

Masteruppsats i offentlig förvaltning VT 13
Förvaltningshögskolan, Göteborgs Universitet
Mårten Ahlstrand 870411 5131
Handledare: Stig Montin
Examinator: Lena Lindgren

Kommunal utrikespolitik?

Hur utvecklingen av paradiplomati påverkas av lokaliseringsprincipen

Sammanfattning

I den här uppsatsen försöker jag ta fasta på hur svenska kommuners internationella engagemang påverkas av lokaliseringsprincipen. Lokaliseringsprincipen innebär att svenska kommuner inte får engagera sig i sådant som inte rör deras territorium eller deras invånare och har traditionellt tolkats så att svenska kommuner inte får engagera sig i utrikespolitik. Ändå har de flesta svenska kommuner idag ett omfattande internationellt engagemang, något som brukar kallas paradiplomati. Det borde vara en paradox, men det politiska intresset för att utreda det är svagt då ny lag har kommit som ökat kommunernas handlingsutrymme något samtidigt som lokaliseringsprincipen från början är medvetet vagt formulerad för att kunna anpassas till olika kontexter.

Genom att använda mig av en komparativ metod har jag försökt utreda vilka faktiska effekter lokaliseringsprincipen har på svenska kommuner och vad de skulle kunna göra mer än idag om den inte fanns. Det gör jag genom att jämföra de svenska kommunerna med danska och norska kommuner. Danmark har en liknande lagstiftning som Sverige medan Norge saknar en motsvarighet till lokaliseringsprincipen. Jag jämför också med den teori som finns om paradiplomati som finns och är konstruerad på internationella erfarenheter för att få in ett internationellt perspektiv. Samtidigt testar jag då hur väl teorin om paradiplomati förmår beskriva en skandinavisk kontext.

Resultaten är att det är oklart vilken betydelse lokaliseringsprincipen egentligen numera har för kommuners internationella engagemang. Men det står ändå klart att med nuvarande lagstiftning är svenska kommuner troligen förhindrade att genomföra aktiviteter i ett annat land utan att det finns en direkt koppling mellan de aktiviteterna och nytta för kommunens medborgare eller koppling till dess territorium. Sådana aktiviteter som förekommer i det norska fallen är framför allt att engagera sig för fred.

Innehållsförteckning

1.0 Inledning	4
1.2 Syfte och frågeställning	4
1.3.1 Metod	6
1.3.2 Material	7
1.3.3 Urval	8
1.3.4 Reliabilitet och validitet	9
1.4 Disposition	9
2.0 Teori	10
2.1 Paradiplomati	10
2.1.1 Varför skaffar sig regioner/städer internationell kompetens?	12
2.1.2 Hur är den internationella kompetensen vanligen organiserad?	14
2.1.3 Hur förhåller sig den paradiplomatiska sfären till den traditionella, statliga diplomatin?	14
2.1.4 Bryssel	17
2.2 Vad är utrikespolitik?	18
2.3.1 Den kommunala kompetensen	19
2.3.2 Norge	22
2.3.3 Danmark	22
2.4 Motioner	23
3.0 Analys	25
3.1 Norge	25
3.1.1 Målsättningar	25
3.1.2 Organisering av det internationella arbetet	28
3.1.3 Förhållande till den statliga utrikespolitiken	30
3.2 Sverige	30
3.2.1 Målsättningar	30
3.2.2 Organisering av det internationella arbetet	35
3.2.3 Förhållande till den statliga utrikespolitiken	36
3.3 Danmark	36
3.3.1 Målsättningar	36
3.3.2 Organisering av det internationella arbetet	39
3.3.3 Förhållande till den statliga utrikespolitiken	42
3.4 Samlad analys	43
3.4.1 Målsättningar	43
3.4.2 Organisering av det internationella arbetet	45
3.4.3 Förhållande till den statliga utrikespolitiken	47
3.5 Hur påverkas skandinaviska kommuners internationella arbete av den nationella lagstiftningen?	
4.0 Avslutande diskussion	48
5.0 Litteratur	50
5.1 Källmaterial	51

1.0 Inledning

Vad gör en kommun idag egentligen? Ett givet svar är vad många nog uppfattar som kärnverksamheten. Omsorg, skola, gatuunderhåll etc. Samtidigt finns det mycket kvar som inte är lika självklart. En av de verksamheter som ibland kan framstå som kontroversiell är kommuners internationella engagemang. Av hävd heter det att kommuner inte ska syssla med utrikespolitik, ändå lägger framför allt de större svenska kommunerna ner stora resurser på ett omfattande internationellt engagemang. Så om det inte är utrikespolitik, vad är det egentligen de sysslar med? Här finns ett intressant problem.

Det internationella arbete som bedrivs av offentliga aktörer på en substatsnivå, så som kommuner eller regioner, brukar vanligen beskrivas som paradiplomati eller mikrodiplomati. I resten av uppsatsen kommer jag att använda mig av ordet paradiplomati som framstår som det klart vanligare begreppet.

Det är ett kontroversiellt område då det är vanligt att stater vill monopolisera utrikespolitiken (Lecours 2008; 6), inte bara i Sverige. I Sverige regleras kommunernas handlingsutrymme av den så kallade lokaliseringsprincipen som hämtas ur kommunallagen och innebär att svenska kommuner inte får agera på områden som inte berör deras territorium eller deras medlemmar. Detta tolkas vanligen som att de bland annat inte får ägna sig åt utrikespolitik. I den här uppsatsen kommer jag att med hjälp av en skandinavisk jämförelse att diskutera vad det är svenska kommuner söker göra internationellt och hur det påverkas av lokaliseringsprincipen.

Är de juridiska premisserna runt kommunal utrikespolitik intressanta? Det är inte alldeles självklart. Det hörs ingen större, offentlig debatt om det här området. SKL har inte väckt frågan och det är ingen i rikspolitiken som med eftertryck krävt en förändring. Frågan lyfts inte i utredningsdirektivet i samband med den pågående utredningen om en modernisering av kommunallagen (dir. 2015;105).

Det mest påtagliga som finns är att riksdagsledamöter från Miljöpartiet har motionerat om det och att det i samband med *Ship to Gaza* rådde viss oklarhet i en del kommuner om de var tillåtet för dem att stödja den aktionen eller ej, vilket kommer att gås igenom längre fram. De juridiska hindren för de svenska kommunerna är inte heller gigantiska. Av hävd tolkas lokaliseringsspolitiken så att kommuner inte får driva utrikespolitik, men om tolkningen av utrikespolitik ändras följer lagens innehåll med. Att en lag närmast kan beskrivas som "böjlig" är ett intressant fenomen. Betydelsen av lokaliseringsprincipen har med åren ändrats, kanske till och med urholkats, så att det inte är en självklarhet att den ännu fyller en funktion.

Det är också så att kommuners och regioners internationella arbete är under utveckling, och det är inte mycket skrivet om det i en svensk eller skandinavisk kontext. Eftersom den teori som är skapad är det på en internationell kontext blir det intressant att se hur väl den kan beskriva en skandinavisk verklighet. Den här uppsatsen kommer alltså att ha två sidor. Dels vill jag visa på betydelsen av en specifik del av lagstiftningen, dels vill jag se hur väl den allmänna teorin som finns om paradiplomati kan beskriva de skandinaviska förhållandena. De här är två aspekter som hänger ihop mer än vad som kan tyckas vid första ögonkastet. Utan att kunna jämföra med internationella exempel är det svårt att veta hur de svenska kommunerna påverkas av den svenska lagstiftningen. I praktiken gör jag alltså två jämförelser, en med städer från andra skandinaviska länder och en med teorin som är baserad på internationella erfarenheter.

Den största arenan för svenska kommuners internationella engagemang idag är givetvis Bryssel. I den här uppsatsen kommer jag dock inte att uppehålla mig med det. De svenska kommunerna har möjligheten att söka bidrag från EU:s fonder och program, som delfinansieras av den svenska staten, och deras engagemang där är alltså en självklarhet som får anses vara på gränsen till att betraktas som inrikespolitik. Det är dock så att från en praktikers synvinkel betraktas troligen engagemang i Bryssel som internationellt arbete. Det är inte bara så att arbetet i Bryssel är en viktig del i de skandinaviska städernas paradiplomatiska arbete. Som vi ska se påverkar möjligheterna i Bryssel även själva det paradiplomatiska arbetets natur. Därför är EU-nivån självklart närvarande i den här uppsatsen.

1.2 Syfte och frågeställning

Syftet med den här uppsatsen är att se hur skandinaviska kommuners internationella arbete

förhåller sig till den teori om paradiplomati, som bygger på internationella erfarenheter, och hur de skandinaviska kommunernas internationella arbete påverkas av den nationella lagstiftningen, främst utifrån *lokaliseringsprincipen* i Sverige och *kommunalfuldmagten* i Danmark. För att uppnå syftet kommer jag att arbeta utifrån frågeställningen;

- Hur förhåller sig skandinaviska kommuners internationella strategier till den befintliga teorin om paradiplomati?
- Hur påverkas skandinaviska kommuners internationella arbete av den nationella lagstiftningen?

Det går att hävda att de här frågeställningarna inte är naturligt sammanhängande. Att jag tycker det är viktigt att ha med frågan om den befintliga teorin är för att den svenska och danska lagstiftningen (*lokaliseringsprincipen* och *kommunalfuldmagten*) är begränsande, att jämföra med teori framtagen på internationella erfarenheter ger en inblick i vad de svenska och danska kommunerna skulle kunna göra *om inte om*.

1.3 Metod

Metoden som används kommer att vara av den enklare typens textanalys. Esaiasson skiljer mellan två typer av textanalys, mellan den som kritiskt granskar och analyserar en text och den inriktning som snarare sysselsätter sig med att kategorisera och systematisera innehållet i en text (Esaiasson et al 2007; 238). Eftersom jag kommer att arbeta främst med en jämförande metod är det den andra inriktningen som nu är aktuell för oss. Då en del av analysen upptas av frågan om varför, enligt deras internationella strategier, de berörda skandinaviska kommunerna skaffar sig internationell kompetens kommer delar av analysen att ha drag av en argumentationsanalys. Det finns en fara där när det gäller att se argument i icke-argumenterande texter; nämligen den att forskaren själv skapar en struktur i texten som avsändaren aldrig avsåg (Bergström & Boréus 2005; 141). Strukturen till analysen hämtas från teorin, då en del av syftet med analysen är att se hur de skandinaviska exemplen förhåller sig till teorin, som bygger på internationella erfarenheter.

Jag kommer att analysera textmaterialet mot den teori om paradiplomati som presenteras i teorikapitlet. Analyserna kommer att struktureras efter ett upplägg som ges av teoridelen i arbetet. De olika städerna kommer första att gås igenom land för land. Den genomgången kommer att vara uppdelad efter områdena; 1. Varför skaffar sig kommuner internationell kompetens 2. Hur organiseras den internationella kompetensen och 3. Hur förhåller sig kommunernas ansträngningar

till den statliga utrikespolitiken. Sedan analyseras resultaten av den landvisa genomgången tillsammans för att kunna besvara frågeställningen.

Att det är de skandinaviska länderna som jämförs är givetvis ingen slump. Detta är en så kallad fokuserad jämförelse. I fokuserade jämförelser jämför man ett mindre antal enheter, i det här fallet länder, för att förklara en beroende faktor, i det här fallet kommunernas internationella strategier. Däremot så kan det ingå flera olika aspekter som påverkar den beroende faktorn (Denk 2002; 42). De skandinaviska länderna är utvalda enligt den princip som kallar MSSD, *Most Similar Systems Design*, vilket innebär att man väljer länder med stora likheter sinsemellan. Det gör man för att leta efter skillnader på det aktuella området som kan förklara skillnaden i den beroende faktorn. Det kan dock vara vanskligt då det kan vara svårt att styrka kausalitet (ibid; 43).

1.3. 1 Material

Analysen bygger på ett antal nordiska kommuners internationella strategier. Med internationell strategi menar jag inte en total genomgång av respektive stads internationella strategi kompletteras med djupintervjuer och liknande utan de dokument som beskriver den internationella strategin på ett konkret, men oftast kortfattat, vis. En internationell strategi kan innebära flera olika typer av dokument. Danska Kommunernes Landsforening menar att det finns tre vanliga betydelser när kommuner (de danska) använder sig av ordet internationell strategi; 1.en handlingsplan för att uppnå utpekade mål 2. Ett ramverk för kommunens internationella verksamhet och dess förankring 3. En plan för projekt med kommuner i andra länder (KL 2013-05-16).

Utöver att det inte finns några former av standardisering kring det här har vi dessutom nu att göra med det faktumet att vårt material kommer från flera olika länder, om än sådan som sinsemellan har stora likheter vid en internationell jämförelse.

De har dock tillräckliga likheter för att vi ska kunna jämföra deras innehåll på ett meningsfullt sätt. De diskuterar alla målsättningar vilket är det viktigaste för oss här. De tar alla också, med varierande djup hur de ska kunna nå dit. Om vi jämför vårt material med de tre typer av internationella strategier som lyfts fram av KL svarar alla våra väl mot någon av de två förstnämnda typerna, antingen 1.en handlingsplan för att uppnå utpekade mål eller 2. Ett ramverk för kommunens internationella verksamhet och dess förankring. Även de som är av den andra typen

har dock i samtliga fall redogörelser för tydliga målbilder vilket är det viktigaste i vårt fall.

Det ska också sägas att det norska materialet är speciellt. Oslo har en internationell strategi som påminner till sitt upplägg om de danska och svenska exemplen. Bergen och Stavanger har däremot inga egna publicerade internationella strategier. Istället har jag använt mig av de internationella strategierna hos Norges fjärde och femte största kommuner, Trondheim och Fredriksstad. Dessa är de överlägset minsta kommunerna i uppsatsen. Det finns också vissa andra problem med Trondheim som endast har en kortversion av strategin publicerad. Den redogör dock för målsättningarna vilket är det viktigaste för oss här, varför jag menar att svagheten i det norska materialet inte skadar uppsatsen allt för mycket.

Det finns också en viktig diskussion kring vilka slutsatser man kan dra från det här materialet. De publicerade internationella strategierna behöver inte vara heltäckande redogörelser för en kommuns internationella strategi. Bara för att något inte syns behöver det inte vara icke existerande, däremot kan vi säga att det vi ser finns. När vi testar teorin på den skandinaviska kontexten innebär det att vi inte kan säga att sådant från teorin som vi saknar i våra exempel verkligen inte finns där, däremot menar jag att sådana företeelser som vi iakttar från i våra fall kan anses saknas i teorin.

