baltiska samarbetsorganisationer, det bilaterala samarbetet med Berlin och samarbetet med de nordiska huvudstäderna.

Ett problem för Köpenhamn är huvudstadsregionens fragmenterade kommunala struktur. Det finns ingen som med självklar rätt kan tala för hela Köpenhamnsregionen.

Ett annat problem är det konkurrensförhållande som finns mellan Själland och Jylland, och att jylländarna är i majoritet i Folketinget. ”När man investerar i en bro här, så är priset typiskt att det skall byggas ett antal motorvägar i nordligaste Jylland där det inte kör någon.”

En svaghet i EU-arbetet är att Köpenhamn offrat för mycket kraft på att ta tillvara sina intressen allmänt och för lite på det mer projektorienterade.

De senaste 10–15 åren har Köpenhamns huvudstrategi varit att lyfta fram det nationella tillväxtperspektivet och peka på att en välfungerande huvudstad är inträdesbiljetten till resten av Europa och resten av världen. ”En utsvältning av huvudstaden som vi såg genom sjuttioalet och åttioalet är inte bara till skada för Köpenhamn utan också för resten av landet.” Förståelsen för betydelsen av ett nationellt lokomotiv upplevs som en styrka.

En annan viktig strategi är att försöka skapa en sammanhängande organisatorisk enhet för hela Köpenhamnsregionen. För närvarande pågår det en diskussion om hur många regionala enheter Danmark skall ha i framtiden. Utspelen från Köpenhamn är att Själland bör vara en region. ”Sett i ett östersjöperspektiv är Själland inte någon stor enhet, men den innehåller 45 procent av Danmarks befolkning, så den vägen är förmodligen oframkomlig. Om inte Köpenhamnsregionen vore så uppdelad, skulle den få för mycket makt.

En annan tanke är att arbeta mer aktivt med de folketingsledamöter som är valda från Köpenhamn och huvudstadsregionen, problemet är bara att de inte känner samma samhörighet med sin hemort som jylländarna gör; dessutom har många sina rötter utanför huvudstadsregionen.

Ännu så länge är huvudstrategin att arbeta mot den danska staten, också i europafrågor. ”Idag är den danska staten ungefär en faktor tio viktigare att påverka än EU. Jag tror att det kommer att dröja länge innan EU blir lika viktig. Men man skall vara uppmärksam på att mycket av den nationella lagstiftningen är en uppföljning av beslut som fattas i Bryssel.”

## Malmö<sup>20</sup> – gränsöverskridande region

En utmaning Malmö delar med Köpenhamn, men som skiljer Malmö från Stockholm och Göteborg, är att man är en del av en gränsöverskridande region, Öresundsregionen. ”Man kan inte se utmaningarna enbart i ett nationellt perspektiv. Malmö/Lund är noden på den svenska sidan av Öresundsregionen och också noden i ett skånskt/sydsvenskt utvecklingsperspektiv.”

Ett viktigt fysiskt steg mot ökat samarbete över sundet togs sommaren 2000 med Öresundsbron. Nu fortsätter arbetet på att skapa en mera sammanhållen och integrerad region. Det finns fortfarande många hinder – regelsystem, lagar och förordningar – som på olika sätt hindrar eftersom de är anpassade efter nationella förhållanden. Fortsatta infrastruktursatsningar, som Citytunneln har också hög prioritet.

Nationellt är de personliga kontakterna på politisk nivå mycket viktiga påverkanskanaler för Malmö. Kommunstyrelsens ordförande Ilmar Reepalu är ordförande i Svenska kommunförbundet, sitter i socialdemokraternas verkställande utskott och har goda kontakter på regeringsnivå. Malmö har också andra politiker med goda kontakter in i regeringen inom olika områden. Inom varje verksamhetsområde finns det också ett antal personer som har bra kontakter in i departementen – miljödepartementet bedöms som särskilt viktigt.

Däremot sker inte särskilt mycket personutbyte mellan Malmö och stat/myndigheter. Ett hinder är att Malmöbor har en tendens att vilja vara kvar i Malmö; det är inte heller så lätt att få folk att flytta från Stockholmsregionen, eftersom man har en så mångfacetterad arbetsmarknad där.

