

# En fallstudie av svensk-kinesiska vänortssamarbeten

- Ett miljöpolitiskt kinderägg

# Abstract

In the present thesis the author tries to examine how cooperation and exchange between friendship cities/sister cities in the environmental field can enlarge our understanding of interactions on environmental problems on the international arena. The thesis takes the form of a case study over Swedish and Chinese friendship cities/sister cities involved in environmental issues. Both decentralisation and vertical links to national and international levels are key features in friendship cities. Therefore the author uses a combination of theories on subsidiary principle and allocating responsibilities for environmental issues in a multilevel system. In the analysis the author examines Swedish friendship cities prospects to do international environmental work where legal regulations and vertical linkages to national level function as an obstacle to autonomy for friendship city cooperation. Also the Swedish municipalities attitude to the responsibility for environmental issues in friendship city cooperation is examined.

The conclusion shows that there are potential for the friendship cities to fill an important role in the international environmental work. The Swedish municipalities both have possibilities and interest to do international work, which in friendship city cooperation to a large extent is based on mutual concern for each other. Friendship cities both work as a link between local, national and international levels and a coordinator among actors in the local community.

*Nyckelord:* Friendship city, decentralisation, subsidiary principle, vertical dimension, environmental problem

*Antal ord:* 8997

# Innehållsförteckning

<b>1</b>	<b>Inledning .....</b>	<b>1</b>
1.1	Syfte och frågeställningar .....	2
1.2	Metod.....	2
1.3	Material.....	3
1.4	Urval .....	4
1.5	Definitioner .....	4
<b>2</b>	<b>Teori.....</b>	<b>6</b>
2.1	Decentralisering – att införliva det lokala planet .....	6
2.1.1	Största möjliga decentralisering - subsidiaritetsprincipen .....	7
2.2	Vertikal dimension – en grön kedja .....	9
2.2.1	Ansvar för miljöproblem? .....	10
<b>3</b>	<b>Analys.....</b>	<b>13</b>
3.1	Bakgrund.....	13
3.2	Omgivningsberoende – decentralisering av internationella relationer till kommunal nivå.....	14
3.2.1	Regelverk – begränsningar från ovan .....	16
3.2.2	Kopplingar i vertikal dimension.....	17
3.2.3	Decentralisering i Kina .....	18
3.3	Svenska kommuners inställning till ansvarsfrågan .....	19
<b>4</b>	<b>Resultat .....</b>	<b>23</b>
<b>5</b>	<b>Referenser .....</b>	<b>26</b>
<b>6</b>	<b>Bilagor.....</b>	<b>28</b>
6.1	Bilaga 1.....	28
6.2	Bilaga 2.....	29

# 1 Inledning

Inom globaliseringsdebatten råder stark dikotomi mellan det lokala och det globala planet, inom miljöfrågor gör sig denna diskussion ännu mer påtaglig. Akademisk litteratur belyser ett flertal verksamma aktörer på olika nivåer inom den globala miljöpolitiken. Vi kan återfinna allt från ickestatliga miljöorganisationer (NGO), transnationella företag, överstatliga organisationer som EU och statliga aktörer. I denna kandidatuppsats har jag för avsikt att föra fram kommuner med internationella vänortssamarbeten som ytterligare en aktör inom den globala miljöpolitiken. Vänorter ger oss nämligen möjlighet att ”överbrygga klyftan mellan det lokala och globala”.<sup>1</sup>

Kinas miljöpåverkan är ett alltmer uppmärksammat ämne, som engagerar ett stort antal nationers politiska ledare. Detta visades tydligt från svenskt regeringshåll i samband med Reinfeldts statsbesök i Kina under våren 2008, då miljöfrågor fick stort fokus. Det svensk-kinesiska samförståndsavtalet, som är undertecknat av företrädare för de båda ländernas miljödepartement täcker in arbetsområdena vattenvård, luftvård, kemikaliehantering, biologisk mångfald, avfallshantering, miljöförvaltning, miljöindustri och miljöteknik och "andra gemensamt överenskomna områden".<sup>2</sup>

I början på 2000-talet existerade det ungefär 200 multilaterala miljöavtal. Kritiken mot dessa multilaterala miljöavtal är hård, eftersom det ofta är svårt att handskas med avtalen på lokal nivå.

Redan för 20 år sedan identifierade Wilbur Zelinsky 11 283 stycken vänortssamarbeten i världen och en stor del av världens befolkning lever i vänorter.<sup>3</sup> Antalet vänorter har växt sedan dess och med tanke på miljöfrågornas ökade popularitet kan vi anta att allt fler vänorter engagerar sig i miljöfrågor. Idag finns ungefär 1475 stycken svenska kommunala samarbetsprojekt med internationell förankring och i Kina existerar 1070 samarbeten av detta slag.<sup>4</sup> Ett antal av dessa vänortsprojekt utgörs av samarbeten mellan svenska och kinesiska kommuner med intresse för miljöfrågor. Enligt Kanie krävs utökad horisontell koordinering för att på så sätt underlätta för att etablera den vertikala länken genom multilaterala avtal.<sup>5</sup> För en nyfiken student i statsvetenskap förefaller det sig intressant att ägna en kandidatuppsats åt att studera detta världsomspännande

---

<sup>1</sup> Cremer et al., *International Sister-Cities, Bridging the Global-Local Divide*, 2001, s. 377

<sup>2</sup> <http://www.regeringen.se/sb/d/10445>, nerladdad 2009-03-05

<sup>3</sup> Zelinsky, *The Twinning of the World: Sister Cities in Geographic and historical perspective*, 1991, s. 12

<sup>4</sup> <http://www.skf.se/artikel.asp?C=4025&A=385>, nerladdad 2008-10-03,

<http://www.people.com.cn/GB/shizheng/252/8102/index.html>, nerladdad 2008-12-18

<sup>5</sup> Kanie, Haas, *Emerging Forces in Environmental Governance*, 2004, s. 85

fenomen, som knappast ägnats någon större uppmärksamhet tidigare. Kan det vara så att dessa internationella samarbeten på lokalförvaltningsnivå besitter potential att kunna fungera som ännu en viktig länk mellan olika nivåer av styret inom frågor relaterade till miljöproblem? Utifrån denna idé började jag att arbeta med kandidatuppsatsen.

## 1.1 Syfte och frågeställningar

Kanske kan miljöavtal mellan lokala aktörer på den globala arenan förbigå vissa av hindren, som står i vägen för de komplexa multilaterala miljöavtalen? Sverige tillhör en av de nationer, som har flera år på nacken av fördjupat lokalt självstyre och kommunalt miljöengagemang. Ett antal svenska kommuner har även utbyte med sina kinesiska vänorter i frågor relaterade till energi, vatten och miljö. Detta har föranlett mig att vilja undersöka miljösamarbete mellan svensk-kinesiska vänorter och liknande projekt på lokalförvaltningsnivå. Problemformuleringen för uppsatsen lyder enligt följande: Hur kan svensk-kinesisk vänortssamarbeten kring miljöfrågor öka vår förståelse för interaktionerna kring miljöproblem på internationella arenan?

## 1.2 Metod

Den akademiska forskningen kring vänortssamarbeten är förhållandevis liten.<sup>6</sup> Ännu mindre är forskningen kring vänortssamarbetens relation till miljörelaterade frågor. Vänorter har den udda egenskapen att vara en länk mellan det globala och lokala planet då vänorterna och dess aktörer är placerade i olika nationer, regioner och kontinenter. Jag har därför valt att utforma ett eget teoretiskt ramverk med utgångspunkt i de för vänorter mycket speciella förhållandena, som de verkar under i en global kontext, nämligen *decentralisering* och *vertikal dimension* inom styret. Vänorters ”glokala” (globala och lokala) karaktär medför att decentraliseringsteorier behöver vävas samman med idéer om internationellt samarbete kring miljöfrågor. Trots att vänorter verkar på lokal nivå är de inte isolerade från vertikala länkar (relationen mellan lokala, nationella, globala planet) och flernivåsystem är därav att betrakta som mest relevant kontext att placera vänorter i. För att underlätta operationaliseringen av de teoretiska diskussionerna kring decentralisering och vertikal dimension har jag använt mig av akademiska debatter om både subsidiaritetsprincipen (*subsidiary principle*) och ansvarsfrågan om hållbar utveckling i flernivåsystem (*multi-level system*). Valet av subsidiaritetsprincipen bygger framförallt på att den redan tillämpas i viss

---

<sup>6</sup> Cremer et al., *International Sister-Cities, Bridging the Global-Local Divide*, 2001, s. 379

utsträckning idag. Det är således ingen utopi. Subsidiaritetsprincipen, vilken innebär att ansvar bör ligga på lägsta lämpliga nivå inom styret, leder mig till att ställa frågan om vad som utgör en lämplig nivå för att axla ansvar för miljöfrågor. Diskussionerna kring ansvarsfördelning inom ett flernivåsystem kan ge oss vägledning inom detta område. Frågor, som vi kan ställa till materialet utifrån ansvarsfördelningsfrågan, är t.ex. hur kommuner själva ser på sin roll som internationella aktörer. Därtill fungerar subsidiaritetsaspekten som ett verktyg för att kunna tolka relationer mellan olika nivåer, från lokal nivå, regional nivå, nationell och internationell nivå. I analysen har jag på så sätt kunnat undersöka hur vänortskommuner p.g.a. sitt internationella arbete berörs av och interagerar med aktörer och processer på olika maktnivåer.

Min teoretiska diskussion möjliggör för mig att undersöka interaktioner kring internationellt miljöarbete på lokal nivå mellan kommuner i form av vänortssamarbeten, vilka tidigare inte har beforskats utifrån denna aspekt. Agenda 21 (A-21) och Lokal Agenda 21 (LA21) är exempel på miljöarbete på lokal nivå med koppling till internationell aspekt. Åtskilliga rapporter och forskning har ägnats åt dessa miljöagendor inom ramen för ”glokala” studier. Till skillnad från A-21 och LA-21 saknar vänortsprojekt ofta direkt sanktionerat stöd från nationell och internationell nivå och kanske har det bidragit till att göra dem ”osynliga”.

Det teoretiska ramverket applicerar jag sedan i efterföljande analysdel på de svensk-kinesiska vänortssamarbetena, vilket innebär att uppsatsen tar formen av en kvalitativ fallstudie, där samtliga svensk-kinesiska vänortssamarbeten inom miljöområdet ingår. Med kvalitativ textanalys som metod analyserar jag kommundokument från berörda vänorter.

Beträffande generaliserbarhet bör man iakttä försiktighet eftersom vänortssamarbeten inom miljöområdet ser olika ut t.ex. kan graden av lokalt självstyre och utrymme för olika aktörers engagemang variera. Min förhoppning är att det teoretiska ramverket kan appliceras på andra vänortssamarbeten för att på så sätt tillföra ytterligare aspekter av interaktionerna kring miljöproblem på internationella arenan.

