

Danske byer i krigszonen. Guldborgsund Kommunes erfaringer med bysamarbejde i Ukraine

Den ustyrlige sundhed

Danske byer samarbejder med ukrainske byer i diverse twinningprojekter. Arbejdet i Ukraine hører uden sammenligning til blandt de vanskeligste internationale aktiviteter, nogen dansk by nogensinde har deltaget i. Det skyldes naturligvis, at samarbejdet finder sted i en situation, hvor Ukraine er under militært angreb fra Rusland. Aldrig tidligere har danske byer tilbudt at løse kapacitetsopbyggende opgaver i udlandet under omstændigheder, der bedst

kan betegnes som en undtagelsestilstand. Dermed bevæger de danske byer sig ind på uprøvet udenrigspolitisk territorium. I Danmark er det Guldborgsund Kommune, der har høstet flest erfaringer med twinningprojekter i Ukraine. Guldborgsund Kommune har dermed gjort sig nogle erfaringer, som andre danske kommuner, der er på vej til Ukraine, kan drage nytte af.

Danske kommuners internationale engagement er bredt. Det involverer en række forskelligartede initiativer som eksempelvis venskabsbysamarbejde, grænseoverskridende projektsamarbejde, strategiske partnerskaber, deltagelse i grænseoverskridende bynetværk og andet. Det er ikke alle kommuner, der arbejder lige meget internationalt. Nogle kommuner har stort set fravalgt det grænseoverskridende arbejde. Andre kommuner har et meget omfattende og langvarigt repertoire af internationale relationer (Marcussen, 2021, 2022, 2023a).

Relationen til Ukraine adskiller sig på mange måder fra de øvrige internationale aktiviteter. I forlængelse af Ruslands invasion af Ukraine den 24. februar 2022 blev de fleste kommuner direkte eller indirekte berørt. Det gjorde de af flere årsager. For det første fordi den danske stat iværksatte en række sanktioner mod Rusland. Dette havde også betydning for kommunerne, hvor man måtte tage stilling til, om allerede etablerede relationer til Rusland kunne fortsætte. Der var kommuner, der havde investeret nogle af kommunens opsparede midler i fonde relateret til Rusland. Der var kommuner, der var vært for kultur- og idrætsarrangementer med deltagelse af russiske statsborgere. Og der var kommuner, der havde russiske venskabsbyer.

For det andet blev det hurtigt klar, at også Danmark måtte træde til som vært for en stor mængde af fordrevne ukrainere, der ikke længere kunne opholde sig i Ukraine. Mindre end en måned efter den russiske invasion af Ukraine vedtog Folketinget "Lov om midlertidig opholdstilladelse til personer, der er fordrevet fra Ukraine" (lov nr. 324 af 16. marts 2022). Den gav ukrainerne mulighed for at få midlertidig opholdstilladelse uden videre diskussion. Disse ukrainere skulle nu modtages på bedst mulige måde i de danske kommuner.

MARTIN MARCUSSEN

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

For det tredje opstod der i den danske befolkning et meget stort ønske om at hjælpe, hvor det var muligt. Det var et ønske man tydeligt mærkede i byråds-salene rundt omkring i Danmark. Der blev hejst et ukrainsk gul-blåt flag foran rådhusene, der blev igangsat indsamlinger og organiseret solidaritetsengagementer. En sådan opmærksomhed var aldrig tidligere tilgået noget internationalt samarbejde, som kommunerne var engageret i. Normalt var kommunens internationale aktiviteter udelukkende noget, som en lille skare af berørte og engagerede personer, institutioner og erhvervsliv var involveret i. Men ikke i dette tilfælde. Kommunalpolitikere kunne ikke undgå at mærke, at her var der tale om en international udvikling, der direkte berørte danskerne på en meget dybtfølt måde.

For det fjerde adskilte den ukrainske relation sig fra tidligere internationale relationer ved, at regeringen direkte og meget utvetydigt signalerede, at kommunerne ikke bare kunne, men også skulle, udvise internationalt engagement. Både Folketinget og regeringen stod helt og holdent bag et ønske om, at de danske kommuner tog stilling til det, der i bund og grund var et udenrigspolitisk anliggende. Det blev hurtigt klart, at rammerne for, hvad en kommune kunne foretage sig på det udenrigspolitiske område, blev udvidet (Marcussen, 2023b).

Guldborgsund Kommunes indgang til Ukrainesamarbejdet

Opstarten: kontakten fra Udenrigsministeriet

Guldborgsund Kommune er den kommune i Danmark, der har længst erfaring med at samarbejde med ukrainske kommuner. Odense har haft Kyiv som venskabsby siden 1989, ligesom Aarhus har været venskabsby med Lviv siden 2007. Men ingen af disse to venskabsbyrelationer har i realiteten haft et indhold i de seneste mange år. Godt nok har Guldborgsund Kommune aldrig haft en venskabsby i Ukraine, men da Udenrigsministeriet tilbage i foråret 2020 henvendte sig direkte til kommunen med henblik på at forhøre sig om, hvorvidt det kunne have interesse at spille ind som aktiv part i et EU-program kaldet U-lead, var der egentlig ikke så meget at betænke sig på.

U-lead er et EU-orkestreret program, der er finansieret af blandt andet Danmark (se tekstboks 1). Formålet med U-lead var og er at understøtte en lokal kapacitetsopbygning, der med tiden skulle sikre en større lokal autonomi og borgerinddragelse. Et middel til dette er at etablere U-lead-kontorer rundt omkring i alle Ukraines regioner. Et andet middel er at skabe twinninglignende forbindelser mellem kommuner i EU og kommuner i Ukraine.

Tilbage i 2020 havde U-lead endnu ikke medført direkte kommune til kommune-samarbejder mellem ukrainske kommuner og kommuner i EU-lande. Da Udenrigsministeriet henvendte sig til Guldborgsund Kommune i foråret 2020, var det mest for at afprøve konceptet. Et slags pilotprojekt.