När jag diskuterar material ska det också påpekas att i alla strategierna finns inte sidnumrering. Det påverkar referenshanteringen, när det inte finns sidnumrering kommer jag inte heller ange något sidnummer i referenserna.

1.3.2 Urval

I de danska och svenska fallen tog jag de tre största kommunerna som mina fall. Att jag valde de största har att göra med att jag ville se på fall med som har resurser att driva ett ambitiöst internationellt arbete. Som vi längre fram kommer att lära oss av teorikapitlet spelar storleken en viss roll för vilka internationella aktiviteter vi kan förvänta oss av en subnationell aktör. Tyvärr lät sig detta inte göras på det norska fallet. De kommuner som kommer efter Oslo i storleksordning (Bergen, Stavanger) har ingen av dem offentligt publicerat sina internationella strategier. Som alternativ kommer jag att använda mig av den fjärde största staden Trondheims och den femte största staden Fredrikstads internationella strategier.

1.4 Reliabilitet och validitet

Att diskutera reliabilitet i en kvalitativ studie är närmast en paradox i sig. Om vi antar att forskaren alltid i någon mån är fångad av sin egen subjektivitet kan vi, när vi saknar statistiska metoder såväl som förmågan att göra experiment, aldrig med säkerhet tala om någon större reliabilitet. Den reliabilitet som kan finnas kommer först när uppsatsen utsätts för andras ögon och ifrågasätts.

Det innebär däremot inte att uppsatsen skulle sakna validitet. Validitet beskrivs vanligen som i vilken grad en studie mäter det den avser att mäta (Bergström & Boréus 2005, s. 34). En viktig aspekt för oss här är den så kallade begreppsvaliditeten, vilket innebär om de teoretiska utgångspunkterna kan identifieras genom empirin (Esaïasson et al 2007; 28). Detta är inget vi på förhand kan säga om den här uppsatsen, då en del av syftet är att testa teorin på en skandinavisk kontext, och på så vis också testa begreppsvaliditeten.

Ett annat viktigt begrepp när vi mäter validitet är om det finns en extern validitet, om resultaten är allmängiltiga och det sålunda går att dra allmängiltiga slutsatser från det. Dock är det så att i och med att detta är en teorikonsumerande uppsats där det bedöms vara intressant att studera materialet i sig självt i ljuset av teorin behöver det inte innehålla ambitioner till allmängiltighet (ibid; 42). Jag har dock ambitionen att de svar som uppsatsen levererar i någon mån ska kunna anses som allmängiltiga för skandinaviska kommuners internationella strategier. Om det är möjligt eller ej får anses bero på materialet. Är materialet representativt bör man kunna dra allmängiltiga slutsatser från det, är så inte fallet finns inte den möjligheten.

1.5 Disposition

Arbetet vilar på flera delar. Först, i kapitel två, kommer jag att gå igenom den grundläggande teorin som finns kring paradiplomati. Därefter kommer jag att diskutera frågan om vad som är utrikespolitik. Detta eftersom det är en viktig punkt att ha med sig vidare till analysen. I kapitel fyra redogörs för den aktuella lagstiftningen i de tre olika skandinaviska länderna. I det femte kapitlet kommer jag att presentera de motioner som lagts om att utöka de svenska kommunernas möjlighet till internationellt engagemang. Detta gör jag för att därifrån i analysen kunna diskutera på ett realistiskt vis vilka möjligheter som faktiskt finns till en alternativ lagstiftning. Till sist, i det sjätte kapitlet, görs den avslutande analysen.

2.0 Teori

2.1 Paradiplomati

För att öka vår förståelse för området är det också viktigt att vi tittar närmare på det som kallas paradiplomati. Flera begrepp är i omlopp, exempelvis nämns mikrodiplomati och substatsdiplomati, men paradiplomati framstår som det dominerande alternativet och jag har därför valt att gå vidare med det. Paradiplomati består av två ord; para och diplomati. Den kanske mest klassiska definitionen av diplomati är Ernest Satows från seklets början "the application of intelligence and tact to the conduct of official relations between governments of independent states" (Black 2010; 12). Den andra delen av ordet, "para", kan ha flera olika betydelser. Det para vi finner här tolkas bäst som det para vi finner i paranormal, som innebär "utanför det normala" och kan jämföras med para i paramilitär som ersätter reguljär militär (Svenska Akademiens ordlista). Paradiplomati blir då ett ord som beskriver den diplomati som sker vid sidan om den vanliga diplomatin.

Paradiplomati når sällan de stora rubriker som den traditionella, statliga diplomation kan nå då det sällan handlar om stora dramatiska skeenden (Duchacek 1990; 2). Det innebär de internationella kontakter som sker mellan aktörer på en substatsnivå. I takt med att de internationella kontakterna ökat har statens roll urholkats något. Istället för att staten monopoliserar utrikespolitik har många frågor kommit att avgöras på den nivå som är lämpligast i det enskilda fallet, vilket betecknas som paradiplomati (Mingus 2006; 580f).

Vi kan tänka oss att i ett samhälle där substatsnivå har begränsade arbetsuppgifter är också behovet av internationella aktiviteter lågt. Desto mer begränsade uppgifter och desto mer knutna till det egna territoriet desto mindre paradiplomatisk aktivitet blir en ganska enkel och självklar tankegång. Men betyder en avsaknad av internationella aktiviteter att aktören i fråga inte engagerar sig i paradiplomati? Duchacek argumenterar för att vi kan dela in paradiplomati i tre olika typer baserat på vilka gränser det överträder; över regiongränser, transregionalt samarbete och på en global nivå (Bursens och Deforche 2010; 154). Paradiplomati över gränsen är när regioner eller städer utvecklar samarbeten med grannar på andra sidan en riksgräns, till exempel samarbetet runt Öresund. Transregionalt samarbete är när regioner och städer samarbetar runt större regioner som inte nödvändigtvis är direkta geografiska grannar, men där en viss gemensam problematik finns, till exempel samarbete runt Östersjön. Global paradiplomati är när aktörer med

hjälp av relationer med andra subnationella aktörer utan geografisk hänsyn försöker påverka exempelvis näringsliv eller policy i den regionen (Stegman McCallion 2011; 38).

De här två nivåerna diskuterar framför allt paradiplomati mellan regioner, men hur är det med den som riktar sig mot en internationell organisation, i vårt fall EU? Ur en teoretisk synvinkel är det inte en självklarhet att betrakta EU-arbetet som paradiplomati då de subnationella aktörernas främsta aktivitet i Bryssel är att söka möjligheter till projektfinansiering, och de medlen är finansierade av medlemsstaterna vilket gör att arbetet i Bryssel till stor del får betraktas som en intern angelägenhet (Hooghe och Marks 2001; 87). Det är en intressant tanke eftersom det visar på att det inte behöver vara en så stor skillnad i utformning hur en lokal eller regional nivå försöker påverka en central eller en internationell nivå. Samtidigt kommer vi inte undan det faktum att det i de flesta fall troligen behövs en mer specialiserad kompetens som på ett större sätt skiljer sig från den subnationella aktörens vanliga kompetens när det gäller att vända sig mot och agera på en internationell nivå, varefter det är det som vi här kommer att beröra. De nivåskillnader som blir aktuella i vår analys här är framför allt de mellan en europeisk nivå och en internationell. De skillnaderna är inte endast intressanta för att den europeiska nivån handlar om en arena där städerna möter kulturellt och geografiskt näraliggande motparter, utan också för att det är en arena där de inte endast möter andra, jämställda städer utan också ett på gränsen till överstatligt system i och med EU.

Parallellt med uppkomsten av paradiplomati finns det en annan berättelse, den om den minskade prestige hos traditionell utrikes förvaltning. Globaliseringen har mångfaldigat de internationella kontakterna och många nya sätt för länder att umgås har uppkommit och konkurrerar idag med traditionell diplomati om resurserna. Det är en generell trend, med vissa betydande undantag, att de diplomatiska förvaltningarna får minskade resurser idag. Deras roll tas delvis över av internationella organisationer, lobbyister och andra (Black 2010; 248ff). Den andra förklaringen är minskat statligt inflytande. I kanske framför allt området internationellt bistånd har flera stora NGO:er växt till nivåer så att de kan ses som aktörer jämställda med de statliga organen (ibid; 252). Den här utvecklingen kan ses som en av förutsättningarna för uppkomsten av paradiplomati

Ett av de större problemen i forskningen kring paradiplomati har varit att de flesta studier har fokuserat på enskilda fall, men utgått från varierande teorier, vilket har gjort att de kumulativa effekterna inte har varit så stora som de borde varit. Det har över huvud taget gjorts för lite för att

skapa en gemensam teori kring hur och varför regioner och kommuner byggde upp sin utrikespolitiska kapacitet och att skapa en gemensam teori för studiet av paradiplomati (Bursens och Deforche 2010; 153f). Detta presenterar givetvis ett bekymmer för oss här, då en del av själva grunden med uppsatsen är att sätta det svenska exemplet i en allmän kontext med hjälp av teorin. Jag kommer nedan gå igenom det som finns att finna för att lyfta fram den samstämmighet som ändå finns kring de viktigaste grundpunkterna. När vi tittar på den teori som finns om paradiplomati finns det först några grundläggande frågor vi vill se hur de besvaras. De är;

- Varför skaffar sig regioner/städer internationell kompetens?
- Hur är den internationella kompetensen vanligen organiserad?
- Hur förhåller sig den paradiplomatiska sfären till den traditionella, statliga diplomatin?

Det är utifrån dessa frågor vi kommer att fortsätta vår diskussion nedan. De två första frågorna har vi från Bursens och Deforche. Den tredje frågan är viktig för uppsatsen då det är en viktig del av analysen att se hur våra exempels internationella aktiviteter förhåller sig till den statliga diplomatin och om det kan finnas ett konkurrerande förhållande. Vi kommer också att diskutera vad som skrivits utifrån den kontext som är särskild för europeiska aktörer; paradiplomati inom EU. Även om analysens fokus är mer allmänt på paradiplomati är EU-arbetet så viktigt för kommunerna i den här studien att det måste tas upp.

2.1.1 Varför skaffar sig regioner/städer internationell kompetens?

Det finns naturligtvis inte ett svar på varför-frågan. Skillnaderna mellan olika kontexter kan i det här fallet ha oerhört stor betydelse, inte minst mellan områden i federalistiska stater och områden i centralstyrda stater. Ändå har det gjorts goda försök att kategorisera motiveringarna bakom att aktörer på substansnivå skaffar sig internationell kompetens.

Lecours bygger på Duchacek och argumenterar för att paradiplomati sker i tre olika nivåer, där den första är den ekonomiska nivån där kommuner och regioner agerar internationellt för att locka företag till det egna området och stödja företag från det egna området i deras internationella expansion (Lecour 2008; 2f). Det är inte all form av näringsliv som gynnas av att deras "hemstäder" försöker underlätta internationella etableringar för dem. Stora multinationella företag har ofta tillgång till de kontakter de själva behöver utan politiskt stöd. Istället är det framför allt medelstora, internationella företag som kan dra nytta av paradiplomatiskt stöd (Keating 2000;7). Den andra

nivån är samarbete och innebär samarbeten i områden så som utbildning, kultur, tekniska utbyten etc. Den tredje nivån är politisk och handlar ofta om att bygga upp relationer för att stärka den egna identiteten gentemot den övergripande nationalstartsidentiteten eller stärka arbetet för att nå en större autonomi. Den här nivån av paradiplomati är vanligast i regioner med en stark egen regional identifikation och en stark autonomi så som Katalonien eller Quebec. Motiveringarna till varför de utvecklar den internationella kompetensen ges av vilken nivå. I de första och andra fallen är det en ren nyttofråga, att en sektor kan utvecklas, medan det i det tredje fallet är frågan om ett övergripande politiskt mål (Lecours 2008; 2ff). När det gäller paradiplomatiska aktiviteter som syftar till en framtida autonomi brukar man tala om "protodiplomati" (Keating 2000; 3) Vi kommer i vår skandinaviska kontext troligen inte att stöta på några strävanden efter autonomi, varefter den tredje nivån inte är helt aktuell för oss. Vad som är aktuellt, och som berör det som Lecour beskriver som den tredje nivån av paradiplomati, är hur städer genom relationer med andra städer bygger identiteter. Paradiplomati har hela tiden haft en sida av varumärkesbyggnad. Det har sedan utvecklats mot att regioner och städer sökt förknippas med en viss typ av ekonomisk utveckling, så som att de har en högteknologisk ekonomi (ibid; 9). Jag kommer i analysen att diskutera detta identitetsbyggande med internationella relationer som den tredje nivån av paradiplomati tillsammans med städernas eventuella mål med sina internationella aktiviteter som inte direkt rör dem eller invånare, så som att verka humanitärt eller nå internationellt inflytande i områden som inte direkt berör dem.

Det finns också en annan tolkning av varför regioner och kommuner bygger upp internationell kompetens, en tolkning som menar att det sker mer nödvändighet än ökad ambition. Många frågor som kommuner och regioner sysselsätter sig med har fått en internationell dimension de inte alltid har haft. Över huvud taget har expansionen av ickemilitära frågor i den internationella politiken efter världskrigen breddat vägen för de subnationella aktörerna (Duchacek 1990; 2). Det här leder till en något annorlunda tolkning än den som oftast förespeglar. Istället för att se det som att de subnationella aktörerna har expanderat sitt revir med nya frågor visar den här tolkningen hur de områden de traditionellt har hanterat på många håll har expanderats och fått en internationell dimension. Det enda de subnationella aktörerna har gjort är då att skaffa sig metoder för att hantera detta, istället för att driva en utveckling kan de sägas ha reagerat på en förändrad verklighet.

2.1.2 Hur är den internationella kompetensen vanligen organiserad?

Hur mäter och synliggör och sammanfattar man alla de internationella kontakter som finns mellan subnationella aktörer i världen? Svaret är nog att det gör man inte. Vi kan dock börja med att ta upp ett antal viktiga skillnader mellan olika former av paradiplomati.

Duchacek skriver tidigt om hur städer arbetar med att etablera fasta representationer i utländska politiskt eller ekonomiskt viktiga städer för att där representera deras intressen, och att den representation som från början är tänkt att stödja näringslivet med tiden kan få politisk innebörd. Ett exempel är Wales där de ständiga representationer som Wales håller runt om i världen för att gynna walesiskt näringsliv också kan ha politiska roller (Duchacek 1990; 37).