### 1.3 Material

Primärmaterialet består av dokument och avtal från svenska kommuner, vilka är relaterade till kommunernas internationella arbete på miljöområdet. Jag utgår i grunden från kommunernas internationella strategier. Strategierna är kommunövergripande, vilket innebär att de gäller för kommunens alla verksamhetsområden. Miljöfrågor inom ramen för vänortssamarbeten kan utspela sig inom flera olika förvaltningsområden. Genom att strategierna är kommunövergripande har jag på ett lättillgängligt sätt fått en överblick över aktuella vänortskommuners inställning till internationellt samarbete, utan att behöva kontakta enstaka förvaltningar. En stor del av informationen har jag fått tillgång till via kommunernas hemsidor, men även hjälpsamma kommunanställda har bidragit med värdefulla dokument. Allt material är offentligt.

Kommunmaterialets karaktär medför att man behöver reflektera över den kontext dokumenten har skapats under, man bör således skilja mellan ord och handling. Jag har även nyttjat material från intresseorganisationer som t.ex. *Sveriges Kommuner och Landsting (SKL)* och dokument från andra inblandade aktörer i vänortsprojekten. Av tids- och utrymmesskäl har det tyvärr inte varit möjligt att arbeta med material från kinesiska sidan av vänortssamarbetet.

Sekundärmaterialet består till stor del av akademisk litteratur och forskning. Artiklar av Wilbur Zelinsky, Rolf D Cremer, Anne De Bruin, Ann Dupuis har haft stort inflytande över min kunskapsfördjupning i fenomenet vänortssamarbete. Därtill har Sylvia Karlssons övergripande problematiserande arbete kring ansvarsfördelning inom flernivåsystem bidragit starkt till uppsatsen eftersom hon visar på komplexiteten i den vertikala dimensionen.

## 1.4 Urval

Det finns inget internationellt register över vänortssamarbeten. Organisationen *Svenska Kommuner och Landsting (SKL)* sammanställde 2004 en lista över Svenska kommuners vänorter och projektsamarbeten.<sup>7</sup> Listan innehöll information om samarbetsområde och status, huruvida de gick att betrakta som aktiva eller inaktiva. Till underlag för mitt urval av vänortsprojekt ligger deras sammanställning. I analysdelen studerar jag de fyra vänortsprojekt mellan svensk-kinesiska vänorter, som enligt SKL är att betrakta som miljöinriktade.<sup>8</sup>

## 1.5 Definitioner

Jag har valt att använda mig av begreppet vänorter. Jag kommer även att täcka in projektsamarbeten, som fungerar på liknande sätt, genom att skapa ömsesidiga relationer. Största skillnaden mellan vänortssamarbeten och projektsamarbeten ligger i tidsaspekten. Till skillnad från vänortssamarbeten är projektsamarbeten ofta klart avgränsade i tid och/eller mål. Medan vänorter är ett samarbete utan tidsbestämt avslutande har projektsamarbeten en klar avgränsad tidsperiod till sitt förfogande, men även inom projektsamarbeten försöker deltagarna bygga upp

---

<sup>7</sup> Sammanställningen finns att ladda ner på SKL:s hemsida via länken <http://www.skl.se/artikel.asp?C=4025&A=385>, se även bilaga 1 för en förenklad förteckning över information från SKL om de svensk-kinesiska vänortssamarbetena med miljöinriktning.

<sup>8</sup> Totalt finns det enligt SKL fem stycken svensk-kinesiska vänortssamarbeten på miljöområdet men eftersom Hylte kommun ännu inte antagit en internationell strategi utgår Hylte från analysdelen. Hylte arbetar dock i dagsläget med att ta fram en internationell strategi.

långvariga relationer mellan civilsamhällen.<sup>9</sup> Det centrala i de båda formerna är att de utgör en lokal strategi för internationellt samarbete med en annan ort.

---

<sup>9</sup> Se Zelinsky, *The Twinning of the World: Sister Cities in Geographic and historical perspective*, 1991, s.3 och skriften *Kommunalt partnerskap* s. 40



## 2 Teori

### 2.1 Decentralisering – att införliva det lokala planet

Det finns flera olika former av decentralisering. Vi bör i ett inledande skede skilja mellan två olika innebörder av decentralisering på lokal förvaltningsnivå. För det första kan man se decentralisering som en fysisk spridning av verksamhet till lokal förvaltning. För det andra kan man referera till en delegering av beslutsfattandemakten till en lägre administrativ nivå.<sup>10</sup> Ofta vävs dessa två innebörder samman. Denna uppsats innefattar båda innebörderna. Makten över handlingar och beslutsfattande förflyttas genom decentraliseringen från centrum till periferi, vilken inrymmer både en rumslig, administrativ och politisk aspekt. Den politiska aspekten associeras ofta med ökat inflytande från medborgare och möjlighet att besluta i frågor av de lokala företrädarna för det politiska systemet. Statsvetaren Jon Pierre betonar dock att man bör skilja mellan decentralisering, vilken å ena sidan innebär överlämnad makt och å andra sidan innebär ”delegerad statsmakt”, som endast är ”villkorad” och temporär.<sup>11</sup> Utifrån ett administrativt perspektiv förflyttas ansvar för t.ex. planering, finansiering och genomförande av offentlig verksamhet från centralregeringen till kommuner med ett klart avgränsat geografiskt område inom vilket de utövar sin auktoritet. Statsvetaren Daniel Treisman menar att det inte går att generalisera om vid vilka tillfällen decentralisering är fördelaktigt och när det är olämpligt. The Food and Agriculture Organization of United Nations (FAO) menar däremot att det är möjligt att skapa en grund för generaliserbarhet kring när decentralisering kan leda till positiva resultat.<sup>12</sup>

En stor del av den akademiska litteraturen inom decentraliseringsområdet ägnas åt vilket utrymme, som existerar för lokala förvaltningars autonomi i förhållande till nationella och internationella politiska och ekonomiska krafter.<sup>13</sup> I studiet av internationella relationer mellan kommuner utifrån en miljöaspekt, ger dessa teorier värdefull vägledning i fråga om gapet mellan lokal och global miljöpolitik. Decentraliseringen kan leda till ett bredare deltagande från

---

<sup>10</sup> Burns et al., *The Politics of Decentralisation*, 1994, s. 5, 6

<sup>11</sup> Rothstein, *Politik som Organisation*, 2002, s. 108

<sup>12</sup> Se t.ex. Treismans bok “The architecture of government- Rethinking political decentralization” och FN-organet FAO (The Food and Agriculture Organization)  
<http://www.fao.org/docrep/005/Y4256E/y4256e05.htm>

<sup>13</sup> Burns et al., *The Politics of Decentralisation*, 1994, s. 8

lokalsamhället och vi kan på så sätt enligt Jon Pierre även tala om en ”bredare förankrad governance”.<sup>14</sup> På så sätt kan en decentraliseringsprocess bidra till att minska gapet mellan lokal och global miljöpolitik genom att lokalsamhället på lokal förvaltningsnivå införlivas i utformning och implementering av miljöpolitik. Edward Goldsmith, grundare av tidsskriften *The Ecologist* menar att ”it is probable that only in the small community can a man or woman be an individual. In today’s large agglomerations he is merely an isolate”.<sup>15</sup> Grunden till detta slags antagande består i att ett meningsfullt deltagande i gemensamma frågor som t.ex. miljöfrågor uppnås först då individer känner samröre med sitt samhälle. Vissa ”gröna teoretiker” menar att i ett decentraliserat och engagerat samhälle skulle medborgare kunna iaktta andra behov och göra materiella uppoffringar som ett led på vägen mot ett hållbart samhälle.<sup>16</sup> Jag hävdar inte att decentraliseringens inverkan på miljöarbete står i kontrast till nationalstaternas engagemang i en globaliserad värld. Vi bör snarare se en decentralisering av miljöfrågor till lokal nivå som ett komplement till den hegemoniska bilden av miljösamarbete mellan suveräna staters engagemang i internationella organisationer och avtal.

### 2.1.1 Största möjliga decentralisering - subsidiaritetsprincipen

Neil Carter skriver i *The Politics of the Environment* att ett stort problem vid decentralisering är en negligering av miljöfrågornas globala karaktär, vilket medför att många av problemen därför bäst handläggs på nationell eller internationell nivå. Carter nämner t.ex. klimatförändringar och förändringar i ozonlagret som transnationella miljöproblem där gränsöverskridande koordinerade aktiviteter krävs. I Carters resonemang är det nationalstater som effektivast står för det internationella samarbetet. I förlängningen innebär detta att uttrycket ”tänka globalt, agera lokalt” skulle vara en ickeadekvat metod i arbetet med globala miljöproblem. En lokal strategi splittrar, enligt Carter, upp miljöproblemen i olika delar. Dessutom krävs det mycket från de lokala samhällena om sådan strategi ska lyckas. Lokala nivån måste ha insikt i problemens orsaker, verkan, lösningar och det krävs enligt Eckersley även en social och ekologisk medvetenhet.<sup>17</sup> Andra bedömare, som även de trycker på vikten av internationellt arbete, menar att det nödvändigtvis inte behöver ta formen av stränga lagar eller multilaterala avtal. Mot de internationella samarbeten, som stater vidtar, riktas kritik om ineffektivitet och multilaterala avtal tycks svåra att implementera. I en värld av suveräna stater möter den globala samordningen stora svårigheter då endast de stater, som självmant vill delta, innefattas i miljösamarbetet.<sup>18</sup>

---

<sup>14</sup> Rothstein, Politik som Organisation, 2002, s. 105

<sup>15</sup> Carter, The Politics of Environment, 2003, s. 56

<sup>16</sup> Ibid. s. 56

<sup>17</sup> Ibid. s. 56, 57

<sup>18</sup> Elliot, The Global Politics of the Environment, s 96-99, Karlsson, Allocating Responsibilities in multi-level governance for sustainable development, 2007, s. 104

Flera akademiker framhåller i decentraliseringsdiskussionen den s.k. subsidiaritetsprincipen, vilken innebär att ansvar bör ligga på lägsta *lämpliga* nivå inom styret.<sup>19</sup> Genom subsidiaritetsprincipen förläggs visst självbestämmande till lokal nivå i förhållande till central nivå. Principen sätter fokus på maktfördelning inom flera olika nivåer. Olika organisationsnivåer fyller olika funktioner och det är svårt att finna någon nivå, som ensam kan hantera alla sorters miljöärenden. Vi bör notera att ”many policy responsibilities are shared between different tiers of government and that each tier is responsible for those functions which it is best able to discharge”<sup>20</sup>. I praktiken har subsidiaritetsprincipen fastställts som guide bl.a. för att fördela ansvar inom EU genom det s.k. Treaty of Union som antogs i Maastricht 1992.<sup>21</sup> Ett par år tidigare hade dessutom subsidiaritetsprincipen beträffande miljöområdet redan förankrats genom ett s.k. subsidiaritetskriterium.<sup>22</sup> Riksdagens EU-upplysning uppger att ”principen (subsidiaritetsprincipen, författarens anm.) brukar förklaras som att beslut ska fattas på den politiska nivå, som kan fatta det mest effektiva beslutet, så nära medborgarna som möjligt.”<sup>23</sup> För EU är principen framförallt viktig utifrån två olika syften. För det första erkänner EU medlemsländernas befogenhet att verka inom de områden som inte EU skulle kunna generera effektivare åtgärder inom. Tanken är att beslut ska fattas så nära medborgarna som möjligt, vilket konkurrerar med det andra syftet med principen där EU kan ingripa om medlemslandet inte anses kunna lösa ett problem på ett ”tillfredsställande sätt”.<sup>24</sup>

