

# Udenrigstjenesten og kommunerne – et samspil under udvikling

Danmarks grønne nationalprodukt

*De danske kommuner deltager i en bred vifte af internationale aktiviteter. Langt det meste af dette arbejde er blevet til som et resultat af en "intern" efterspørgsel. Det er de lokale erhvervsvirksomheder, uddannelsesinstitutioner og sportsklubber, der i samarbejde med kommunalforvaltningen definerer et passende niveau for "internationalisering." Nogle*

*gange rækker udenrigstjenesten ud til kommunerne. Det gør den, når der er behov for at sende "praktikere" ud i felten på en lang række områder, senest i forbindelse med den danske regerings engagement i genopbygningen af Ukraine. Kommunerne deltager gerne i dansk udenrigspolitik – vel at mærke hvis de får betaling for det.*

## Pluraliseringen af udenrigspolitikken

Den traditionelle og stadig meget udbredte forestilling om udenrigstjenesten er, at det er stedet, hvor retningen og indholdet af den danske udenrigspolitik fastlægges. Udenrigstjenestens diplomater er desuden også de drivende kræfter i den udenrigspolitiske frontlinje, det vil sige derude hvor principperne og strategierne bliver til konkret udenrigspolitisk adfærd. Det er denne forestilling, der ligger til grund for, at grundlovens paragraf 19 placerer den udenrigspolitiske kompetence hos regeringen.

Hvis denne forestilling om, at udenrigstjenesten har tilnærmelsesvis monopol på dansk udenrigspolitik engang har haft rod i virkeligheden, forholder det sig anderledes i dag. Grundlovens ord har ikke ændret sig, men de udenrigspolitiske vilkår og udenrigspolitikken organisering har undergået betydelige forandringer, især efter den kolde krigs afslutning.

Under den kolde krig understøttede magtbalancen mellem øst og vest i ganske stor udstrækning en hvis centralisering af udenrigspolitikken (Bjøl, 1983). Udenrigspolitik var i stor udstrækning sikkerhedspolitik og derfor omgærdet af et meget stort ønske om og behov for kontrol. Danmarks udenrigspolitiske linje måtte i den kolde krig fremstå klar og tydelig, så ingen af de to poler kunne misforstå landets position. Danske diplomater skulle stort set sikre, at amerikanerne ikke havde grund til at betvivle Danmarks loyalitet. Samtidig skulle de sikre, at Sovjetunionen ikke havde nogen grund til at tro, at Danmark udgjorde en trussel. Det var en balanceakt, der fordrede en ganske omfattende detaljekontrol af udenrigspolitikken delkomponenter (Due-Nielsen og Petersen, 1995).

**MARTIN MARCUSSEN**

Professor,  
Institut for Statskundskab,  
Københavns Universitet,  
mm@ifs.ku.dk

Efter den kolde krigs afslutning ændredes de udenrigspolitiske vilkår for Danmark. Danmarks handlerum blev betragteligt forøget (Marcussen, 2016). Det var nu muligt at etablere økonomiske, kulturelle og politiske forbindelser med langt flere lande end tidligere. Og Danmark kunne i stor udstrækning selv bestemme vilkårene for, hvordan dette nye handlerum skulle udnyttes. Globaliseringen i form af liberalisering og den europæiske integration i bredden (flere medlemslande) og dybden (flere flertalsafstemninger) fungerede som katalysatorer for en meget proaktiv dansk tilgang til udenrigspolitikken.

Det var i denne periode, at udenrigspolitikken blev lukket op. Et utal af forskellige aktører vendte opmærksomheden mod de internationale arenaer for samarbejde og ikke mindst de nye kommercielle muligheder. Det danske erhvervsliv blev voldsomt internationaliseret. Det samme gjorde universiteterne, fagforeningerne og sportsklubberne. EU begyndte at udvikle egne udenrigspolitiske kapaciteter, det samme gjorde det danske Folketing og alle sektorministerierne. Nogle så på denne udvikling med stor skepsis. Der blev talt om, at dansk udenrigspolitik over ganske få år var blevet fragmenteret og dermed havde tabt retning og tyngde. Andre var mere optimistiske. Det forhold, at der nu var rigtig mange forskellige aktører, der kunne deltage i den udenrigspolitiske politikproces blev set på som en demokratisering af udenrigspolitikken. Udenrigspolitikken var for vigtig til, at man kunne overlade den til politikere og embedsmænd i lukkede og hemmelige lokaler (Marcusson og Ronit, 2014).

Også de danske byer fik øjnene op for de muligheder, som den nye internationale åbenhed tilbød. Under den kolde krig afgrænsede byernes internationale relationer sig stort set til venskabsbysamarbejderne i de danske nærområder, især Norden. Med murens fald kunne der etableres venskabsbyer i hele Europa. Ja, der kunne etableres kommercielle samarbejder med byer i hele verden – selv Kina. Via internationale bynetværk kom danske byer i selskab med andre byer og kunne på den måde være med til at sætte helt egne internationale dagsordener. Også byernes indsats i Bruxelles kunne varetages på nye måder. De danske byer slog sig sammen i kraftfulde regionale enheder, og indsatsen i forhold de europæiske institutioner blev stærkt professionaliseret.

Denne pluralisering af udenrigspolitikken udfordrede naturligvis udenrigstjenesten (Marcussen, 2013). Under den kolde krig havde man ikke haft synderlig meget behov for, eller lyst til, at orientere den bredere offentlighed om retningen og indholdet af den danske udenrigspolitik. Folketinget blev til nød holdt orienteret via Udenrigspolitisk Nævn, udenrigspolitisk udvalg og Europaudvalget. Udenrigsministeriet var ikke kendt for at række ud til de øvrige ministerier med henblik på at inddrage disse i politikprocessen. På Asiatisk Plads holdt man kortene tæt ind til kroppen. Der var måske opstået en kultur blandt karrierediplomaterne, der tilsagde, at udenrigspolitikken var for vigtig til at den kunne diskuteres med amatørerne uden for ministeriets vægge.

Efter den kolde krig opstod der ganske hurtigt et behov for at ændre på en lang række organisatoriske og proceduremæssige forhold, ligesom hemmelighedskulturen måtte revideres. Der var opstået en udenrigspolitisk kapacitet hos en lang række aktører, som ikke tøvede med at bruge denne kapacitet til at føre udenrigspolitik. Diplomatiets syntes at sive ud af udenrigstjenesten. I sektorministerierne begyndte man at forhandle på egen hånd rundt omkring i de internationale organisationer, som Danmark var med i, og skam også bilateralt verden over. Erhvervslivet fik indrettet Public Affairs kontorer og engagerede sig målrettet i politisk lobbyisme på de markeder, de syntes var kommercielt interessante. Stille og roligt kunne udenrigstjenesten se på, mens hele det danske samfund undergik en omfattende internationalisering (Marcussen og Ronit, 2003, 2009).