Paradiplomati skiljer sig på många sätt från traditionell utrikespolitik utövad av stater, även på andra sätt än att det utövas av andra aktörer. Till skillnad från stater har regioner och kommuner färre breda, generella intressen att representera. De kan inte på samma vis peka på vad som är av nationellt intresse utan måste samla grupper och aktörer och enskilda frågor och program (Keating 2000; 3). Mycket av det internationella arbetet som sker hos kommunerna drivs i projektform, även om arbete av mer traditionell, representativ art förekommer.

Men även paradiplomati är ofta beroende av etablerade strukturer. Ett av de vanligaste sätten för regioner och städer att samarbeta är genom att arbeta i etablerade nätverk. På det viset kan de få ett samlat inflytande som kan mäta sig med staters. Bland annat spelade Assembly of Regions European en avgörande roll i framtagandet av flera av EU:s fördrag. Sådana organisationer kan dock också vara ineffektiva på grund av de stora skillnaderna medlemmarna emellan. En av deras största förtjänster är ofta som kunskapsspridare och att det internationella kunnandet ökar hos medarbetarna hos de deltagande medlemmarna snarare än direkt politisk påverkan. Mindre organisationer som förenar medlemmar med liknande problem och förutsättningar har däremot en större möjlighet att skapa policy på sina respektive intresseområden (ibid; 5f).

2.1.3 Hur förhåller sig den paradiplomatiska sfären till den traditionella, statliga diplomatin?

Förutsättningarna för paradiplomati är som sagts varierande mellan olika stater. Förhållandevis ofta sker det i en legal gråzon då de flesta konstitutioner ger exklusiv rätt till statsmakten att hantera sådant som kan identifieras som utrikespolitik. Många stater har också sett med misstänksamhet mot uppkomsten av regionala och kommunala ansatser att bygga upp en

internationell kompetens (Lecours 2008; 6). Lecours menar att system för kommunikation och konsultation mellan stats- och substatsnivån alltid är nödvändig när den senare skaffar sig internationella ambitioner och därtill hörande kompetens (ibid; 8ff). I grunden kan det råda tre förhållanden mellan paradiplomatska och statliga aktörer; samarbetet, konflikt eller endast samexistens, och det är mycket upp till staten vad det blir (Stegman McCallion 2011; 40).

Duchacek lyfter fram flera skäl till varför stater kan tänkas se ogillande på paradiplomati. Det finns ett allmänt ogillande av paradiplomati när det riktas mot andra stater då de flesta länder ser kontakter med andra statsmakter som sin egen sfär. Duchacek pekar också på oron över att för många initiativ från en subnationell nivå fragmentiserar landets röst i internationella sammanhang och ger ett splittrat intryck över landets utrikespolitik. Han menar också att det i mindre grad kan vara en fråga om kvalitet, att det från central sida finns en oro över bristande träning hos de som representerar de subnationella aktörerna på en internationell nivå, och det ger ett försämrat intryck av landet som helhet (Duchacek 1990; 28).

Duchacek går sedan vidare och visar på fyra tänkbara resultat av en allt starkare paradiplomati; 1. Fragmentisering av utrikespolitiken, vilket kan leda till eller vara en effekt av ökat regionalt självstyre. 2. En motreaktion från centralt håll vilket leder till ett hårdare kontrollerat statligt monopol på utrikespolitik. 3. En kombinerad utrikespolitik där de olika aktörerna samordnar men där statsmakten spelar en starkare roll. 4. Kombinerat samarbete och konkurrans från den subnationella enheten

Ett av de mer grundläggande skälen till att det kan bli konflikt mellan de olika nivåerna är att det finns inget skäl för den subnationella nivån att vara representerad om dess intresse inte avviker från eller inte representeras av staten, vilket i sig gör paradiplomati till ett misstänkliggörande avstatlig diplomati (Tatham 2012: 65). Tatham visar sedan med exempel från den europeiska arenan på en viktig aspekt i de subnationella aktörernas förhållande till den statliga diplomatin. Det första han tar upp är delegering av den statliga makten, där menar han att desto mer kommer det att söka arbeta förbi staten vilket kommer att öka antalet konflikter dem emellan. Däremot menar han att ju mer involverad i den officiella statliga diplomatin substatsaktörerna blir på officiell väg genom ackrediteringar eller närvaro vid staternas representationer, desto mindre blir graden av konflikt (ibid; 66f, 76). Att samarbete och kommunikation minskar graden av konflikt menar även Duchacek, som vi tidigare varit inne på, och är egentligen ganska givet. Att kraftfullare

paradiplomatiska aktörer har en större konfliktbenägenhet är inte heller det överraskande.

Tatham skriver också om hur graden av konflikt mellan stat och subnationell aktör påverkas av ekonomin. Efter tester menar han att desto rikare subnationell aktör, desto större möjlighet finns det att den går i konflikt med den statliga linjen i europeiska frågor, men också att desto större den subnationella aktörens ekonomi är relativt mot staten desto lägre är graden av konflikt. Detta förklarar han med att samtidigt som en god ekonomi är en förutsättning för att kunna driva frågor på en paradiplomatisk nivå är det så att desto större ekonomin är inom det egna landet desto större är möjligheten att den subnationella aktörens intressen redan är representerade (ibid; 77f).

Ett av problemen när man försöker se på det här förhållandet är att det är så pass beroende av omständigheter att det är svårt att dra generella slutsatser. Attityder och prioriteringar hos de som skapar policy på nationell nivå är så pass betydande, att paradiplomatin förhållande till den nationella diplomatin måste diskuteras i enskilda fall, och då inte bara enskilda fall i form av enskilda subnationella aktörer utan enskilda policyer. Svaret kan också komma att variera beroende på vem som svarar (Stegman McCallion 2011; 40).

När det gäller den demokratiska aspekten av paradiplomati förs ofta argument om det positiva i decentralisering fram. I vårt fall kan vi framför allt se de här argumenten i de motioner som riksdagsledamöter från Miljöpartiet fört fram för att minska reglerna kring kommuners internationella engagemang. Argumentationen är att internationellt arbete/ utrikespolitik inte skiljer sig från andra aktiviteter i det att det blir mer demokratiskt om det förs på en nivå som är närmare folket. Det finns dock ett problem med detta. I det stora flertalets medvetande tillhör internationella aktiviteter statens åtaganden och det är om den internationella politik som förs av staten som debatteras och övervakas. Internationella aktiviteter förda på kommunal och regional nivå riskerar därför att försvinna och till viss del hamna utanför den demokratiska kontrollen (Lecours 2008;12f).

När vi diskuterar paradiplomati här så gör vi det med förutsättningen att det i grund och botten är annorlunda än traditionell diplomati. Även om de flesta som skrivit om området delar den övertygelsen bör det poängteras att det har också först fram att paradiplomati allt mer börjar likna den traditionella varianten så mycket att istället för att tala om två olika fenomen bör man tala om ett fenomen med en större bredd av aktörer än tidigare. Den hållningen har i sin tur kritiserats för

att de fokuserar endast på de aktörer inom paradiplomati som inom sina områden kan besluta om lagar, så som delstater och liknande (Tatham 2012; 82).

2.1.4 Bryssel

Den kanske största scenen för paradiplomati är idag Bryssel. Många landsting och kommuner verkar inom EU på flera vis. Idag handlar dock kommunernas och landstingens arbete mot EU mycket om tilldelning av resurser för projekt, vilket strikt inte kan beskrivas som paradiplomati. Ändå kommer vi här att ta upp det och diskutera de subnationella aktörernas aktiviteter gentemot EU ur ett paradiplomastiskt perspektiv. Detta gör vi då det trots allt då mycket kan betraktas som paradiplomati och det är en så stor scen för svenska kommuners och landstings internationella strävanden.

Tanken att det inte nödvändigtvis är internationellt arbete för en kommun att arbeta i Bryssel bygger på tanken att de arbetet som de driver gentemot EU kan ses som en intern angelägenhet snarare än som en extern (Hooghe och Marks 2001; 87), speciellt då dessa aktörer är berörda av ett omfattande bidragssystem som utgår från Bryssel och i förlängningen är finansierat av staterna. Sett ur det ljuset är det inte mer internationellt arbete för en svensk kommun att söka projektmedel från EU än från staten. Men vi måste samtidigt betrakta att dels är det en internationell miljö och många av medlen som beviljas är till projekt med internationella partners, och dels är sökning av projektmedel inte den enda verksamhet som svenska kommuner och landsting riktar gentemot EU. Det ska också sägas att detta är lite annorlunda för de norska städerna då Norge inte är med i EU. Då Norge är med i EES och alltså ingår i EU:s system för fonder och program gör det ingen större skillnad här.

Till stor del har staterna betraktat den här utvecklingen som något positivt, och regionaliseringen är något som omfamnats och uppmuntrats av EU. Det har dock funnits konkurrens. Framför allt i början av regionaliseringen av EU och explosionen av regionkontor som bevakade intressen och sökte påverka policyarbetet var många statsmakter misstänksamma och såg en konkurrent om deras egen roll (Gridlund och Jerneck 2001; 70). I Sverige tog det tid innan statsmakten fick någon klar bild av utvecklingen och under lång tid ignorerades den helt (ibid: 66f). Det är dock ingen självklarhet att staten ser den subnationella diplomatin som en konkurrens, det finns också fall där de två verkat i tandem. De faktorer som avgör förhållandet mellan statlig och subnationell diplomati är vanligen inrikespolitiska och kretsar ofta kring partitillhörighet (Tatham 2012: 64f).

Det finns en tydlig tendens i uppkomsten av paradiplomati, och kanske i svensk kontext framför allt den som riktas mot Bryssel, och det är att storleken spelar roll. De större städerna har väldigt mycket mer resurser att lägga ned på arbetet vilket stärker skillnaden mellan centrum och periferi (Berg och Lindahl; 62). Notera att det här påståendet står i en inte självklar, men möjlig, konflikt om Tathams tes om att storleken förvisso spelar roll, men att så gör också storleken relativt mot staten och det i den andra riktningen.

Möjligheterna som finns för de subnationella aktörerna i EU-systemet har också stärkt dem på hemmaplan. I samband med att regionaliseringen av EU från slutet av 80-talet och framåt växte de svenska landstingen i styrka. De fick en möjlighet att driva frågan om starkare regioner som ett alternativ till att låta staten och landstingen dominera den regionala politiken. En av effekterna av de är de landstingssammanslagningar som lett till större regioner. Det var en utveckling som såg ut att gå längre men rann ut i sanden när frågan motverkades av kommunerna (Johansson 2010; 94ff).

2.2 Vad är utrikespolitik?

Ett av de förhållanden som kan göra kommuners internationella engagemang kontroversiellt är att det kan gränsa till att kunna beskrivas som utrikespolitik, något som traditionellt ses som en strikt statlig affär. Det kan dock vara svårt att avgöra vad som är utrikespolitik då det inte alla gånger finns en beskrivning som alla berörda parter kan ställa upp på. Längre saknades en stark gemensam definition av vad utrikespolitik innebär (Mc Gowan och Shapiro 1973; 13). Många definitioner har utgått från staten som den enda aktör som kan utöva utrikespolitik över huvud taget. Utrikespolitik har helt enkelt setts som statens agerande på en internationell nivå (White 1989; 3). White tar också upp en beskrivning utifrån ett kriterium baserat på gränser där utrikespolitik beskrivs som politik formulerad inifrån en stat men riktad utåt mot en internationell nivå (ibid; 5).

En sådan definition är för enkel i vårt sammanhang. Om staten är den enda organisation som kan utöva utrikespolitik, då finns det inget skäl att det ska vara otillåtet för kommuner att utöva utrikespolitik. En definition som ska spela någon roll för oss måste inrikta sig på aktiviteter snarare än geografi och aktör.

När man säger att kommuner inte får syssla med utrikespolitik, vad är det egentligen man menar? I nästa kapitel, om den kommunala kompetensen, kommer jag bland annat att diskutera svenska

kommuners olika syn på att stödja *Ship to Gaza*. I det fallet står det helt klart att det råder en viss förvirring om vad som egentligen är utrikespolitik och ligger utanför den kommunala kompetensen. Det har funnits fler oklarheter.

2.3.1 Den kommunala kompetensen

Det kommunala självstyret är en av grundpelarna i den svenska kommunallagen och vilar på regeringsformens (1974; 152) 1.a kaptiel, § 1 där det står att ” Den svenska folkstyrelsen bygger på fri åsiktsbildning och på allmän och lika rösträtt. Den förverkligas genom ett representativt och parlamentariskt statsklick och genom kommunal självstyrelse”. Längre fram i regeringsformen, i 14:e kapitel §, redogörs för de grundläggande förutsättningarna för det kommunala självstyret. I § 4 i det 14:e kapitlet fastställs kommunernas rätt att själva ta ut skatt, vilket får anses avgörande för kommunernas självstyre. Det kommunala självstyret har dock vissa begränsningar. Den kanske största begränsningen av det kommunala självstyret utgörs av den så kallade lokaliseringsprincipen

Lokaliseringsprincipen hittar vi i kommunallagens andra kapitel. Lokaliseringsprincipen utgör själva grunden i vad som är den kommunala kompetensen och är positivt formulerad, den skriver främst vad kommunerna får göra. Den formuleras ”kommuner och landsting får själva ta hand om sådana angelägenheter av allmänt intresse som har anknytning till kommunens eller landstingets område eller deras medlemmar och som inte ska handhas enbart av staten, en annan kommun, ett annat landsting eller någon annan” (2 kap § 1). Det innebär i grund att kommun och landsting endast får producera tjänster för sina egna invånare och sitt eget område. Det har med tiden luckrats upp, idag finns det inga hinder för att ett svenskt sjukhus ger vård till personer som lever i andra landsting, subventionerade kulturevenemang är öppna för även utländska medborgare etc. Lokaliseringsprincipen säger också vad en kommun eller ett landsting får göra och inte. Därmed är den det största hindret som håller handel mellan kommuner och landsting nere (SOU 2007;095; 208f).

Att utrikespolitik är ett av de områdena ska handhas enbart av staten bestäms juridiskt i regeringsformen. Där står att ”Överenskommelser med andra stater eller med mellanfolkliga organisationer ingås av regeringen” (10 kap. 1§ Lag 2010:1408).

Det innebär för kommunerna att deras verksamhet inte i egentlig mening är begränsade i geografi då så länge något berör kommunens medborgare så anses det rymmas inom den kommunala kompetensen. Det innebär också att kommunerna inte har ett visst antal uppgifter som är de enda de ska utföra, utan så länge det rör kommunens invånare är de fria att själva söka ytterligare

uppgifter. Ändå har inte detta alltid varit alldeles självklart.