Vissa miljöengagerade teoretiker menar att lokalsamhällen bör koordinera arbetet och utarbeta godtagbara överenskommelser vid gränsöverskridande problem.<sup>25</sup> Vi talar här helt enkelt om lokala samhällen, som knyter kontakter med andra samhällen på liknande organisatorisk nivå. Bookchin går dock ett steg längre och är skeptisk till existensen av en centralstat, han följer snarare konceptet om ”libertarian municipalism”, vilket han uttryckt som ”humanly scaled, self-governing municipality freely and confederally associated with other humanly scaled, self-governing municipalities”.<sup>26</sup> I denna uppsats utgår jag från teoretiska resonemang, vilka inkluderar centralstaten i kontexten, för på så sätt kunna applicera mitt teoretiska resonemang på de kommunala vänortssamarbeten som idag existerar inom ramen för suveräna nationalstater. Sylvia I. Karlsson vid *Finland Futures Research Centre*, tillhör den grupp akademiker, som menar att dikotomin mellan nationell och internationell ansvarsfördelning i miljöfrågor är otillräcklig idag. Karlsson efterfrågar istället ett ökat teoretiserande kring

---

<sup>19</sup> Carter, *The Politics of Environment*, 2003, s. 57, 58

<sup>20</sup> Sylvia I. Karlsson, *Allocating Responsibilities in multi-level governance for sustainable development*, 2007, s. 108

<sup>21</sup> *Ibid.* s. 108

<sup>22</sup> [http://www.europarl.europa.eu/factsheets/1\\_2\\_2\\_sv.htm](http://www.europarl.europa.eu/factsheets/1_2_2_sv.htm), nerladdad 2009-01-05

<sup>23</sup> <http://www.eu-upplysningen.se/Lagar-och-regler/Om-EG-ratten/Subsidiaritetsprincipen/>, nerladdad 2009-01-05

<sup>24</sup> [http://www.europarl.europa.eu/factsheets/1\\_2\\_2\\_sv.htm](http://www.europarl.europa.eu/factsheets/1_2_2_sv.htm), 2009-01-05

<sup>25</sup> Carter, *The Politics of Environment*, 2003, s. 58

<sup>26</sup> *Ibid.* s. 56, 57

ansvarsfrågan på flera olika nivåer från det lokala till det globala planet.<sup>27</sup> Karlssons resonemang kan hjälpa oss att förstå vad som kan vara subsidiaritetsprincipens lägsta *lämpliga* ansvarsnivå för miljöproblem.

## 2.2 Vertikal dimension – en grön kedja

De senaste åren har akademiker, inom framför allt ämnena politisk ekonomi och globala miljöstudier, i allt större utsträckning studerat internationella relationer med ökat fokus på relationen mellan inhemsk arena (nationell och lokal nivå) och internationell arena, till skillnad från tidigare klassiska statscentristiska synsätt på internationella relationer.<sup>28</sup>

Implementeringen av Agenda 21, under de senaste decennierna, har troligtvis bidragit till att belysa problem, som uppstår utifrån vertikal dimension. Likaså har flera globala miljöproblem, t.ex. klimatförändringar, avancerat från att endast behandlas som dagordningssättande (*agenda-setting*) frågor till att omsättas i praktiken.<sup>29</sup> Miljöfrågor är komplexa att handskas med utifrån både en vertikal och horisontell aspekt. Den horisontella dimensionen sträcker sig över det stora antalet sektorer och aktörer, som är inblandade i miljöfrågor, medan den vertikala dimensionen syftar på olika nivåer inom styret, t.ex. lokal, nationell, regional, global. De flesta miljöfrågor är, som ovan nämnt, svåra att handlägga inom endast en av nivåerna och globala handlingar är verkningslösa om inte ”subglobala” nivåer engagerar sig.<sup>30</sup> Exempel på hur relationen mellan global och lokal nivå kan fungera visar bl.a. ett internationellt avtal om tropisk timmer. Avtalet påverkade lokala samhällen där småskaliga timmeraktiviteter pågick. Internationella arenan lyckades influera inhemska lokala arenor. Det positiva resultatet åstadkoms genom samarbete mellan olika nivåer och flera centrala aktörer från sociala sfären, ekonomiska livet och industrisektorn.<sup>31</sup> Lokala Agenda 21 (LA21) dokument är också ett exempel på strategier för att inkorporera olika nivåer inom styret. Över 170 länder beslutade gemensamt att anta Agenda 21 under *Earth Summit* 1992. LA21 är endast ett ramverk från internationell nivå, sedan är det upp till varje kommun att fylla med innehåll. Stor frihet läggs på den lokala nivån och ger samtidigt lokala samhället en ledande roll i att handlägga miljöfrågor, engagera medborgare, lokala organisationer och näringsliv.<sup>32</sup> Institutioner på lokal nivå fyller här framförallt tre viktiga funktioner i

---

<sup>27</sup> Sylvia I. Karlsson, *Allocating Responsibilities in multi-level governance for sustainable development*, 2007, s. 121

<sup>28</sup> Kanie, Haas, *Emerging Forces in Environmental Governance*, 2004, s.86

<sup>29</sup> *Ibid.* s.86

<sup>30</sup> Sylvia I. Karlsson, *Allocating Responsibilities in multi-level governance for sustainable development*, 2007, s. 103,104

<sup>31</sup> Kanie, Haas, *Emerging Forces in Environmental Governance*, 2004, s.87

<sup>32</sup> Carter, *The Politics of Environment*, 2003, s.276

miljöarbetet.<sup>33</sup> För det första kan institutioner strukturera kontakter mellan olika samhällsaktörer. För det andra har institutionerna möjlighet att utöva stort inflytande över dessa aktörer. Lokalstyrets positionering är central i miljödiskussionen. Det lokala styret står medborgarna närmast och kan nå ut till stora delar av samhället, därför fyller koordinering och implementering en viktig funktion på lokal nivå.<sup>34</sup> För det tredje möjliggör institutionerna för att föra upp idéer till beslutsfattande. Enligt FAO har lokala institutioner och medborgare bättre kunskap om miljöproblem i sitt område vilket därför bidrar till att miljöarbete med fördel förläggs till denna nivå. I och med att lokalsamhällena utgörs av en mindre del av en befolkning som utifrån sitt geografiska område har mer likartade behov, hävdar FAO att detta kan underlätta för lokalt deltagande. Lokalstyrning av miljöproblem kan dessutom, enligt FAO, innebära högre transparens inom beslutsprocessen.<sup>35</sup>

### 2.2.1 Ansvar för miljöproblem?

Sylvia I. Karlsson påpekar, som nämnts i kapitel 2.1.1, det stora problemet med att inte beakta flera olika nivåer inom styret vid ansvarsfrågan om hållbar utveckling. I artikel *Allocating responsibilities in multi-level governance for sustainable development* analyserar Karlsson tre olika ansvarsprinciper för miljöproblem, vilka bygger på åsamkande (culpability), kapacitet (capacity) och omtanke (concern).<sup>36</sup> Karlsson konstaterar i sin undersökning att de tre principerna kompletterar varandra. Resultatet visar också att ansvarsfördelning, som bygger på osjälvisk omtanke är särskilt viktig, men samtidigt krävs både kapacitet för att kunna handla och insikt över eventuellt åsamkande av miljöproblem, då både kapacitet och åsamkande är fördelat över flera olika aktörer och förvaltningsnivåer.<sup>37</sup> De tre principerna visar alla, enligt Karlsson, på vikten av ansvarsfördelning över flera olika förvaltningsnivåer genom att skapa effektiva institutioner på alla nivåer. Miljöproblem av lokal-global karaktär, där både effektivitet och drivkraft måste finnas till hands inom både globala och lokala institutioner, utgör idag trots allt en stor utmaning. Saurin menar att ”The distancing of the site of degradation from its original cause confuses the allocation of responsibility. In the post-Rio context, this pose enormous public policy problems regarding the level of legislation – local, national, international, transnational”.<sup>38</sup> Nationell och global nivå har liten möjlighet att påverka vid miljöproblem, som åsamkas på lokal nivå om de inte lyckas influera lokala

---

<sup>33</sup> Kanie, Haas, *Emerging Forces in Environmental Governance*, 2004, s.87

<sup>34</sup> <http://www.fao.org/docrep/005/Y4256E/y4256e05.htm>, nerladdad 2008-12-15

<sup>35</sup> Ibid.

<sup>36</sup> Sylvia I. Karlsson, *Allocating Responsibilities in multi-level governance for sustainable development*, 2007, s. 103

<sup>37</sup> Sylvia I. Karlsson, *Allocating Responsibilities in multi-level governance for sustainable development*, 2007, s. 122

<sup>38</sup> Ibid. s. 105

aktörers agerande.<sup>39</sup> I Holland har man försökt handskas med ansvarsfrågan bl.a. genom att instifta en nationell miljöplan med avsikt att få samhällets politiska och ekonomiska aktörer att ta större ansvar för miljöskydd. Detta sker genom att uppmuntra aktörerna att känna delaktighet i de uppsatta målen och samtidigt låta aktörerna utforma egna strategier för att nå målen. Hittills har planen fungerat väl och åtnjutit stöd i civila samhället.<sup>40</sup>

Principen om åsamkande vid ansvarsfördelning inom styret innebär att aktörer, som bidrar till problemet i fråga, även bör ta ansvar för effekterna av sitt agerande. Problemen med denna typ ansvarsfördelning är uppenbar. Tids- och platsavstånd försvårar slutledningsprocessen och informationstillgång utgör ett väsentligt problem. Aktörer, som orsakat visst miljöproblem, bör enligt Karlsson inte ses som moraliskt ansvariga om de saknade insikt om skadan de åsamkade eller om de saknade kapacitet att agera på ett annat sätt. Vi bör därför till den ”fysiska aspekten” också lägga en ”moralisk aspekt” till principen om åsamkande vid ansvarsfördelning.<sup>41</sup> Att identifiera de kausala sambanden är en stor utmaning, då man rör sig mellan både aktörer och strukturer. Samtidigt är synen på åsamkande inte oberoende. Olika aktörer intar olika inställningar till vilka kriterier som gäller för att kunna anses vara åsamkande. En utomstående bedömning av vem/vad som åsamkar miljöproblemet genererar ingen påverkan om inte aktören själv blir medveten om resultatet av sitt handlande.<sup>42</sup> Ovanstående resonemang tyder på att det i ”åsamkandepincipen” återfinns fler begränsningar i dess användbarhet.