Tekstboks 1: U-lead

Med naboskabsprogrammet 2017-21 blev fokus for den danske reformindsats i Østeuropa indsnævret til Ukraine og Georgien. Over fem år skulle investeres 476 millioner kroner i Ukraine heraf 40 millioner kroner på decentraliseringsinitiativer. De fleste af disse penge blev ført til Ukraine via EU-programmet U-lead ("Ukraine – Local Empowerment, Accountability and Development Programme"). Her var det især de svenske og tyske udviklingsorganisationer, der i praksis stod for at opbygge en understøttende infrastruktur i hele Ukraine, bl.a. bestående af et U-lead-center i samtlige ukrainske regioner. I samarbejde med ukrainske myndigheder på nationalt, regionalt og lokalt niveau skulle de mange U-lead-centre bidrage til kapacitetsopbygning af ukrainske kommuner. Det handlede om at understøtte lokalforvaltningernes arbejde med at udvikle effektive, ansvarlige og gennemsigtige forvaltninger med øget inddragelse af de lokale befolkninger.

En midtvejsevaluering i 2019 konkluderede, at mere kunne gøres for at inddrage flere danske aktørgrupper i naboskabsprogrammet. For den del af indsatsen, der handlede om decentraliseringsreformer i Ukraine, ville det således være relevant at forsøge at engagere udvalgte danske kommuner i såkaldte twinningsamarbejder.

Guldborgsund har i flere årtier hørt til blandt de danske kommuner, der i størst udstrækning har gjort sig bemærket i det internationale arbejde. Kommunen har gennem årene opbygget et ganske stort og solidt repertoire af internationale samarbejdsprojekter, der stort set dækker hele Østersøen og Nordtyskland og mere til. Skulle man pege på en dansk kommune, der i forvejen både havde solid erfaring med forskellige typer internationalt samarbejde, som havde leveret resultater det ene år efter det andet, og som naturligt havde sin interesse rettet sydover og østover, så er Guldborgsund Kommune et godt valg.

Over årene har man i Guldborgsund Kommune udviklet nogle principper og kriterier for, hvilke internationale projekter man ville engagere sig i. I byrådet har der kontinuerligt været opbakning til, at kommunen skal søge eksterne samarbejdspartnere og fonde, ikke mindst fordi det er disse kontakter, der kan bidrage til at gøre kommunen synlig og attraktiv. Måske kan en solid international tilstedeværelse endda bidrage til, at der i større udstrækning tiltrækkes ressourcer af forskellig art. Guldborgsund tilhører kategorien af yderkommuner, der for længst har erkendt, at udvikling ikke kommer af sig selv. Det er noget man må kæmpe for. Og her er internationalisering ét middel blandt andre. Der er for længst formuleret en international strategi, der har fokus på kommunal udvikling på en lang række områder. Der er endvidere etableret et internationalt kontor, der er placeret lige op og ned ad borgmesterens og kommunaldirektørens kontorer. Hvert år afrapporteres resultaterne

fra det internationale arbejde i det samlede byråd, herunder ikke mindst hvor mange EU-midler der er blevet hjemhentet til kommunen.



Over årene har man i Guldborgsund Kommune udviklet nogle principper og kriterier for, hvilke internationale projekter man ville engagere sig i

Selvom Guldborgsund Kommune er blevet en kendt og respekteret international kommune, der ofte opsøges af andre danske og udenlandske kommuner med henblik på sparing og vidensoverførsel, så var kontakten fra Udenrigsministeriet i 2020 ikke hverdagskost. Kommunens internationalisering var ikke først og fremmest realiseret gennem et tæt samarbejde med det danske diplomati. De eksterne parter har traditionelt været Greater Copenhagen EU-office i Bruxelles, der står som indgangen til de fonde og projekter, der administreres af EU-Kommissionen, især interreg-projekter. Også bilaterale kontakter med byer spredt ud over Østersøen har været vigtige, ligesom det har været centralt for kommunen at indgå i forskellige typer internationale bynetværk. Samlet arbejder Guldborgsund Kommune med mere end 200 forskellige partnere i 19 forskellige lande (Guldborgsund Kommune, 2022). Men blandt alle disse forskellige kontaktoverflader har Udenrigsministeriet traditionelt ikke spillet den store rolle (Marcussen, 2024).

Tilbuddet fra Udenrigsministeriet var dog også usædvanligt. Normalt indebærer internationalt samarbejde, at kommunerne selv skal oppebære de omkostninger der er forbundet med at søge finansiering og også efterfølgende skal medfinansiere gennemførelsen af projekterne. Men samarbejdet med Udenrigsministeriet er anderledes. Ministeriet har allerede pengene klar til brug, og det forventer ingen medfinansiering. Desuden vil et samarbejde indebære, at Guldborgsund Kommune skulle deltage i afsøgningen af, hvem man ville samarbejde med i Ukraine, og hvordan man konkret ville gennemføre dette samarbejde. Sammenlignet med de vilkår, man var vant til i Guldborgsund Kommune, var Udenrigsministeriets tilbud ganske nemt at takke ja til. Der var oven i købet knyttet et overhead til projektet.

I Guldborgsund Kommunes internationale strategi udlægges nogle principper for det internationale samarbejde. Over årene er man blevet stadig mere bevidst om, hvilke typer internationale samarbejder der bidrager mest til kommunens udvikling på forskellige områder. De gode og dårlige erfaringer, der var blevet høstet, har tilsagt, at alle internationale projekter direkte skal bidrage til kommunens udvikling. En sandsynliggørelse af denne direkte lokale effekt har traditionelt været en betingelse, der skulle være opfyldt før kommunen kunne forsvare at investere skatte kroner i arbejdet. Guldborgsund er ikke på nogen parametre en velhavende kommune. Det er en typisk landkommune i Danmark. I praksis har dette betydet, at Guldborgsund Kommune ikke kaster sig over hvad som helst. Man har skullet tænke sig godt om. Alle internationale projektidéer screenes meget grundigt med henblik på at

realitetsvurdere fordele og ulemper. Kan det, eller kan det ikke, betale sig for kommunen på kort eller lang sigt? Hvis der ikke kan svares positivt på dette spørgsmål, takker kommunen pænt nej tak. Til gengæld kan kommunen love, at hvis man først har sagt ja til at deltage i et internationalt samarbejdsprojekt, så er kommunen fuldt og helt engageret i projektets realisering fra start til slut.

