

# **Internationalisering i kommuner og amter**

Administrativ og politisk integration i EU

Af Kurt Klauði Klausen

## **Resumé**

*Hidtidige studier af internationalisering og integration i forhold til EU har i vid udstrækning fokuseret på det nationale og overnationale niveau, dvs. overset det lokale niveau. Hidtidige studier har tillige overset den rolle, administrative enheder spiller for denne proces. I denne artikel præsenteres resultater fra et internationalt komparativt forskningsprojekt, der har haft som sin grundlæggende antagelse, at integrationen i EU nu også udspilles på lokalt plan, og at den administrative kapacitet til at implementere EU-tiltag er afgørende for udviklingen. Der tegner sig her et billede og nogle mønstre af en meget forskellig reaktion i forskellige grupper af lande. Blandt de markante konklusioner er, at netværk af aktører i og omkring det administrative system spiller en helt central rolle, og at udfordringerne fra EU er med til at sprænge de traditionsbærende forestillinger om relationen mellem det offentlige og det private, og om relationerne mellem kommuner og amter indbyrdes. Nye regionaløkonomiske og -politiske forestillinger trænger sig på.*

## **Internationalisering og integration**

Stort set alle klassiske og nyere studier af internationalisering og integration tager udgangspunkt i enten overnationale eller nationale institutioner og undersøger, hvorledes de internationale organisationer

# **Internationalisering i kommuner og amter**

Administrativ og politisk integration i EU

Af Kurt Klauði Klausen

## **Resumé**

*Hidtidige studier af internationalisering og integration i forhold til EU har i vid udstrækning fokuseret på det nationale og overnationale niveau, dvs. overset det lokale niveau. Hidtidige studier har tillige overset den rolle, administrative enheder spiller for denne proces. I denne artikel præsenteres resultater fra et internationalt komparativt forskningsprojekt, der har haft som sin grundlæggende antagelse, at integrationen i EU nu også udspilles på lokalt plan, og at den administrative kapacitet til at implementere EU-tiltag er afgørende for udviklingen. Der tegner sig her et billede og nogle mønstre af en meget forskellig reaktion i forskellige grupper af lande. Blandt de markante konklusioner er, at netværk af aktører i og omkring det administrative system spiller en helt central rolle, og at udfordringerne fra EU er med til at sprænge de traditionsbærende forestillinger om relationen mellem det offentlige og det private, og om relationerne mellem kommuner og amter indbyrdes. Nye regionaløkonomiske og -politiske forestillinger trænger sig på.*

## **Internationalisering og integration**

Stort set alle klassiske og nyere studier af internationalisering og integration tager udgangspunkt i enten overnationale eller nationale institutioner og undersøger, hvorledes de internationale organisationer

udvikler sig, og hvordan dette påvirker nationale politik-områder (Haas 1958; Lindberg 1963; Pentland 1973; Wallace 1992). Dette er noget misvisende blevet analyseret som regional integration (Lindberg and Scheingold eds. 1974), mens det i realiteten drejer sig om nationalstaters integration i Europa. Med internationalisering tænker jeg på alle sammenhænge, hvor der sker en international påvirkning, som betinger nye/internationalt orienterede handlemønstre, og med integration tænker jeg specielt på, hvordan der sker en harmonisering i forhold til EU – der er med andre ord tale om tilstande/rammebetingelser såvel som processer.

Det, man hidtil har fokuseret på, er politisk, økonomisk og juridisk integration, hvor politikken er det klassiske medie, hvor økonomien periodevist, som f.eks. med skabelsen af det indre marked i EU, giver dynamik hertil, og lovgivning og domsafgørelser har været noget undervurderet, mens den retlige integration i realiteten (men mere skjult) har været en af de væsentligste integrative mekanismer gennem 1980'erne og 90'erne (Rasmussen 1986; 1991).