Enligt principen om kapacitet vid ansvarsfördelning bör den aktör som effektivare kan agera vid ett visst problem göra det, även om aktören i fråga inte har åsamkat skadan.<sup>43</sup> Även beträffande kapacitet går meningarna isär vid bedömning av lämpliga aktörer att lägga ansvaret på och vilka åtgärder som behövs. Kapacitetsprincipen förlitar sig på idén om relativ effektivitet, vilket i praktiken kan medföra konflikter. Lokal nivå kan t.ex. vara den potentiellt effektivaste nivån, men kan sakna både kapacitet och vilja att agera. Även på global nivå återfinns vi motsättningar från nationalstater i deras ovilja att avsäga sig delar av sin suveränitet till förmån för en internationell aktör.<sup>44</sup>

Den sista av Karlssons tre ansvarsprinciper, principen om omtanke, skiljer sig i sin utgångspunkt från ovanstående ansvarsprincipen om ansvar p.g.a. åsamkande. Principen bygger istället på ansvar utifrån omtanke om de som utsätts för miljöproblem. Omtanken kan grundas både på självintresse och någon form av altruism. Självintresse t.ex. genom att omtanken riktas mot någon familjemedlem och altruism då omtanken riktas mot någon som lider oavsett plats. Denna princip

---

<sup>39</sup> Sylvia I. Karlsson, *Allocating Responsibilities in multi-level governance for sustainable development*, 2007 s. 122

<sup>40</sup> Carter, 2003, *The Politics of Environment*, 2003, s. 274,275

<sup>41</sup> Sylvia I. Karlsson, *Allocating Responsibilities in multi-level governance for sustainable development*, 2007, s. 105, 106, 121

<sup>42</sup> Ibid. s. 106

<sup>43</sup> Ibid. s. 108

<sup>44</sup> Ibid. s. 108

ställer höga förväntningar på aktören eftersom aktören förväntas både ha kunskap om kausala samband och kapacitet att agera.<sup>45</sup> Brown Weiss har pekat på hur resonemanget om omtanke leder till ett ifrågasättande av det klassiska synsättet inom internationella relationer, inom vilket nationers intressen ses som motstridiga.<sup>46</sup> Cremer et al. studerar vänortssamarbeten utifrån en s.k. *integrated approach*, vilket innebär att de tar i beaktning kulturell, politisk, social och ekonomisk utveckling för båda vänorterna. *Integrated approach* genererar på så vis en kritik av det neoklassiska antagandet om individens natur. Cremer et al. menar att det är svårt att nå ett lyckat vänortssamarbete om de inblandade bara ser sitt eget ekonomiska egenintresse.<sup>47</sup> Liksom Glodsmith, i tidigare kapitel, talar om ”isolerade individer” använder Cremer et al. Englands begrepp ”separative self” och Granovetters ”atomization” om aktörer som endast agerar utefter sitt eget egenintresse utan samverkan med andra parter. Vad som i detta sammanhang framförallt är av intresse, är det stora utrymme Cremer et al. lämnar för den altruistiska tanken. Utifrån deras *integrated approach* kombineras altruism, förtroende och icke-ekonomiska mål med ekonomiska mål i vänorters kontakter med varandra.<sup>48</sup> Vi kan se att ”individuals, private organizations and individual nation-state governments find themselves increasingly in the position where the actions from which they themselves benefit are also those which serve the greater global good”.<sup>49</sup> Samarbete inom miljöfrågor, som är relaterade till ”det allmänna”, lönar sig för flera aktörer på olika nivåer, från det lokala planet till det globala planet. Karlsson menar att då självintresset sviktar måste aktörerna förlita sig på en mer osjälvisk omtanke, som sträcker sig över en större sfär av samhällen och människor. Tan uttrycker den ”osjälviska tanken” på följande sätt ”to assume that the construction of our moral world has suddenly to cease at our national borders seems arbitrary at best”.<sup>50</sup>

---

<sup>45</sup> Sylvia I. Karlsson, *Allocating Responsibilities in multi-level governance for sustainable development*, 2007, s. 108

<sup>46</sup> *Ibid.* s. 109

<sup>47</sup> Cremer et al., *International Sister-Cities, Bridging the Global-Local Divide*, 2001, s. 384

<sup>48</sup> *Ibid.* s. 384

<sup>49</sup> Sylvia I. Karlsson, *Allocating Responsibilities in multi-level governance for sustainable development*, 2007, s. 109

<sup>50</sup> *Ibid.* s. 109

## 3 Analys

### 3.1 Bakgrund

I efterkrigstidens Europa växte antalet vänortssamarbeten kraftigt. En grundtanke var att man på så sätt skulle kunna överbrygga motsättningar och öka förståelsen mellan folk. I takt med ökad fokus på miljöproblem har vänortssamarbeten även fungerat som en språngbräda för miljösamarbete mellan kommuner i olika nationer, visar en snabb genomgång av *Sveriges Kommuner och Landsting* vänortsförteckning.<sup>51</sup> Enligt en sammanställning från *Sveriges Kommuner och Landsting* år 2004 drev svenska kommuner totalt 1475 vänort- och projektsamarbeten.<sup>52</sup> I Kina uppskattas det år 2010 finnas 1500 vänortssamarbeten.<sup>53</sup> Samarbeten tillkommer genom lokala initiativ och ingås ömsesidigt genom formella avtal. Beslutet att ingå ett samarbete antas på lokal nivå och inte av en central myndighet på nationell eller internationell nivå. Wilbur Zelinsky menar att dessa sociala interaktioner har potential att engagera hela civilsamhällen genom olika gemensamma aktiviteter. Förutom kommunen är ofta föreningar, företag, skolor och universitet involverade.<sup>54</sup>

I Sovjetunionen kallades internationella samarbeten mellan två städer för ”broder städer”. Under glasnostperioden i mitten av 1980-talet ökade antalet ”broder städer” lavinartat.<sup>55</sup> Liknande vilja att skapa vänortsstäder återfinns 15 år senare i Kina. Cremer et al. beskriver kinesiska vänortsprojekt som en blandning av ekonomiska investeringar, engelskspråkig träning och även långsiktiga vänskapliga relationer. Enligt Cremer et al. är kontakter med lokala ledande personer en väsentlig ingrediens i en relation med en kinesisk vänort om samarbetet ska fungera, eftersom det ökar ”trovärdigheten” för projektet. Det signalerar också att administrativa och byråkratiska hinder inte kommer att stå i vägen.<sup>56</sup> I Örebro kommuns reserapport från besöket i sin kinesiska vänort Yantai

---

<sup>51</sup> Se hela sammanställningen över svenska kommuners vänortssamarbeten på <http://www.skl.se/artikel.asp?C=4025&A=385>, nerladdad 2008-10-03,

<sup>52</sup> <http://www.skl.se/artikel.asp?C=4025&A=385>, nerladdad 2008-10-03,

<sup>53</sup> Beräkningarna gjorda av Chinese People’s Association for Friendship with Foreign Countries, se <http://www.huaxia.com/zk/ds/00152257.html>, nerladdad 2008-12-20

<sup>54</sup> Zelinsky, *The Twinning of the World: Sister Cities in Geographic and historical perspective*, 1991, s. 1, 3

<sup>55</sup> *Ibid.* s. 10

<sup>56</sup> Cremer et al., *International Sister-Cities, Bridging the Global-Local Divide*, 2001, s. 385-387



noterades att den svenska delegationen träffade högsta ledningen från kinesisk sida, vilket ansågs som mycket värdefullt även från svenskt håll.<sup>57</sup> Kontaktnätet är helt enkelt av stor betydelse i Kina och för detta finns det ett kinesiskt begrepp, guanxi.

## 3.2 Omgivningsberoende – decentralisering av internationella relationer till kommunal nivå

Sedan 1970-talet har Svenska kommuner tagit del av en decentraliseringsprocess där allt fler ansvarsområden har förlagts till kommuner och landssting. Med hjälp av olika styrinstrument, t.ex. lagar, föreskrifter och bidrag, kan staten fortfarande påverka kommuner. Samtidigt ökar svenska kommuners samarbete med övriga omgivningen.<sup>58</sup> Idag kan vi konstatera att omgivningsberoendet inte endast sträcker sig till t.ex. lokala företag utan även till globalt omgivningsberoende. I de kommunala internationella strategierna, som ligger till underlag för denna studie, finns ett stort mått av medvetenhet kring kommunernas förhållande till sin omgivning. Malmö kommun skriver t.ex. i sin strategi för internationellt arbete ”Malmö är i hög grad beroende av utvecklingen i omvärlden. Lagstiftning, influenser och händelser i omvärlden påverkar direkt eller indirekt Malmös utveckling och tillväxt. Därför är det av stor vikt att tidigt ha en god bevakning av de internationella processer och nationella tillämpningar, som kan komma att påverka kommunen”.<sup>59</sup> Två år efter Malmö stad antog sin strategi för internationellt arbete, skriver Lunds kommun i sitt internationella program i nästan samma ordalag, ”Lunds kommun är dagligen beroende av sin omvärld. Lagstiftning, influenser och händelser som påverkar direkt och indirekt. Det är viktigt att ha god förståelse och kunskap om den utveckling och de förändringar som sker i omvärlden”.<sup>60</sup> De internationella programmen är dokument som kanske inte alltid följs konkret i praktiken. Kanske bör vi snarare se det som ett dokument, som i dagens globaliserade värld förväntas finnas i varje svensk kommun men samtidigt sänder det signaler om kommunens grundinställning till deras arbete i internationella frågor. Att kommuner överhuvudtaget engagerar sig i att utforma internationella strategier visar att det internationella arbetet avancerar från nationell nivå till att omfatta även lokal nivå. I Malmö stads internationella mål ligger, förutom ekonomisk och social utveckling, också fokus på en ”miljömässig utvecklig” i förhoppning om att Malmö ”blir en god och attraktiv

---

<sup>57</sup> Reserapport Kina (Jinan och Yantai), 2007

<sup>58</sup> Montin, Moderna Kommuner, 2002, s. 42,43,46

<sup>59</sup> ”Strategi för Malmö stads internationella arbete”, Kristina Ohlsson, Kommunikation och Utveckling, Stadskontoret, 2006, s. 3

<sup>60</sup> ”Internationella programmet”, Daniel Svärd, Kommunkontoret, Lund, 2008, s. 1. Se även Göteborgs stads ”Riktlinjer för internationellt samarbete” s. 3,4,7 och ”Internationella arbetet i Örebro kommun – plattform”, Örebro kommun, kommunfullmäktige, 2003, s. 1

stad att leva och verka i".<sup>61</sup> Som Daniel Treisman nämner i boken *The Architecture of Government* medför decentralisering viss konkurrens mellan kommuner, en konkurrens om invånare och investerare.<sup>62</sup> Att profilera sig som en internationell aktör i miljöfrågor kan även vara ett redskap för kommuner i konkurrensen som råder.