Disse standardovervejelser blev selvfølgelig også bragt i spil i forhold til Udenrigsministeriets foreslåede samarbejde. Imod samarbejdet talte, at Guldborgsund ikke umiddelbart kunne se et selvstændigt udviklingsperspektiv i at vidensoverføre til en eller flere ukrainske kommuner. Det var der heller ikke ret mange andre danske eller europæiske kommuner, der kunne før Ruslands invasion i februar 2022. Danske kommuner – eller universiteter, erhvervslivet, foreninger etc. – stod bestemt ikke i kø for at engagere sig i Ukraine. Landet havde før invasionen i 2022 et halvdårligt ry. Det handlede om, at der var betydelige udfordringer med korrupsion i landet. Det handlede også om, at der ikke var helt åbenlyse erhvervsmæssige perspektiver i samarbejdet, og kulturelt var der måske heller ikke det store match.

For at indlede et samarbejde med ukrainske byer talte imidlertid, at det konkrete treårige projekt ikke ville komme til at koste Guldborgsund Kommune noget. Alle udgifter ville være dækket ind. For det andet kunne man betragte et samarbejde med ukrainske kommuner som en mulighed for at fagudvikle og inspirere medarbejdere i Guldborgsund Kommune. Samarbejdet ville i alle tilfælde indebære, at forvaltningen og kommunens institutioner skulle møde deres kolleger i Ukraine under nogle meget anderledes og måske mere spændende omstændigheder end de var vant til. Endelig, for det tredje, var det en del af overvejslen, at Guldborgsund Kommune med dette foreslåede samarbejde kunne etablere en relation til Udenrigsministeriet som måske senere kunne føre andet og mere med sig. Kommunen har allerede etableret sig med et solidt og pålideligt renommé rundt omkring i kommunale kredse i ind og udland. Nu var der måske en mulighed for at etablere sig som en effektiv samarbejdspartner med Udenrigsministeriet. Samarbejdet i Ukraine kunne ses som en adgangsbillet til helt nye muligheder fremover. Der kunne, med andre ord, gemme sig et betydeligt brandingpotentiale i et Ukraineprojekt.

Operationaliseringen: kontakten med U-lead

Spørgsmålet der nu skulle afklares var, hvordan samarbejdet med de ukrainske kommuner konkret skulle finde sted. Det lå i projektet, at Guldborgsund skulle række ud til ikke bare én, men flere kommuner i Ukraine. Der var flere muligheder. Én mulighed var at vælge et udsnit af kommuner, der repræsenterede flere forskellige geografier i det store land. Nogle i det østlige Ukraine, nogle i det centrale Ukraine og atter andre i den vestlige del af landet. Projektets skulle i så fald holdes oppe af et inklusionsprincip. Alle ukrainske kommuner skulle i princippet kunne kvalificere sig til at komme med, og måske ville der endda opstå muligheder for at etablere konstruktive kontakter på tværs i det ukrainske kommunemiljø.

En anden mulighed var at fokusere på kommuner, der var nogenlunde samlet geografisk. De praktiske fordele ved denne model var betydelige. Det ville lette møde- og rejseplanlægningen, hvis der var tale om, at nabokommuner i Ukraine skulle deltage. Det vil også lette mobiliteten, hvis der i det store land blev udvalgt samarbejdskommuner, der lå tættest på Danmark. I betragtning af projektets økonomiske grænser var det den sidste model, der blev besluttet. Ni kommuner fra tre nabo-oblater i den sydvestlige del af landet blev udvalgt som samarbejdspartnere – Ivano-Frankivsk oblast, Chernivsti oblast og Zarkarpattia oblast – med grænser til Polen, Slovenien, Ungarn, Rumænien og Moldova (Guldborgsund Kommune, 2024a; figur 1). Målet var at identificere de kommuner, som udtrykte den største vilje til samarbejde, og som på flere punkter lignede Guldborgsund Kommune. Dermed var de første skridt i samarbejdet taget, og de første møder kunne organiseres.

Figur 1: Guldborgsunds tre samarbejdsoblaster i Ukraine 2020



Note: Det med gråt skraverede indikerer de områder, der i 2020 var direkte eller indirekte besat af Rusland.

Samarbejdet indholdsfyldes: kontakten med de ukrainske kommuner

Sammen med de nye ukrainske samarbejdsbyer skulle der nu etableres en struktur for samarbejdet og naturligvis et indhold. En styregruppe bestod af borgmestrene fra én kommune i hver af de tre regioner samt borgmesteren i Guldborgsund. Formandskabet blev delt mellem en dansk og en ukrainsk borgmester. U-lead og den danske ambassade i Kyiv blev inviteret med som observatører. Sekretariatsbetjeningen tog de to medarbejdere i Guldborgsund Kommunes internationale kontor sig af med assistance fra U-lead.

Arbejdsplanen kom til at stå på tre ben: Et ben skulle belyse relationen mellem de kommunale myndigheder og borgerne. Et andet ben havde fokus på relationen mellem de kommunale myndigheder og det lokale erhvervsliv. Endelig skulle et tredje ben omfatte de samarbejdsrelationer, der nyttigt opstår mellem nabokommuner. Udgangspunktet var, at der for hver af disse ben skulle organiseres et antal delegationsbesøg i Guldborgsund Kommune, der så forpligtede sig til at sammensætte et relevant program. I processen skulle involveres en lang række forskellige aktører fra foreningslivet, erhvervslivet, forskellige grene af kommunalforvaltningen. Der skulle også være plads til, at embedsfolk og lokalpolitikere fra Guldborgsund Kommune besøgte samarbejdsbyerne i det sydvestlige Ukraine.