Noget måtte ske, men hvad? I denne artikel diskuterer jeg, hvordan Udenrigsministeriet forholder sig til det forhold, at mange danske byer i ganske omfattende grad har engageret sig i forskellige former for internationalt samarbejde. Har Udenrigsministeriet lænet sig tilbage og ladet dette ske uden at foretage sig noget særligt? Har Udenrigsministeriet forsøgt at tage kontrol over denne proces og på forskellige måder forsøgt at styre de danske byer gennem de internationale farvande? Eller er Udenrigsministeriet gået ind i en forhandling med byerne med henblik på at indgå i et ligeværdigt samarbejde om, hvordan man i fællesskab og sammen kan fremme både landets og byernes interesse på den internationale scene.

I næste afsnit vil jeg reflektere mere generelt over, hvordan samordningen mellem Udenrigsministeriet og de danske byer kan forstås. Derefter vil jeg præsentere et internationalt sagområde, der i øjeblikket tiltrækker sig ganske stor interesse ude i de danske byer, nemlig genopbygningen af Ukraine. I konklusionen vil jeg fremføre, at Udenrigsministeriet indtil videre har haft mest held til at betale sig til samarbejde med byerne. Det kan også siges på den måde, at de danske byer er mest tilbøjelige til at samarbejde med udenrigstjenesten, hvis de får penge for det.

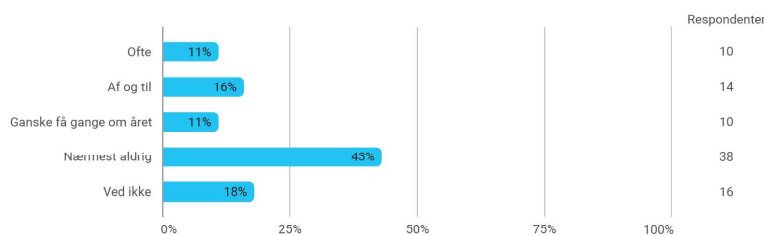
## Relationen mellem Udenrigsministeriet og byerne – hvad er optionerne?

Relationen mellem Udenrigsministeriet og kommunerne kan i princippet tage flere forskellige former. På et helt generelt niveau vil jeg her skelne mellem tre idealtypiske måder, hvorpå samspillet mellem de to parter kan tage sig ud: en afkobling, et hierarki og en ligeværdig forhandling.

### **Afkobling**

Umiddelbart skulle man ikke tro, at der var nogen særlig relation mellem den danske udenrigstjeneste og de danske kommuner. Spørger man kommunaldirektørerne og de internationale medarbejdere i de danske kommuner, får man da også det førstehåndsindtryk, at der ikke er særlig hyppig kontakt med Udenrigsministeriet (Figur 1).

Figur 1: Vil du mene, at din by/kommune har kontakt til Udenrigsministeriet?



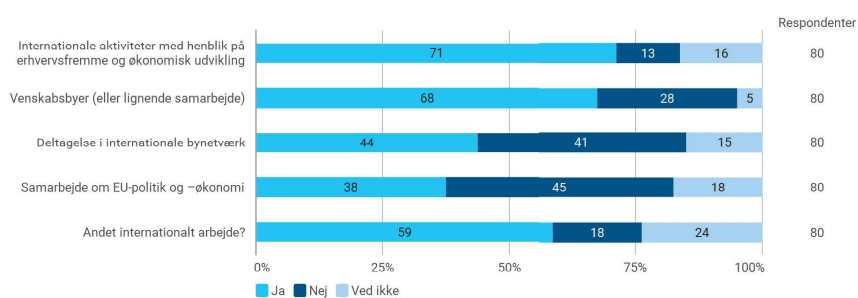
Kilde: Marcussen (2022: 39).

Note: 76 ud af 98 kommuner har deltaget i undersøgelsen

24 respondenter (27 pct.) angiver, at de ”ofte” eller ”af og til” har én eller anden form for kontakt med den danske udenrigstjeneste mens 43 pct. hævder, at en sådan kontakt ”nærmest aldrig” finder sted. Det kan dels skyldes, at den udenrigspolitiske kompetence som nævnt er placeret i udenrigstjenesten, dels at kommunalfuldmagten ofte tolkes derhen, at danske byer hverken laver udenrigspolitik eller fremkommer med udenrigspolitiske meningstilkendegivelser (Marcussen, 2023b). Hvis hertil føjes, at grundlovens paragraf 82 slår fast, at kommunerne har udstrakt selvstyre, så peger det alt sammen i retning af, at der ikke rigtigt findes en samordningsudfordring på det udenrigspolitiske område, der involverer staten og kommunerne.

Byerne har efter kommunalreformen fået særlige ressourcer og kapaciteter, der gør det muligt for dem at agere selvstændigt på den internationale scene. Det gør man på en række forskellige områder (figur 2). Meget har at gøre med international erhvervsfremme, noget finder sted inden for rammerne af venskabsbysamarbejder og deltagelse i internationale bynetværk. Endelig er der noget som handler om EU-scenen, hvor de regionale EU-kontorer ofte er de centrale omdrejningspunkter.

Figur 2: Hvilke former for internationalt arbejde finder sted i din by/kommune?



Kilde: Marcussen (2021: 12).

I dette perspektiv ønsker kommunerne egentlig ikke, at staten eller andre skal blande sig i kommunernes internationale anliggender. I nogle kommuner kan der endog med tiden være opstået en antipati mod Slotsholmen i almindelighed og udenrigstjenesten i særdeleshed. Centraladministrationen



forekommer at være meget lang væk fra kommunernes lokale virkelighed. I lokalområderne har man set, hvorledes en centralisering har betydet, at vigtige institutioner som domstole, politistationer, hospitaler og skoler er lukket og slukket. Kun meget lidt af dette er flyttet tilbage igen. ”København” viste sig desuden at være helt fraværende, da kommunerne stod overfor meget alvorlige vækst- og beskæftigelsesproblemer i forlængelse af finanskrisen. Fornemelsen er, at ingen kommer kommunerne til hjælp. Kommunerne må klare sig selv – også for så vidt angår internationalt samarbejde. I praksis betyder dette, at mange kommuner ingen som helst kontakt har til udenrigstjenesten.

Respondenter i et internationaliseringsurvey blandt de danske kommuners kommunaldirektører og internationale medarbejdere er af den opfattelse, at Udenrigsministeriet mangler et blik for den betydning kommuner spiller på det internationale område. Der udtrykkes således forhåbning om:

*”At UM i højere grad ser værdien af kommunerne generelt”*

*”Altså hvis ambassaderne kendte til de danske kommuners venskabsbyrelationer, så er det godt for alle parter (hele Danmarks interesser), at der aktivt bakkes op om sådanne relationer. Vi har set flere eksempler på at by-til-by kontakten er den, der ”åbner op” for andre aktiviteter, også erhvervsmæssige” (citeret i Marcussen, 2022: 41).*

Nogle peger på, at det kunne være ønskelig hvis udenrigstjenesten var mere proaktiv i forhold til kommunerne:

*”[Udenrigstjenesten bør være ] mere udfarende om mulige investeringer til vores by fra udlandet”*

*”[Udenrigstjenesten] står altid til rådighed og er servicemindede, men kunne godt ønske de var mere opsøgende ift. mindre kommuner” (citeret i Marcussen, 2022: 41).*

Endelig er der få der mener, at deres kommune måske ikke er interessant nok for Udenrigsministeriet:

*”Vi er en mindre kommune som sjældent vil være attraktiv for UM at samarbejde med” (citeret i Marcussen, 2022: 41).*

Der er altså grund til at tro, at de danske byer og kommuner generelt ikke har særligt veludviklede relationer til Asiatisk Plads. Men det er ikke hele historien.