Statsvetaren Stig Montin skiljer mellan kommuner som är beroende av omgivningen och de som "försöker utnyttja den för att mobilisera resurser"<sup>63</sup>. Kommunernas handlingsutrymme påverkas av deras förmåga att mobilisera viktiga resurser, vilket i sin tur leder till att kommuner minskar sitt beroende av staten då de ökar samarbetet med näringsliv, organisationer och medborgare.<sup>64</sup> De svensk-kinesiska vänorternas miljösamarbete kan utifrån detta synsätt betraktas tillhöra den sistnämnda av Montins två ovanstående kategorier där de utnyttjar omgivningen för att mobilisera resurser. De driver olika projekt där kommuner, skolor, företag och organisationer samverkar för att nå ett effektivt miljöinriktat arbete. Göteborg stad har tillsammans med sin kinesiska vänort Shanghai drivit miljöteknologiska projekt med flera inblandade aktörer. I maj 2008 organiserade Göteborg och Shanghai det s.k. *Sister City Forum* med inriktning på hållbar utveckling inom energi, transport, avfallshantering m.m. Från den politiska sidan var de båda städernas "borgmästare" närvarande. Därtill deltog universitet och företag i seminarierna, bl.a. Chalmers, Göteborg Energi, Stena Metall och Volvo.<sup>65</sup> Örebro kommun uttrycker skriftligen i sin plattform för internationellt arbete att "vänortssamarbete kan etableras om kommunens verksamheter, kommuninvånare och näringsliv blir delaktiga"<sup>66</sup>. Även de övriga svenska kommunerna med kinesiska vänorter för en klar linje i ett försök att mobilisera resurser för att åstadkomma ett miljöinriktat arbete. En tanke med att involvera civilsamhället vid vänortssamarbeten är att det bidrar till att lägga en stabil bas för en långvarig relation.<sup>67</sup> De undersökta kommunerna med kinesiska vänortssamarbeten inser att det är till fördel för dem att samarbeta med sin omgivning. Detta kan förklara svenska kommuners ökade grad av nätverksskapande aktiviteter genom internationella vänortssamarbeten. Mellan 1988 och 2004 ökade antalet svenska kommuners vänorter från att omfatta 25 länder med totalt 546 samarbeten till att 2004 omfatta 64 länder och 1475 samarbeten. 1988 fanns 1 svensk-kinesiskt vänortssamarbete och idag existerar 14.<sup>68</sup> För de svenska kommunernas vänortssamarbeten kan vi se både en rumslig

---

<sup>61</sup> "Plan för Malmö stads internationella arbete" Kristina Ohlsson, Kommunikation och Utveckling, Stadskontoret, Malmö, 2006, s. 1

<sup>62</sup> Treisman, *The architecture of government*, 2007, s. 4

<sup>63</sup> Montin, *Moderna Kommuner*, 2002, s. 46

<sup>64</sup> *Ibid.* s. 46,47

<sup>65</sup> Cremer et al., *International Sister-Cities, Bridging the Global-Local Divide*, 2001, s. 385-387

<sup>66</sup> "Internationella arbetet i Örebro kommun – plattform", Örebro kommun, kommunfullmäktige, 2003, s. 1

<sup>67</sup> Kullander et. al., *Kommunalt Partnerskap – internationellt samarbete för ömsesidig nytta*, s. 40

<sup>68</sup> Se sifferuppgifter från Zelinsky, 1991, *The Twinning of the World: Sister Cities in Geographic and historical perspective*, s. 12,14 och Sveriges Kommuner och Landsting, <http://www.skl.se/artikel.asp?C=4025&A=385> , nerladdad 2008-10-03

och administrativ decentralisering. På detta tema menar *Sveriges Kommuner och Landsting* att ”Den svenska traditionen av lokalt självstyre har genererat en gedigen erfarenhetsbank av kommuners metoder och lösningar. Kombinationen av stor handlingsfrihet och mycket ansvar har också skapat en strävan bland svenska kommuner att ständigt utveckla sin verksamhet”.<sup>69</sup> Vilka begränsningar kan återfinnas för svenska kommuner i deras internationella samarbete? Hur står det då till med decentralisering till lokalförvaltningsnivå utifrån politisk aspekt?

### 3.2.1 Regelverk – begränsningar från ovan

De lagliga begränsningar, som kan beröra svenska kommuners internationella vänortssamarbeten, återfinns i de allmänna bestämmelserna i kommunallagen om kommuners allmänna befogenheter, vilken anger att kommunen ska tillgodose de angelägenheter, som är knutna till kommunen och dess invånares intressen.<sup>70</sup> De regler, som därutöver kommer från central nivå är *Lag (2001:151) om kommunal tjänsteexport och kommunalt internationellt bistånd*. Promemorian 2000/01:42 visar hur regeringen resonerat sig fram till att det inte behövs några särskilda bestämmelser för vänortssamarbete. I promemorian utgår man helt enkelt från att vänortssamarbeten är knutna till kommunens intressen och man talar då om ett ”normalt” vänortssamarbete.<sup>71</sup> Paragraf 2 till 6 i *Lag (2001:151) om kommunal tjänsteexport och kommunalt internationellt bistånd* uppger att tjänsteexporten endast sträcker sig till sådan kunskap och erfarenhet som finns i den kommunala verksamheten (kommunal tjänst). Varuexporten får i sin tur förekomma i begränsad omfattning då varan utgör ett komplement till den kommunala tjänsten som levereras. Kommunen måste säkerställa säkerheten vid exportaffärer för att undvika risker. Till de risker som *Lag 2001:151* räknar upp hör produktrisker, kommersiella risker, politiska risker, finansiella risker och valutarisker. Bistånd får lämnas av kommuner bl.a. i form av utrustning, rådgivning och utbildning till länder som får svenskt statligt bistånd. Ekonomiskt bistånd får endast ges om syftet är att genomföra utbildning och rådgivning. Kan en kommun inte ge bistånd till ett land som inte erhåller statligt bistånd? Jo, enligt paragraf 6 i *Lag 2001:151* får kommuner lämna bistånd till denna typ av länder i form av kommunal utrustning, som inte längre behövs alternativt kan kommunen erhålla ett tillstånd från regeringen om att skänka bistånd i annan form.<sup>72</sup> Nationell nivå ger, som vi kan se ovan, kommuner internationellt spelutrymme. Kommunens egna tjänster och varor står öppet att föra över gränserna. Kommunerna regleras dock genom att bistånd endast kan ges till länder, som redan får statligt bistånd och samtidigt betonas de risker, som kan uppstå vid eventuell tjänsteexport. Vi kan konstatera att delegeringen av makt från nationell till lokal nivå inom internationella frågor

---

<sup>69</sup> Kullander et. al. Kommunalt Partnerskap – internationellt samarbete för ömsesidig nytta, s. 3

<sup>70</sup> Proposition 2000/1:42, s. 44

<sup>71</sup> Ibid. s. 43,44,45

<sup>72</sup> Lag (2001:151) om kommunal tjänsteexport och kommunalt internationellt bistånd

inte är temporär. Däremot så är makten begränsad till det som kommunerna har befogenhet och kompetens att agera inom. På så sätt tillåts kommunerna att verka inom områden, som just de är mest kompetenta att sköta, vilket inom decentraliseringsdiskussionen betonas av subsidiaritetsprincipen. Utifrån en subsidiaritetsaspekt kan vi tolka det som att kommunen har makt och möjlighet att sköta sina vänortskontakter inom de områden som kommunen själv förvaltar bäst kunskap inom.

### 3.2.2 Kopplingar i vertikal dimension

För Malmö stad kan strategisk påverkan på omvärlden ta sig formen av ”nätverkande” med andra städer och genom att fungera som en aktör på den internationella arenan.<sup>73</sup> Genom vänortsprojekten får kommuner en länk till internationell politik och blir även själva en länk i den vertikala dimensionen av internationella relationer.

Zelinsky menar att vänortssamarbeten ”for the most part reinforce and humanizes the political and economic interests of the participating nation-states, a significant minority of these relationships promote ideological and humanitarian programs that may be at odds with official policy”.<sup>74</sup> Detta innebär att svenska kommuner genom sina respektive vänorter ofta fungerar som en aktör på en decentraliserad nivå, där det lokala agerandet sällan skiljer sig från den nationella policyn. *Lag (2001:151) om kommunal tjänsteexport och kommunalt internationellt bistånd* belyser den känsliga frågan om att undvika risker vid vänortssamarbeten, t.ex. risker av politisk karaktär. Utifrån en vertikal aspekt finns det helt enkelt en länk mellan nationell- och lokal nivå eftersom kommuner sällan saknar möjlighet eller vilja att bedriva alternativa projekt till nationell policy. Istället kan vi se det som att lokal nivå genom vänortssamarbeten snarare reflekterar det nationella intresset. Göteborgs kommun skriver uttryckligen i sin internationella policy att deras ”internationella samarbete grundar sig på och följer den svenska regeringens utrikespolitik”.<sup>75</sup> Zelinsky utvecklar ämnet och skriver ”Under the benevolent gaze of the central regime, the sister-city program usually serves to advance politically acceptable commercial and diplomatic end, or is at worst neutral”.<sup>76</sup> Zelinskys resonemang kring vänorter innebär att filosofin ”tänka globalt, agera lokalt” kan implementeras effektivt genom vänortssamarbeten. Tillfällen då statens inflytande över kommuners utrikespolitik rubbas kan kanske genom ett ökat antal vänortssamarbeten bli fler, vilket väcker intressanta frågor

---

<sup>73</sup> ”Strategi för Malmö stads internationella arbete”, Kristina Ohlsson, Kommunikation och Utveckling, Stadskontoret, 2006, s. 4

<sup>74</sup> Zelinsky, *The Twinning of the World: Sister Cities in Geographic and historical perspective*, 1991, s.3

<sup>75</sup> Internationell policy för Göteborg, nerladda 2008-10-05, [http://www10.goteborg.se/internationellt/se/index\\_int\\_policy.htm](http://www10.goteborg.se/internationellt/se/index_int_policy.htm),

<sup>76</sup> Zelinsky, *The Twinning of the World: Sister Cities in Geographic and historical perspective*, 1991, s. 26

om eventuella konflikter mellan lokal och nationell nivå. Vad händer om dagordningar och policy för miljöpolitik på nationell nivå kolliderar med kommuners vilja eller ovilja att implementera dessa? Under 1970-80 talets kyliga relationer mellan USA och Nicaragua existerade över sjuttio vänortssamarbeten mellan de båda länderna och det humanitära biståndet, som vänorter erbjöd, var av väsentlig karaktär för sandinisterna i Nicaragua.<sup>77</sup> Inställningen gentemot Nicaragua skiljde sig åt på det lokala och nationella planet, vilket enligt Zelinsky bidrog till rädsla hos det ”utrikespolitiska etablissemangen”. Vi bör trots kopplingen till nationell nivå påminna oss om att vänortsprojekt dock står fria från direkt inflytande av centralregeringar.<sup>78</sup> Exemplet med Nicaragua visar att konflikter mellan inställningar på lokal och nationell nivå kan uppstå och att det lokala planet i detta fall kunde förhålla sig relativt självständig i konflikten.