Arbejdsplanen var på plads. På alle punkter opfyldte det etablerede twiningsamarbejde formålsbeskrivelsen i U-lead. Det blev et treårigt projekt designet til at understøtte ”Local Empowerment, Accountability and Development”. I forberedelserne havde Guldborgsund Kommunes internationale kontor lyttet til, hvilke ønsker til samarbejdet der blev udtrykt af samarbejdsbyerne i Ukraine. Disse ønsker var så holdt op imod den kapacitet, man realistisk kunne mobilisere i Guldborgsund Kommune. Det internationale kontor havde løbende indhentet opbakning til samarbejdet i både byråd og direktionen, ligesom repræsentanter for de relevante dele af forvaltningen var blevet involveret. Der var tale om et reelt samskabelsesprojekt. Alle relevante aktører var blevet inddraget og taget i ed. Der var skabt medejerskab til samarbejdet. De ukrainske kommuner skulle få en totaloplevelse af en moderne og veldrevet dansk kommune – vel at mærke på et niveau, hvor det ville fremstå som praktisk muligt at udtage læring til direkte brug i en ukrainsk kontekst.

Da projektet var på plads med struktur og administration, skulle man lære hinanden at kende. Man valgte, at Guldborgsund Kommune og de ukrainske kommuner skulle besøge hinanden på en onlinestudietur. Eksempelvis blev der produceret en video, der på forskellige måder præsenterede Guldborgsund Kommune. Den præsenterede rådhuset i Nykøbing-Falster og borgmesteren, men også landskabet, Lolland og Falster, og ikke mindst borgerne på sydhavsøerne. Budskabet i videoen havde flere lag. På det øverste niveau signalerede den, at Guldborgsund Kommune var et dejligt sted, som man kunne lære noget af. Forvaltningen fungerer, politikerne er tilgængelige, erhvervslivet trives, og borgerne er glade. På et dybere niveau var formålet at signalere, at kommunen gerne ville møde de nye samarbejdskommuner dér, hvor de var. Videoen skulle med vilje ikke udføres professionelt. Det var kommunens egne medarbejdere, der havde haft det sjovt med at lave denne video. Den skulle signalere, at de var amatører – rigtige mennesker, der gerne ville møde andre, der lignede dem selv. Videoen skulle tænkes professionelt, men signalere noget jordnært og oprigtigt. På samme måde lavede hver af de ukrainske kommuner en onlinestudietur for Guldborgsunds politikere og de medarbejdere, der var planlagt at skulle deltage i det fremtidige samarbejde.

Samarbejdet tilpasses: først corona, så krig

Der gik ikke længe, fra planerne var præsenteret, godkendt og underskrevet, til det hele måtte tages op til revurdering. Først var der coronakrisen, som varede meget længere, end nogen havde troet. Den satte effektivt en stopper for alle tanker om fysiske møder. I Guldborgsund måtte man træffe en konsekvensbeslutning. Det kunne ikke komme på tale at aflyse projektet. Var man først engageret i et projekt, havde man også til hensigt og en forpligtelse til at gennemføre på den ene eller den anden måde. Fra ukrainsk side blev der ligeledes udtrykt et stærkt ønske om at bibeholde ambitionen om at føre projektet ud i livet på den ene eller den anden måde. Den mulighed, der bød sig til var at overføre de fysiske møder til en digital platform. Det var så også den løsning, man besluttede sig for.

Da krigen brød ud i lys lue i februar 2022, stod det klart, at nu var spillereglerne igen helt ændret for projektet. Det spørgsmål man stillede sig selv i Guldborgsund Kommune var, om de ukrainske samarbejdspartnere – på grund af de ulykkelige omstændigheder, der krævede fuld opmærksomhed – stadig ville have interesse i at samarbejde om kapacitetsopbygning. I Guldborgsund udtrykte man sin fulde sympati for de ukrainske samarbejdspartnere og hørte til blandt de første kommuner i Danmark, der hejsede et ukrainsk flag foran rådhuset, og som tilbød indlogering til de ukrainske flygtninge, der måtte dukke op (Folketidende, 2022a, 2022b). De ukrainske samarbejdskommuner var klare i deres svar: Det var mere nødvendigt nu end nogensinde tidligere, at de ukrainske kommuner opbyggede stærke og forpligtende fællesskaber med kommuner i Europa. Guldborgsund Kommunes ni samarbejdskommuner kunne ikke understrege kraftigt nok, hvor vigtigt dette samarbejde nu var blevet.

Det afgjorde sagen i Guldborgsund. Twinningprojektet skulle gennemføres – med samme formål og om muligt med endnu større engagement fra de deltagende parter. Det første samarbejdstema, der handler om kommunens dialog med og inddragelse af borgerne, blev således afviklet i efteråret 2021 og 2022 i form af seks onlineworkshops og produktionen af to videoer. I maj 2023 opstod muligheden for at invitere en ukrainsk delegation bestående af ni ukrainske kommunerepræsentanter, to U-lead-medarbejdere og en tolk til Lolland-Falster. I hele perioden havde ikke færre end 90 ukrainske repræsentanter fra de ni samarbejdskommuner deltaget. Fra Guldborgsund Kommune deltog 22 fagmedarbejdere fra tre forskellige centre.

Det andet samarbejdstema med fokus på kommunens relation til det lokale erhvervsliv blev gennemført hen over 2023. Tre onlineworkshops blev det til, samt besøg af en ukrainsk delegation med ni kommunerepræsentanter. Samlet deltog 63 ukrainske kommunerepræsentanter i disse aktiviteter.

Det tredje ben med fokus på kommunesamarbejde blev gennemført i efteråret 2023 og foråret 2024. Igen blev der afviklet to onlineworkshops og en studietur i Danmark med deltagelse af ukrainske kommunerepræsentanter.