### **Hierarki**

Det er også muligt at forstå relationen mellem Udenrigsministeriet og kommunerne som en hierarkisk relation. Der kan således opstå situationer, hvor Udenrigsministeriet vil forsøge at styre kommunernes udenrigspolitiske indsats. Udenrigsministeriet er principalen, der har defineret nogle udenrigspolitiske målsætninger, som den ønsker at realisere. Ifølge dette scenarie har

Udenrigsministeriet imidlertid vurderet, at man ikke kan gøre det alene. Man besidder måske ikke de særlige tekniske kompetencer, der er påkrævet for at kunne gennemføre den planlagte udenrigspolitik. Det er her byerne kommer ind i billedet. Ude i byerne har man ofte ansat nogle meget specialiserede eksperter på en lang række områder. Det kan være på områder som vand, varme, affald, elektricitet, logistik, uddannelse, sundhed etc. I forhold til udenrigstjenesten bliver byerne agenter i den danske udenrigspolitiske indsats.

For udenrigstjenesten giver inddragelsen af kommunerne i udenrigspolitikken fordele såvel som udfordringer. En fordel er, at udenrigstjenesten med kommunernes hjælp kan sikre sig, at der ude i den udenrigspolitiske frontlinje dukker nogle kommunalt ansatte specialister op, der er dygtige til at få tingene til at ske på den mest professionelle og hensigtsmæssige måde. Populært sagt nøjes man ude i byerne ikke med at snakke om borgernes problemer. I byerne skrider man hurtigt ind i en løsningsmodus. Man har eksperterne med den dybe fagindsigt, og man har en beslutningsstruktur, der gør, at man kan træffe de nødvendige beslutninger. I modsætning hertil vil det typisk være sådan, at centraladministrationen har vanskeligt ved at træffe meget hurtige beslutninger og noget nemmere ved at udforme analyser og måske endda inddrage konsulenter. Det hævdes nogle gange, at ”stater snakker, mens byer handler” (tidligere New York borgmester Michael Bloomberg citeret i Johnson, 2018). Med kommuner som agenter kan det således tænkes, at udenrigspolitikken bliver mere effektiv.

Men der er ikke kun fordele ved at inddrage byerne i udenrigspolitikken. Et problem, der kan opstå er, at Udenrigsministeriet skal tilvejebringe et incitament til, at kommunerne overhovedet ønsker at indgå i et principal-agent relation. Det kommunale selvstyre betyder i princippet, at ingen kan tvinge kommunerne til at træde ind på den udenrigspolitiske scene. Udenrigsministeriet kan derfor ikke bruge regulering eller straf over for kommunerne. Det efterlader ministeriet med to styringsinstrumenter: det moralske argument, og ikke mindst kontant betaling. Det moralske argument vil blive brugt over for kommunerne i den udstrækning regeringen har befolkningen med sig. Hvis store dele af den danske befolkning støtter op omkring en særlig udenrigspolitisk indsats, kan det være vanskeligt for kommunerne at undslå sig, når regeringen beder om hjælp. Erfaringen tilsiger imidlertid, at det moralske argument virker bedst, hvis det får følgeskab af penge. Hvis Udenrigsministeriet som minimum dækker alle udgifterne forbundet med den udenrigspolitiske indsats, så er det nemmere at overbevise kommunerne om, at man bør stille sig til rådighed som udenrigspolitiske agenter.

Hvis det forholder sig på denne måde, har det betydning for den måde vi fortolker kommunalfuldmagten. Det er som nævnt korrekt, at kommunalfuldmagten – ofte med henvisning til det såkaldte lokalitetsprincip – ikke levner kommunerne nogen plads på det udenrigspolitiske område. Men der er selvfølgelig plads til fortolkninger og undtagelser. For det første kan det empirisk vises, at kommunerne i mange situationer faktisk aktivt deltager i

udførelsen af dansk udenrigspolitik. Det sker eksempelvis på det udenrigsøkonomiske område, hvor kommunerne alene og sammen med udenrigstjenesten har indgået en lang række samarbejdsaftaler med kinesiske byer med henblik på at forberede vejen for en kommerciel dansk-kinesisk relation. Det sker også på det sikkerhedspolitiske område, hvor kommunerne umiddelbart efter Sovjetunionens opløsning – både alene og sammen med udenrigstjenesten – har indgået samarbejdsaftaler i de baltiske lande og en lang række central- og østeuropæiske lande med henblik på at sprede det demokratiske ideal. Det samme skete på Balkan i forlængelse af borgerkrigene i 1990'erne. I Mellemøsten har danske kommuner i forlængelse af karikaturkrisen i 2005-2006 – alene og sammen med udenrigstjenesten – indgået i projekter, der havde til hensigt at bremse radikaliserings-tendenser. Også på det udviklingspolitiske område har kommunerne gjort en indsats. Med udviklingsmidler i ryggen har kommunerne – alene såvel som sammen med udenrigstjenesten – arbejdet i eksempelvis Indien, Sydafrika og Argentina. Kort sagt, der er efterhånden en lang række eksempler på at danske kommuner faktisk laver udenrigspolitik.

For det andet er det også klart, at kommunalfuldmagten er ganske dynamisk. Kommunalfuldmagten er en samling af en række kontrolinstansers konklusioner vedrørende kommunernes ulovsbestemte opgaver, - det vil sige et sæt retningslinjer for de opgaver, der varetages i kommunerne, der *ikke* er fastsat i lovgivningen. Senest har Aarhus Kommune spurgt Indenrigs- og Boligministeriet om det er tilladt at lave udenrigspolitik, hvis nogle særlige betingelser er opfyldt. Hertil har ministeriet svaret, at det er det. Når regeringen og et bredt udsnit af Folketinget støtter op omkring det, så kan kommunerne faktisk lave udenrigspolitik, og dermed sætte den almindelige kommunalfuldmagtspraksis til side:

*”Det følger af kommunalfuldmagtsregler, at kommuner som udgangspunkt ikke kan varetage udenrigspolitiske hensyn. Det er imidlertid Indenrigs- og Boligministeriets opfattelse, at dette udgangspunkt kan fraviges, således at kommuner med hjemmel i kommunalfuldmagtsregler kan varetage udenrigspolitiske hensyn i tilfælde som i det her foreliggende, hvor regeringen – med bred opbakning fra et flertal i Folketinget – opfordrer kommuner til at handle på en bestemt måde for at varetage sådanne hensyn” (Indenrigs- og Boligministeriet, 2022).*

Det kort af det lange er, at danske kommuner både har en ganske lang og ganske varieret erfaring med at lave udenrigspolitik, og at dette er i overensstemmelse med både Grundloven og Kommunalfuldmagten hvis regeringen og Folketinget vel at mærke har givet grønt lys. Hermed er der også åbnet op for, at der kan opstå et behov for samordning mellem Udenrigsministeriet og de danske kommuner, der kan have et hierarkisk udtryk.