Exemplet ovan med Göteborgs utrikespolitiska inställning visar hur svenska kommuner ser sig själva som en länk i ett flernivåstyre. Svenska kommuner kopplar genom sina internationella strategier samman lokala planet även med det nationella. Samtidigt som den traditionella organisationsmodellen ”uppifrån och ner” (*top-down perspective*) till viss del lever kvar i svenska kommuners relation till centralmakten vid internationella kontakter så utmanas modellen genom vänortssamarbeten. Vi kan i vänortssamarbeten även se ett ”nerifrån och upp” perspektiv (*bottom-up perspective*) med lokal gemensam samordning och handling. Vänorter arbetar konkret på gräsrotsnivå, ofta med grundläggande frågor, där de svensk-kinesiska vänorternas miljöarbete är av stor variation med allt från grön byggteknik till ekologisk vinodling.<sup>79</sup>

Utöver kopplingarna till nationell nivå ingår flera kommuner i internationella nätverk, som International Council for Local Environmental Initiatives (ICLEI). Därtill är ett antal organisationer i Europa intresserade av och stöttar vänortssamarbeten, t.ex. Europaparlamentet, Council of European Municipalities and Regions, the International Union of Local Authorities och United Towns Organisations. Vänortsprojekt ses bl.a. som ett potentiellt instrument för att bidra till ett politiskt och ekonomiskt enat Europa.<sup>80</sup> Det finns således starka regionala kopplingar till vänortssamarbeten inom Europa med tunga politiska motiv.

### 3.2.3 Decentralisering i Kina

Under 1980-talet infördes lokalval i kinesiska städer och byar. Det lokala styret fick auktoritet att lösa lokala konflikter och förse invånarna med lokal

---

<sup>77</sup> Zelinsky, *The Twinning of the World: Sister Cities in Geographic and historical perspective*, 1991, s.27

<sup>78</sup> Cremer et al. *International Sister-Cities, Bridging the Global-Local Divide*, 2001, s. 378

<sup>79</sup> Zelinsky, *The Twinning of the World: Sister Cities in Geographic and historical perspective*, 1991, s. 27

<sup>80</sup> *Ibid* s. 7

service.<sup>81</sup> Städer och byar konkurrerar idag med varandra om utländska investerare. Vanligtvis brukar diskussionen handla om att konkurrensen påverkar skattsatser, minimilöner och arbetsregulationer som lokal och regional nivå har möjlighet att själva styra.<sup>82</sup> Som ytterligare ett redskap i konkurrenssituationen bör vi lägga vänorter. I denna tävlan om utländska kontakter kan vi se att städerna utmed kusten har attraherat utlänningar i mycket större utsträckning än städer i inlandet har. Städerna i kustområdet har inte bara bättre tillgång till infrastruktur utan vi kan också se att fyra av de fem kinesiska vänorter, som ligger till grund för denna uppsats, ligger utmed kustområdet. Av de fem svensk-kinesiska samarbetena är det endast Panzihua som ligger i inlandet. Det är troligt att kuststäderna överlag har högre grad av internationella vänortssamarbeten än de i inlandet.

Kinesiska regioner, städer och byar kan idag självständigt från centralregeringen utveckla internationella vänortssamarbeten. Den statliga och tongivande dagstidningen Folkets Dagblad publicerade 2003 en längre artikelserie om internationella vänortssamarbeten. Enligt redaktören hade ungefär 300 kinesiska städer ingått 1070 samarbeten vid denna tidpunkt. I målande ordalag stöder och uppmuntrar tidningen till vänortssamarbeten då redaktören skriver ”Vi hoppas uppriktigt att alla läsare tillsammans med oss plöjer och sår detta nya område och förser oss med nyhetsuppslag”.<sup>83</sup> Vänortssamarbeten åtnjuter därmed ett sanktionerat stöd från central nivå.

Liksom flera av de svenska kommunerna presenterar även kinesiska städer sina internationella vänorter på sina officiella hemsidor på internet. Staden Yantai informerar på sin hemsida om sin vänort Örebro, om hur samarbetet kom till och hur det fortskrider.<sup>84</sup>

### 3.3 Svenska kommuners inställning till ansvarsfrågan

Genom vänortssamarbeten binder sig kommuner till projekt av olika slag men den genomgående röda tråden för vänortssamarbeten är enligt Wilbur Zelinsky att öka den gemensamma förståelsen och vänskapen.<sup>85</sup> Vänortsprojekten för en relativ fri tillvaro utan ett bestämt recept på hur kontakterna och arbetet ska utföras. Inom de svensk-kinesiska vänorternas miljösamarbeten ligger dock en solid grund för deras agerande inom detta område, vilka skiljer sig åt mellan de olika

---

<sup>81</sup> Treisman, *The architecture of government*, s 3

<sup>82</sup> *Ibid.* s 89

<sup>83</sup> <http://www.people.com.cn/GB/shizheng/252/8102/index.html>, nerladdad 2008-12-18

<sup>84</sup> Se [http://www.yantai.gov.cn/cn/content/about\\_yt/city/index\\_swiss.jsp](http://www.yantai.gov.cn/cn/content/about_yt/city/index_swiss.jsp), nerladdad 2009-01-27

<sup>85</sup> Zelinsky, *The Twinning of the World: Sister Cities in Geographic and historical perspective*, 1991, s 1,3

kommunerna. Hur ser kommunerna på sitt eget ansvar för miljöfrågor utifrån de internationella strategierna?

Inför CEMR:s (Council of European Municipalities) kongress i Malmö våren 2009 publicerades ett inlägg i lokalmedia av ordförandena för SKL, kommunstyrelsen i Malmö stad och för regionstyrelsen i Region Skåne.<sup>86</sup> Dessa representanter för lokal och regional nivå menade att CEMR hade för avsikt att anta en deklaration. De kräver att få vara delaktiga i utformandet av det klimatavtal, som ska ersätta Kyotoavtalet 2012, eftersom kommuner och regioner både har ambition och kompetens att arbeta med miljöfrågor. Representanterna anser att lokal och regional nivå redan ansvarar för flera områden med strak miljöpåverkan så som energieffektivisering, byggande, infrastruktur och kollektivtrafik.<sup>87</sup> En stark ansvarskänsla för miljöproblem finns på lokal och regional nivå men vad som står i vägen tycks vara en känsla av att inte få vara delaktig då centralnivån antar t.ex. kommande miljöagenda under FN:s klimattoppmöte. Hur CEMR:s krav på delaktighet i utformningen och implementeringen av kommande miljöavtal kommer behandlas är en intressant fråga som snar framtid kommer att utvisa. Beroende på vilket bemötande CEMR får kan vi också avläsa överstatliga organisationers inställning till att införliva det lokala planet i framtida miljöarbete.

I Edström et al. studie ”Svenska kommuners arbete med Agenda 21” visar det sig att i 45 % av kommunerna leds A-21 arbetet av det politiska organet kommunstyrelsen. Dessa siffror kan enligt Edström et al. utgöra ett mått på kommunens prioritering av arbetsområdet, då det är styrt av en ledning med denna placering. A-21 arbetet fick på så sätt en mer framskjuten och övergripande plats än traditionella miljöfrågor.<sup>88</sup> På samma sätt kan vi se, när det gäller ansvarsfördelning av vänortsrelationer, att alla de undersökta kommunernas kommunstyrelser/fullmäktige har antagit de s.k. internationella riktlinjer/styrdokument, som sedan gäller kommunövergripande för alla verksamheter. Kommundokumentet uppmanar de olika nämnderna med tillhörande verksamheter att aktivt arbeta med vänortsfrågor relaterade till deras område. Medvetenheten om kopplingen mellan människor, politik, miljö och ekonomi är idag utbredd. Miljöfrågornas mångfaldiga karaktär innebär att dessa kan dyka upp inom skilda nämnder och inte endast hos miljönämnderna. Att ta till vara miljöaspekten inom olika sektorer brukar däremot ses som ett problem idag i ett alltmer sektoriserat samhälle. Idag har de flesta svenska kommuner avsatt speciella medel för att bekosta t.ex. internationella samordnare, som aktivt arbetar med att knyta samman det internationella arbetet. Dessa internationella samordnare kan genom sin samordnande roll minska sektoriseringen av miljöprojekt, som bedrivs inom olika nämnder och deras förvaltningar inom vänortssamarbeten. Då miljöfrågorna knyts samman inom vänortssamarbeten

---

<sup>86</sup> Sydsvenskan, s A5, 2009-04-22

<sup>87</sup> Ibid.

<sup>88</sup> Edström et al. Svenska kommuners arbete med Agenda 21, s. 9

finns en ökad möjlighet att överbrygga distansproblemet, som Saurin belyser<sup>89</sup>, eftersom utbyte på lokalnivå införlivar flera olika aktörer med olika information om problemen. Informationen görs sedan tillgänglig i ett nätverk av aktörer och kan på så sätt bidra till en ökad förståelse för miljöproblemets uppkomst, utbredning och effekter. Göteborgs stad utgår från att en lyckad samordning av den internationella verksamheten bygger på informationsspridning om projekt och dylikt genom t.ex. rapporter och internet. I Örebro arbetar man för att uppmuntra barn och ungdomar till att delta i det internationella arbetet.<sup>90</sup> Detta arbetssätt möjliggör att miljöarbete inom flera olika verksamheter mellan vänorter genererar effekter inom alla de områden som Cremer et al. arbetar med i sin *integrated approach*<sup>91</sup> alltså kulturell, politisk, social och ekonomisk utveckling för båda vänorterna.<sup>92</sup> Kommunens inställning till vänortssamarbete inom miljöområdet kan således grundas i en ansvarsfördelning av miljöproblem där kommunen utgår från en altruistisk omtankesprincip. Som tidigare konstaterats kräver miljöfrågornas gränsöverskridande karaktär ett samarbete mellan samhällets olika aktörer för att lyckas påverka miljöproblem. och Vänortssamarbete kan, utifrån Karlssons analysredskap, utgöra ett starkt instrument i denna process.