Der er en stigende interesse for det regionale niveau (Bullmann 1994). Sådan noget stimuleres både af den megen tale om et Europe of Regions og af etableringen af Regionsudvalget med regionale repræsentanter i Bruxelles. Men meget få studier har rettet sig imod de laveste subnationale niveauer, og stort set ingen har undersøgt de administrative og organisatoriske sider af internationalisering og integration. Dette gælder også dansk forskning (Beukel og Klausen 1994). Denne manglende interesse og opmærksomhed

er meget naturlig, hvis det er sådan, at subnationale myndigheder ikke er udsat for nogen internationalisering og integration, eller hvis de ikke spiller nogen rolle heri. Men det er for så vidt besynderligt, hvis dette ikke er tilfældet.

Nyere undersøgelser heraf peger i en anden retning: der er klart tale om en påvirkning – og den går begge veje (Bennett 1993; Bongers 1992; SOU 1994). Den seneste internationale undersøgelse af de subnationale niveauer er endnu ikke offentliggjort, men vil blive refereret her (for danske resultater se Klausen og Jensen 1993; Klausen 1994a; Jensen 1995).

#### **EU's betydning på lokalt plan**

Der tales i dag meget om internationalisering og globalisering. For de subnationale niveauer (i Danmark: kommuner og amter) er der nærmere tale om en europæisering, der kan henføres til specielt to forhold: opbruddet i Østeuropa og den øgede integration i EU. Der er med andre ord en stigende interesse for at etablere kontakt og samarbejde med andre subnationale myndigheder i Europa (ved siden af det gammelkendte nordiske samarbejde nu også med Balticum og det vestlige Europa). Disse aktiviteter er dog i al overvejende grad relateret til EU-initiativer.

Det drejer sig om klassiske venskabsby-samarbejder og specielt om initiativer i relation til at søge EU-strukturfondsmidler, herunder støtte fra fællesskabsinitiativer, EU-programmer som Interreg (grænseoverskridende samarbejde), der går på tværs af de eksisterende målområder og giver mulighed for, at et land som Danmark kan søge. Dertil kommer andre fællesskabsinitiativer, som ikke nødvendigvis

skaber nye samarbejder, men som betinger en ny orientering som Urban (byer i krise), Pesca (områder ramt af ændringer i fiskerisektoren), Leader II (udvikling af landdistrikterne), Employ (beskæftigelsesinitiativer) og Adapt (tilpasning af arbejdstagernes kvalifikationer) (se f.eks. EU & Kommunerne 1995: 1).

EU's betydning viser sig på forskellig måde. Direkte gennem lovgivning og direktiver samt gennem muligheden for at søge EU-midler og indirekte gennem harmoniseringen af regler og policies på en lang række områder f.eks. vedrørende arbejdsmiljø, varer og tjenesteydelser. Til dette kommer, at man kan identificere en række afledte effekter af betydning for den almindelige (konkurrence)situation.

De direkte og indirekte effekter beringer en tilpasning af administrationen til at kunne implementere nye retningslinier og ændre på procedurer, f.eks. i forbindelse med større indkøb og anlægsarbejder – sådanne rutineforhold volder ikke de store problemer i velfungerende decentrale enheder som de danske. Det er endvidere vigtigt, for at udnytte de muligheder der findes for at få støtte fra EU samt ruste sig imod den konkurrence, det stedlige erhvervsliv udsættes for, at man er i stand til at tage andre og nye initiativer. Dette sker typisk gennem dannelse af nye eller udvikling af gamle institutioner. I forhold til dette er der meget stor forskel på, hvad der sker i de enkelte kommuner og amter.

### **Den største udfordring siden kommunalreformen?**

Som nævnt forskes der ganske lidt i den subnationale internationalisering. Generelt set tiltrækker EU-forhold sig heller ikke

den store opmærksomhed blandt politikere og embedsmænd på lokalt plan. Det er på sin vis underligt. Efter min opfattelse repræsenterer EU-integrationen *potentielt set* den største udfordring og mulige omvæltning siden kommunalreformen.

Når der potentielt set er tale om en sådan betydning, hænger det ikke blot sammen med, at hovedparten af lovgivningen og de nye regler vedr. miljø, arbejdsforhold med videre kommer fra Bruxelles. Det hænger specielt sammen med, at integrationen i EU sætter en række forhold, som i forvejen er problematiske, på spidsen samt med, at det stiller nogle helt nye krav til den måde, man opfatter situationen på blandt ledende politikere og embedsmænd.