Innan Sverige gick med i EU, och det fortfarande var osäkert vad EU innebar, skrev Partille under ett samarbetetsavtal med andra kommuner om att etablera ett västsvenskt kontor i EG för att bevaka utvecklingen i EG, föra fram västsvenska intressen och marknadsföra regionen. Det som gör att jag nämner Partille och inte de andra kommunerna är att beslutet att delta i Partilles fall överklagades med hänvisning till att kommuner enligt gängse tolkning av kommunallagen och praxis inte får ägna sig åt utrikespolitik. Enligt överklagandet av kommunens beslut fanns det två skäl till att det inte borde anses ligga inom den kommunala kompetensen; dels var Sveriges medlemskap i EG ännu inte färdigförhandlat och därmed tog kommunen ställning till utrikespolitiska händelser som ännu inte var avgjorda, dels från att kommunen med att ha en internationell representation frångick lokaliseringsprincipen. Kommunen menade istället att då Sverige lämnat in en ansökan om medlemskap och det ansågs viktigt för hela Partille att förbereda sig inför den nya verkligheten inte kunde anses strida mot lokaliseringspolitiken. Kammarrätten, och senare Regeringsrätten, gick på kommunens linje och påpekade att det ansågs ligga i kommunernas kompetens att gynna näringslivet i den egna kommunen (RÅ 1994; 23)

Etableringen av ett svenskt regionkontor i Bryssel är inte det enda fallet då svensk kommunal kompetens har ansetts gälla utanför riksområdet. Det kan till exempel nämnas att kommuner har kunnat engagera sig i utrikes färjeförbindelser (SOU 2007;072; 71).

Det här rättsfallet stämmer väl överrens med den analys som verkar vara den dominerande strömningen inom EU, att den verksamhet som bedrivs externt i EU är att betrakta som intern, och därför inte konkurrerar med någon statsmakts monopol på utrikespolitik (Hooghe och Marks 2001; 87). Svensk lagstiftning har också kommit att anpassas för att bättre hantera kommunernas interaktion med EU.

Lag om vissa kommunala befogenheter (2009:47) innebar stora förändringar på vårt område. Dess andra kapitel ger en del undantag mot kravet om anknytning till kommunens eller landstingets område eller medlemmar. I 2. kapitlet § 3 står att "Kommuner och landsting får medfinansiera projekt inom ramen för EG:s strukturfonder och program". Detta är en nödvändighet för att Sverige kommuner och landsting ska kunna tillgodogöra sig bidragsmedel från EU då det är ett vanligt krav i europeiskt finansierade projekt att de deltagande organisationerna medfinansierar.

Att lagstiftningen var tvungen att ändras för att den var ett hinder i vägen för EU-arbetet tyder på att den även fortfarande skulle kunna upplevas som ett hinder. Att man bara går ifrån lokaliseringsprincipen

Den andra punkten som är intressant för oss är om bistånd. I femte kapitlet står det under paragraferna fyra till nio om kommunernas möjlighet att lämna bistånd. Kommunerna får lämna bistånd till annat land i form av utrustning, rådgivning eller utbildning samt ekonomiska bidrag till att genomföra utbildning och rådgivning. Detta gäller för länder som också mottar statligt svenskt bistånd samt internationella hjälporganisationer. I annat fall gäller att kommunen får lämna material som kommunen inte längre har användning av. Staten får ge undantag mot den sista regeln och kan tillåta kommuner att lämna bistånd till länder som inte tar emot statligt bistånd från Sverige som om de gjorde det.

Detta har prövats i rätten på ett sätt som är intressant för oss. Den 26 januari 2012 beslutade Botkyrka efter en motion från Vänsterpartiet att skänka material som inte längre användes till Gaza i och med aktionen *Ship to Gaza*. Detta beslut överklagades med motiveringen att det var utrikespolitik då Gaza inte var del av något av Sverige erkänt land och därför inte omfattades av *Lag om vissa kommunala befogenheter* och dess skrivelser om bistånd, samt att *Ship to Gaza* aldrig hade lämnat bistånd och därför inte kunde betraktas som en biståndsorganisation. Förvaltningsrätten bedömde att det inte stred mot *Lag om vissa kommunala befogenheter* (Förvaltningsrätten 2013). Att detta för många inte var ett självklart utslag visas av att flera andra kommuner ungefär samtidigt avstod från att lämna använt material som bistånd i samband med *Ship to Gaza* då organisationen motiverade sin aktion med att man vill häva blockaden, och inte endast humanitära argument. Med sådana argument avslogs motioner i både Falkenberg (Falkenberg 2012) och Stockholm (Stockholm 2011).

En annan intressant händelse som visar på oklarheterna i gränsdragningen för den kommunala kompetensen rör frågan om skillnaden mellan att driva egen utrikespolitik och att döra dram den svenska regeringens synpunkter i internationella sammanhang. I samband med Göteborgs samarbete med Shanghai motiverade Göteborg sitt beslut med att inte ta upp frågan om mänskliga rättigheter med att det var utrikespolitik och således regeringens angelägenhet, något som UD inte menade var fallet då man ansåg att det låg inom regeringens utrikespolitik att diskutera mänskliga rättigheter och därmed något som svenska kommuner visst kan föra fram i mötet med utländska

städer (GP 2010). Uppenbarligen är det inte att de inte bör syssla med någon som helst verksamhet över nationsgränser.

Den här ordningen är inte en självklar sådan. Som vi ska se av våra jämförelseländer finns det fall med både liknande och annorlunda lagstiftning även i vår del av världen.

2.3.2 Norge

Den norska kommunallagen skiljer sig på en del sätt från den svenska. En av de mer grundläggande skillnaderna är att de norska kommunerna är mindre, Norge är indelat i 428 kommuner att jämföra med Sveriges 290. I likhet med Sverige finns det också en andra nivå av kommuner, fylkeskommuner som motsvarar landsting och regioner i Sverige.

Man skiljer mellan kommunernas särskilda kompetens, som är de uppgifter kommunerna ska göra, och deras allmänna kompetens. Den allmänna kompetensen innebär att de själva avgör vad de ska lägga sina resurser på så länge det inte strider mot några lagar eller principer och är således negativt formulerad (Persson 2002; 14ff). Den stora skillnaden mot Sverige när det gäller den allmänna kompetensen är avsaknaden av begränsningar som knyter kommunernas verksamhet till deras territorium och deras medlemmar. Däremot får de inte verka inom områden där andra offentliga organ har en exklusiv kompetens inom (ibid; 17f).

Kommunernas handlingsfrihet i Norge är större än Sverige och Danmark. Det betyder dock inte att det finns någon allmän konsensus kring att de får driva utrikespolitik. När Oslo debatterade om man skulle bojkotta produkter från ockuperade områden i Västbanken valde till exempel de som var för en bojkott att argumentera att det var formellt en fråga om offentliga inköp och inte utrikespolitik (Oslo 2013; 22ff), som även i Norge framstår som ett kontroversiellt ord när det står tillsammans med ordet kommunal.

2.3.3 Danmark

Den 1 januari 2007 genomförde Danmark en kommunreform där landet 13 amt (län) ersattes av fem regioner och landets tidigare 270 kommuner reducerades till endast 98. Innan reformen var Köpenhamns och Fredriksbergs kommuner också amt och därmed inte med i något annat amt.

Då det råder brist på publicerade regler inom kommunalrätten i Danmark är förvaltningsrättsliga

och andra rättsliga principer av särskilt stor vikt i detta område (Persson 2002; 4). Den viktigaste av dem är den så kallade legalitetsprincipen, att lag går före regeringens och kommuners beslut och att kommuner alltid måste ha lagligt stöd för sitt handlande (ibid; 4). En annan, för oss mycket viktigt princip, är specialitetprincipen som säger att en myndighet endast ska fatta beslut på sitt eget område och inte gå in på sådana områden som det ankommer andra myndigheter att fatta beslut om (ibid; 4). Detta stärker den statliga ensamrätten på området utrikespolitik.

Den allra viktigaste principen för oss är dock den så kallade kommunalfuldmagten. När de danska kommunerna bildades grundades hela deras verksamhet på uppgifter de enligt öag var skyldiga att utföra. Allt eftersom åtog de sig emellertid fler uppgifter, vilket aldrig ifrågasattes, och nu skiljer man mellan kommunernas lagreglerade kompetens, som de är tvungna att utföra, och den allmänna som är frivillig. Den allmänna kompetensen benämns kommunalfuldmagten och är sedvanerättslig snarare än traditionell lag. (ibid;5). Det råder en viss konflikt kring de exakta gränserna för vad som kan rymmas inom kommunalfuldmagten. Det finns dock enighet kring den mest grundläggande principen; att kommunen inte kan ta på sig uppgifter som inte ligger i dess invånarnas gemensamma intresse (ibid; 7). Kravet på att kommunens verksamhet ska ligga i invånarnas intresse hänger även samman med en annan del av kommunalfuldmagten; lokaliseringsprincipen (som alltså även är aktuell i Sverige, när ordet används i övriga delar av texten syftar det på det svenska fallet) som innebär att det även måste ha anknytning till kommunens territorium (ibid; 7).

De principer och regler som de danska kommunerna har att förhålla sig till påminner alltså mycket om de som gäller för de svenska kommunerna, vilket är en del av poängen med det danska exemplet i jämförelsen.

2.4 Motioner

Riksdagsledamöter från Miljöpartiet har vid flera tillfällen under 2000-talet motionerat om att tillåta mer omfångsrikt kommunalt internationellt arbete. Vi har tre motioner, 2010/11;K34, 2007/08; U234 och 2003/04:U322, som påminner om varandra.

Den äldsta motionen, 2003/04:U322, föreslår att riksdagen tillkännager för regering sin mening att det finns ett behov av att stödja framväxten av kanaler och institutioner för att stödja kommunalt biståndsarbete.

I den andra motionen, 2007/08; U234, rör det sig tydligt om sådant som är intressant för oss. Motionärerna beskriver en värld där det lokala för stora effekter på det globala, kanske framför allt inom miljö, och där kontakten mellan människor är mer utbyggda än tidigare, och menar att svenska kommuner måste tillåtas vara en del av den världen.

Man pekar på hur det uppkommer internationella organisationer för kommuner, UCLG (United Cities and Local Governments, en paraplyorganisation för städer och kommuner i världen, med observatörsstatus i FN) nämns specifikt, och dessas roll för fred. Man pekar på internationella exempel på hur kommuner arbetat aktivare för fred än stater och hur det har varit beroende av en tillåtande lag. Man beskriver också en framtid där kommuner tagit över en del av statens uppgifter, man skriver: "Att växla ned delar av denna till understatlig nivå – till kommuner, landsting och regioner – skulle kunna vara en väg mot demokratisk förnyelse" (2007/08; U234). Motionärerna skriver specifikt om att en del bistånd borde kommunaliseras och att kommunala samarbeten mellan nord och syd borde stödjas mer.

Även i arbetet mot EU beskriver man en situation där svenska kommuner tyngs av en begränsande lag: "Diskussionen i fullmäktigeförsamlingarna hamnar inte alltför sällan i frågan om detta ligger inom den kommunala kompetensen eller ej och goda förslag kan falla av denna anledning trots att alla ledamöter anser den berättigad och viktig. Lagstiftningen är inte glasklar och det ter sig rent märkligt att andra länders kommuner/regioner har denna möjlighet men inte vi" (2007/08; U234). De förslag man mynnar ut i är att lagen bör anpassas för att bättre låta svenska parter delta i interkommunala och interregionala samarbeten.

Den tredje motionen är mer eller mindre identisk med den andra. Där argumenteras det för att lagstiftningen bör "anpassas för att i ökad utsträckning möjliggöra interkommunala och interregionala förbindelser" (2010/11;K341). Man vill också få till ett ökat för kommunala partnerskap mellan nord och syd (2010/11;K341). De argument som används i motionen handlar om globalism, lokalsamhällets möjlighet att bidra till en ekologiskt hållbar värld och fred, samt framväxten av nya institutioner för kommuner.

De menar att framväxten av en "lokal" värld, där de människans kommunikationsverktyg är mer utbyggda än någonsin förr, och där enskilda lokala beslut kan få globala konsekvenser samtidigt som inget lokalsamhälle undkommer globala skeenden, behövs större möjlighet för kommuner att

agera internationellt. De pekar på UCLG. Motionärerna anser att den praxis och lag som begränsar kommunerna i deras internationella arbete tas bort samt att ökade anslag i SIDA:s och SKL:s budget går till att stödja kommunalt partnerskap mellan nord och syd.

Alla tre motionerna avslogs. Motiveringarna var till viss del att allt innehåll inte ansågs nödvändigt då det inte innebar någon förändring av gällande lag. Idag är till exempel flera svenska kommuner medlemmar i UCLG. Det som är viktigt med de här motionerna är vilken typ av argument de använder. Vi ser här att de mer grundläggande argumenten för att tillåta friare internationellt arbete hos kommunerna är att i större grad tillåta politiskt samarbete med kommuner i syd, att kommuner effektivare ska verka för fred och att mer möjligheter att driva internationellt påverkansarbete på lokal nivå skulle innebära en ökad grad av demokrati. Detta ska vi ha med oss till analysen.

3.0 Analys

I analysen kommer vi att som tidigare tagits upp titta på de olika länderna separat och sammanfatta hur de olika städernas internationella strategier förhåller sig till den genomgångna teorin. Därefter kommer jag att i ett samlande kapitel se hur de förhåller sig till varandra och hur detta kan förklaras av nationell lagstiftning med fokus på Sverige. Först där kommer slutsatser av resultaten att dras. Under genomgången som följer kommer vi att titta på de olika internationella strategierna utifrån de frågor som vi lyfte fram i teorin;

- Varför vill de skaffa sig internationell kompetens?
- Hur vill de arbeta internationellt?
- Hur förhåller de sig, om det tas upp över huvud taget, till det statliga arbetet?

I den sammanställning och analys som sedan följer kommer vi att fortsätta att följa dessa frågeställningar när jag svarar på uppsatsens första frågeställning.

3.1 Norge

3.1.1 Målsättningar

Vi har redan diskuterat problemen med det norska materialet. Det ger Oslo en viss särställning gällande befolkningens storlek, ännu större än om jag haft tillgång till det material jag önskade. Det är också så att Oslo har en annorlunda roll än Norges övriga kommuner då staden är både en primärkommun och en fylkeskommun. Det är alltså en politiskt kraftfull huvudstad vi har att göra med här.