På tværs af disse mange aktiviteter blev der organiseret en afsending af fødevarerhjælp fra Guldborgsund Kommune til de ni samarbejdskommuner i september 2022. Der blev afviklet delegationsbesøg i Danmark for kommunalpolitikere fra de ni kommuner i juni 2023. Parterne mødtes desuden ved to konferencer i Bruxelles i juni 2023, og endelig var der mulighed for, at en dansk delegation bestående af borgmester og viceborgmester samt medarbejderne fra det internationale kontor i Guldborgsund Kommune kunne aflægge et besøg i to af de tre ukrainske regioner i april 2024. Her kunne de ved selsyn konstatere, at flere af de forandringsprocesser, der fandt sted i samarbejdskommunerne, var inspireret af, hvad man havde set og oplevet i Guldborgsund Kommune. På et styringsgruppemøde i Ukraine i september 2024 blev den afsluttende rapport vedtaget af de deltagende parter (Guldborgsund Kommune, 2024c).

Det stod klart, at de snævre projektmålsætninger på trods af forhindringer undervejs var indfriet til fulde. Men der var også andre afledte effekter af samarbejdet som ikke var beskrevet i forarbejdet. Det var tydeligt, at de ni ukrainske kommuner fra de tre forskellige oblaster med dette U-lead-projekt havde fået etableret et godt og konstruktivt samarbejde med hinanden. Via de mange delegationsrejser og onlinemøder havde man ikke kun lært de danske samarbejdspartnere at kende, man havde også lært hinanden at kende. Dette var en ekstra og helt afgørende – uplanlagt – succes, der kom ud af projektet.

Evalueringen: en business case for Guldborgsund Kommune?

En samlet afrapportering af de mange forskelligartede aktiviteter blev præsenteret for Udenrigsministeriet, U-lead og byrådet hen over sommeren 2024. Der synes ikke at være nogen tvivl om, at de deltagende ukrainske kommuner fik meget ud af samarbejdet. Men hvad fik Guldborgsund Kommune ud af alle anstrengelserne? Selvom projektet havde været uden økonomiske omkostninger for kommunen, havde den på flere måder udfordret kommunalforvaltningen. Fire centre i forvaltningen var involveret, ikke kun det internationale kontor. Alle havde ydet en ekstra indsats for at få dette til at fungere. Det samme gjorde politikerne i byrådet, som støttede op omkring projektet hele vejen igennem.

Men sliddet kom også med gevinster. På ét niveau fik Guldborgsund Kommune cementeret sit rygte som en helt igennem solid og troværdig samarbejdspartner. På trods af coronakrisen og krigstilstande fik kommunen bragt projektet til en afslutning med fuld målopfyldelse. Det er noget, der blev bemærket i Ukraine men bestemt også i Udenrigsministeriet. For det andet fik Guldborgsund Kommune lejlighed til gentagne gange at række ud til og samarbejde med et utal af forskellige aktører i og udenfor Guldborgsund Kommune – også til parter som Guldborgsund ikke tidligere havde samarbejdet med. Det gælder det private erhvervsliv i kommunen, forsyningselskaberne, institutionerne og foreningerne, det gælder også nabokommunerne, Kommunernes Landsforening og mange andre. Dermed var grunden lagt til yderligere samarbejde fremover. For det tredje blev Guldborgsund Kommunes forvalt-

ning involveret hele vejen igennem. Projektet blev styret af det internationale kontor, men inddrog et meget bredt udsnit af de øvrige forvaltningsgrene. I kommunen ser man dette som et middel til at berige de ansattes hverdag med spændende projekter, der rækker ud af huset og kommunen – i dette tilfælde helt til Ukraine. Ukrainesamarbejdet kan ses som et element i moderne personalepleje.

De næste skridt: Ukrainefonden

Det europæiske U-lead-program blev på sin vis overhalet indenom af alle mulige andre Ukraineprogrammer, der blev oprettet i forlængelse af Ruslands invasion af Ukraine i februar 2022. Det gælder programmer, der er forankret i EU, og det gælder nationale programmer, som eksempelvis den danske Ukrainefond.

Ligesom det er tilfældet med de løbende naboskabsprogrammer, administreres Ukrainefonden af det europæiske naboskabskontor (EUN) i Udenrigsministeriet. I modsætning til de andre naboskabsprogrammer er der rigtig mange penge til rådighed via Ukrainefonden. Status per september 2024 er, at Danmark siden krigens start har ydet 54,3 milliarder kroner i bilateral støtte. Hertil kommer Danmarks multilaterale støtte via EU og NATO. Ud af den samlede bilaterale støtte er 4,7 milliarder kroner afsat til civil støtte, hvoraf 152 millioner er afsat til reformindsatser. Det er denne del, der er relevant for de danske kommuner, der arbejder med twinningprojekter i Ukraine.

Hvorfra idéen kom til at opstarte twinningprojekter som en del af de civile genopbygningsindsatser, er uklart. Kommunernes Landsforening pressede ikke på. Her fokuserede man indledningsvist på at vejlede de danske kommuner i at håndtere de mange nye ukrainske tvangsforflyttede borgere i lokalsamfundene. Udenrigstjenesten pressede heller ikke på. Opmærksomheden var rettet helt andre steder hen. Desuden var man ikke i naboskabskontoret vant til at arbejde sammen med kommuner. At kommuner kunne spille en rolle i genopbygningen af Ukraine, lå ikke lige for.

Ikke desto mindre kunne udviklingsminister Dan Jørgensen (S) i juni 2023 præsentere en plan, der ville involvere et udvalg af danske kommuner i genopbygningsarbejdet i Ukraine (Ritzau, 2023). Samtidig blev det aftalt, at KL's analyseenhed, Komponent, skulle varetage den konkrete koordination af dette arbejde.