20 Intervju med utvecklingschef Christer Persson, november 2003.

Malmö och Göteborg har ofta försökt agera tillsammans mot regeringen eftersom man har en likartad struktur och likartade problem. Skatteutjämningsfrågan är ett exempel, där Malmö och Göteborg båda får bidrag, medan Stockholm betalar in till systemet. Men man ser ändå många frågor som förenar alla de tre svenska storstäderna. Ledningarna träffas ett par gånger om året och diskuterar gemensamma frågor. Hittills har det mest handlat om erfarenhetsutbyte, men det kan arbetet med storstadspolitiken komma att ändra på. Malmös remissvar på Regionplane- och trafikkontorets förslag om en storstadspolitik skall följas upp med en ny diskussion i Malmö i början av 2004. Målet är att kunna lägga en gemensam bas där storstäderna gemensamt skall kunna vända sig till regeringen för att få igång ett resonemang kring behovet av en storstadspolitik.

Köpenhamn är dock den storstad Malmö samarbetar tätast med, eftersom man har ett delat ansvar för utvecklingen i Öresundsregionen och ett gemensamt intresse av att undanröja olika hinder för integrationen i Öresundsregionen. Vilket i praktiken kräver påverkan på både den svenska regeringen, den danska regeringen och EU. Ett samarbetsforum är Öresundskommittén. Man samverkar också ”väldigt intensivt” med Köpenhamn i Bryssel. Och har, tillsammans med bl.a. Köpenhamn, varit med och bildat Cities for Cohesion, som med Eurocities som plattform, driver de urbana frågorna i EU.

Malmö har ett kontor i Bryssel. Som chef för kontoret har Malmö rekryterat en person med såväl tidigare erfarenhet av att arbeta i Bryssel och ett stort kontaktnät där. I Malmö har man en medarbetare som varit EU-parlamentariker i fyra år och också har ett stort kontaktnät i Bryssel. Just de personliga erfarenheterna och det personliga kontaktnätet framhålls som mycket viktigt vid arbete mot EU.

EU:s Interregprojekt som ger pengar till att starta olika typer av gränsöverskridande samarbetsprojekt har också varit ett viktigt verktyg för integrationsprocessen. Med medfinansiering har det handlat om 250 miljoner i Interreg II och 500 miljoner i Interreg III. Man upplever också ett stort intresse från EU:s sida för Öresundsregionen. ”Man ser den nästan som lite av ett fullskallaboratorium” på samverkan mellan två regiondelar med en gräns emellan som inte haft så mycket samverkan tidigare.”

Andra exempel på internationella samverkansforum är Eurocities, Union of Baltic Cities (där Malmö inte är så aktivt), Union of Baltic Metropols och ett bilateralt samarbete man håller på att bygga upp med Newcastle i England – en stad som i likhet med Malmö utvecklats från gammal industristad till en stad med stark profil kring kultur, idrott, upplevelser och universitet. Newcastle är också medlem i Eurocities.

Det finns ett antal områden där kontakterna mellan Malmö, svenska staten och EU skulle kunna bli bättre. Man har till exempel diskuterat att bygga ett lite starkare och fastare relationsnät till de viktigaste departementen.

Det geografiska avståndet mellan Malmö och Stockholm är ett hinder. Det finns inte heller några formella mötespunkter där tjänstemän från Malmö

regelbundet möter tjänstemän på departementen, utan mötena gäller i första hand specifika frågor. Ett annat problem är att det varken finns en tydlig storstadspolitik eller en minister med ett speciellt storstadsansvar för storstadspolitik i Sverige.

För Öresundsspecifika frågor finns emellertid ett forum, Öresundsdelegationen, där politiska företrädare från regionen möter nyckelmedarbetare på departementen. Delegationen har träffats tre – fyra gånger om året. Det finns också en minister (Berit Andnor, tidigare Leif Pagrotsky) med ansvar för Öresundsfrågor.

Ett viktigt mål för Malmö är att försöka få upp storstadspolitiken på den politiska agendan. ”Regionalpolitik har nästan uteslutande varit problempolitik. Man kanske behöver särskilja storstadspolitiken från den regionala utvecklingspolitiken för problemområdena. Storstäderna har helt andra förutsättningar och ställer helt andra krav på politiken.”