De forhold, som bliver sat på spidsen, drejer sig om relationerne mellem embedsmænd og politikere, mellem det offentlige og det private og mellem det lokale og det statslige niveau. Flere af disse forhold er så komplekse og komplicerede, at det bliver vanskeligt for deltidspolitikere, der ofte både savner en fagspecifik videregående uddannelse og konkret indsigt i udvalgte forhold at gennem- og overskue dem, hvilket stiller særlige krav til embedsmandsetikken, når der udarbejdes forslag til politisk beslutning i disse sager. Enkeltstående private virksomheder og initiativer er ikke i stand til at sikre den information, viden og koordinering af aktiviteter som internationaliseringen nødvendiggør, og det betyder, at offentlige institutioner (under inddragelse af private interessenter) må hjælpe til hermed, så fornuftige initiativer og netværk kan etableres. Men det er heller ikke sikkert, at de eksisterende kommunale og amtskommu-

nale enheder er optimale med henblik på at løse sådanne opgaver. De nye aktiviteter sprænger for så vidt både grænserne mellem kommuner indbyrdes og mellem dem, amterne og staten, og det sker i stigende grad også på tværs af landegrænserne, hvor der opstår nye naturlige regioner (afspejles bl.a. i Interreg-samarbejdet). Dermed stilles der (igen) spørgsmålstejn ved den kommunale opdeling og ved arbejdsdelingerne mellem stat, amt og kommuner.

Sidstnævnte er for så vidt både et spørgsmål om den funktionelle arbejdsdeling og om politikformulering. Er arbejdsdelingen optimal, og hvor formuleres politikken i en situation, som i stigende grad præges af suverænitetstafståelse og etableringen af nye magtcentre? I politologien rejser dette tillige spørgsmål på tværs af de traditionelle skel mellem statskundskabens interesseområder og international politik.

Dertil kommer, at internationalisering og integration potentielt set fordrer, at politikere og embedsmænd begynder at opfatte kommunernes og amternes situation og deres egen (leder)rolle på en helt ny måde (se Klausen 1994b). De afledte effekter af integrationen sætter en ny regionaløkonomisk og regionalpolitisk dagsorden, som sprænger den traditionelle lokalchauvinisme. For at gøre dette må der handles, men de færreste kommuner og amter tilhører det »proaktive scenarie«, som viser nye veje i internationaliseringen. Internationalisering og integration er stadig i sin vorden på lokalt plan – det gælder i Danmark som i resten af Europa.

### Europæiske reaktionsmønstre/modeller

Der er nogle karakteristiske forskelle og ligheder i den måde, de politiske og administrative apparater på lokalt plan har reageret på og tilpasset sig den europæiske integration. I det følgende gives ultra-korte referencer til resultater fra et omfattende komparativt forskningsprojekt om Local Governments in the European Integration (Goldsmith and Klausen 1995).

Groft sagt tegner der sig et billede af to grupperinger, som minder om hinanden på en række punkter, en *nord- og en sydeuropæisk klynge af lande*. Blandt de lande, som var inddraget i undersøgelsen, vil det sige de nordiske lande Danmark, Finland, Norge, Sverige samt England, Irland, Holland og Tyskland på den ene side og Belgien, Frankrig, Portugal og Italien på den anden side (desværre sprang de spanske og græske forskere fra midt i projektet). Holland tages ofte med til den sidste gruppe, ligesom Tyskland rubriceres for sig sammen med Østrig og Schweiz, og England/Irland udgør en særlig variant; men her forsøger jeg altså at skabe et andet overblik. Den første gruppe er bl.a. præget af en tradition for decentralisering af administrative og politiske ansvar og beføjelser, de er relativt mere (industrielt) homogene, har professionelle administrationer og effektivitetsorienterede forhold, mens den anden gruppe er præget af en centralistisk tradition – et »tutelage-forhold«/præfektstyre, og af mere inhomogenitet og politisk/administrativ tilfældighed (Page 1991; Page and Goldsmith 1987; Lidström og Johansson 1994). Sondringen svarer til Goldsmiths sontring mellem the Welfare-state Model/Market-enabling Model på den ene

side og the Clientelistic/Patronage Model på den anden (Goldsmith 1992). Sondringen kan også skabe associationer til distinktionen mellem katolske & latinske og protestantiske & germanske lande og mellem lande påvirket af den Napoleon'ske administrative inddeling, Code Civil og romerretten, og de, der er præget af germansk ret og typer af magistratsstyre. Men det er nødvendigt med en yderligere differentiering ift. nord-syd sondringen.