Örebro kommun tillhör de kommuner med ett aktivt engagemang i vänortsrelationer utifrån flera av Karlssons ansvarsprinciper. Åsamkandepincipen är dock den mest svårfunna principen hos de svenska vänorterna. men Örebro betonar ”det gemensamma ansvaret för resurshushållning och miljö”<sup>93</sup>. Örebro kommun ser miljöproblemens internationella karaktär och menar även i sin internationella strategi att de har viljan att agera i frågor av internationell karaktär. Örebro kommun är själv medveten om problem av internationell karaktär och menar därför att samla in kunskap och ha ”ett öppet och aktivt förhållningssätt” krävs för att kunna agera internationellt.<sup>94</sup> På så sätt kan vänorter försöka minska problemet med tids- och platsavståndet och underlätta informationstillgången. Göteborgs projekt med partnerstaden Nelson Mandela Metropolitan kan tolkas utifrån Karlssons princip om åsamkande vid ansvarsfördelning av miljöproblem. Det internationella problemet med luftföroreningar är just ett globalt och lokalt problem, vilket de båda partnerstäderna arbetar med i ett försök att förbättra luftkvaliteten. Till insatserna i första stadiet hörde aktiviteter som hjälp med att bygga upp en emissionsdatabas och göra spridningsberäkningar.<sup>95</sup> På så sätt bidrar Göteborg med arbetsinsatser, som kan vara till nytta i partnerstaden.

Beträffande kapacitetsprincipen uttryckte Inger Wickbom, internationell samordnare i Södertälje, en intressant inställning angående Södertälje kommuns samarbete med den kinesiska partnerstaden Wuxi. Wickbom hävdade att

---

<sup>89</sup> Se sida 10 i uppsatsen

<sup>90</sup> ”Internationella arbetet i Örebro kommun – plattform”, Örebro kommun, kommunfullmäktige, 2003 s. 2

<sup>91</sup> Se sida 11 i uppsatsen

<sup>92</sup> Se bilaga 2 för exempel på hur ömsesidighet står inskrivet i avtal mellan svensk-kinesiska vänorter.

<sup>93</sup> Reserapport Kina (Jinan och Yantai), Örebro kommun, 2007

<sup>94</sup> ”Internationella arbetet i Örebro kommun – plattform”, Örebro kommun, kommunfullmäktige, 2003

<sup>95</sup> Kullander et. al. Kommunalt Partnerskap – internationellt samarbete för ömsesidig nytta, s. 23



vänorternas näringslivsprojekt innebar en god möjlighet för svenska företag som etablerade sig i Kina att kunna påverka miljöfrågor i Kina.<sup>96</sup> Malmö stad bedriver tillsammans med sin kinesiska vänort Tangshan kunskaps- och erfarenhetsutbyte inom hållbart bygge (grönt bygge).<sup>97</sup> Vänorterna Malmö och Tangshan illustrerar hur kapacitetsprincipen kan fungera på lokal nivå. Malmö kan stå till förfogande med byggexpertis inom hållbar stadsutveckling. Trots de risker för konflikt som kan uppstå i samband med kapacitetsaspekten kan vi ändå konstatera att ett vänortsamarbete inom grönt bygge rymmer även en ekonomisk aspekt, i form av att man etablerar kontakter för samarbetspartners inom t.ex. byggindustri och byggt teknik. Att Malmö ”exporterar” sitt kunnande inom grönt bygge överstämmer med regleringen i *Lag (2001:151) om kommunal tjänsteexport och kommunalt internationellt bistånd*. Enligt Malmö stad fyller internationella projekt en viktig funktion för stadens verksamhetsutveckling. Det är en möjlighet att bl.a. få pröva ny teknik, nya metoder och ”stimulera kunskapsöverföring”.<sup>98</sup>

Vänortssamarbete går direkt att koppla till principen om omtanke genom Zelinskys ovanstående påstående, om att skapa ömsesidig vänskap och förståelse. Även Cremer et al. studie visar att de kinesiska parterna värdesätter det vänskapliga förhållandet.<sup>99</sup> Örebro kommun menar att internationalisering kan ”stärka samarbete, solidaritet och utveckling världen över”.<sup>100</sup> Vi kan här finna starka drag av det Karlsson i sin teori om ansvarsfördelning kallar principen om omtanke. Örebro kommun ger uttryck för en altruistisk inriktning inom principen om omtanke. I Göteborgs internationella policy ges uttryck för Karlssons alternativa omtankesprincip med fokus på självintresse. Internationellt arbete ska enligt Göteborg bidra till att ”skapa ett mervärde för Göteborgs Stads invånare och näringsliv” samtidigt som ”internationellt samarbete ska präglas av transparens och ömsesidig nytta för de deltagande parterna”.<sup>101</sup>

---

<sup>96</sup> Kullander et al. *Kommunalt Partnerskap – internationellt samarbete för ömsesidig nytta*, s. 35

<sup>97</sup> Se bl.a. *Memorandum of understanding between Tangshan (...) and Malmö*, 2008

<sup>98</sup> ”Strategi för Malmö stads internationella arbete”, Kristina Ohlsson, Kommunikation och Utveckling, Stadskontoret, 2006, s. 3

<sup>99</sup> Cremer et al., *International Sister-Cities, Bridging the Global-Local Divide*, 2001, s. 385-387

<sup>100</sup> ”Internationella arbetet i Örebro kommun – plattform”, Örebro kommun, kommunfullmäktige, 2003, s. 1

<sup>101</sup> *Internationell policy för Göteborg*, nerladda 2008-10-05,  
[http://www10.goteborg.se/internationellt/se/index\\_int\\_policy.htm](http://www10.goteborg.se/internationellt/se/index_int_policy.htm)

## 4 Resultat

Analysen klarlägger att det från svenska vänorters sida finns ett starkt intresse och möjlighet att involvera många olika aktörer i vänortssamarbetet, vilket är en av de stora pusselbitarna i relationen mellan globalt, nationellt och lokalt plan. Vänortskommunerna visar vilja på att strukturera kontakter mellan de båda ländernas forskning/vetenskap, företag, organisationer och medborgare. I Örebro anses detta vara avgörande för att överhuvudtaget driva ett vänortsprojekt.<sup>102</sup> Det finns således en stabil grund för svenska kommuners vänortssamarbeten med Kina på miljöområdet. Vänortssamarbeten har potential att fungera som ännu en viktig länk i arbetet med miljöproblem. På så sätt kan ett effektivt vänortssamarbete bli den bit, som saknas i pusslet, ett redskap för att koordinera horisontell och vertikal miljöpolitik, vilket krävs enligt Kanie för att underlätta implementeringen av multilaterala avtal.<sup>103</sup> Den nära kopplingen till frågan om kommunens positionering i förhållande till medborgarna är också mycket påtaglig i analysen. I uppsatsen har jag inte undersökt kommuners faktiska agerande men analysen visar att det finns anledningar till att involvera civilsamhället, t.ex. för att etablera en stark grund för ett långvarigt samarbete, vilket är grundtanken med vänortssamarbete. Förutom samordningen kan kommuner inom vänortssamarbeten även effektivt föra upp idéer till beslutsfattande, med undantag för de begränsningar, som återfinns i lagreglering (*Lag (2001:151) om kommunal tjänsteexport och kommunalt internationellt bistånd*). Kommunerna beaktar sin roll i internationella sammanhang och vänortssamarbeten kan ses som ett alternativ till multilaterala avtal och stränga lagar där frivillighet och ömsesidighet är utgångspunkten för miljöarbete. Vänortskommunerna interagerar med flera aktörer på olika nivåer, allt ifrån inhemsk regering till näringsliv och internationella intresseorganisationer. Samtidigt berörs de av flera olika strukturer i form av t.ex. lagstiftning. Det finns ett relativt stort utrymme för kommunernas autonomi i förhållande till nationella krafter. Den vertikala kopplingen är mycket väsentlig för att förstå vilken politisk sprängkraft vänortssamarbeten skulle kunna ha på miljöområdet. Miljöavtal mellan lokala aktörer, som representerar sig själva på den globala arenan kan undvika vissa av hindren, som står i vägen för komplexa multilaterala avtal. Den vertikala länken kan tolkas både som begränsningar och möjligheter för vänortssamarbeten. Samtidigt som autonomi begränsas för vänortssamarbeten är det just kopplingen till nationell nivå och regeringspolitik, som rymmer potential för lokal nivå att skapa och implementera

---

<sup>102</sup> Se s. 15 i uppsatsen

<sup>103</sup> Se s. 1 i uppsatsen

miljöarbete, som sanktioneras av nationell nivå men där även det lokala planet måste införlivas för att driva miljöarbetet.

Det finns flera grunder för att anta att de svenska vänortskommunerna enligt subsidiaritetsprincipen kan utgöra lägsta lämpliga nivå för att axla ansvar för miljöfrågor. Karlssons tre principer om ansvarsfördelning vid miljöfrågor, åsamkande, kapacitet och omtanke, går alla att finna hos de svenska vänortskommunerna. Genomgående för alla vänorterna är karaktären av ömsesidighet. Analysen visar att kunskapsutbyte snarare än kunskapsöverföring står i fokus utifrån aspekten om ömsesidighet. En anledning till att ömsesidighet (omtankesprincipen) i relationerna mellan vänorter är så framträdande kan vara att denna aspekt kan underlätta för kommuner att förklara för sina medborgare hur och varför kommunen väljer att satsa skattebetalares resurser. Den svenska kommunen ser inte samarbete bara utifrån altruistiska ideal utan även med om tanke för sin egen kommun, dess invånare, industri, utveckling m.m. Inslaget av altruistisk omtanke som finns i vänortssamarbeten, t.ex. mycket tydligt i Örebro och Yantais vänortsavtal, ifrågasätter även det neoklassiska antagandet om individens natur (se sida 11 i uppsatsen)

Vidare visar analysen att den effektivitet och drivkraft, som anses vara viktig för både globala och lokala institutioner vid miljöarbete, redan finns till viss del hos de svenska kommunerna. Genom vänortssamarbeten skapas en plattform för att utbyta information, erfarenhet och lösningar på miljöproblem. Avståndsskillnaden från miljöproblem, vilka Saurin har betonat som särskilt besvärande, krymper genom direkt kontakt på kommunbasis. Försvårandet av kausala samband diskuterades även angående åsamkandepincipens användbarhet. I analysen av de internationella strategierna är det just denna av Karlssons tre ansvarsprinciper, som vänorterna är minst engagerade i. Vänortssamarbeten har däremot möjlighet att minska problematiken kring härledningen av kausalitet genom att vänorter engagerar flera aktörer med olika insikter i miljöproblemen. Informationen kan sedan utbytas aktivt mellan de båda vänorternas aktörer och på så sätt kan lokalsamhällen bemöta Carters skepsissim mot att arbeta med lokala strategier vid miljöproblem.<sup>104</sup>

Analysdelen visar vidare hur decentraliseringen utifrån den politiska aspekten gör sig påtaglig i de svensk-kinesiska vänortssamarbetena. Den kommunala förvaltningen samarbetar tillsammans med det lokala näringslivet, universitet och medborgarna. Vänortsprojekten skapar på så sätt bredare deltagande i samhället för gränsöverskridande miljöarbete. Detta kan i förlängningen leda till intressanta effekter på samhället, om man på så sätt även kan involvera ytterligare aktörer i lokalsamhället. Att svenska kommuner har börjat fundera över ansvarsfrågan inom internationellt miljöarbete har vi kunnat se. I samband med kommuners ökade omvärldsberoende kan vi även tolka det som att kommunen bidrar till att

---

<sup>104</sup> Se s. 7 i uppsatsen angående Carters kritik.

organisera och samordna det övriga lokalsamhället i internationellt miljöengagemang.