### **Forhandling**

Samspillet mellem Udenrigsministeriet og kommunerne kan i midlertidig også se ud på en helt tredje måde, nemlig som en *forhandling mellem ligevær-*

*dige parter*. Dette er bedst illustreret med det system af erhvervsfremmeinstitutioner, der er etableret i forlængelse af Erhvervsfremmereformen i 2019. Idéen bag reformen var, at det danske erhvervsliv skulle have adgang til et landsdækkende erhvervsfremmesystem, der dels kunne tilbyde indsigt i lokale forhold (eksempelvis udbudt af forskellige typer lokaltforankrede erhvervsråd) dels meget sektorspecifik ekspertise på en række satsningsområder (eksempelvis udbudt af Erhvervshuse og klynger). Alle skulle kunne vejlede i og understøtte ”internationalisering”, hvormed menes international handel.

Udenrigstjenesten fik flere roller at spille i dette landsdækkende erhvervsfremmesystem. Dels skulle InvestinDenmark (en del af Udenrigsministeriets Eksportråd) etablere og opretholde en løbende dialog med landets kommuner om muligheden for at tiltrække internationale investeringer. På alle tænkelige måder skulle InvestinDenmark tilbyde sig selv som samtalepartner, coach og vejleder i konkurrencen om at tiltrække de helt store projekter udefra. Eksportrådet fik også til opgave at stille sig til rådighed med diplomatisk ekspertise ude i Erhvervshusene. Der blev udstationeret danske diplomater med særlig kommerciel indsigt og direkte kontakt til de danske ambassader og generalkonsulater. De udsendte diplomater skulle både fungere som forbindelsesofficerer mellem de relevante aktører i lokalområdet, og på egen hånd tage initiativ til at skabe betingelserne for øget internationalisering.

Når de danske kommuner bliver bedt om at illustrere deres relation til udenrigstjenesten, er det ofte med reference til enten InvestinDenmark eller Eksportrådet. En respondent fra en surveyundersøgelse blandt kommunaldirektører og de internationale medarbejdere i de danske kommuner svarer således:

*”Vi har flere gange om ugen kontakt til InvestinDenmark og innovationscentre – især i USA, Tyskland, Korea/Japan. Desuden bruger vi ambassaderne af og til når vi er på konferencer, messer eller delegationsbesøg. Vi er ganske tilfredse med UM-samarbejdet, især med InvestinDenmark”*  
(citeret i Marcussen, 2022: 39).

Kommunerne kan selv opsøge den tilbudte mulighed for dialog, eller de kan tage imod et tilbud fra udenrigstjenesten om en uforpligtende samtale. I disse relationer kommer kommunerne ikke i konflikt med kommunalfuldmagten. Kommunernes internationale engagement er hovedsageligt kommercielt og har til formål at fremme lokalt specifikke målsætninger, og lever derfor op til lokalitetsprincippet.

I det næste afsnit vil opmærksomheden blive rettet mod ét af de udenrigspolitiske områder, der i de seneste år har optaget sindene mest – både i regeringen og i kommunerne. Det drejer sig om det danske bidrag til genopbygningen af Ukraine. Formålet er at undersøge, hvad dette særlige eksempel kan lære os om relationen mellem Udenrigsministeriet og kommunerne.

## Ukraine kommer på Danmarks udenrigspolitiske dagsorden

Det var først efter afslutningen af den kolde krig, at Danmark rigtigt fik øjnene op for Ukraine. Udenrigsminister Uffe Ellemann-Jensens (V) hensigt med ambassadeåbningen i Kyiv i 1992 var nok at signalere til Rusland, at Ukraine var et selvstændigt land. Ukraine blev imidlertid ikke – som tilfældet var med de baltiske lande og Polen – en fuldt ud integreret del af den danske øststøtte (Folketingstidende, 1997: 6804). Ambassaden blev relativt hurtigt lukket igen. Efter pres fra støttepartiet Dansk Folkeparti fremlagde Udenrigsminister Per Stig Møller (K) i 2002 en større spareplan, der blandt andet betød, at den fast udstationerede ambassadør i Kyiv skulle erstattes af en rejsende ambassadør (Jyllands-Posten, 2002). Det var en beslutning, der fremkaldte stærke følelser i den ukrainske udenrigstjeneste, som havde været af den opfattelse, at der endog var særdeles gode kommercielle og politiske relationer mellem de to lande (Ritzaus Bureau, 2002; Politiken, 2002).

Udvidelsen af EU med 10 central- og østeuropæiske lande i 2004 fratog med ét slag Ukraine nogle helt centrale eksportmarkeder. For at forhindre, at landets økonomi skulle falde fra hinanden besluttede man i EU at udarbejde en decideret naboskabspolitik: ”Wider Europe – New Neighbourhood Initiative”. I samarbejde med den ukrainske regering ville EU udarbejde handlingsplaner for reform og tilbyde udvidet samarbejde, økonomisk støtte og muligheder for markedsadgang. Danmark fulgte samme år trop med sit eget naboskabsprogram for Ukraine. I 2004 var der endvidere et præsidentvalg i Ukraine, der blev mødt med omfattende protester med henvisning til valgsvindel. De folkelige protester blev refereret til som den orange revolution og førte til et omvalg. I denne kontekst mente udenrigsminister Per Stig Møller ikke, at det var holdbart, at Danmark ikke var diplomatisk til stede i hovedstaden. Fra 2005 blev der atter etableret en diplomatisk repræsentation i landet (Information, 2005; Jyllands-Posten, 2004, 2005; Ritzaus Bureau, 2005).

I årene der fulgte erstattede det ene danske naboskabsprogram det andet. I naboskabsprogrammet 2008-2012 blev det slået fast, at ”Danmark har en strategisk interesse i at videreføre og styrke samarbejdet med Ukraine inden for rammerne af den styrkede Europæiske Naboskabspolitik” og at ”Dansk støtte til Ukraine har højeste prioritet” (Udenrigsministeriet, 2008: 9). Blandt de femten naboer, der indgår i det danske naboskabsprogram satser Danmark aller mest på ét af disse lande, Ukraine.

Det betyder, at Danmark allerede forud for den russiske invasion af Ukraine i 2014 havde ganske meget fokus på Ukraine. Dette fokus blev kun styrket af invasionen. I Udenrigsministeriet bliver Ukraine-satsningen ligefrem ophøjet til ”strategisk mål no. 1.1.” (Udenrigsministeriet, 2016: 9). I udenrigstjenestens bidrag til den fælles europæiske udenrigs- og sikkerhedspolitik (CSFP) prioriteres Ukraine allerøverst i kategori 1, hvilket betyder, at det danske diplomati skal være proaktivt engageret, og at udenrigsministeren skal involveres direkte i alt, hvad der har med Ukraine at gøre.



Det er ikke fordi Danmark i disse år gør stor væsen af sig inden for rammerne af CSFP, men lige netop på Ukraine-området bliver Danmark kategoriseret som en "Leader" (ECFR, 2016: 68). I 2017 tager Danmark således lead på et samarbejde mellem Ukraine, EU og Danmark, der har fokus på korruptionsbekæmpelse, det såkaldte, antikorrupsionsinitiativ - EU Anti-Corruption Initiative, EUACI. Det finansieres i fælleskab af Danmark og EU og forsøger at inddrage offentlige myndigheder på nationalt og lokalt niveau, såvel som civilsamfundsorganisationer og nyhedsmedier. I første omgang (2017-2019) afsættes 15 millioner Euro. I 2020 blev der igangsat et fireårigt program med et budget på 22,9 millioner euro. Udenrigstjenesten – via den danske ambassade i Kyiv - indleder i første omgang et samarbejde med borgmestrene og kommunalforvaltningen i en række "integritetsbyer" i Ukraine (Zhytomyr, Chernivtsi, Chervonograd, Mariupol og Nikopol).