Det behövs, menar man, större uppmärksamhet på städernas roll som tillväxtcentrum, samtidigt som man uppmärksammar att städerna också har en bakgård. Därför har Malmö börjat lansera begreppet det dubbla åtagandet. Storstaden skall både fungera som en nationell resurs och klara att ge alla sina egna invånare en tillräcklig välfärd. Man kan se det som kommuniserande kärn, även om tyngdpunkten förskjuts med tiden. ”Får vi ingen ekonomisk tillväxt kan vi inte lyfta nivån i välfärden. Får vi för stora problem i välfärden hämmar det den ekonomiska tillväxten.” I Malmö har man haft en tydlig tyngdpunkt på tillväxtfrågor, men flyttar nu tyngdpunkten till välfärdsfrågorna.

Just nu håller Malmö på att arbeta fram en handlingsplan som kan komma att innebära att man vill prova nya metoder för att lösa storstadens specifika utmaningar. Man tycker sig också se ett påtagligt ökat intresse för frågan om storstädernas specifika utmaningar i Europa just nu. Ur diskussionen om regionernas Europa håller det på att uppstå en diskussion om de stora nodernas roll i regionerna.

När det gäller Öresund som gränsregion har Malmö inledningsvis fokuserat mycket på gränsregionaspekten, men vill nu tona ner den för att se Öresundsregionen som en nationell resurs, även om den delvis råkar ligga i Danmark.

Också Brysselstrategin kan komma att påverkas av diskussionen om storstaden och regionen. Hittills har inte Malmös Brysselkontor arbetat särskilt mycket med övergripande policyfrågor; ansvaret för att driva gemensamma sydsvenska politiska och policyfrågor har legat på Sydsams Brysselkontor. Men i och med att städernas frågor kommit upp på den europeiska agendan, har också Malmö fokuserat mer på den typen av frågor. Bakom detta ligger också den vidare frågan om när Region Skåne och Malmö har gemensamt intresse och när Malmö, som storstad, behöver driva en egen linje.

## Stockholms stad<sup>21</sup> – de personliga nätverkens betydelse

Stockholms stad står inför samma utmaningar som de andra här undersökta storstäderna. I hög grad handlar det om frågor, som är knutna till den snabba tillväxtens baksidor (trots att staden under senare tid upplevt en djup lågkonjunktur). Listan är välkänd: Infrastrukturen är i behov av utbyggnad vad gäller sådant som vägar, järnvägar och kollektivtrafiken. Bostadsbristen utgör också fortsatt en stor utmaning. Under senare tid har man dessutom kommit att fokusera kring näringslivsutvecklingen; att staden även framöver skall vara en plats med starka kluster. Även frågan om effekterna av skatteutjämningsystemet mellan olika kommuner/regioner har hamnat högt på dagordningen.

Ingen av dessa frågor kan lösas utan ett samspel mellan stad och stat. I alla fallen är man i varierande grad beroende av statliga regler och system: den nationella investeringspolitiken för infrastruktur, bostadspolitik, närings- och arbetsmarknadspolitik samt hur man på nationell nivå väljer att utforma utjämningsystemen. Generellt tycks den nationella politiska agendan i dagsläget uppfattas som mer avgörande för stadens utveckling än EU-politiken. Skillnaden på denna punkt mellan Stockholm och en del andra undersökta storstäder beror möjligen på att Stockholm inte har del av unionens strukturprogram.

Även om det finns en minister för storstadsfrågor vid Näringsdepartementet och frågorna om utjämningsystemet ligger hos den biträdande finansministern, saknas i Sverige en fast, permanent arena för storstadsfrågor på nationell nivå, där storstad och stat möts. Detta betyder dock inte att arenor helt saknas, men de är av mer ad-hoc mässig natur, och de skapas för att lösa vissa bestämda problem. Ett exempel är Stockholmsberedningen, som skapades för att finna lösningar på regionens infrastrukturproblem. Ett annat exempel är tillväxtavtalen.