England og Irland er i særklasse forstået på den måde, at de udgør en særlig variant af den nordeuropæiske model, og fordi der her er en relativt succesfuld og effektiv forholden sig til EU. Men dermed hører lighederne også op. Irland har sin helt egen model, *den centraliserede top-down model*. Det hænger sammen med, at hele Irland udgør én region, som har fået betegnelsen »underudviklet«, og med at de laveste administrative niveauer, the County Councils og County Borough Corporations, har relativt få beføjelser (de ligger hovedsageligt indenfor planlægning og udvikling samt miljøkontrol – dvs. ingen af de store politik-områder som uddannelse, landbrug, socialvæsen, offentlig transport, infrastruktur m.v.). Det betyder, at det er den irske regering, som er den regionale offentlige myndighed, og det betyder, at man kun behøver en (national) udviklingsplan ift. f.eks. struktur-fondsansøgninger.<sup>1</sup> Den irske succes skyldes med andre ord ikke, at deres laveste politisk/administrative system er specielt gearret til EU. De irske counties råder generelt over medarbejdere med EU-ekspertise, men der er f.eks. ikke tale om særligt omfattende samarbejder på tværs af lokalområder eller med det private erhvervsliv. Modsat i England, hvor

der nærmest er tale om en kamp mellem de lokale enheder og staten, og hvor det er de lokale initiativer, der er afgørende – en model præget af *decentrale, bottom-up initiativer og ekstensive horisontale netværk*. Det engelske eksempel er karakteriseret ved en relativt rutineret og professionel håndtering af EU-stof samt en omfattende dannelse af netværk mellem lokale myndigheder, et svagere samarbejde mellem dem og det private erhvervsliv samt en sporadisk inddragelse af private firmaer/konsulenter, som har specialiseret sig i EU-forhold (disse firmaer er til gengæld højt specialiserede). Selvom Mike Goldsmith, der står for den engelske undersøgelse, er ret kritisk med hensyn til det engelske engagement og den administrative kapacitet (der er langt igen, før der er tale om et tilfredsstillende EU-beredskab), er der relativt set både tale om politisk velvilje og administrativ tilpasning på lokalt plan.

Holland og de nordiske lande udgør den næste gruppe af lande, som bl.a. er karakteriseret ved en relativ *lav grad af politisk og administrativ bevågenhed* omkring EU-forhold og en stor afhængighed af de decentrale systemers generelle gearing – en *bureaukrati-model* som i vid udstrækning er effektiv, hvad angår implementering, men ikke nødvendigvis af den grund kan betegnes som proaktiv. Aktiviteten er dog relativt højest i Holland, hvor omkring en tredjedel af kommunerne er aktive, og hvor der er en høj aktivitet i grænseregionerne og de større byer. Men Menno Wolters, som står for den hollandske undersøgelse, lægger dog ikke fingre imellem, når han skal kritisere den manglende og langsomme tilpasning til EU. Det, han savner, er centrale aktører, som kan skub-

be processen igang. Det er bemærkelsesværdigt, at kommunerne i de øvrige nordiske lande (specielt Sverige og Finland – i mindre udstrækning Norge), til trods for at de på undersøgelsestidspunktet kun var ansøgere til EU, på en række punkter tilsyneladende havde et lige så stort EU-berejdskab, som det man finder i de danske kommuner. Det gælder tal for, hvor mange ansatte man har med EU-kendskab, hvor mange man har sendt på kursus herom, for rejseaktivitet blandt politikere og embedsmænd, venskabsbysamarbejder og hvordan man i det hele taget ser på muligheder og farer som følge af integration i EU. Det gælder dog ikke forhold som etablering af institutioner og systemer til at håndtere intern og ekstern informationsdistribution og koordinering af aktiviteter, ligesom man (endnu) ikke i de andre lande ser så mange initiativer vedr. etablering af kontorer og kontakter direkte i Bruxelles, som det (efterhånden) er tilfældet i Danmark.