I første omgang var der ikke mange penge på spil. 10 millioner kroner blev afsat til at få etableret infrastrukturen i Komponent og indkaldt de første ansøgninger. Man havde på forhånd håndplukket nogle kommuner, der på forskellige måder havde vist initiativ i forhold til Ukraine efter invasionen i 2022. Det gjaldt de fire store byer – København, Århus, Odense og Ålborg – og det gjaldt Ikast-Brande. Hurtigt kom Vejle også til, dog uden at have planlagt konkrete projekter. Snart blev det beløb, der er afsat til kommunernes twinningprojekter, fordoblet til 20 millioner kroner.

Mens de øvrige byer var i gang med at idéudvikle konkrete kapacitetsopbyggende projekter med forskellige parter i Ukraine, havde man i Guldborgsund Kommune travlt med at fuldføre det allerede igangværende projekt. Det er på dette tidspunkt, hvor Ukrainefonden for længst er etableret, hvor twinningprojekter for længst er blevet italesat, og hvor Komponent for længst har fået tildelt koordinationsansvaret, at nogen kommer i tanke om, at der er én kommune i Danmark, der allerede har oparbejdet en helt uvurderlig erfaring med kapacitetsopbygning i Ukraine.

Den erfaring Guldborgsund har fået opbygget over en treårig periode handler for det første om, at man ved, hvem det er man samarbejder med (Guldborgsund Kommune, 2024b). Man har personligt mødt parterne op til flere gange og etableret et godt gensidigt kendskab. De øvrige danske kommuner skal i de kommende år først til at etablere denne kontakt og dette kendskab. For det andet har Guldborgsund Kommune oparbejdet en klar viden om, hvad samarbejdsparterne efterspørger, og hvad disse ukrainske kommuner realistisk selv kan bidrage med. Der er mange europæiske kommuner, der byder sig til med assistance, men Guldborgsund Kommune har ved selvsyn erfaret, hvor behovene er. For det tredje har man i Guldborgsund Kommune oparbejdet en klar idé om, hvad man selv kan tilbyde i en så anderledes kontekst som den ukrainske. Forvaltningsgrenene i kommunen, det lokale erhvervsliv, foreningerne og institutionerne har allerede været direkte involveret, og man ved, hvad der er muligt, og hvad der ikke er muligt. Guldborgsund Kommune er, med andre ord, en kommune, der har vist vejen og allerede har leveret resultater i forhold til den dagsorden, der er helt central for det planlagte twinningsamarbejde.

I Guldborgsund Kommune har man klart den opfattelse, at det netop gennemførte U-lead-projekt i Ukraine har været en succes og en god erfaring for kommunen. Det har også været et krævende samarbejde. Gennem Naboskabsprogrammet bliver Guldborgsund Kommune orienteret om det nye twinningprogram, og det vækker straks interesse i kommunen. Men som ved alle andre internationale samarbejdsprojekter er der visse overvejelser, der skal gøres. Eksempelvis var der et udtalt ønske i kommunen om at fortsætte samarbejdet blandt de kommuner i det vestligste Ukraine, hvor man nu havde været i gang i godt tre år.

Man ønskede at bygge oven på alle de erfaringer, man havde gjort sig og udnytte de netværk, som man havde bygget op. Det betød så også, at Guldborgsund ikke havde noget ønske om at starte et nyt samarbejde op i Mykolaivregionen, som var den region, flere af de øvrige danske kommuner skulle arbejde i. Det nye projekt kunne imidlertid ikke blot være en videreførelse af det nu afsluttede kapacitetsopbyggende projekt. Et twinningsamarbejde betyder almindeligvis et direkte samarbejde mellem to kommuner. For at komme tættere på dette koncept blev det aftalt, at Guldborgsund Kommune skulle reducere antallet af ukrainske kommuner fra ni til tre, som så også muliggjorde et mere direkte samarbejde med disse tre kommuner.

Desuden ønskede Guldborgsund fortsat at kunne trække på den omfattende støttende infrastruktur, der allerede er opbygget i relation til U-lead-programmet. Det er opfattelsen i kommunen, at U-lead-organisationen råder over viden om situationen i Ukraine i al almindelighed, men også over viden om situationen ude i de enkelte kommuner. Den viden, som U-lead råder over, er således ikke en viden, Guldborgsund Kommune selv behøver at bruge tid på at tilvejebringe. I praksis betyder dette, at Guldborgsund kan rette den fulde opmærksomhed mod det, som man har fagekspertisen på.

Endelig synes der at være en overvejelse om ikke bare, hvilken type projekt man realistisk set kan byde ind med, men også, hvilket er særligt bemærkelsesværdigt i denne situation, at der er overvejelser om, at projekterne skal have en størrelse, der ikke overstiger kommunens kapacitet. At projekterne ikke skal være større, end det kan styres i kommunen, kan lyde trivielt, men i en situation hvor det er den generelle opfattelse, at der er et afløbsproblem i Ukrainefonden kan det være fristende for mange kommuner at udvikle meget store og dyre projekter. Det gør kommunerne ud fra devisen, at hvis ikke vi byder ind på disse fondsmidler, så er der andre, der får dem. Det er imidlertid ikke en fælde, man ønsker at falde i, i Guldborgsund. Her ved man fra mange års international projektarbejde, at det er lige så stort et problem ikke at kunne bruge de penge, man har til rådighed, som det er at have for få penge til rådighed. Der kommer nemlig en tid efter projektet, hvor regnskabet skal gøres op. Det er her, hvor kommunens renommé som troværdig samarbejdspartner enten kan konsolideres eller falde fra hinanden. Hvis det viser sig, at der er brugt penge, som ikke kan begrundes i sunde og omkostningseffektive aktiviteter, står kommunen med et problem. Skulle der opstå en situation, hvor man har brug for flere midler end dem, man har søgt, så er der også altid den mulighed, at der kan udformes en ansøgning om en tillægsbevilling.

Endelig er det en overvejelse i kommunen om deltagelsen i et twinningprojekt kan risikere at overbebyrde kommunens forvaltning og lokale samarbejdspartnere. Ukrainesamarbejdet har allerede trukket godt og grundigt på vekslerne rundt omkring i de forskellige forvaltningsgrene, og også hos de erhvervsvirksomheder og institutioner, som er trådt til med assistance. Det nye twinningprojekt skal derfor forberedes sammen med de faglige afdelinger på en måde, der ikke forårsager en nedslidning i systemet.