En annan kanal är, enligt ”nordeuropeiskt mönster”, kommun- och landstingsförbunden. Tidigare (under åttiotalet) var staden en mycket aktiv deltagare i förbundets verksamhet. Under en period har dock prioriteringen av Kommunförbundet minskat, för att nu åter öka. Kommunförbundets roll beskrivs som i första hand en plats för erfarenhetsutbyte, kunskaper och diskussioner om möjliga lösningar. Stockholms stad skiljer ut sig i detta sammanhang genom sin storlek – problemen blir alltid ”större” i Stockholm, åtminstone i termer av antal människor som berörs av dem.

Det finns också en samverkan mellan Stockholm, Göteborg och Malmö. Det förekommer att de högsta tjänstemännen i de tre städerna överlägger om gemensamma spörsmål. I vissa fall kan man agera, när intressena sammanfaller. Ett exempel är vissa delar av socialpolitiken, där staten beslutat om underfinansierade reformer vilket vältrar över mer kostnadsansvar än som först sagts på storstäderna. I andra frågor, där man är splittrad i sin uppfattning, sker mindre av samverkan.

21 Intervju med stadsdirektör Bosse Sundling, november 2003.



Den huvudsakliga kontaktytan mellan stad och stat handlar i stället om personliga relationer. Även om man i andra delar av landet tenderar att över-skatta det inflytande Stockholms stad har över rikspolitiken som följd av den geografiska närheten till riksdag och regering ligger det ändå en sanning i att närheten underlättar för personliga, informella, kontakter. Mycket av dessa kontakter sker via de politiska partierna. Ledande politiska företrädare för Stockholms stad har ofta också en stark eller rentav ledande ställning i sina respektive rikspartier. Det starka svenska partiväsendet (t.ex. med sina internationellt sett välorganiserade ungdomsförbund) medför också att beslutsfattare på kommunal och riksnivå ofta känner varandra sedan lång tid tillbaka, vilket underlättar smidiga och informella relationer.

På tjänstemannanivå finns ett visst utbyte, en viss rörlighet, mellan staden och staten. Även här handlar det dock främst om de politiska nivåerna. De tydligaste exemplen på denna typ av rörelse mellan stadshus och regeringskansli är ledarnas politiska tjänstemän – borgarrådssekreterarna. Det förekommer att sådana har en bakgrund i Kanslihuset, och det är inte ovanligt att t.ex. politiskt sakkunniga inom departementen rekryteras från kretsen av borgarrådssekreterare. Detta gäller idag, men det var heller inte ovanligt under borgerliga regeringar.

Samma kanal för kontakter – personliga relationer – lyfts också fram när det gäller EU. Här handlar det om ledamöter i Europaparlamentet som är Stockholmsbor (och som kanske också har en bakgrund i kommunalpolitiken, och i varje fall i de lokala partiorganisationerna). I övrigt, vad gäller EU, lyfts förekomsten av ett Brysselkontor fram och deltagande i ”Eurocities”-nätverket.

De informella nätverkens viktiga ställning för relationerna mellan stad och stat har två sidor. Å ena sidan erbjuder de en smidighet i relationerna. Å andra sidan är systemet känsligt för förändringar, och dess effektivitet är beroende av att enskilda individer finns på plats. Smidighet och sårbarhet är alltså myndens båda sidor i system av informella nätverk.

En möjlig framtid för Stockholms stad är fortsatt stor betydelse för de personliga nätverken, men där det också finns mer tydliga, formella fora för t.ex. tillväxtregioner att agera utifrån. Generellt gäller att den offentliga debatten behöver lägga större vikt vid tillväxtfrågorna. Om så skedde, skulle intresset för bland annat (tillväxtnoder finns ju också i andra delar av landet) storstäderna på nationell nivå bli mer uttalat. Hela frågan om samhällsorganisationen befinner sig i skrivande stund under utredning hos landshövding Mats Svegfors, ordförande i Ansvarskommittén, och från stadens sida fäster man förhoppningar vid att denna kan innebära positiva resultat för staden. Ett sådant skulle vara om integrationen i Mälardalsregionen som helhet underlättades. Idag finns stelheter (t.ex. taxesytemen, som försvårar persontransporter inom regionen) som behöver åtgärdas.