I Norge finder man endvidere en særlig variation i EU-engagementet, som følge af *center-periferi forhold*, forhold man ikke, til trods for geografiske ligheder, finder i Sverige og Finland. Tilsvarende er der meget store regionale forskelle i Tyskland, som bl.a. hænger sammen med den tidligere deling i et Øst- og et Vesttyskland. I det tyske tilfælde har Länderne en særstilling hvilket betyder, at de øvrige subnationale initiativer fra Kreise og Städte ofte må gå igennem dette led. Det ses ved Interreg-samarbejde og ved etableringen af forskellige udvalg og komiteer til integration af den viden og de interesser, som en række særgrupper har i EU-anliggender. I det tyske tilfælde bliver det helt tydeligt, at muligheden for at få EU-støttemidler er

helt afgørende for, hvorvidt man finder EU-initiativer på lokalt plan. Et generelt problem er her, at ganske vist er mange af områderne i det tidligere Østtyskland nu støtteberettigede, men man har endnu ikke løsrevet sig fra den traditionelle hierarkiske top-down styring og etableret stærke og korporative institutioner på lokalt plan, og det gør også, at man vanskeligt kan udnytte de muligheder EU faktisk rummer. Det karakteristiske for det tyske tilfælde er, iøvrigt i lighed med de nordiske lande og Holland, at der er tale om en relativt og bemærkelsesværdig lav grad af opmærksomhed vedr. EU's relevans og betydning.

Særlige center-periferi forhold gør sig også gældende i den sidste klynge af lande, som skal omtales her, nemlig *den sydeuropæiske variant*. Her er der i særlig grad tale om en modsætning mellem den centraliserede stat og de fjerne lokale myndigheder, som har begrænsede beføjelser, og mellem regioner og byområder, som enten er meget fattige eller meget rige og fremgangsrige (i modsætning til de decentraliserede og udviklingsmæssigt mere homogene nordiske lande). I Belgiens tilfælde er der indenfor de sidste 10-år sket en vis decentralisering af magt til regionerne (dette er dog samtidig en centralisering af magt i forhold til kommunerne), og her er der endvidere tale om skel af etnisk og sprogmæssig karakter mellem de hollandsktalende flamlændinge og de fransktalende wallonere, og om politiske og økonomiske skel mellem sidstnævntes socialistiske og det rige Flanderns overvejende kristeligt-demokratiske politiske orientering. Paradoksalt nok er der tilsyneladende meget langt fra Bruxelles til de belgiske kommuner. I al fald er bevidstheden om

den betydning og de muligheder, EU rummer, generelt meget begrænset og aktivitetsniveauet meget lavt (dvs. endnu lavere end i de nordiske lande). Case studier peger endvidere på, at det ofte er sådan, at de initiativer, som embedsmænd gerne så bliver taget, bremses af politikere, som ikke kan se nytten heraf. Der er meget få undtagelser fra dette generelle billede (Stefaan De Rynck, som stod for denne undersøgelse, kunne faktisk kun finde et eksempel: byen Charleroy) og kun en lille forskel, som peger på, at de wallonske kommuner synes lidt mere opmærksomme på EU.

I det franske bidrag til undersøgelsen går Richard Balme og Patrick le Gales så langt som til at kalde perifere områder med et lille EU-engagement for *sorte huller*, der gradvist marginaliseres og står i skærende kontrast til de områder og i særdeleshed regioner, større byer og netværk af sådanne, som udgør *stjernerne* i den europæiske galaxe. Billedet er uklart, både hvad angår statens og de subnationale myndigheders rolle vis-à-vis EU, og der er i det hele taget tale om en proces, der er i sin vorden. Men det er tydeligt, at det lokale/kommunale politiske og administrative apparat er svagt udviklet, og derfor ligger udviklingen hovedsageligt i de store byer og i de regioner, som involveres i EU's regionalpolitik og administrerer EU-programmerne. Deres aktivitet skal også ses som et udtryk for, at centrale aktører her er af den opfattelse, at det er på europæisk plan (og det vil sige i Bruxelles), man skal være aktiv for at tiltrække udenlandske (og indenlandske) investeringer fra multinationale koncerner. Europa er en markedsplads, og Bruxelles er dets nye centrum.