Det danske engagement i landet opnår et højdepunkt i 2018 da udenrigsminister Anders Samuelsen (LA) kan optræde som vært for en stor international Ukraine-reformkonference i København den 27. juni 2018 (Udenrigsministeriet, 2018; Jyllands-Posten, 2018).

### De danske byers vej til Ukraine

Forud for den russiske invasion af Ukraine i februar 2022 eksisterede der ikke mange by-til-by samarbejder mellem Danmark og Ukraine. Og de, der eksisterede, involverede ikke udenrigstjenesten. Lige præcis på dette område i denne periode kan relationen mellem udenrigstjenesten og de danske byer bedst beskrives ved "afkobling". Som vist ovenfor, havde udenrigstjenesten både bilateralt – direkte i relation til de ukrainske myndigheder – og multilateralt – via EU's naboskabspolitik – været endog særdeles engageret i de politiske og økonomiske reformer i Ukraine, men altså uden på noget tidspunkt at have haft behov for at involvere de danske byer.

Aarhus underskrev i 2007 en venskabsaftale med den ukrainske by Lviv. Det var den herboende ukrainske ambassadør, Nataliia Mykolaivna Zarudna, der havde fået idéen (JP Aarhus, 2007b). Hun fik organiseret det på den måde, at præsident Viktor Jusjtjenko, der var kommet til magten i Ukraine i forlængelse af den orange revolution, aflagde borgmester Nicolai Wammen (S) et besøg i Aarhus umiddelbart forud for et statsbesøg i København den 16. marts 2007. Præsidenten lagde ikke skjul på, at han så venskabsaftalen som en slags cementering af de gode dansk-ukrainske relationer, og som et tegn på, at Ukraine var på vej mod medlemskab af EU (JP Aarhus, 2007a)

Odense var én af de få andre danske byer, der havde en venskabsaftale i Ukraine. Denne aftale var med hovedstaden Kyiv og havde eksisteret siden 1989 (Politiken, 1990). Initiativet blev taget i de euforiske dage efter den kolde krigs ophør, og altså nogle år før den danske stat besluttede sig for at etablere en ambassade i landet. Det var borgmester Verner Dalskov (S), rådmand Søren Møller (K) og direktør i kulturforvaltningen Villy Petersen, der stod bag. Omdrejningspunktet for venskabsaftalen var et kunstnerisk samarbejde

og et udvekslingsprogram (Fyens Stiftstidende, 2006). Kyiv-aftalen indgik i Odense Kommunes ganske store portefølje af venskabsbyer i hele verden.

Der var ikke nogen af de to venskabsbyaftaler, der skabte grobund for en meget stærk relation mellem de involverede byer. Faktisk slumrede de efterhånden hen, og ved Ruslands invasion i Ukraine i februar 2022 var de reelt ”sovende” aftaler.

Den tredje danske kommune, der før 2022 var engageret i Ukraine er Guldborgsund Kommune. I modsætning til Aarhus' og Odenses venskabsbyaftaler indgik Guldborgsunds arbejde i Ukraine i et program, der var organiseret af og fuldt finansieret af Udenrigsministeriet. Som en del af det førnævnte antikorrupsionsinitiativ (EUACI) udvikles et program med særlig fokus på det lokale niveau, U-Lead (Ukraine – Local Empowerment, Accountability and Development Programme).

På et tidspunkt i 2020 kontaktede Udenrigsministeriet Guldborgsund Kommune med et godt tilbud. Guldborgsund Kommune var og er kendt for sit meget velfungerende internationale engagement, der involverer deltagelse i et utal af forskellige EU-finansierede samarbejdsprojekter i blandt andet Østersøområdet. Tilbuddet fra Asiatisk Plads består af et fuldt finansieret samarbejde inden for rammerne af U-Lead gældende for perioden december 2020 – december 2023. Samarbejdet skulle finde sted mellem Guldborgsund Kommune og ikke færre end ni kommuner og regioner i Zakarpattia Oblast i det sydvestlige Ukraine. Projektet der er budgetteret til to millioner kroner har en ganske omfattende dagsorden. Det skal understøtte gennemførelsen af en kommunal strukturreform i Ukraine og i det hele taget bidrage til at etablere velfungerende kommuner i landet. Konkret inkluderer projektaktiviteterne studieture til Ukraine og til Danmark med politisk repræsentation, men også rådgivningsbesøg af kommunale medarbejdere fra Guldborgsund til lokale samarbejdspartnere i Ukraine. Det er også planen, at der skal organiseres korte praktikophold i Guldborgsund Kommune for repræsentanter fra de ukrainske kommuner. Den rådgivningsindsats som Guldborgsund Kommune forventes at varetage skal fokusere på brede kommunale temaer som ledelse og organisering af kommuner, levering af kommunale ydelser (f.eks. sundhed, skole og forsyning), samt erhvervsudvikling og tværkommunalt samarbejde.

Rent bortset fra, at projektet i ganske omfattende grad blev forstyrret af coronapandemien, er der her tale om et projekt, som Guldborgsund Kommune ikke på egen hånd har efterspurgt. U-Lead projektet indgår ikke på en naturlig måde i den ganske store portefølje af projekter i Guldborgsund Kommune, der alle har fokus på lokal udvikling, beskæftigelse og vækst. I Guldborgsund Kommune valgte man alligevel at takke ja til deltagelse efter henvendelse fra udenrigstjenesten. Det skyldtes ikke mindst, at det var udgiftsneutralt for kommunen men også, at man i kommunen kunne se et perspektiv i at etablere en god samarbejdsrelation med udenrigstjenesten. Det kunne jo være, at et velgennemført U-Lead projekt med tiden kunne føre til andre fuldt finansie-

rede internationale samarbejdsprojekter, der mere direkte kunne tænkes at bidrage til lokal udvikling på Lolland-Falster.