Detta är också en viktig fråga när det gäller fördjupade relationer med EU:s olika organ. Möjligheten till kontakter och uppmärksamhet hänger nära samman med hur integrerad inte bara staden, utan hela regionen, är. Och detta gäller inte bara de politiska aktörerna, utan också till exempel forskarsamhället. Ju mer samordnad man är, desto starkare bas har man att positionera staden och regionen också internationellt.

# Sammanfattning och slutsatser

---

Våra sju fallstudier visar att flertalet europeiska storstäder söker balansera mellan olika typer av relationer med staten:

- Å ena sidan vill många öka sin *autonomi* i förhållande till staten. I hög grad cirkulerar detta kring skattebaserna, och kontrollen över den egna ekonomin. Men inte bara. Påtagligt är detta i fallet Dublin, där ju storstaden i hög grad direktstyrs av regeringen. Där pågår en strävan att se till att det lokala, folkvalda organet kan bryta sig ur rollen som genomförare av regeringsbeslut. Också i fallen Amsterdam – där endast 10 procent av den egna ekonomin kommer från de egna skatterna – och Helsingfors – där frågan om stadens förfogande över bolagsskatten står högt på dagordningen – är autonomifrågan framträdande. Detsamma gäller Hamburg.
- Å andra sidan söker alla städerna öka sin *medverkan* i både regerings- och EU-politiken. Man identifierar att det, alldeles oavsett hur utfallen blir i autonomidebatterna ovan, fattas många beslut på regeringsnivå som är avgörande för storstäderna. Alla argumenterar också för att storstäderna nu kommit att spela en allt viktigare nationell roll. ”Tillväxtmotor-resonemang-  
et” är framträdande hos alla. När staterna och EU, till exempel efter EU:s Lissabondeklaration, fäster större intresse vid tillväxtfrågorna måste storstäderna spela en viktigare roll, och därmed få ett ord med i laget i politiken.

Hur vinna detta inflytande? Övergången från ”government” till ”governance” innebär att de gamla formella relationerna mellan stad och stat spelar mindre roll (som framgått av genomgången av forskningsläget). Ett belysande exempel är Hamburg, som inte tycks ha så stora fördelar av att vara en delstat i den tyska förbundsrepubliken. Hamburgs betydelse för Tyskland framhålls som större än de 2 av 69 rösterna man förfogar över i Bundesrat. Strategin är i stället att bygga nätverk, gärna i samspel med andra storstäder. Detta är strategin i Hamburg, liksom på andra håll i Europa.

Ett genomgående drag är att personkontakter och personliga nätverk spelar en viktig roll. Medan traditionell teori utpekade starka representanter för regionen/staden som framför allt ett ”sydeuropeiskt” fenomen ser vi här hur denna form av samverkan är framträdande även i de undersökta, nordeuropeiska städerna. Samtidigt tycks nätverken vara i hög utsträckning, just, personliga. Detta är framträdande i fallet Stockholm, liksom på andra håll. Detta gör systemet ganska känsligt; det gäller att vid rätt tillfälle ”råka” ha rätt ledare på rätt plats. Nätverken finns i hög grad hos de politiskt valda på högsta nivå, och faller tillbaka till dessa personers politiska förflutna.

Samtidigt ser vi hur man på många håll söker skapa *nya* institutioner för möten och samverkan mellan stad och stat. Oftast är de ännu på det mer ad-hoc mässiga eller provisoriska planet. Och de är ganska nya. I Sverige finns tillväxtavtalen, i Finland finns en nyligen etablerad storstadsdelegation,

Amsterdam misslyckades efter en folkomröstning med att bli en egen region men är i varje fall ”provinsfri” i planfrågor. Dublin har också genomgått institutionell förnyelse, men de nya organen har antingen skapats av, eller snabbt lagts under, regeringen.

Finns det någon storstad som har nått ”längre” än de andra, i meningen att man har tydliga mötesplatser och goda personliga nätverk i kombination? Självfallet handlar det om en bedömningsfråga, men känslan är att Köpenhamn närmar sig den punkt många andra talar om att de skulle vilja uppnå. Köpenhamn är en *institutionaliserad* förhandlingspart till staten, vilket medför att man blir systematiskt tillfrågad när det gäller lagstiftning och att man sluter avtal om t.ex. ekonomi och infrastrukturfrågor. Man söker också toptjänstemän med erfarenhet från regeringskansliet, och det finns också kanaler mellan stad och stat på lägre administrativa nivåer.