Det er da også typisk, at hovedparten af de franske regioner (16 ud af 22 større by-regioner) har deres egne kontorer i Bruxelles med det formål, at påvirke programudviklingen, hente alternative midler (alternative til statsmidler), sikre sig opdateret viden, profilere sig og skabe netværk. Der er ikke tale om en koordineret indsats.

Tværtimod synes regioner og byer at spille hver deres spil præget af individuelle interesser. Ikke desto mindre er dannelsen af netværk på tværs af lokale og regionale myndigheder og på tværs af landegrænser en af de centrale kvalitative nyskabelser i kølvandet på integrationen, og i den franske sammenhæng skal dette bl.a. ses som en omgåelse af det statslige niveau.

Situationen i Italien og Portugal er ikke ulig den franske, men tillige præget af de helt særlige forhold, som her gør sig gældende. I Italien således forskellen mellem nord og syd og den store indflydelse fra *mafiaen*, som også i EU-anliggender forstår at udnytte mulighederne. Det er bl.a. på denne baggrund, man skal forstå de mange skandaler, anklager for korrupsion og de mange eksempler på snyd med EU-midler. Det italienske studie af Enrico Ercole påpeger endvidere eksemplarisk den meget store forskel, der er på de positive og EU-venlige politiske udmeldinger, og den store mangel på viden om EU og den fattige evne, som det administrative system har til at gennemføre EU-initiativer, ja endog til at udnytte de EU-midler, som man faktisk får bevilget. De traditionsgroede *klientelistiske træk* og den begrænsede administrative kapacitet ses også af det portugisiske eksempel, hvor det endvidere er bemærkelsesværdigt, at EU sætter sig så få spor i det politisk administrative



landskab al den stund, Portugal er et af de lande, hvor EU-støtten er ganske omfattende – så omfattende, at den udgør 15% af de lokale myndigheders indtægter.

Det er slående, hvordan de klassiske, næsten idealtypiske kultursterotyper ser ud til at reproducere sig i den måde, internationalisering og integration slår igennem på. De oven for fremhævede udviklings-træk står naturligvis for min regning, men afspejler forhåbentligt ikke mine etnocentriske fordomme – de skulle gerne være et loyalt sammendrag af nogle af de resultater, som andre har frembragt (Goldsmith and Klausen 1995).

### **Carpe Diem**

Hvordan kan vi forstå, at der tegner sig disse forskellige mønstre i den europæiske integration, og hvilke konsekvenser kan ledende politikere og embedsmænd drage af erfaringerne? Sådant som jeg tolker de mønstre, vi finder i de lokale myndigheders tilpasning til og reaktion på integrationen i Europa, er der tale om både strukturelle forhold og individuelle handlemuligheder.

Der er ingen tvivl om, at de traditionelle politisk/administrative systemer, den strukturelle opbygning, kompetencefordeling, organisationskulturen m.v. sætter en ramme for de handlende aktører. Det er hvad jeg har søgt at illustrere ved at finde klynger af lande, som har noget tilfælles. Dvs. den politiske/administrative kultur, den politiske evne og vilje til at skabe integration og internationale initiativer og det administrative systems ditto sætter en ramme. Og her er der stor forskel på de politiske udmeldinger fra det skeptiske nord og de pro-europæiske sydlandske politikere og på de velfungerende og effek-

tive implementeringer af EU-lovgivning i nord og den manglende ditto i syd. At der så samtidig er tale om en paradoksal sammenhæng, er ikke mindre tankevækkende. Disse rammer skaber i sig selv mere eller mindre reel integration, og det vel at bemærke på trods af, hvad der sker på det politiske niveau, som de fleste integrationsstudier retter deres fulde opmærksomhed imod.