Oslos internasjonella strategi er oppbygd med ett hovudmål og sex delmål. Från teorikapitlet lær vi oss att städer og regioner i sin stråvan att skaffa sig internasjonell kompetens drivs främst av tre bakomliggande motiv. Om vi först tittar på det som Lecour lyfter fram som den första grundläggande nivån, den ekonomiska nivån där städer försöker locka till sig företag og stödjer "sina egna" företag i deras internasjonella strävanden, ser vi att i fallet Oslos internasjonella strategi dyker det opp i det beskrivningen av hovudmålet. Man skriver;

"En attraktiv by for besokende og naeringsliv er også en god by for byens befolkning." (Oslo 2010; 5).

Man går närmare in på området under delmål nummer 3, "Baerekraftig vekst- Oslo en by i utvikling". Där skriver man bland annat att:

"Det er konkurranse i og mellom regionene i om å vaere attraktive for naeringsliv, arbeidstakere og turister. Oslo konkurrer med andre hovedsteder om å vaere et godt sted å bo og investere i." (Oslo 2010; 8)

Det är alltså tydligt att stärka stadens roll när det gäller att locka till sig kapital är en viktig målsättning i Oslos internasjonella strategi, om det råder inget tvivel. Det är också intressant att se hur staden formulerar sig kring att man vill vara en attraktiv stad. Med den internasjonella strategin vill man inte bara vara locka näringsliv og turister utan även invånare. Från Trondheim og Fredriksstad har vi däremot ingenting på det här området. Det är särskilt övveraskande om vi betraktar resultatene från den svenska og danska fallen. Trondheim lyfter fram fyra målområden där det internasjonella arbeidet ska kunna bidra till verksamheten; 1. Internasjonella kontakter og samarbeide 2. Utveckla internasjonell kunnskap internt hos personalen 3. Synliggöra det internasjonella arbeidet 4. Utveckla mottagarrollen. För Fredriksstad handlar det framför allt om att utveckla det kommunala arbeidet breitt. "Samfunnsutvikling" (samhällsutveckling) i citatet nedan skulle kunna innebära mycket, bland annat både att utveckla näringslivet og att göra staden attraktivere. Fredriksstad beskriver hovudmålet med sitt internasjonella arbeide som følger;

"Visjonen kommer også inn på hvordan internasjonalt arbeide kan hjelpe Fredrikstad kommune til å løse sine oppgaver. I forhold til de tre hovedoppgavene til en kommune: myndighetsutøving,

tjenesteyting og samfunnsutvikling, kan internasjonalt arbeid bidra til å utvikle Fredrikstad og styrke kommunale tjenester. ” (Fredriksstad 2009)

Vad gäller den andra nivån är även den tydligt närvarande i Oslos internationella strategi. Om samarbete och utbyte med andra städer skriver man mycket. För att uppnå sitt huvudmål har Oslo som sagt fem delmål. Det första av dem är ”Laering- Oslo en åpen og laerende by”. Under den rubriken finner vi följande beskrivning av verksamheten:

”Forå ha et godt tilbud og et hoyt nivå på kommunens tjenser er det en forutsetning at vi henter ny kunnskap og inspirasjon utenfra. Gjennom samarbeid og kontakt med utvalgte byer og hovodsteder, og gjennom aktiv deltakelse i prioriterte faglige nettverk, skal Oslo kommune i sitt internasjonale engasjement skapa en merverdi for byens innbyggere. På områder der vi ligger langt fremme skal vi delta internasjonalt for og synliggjore og dele kommunens resultater. Der vi ligger etter skal kommunens virksomheter hente ny kunnskap og laere av de beste byerne.” (Oslo 2010; 5)

Mycket mer än det citatet behöver egentligen inte sägas. Det är uppenbart att nå kunskap genom internationellt samarbete är ett av Oslos mål. Viktigt är också formuleringen om att staden även ska bidra med kunskap där den kan. Även Trondheim tar som tidigare sagts upp internationellt samarbete och att vinna kunskaper till personalen som ett av sina mål med det internationella arbetet (Trondheim). Även för Fredriksstad är kunskapsutbyte, och då särskilt inom EU-arbetet. Man tar upp fem punkter där man vill utveckla det internationella engagemanget, och två av dem handlar om att arbeta med projektverksamhet inom EU. Om att arbeta i EU-projekt skriver man;

”Målt i antall prosjekter og kontakter har samarbeid med land i Europa utenfor Norden så langt utgjort en liten del av det totale internasjonale arbeidet og engasjementet i Fredrikstad. Med tanke på geografisk nærhet og tilgang på finansieringskilder, er det naturlig at Europa får en større plass i det internasjonale arbeidet.

Fredrikstad kommune vil derfor blant annet delta aktivt i prosjekter finansiert av EØS midler som kan komme Fredrikstadsamfunnet til gode. ” (Fredriksstad 2009)

Särskilt intressant är att de nämner möjligheten till finansiering som ett skäl att söka projektmedel

från EU. Det här verkar vara en skiljelinje för många kommuner; om man ska genomföra europeiskt finansierade projekt för att det är en chans att få extra resurser till utvecklingsarbetet eller om man bara ska söka finansiering för sådana projekt man hade kunnat tänka sig att driva med egna resurser om den europeiska finansieringen inte funnits. Utöver att man tar upp att man vill arbeta mer i europeiska projekt tar man i ett separat stycke upp att man vill arbeta mer med Interregprojekten, där man vill utveckla sin ”næringsutvikling, kommunikasjon og bærekraftig utvikling” (Fredriksstad 2009).

När vi går vidare på den tredje nivån av analysen finner vi mycket intressant hos Oslo och mindre i de andra två exemplen. Trondheim skriver inte om sin relation till andra städer utöver att man önskar internationella samarbeten. För Fredriksstad framstår EU som viktigt men det vore fel av att tolka in för mycket i det då det framstår som ett försök till en väldigt nyttomaximerande politik.

Med Oslo förhåller det sig annorlunda. Dels så finner vi att staden gör mycket av de identiteter vi kan förvänta oss att de söker. Av strategiska skäl väljer de att söka en identitet och ett varumärke som huvudstad;

”Oslo skal vaere seg bevisst rollen som hovedstad og bruke hovedstadsfunsjonen om doråpner til ny aktorer og samarbeidspartner i utlandet” (Oslo 2010; 9)

Oslo ser gör också mycket av identiteten som en nordisk stad och ger intryck att vilja växa med regionen, istället för i konkurrens med den. Man skriver;

”Oslo konkurrer med andre hovedsteder om å vaere et godt sted å bo og investere i. Samtidig har byene i Skandinavia og Ostersjoen en felles interesse av å stå sammenEn utenlandsk turist reiser sjelden til Skandinavia bare for å besøke Stockholm, en investor som skal etablere seg i nye markeder vil vurdere hele regionens kvaliteter og icke alene den enkelte by” (Oslo 2010; 8)

3.1.2 Organisering av det internationella arbetet

När vi tittar på organiserandet av det internationella arbetet finner vi något som är intressant. När många av de andra fallen i uppsatsen framstått som att de söker sig ifrån traditionella samarbeten

med vänskapsstäder lyfter både Trondheim och Fredriksstad fram dem, men med en ambivalent hållning till dem. Trondheim vill utveckla sina samarbetsavtal med vänskapsstäder men också förtydliga syftet med dem. Staden skriver;

”Trondheim kommune skal strukturere og utvikle vennskapsbysamarbeidet gjennom å avklare formål og muligheter” (Trondheim 2010)

Fredriksstad har, som vi redan visat i stycket om målsättningar, ett stort fokus på EU-finansierade projekt. Man vill också utveckla stabila, strukturerade relationer med andra städer, men framför allt som en bas för att kunna utveckla gemensamma EU-projekt. Staden skriver;

”Ved å utvikle prosjekter innenfor rammen av EU programmer sammen med våre nordiske vennskapskommuner vil to målsettinger bli nådd. For det første vil slike prosjekter skape mer innhold i våre vennsksforbindelser og for det andre vil Europasamarbeidet økes. Alle våre Nordiske vennsks- og samarbeidskommuner unntatt Nordurthing kan eksempelvis delta i interreg prosjekter sammen med Fredrikstad. ” (Fredriksstad 2009)

Även Oslo lyfter fram vikten av att delta i europeiskt finansierade projekt men istället för att, som Fredriksstad, vilja delta i program för att få tillgång till stöd väljer man att poängtera att man ska se inom ramarna för den ordinarie verksamheten. Däremot, i likhet med Fredrikstad lyfter man fram att man vill arbeta med näraliggande partners i EU-projekt, och lyfter också fram Interregprogrammen (som är geografiskt begränsade) (Oslo 2010; 6). Oslo tar också upp Osloregionens Europakontor som ett viktigt instrument i det internationella arbetet (Oslo 2010; 7) Vad gäller vänskapsstadsavtal är man restriktiv och har ett fokus på att de ska ge något till verksamheten;

”Kommunen har en restriktiv tilnaerming til å inngå vennsksavtaler eller samarbeidsavtaler. I utgangspunktet samarbeider vi med alle byer der det er funksjonelt og faglig relevant. Hvilke byer og hvilke aktorer Oslo kommune samarbeider med avhenger av lopende faglige vurderingar i det enkelte prosjekt” (Oslo 2010; 8)

Däremot uttalar sig Oslo positivt om regionala nätverk som ett verktyg att arbeta med regionala utvecklingsfrågor och lösa gemensamma problem (Oslo 2010;8).

Både Fredrikstad och Oslo skriver också i mindre grad om hur arbetet ska gå till internt i kommunen. Fredrikstad skriver om hur man vill arbeta med ett nätverk av ledare för de olika förvaltningarna, och hur man vill upprätta en resursgrupp för det internationella arbetet (Fredrikstad 2009). Oslo har ett lite större fokus på arbetet direkt i förvaltningarna och skriver att de gärna ser att dessa själva utvecklar egna internationella strategier (Oslo 2010; 2).

3.1.3 Förhållande till den statliga utrikespolitiken

Det finns inget hos Trondheim eller Fredrikstad inom det området som är intressant för oss, vilket får anses som förväntat. Inga av deras aktiviteter kan anses som särskilt kontroversiella, ens om de följt svensk eller dansk lag. Med Oslo är det lite annorlunda, som vi såg i avsnittet om vilka målsättningar kommunen har med det internationella arbetet. Under sitt andra delmål skriver staden att;

”Oslo kommune skal delta internasjonalt for å medvirke til at beslutninger og initiativ på overnasjonalt nivå blir fattet i tråd med Oslo kommune interesser.” (Oslo 2010; 7)

Att Oslo vill söka inflytande när överstatlig, längre ner i stycket nämner man särskilt den europeiska nivån, innebär att det finns en potentiell konfliktyta med Norge. Man skriver också längre ner at Oslo ska vara en god ambassadör för Norge (Oslo 2010; 9). Det kan tolkas som att Oslo gör anspråk på att representera hela Norge. Samtidigt är Oslo i sitt internationella engagemang en resurs som kan stärka den norska utrikespolitiken. Bland annat stödjer man utvecklingen av lokaldemokrati och hållbara miljöförvaltningssystem i Sydafrika i samarbete med den statliga norska biståndsorganisationen Norad (Oslo 2010; 7).

Vad som får anses ännu mer intressant är vad Oslo skriver om arbete för fred. Utan att utveckla det närmare skriver man att det är ett av målen med Oslos internationella strategi att bidra till fred (Oslo 2010; 3). Längre ner i texten skriver man också att man vill utnyttja Nobels fredspris till att marknadsföra Oslo som en fredsstad (Oslo 2010; 10).

3.2 Sverige

3.2.1 Målsättningar

Vad gäller Göteborg och Stockholm kan vi tydligt se effekten av lokaliseringsprincipen. I den

publicerade kortversionen av sin internationella strategi skriver Stockholm att;

”Det internationella arbetet ska kunna härledas till konkret nytta för stockholmarna och har tre inriktningar; Positionering, Verksamhetsutveckling samt Bevakning och påverkan. Förutom dessa tre inriktningar finns det principiella riktlinjer som ska ligga till grund för hur det internationella arbetet bedrivs. Det handlar bland annat om att staden bör involvera såväl näringsliv som akademi och offentlig sektor, men också om att allt internationellt arbete ska stödja stadens vision om ett Stockholm i världsklass och att det internationella arbetet ska bedrivas professionellt och ändamålsenligt.” (Stockholm 2008;2)

Viktiga formuleringar där är att internationellt arbete ska kunna ”härledas till konkret nytta för stockholmarna” och ” ska stödja stadens vision om ett Stockholm i världsklass”. Det klargör att det finns ett tydligt Stockholmsfokus på arbetet. Om vi istället tittar på Göteborg finner vi liknande garderingar. Man skriver;

”Ambitionen är att det internationella samarbetet ska skapa ett mervärde för Göteborgs Stads invånare och näringsliv, samt bidra till visionen om en bärkraftig stad med konkurrenskraft och hållbar utveckling.

Internationellt inriktat samarbete ska vara ett komplement eller alternativ till lokala och nationella satsningar och ska ses som en del av de allmänna investeringarna inför framtiden.” (Göteborg)

Sådana här formuleringar klargör tydligt att det internationella arbetet ses i första hand som ett utvecklingsarbete där den internationella sfären har något att erbjuda de svenska städerna. Göteborg har dock en formulering om att även kunna bidra i utbytena;

”Göteborgs Stad är en betydelsefull aktör, främst på den europeiska arenan för att gynna sina intressen och för att bidra med goda erfarenheter och exempel” (Göteborg).

Även Malmö har ett fokus på att gynna den egna staden även om det är mindre uppenbart formulerat i själva syftet som i de andra två fallen. När vi tittar på de svenska städernas mål finner vi att de stämmer väl överrens med syftet att främst direkt gynna staden. Göteborg lägger en stor vikt vid att stödja stadens näringsliv. Som en del av sin vision skriver Göteborg i sin internationella

strategi att;

”Göteborg är ett förstahandsalternativ för etablering av internationella företag och organisationer för verksamhet i Europa och som destination för internationell turism. Staden är en av Europas ledande städer för internationella möten och evenemang.” (Göteborg)

Intressant nog har varken Stockholm eller Malmö något större fokus på den ekonomiska sidan i sina strategier. Stockholms delar in sina målsättningar under rubrikerna *Positionering*, *Verksamhetsutveckling* och *Bevakning och påverkan* medan Malmö använder sig av *Verksamhetsutveckling*, *Strategisk Påverkan* och *Profilering*. Som vi ser framstår det som att Stockholm och Malmö har närmast identiska ambitioner med sitt internationella arbete. Under *Positionering* för Stockholm och *Profilering* för Malmö kommer det dock upp. Stockholm skriver;

”Samtliga Stockholms stads nämnder och bolag ska bidra till att positionera Stockholm som norra Europas ledande och hållbara tillväxtregion och stärka vår position som Skandinavien huvudstad; Stockholm - The Capital of Scandinavia. Genom att alla aktörer i Stockholmsregionen använder detta budskap ökar kännedomen om Stockholm internationellt, vilket i sin tur attraherar fler besökare, företagsetableringar och investeringar till regionen.” (Stockholm 2008)

Malmö å sin sida skriver;

”Den internationella konkurrenssituationen vid nyetableringar kräver en omfattande omvärldsbevakning och benchmarking för att möjliggöra att näringslivet och organisationer väljer Malmö för sina lokaliseringar. Det är därför viktigt att marknadsföra Malmö för utländska investerare, exempelvis genom exponering på mässor (se Annex). Respektive nämnd och förvaltning bör utifrån sin verksamhet analysera möjligheter till deltagande vid internationella evenemang och mässor av betydelse för Malmös profilering.” (Malmö 2009;3).