När det gäller strategierna för att öka inflytandet finns tydliga likheter mellan städerna (med undantag för Dublin, som ju befinner sig i en helt annorlunda situation än de andra.). Gemensamma drag är:

- Att man söker stärka sin position genom att *öka den interna sammanhållningen eller koordinationen*. Intern splittring, t.ex. med många kommuner, medför att man inte kan uppträda med samma styrka som annars vore möjligt. Alltså arbetar man med olika slags former av samordning, t.ex. i form av samverkansorgan eller nya institutioner för koordinering (ex. Köpenhamns HUR – Huvudstadens utvecklingsråd).
- Att man söker *nya samarbetspartners utanför regionen*. De gamla regionerna (eller i Tysklands fall delstaterna) återspeglar inte de gemensamma intressen som storstäder har som följd av senare tiders utveckling såsom globaliseringen och ökad regional konkurrens. Modellen är att i minskad grad ”bäddas in” i regionen, som ju ibland rymmer spänningar stad-land, och i stället skapa samverkan med andra storstäder för gemensamma intressen. Tendensen syns på nationell nivå i många fall och även på unionsnivån, där Regionkommittén som kanal kommit att kompletteras med nätverk som Eurocities, ”Cities for Cohesion” och utspel som ”Londondeklarationen”.
- Att man *spelar på både nationell nivå och EU-nivå*. EU:s intresse för de subnationella nivåerna skapar möjligheter för städerna att agera självständigt i samverkan eller i konkurrens med den egna regeringen. I samband med Maastrichtfördraget ökade intresset för ”Regionernas Europa” från kommissionens sida. Nu spekulerar flera i att Lissabondeklarationen kommer att öka intresset för storstäderna i sig själva. Ännu så länge har detta inte infriats i någon högre grad. Till exempel visar processen i konventet, där regionerna sattes på undantag, att unionens intresse av att ”runda” nationalstaterna fortfarande är begränsat. Samtidigt finns tecken, ännu så länge kanske mer på det verbala planet, att ”tillväxtmotor”-tänkandet kan få ökat genomslag på unionsnivå.

Det gäller alltså att skilja på en ”regional” utgångspunkt och en ”storstad-utgångspunkt”. Mer inflytande eller ökade deltagarrättigheter för regionen

gynnar inte självklart staden. Fallet Amsterdam är här belysande, där försök gjorts att bryta sig ur sin egen region och bli helt egen. Köpenhamn ser fördelar i att man är en egen part. Hamburg ser problem med att plattformen för medverkan är (exklusivt) delstatsparlamentet. Samtidigt pekar vissa på en risk med alltför täta storstadsallianser. Befolkningskoncentrationen till städerna medför att de kan uppfattas som *för* starka när stora majoriteter av befolkningen kan sägas representeras av en sådan konstellation. Risken är att man hamnar i en situation där storstäderna uppfattas som konkurrenter till den nationella regeringen, och att det man är ute efter – samverkan – därmed försvåras.

Till sist några ord om Dublin. Dublin avviker som framhållits kraftigt från de andra storstäderna. Här är problemet att man är *alltför* inbäddad i den nationella politiken och att staden befinner sig i ett läge där man tycks famla efter handlingsvägar för att bryta sig ur beroendet och vinna mer autonomi. Dublin ger exempel på risker när det gäller formerna för samverkan mellan stad och stat. I det irländska fallet är staden i så hög grad en del av staten, att samhällsorganisationen på stadsnivå avspeglar regeringens. Även om ett ministerium synes vara mer dominerande (Ministeriet för miljö och lokalstyrelse) styrs staden av den sektors- eller departementslogik som präglar den nationella politiken. Det finns ingen enhetlig stadsledning eller nationell ledning, som kan ta ett övergripande ansvar. Följden är suboptimering i beslutsfattandet.