### Den russiske invasion af Ukraine ændrer alt

Efter den russiske invasion af Ukraine i februar 2022 intensiveredes udenrigstjenestens Ukraineindsats i ganske betydelig grad. Indsatsen blev et højprioritetsområde for den danske regering og i den samlede danske udenrigs- og sikkerhedspolitiske strategi (Regeringen, 2023). På Asiatisk Plads er det i Kontoret for Europæisk Naboskab, at indsatsen koordineres. Rundt omkring i de danske kommuner begynder Ukrainekrigen at fylde på de politiske dagsordener. Det skyldes dels, at det er i kommunerne at de ukrainske flygtninge skal indlogeres og integreres via en fast-track procedure. Det skyldes også, at der i kommunerne opstår en meget stor solidaritetsfølelse med det ukrainske folk og den ukrainske præsident. Endelig skyldes det, at den danske regering i meget direkte vendinger beder de danske kommuner om at tage sine forholdsregler i forbindelse med det sanktionsregime, der er etableret på dansk og europæisk niveau. Det sker bl.a. via pressen, hvor Kulturminister Ane Halsboe-Jørgensen, eksempelvis opfordrer alle kulturinstitutioner og kultursteder om at afvikle alle aftaler med Rusland (Fyens Stiftstidende, 2022) og det sker via et brev til Kommunernes Landsforening, hvor Kulturministeren forklarer, at kommuner godt kan træffe udenrigspolitiske dispositioner, når regeringen opfordrer dem til det:

*”Hvis en kommune har ejerskab eller kontrollerende indflydelse på et koncert- eller kulturhus, der har planlagt en forestilling med Den Russiske Nationalballet eller lignende fremtrædende russiske kompagnier eller ensembler, kan kommunen vælge at følge en opfordring fra regeringen om at aflyse arrangementet på grund af Ruslands angreb på Ukraine og derefter kompensere arrangøren, idet kommunen, hvis den vælger at aflyse, pådrager sig et erstatningsansvar over for arrangøren. Aflysning og kompensation vil i denne situation være foreneligt med kommunalfuldmagten, fordi kommunen ikke fører selvstændig udenrigspolitik men agerer i samklang med regeringens opfordring” (Kulturministeriet, 2022, egen kursivering).*

Ret hurtigt efter den russiske invasion af Ukraine tager tre kommuner skridt til at etablere/genoprette forbindelser til ukrainske byer. Det drejer sig om København, der etablerer et helt nyt venskabsbysamarbejde med Kyiv, og Odense og Aarhus, der genopliver deres eksisterende samarbejder med henholdsvis Kyiv og Lviv. Senere kommer Ålborg til, som er blevet anmodet af udenrigstjenesten om at træde til som Mykolaivs samarbejdsby (Marcussen, 2023a).

For tyve år siden antydede Magtudredningen, at Kommunernes Landsforening (KL) kunne opfattes som en slags fjerde statsmagt i dansk politik (Blom-Hansen, 2004). Når det kommer til kommunernes rolle i udenrigspolitikken, er der imidlertid noget der tyder på, at organisationen har det bedst

med at holde sig i baggrunden, og allerhelst helt ude af udenrigspolitiske diskussioner. Da Udenrigsministeriet således i juni 2022 meddelte, at man har etableret et nyt partnerskab, som skal bidrage til genopbygningen af Ukraine, er Kommunernes Landsforening ikke med (Udenrigsministeriet, 2022). Da udviklingsminister Flemming Møller Mortensen i august 2022 tager til Ukraine for at føje Mykolaiv til listen af integritetsbyer under det dansklede antikorrupsionsprogram, er Kommunernes Landsforening heller ikke involveret (Nordjyske Stiftstidende, 2022). Der er heller ikke noget, der indikerer, at Kommunernes Landsforening er involveret på en meget afgørende måde i udviklingen af den såkaldte Ukrainefond, der vedtages med et bredt flertal i Folketinget i marts 2023 (Ritzau, 2023b).

Først i slutningen af marts og begyndelsen af april 2023 – mere end et år efter Ruslands invasion - går Kommunernes Landsforening ind i en dialog med regeringen om, hvordan de fire største danske kommuner kan være med til at bidrage (det vil sige bruge) Ukrainefondens DANIDA-midler til civile indsatser (Aarhus Kommune, 2023; KL/Komponent, 2023) og i juni 2023 kan ministeren for udviklingssamarbejde og global klimapolitik, Dan Jørgensen (A), så meddele, at der er igangsat et mere formaliseret samarbejde med Kommunernes Landsforening. I en pressemeddelelse kan man læse, at:

*”KL og Udenrigsministeriet vil ... undersøge, hvordan danske kommuner konkret kan bistå ukrainske kommuner med genopbygning og udvikling. Danske kommuner har solide erfaringer med drift af skoler, vandforsyning og affaldshåndtering - og ikke mindst med at indtænke ny teknologi og bæredygtige løsninger i deres opgaver. I Danmark har vi også lang tradition for dialog og samarbejde mellem kommune, borgere og privat erhvervsliv. Begge dele ønsker ukrainske kommuner og lokalsamfund at blive inspireret af, her hvor landet står overfor en omfattende genopbygning” (Ritzau, 2023a).*

Håbet er, at danske kommuner kan støtte op om eksempelvis skoler, børnehaver, offentlig transport og anden social infrastruktur, vandforsyning, energi og grøn omstilling generelt. Derudover kan de ukrainske byer få inspiration i de danske kommunale erfaringer med borgerinddragelse, gennemsigtighed i beslutningsprocesser og anvendelse af ressourcer, sammenhængende byplanlægning og samarbejde med private virksomheder.

KL's næstformand Jacob Bundsgaard udtaler i denne forbindelse: ”Jeg er glad for, at vi ved at indgå i et partnerskab med Udenrigsministeriet kan bringe de danske kommuners unikke kompetencer og ekspertiser i spil i arbejdet med at styrke og genoprette Ukraines kommuner” (Ritzau, 2023a).

Den 10. januar 2024, knap to år efter den russiske invasion, føler Kommunernes Landsforening sig klar til at annoncere et fireårigt twinningeprogram, der er fuldt finansieret af Ukrainefonden (Kommunernes Landsforening, 2024). Programmet administreres på Udenrigsministeriets vegne af kommunernes fælles udviklingscenter, Komponent. I styregruppen sidder blandt an-

det kommunaldirektørerne for Aalborg, Aarhus, København og Odense – og som noget nyt også Ikast-Brande, der har indgået et partnerskab med den ukrainske by Voznesensk (Ikast-Brande Kommune, 2023). De fem involverede kommuner tager sig betalt for at byde ind med en meget bred vifte af kompetencer, som de håber på at kunne bringe i spil via twinning-relationer i Ukrainske byer, herunder bl.a. genoptræning/rehabilitering, veteranindsatser og svagtseende, vandforsyning og spildevandshåndtering, affaldshåndtering, infrastruktur og byplanlægning og klimatilpasning. Også ungeinddragelse og ungedemokrati, offentlig administration og interessevaretagelse, såvel som erhvervsfremme og byudvikling er på programmet.

Senest har Udenrigsministeriet etableret et ambassadekontor i Mykolaiv, der i samarbejde med Udenrigsministeriets naboskabskontor og ambassaden i Kyiv skal varetage koordineringen af byens genopbygning (Altinget, 2023). Det vil bl.a. indebære struktureret samarbejde med Aalborg, der som nævnt er Mykolaivs partnerskabsby, men i princippet også alle mulige andre aktører - private og offentlige, nationalt forankrede og internationale organisationer - der på forskellige måder engagerer sig i det langtrukne og særdeles omfattende genopbygningsarbejde.

Med formaliseringen og ikke mindst finansieringen af samarbejdet på plads, er vejen nu banet for at endnu flere danske kommuner kan engagere sig i Ukraine inden for en dansk udenrigspolitisk ramme.