De administrative apparater holder med andre ord nøglen til, hvorvidt det, som er vedtaget, bliver implementeret. Når det drejer sig om at skulle træffe beslutninger, bliver det imidlertid de enkelte aktører og netværk af disse, som er afgørende, snarere end de gamle strukturer. Her finder jeg en lang række indicier på, at politikerne generelt set har et efterslæb i forhold til de ledende embedsmænd. Igen ligger nøglen til fremtiden tilsyneladende i det administrative system. Men der hvor såvel politikere som embedsmænd sætter sig for at skabe initiativer, sker der virkeligt noget. Det er klart tilfældet, når f.eks. (amts)borgmesteren går i brechen for de nye aktiviteter. Det helt afgørende er her opfattelsen og tolkningen af situationen. Det er situationsopfattelsen og tolkningen, der er afgørende for, at nogle handler, og andre ikke gør det.

Den (overraskende høje) opmærksomhed og viden omkring EU-forhold, som man f.eks. finder i de svenske kommuner, lader sig uden videre forklare på baggrund af det generelt velfungerende, grundige og forsigtige svenske embedsvæsen. Men denne forklaring duer ikke til at forklare de stedlige variationer, variationer, der heller ikke er bundet til andre strukturelle forhold, som relativ industriel koncentri-

on, tilbageståenhed etc. Tilbage står med andre ord et aktør-filter, et spørgsmål om handling uanset/uafhængig af den »objektive« situation, men afhængigt af den »subjektive« tolkning af situationen.

Evnen til at analysere, tolke og handle i omstillingssituationer er præcis, hvad der er brug for nu. For vi lever i en omstillings-tid. Det ses af, at vi nu i den offentlige debat (Bouchet og Klausen 1993), i tænketanke (Pedersen et al. 1994), offentlige kommissioner (Industri- og Samordningsministeriet 1994; Boligministeriet m.fl. 1995) og kredse af forskere (Klausen og Selle 1995) er begyndt at sætte spørgsmålstegn ved vores velfærdssystem, ved den samfundsmæssige styring, ved relationen mellem det offentlige og det private m.v. Internationaliseringen og integrationen i EU er med til at skabe denne omstillingssituation, en situation hvor der sættes spørgsmålstegn ved den eksisterende orden, og hvor der endnu ikke er skabt visioner og forestillinger om, hvad der skal afløse den hidtidige orden.

Nyudviklingen sker som en learning by doing process, men der er også i stigende grad tale om mere evolutionære imitative læreprocesser, og det er endvidere helt tydeligt, at disse overalt i Europa finder sted i professionelle netværk.

Hvis omstillingen ikke skal foregå bag om ryggen på en i omstillingssituationer, må man skabe virkelighed ved at tage initiativer. Det er omstillingsledelse, og det er, hvad der finder sted i det proaktive scenarie (Klausen 1994b).

Seize the day siges det i filmen Døde Poeters Klub. Grib dagen, ikke for at nyde la dolce vita før det er for sent, men for at tage skæbnen i egen hånd. Men ordet sei-

ze betyder også at noget kan gå i stå eller i opløsning – denne dobbelthed er vel værd at tage med i betragtning, når vore embedsmænd og politikere skal forvalte vores fælles fremtid? Carpe diem!

### Summary

*Earlier studies of internationalisation and integration into the EU have extensively focused on the national and supranational levels, i.e. neglected the local level. Earlier studies have also failed to recognise the part that administrative units play in this process. This article presents the findings of an international, comparative research project whose basic assumption was that integration in the EU is also implemented at the local level now, and that the administrative capacity to implement EU measures is vital for this development. Patterns emerge for very diverse reactions in various groups of countries. Some of the distinctive conclusions are that a network of agents in and around the administrative system plays a central part, and that the challenges from the EU contribute towards breaking-down tradition-ridden notions of the relations between public and private, and of the mutual relations between local authorities and counties. New ideas of regional policies and regional economics are emerging.*

### Noter

1. I Danmark skaber det samme forhold, nemlig at staten (via strukturdirektoratet arbejdsmarkedsstyrelsen og erhvervsfremmestyrelsen) er den øverste ansvarlige myndighed ifm. afgørelser vedr. mål og 5b, for øjeblikket problemer og kompetencestridigheder, fordi amterne her i forvejen er stærke politiskeladministrative enheder, og gerne vil have mere at sige.