Detta kan i sin tur vara en förklaring till att Dublin – trots stort engagemang från regeringens sida och förståelse för stadens betydelse för den nationella tillväxten – upplever likartade problem som de andra storstäderna: överhettning, trafikstockningar, bostadsbrist och miljöproblem. Problem som man på annat håll skyller på *bristande* intresse från statsmakterna. Av detta följer en viktig hypotes: minst lika viktigt som att etablera samverkan och kontakter med staten är *hur* denna samverkan sker. Avgörande är att ett helhetsansvar för stadens utveckling fortfarande är möjlig att utöva. Om framgångsrik samverkan medför att beslutsfattandet splittras enligt parlaments- eller departementslogik riskerar staden att i slutändan ändå fastna i de problem man menar att det finns (nationella) behov att lösa.

# Källförteckning

## Tryckta källor

- Carmichael, L: "Cities in the EU Multi-Level Governance"  
(Cities Research Centre, Bristol, 2002)
- John, P: "A Europe of the Regimes?  
Urban Collective Action in the Global Era"  
(ECRC "Cities-programme", London 2000)
- Laible, J: "Constitutionalizing a Europe with the Regions"  
(APSA, Philadelphia 2003)
- Page&Goldsmith: "Central and Local Government Relations  
– A Comparative Analysis of West European States"  
(Sage Publications, London 1987)
- RTK: "Storstadspolitik i debatt och handling" (rapport 5/2000)
- RTK: "Geografi och politik i Europa" publicerad i rapport "Press, politik  
och väljare om stad och land" (rapport 2/2003)

## Intervjuer

- Mark Callahan, Dublin, november 2003
- Brandon Dunne, Dublin, november 2003
- Paul Sax Möller, Köpenhamn, november 2003
- Matti Olinkari, Helsingfors, november 2003
- Christer Persson, Malmö, november 2003
- Jon Pierre, Statsvetenskapliga institutionen, Göteborg, november 2003
- Hans Smit, Amsterdam, november 2003
- Bosse Sundling, Stockholms stad, november 2003
- Hans-Werner Seiler, Hamburg, november 2003

## Hemsidor

- [www.citiesforcohesion.org](http://www.citiesforcohesion.org)
- [www.eurocities.org](http://www.eurocities.org)
- [www.london.gov.uk](http://www.london.gov.uk)

## Publikationer i serien Storstadspolitik

Storstadsfenomen (Storstadspolitik 1:2003)

Press, politik och väljare om stad och land (Storstadspolitik 2:2003)

Kultur och utbildning – genomgång av nationell politik  
(Storstadspolitik 3:2003)

Miljö – genomgång av nationell politik och en aktörsstudie  
(Storstadspolitik 4:2003)

En modern nationell storstadspolitik, remisshandling (Storstadspolitik 5:2003)

Social integration. Ett internationellt perspektiv (Storstadspolitik 6:2003)

Integration – genomgång av nationell politik (Storstadspolitik 7:2003)

Växande branscher – om Stockholmsregionens samspel med övriga landet  
(Storstadspolitik 8:2003)

Växande branscher – kortversion (Storstadspolitik 9:2003)

Så tycker invandrare om Stockholmsregionen (Storstadspolitik 10:2003)

## Tidigare utgivna publikationer på temat storstadspolitik

Stockholm International? Röster om Stockholmsregionen (2002)

Kultur och ekonomisk utveckling (PM 18:2001)

Regional utvecklingsplan för Stockholmsregionen, RUFS, 2001

Stockholmsregionens roll för Sveriges tillväxt (Rapport 1:2001)

Storstadskonkurrens och samarbete i norra Europa (Rapport 2:2001)

Social atlas över Stockholmsregionen (Rapport 4:2000)

Storstadspolitik i debatt och handling (Rapport 5:2000)

Stockholmsregionen i världen (Rapport 2:2000)

Stockholm InTernational (2000)

Stockholm! För stort för Sverige – för litet i världen? (PM 22:1999)

Utvecklingspolitik i tre storstadsregioner (Rapport 4:1999)

Regioner, handel och tillväxt – Marknadskunskap för Stockholmsregionen  
(Rapport 6:1998)

Trycksakerna kan beställas hos Camilla Magnusson, tel 08-737 44 94,  
e-post [camilla.magnusson@rtk.sl.se](mailto:camilla.magnusson@rtk.sl.se)