### **Hvad har vi lært om relationen mellem kommunerne og Udenrigsministeriet?**

For det første har vi lært, at de danske byer gerne vil engagere sig i internationalt samarbejde (Marcussen, 2023b). Det er et fåtal af danske byer, der intet internationalt samarbejde har. De mest internationaliserede byer anvender hele paletten af internationale værktøjer, de har udformet strategier for det internationale arbejde, involverer flere dele af kommunalforvaltningen i arbejdet, og samarbejder med byens institutioner og erhvervsliv om at udvikle den mest optimale tilgang til internationalt samarbejde.

Drivkraften i byernes internationale arbejde er ofte kommerciel. Det handler om at tiltrække international arbejdskraft, investeringer, turister og megaevents inden for sports- og kulturområdet. Det handler også om at samarbejde for at tiltrække udviklingsmidler fra især EU og ny viden via internationale bynetværk. Af og til begrundes det internationale samarbejde også i solidaritet. Umiddelbart efter den russiske invasion af Ukraine var det især danskerne udbredte ønske om at hjælpe Ukraine på den ene eller den anden måde, der flere steder fik kommunalbestyrelserne og kommunalforvaltningerne til at overveje forskellige former for støtteaktiviteter. Den første konklusion er således, at de danske kommuners internationale samarbejde er veletableret og udbredt, og i stor udstrækning er vokset frem uden at udenrigstjenesten har spillet nogen særlig rolle. Afkoblingsscenarioet er således grundscenariet i



dansk bydiplomati – de danske kommuner klarer det selv uden udenrigstjenestens medvirken.

For det andet har vi lært at udenrigstjenesten kun på ganske få og meget afgrænsede områder har et institutaliseret samarbejde med de danske byer og kommuner. Det gælder eksempelvis i udførelsen af det kommercielle diplomati, hvor der som nævnt er udstationeret en håndfuld handelsmedarbejdere i de danske erhvervshuse. Det generelle billede er således, at kommunerne og byerne *ikke* inddrages i analysen, udviklingen og formuleringen af dansk udenrigspolitik, og kun i meget afgrænsede tilfælde involveres i implementeringen af dansk udenrigspolitik. Det gælder også kommunernes egen organisation, Kommunernes Landsforening, der ikke rutinemæssigt involveres i udenrigspolitiske forhold. Der findes ikke i Udenrigsministeriet et kontor eller et ansvarsområde, der har et fast fokus på samarbejdet med byerne i dansk udenrigspolitik. I den udstrækning, at udenrigstjenesten finder det belejligt eller nyttigt at inddrage byerne i udførelsen af dansk udenrigspolitik, sker det på ad-hoc basis.

Vi har også lært, at udenrigstjenesten og regeringen i al almindelighed, har tre virkemidler til deres rådighed, hvis de ønsker at involvere kommunerne i dansk udenrigspolitik. For det første kan regeringen appellere til kommunernes moral og samvittighed. Det gjorde man eksempelvis lige efter Ruslands invasion af Ukraine, hvor man opfordrede de danske kommuner til at afvikle deres russiske samarbejdsrelationer, også selvom konsekvenserne heraf kunne være, at der efterfølgende ville opstå krav mod kommunerne om udbetaling af erstatning til de berørte parter. For det andet kan regeringen vælge at fortolke kommunalfuldmagten på en måde, der gør det lettere for kommunerne at tage et udenrigspolitisk standpunkt. Når kommunerne er i tvivl om deres frihedsgrader inden for kommunalfuldmagtens rammer er regeringen (og Folketinget) frit stillet til at give grønt lys til, for eksempel, bysamarbejder med Ukrainske byer, der ikke nødvendigvis tjener et meget specifikt kommunalt formål. Endelig for det tredje og vigtigst, kan regeringen vælge at købe sig til kommunernes engagement i internationale anliggender. Det sker ofte med udgangspunkt i de afsætte midler til dansk udviklingshjælp, der har været anvendt til bysamarbejder overalt på kloden. Eller det sker med en særlig fond – Ukrainefonden – der indeholder muligheder for civile indsatser, herunder bysamarbejder. Erfaringen på dette punkt er, at det er relativt nemt for udenrigstjenesten at få kommunernes accept af udenrigspolitisk aktivitet, vel at mærke hvis kommunerne holdes økonomisk skadefri. Relationen mellem udenrigstjenesten og kommunerne kan i disse tilfælde beskrives ved en blanding af henholdsvis hierarki og forhandling. På den ene side kan regeringen ikke tvinge kommunerne til at tage et aktivt udenrigspolitisk standpunkt. Kommunerne skal overtales, og det sker typisk via betaling. Det er også klart, at indholdet af kommunernes udenrigspolitiske engagement i stor udstrækning indebærer en forhandling mellem kommunerne og udenrigstjenesten. På den anden side er det også klart, at det udelukkende er udenrigstjenesten og regeringen, der bestemmer, hvorvidt og hvor længe man ønsker at ind-

drage de danske kommuner i udførslen af dansk udenrigspolitik. Kommunerne kan kun arbejde udenrigspolitisk så længe regeringen giver grønt lys. Kommunerne arbejder således under hierarkiets skygge (Scharpf, 1994).

Opsummerende kan det hævdes, at relationen mellem den danske udenrigstjeneste og kommunerne på to punkter skiller sig ud i international sammenhæng. For det første er kommunerne og byerne ikke skrevet ind i den danske udenrigspolitiske strategi og praksis. Selvom de danske byer er ganske internationalt orienterede og gennem årene har oparbejdet en endog ganske stor udenrigspolitisk kapacitet, så er deres inddragelse i udførslen af dansk udenrigspolitik meget ad-hoc. Spørgsmålet er således om der ikke kan gøres mere for at reflektere over, hvordan kommunerne og udenrigstjenesten mere systematisk kan hjælpe hinanden. Måske vil én af erfaringerne fra Ukraineindsatsen være, at begge parter finder, at der er grundlag for at arbejde videre med det samarbejde, der nu er etableret.

For det andet har Kommunernes Landsforening gennem de seneste årtier afkoblet sig selv fra mange aspekter af de danske kommuners internationale engagement. KLs Internationale Udvalg og dets repræsentation i EU's Regionsudvalg og Europarådets Lokalkongres fungerer ikke systematisk som en koordinerende, informationsdelende, igangsættende eller på andre måder en proaktiv frontlinje i kommunernes internationale arbejde. Her adskiller KL sig fra søsterorganisationerne i både Sverige og Norge, der begge har udviklet både institutioner og politik på det udenrigspolitiske område. Måske kan én af konsekvenserne af, at KL nu er blevet inviteret til at bestyre twinningparter-skaberne i Ukraine være, at organisationen som helhed etablerer sig som en spiller i bydiplomati.