I citatet från Stockholm är det intressant hur de beskriver att de vill ha en hållbar utveckling. Begreppet används även av Malmö och Göteborg;

”Det internationella arbetet kommer den enskilde medborgaren till del genom att det skapar ett mervärde för Göteborgs Stads innevånare och näringsliv. Det internationella samarbetet är en

naturlig del av visionen om en bärkraftig stad med konkurrenskraft och hållbar utveckling” (Göteborg)

”De kommunövergripande målen har ekonomisk, social och ekologisk hållbarhet som syfte” (Malmö 2009;1)

Alla tre kommuner väljer att koppla begreppet hållbar till den ekonomiska utvecklingen, Malmö väljer även att jämställa den ekonomiska utvecklingen med en social och ekologisk sådan. Det är en viktig detalj som vi bör ta med oss vidare till den samlade analysen.

När vi kommer till det som Lecour beskriver som den andra nivån, om att inhämta kunskap genom utbyte och samarbete med andra städer, finner vi att alla tre har det som en del av sin internationella strategi. Göteborg skriver att stadens nämnder och bolag” har i uppdrag att bevaka möjligheterna till en positiv utveckling av den egna verksamheten genom ett aktivt samarbete i utvecklingsprojekt” (Göteborg). Stockholm på sin sida skriver;

”Stockholms stads nämnder och bolag ska inhämta kunskap från och lära av de bästa städerna och regionerna inom respektive verksamhetsområde för att utveckla stadens verksamheter när det gäller såväl kvalitet som effektivitet. I valet av samarbetspartner och medlemskap i organisationer och nätverk ska sakfrågan och nyttan för staden styra.” (Stockholm 2008)

Även Malmö har en formulering med liknande innehåll;

”Malmö stad ska ta aktiv del i internationellt samarbete som bidrar till att kommunen bättre kan genomföra sina uppgifter. Internationellt erfarenhetsutbyte, teknik- och kunskapsöverföring och aktuell kunskap om europeisk lagstiftning främjar verksamhetsutvecklingen och bidrar till att skapa högre kvalitet i beslutsunderlag och beslutsfattande.” (Malmö 2009; 1)

Om städernas syn på internationellt samarbete finns egentligen inte mycket mer att säga än att det ska ske, och att det ska innebära en konkret nytta för staden. Det är när vi går till den tredje nivån och diskuterar innebörden av de relationer och det påverkansarbete som beskrivs som det blir intressantare.

Nu kommer vi in på den tredje nivån av målsättningar, om att vinna inflytande och om att skapa en identitet. Om att påverka omvärlden skrivs det en del i de svenska fallen. Göteborg tar endast upp ren omvärldsbevakning medan Stockholm förespråkar en aktivare, om än ospecificerad, politik för att faktiskt påverka omvärlden i linje med stadens intressen;

”Stockholms stads nämnder och bolag ansvarar för bevakning och påverkan av sina respektive verksamhetsområden inom och utanför EU.

Staden ska vara aktiv och driva dess intressen i de organisationer och nätverk som man väljer att engagera sig i utifrån verksamhetsnyttan.” (Stockholm 2008)

Malmö skriver längre och mer detaljerat om hur staden söker påverka internationellt, framför allt på en EU-nivå. Man skriver;

”..Malmö stad ska därför ha ett proaktivt förhållningssätt till utvecklingen i Europa och de möjligheter den europeiska integrationsprocessen ger kommunen. Förvaltningarna bör genomföra en analys av de områden där det finns eller kommer att finnas europeisk lagstiftning som kan påverka kommunen nu och i framtiden.

För att nå framgång i arbetet med strategisk påverkan behöver Malmö stad liera sig i nätverk med regionala, nationella och internationella städer och andra aktörer med samma intressen (se Annex). Ett aktivt deltagande i sådana nätverk innebär exempelvis samverkan i framtagandet av strategiska dokument och positionspapper och samarrangemang av möten med EU:s institutioner.” (Malmö 2009; 2)

Att bygga en identitet spelar en viss roll för alla tre städer. Stockholm har framför allt sin identitet som huvudstad, även om det finns en liten dragning också åt att betona det nordiska;

”Samtliga Stockholms stads nämnder och bolag ska bidra till att positionera Stockholm som norra Europas ledande och hållbara tillväxtregion och stärka vår position som Skandinaviens huvudstad; Stockholm - The Capital of Scandinavia.” (Stockholm 2008)

”Stockholms stad är i princip vänort med alla huvudstäder och har ett särskilt samarbete med de

nordiska huvudstäderna, men särskilda vänortsavtal ska i övrigt undvikas.” (Stockholm 2008)

I Göteborgs och Malmös strategier ser vi mindre som kan ge en fingervisning om vilken identitet staden vill bygga upp och framföra

3.2.2 Organisering av det internationella arbetet

Som med alla de strategier vi ser här finns det även hos de svenska en viss oklarhet kring själva det praktiska genomförandet. En intressant iakttagelse vi kan göra är dock att hos Stockholm finns det en viss misstänksamhet mot vänortssamarbeten, vad vi skulle kunna betrakta som en mer traditionell form av paradiplomati än de mer projektbaserade internationella samarbeten som de svenska kommunerna här lyfter fram. Stockholm skriver om vänortssamarbeten;

” Stockholms stad är i princip vänort med alla huvudstäder och har ett särskilt samarbete med de nordiska huvudstäderna, men särskilda vänortsavtal ska i övrigt undvikas.” (Stockholm 2008)

Malmö och Göteborg har inga negativa formuleringar om vänortssamarbeten men däremot positiva sådana om att relationer med andra städer ska ske i projektform, och man betonar att det internationella arbetet inte har någon särställning utan ska komma medborgarna till gagn. Göteborg skriver;

” Internationellt samarbete ska betraktas som ett instrument för verksamhetsutveckling och ska bedömas efter samma kriterier som gäller för övriga utvecklingsfrågor och utvecklingsprojekt.” (Göteborg)

Även Malmö skriver om fördelarna med projektverksamhet och tar också upp medlemskap i internationella organisationer som en viktig del i det internationella arbetet (Malmö;2). Alla tre är också på det klara med att projektverksamhet finansierad av EU har en prioriterad ställning i deras arbete. Göteborg skriver;

” Med internationellt samarbete avses alla internationella kontakter. Sveriges medlemskap i EU innebär att samarbete inom unionen eller samarbete som finansieras av EU ges en prioriterad ställning inom Göteborgs Stads internationella samarbete” (Göteborg)

Varken Stockholm eller Malmö skriver rakt ut att man prioriterar arbetet med EU:s fonder och program, men det framgår ändå med tanke på den självklarhet som de skrivs om dem. Malmö skriver omfattande hur staden arbetar med en särskild EU-rotel som stödjer förvaltningarna i deras arbete med EU:s bidragssystem (Malmö; 4). Malmö skriver också att man önskar att stadens fasta representation i Bryssel är en integrerad del av stadens internationella arbete (Malmö; 4). Stockholm diskuterar EU-projekt som en självklarhet av utvecklingsarbetet under rubriken *Verksamhetsutveckling* (Stockholm). Man ser också strategin som övergripande och skriver att alla stadens nämnder och bolag ska arbeta efter den (Stockholm 2008).

3.2.3 Förhållande till den statliga utrikespolitiken

De svenska städerna följer som diskuterats lokaliseringsprincipen och är därmed förhindrade att göra sådant som inte berör deras medlemmar eller territorium. Vi har i texten sett det genom tonvikten som lagts på att arbetet måste ha en god förankring i det vanliga arbetet. Vi ser det genom det fokus som finns på projektverksamhet i EU. Det finns också en viss försiktighet, som skulle kunna betraktas som därpå följande, som till exempel formuleras av Göteborg som följer;

”Göteborgs Stads internationella samarbete grundar sig på och följer den svenska regeringens utrikespolitik.” (Göteborg)

3.3 Danmark

3.3.1 Målsättningar

När vi tittar på de danska städernas målsättningar finner vi en del intressant. Köpenhamn formulerar tre målsättningar; lärande, inflytande och tillväxt (Köpenhamn 2008). Århus delar istället upp sina mål under kategorierna open, buisness och service (Århus). Odense skiljer mellan de interna och externa målsättningarna. Deras interna målsättningar är att ge medarbetarna kompetenshöjning, få tillgång till moderna teknik och moderna lösningar, kommunen ska framstå som en attraktiv arbetsplats och ha en möjlighet att påverka beslut som tas på internationella nivåer som påverkar dem. I deras externa målsättning vill de stärka kommunens institutioner och företag i internationell konkurrens, bli förknippat med vissa nyckelbegrepp samt stödja stadens kulturella utveckling (Odense2009; 2f).

Vi kan se att alla städerna fokuserar på stadens ekonomiska utveckling bland i sina målsättningar.

Hur de formulerar sig kring den frågan skiljer sig dock till viss del. Köpenhamn har en kortfattad målsättning om att staden ska vara en bra plats för näringsliv, medborgare och turister;

”København skal som drivkraft i Øresundsregionen markere sig på linie med de bedste byer i Europa i den internationale konkurrence om investeringer, vækst, service, uddannelse, job, kultur og turisme” (Köpenhamn 2008)

Odense har en formulering med liknande betydelse som Köpenhamns;

” Kommunens internationale arbejde skal styrke byens borgere, uddannelsesinstitutionerne og erhvervsliv i den internationale konkurrence, fx ved at tiltrække udenlandske virksomheder og investeringer” (Odense 2009; 3)

Städerna vill med sitt internationella arbete utveckla sig för att bli mer attraktiva städer att bo i, besöka och investera i. Om vi däremot tittar på vad Århus skriver under rubriken business bland sina målsättningar med det internationella arbetet ger det en lite annorlunda bild;

” at skabe de bedste betingelser for byens virksomheder, videnog kulturinstitutioner; et Århus i bevægelse. Et levende og internationalt konkurrencedygtigt erhvervs, videns og kulturliv er en forudsætning for, at Århus kan udvikle sig og gøre sig gældende internationalt.» (Århus)

Texten från Årus innehåller liknande formuleringar men fokus verkar ligga mer på vad som skulle kunna kalla mjuka värden som kultur än på näringslivet, även om det senare så klart också märks. Vad som är gemensamt för de tre städerna är att de inte formulerar ett ensamt mål om att stödja näringslivet utan kopplar det till ett bredare mål om att utvecklas till att bli en attraktiv stad i flera hänseenden. Även Köpenhamn diskuterar hur man vill bli en bra stad att bo i. Staden skriver;

København er en menneskevenlig hovedstad, som rummer en stærk kapital af viden og menneskelige ressourcer. For at fremhæve disse egenskaber markedsfører Københavns Kommune og Øresundsregionen sig som ‘The Human Capital’. (Köpenhamn 2008; 7)

När vi går in på den andra nivån som lyftes fram av Lecour, att lära av andra städer, finner vi det mest uppenbara fallet som svarar gentemot det hos Köpenhamn. Under målet lärande skriver de;

”International vidensdeling og erfaringsudveksling er en grundlæggende forudsætning for en fortsat udvikling af byen til glæde for borgere og virksomheder.

Som et naturligt element i udvikling af service, planlægning og myndighedsudøvelse skal Københavns Kommune såvel på det administrative som det politiske niveau løbende hente inspiration fra både ind- og udland.” (Köpenhamn 2008)

Att lära av andra och på så vis utveckla staden är alltså en naturlig del av Köpenhamns internationella strategi. Även hos Odense är den kompetensutveckling som kan nås genom internationellt utbyte närvarande i den internationella strategin. Man skriver;

”Odense Kommunes internationale arbejde skal medvirke til den løbende kompetenceudvikling af kommunens medarbejdere.

Igennem det internationale arbejde skal medarbejderne få adgang til den nyeste faglige viden og teknologi og derved sikre at kommunens opgaveløsning til stadighed sker effektivt og på højt niveau.” (Odense 2009; 2)

Århus skriver det inte lika tydligt rakt ut men när de listar metoder för att uppnå sina mål nämns deltagande i EU-projekt och konferenser (Århus), vilket får ses som en tydlig indikation på att lärande av andra ses som en integrerad del av det internationella arbetet. Det får anses klart att kunskapsutbyte är en viktig del av de danska städernas internationella arbete.

Vad gäller att skapa relationer för att på det viset bygga en egen identitet är det något som framträder i varierande grader. Allra tydligast är det hos Odense som i sin internationella strategi skriver att de vill bli förknippade med vissa nyckelbegrepp, nämligen ”Bæredygtig by, Sund by, Legende by og H.C. Andersen” (Odense 2009; 3). Det ska sägas att det är givetvis inte bara en identitet som byggs med att marknadsföra sig med vissa begrepp, utan även och kanske framför allt ett varumärke. Att bli känt för positiva värden är ett sett att bygga bilden av en attraktiv stad som lockar invånare, företag och turister. Köpenhamn är kanske den av de danska städerna som har det mest integrerade samarbetet med en annan stad, Malmö. Om samarbeteten skriver man;

”Som supplement hertil lægges særlig vægt på at styrke samarbejdet med strategiske

samarbejdspartnere. Det drejer sig primært om Malmø Stad, der allerede i dag har et tæt samarbejde med København på en række områder. Københavns Kommune skal arbejde for at indgå konkrete og målrettede alliancer med udvalgte hovedstæder og storbyer, primært i Europa. Det gælder bl.a. Berlin, som Københavns Kommune har indgået en samarbejdsaftale med. ” (Köpenhamn 2008).