Hvad kan andre lære af Guldborgsund Kommune?

Samlet set gør Guldborgsund Kommune sig en række overvejelser, som også på et mere generelt niveau kan bidrage til at generere nogle spørgsmål, man med fordel kan diskutere ude i de kommuner – store som små – der byder ind på twinningprojekter i Ukraine.

Har man et klart og realistisk indtryk af arbejdsbetingelserne i Ukraine? Der er ikke nogen tvivl om, at den danske regering har fået i opdrag at koordinere arbejdet med genopbygningen af Mykolaiv. Hovedparten af den danske genopbygningsindsats skal rettes mod netop dette kritiske område af Ukra-

ine. Det er også klart, at netop Mykolaiv oblast og by har brug for al den hjælp, der kan mobiliseres. Det er derfor, at den danske udenrigstjeneste har valgt at placere et repræsentationskontor i netop Mykolaiv by. Samtidigt er det også et vilkår, at byen befinder sig i noget, der nærmer sig en permanent undtagelsestilstand. Udfordringerne i området har med helt grundlæggende behov at gøre – sikkerhed, varme, vand og strøm. Det er enorme udfordringer, som de danske kommuner kun meget perifært kan gøre noget afgørende ved. Der er ikke nogen danske kommuner, der ankommer og begynder at grave vandledninger ned, etablerer et ledningsnet for strømforsyningen eller andet i den retning. Faktisk er der ikke rigtig nogen internationale kommuner, der færdes i området i længere perioder af gangen. De udlændinge, der begår sig i Mykolaiv oblast, er professionelle udviklingsarbejdere, sikkerhedsfolk og diplomater. Det er ikke medarbejderen fra den gennemsnitlige danske kommunale forvaltning. Den beslutning, der skal træffes i de danske kommuner, der er involveret i twinningsamarbejde, er naturligvis, om de skal byde ind med projekter dér, hvor behovet er størst, eller dér, hvor det er mest realistisk, at arbejdet faktisk kan gennemføres.

Har man i kommunen ekspertise til og erfaring med at udvikle og gennemføre twinningprojekter og ikke mindst at bringe dem til vejs ende? De danske kommuner har organiseret sig ganske forskelligt i arbejdet med twinningprojekterne. Nogle har – ligesom Guldborgsund Kommune – placeret koordinationsopgaven i et internationalt kontor, der har opbygget en årelang erfaring med international projektstyring. Andre har valgt at placere koordinationsarbejdet i borgmesterens kontor, eller i et kontor meget tæt på borgmesteren. Her overdrages opgaven til en af de konsulenter, der har daglig kontakt med kommunens politiske og strategiske niveau. Her har man overblikket over den samlede kommunalforvaltning og kan se tingene lidt på tværs. Men man har typisk ikke nogen erfaring med internationalt projektarbejde. Tiden må vise, hvilken organisationsmodel der viser sig at være mest driftssikker. Fælles for begge modeller er, at de har til opgave at udvikle projekter, varetage kontakten til Komponent og mobilisere de kræfter i kommunen, der skal vække projekterne til live og bringe dem til en succesfuld afslutning. Fælles for begge modeller er endvidere, hvilket er en erfaring, der står stærk i erindring i Guldborgsund, at man med samarbejdet i Ukraine skal være klar til helt grundlæggende at ændre retning og metode, når uventede hændelser opstår. Det kræver en meget stor tilpasningsdygtighed og fleksibilitet.

Kan man blive fristet til at søge for store projekter? Samarbejdet med Udenrigsministeriet skiller sig på mange punkter ud fra andet internationalt samarbejde, som kommunerne er engageret i. Med Udenrigsministeriets billigelse skal kommunerne bidrage til gennemførelsen af dansk udenrigspolitik. Projekterne har således et klart politisk fundament. Udenrigsministeriet kommer med alle pengene og lidt til. Dette er ofte en hel ny situation for kommunerne, der ofte selv må tage en udgift og en økonomisk risiko, når der arbejdes internationalt. Endelig så har Udenrigsministeriet behov for, at pengene i Ukraine-fonden kommer ud at arbejde. Gerne hurtigt og gerne effektivt. Tilsammen

stille disse faktorer de medvirkende kommuner i den situation, at de fristes til at tage godt fra. Det vil sige, at de fristes måske til at udvikle projekter, som ikke nødvendigvis ville have været udviklet præcis på denne måde, hvis ikke pengene havde flydt i så rigelige mængder. Man taler om, at der er opstået et afløbsproblem. Eller sagt med andre ord: Der skal bruges mange penge, meget hurtigt, og det problem skal kommunerne hjælpe til med at løse. Dilemmaet, der er opstået for kommunerne i denne situation, er naturligvis at vedblive med at insistere på udelukkende at udvikle projekter, man kan stå inde for, som giver mening for de ukrainske kommuner såvel som for den danske kommune, og som har en realistisk chance for at kunne blive gennemført.

Har man hele kommunalforvaltningen og andre bidragsydere med sig – hele vejen? Endelig er der ikke nogen af disse twinningprojekter, der kan udføres alene af de internationale kontorer eller af borgmesterkontorerne. Det ligger i sagens natur, at twinningprojekter inddrager sektoreksperter på en masse forskellige områder. Det kan være sektoreksperter i kommunalforvaltningen, i de kommunale forsyningsvirksomheder, i det lokale erhvervsliv, i foreningerne og institutionerne. Når disse sektoreksperter indrulleres i et twinningprojekt, forholder det sig ofte sådan, at de fortsat skal varetage de opgaver, de plejer at varetage. I praksis forholder det sig ofte på den måde, at det internationale projektarbejde – herunder arbejdsbesøg hos samarbejdskommunerne i Ukraine – udgør en ekstra funktion, der skal varetages ved siden af og oven på de funktioner, der allerede varetages. I mange kommuner vil medarbejderne synes godt om at få muligheden for at arbejde internationalt. Det opfattes flere steder som medarbejderpleje. Spørgsmålet er imidlertid, om det i praksis har denne funktion. Flere forhold kan tale imod. For det første er det ikke befordrende for deltagelse i twinningprojekterne, hvis eksperterne direkte må beordres til at bidrage. For det andet er det ikke befordrende for motivationen, hvis sektormedarbejderne bliver mødt med overdrevne forventninger til, hvad de kan levere. Endelig for det tredje er det aldrig befordrende for entusiasmen, hvis projektarbejdet får et omfang, der langt overstiger de timer, som sektoreksperter på ansvarligvis kan afsætte til at arbejde på bekostning af fritid.