## Referencer

- Altinget (2023), "Danmark åbner ambassadekontor i krigshærgede ukrainsk by", 2. oktober.
- Bjøl, Erling (1983), *Hvem bestemmer. Studier i den udenrigspolitiske beslutningsproces*, København: Jurist- og Økonomiforbundets Forlag.
- Blom-Hansen, Jens (2004), *Den fjerde statsmagt? Kommunernes Landsforening i dansk politik*, Aarhus: Aarhus Universitetsforlag, [https://unipress.dk/media/14517/87-7934-833-5\\_den\\_fjerde\\_statsmagt.pdf](https://unipress.dk/media/14517/87-7934-833-5_den_fjerde_statsmagt.pdf).
- Due-Nielsen, Carsten og Nikolaj Petersen (1995), *Adaptation & Activism. The Foreign Policy of Denmark 1967-1993*, Dansk Udenrigspolitisk Institut, København: DJØF Forlag.
- ECFR (2016), "European Foreign Policy Scorecard", London: European Council of Foreign Relations.
- Folketingstidende (1997), "Udenrigsminister Niels Helveg Petersens skriftlige redegørelse om øststøtten", 7. maj (Redegørelse nr. R 20), 6801-6808.
- Fyens Stiftstidende (2006), "En multikunstner krydser sine spor", 24. april.
- Fyens Stiftstidende (2022), "Minister sender klar opfordring til aflysninger: Musikhuset bør droppe russisk balletbesøg", 26. februar.
- Ikast-Brande Kommune (2023), "Dansk-Ukrainsk erhvervskonference", pressemeddelelse, 31. oktober, <https://ikast-brande.dk/aktuelt-og-presse/nyheder/2023/dansk-ukrainsk-erhvervskonference>.
- Indenrigs- og Boligministeriet (2022), "Vedrørende kommuner og udenrigspolitik", 4. marts, Indenrigs- og Boligministerens brev af 4. marts 2022 til Aarhus Kommune – Forvaltningsjura, j.nr. 2022-1145
- Information (2005), "Diplomati: Dansk ambassade genåbner i Ukraine", 18. oktober.
- Johnson, Craig A. (2018), *The Power of Cities in Global Climate Politics: Saviours, Supplicants or Agents of Change?* Springer publishers.
- JP Aarhus (2007a), "Ukraines Præsident på lynvisit i Århus", 13. marts.
- JP Aarhus (2007b), "Velkommen Hr. Præsident", 16. marts.
- Jyllands-Posten (2002), "Ambassader lukkes", 22. februar.

- Jyllands-Posten (2004), "Diplomati: Dansk ambassade i Ukraine", 26. december.
- Jyllands-Posten (2005), "Ukraine: Dansk fremstød i Ukraine", 11. oktober.
- Jyllands-Posten (2018), "Regeringen satser på at sælge flere danske varer i Ukraine", 27. juni.
- KL/Komponent (2023), "Forundersøgelse af mulige samarbejdsområder mellem ukrainske og danske kommuner", 7. juli.
- Kommunernes Landsforening (2024), "Startskuddet er gået til samarbejdet mellem danske og ukrainske kommuner", pressemeddelelse, 10. januar, [www.kl.dk/forsidenyheder/2024/ januar/startskuddet-er-gaaet-til-samarbejdet-mellem-danske-og-ukrainske-kommuner](http://www.kl.dk/forsidenyheder/2024/ januar/startskuddet-er-gaaet-til-samarbejdet-mellem-danske-og-ukrainske-kommuner).
- Kulturministeriet (2022), "Brev til rådmand Rabih Azad-Ahmad, Aarhus Kommune", 3. marts, <https://resumedata-base.oim.dk/Media/637908857569916504/22.3.1.%20Kulturministerens%20brev%20af%203.%20marts%202022%20til%20en%20r%C3%A5dmand%20i%20Aarhus%20Kommune%20it.pdf>
- Marcussen, Martin (2013), "Det klassiske diplomati fragmenteres og hybriddiplomati opstår", *Samfundsøkonomen*, no. 2, juni, pp. 5-11.
- Marcussen, Martin (2016), *Diplomati. Et Portræt af den moderne udenrigstjeneste*, København: Hans Reitzels Forlag.
- Marcussen, Martin (2021), "Danske byers internationalisering 2021 – et survey", Institut for Statskundskab, Københavns Universitet, [https://static-curis.ku.dk/portal/files/257364910/Danske\\_byers\\_internationalisering\\_Marcussen\\_final\\_25.02.21.pdf](https://static-curis.ku.dk/portal/files/257364910/Danske_byers_internationalisering_Marcussen_final_25.02.21.pdf)
- Marcussen, Martin (2022), "Danske byers internationalisering 2022 – et survey", Institut for Statskundskab, Københavns Universitet, [https://static-curis.ku.dk/portal/files/298386868/Danske\\_byers\\_internationalisering\\_2022\\_Marcussen\\_28.01.2022\\_finalfinal.pdf](https://static-curis.ku.dk/portal/files/298386868/Danske_byers_internationalisering_2022_Marcussen_28.01.2022_finalfinal.pdf)
- Marcussen, Martin (2023a), "Danske byers internationalisering 2023 – et survey", Institut for Statskundskab, Københavns Universitet, [https://static-curis.ku.dk/portal/files/344812942/Marcussen\\_Internationaliseringsurvey\\_2023\\_final\\_26\\_april\\_2023.pdf](https://static-curis.ku.dk/portal/files/344812942/Marcussen_Internationaliseringsurvey_2023_final_26_april_2023.pdf)
- Marcussen, Martin (2023b), "Danske byer som udenrigspolitiske aktører i Ukraine", *Økonomi & Politik*, 96(4): 113-33.
- Marcussen, Martin og Karsten Ronit, red. (2003), *Internationaliseringen af den offentlige forvaltning i Danmark. Forandring og kontinuitet*, Aarhus: Aarhus Universitetsforlag.
- Marcussen, Martin og Karsten Ronit, red. (2009), *Globaliseringens udfordringer. Politiske og administrative modeller under pres*, København: Hans Reitzels Forlag.
- Marcussen, Martin og Karsten Ronit, red. (2014), *Dansk diplomati. Klassiske træk og nye tendenser*, København: Hans Reitzels Forlag.
- Nordjyske Stiftstidende (2022), "Ukraine får mest dansk støtte", 30. august.
- Politiken (1990), "Odense har fået sig en granvoksen ven", 19. juli.
- Politiken (2002), "Ukraine vred på Danmark", 4. juli.
- Regeringen (2023), "Udenrigs- og sikkerhedspolitisk strategi", maj.
- Ritzaus (2023a), "Danske kommuner vil hjælpe ukrainske kommuner", 23. juni.
- Ritzaus (2023b), "FAKTA: Ukraine-fond lægger sig oveni anden støtte", 15. marts.
- Ritzaus Bureau (2002), "Ukraine prøvede til det sidste at redde ambassade", 22. februar.
- Ritzaus Bureau (2005), "Per Stig Møller i Ukraine for at genåbne dansk ambassade", 12. oktober.
- Scharpf, Fritz W. (1994), "Games Real Actors Could Play: Positive and Negative Coordination in Embedded Negotiations", *Journal of Theoretical Politics*, 6(1): 27-53.
- Udenrigsministeriet (2008), *Naboskabsprogram 2008-2012*, København.
- Udenrigsministeriet (2016), *Årsrapport 2015*, København.
- Udenrigsministeriet (2018), "Udenrigsministeren inviterer til international Ukraine-konference i København", pressemeddelelse, 21. februar.
- Udenrigsministeriet (2022), "Nyt partnerskab skal hjælpe med at genopbygge Ukraine", pressemeddelelse, 26. juni.
- Aarhus Kommune (2023), "København, Aarhus, Odense og Aalborg vil bidrage til genopbygning af byer i Ukraine", 20. april.