Med risk för att överanalysera vill jag hävda att det här stycket synliggör de två stora identiteterna hos Köpenhamn, som metropol i Öresund och som en europeisk huvudstad och storstad bland andra. Köpenhamn ser sig också som en viktig, kanske rentav ledande, stad i Östersjön, vilket styrks av;

”Endelig har København et særligt ansvar for at indgå i en fællesudvikling med byerne i Østersøområdet med henblik på at skabe en sammenhængende Østersøregion i Europa.” (Köpenhamn 2008)

Den sista pusselbiten i hur Köpenhamn skapar sig en identitet i sina internationella relationer är hur staden ser på sig som huvudstad. Man skriver att ”som hovedstad har byen et særligt ansvar for at repræsentere Danmark både i udlandet og over for udenlandske gæster i Danmark” (Köpenhamn 2008; 9). Att man skriver att man har ett särskilt ansvar för Östersjön, och för att representera Danmark, är ovanligt då det är frågor som inte direkt gynnar den egna befolkningen. Det visar på hur viktig identiteten som storstad i Östersjöregionen och som huvudstad är.

3.3.2 Organisering av det internationella arbetet

De danska kommunerna skriver olika om vad de ska göra och vad de gör för att översätta visionerna till praktiskt arbete. Århus listar aktiviteter rätt upp och ned, Odense skriver vagt om det medan Köpenhamn knappt berör det. EU-arbete går dock som en röd tråd hos alla tre. Odense skriver;

” Set fra kommunens side kandeltagelse i EU-projekter være med til at finansiere ”ekstra” aktiviteter i et projekt man i forvejen ønsker at lave, eller sagt på en anden måde: Være flødeskummet” på et projekt. Projektdeltagelsen kan også bruges til at realisere et projekt, der ellers ikke er afsat penge, men hvor EU-midlerne kan gøre, at projektet kan realiseres. Derudover kan deltagelse i internationale projekter give inspiration til fagfolk og give f.eks. øgede sproglige

kompetencer. De internationale projekter kan altså være med til at finansiere delaktiviteter i et projekt, som man i forvejen ønsker at gennemføre, eller de kan bane vej for projekter, der ellers ikke ville være finansiering til." (Odense 2009; 4)

Detta är särskilt intressant eftersom det går emot den åsikt som var stark hos de svenska kommunerna; att alla projekt skulle vara en del av det vardagliga utvecklingsarbetet. Det går också emot vad Köpenhamn skriver om projektverksamhet, nämligen att "Projekter skal forankres og implementeres i den daglige drift" (Köpenhamn 2008; 16) vilket skulle kunna tolkas som ett uttalande mot projektverksamhet som inte kommunen skulle driva även utan externt stöd. Odense pratar istället om EU-finansierade projekt som lika gärna som att vara en del av det arbete man ändå skulle gjort, kan vara "flødeskummet". Odense ser också vikten av att delta i projekt för att utveckla medarbetarnas kompetens;

"En anden type projektarbejde, er projektarbejde hvor kommunens medarbejdere udfører konsulentarbejde. Her er der tale om indtægtsdækket virksomhed. Kommunen stiller en eller flere medarbejdere til rådighed som ekspert(er) i et internationalt projekt. Kommunen får betaling for at stille medarbejderen til rådighed, og øvrige udgifter bliver også dækket. Derfor er deltagelse som udgangspunkt udgiftsneutral og oftest indtægtsgivende og kan ses som kompetenceudviklende for de involverede medarbejdere." Odense 2009;4)

Köpenhamn diskuterar som nämnts inte det praktiska genomförandet särskilt utbrett medan Århus, som endast listar aktiviteter, tar upp flera EU-relaterade sådana, bland annat projektverksamhet och medlemskap i regionkontoret Central Denmark som representerar regionen i EU och stödjer medlemmarnas utvecklingsarbete. Århus ser också i likhet med Odense den extra fördelen med projektverksamhet att det utvecklar medarbetarnas kompetens (Århus). Medlemskap i nätverk är också något som både Odense och Århus skriver om. Odense menar att de "prioriterer deltagelsen i netværk højt, som en kilde til understøttelse af strategiens målsætninger" (Odense 2009; 5) medan Århus listar olika nätverk bland de aktiviteter de tar upp (Århus).

Vad gäller traditionella vänskapsstäder tas det upp, men har en mindre roll i förhållande till projektverksamhet. Odense skriver under rubriken "Andre former for internationalt arbejde";

"Udover internationale projekter og - netværk indgår Odense Kommune i andre typer af

internationalt arbejde. Det kan være selskabsbyarbejde, eller internationalt arbejde, der ofte ikke har et klart og på forhånd defineret udbytte og tidsramme. Eksempelvis modtagelse af gæster, hvor f.eks. selskaberne og private virksomheder kan få hjælp til at få koblet det officielle Odense på et besøg fra udlandet, eller forvaltningernes modtagelse af besøgende af fagligt relaterede delegationer fra udlandet.” (Odense 2009; 6).

Rubriken och formuleringen ”Udover internationale projekter og - netværk” tyder på att det inte är den delen av den internationella verksamheten som anses vara prioriterad i strategin. Århus tar inte upp det. Köpenhamn nämner inte vänskapsstäder men skriver om samarbeten med andra städer att det ska finnas konkreta skäl för att ha dem;

”Det skal fastholdes, at valg af samarbejdspartnere primært skal ske ud fra faglig relevans – uafhængig af geografi. Det kan være storbyer med opgaver, problemstillinger og udviklingstrin, der er sammenlignelige med København eller byer med en viden af særlig interesse for kommunen.” (Köpenhamn 2008; 15)

Till sist går vi vidare med att diskutera hur det internationella arbetet ska organiseras internt. Århus beskriver en decentraliserad struktur med en koordinerande internationell avdelning;

”Århus Kommunes internationale arbejde er organiseret ud fra en mainstreaming tankegang. Det betyder, at ansvaret for det internationale arbejde er placeret i de enkelte magistratsafdelinger, fordi det giver den bedst mulige sammenhæng mellem de faglige opgaver, forvaltningerne skal løse, og behovet for at inddrage det internationale perspektiv.

Den decentrale organisering betyder, at såvel ledelse som medarbejdere i de enkelte forvaltninger har ansvaret for at inddrage det internationale perspektiv i de enkelte forvaltningers strategier og mål samt i den konkrete opgaveløsning.

Som koordinerende enhed er der nedsat en tværmagistratslig styregruppe for det internationale arbejde, hvis opgave er overordnet at koordinere arbejdet på tværs af kommunens forskellige afdelinger, og bl.a. medvirke til international videndeling blandt kommunens medarbejdere.

Det er de enkelte magistratsafdelinger, der beslutter, om der i budgettet afsættes specifikke

ressourcer til at inddrage det internationale perspektiv i arbejdet.” (Århus)

Även Odense vill organisera arbetet med en avdelning som är särskilt internationellt utåt, samtidigt som arbetet internt till stor del organiseras i ett nätverk mellan förvaltningsledningarna (Odense 2009; 8f). Att man vill att arbetet ska vara förankrat i alla avdelningar är ett tecken på en ovilja att det internationella arbetet ska förlora kontakten med det dagliga arbetet. Köpenhamn saknar så tydliga beskrivningar av hur arbetet ska organiseras internt, men vi kan ändå få en inblick i det genom att se vilka som den internationella strategin vänder sig till. Köpenhamn skriver att strategin är gällande för stadens ”Borgerrepræsentationen, forvaltninger og institutioner” (Köpenhamn 2008; 12) vilket kan tolkas som att arbetet ska spridas på alla stadens avdelningar.

3.3.3 Förhållande till den statliga utrikespolitiken

Det mest intressanta på den här punkten är en mening från Köpenhamn. Staden skriver;

”København skal som storby og centrum i Øresundsregionen varetage sine naturlige interesser inden for overnational regelfastsættelse, europæisk bypolitik og regional positionering.

Som hovedstad har byen et særligt ansvar for at repræsentere Danmark både i udlandet og over for udenlandske gæster i Danmark.

København skal som vidensstærk kommune med en udviklet service være bannerfører og påvirke den europæiske politikudvikling på de af kommunen prioriterede områder.

Københavns Kommune skal opbygge solide alliancer nationalt, regionalt, europæisk og internationalt.” (Köpenhamn 2008; 8f)

Det finns mycket spännande i de här meningarna. Ordet *overnational* används, och staden menar sig ha ett särskilt ansvar för att representera Danmark utomlands. Man vill bygga starka allianser och påverka den europeiska politiken i linje med stadens intressen. Det här är en offensiv syn på samexistensen med den statliga diplomatin, och helt klart ambitioner som skulle kunna beskrivas som utrikespolitik. Odense och Århus däremot skriver ingenting liknande. Bägge städernas internationella strategier är fokuserade på verksamhetsutveckling som direkt gynnar den egna befolkningen. Århus lämnar inte mycket utrymme för att representera Danmark när de skriver;

”Internationalisering i Århus Kommune er et redskab til at sikre, at Århus også i fremtiden blive et godt sted at bo, arbejde og drive virksomhed. Resultaterne af Århus Kommunes internationale arbejde skal således kunne mærkes af byens borgere, virksomheder, institutioner og kommunens egne medarbejdere.” (Århus)

3.4 Samlad analys

Vi kommer nu till den avslutande delen av uppsatsen, där de pusselbitar som tidigare skapats ska läggas ihop för att få fram en helhet. Detta kommer att ske utifrån de två frågeställningar som presenterades längre upp i uppsatsen för att sedan rundas av med en avslutande diskussion.

Hur förhåller sig skandinaviska kommuners internationella strategier till den befintliga teorin om paradiplomati?

Det är, som vi tidigare varit inne på, en svår fråga att besvara av skäl vi tidigare varit inne på, att materialet till viss del skiljer sig åt. Innehållet varierar givetvis, speciellt som formatet kan skilja sig en del från kommun till kommun, men det går ändå att påvisa förhållandevis många likheter. Vi följer samma struktur som tidigare och börjar med målsättningarna.

3.4.1 Målsättningar

Vi börjar med den första nivån, där vi tittar på hur och om städerna vill utveckla sitt näringsliv. Vi kan se att detta är viktigt för de flesta. Undantag här är Trondheim och Fredrikstad. I fallet Trondheim kan materialets natur vara en del av förklaring, jag har endast haft tillgång till en kortversion publicerad på deras hemsida. Deras målsättningar ger över huvud taget ett intryck av att ha rollen av en handlingsplan snarare än att vara ett jämförbart dokument med de andra strategier vi har att göra med här.

Vad gäller Fredrikstad är det något annorlunda då vi har tillgång till den fulla internationella strategin. Den är dock något annorlunda till sin uppbyggnad då den konsekvent utgår ifrån den befintliga verksamheten och endast diskuterar hur det kan utvecklas, staden ger inte några större visioner om vart man långsiktigt vill med det internationella arbetet. Det kan givetvis vara en slump med så få fall men det verkar av vårt material som om de stora långsiktiga visionerna är frånvarande i de internationella strategierna i våra två klart minsta fall.

Om vi tittar på det övriga materialet finner vi att samtliga diskuterar ekonomisk utveckling som en del av målsättningen med det internationella arbetet. Vad vi märker hos många av våra fall och som är mycket intressant är att de kopplar samman den ekonomiska utvecklingen med andra värden. Oslo uttrycker det som att;

”Det er konkurranse i og mellom regionene i om å vaere attraktive for naeringsliv, arbeidstakere og turister. Oslo konkurrer med andre hovedsteder om å vaere et godt sted å bo og investere i.” (Oslo 2010; 8)

Vi ser att flera av våra fall kopplar samman utveckling av näringslivet med utveckling av turistnäringen specifikt och med byggandet av en stad där det är attraktivt för människor att leva. Att turistnäringen så påfallande ofta nämns specifikt kan förklaras med att marknadsföra staden utomlands hos många ses som en naturlig uppgift för de som ansvarar för att arbeta internationellt för staden, men att så många av våra fall kopplar samman att vara en attraktiv stad för människor att bo i med att vara en bra stad för företag är intressant.

Detta gäller främst Oslo, Malmö och de danska städerna som skriver mycket om att de vill vara bra städer att bo i. Att städer vill locka invånare är i sig inget intressant men att det är en av målsättningarna i den internationella strategin får ses som det. När vi tittar på Oslo och de danska städerna är det uppenbart att de här faktorerna, stadens företagsklimat, förmåga att locka invånare och turister, hör ihop och oftast formuleras som ett mål snarare än tre. Snarare än ett ekonomiskt mål kan vi se ett brett mål om tillväxt och attraktivitet. Om vi tittar på de övriga svenska städerna ser vi hur de kopplar ihop begreppen ekonomisk utveckling och hållbar. Det är inte alls lika kraftigt men är ändå en fingervisning i samma riktning.

Detta är så tydligt att för den skandinaviska kontexten kan är endast ekonomisk utveckling för begränsat att rymma i den första nivån av paradiplomatiska aktiviteter. Istället framstår det som att begreppet ”Attraktiv stad” är passande att sammanfatta den nivån med. Ett sådant begrepp rymmer naturligtvis att staden ska vara attraktiv för företag, det kanske till och med är det viktigaste begreppet som utgör en attraktiv stad, men också att den ska vara attraktiv för invånare och turister.

På den andra nivån av paradiplomati, om att söka samarbete med andra, är detta konsekvent

närvarande. Det kan inte anses vara förvånande med tanke på den europeiska kontexten och de finansieringsmöjligheter som ligger för dörren.

När vi diskuterar den tredje nivån är den intressantare. Något som är viktigt att titta på här är hur de olika städerna förhåller sig till sin omvärld. Flera städer söker placera sig i olika kontexter och diskuterar sina möjligheter inom dessa. Kontexterna varierar och ibland är det såklart flera men de som återkommer är huvudstäder, europeiska storstäder och olika varianter av geografiska kontexter, där den geografiska regionen är av skiftande storlek. Det kan till exempel röra sig om Öresund eller Norden. Den grundläggande skillnaden är som sagt hur det förhåller sig till sin kontext, om de vill växa med den eller om de vill bevara eller skapa en ledande roll i den. Ett tydligt exempel på det senare är Stockholm som med parollen "capitol of Scandinavia" etablerar ett tydligt konkurrensförhållande till de andra skandinaviska huvudstäderna. Det är en annan sorts konkurrens än när Göteborg vill vara Nordens ledande logistikcenter. Att Stockholm vill ha rollen som "capitol of scandinavia" innebär konkurrens på alla fronter med de andra huvudstäderna i regionen. Det står i bjärt kontrast mot när Oslo beskriver hur de vill växa med Norden, och ser regionens gemensamma intressen som viktiga för Oslo (Oslo 2010; 8).