Konklusion: Ukraine er ikke for alle

De danske kommuners arbejde i Ukraine hører til blandt de vanskeligste internationale aktiviteter, nogen dansk by nogensinde har deltaget i. Det betyder også, at de danske byer begiver sig ud i ukendt territorium med de overraskelser – glæder og sorger – som dette måtte indebære. I den situation er der rigtig god grund til at søge inspiration og læring i Guldborgsund Kommunes erfaringer. Siden 2020 har kommunen været involveret i et ambitiøst kapacitetsopbygningsarbejde i Ukraine:



De danske kommuners arbejde i Ukraine hører til blandt de vanskeligste internationale aktiviteter, nogen dansk by nogen-

sinde har deltaget i. Det betyder også, at de danske byer begiver sig ud i ukendt territorium med de overraskelser – glæder og sorger – som dette måtte indebære

For det første skal der være adgang. I tilfældet Guldborgsund Kommune er der etableret en tillidsfuld og effektiv adgang til samarbejdskommunerne i Ukraine. Det er langt fra tilfældet for så vidt angår nogle af de andre ukrainske kommuner, som danske kommuner har udvalgt som deres partnere. Alle byer i og omkring Mykolaiv befinder sig i en særdeles udsat position, hvilket i praksis kan være en alvorlig hindring for twinning.

For det andet er Ukraine ikke for uprøvede kræfter. Guldborgsund Kommunes indsats i Ukraine bygger på en erfaring og ekspertise i internationalt projektarbejde, der har taget årtier at oparbejde. Det er en erfaring, som især kommer til sin ret, når vilkårene for et samarbejde ændres fundamentalt af udefrakommende begivenheder. I et land som Ukraine, der befinder sig i en permanent undtagelsestilstand, er der nærmest garanti for at uforudsete hændelser vil ske.

For det tredje skal projektet passe. I Ukraineindsatsen er efterspørgslen efter assistance til genopbygning og reform nærmest uendelig. Set fra de danske kommuners perspektiv kan det oven i købet forekomme, at bevillingerne til en indsats i Ukraine også er rigelige. En betingelse for, at et projekt kan føre til en succesfuld afslutning, er imidlertid, at projektet i størrelse og indhold også svarer til den kapacitet, som den danske kommune kan håbe på at mobilisere. Overstiger projektet den danske kommunes faktiske evne til at gennemføre projektet, skader det ikke bare samarbejdspartnerne i Ukraine, men det giver også den danske kommune et dårligt renommé.

Endelig for det fjerde handler det om samskabelse. Kapacitetsopbygning i Ukraine kræver, at forskelligartede kompetencer og eksperter bringes i spil. Disse findes typisk ikke hos én myndighed, på ét kontor eller ét center. Typisk vil det være nødvendigt at trække på viden og erfaring fra forskellige dele af de kommunale forvaltningsgrene, på civilsamfundet og erhvervslivet, og det vil være nødvendigt at have lokalpolitikerne og sågar de lokale nyhedsmedier med sig hele vejen. Der er tale om meget komplekse reform- og genopbygningsprocesser, som fordrer, at alle gode kræfter stemmer i på én gang.

Referencer

- Folketidende (2022a), ”Kommune flager for Ukraine”, 28. februar.
- Folketidende (2022b), ”Flere kommuner melder klar til at give husly til krigsflygtninge”, 28. februar.
- Guldborgsund Kommune (2022), ”Rammeplan for internationalt samarbejde 2023-26”, www.guldborgsund.dk/media/zutkc50j/internationalt_samarbejde_rammeplan-2023-26_final.pdf.
- Guldborgsund Kommune (2024a), ”Status notat. Guldborgsund Kommunes Twinning-samarbejde med Ukraine kommuner 2020-2024”.
- Guldborgsund Kommune (2024b), ”Nyt Ukraine-projekt 2024-2027”.
- Guldborgsund Kommune (2024c), ”Fifth and Final Progress Report for Twinning Cooperation Between Nine

- Ukrainian Municipalities and Guldborgsund Municipality”, 11. september.
- 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
- 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
- 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
- Marcussen, Martin (2023b), ”De danske byer som udenrigspolitiske aktører i Ukraine”, Økonomi & Politik, 96(4): 113-33.
- Marcussen, Martin (2024), ”Udenrigstjenesten og kommunerne – et samspil under udvikling”, Økonomi & Politik, 97(1): 139-55.
- Ritzau (2023), ”Danske kommuner vil hjælpe ukrainske kommuner”, 23. juni.
- Udenrigsministeriet (2016), ”Strategic Framework for the Danish Neighbourhood Programme 2017-2021”, Strategic-Framework-DANEP.pdf (<https://um.dk/-/media/websites/umdk/danish-site/danida/lande-og-regioner/documenter/strategic-framework-danep.ashx>)
- Udenrigsministeriet (2018), ”Oversigt over indsatser i Ukraine”, Oversigt-over-indsatser-i-Ukraine, <https://um.dk/-/media/websites/umdk/danish-site/danida/lande-og-regioner/documenter/oversigt-over-indsatser-i-ukraine.ashx>.
- Udenrigsministeriet (2022), ”Strategisk ramme: Danmarks partnerskab med de østlige nabolandslande 2022-26”, januar.