Jag har inte haft för avsikt att försöka ge en komplett bild över hur miljöarbete kan påverkas av vänorters samarbete kring frågan. Frekvens, intensitet och resultat av kommunernas kontakter med varandra varierar kraftigt. Min kandidatuppsats tar sig endast formen av en textanalys, men lägger däremot en grund för hur vi kan förstå och tolka de utbyten som sker mellan svenska och utländska kommuner. Fortsatta studier inom området skulle ha stor nytta av att undersöka även den kinesiska sidan i vänortssamarbetet. Har t.ex. vänortssamarbeten ännu större potential i Kina? I ett land med en folkmängd på 1,3 miljarder skulle städer med mer likartade förutsättningar och behov gagnas av internationella vänortssamarbeten. Lokalförankring av internationellt miljöarbete skulle kanske kunna bidra till att öka engagemang, samordning och transparens bland miljörelaterat arbete.

Därtill finns ett stort utrymme att fördjupa sig i en diskussion om inställning och delaktighet i vänortsprojekt från civilsamhället med dess medborgare, organisationer och företag. Vänortsprojekt kan säkerligen ha en politisk sprängkraft, men kommunerna kan ofta vara dåliga på att exponera vänortssamarbeten för medborgarna.

## 5 Referenser

- Burns Danny, Hambleton Robin, Hoggett Paul, 1994. *The Politics of Decentralisation – Revitalising Local Democracy*. Malaysia: Macmillan.
- Carter, Neil, 2001. *The politics of the environment*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Cremer Rolf D, De Bruin Anne, Dupuis Ann, 2001. "International Sister-Cities, Bridging the Global-Local Divide", *American Journal of Economics and Sociology*, Vol. 60, No. 1.
- Edström Charlotta, Eckerberg Katarina, 2002, *Svenska kommuners arbete med Agenda 21: en jämförelse över tid*, Stockholm
- Elliot Lorraine, 1998. *The Global Politics of the Environment*. New York: New York University Press.
- Kanie Norichika, Haas Peter M., 2004. *Emerging Forces in Environmental Governance*, Tokyo: United Nations University Press.
- Karlsson, Sylvia I, 2007, "Allocating Responsibilities in multi-level governance for sustainable development", *International Journal of Social Economics*, Vol. 34, No. ½, s. 103-126.
- Montin, Stig, 2002. *Moderna Kommuner*. Malmö: Liber.
- Rothstein Bo (red), 2002. *Politik som Organisation – Förvaltningspolitikens grundproblem*, Stockholm: SNS Förlag.
- Treisman, Daniel, 2007, *The Architecture of Government – Rethinking political decentralization*, New York, Cambridge University Press
- Zelinsky Wilbur, 1991. "The Twinning of the world: Sister Cities in Geographic and Historical Perspective", *Annals of the Association of American Geographers*, Vol. 81, No. 1, s. 1-31.
- Kullander Björn, Norén Lise-Lotte, Backman Anna, (projektledning), Boglind Lind Anna (Textförfattare), *Kommunalt Partnerskap – internationellt samarbete för ömsesidig nytta*, (Skrift från Sveriges Kommuner och Landsting och SALA IDA)
- "Internationella Programmet", Daniel Svärd, Kommunkontoret, Lund, 2008
- "Internationella arbetet i Örebro kommun – plattform", Örebro kommun, kommunfullmäktige, 2003
- Lag (2001:151) om kommunal tjänsteexport och kommunalt internationellt bistånd
- "Memorandum of understanding between Tangshan city of Hebei province of the People's Republic of China and the city of Malmö of the Kingdom of Sweden on further developing their friendship and relation", Malmö, 2008
- "Riktlinjer för internationellt samarbete", Göteborgs stad

”Plan för Malmö stads internationella arbete”, ”, Kristina Ohlsson,  
Kommunikation och Utveckling, Stadskontoret, Malmö, 2006  
Proposition 2000/01:42, Kommuner och landsting i internationell samverkan  
”Reserapport Kina (Jinan och Yantai) 7-14 oktober 2007”, Örebro kommun  
”Strategi för Malmö stads internationella arbete”, Kristina Ohlsson,  
Kommunikation och Utveckling, Stadskontoret, 2006

Bilateralt miljösamarbete med Kina, nerladdad 2009-03-05

<http://www.regeringen.se/sb/d/10445>

Europaparlamentet: Faktabladen 1.2.2. Subsidiaritetsprincipen. Nerladdad 2009-01-05, [http://www.europarl.europa.eu/factsheets/1\\_2\\_2\\_sv.htm](http://www.europarl.europa.eu/factsheets/1_2_2_sv.htm)

Folkets dagblad, (人民日报), nerladdad 2008-12-18

<http://www.people.com.cn/GB/shizheng/252/8102/index.html>

Huaxia, Hur många städer är att betrakta som tvillingstäder, (有多少城市可以成为 TWINS), nerladdad 2008-12-20

<http://www.huaxia.com/zk/ds/00152257.html>

Internationell policy för Göteborg, nerladda 2008-10-05,

[http://www10.goteborg.se/internationellt/se/index\\_int\\_policy.htm](http://www10.goteborg.se/internationellt/se/index_int_policy.htm)

Subsidiaritetsprincipen, EU-upplysningen. Nerladdad 2009-01-05,

<http://www.eu-upplysningen.se/Lagar-och-regler/Om-EG-ratten/Subsidiaritetsprincipen/>

Sveriges Kommuner och Landsting, Vänortsförteckning, nerladdad 2008-10-03,

<http://www.skl.se/artikel.asp?C=4025&A=385>

The Food and Agriculture Organization of the United Nations, Decentralization and environmental issues, nerladdad 2008-12-15

<http://www.fao.org/docrep/005/Y4256E/y4256e05.htm>

Yantai stads hemsida, vänorter, nerladdad 2009-01-27

[http://www.yantai.gov.cn/cn/content/about\\_yt/city/index\\_swiss.jsp](http://www.yantai.gov.cn/cn/content/about_yt/city/index_swiss.jsp)

Sydsvenskan, s. A5, 2009-04-22

# 6 Bilagor

## 6.1 Bilaga 1

Nedan följer en sammanställning över svensk-kinesiska vänortssamarbeten med miljöinriktning, hämtat ur Sveriges Kommuner och Landstings vänortsförteckning.<sup>105</sup>

- |   |  |
|---|--|
| • Göteborg – Shanghai.<br>Startår: 1986                 | Samarbetsområden: Energi, Miljö,<br>Kultur, Näringsliv, Sysselsättning |
| • Hylte - Panzhihua City<br>Startår: 2003               | Samarbetsområden: Miljö.   |
| • Lund – Foshan.<br>Startår: 1996                       | Samarbetsområden: Energi, Miljö,<br>Vatten, Demokrati                  |
| • Malmö – Tangshan.<br>Startår: 1987                    | Samarbetsområden: Miljö, Skola,<br>Utbildning                          |
| • Örebro - Yantai, Shandong.<br>Startår: 2002<br>Kultur | Samarbetsområden: Miljö, Idrott<br>Näringsliv, Turism, Utbildning,     |

---

<sup>105</sup> <http://www.skl.se/artikel.asp?C=4025&A=385>, nerladdad 2008-10-03

## 6.2 Bilaga 2

Vänortsavtal mellan Örebro och Yantai på både kinesiska och engelska.

### 中华人民共和国山东省烟台市 与瑞典王国厄勒布鲁省厄勒布鲁市 建立友好城市关系协议

中华人民共和国山东省烟台市与瑞典王国厄勒布鲁省厄勒布鲁市，根据中瑞两国建交公报原则，为增进中瑞两国人民的了解和友谊，巩固并发展两市的友好合作，经过友好协商，双方同意建立友好城市关系。

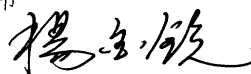
一、双方根据平等互利的原则，在经济、贸易、科技、文化、教育、体育、卫生、人员等方面开展多种形式的交流与合作，促进共同繁荣发展。

二、双方领导人和有关部门保持经常的联系，以便就双方交流与合作事宜及共同关心的问题进行了协商。

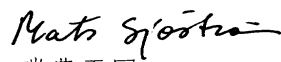
本协议书用中文和英文两种文字写成，一式两份，两种文本同等作准。本协议书自签字之日起生效。

中华人民共和国  
山东省烟台市

(签字)



2002年10月21日



瑞典王国  
厄勒布鲁省厄勒布鲁市

(签字)

2002年10月21日



**Agreement Between the City of Yantai, Shandong Province, People's Republic of China and the City of Orebro, Orebro Province, the Kingdom of Sweden on the Establishment of Sister City Relationship**

The City of Yantai, Shandong Province, People's Republic of China and the City of Orebro, Orebro Province, the Kingdom of Sweden, in accordance with the principles of the Joint Communiqué on the Establishment of Diplomatic Relations Between People's Republic of China and the Kingdom of Sweden, for the purpose of promoting mutual understanding and friendship between the Chinese and Swedish People and consolidating and developing friendly cooperation between the two cities, and through friendly consultations, have reached agreement on the establishment of sister city relationship.

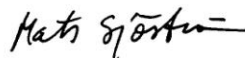
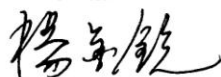
1. The two sides will carry out, in accordance with the principles of equality and mutual benefit, exchanges and cooperation in various forms in the fields of economy, trade, science and technology, culture, education, sports, health, personnel, etc, to promote common prosperity and development.

2. Regular contacts shall be maintained between the leaders and relevant departments of the two sides to facilitate consultations on the exchanges and cooperation as well as matters of common concern.

Done in duplicate in the Chinese and English languages, both texts are equally authentic. The agreement shall enter into force on the date of its signature.

(signed)

Yantai, Shandong Province  
People's Republic of China  
Oct. 21, 2002



(signed)

Orebro, Orebro Province  
The Kingdom of Sweden  
Oct. 21, 2002