3.4.2 Organisering av det internationella arbetet

Den andra frågan vi ställer oss i teorikapitlet är hur den internationella kompetensen organiseras, vilka medel som ska användas för att nå fram till de önskade resultaten. Återigen är det viktigt att poängtera att de behandlade dokumenten skiljer sig väldigt i omfattning, där en del bara är två sidors sammanfattning medan andra är detaljerade. Det finns också en skillnad i genre mellan de olika dokumenten, där en del i första hand skissar på stora visioner medan andra är mer konkret fokuserade på genomförande. Hur mycket de olika städerna utvecklar sig om det praktiska genomförandet av sina visioner skiljer sig men vi tycker oss ändå kunna ana en viss trend.

När vi diskuterar organiseringen och genomförandet av en internationell strategi måste vi skilja på det interna och externa arbetet. Med det interna arbetet menar jag hur arbetet organiseras i kommunen och den stora skillnaden är om arbetet drivs främst på en särskild avdelning eller om alla förvaltningar ett har separat ansvar att driva den internationella verksamheten. Oftast finns svaret däremellan, men vi börjar med att diskutera organiserandet av den delen av arbetet som sker externt. Med externt arbete avser jag här det som sker utåt mot andra parter. Den främsta skiljelinjen här är mellan fasta och tillfälliga samarbeten, mellan samarbeten grundade på

traditionella, långsiktighet och kännedom om varandra och kortsiktiga samarbeten grundade på gemensamma intressen i sakfrågor eller möjlighet att lära av varandra.

Tillfälliga samarbeten utgörs främst av gemensamma projekt med tydliga målsättningar och en idé om hur samarbetet ska uppnå sitt syfte och avslutas. Även engagemang för enskilda frågor med andra städer skulle kunna anses hit, men det syns inget av sådant i vårt material.

Vi ser att de flesta av våra fall lyfter fram arbete i projektform med andra städer som den form de vill att det internationella arbetet ska ta. Till viss del kan detta givetvis bero på de möjligheter till att få projekt finansierade av EU, men vi kommer ändå inte ifrån det faktum att projektverksamhet lyfts fram som det bästa sättet att få internationellt arbete att komma medborgarna till godo av så gott som samtliga fall.

De former av fast samarbete som vi diskuteras i teorin är främst fasta representationer, men även vänskapsstäder får beskrivas som ett fast samarbete.

I teorin lyfts ständigt, fysisk representation fram som ett viktigt sätt för subnationella enheter att bedriva sin internationella verksamhet. I våra fall kan vi se att det spelar en viss roll. Framför allt är det flera av städerna som skriver om fast representation i Bryssel. I några få av fallen tar man även upp fast representation på andra orter. Den fasta representation är definitivt en del av städernas paradiplomatiska strategier men framstår inte som någon dominerande sådan.

Den andra formen av fast samarbete, vänskapsstadsavtal, framstår även den som att de flesta kommuner ser det som mindre viktigt än arbeten i projektform. Andra lyfter fram vänskapsstadsavtalen men påpekar att de måste ha ett meningsfullt innehåll och tillföra något till den dagliga verksamheten.

En vanlig form av paradiplomatiskt arbete som också lyfts fram är att arbeta i formaliserade nätverk. Internationella nätverk får anses tillhöra kategorin fasta samarbeten då de oftast är långsiktiga samarbeten utan självklara slutmål. Till skillnad från vänskapsstäder är deltagande i internationella nätverk en samverkansform som framstår som relativt populär hos våra fall. Det skulle kunna bero på att de i många fall förenar kommuner runt tydligt definierade gemensamma intressen och sakfrågor och således anses vara verksamhetsförankrade, men det är svårt att uttala

sig om utan noggrannare studier.

Vad gäller vår andra konflikt i hur arbetet drivs, den interna, om arbetet drivs ute i förvaltningarna eller på en särskild avdelning med specialistkompetens, är det svårare att uttala sig om en tydlig faktisk trend. Alla våra fall skriver inte om detta, och när de gör det kan det uppfattas som tvetydigt. Det står klart att flera kommuner önskar en verksamhetsförankrad styrning av det internationella arbetet, samtidigt som de ofta hänvisar till en internationell avdelning. Det får anses vara fel att betrakta det som en självklar konflikt mellan att ha en kraftfull internationell avdelning och ett verksamhetsförankrat internationellt arbete. Arbetet får anses kräva sådan specialistkompetens att något annat är omöjligt. Konflikten är istället vilka som ska vara drivande i vilka projekt som startas. Det klart vanligaste är att allt ska vara förankrat i verksamhetens behov. Undantagen är Fredriksstad och Odense som är mer tydliga att de kan söka delta i EU-finansierade projekt även om det inte svarar mot verksamhetens önskemål, då ser det som något extra.

3.4.3 Förhållande till den statliga utrikespolitiken

Den sista frågan vi använde som utgångspunkt för teorikapitlet är betydligt svårare att diskutera utifrån vårt material då det helt enkelt berörs tillräckligt ofta för att vi ska ha någon egentlig möjlighet att dra slutsatser av det. Vi ska ändå ta upp det helt kort här. Frågan om kommuner och utrikespolitik är ju, som vi sett av teorin, känslig i flera länder än Sverige. Lagstiftningen i frågan varierar ju som nämnts mellan det olika fallen, där Norge är den största avvikelser.

Bland städerna som diskuteras i uppsatsen har vi två som gör anspråk på att tala för något mer än sin egen befolkning. Både Köpenhamn och Oslo beskriver sig som representanter för respektive land och inte bara för den egna staden. Som vi har varit inne på innebär det en potentiell konfliktyta med staten eftersom städerna egentligen inte har något demokratiskt mandat att representera mer än sin egen befolkning.

3.5 Hur påverkas skandinaviska kommuners internationella arbete av den nationella lagstiftningen?

Som vi sett i kapitlet om lagstiftning är det Norge som avviker mest, då landet inte har något som motsvarar den svenska lokaliseringsprincipen eller den danska motsvarigheten kommunalfuldmagten. När vi diskuterar hur kommunernas arbete påverkas av lagstiftningen är det också Norge som är den största avvikelser. Vi kan se att hos alla fall finns det en tydlig

ambition att arbetet ska komma medborgarna till glädje, men hos Oslo finns det något annat också.

Staden skriver om att sprida värden och att medverka till att skapa fred. Den sortens formuleringar är man i resten av materialet ganska långt borta från. Det närmsta vi kommer med att vara på nivå med det här är när Köpenhamn skriver att de ska representera Danmark istället för att bara skriva att de ska representera Köpenhamn.

Vi kan naturligtvis inte belägga kausalitet här. Det är givetvis inte så att Oslo har de här ambitionerna endast för att de kan. Andra förklaringar kan till exempel vara att de i Norge har en diskurs om ett offensivare internationellt arbete på kommunal nivå. Det styrks av att även Fredrikstad har ett samarbete med en afrikansk partner och uttrycker sig med termer som "nord-syd". Det är dock osäkert om något sådant här hade varit möjligt i Sverige eller Danmark med rådande lagstiftning. Att verka för fred internationellt ligger tveklöst bortom det omedelbara intresset hos de egna kommuninvånarna. Om vi återkopplar till de motioner så var också både "nord-syd" och "fred" nyckelbegrepp där. När vi diskuterar vad svenska kommuner hade kunnat göra om det inte var för lokaliseringsprincipen är det troligen här någonstans vi landar i första hand. Möjligt är också att en del kommuner hade skaffat sig en offensivare inköpspolitik baserat på värderingar om andra länders politik.

Bedriver Oslo då utrikespolitik? Som vi sett tidigare är utrikespolitik inte någonting som självklart låter sig definieras. Det har ju även i Norge varit debatterat om Oslo driver utrikespolitik eller ej. Men om vi försöker oss på att konstruera en definition av utrikespolitik som bygger på det som Oslo gör som svenska kommuner inte är tillåtna, eller anser sig självvante vara tillåtna, att göra får vi faktiskt en begriplig och hanterbar definition. Då är utrikespolitik sådana aktiviteter som en stat eller en subnationell aktör utför i ett annat land utan att det finns en direkt koppling mellan de aktiviteterna och nytta för statens eller den subnationella aktörens medborgare eller koppling till dess territorium. Med en sådan definition driver Oslo utrikespolitik.

4.0 Avslutande diskussion

Det finns många oklarheter kring lokaliseringsprincipen och vad den egentligen innebär. Vi kan se av de rättsfall vi tagit upp att den ofta tolkats generösare än vad många företrädare hos kommunerna varit. Därför är det synd att dess status och frågan om vad kommunal utrikespolitik

inte tas upp i den pågående utredningen om en modernisering av kommunallagen (dir. 2015;105). Det hade varit intressant att få gränserna utredda.

I en tid när utrikespolitik var tätt förknippat med säkerhetsfrågor var ett statligt monopol på det en självklarhet. Men avmilitäriseringen av internationell politik har öppnat upp för många nya frågor och ett nytt sätt att arbeta internationellt på ett mycket intimare vis. Vi märker detta genom att kommunerna inte försöker imitera statlig utrikespolitik utan hittar ett eget sätt att arbeta tillsammans i verksamhetsförankrade projekt. Detta är givetvis inte enbart en naturlig utveckling underifrån, utan också effekten av en politisk konstruktion; EU:s fonder och program. Därför är det också möjligt att vi inte skulle finna den här utvecklingen lika tydligt om vi sökte utanför Europa.

Detta är en högst påtaglig effekt av globaliseringen och vi kommer troligen att få se mer av den. Allt eftersom städer blir städer och regioner blir starkare i den internationella politiken finns det en möjlighet att det blir ett mer konkurrerande förhållande med staterna, även om det troligen är långt kvar tills en studentuppsats inleds med att fråga vad utrikesdepartementet egentligen gör nu för tiden. Det finns dock en mer omedelbar fråga om konkurrens som vi troligen kommer att få se mer av i framtiden och det är den om förhållandet mellan regioner och kommuner i den internationella politiken. Med det ökade inflytandet från subnationella enheter finns det en stor möjlighet att det någon gång i framtiden blir en konflikt om vilken av de två som ska leda utvecklingsarbetet och representera områdenas invånare internationellt.

5.0 Litteratur

Berg, Linda och Lindahl, tuther 2007 Svenska kommuners och regioners kanaler till Bryssel-Subnationella nivåers försök att påverka EU:s policyprocess Stockholm: Svenska institutet för europapolitiska studier

Bergström, Göran - Boréus 2005. ”Samhällsvetenskaplig text- och diskursanalys” i Bergström, Göran – Boréus, Kristina (red.) (2005) Textens mening och makt: metodbok i samhällsvetenskaplig text- och diskursanalys Lund: Studentlitteratur

Black, Jeremy 2010 A history of diplomacy London: Reaktion

Bursens, Peter och Deforche, Jana 2009 Going Beyond Paradiplomacy? Adding Historical Institutionalism to Account for Regional Foreign Policy Competences i The Hague Journal of Diplomacy 5 (2010) 151-171 Antwerpen: Belgien

Denk, Thomas 2002 Komparativ Metod Lund; Studentlitteratur

Duchacek 1990 Perforated Sovereignties – Towards a Typology of new Actors in International Relations i Michelmann, Hans J. och Soldatos, Panayotis (red.) Federalism and international relations: the role of subnational units Oxford : Clarendon

Esaiasson, Peter, Gilljam, Mikael, Oscarsson, Henrik, Wägnerud, Lena (2007). Metodpraktikan: Konsten att studera samhälle, individ och marknad. Stockholm: Norstedts Juridik AB.

Falkenberg 2012 Motion om humanitär hjälp till befolkningen i Gaza. Dnr 2012-20
<http://www.falkenberg.se/download/18.8475d7e135c9345853552/12-20.pdf>

Förvaltningsrätten 2013 Mål 3326-12 Dom meddelad 2013-02-04
<http://botkyrka.vansterpartiet.se/files/2013/02/Förvaltningsrätten-ship-to-gaza.pdf>

GP 2010 Göteborg tiger om Kina <http://www.gp.se/nyheter/goteborg/1.291438-goteborg-tiger-om-kina?m=print>

Hooghe, Liesbet och Marks, Gary (2001), ”Types of Multi-level Governance”. European Integration online Papers (EioP) Vol.5, No 11, <http://eio.p.or.at/eiop/texte/2001-011a.htm>

Jerneck, Magnus och Gidlund, Jerneck 2001 Komplex flernivådemokrati : regional lobbying i Bryssel Malmö : Liber ekonomi

Tatham, Michaël 2012 Paradiplomats Against the State- Explaining Conflict in State and Substate Interest Representation in Brussels Comparative Political Studies 2013 46: 63
<http://cps.sagepub.com/content/46/1/63>

Keating, Michael 2000 Paradiplomacy and Regional Networking Hannover: Forum of Federations: an International Federalism

KL 2013 <http://www.kl.dk/eu/Hvad-er-en-international-strategi-id58342/>

Lecours, André 2008 Political Issues of Paradiplomacy: Lessons from the Developed World

Netherlands Institute of International Relations ‘Clingendael’

Matthew S. Mingus 2006 Transnationalism and Subnational Paradiplomacy: Are Governance Networks Perforating Sovereignty?, i International Journal of Public Administration, 29:8, 577-594

Oslo 2013 Forhandlinger i Oslo bystyres møte onsdag 10. april 2013

Persson, Vilhelm 2002 Kommunala samverkansformer m.m i Danmark och Norge SOU

Stegman McCallion Malin 2011 Competing reinforcing or coexisting regional action i Herrschell Tassilo Tallberg Pontus (red.) Role of regions? Networks, scale territory

Stockholm 2011 Utlåtande 2011: 147 (Dnr 333-437/2011) Stöd till invånarna i Gaza
<http://www.insyn.stockholm.se/kf/document/2012-10-15/Dagordning/36/36%20u11147.pdf>

5.1 Källmaterial

Fredrikstad 2009	Strategi for internasjonalt arbeid
Göteborg	Vision och strategi samt ansvarsfördelning för Göteborgs Stads internationella samarbete
Köpenhamn 2008	Københavns Kommunes internationale strategi
Malmö 2009	Strategi för Malmö stads internationella arbete
Odense 2009	Strategi for Odense Kommunes internationale arbejde
Oslo 2008	Strategi for Oslo Kommune internasjonalse arbeid
Stockholm 2008	Stockholms Stads internationella strategi
Trondheim 2010	Internasjonal strategi; Store lille Trondheim i verden
Århus	International Strategi