## Litteratur

- Bennett, Robert J. ed.: *Local Government in the New Europe*, London: Belhaven Press, 1993.
- Beukel, Erik and Klausen, Kurt Klaudi: Danish research on the EC, pp 519-526 in *European Journal of Political Research* 25: 1994.
- Boligministeriet m.fl.: *Velstand og Velfærd – en analysesammenfatning*. Værløse: Boligministeriet 1995.
- Bongers, Paul: *Local Government in the Single European Market*, Colchester: Longman, 1992.
- Bouchet, Dominique, og Klausen, Kurt Klaudi eds.: *Temaer i den samfundsvidenskabelige debat. Kronikker fra en moderække på Odense Universitet*, Gylling: Odense Universitetsforlag, 1993.
- Bullmann, Udo Hrsg.: *Die Politik der dritten Ebene. Regionen im Europa der Union*, Baden-Baden: Nomos Verlagsanstalt, 1994.
- EU & Kommunerne*, udgives af Forlaget Kommuncinformation i samarbejde med KL's EU-sekretariat.
- Goldsmith, Mike: Local Government, *Urban Studies*, Vol 29 nos 3/4 393-410, 1992.
- Goldsmith, Mike and Klausen, Kurt Klaudi eds.: *Black Holes and Bright Stars. Local Government and European Integration*, forthcoming, 1995.
- Haas, Ernst B.: *The Uniting of Europe. Political, social and economic forces 1950-1957*, Stanford: Stanford University Press, 1958.
- Industri- og Samordningsministeriet: *Offentligt-privat samspil- Perspektiver, barrierer og eksempler*, Værløse: Industri- og Samordningsministeriet, 1994.
- Jensen, Lars Thore: *Internationalisering og de danske amter*, licentiat-afhandling Institut for Erhvervsret og Politologi, 1995.
- Klausen, Kurt Klaudi og Jensen, Lars Thore: *Primærkommunerne og EF*, Politologiske Skrifter fra Institut for Erhvervsret og Politologi, no 1/1993.
- Klausen, Kurt Klaudi (1994a): EG-konsekvenser for danske kommuner, pp 297-333 in SOU, 1994.
- Klausen, Kurt Klaudi (1994b): Kommunal ledelse i fremtiden, pp 4-16 in *Økonomi & Politik* nr. 3, 1994.
- Klausen, Kurt Klaudi og Selle, Per: *Frivillig organisering i Norden*, TANO og Dansk Jurist og Økonomforbunds Forlag, 1995.
- Lidström, Anders og Johansson, Christin: Kommunsystem i Europa, pp 7-122 in SOU, 1994.
- Lindberg, Leon L.: *The Political Dynamics of European Economic Integration*, Stanford: Stanford University Press, 1963.
- Lindberg, Leon L. and Scheingold, Stuart: *Regional Integration: Theory and Research*, Cambridge Mass, 1970.
- SOU (1994): *Kommunerne, Landstingen och Europa*, Statens offentliga utredningar 1994:2 Stockholm: Civildepartementet.
- Page, Edward C.: *Localism and Centralism in Europe. The Political and Legal Bases of Local Self-Government*, Oxford: Oxford University Press, 1991.
- Page, Edward C. and Goldsmith, Mike eds.: *Central and Local Government Relations*, London: SAGE, 1987.
- Pentland, Charles: *International Theory and European Integration*, London: Faber and Faber, 1973.
- Pedersen, Ove K. et al.: *Demokratiets lette tilstand. Syv beslutningstager om Danmark og fremtiden*, Viborg: Spektrum, 1994.
- Rasmussen, Hjalte: *On law and policy in the European Court of Justice*, Dordrecht: Martinus Nijhoff Publishers, 1986.
- Rasmussen, Hjalte: Dommerkabt og politikerkabt Jura i EF. Essay med Amerikanske Forbundsparalleler, pp 23-34 in *Økonomi og Politik* nr 2, 1991.
- Wallace, William ed.: *The dynamics of European Integration*, London: Pinter Publishers, 1992.