

# Reviewartikel: Spiller de danske byer og kommuner en rolle i dansk udenrigspolitik?

Hvem bestemmer i dansk udenrigspolitik?

*Næsten alle danske byer og kommuner arbejder på forskellige måder med grænseoverskridende problemstillinger. Mange deltager således direkte eller indirekte i internationalt samarbejde med andre byer. Spørgsmålet er imidlertid om det kan hævdes, at danske byer og kommuner spiller en rolle i dansk udenrigspolitik? Det konkluderes, at der faktisk kan identificeres tilfælde, hvor det er muligt at hævde, at danske byer deltager i og bidrager til dansk uden-*

*rigspolitik. Det konkluderes også, at det nogle gange er regeringen selv, der direkte eller indirekte opfordrer byer til at deltage i udførelsen af udenrigspolitik. Det er ikke altid, at dette fører byerne et godt sted hen. I andre tilfælde kommer tilskyndelsen til at føre udenrigspolitik imidlertid indefra. I disse tilfælde kan der tales om borgmesteraktivisme via internationale bynetværk.*

Det er blevet vist, at de danske byer og kommuner i stadig større udstrækning har etableret en ambition om og en kapacitet til at samarbejde på tværs af landegrænser. Det internationale engagement er forankret politisk og administrativt på forskellige måder i forskellige byer og kommuner, og samarbejdet tager mange forskellige former. I de danske byer er de internationale relationer ofte beskrevet i strategier for det internationale arbejde (Marcussen, 2021; 2022a; 2023a). Men betyder denne stigende interesse for internationalt samarbejde, at danske byer og kommuner spiller en rolle i den danske udenrigspolitiske beslutningsproces?

I forskningslitteraturen kan vi identificere tre meget forskellige forventninger til byers rolle i udenrigspolitiske beslutningsprocesser. Den første helt åbne forventning er, at byer ikke spiller en rolle i Danmarks udenrigspolitiske beslutningsproces. Denne forventning finder støtte flere steder. I den litteratur, der specifikt omhandler kommunernes kompetencer og funktioner og arbejdsdelingen mellem stat og kommune, er det især referencerne til kommunalfuldmagten, der tilsiger, at kommuner ikke fører udenrigspolitik (Jensen, 1972; Christensen et al., 1999). I de senere år er der føjet flere nuancer til denne diskussion (Buch, 2022; Marcussen, 2023b; 2024a; Olesen, 2025). I den mere realistisk orienterede litteratur i international politik vil man også kunne udlede den forventning, at det først og fremmest er stater og statsledere, der formulerer og udfører udenrigspolitik (se Wivel, 2024 for et overblik).

Den anden forventning er, at byer er blevet instrumentaliseret i den forstand, at de formelle udenrigspolitiske beslutningstagere strategisk kan vælge at inddrage byer med henblik på at realisere nogle helt særlige udenrigspolitiske målsætninger, der kun vanskeligt lader sig realisere uden byernes indsats. I

**MARTIN MARCUSSEN**

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

den udenrigspolitiske analyse er det tilgange, der tager højde for den hjemlige politiske scene i analysen af staters adfærd på den internationale arena, der åbner op for, at bl.a. byer kan inddrages i den udenrigspolitiske beslutningsproces på forskellige måder (Ripsman, 2009; Risse-Kappen, 1995). Ifølge dette ræsonnement vil vi kunne forvente, at byer og kommuner er ganske aktive på den internationale scene, men også, at denne aktivitet skal ses i lyset af Danmarks generelle udenrigspolitik. I den udstrækning byer og subnationale myndigheder inddrages i analysen, er det som oftest som input til statens politikformulering. Byer spiller i dette perspektiv ikke en decideret selvstændig udenrigspolitisk rolle uden om staten.

Den tredje forventning er, at byer selvstændigt og helt uden om de formelle udenrigspolitiske beslutningstagere formulerer og udfører udenrigspolitik, og at denne udenrigspolitik i sagens natur ikke behøver at være hundrede procent i overensstemmelse med statens udenrigspolitiske linje (Cantir, 2024; Leffel, 2021; McMillan, 2018). Her er det især relevant at inddrage den del af litteraturen, der beskæftiger sig med ”paradiplomati” (Lecours, 2002; Mocca, 2020). ”Paradiplomati” beskriver et paraplyfænomen, der omfatter alle de forskelligartede grænseoverskridende aktiviteter, der varetages af en lang række aktører, der arbejder mere eller mindre uden for statens kontrol og rækkevidde. Disse mange autonome eller semiautonome aktører arbejder så at sige parallelt med, men ikke altid synkront med de formelle udenrigspolitiske beslutningstagere. Det kunne være en række ikke-statslige organisationer, mediehuse, tænketanke, men altså også subnationale myndigheder som byer, kommuner og regioner, der varetager nogle internationale opgaver i egen ret.

De forskellige forventninger er baseret på forskellige forestillinger om, hvad udenrigspolitik er, og også forskellige forestillinger om, hvad den udenrigspolitiske beslutningsproces er. Det komplicerer billedet noget. Det kan give noget klarhed, hvis vi opstiller de forskellige forestillinger på et kontinuum. I den ene ende af dette kontinuum består udenrigspolitikken af en kerne, der har med forsvaret af danske sikkerhedspolitiske interesser at gøre, ultimativt landets eksistens. I denne ende af det udenrigspolitiske kontinuum vil den udenrigspolitiske beslutningsproces være meget koncentreret omkring nogle ganske få myndigheder, der oppebærer en helt særlig analysekapacitet og handlekraft. Det er ikke sandsynligt i noget scenarium, at de danske byer og kommuner spiller en rolle i denne forståelse af udenrigspolitik.

I den anden ende af dette kontinuum har udenrigspolitikken naturligvis et meget bredere og mere diffust formål, nemlig at promovere og forsvare danske interesser i al almindelighed. Det kunne i princippet være interesser, der er knyttet til et utal af sagområder, herunder kommercielle, kulturelle, ideologiske og andre. I denne ende af det udenrigspolitiske kontinuum vil den udenrigspolitiske beslutningsproces være endog særdeles åben. Et utal af aktører vil kunne bidrage til Danmarks udenrigspolitik på forskellige måder og ovenikøbet selv føre en udenrigspolitik, og retningen for den samlede udenrigspolitik vil forventelig være ganske diffus. I dette scenarium er det overordentlig

sandsynligt, at også byer og kommuner træder til med særlige kapaciteter i den udenrigspolitiske beslutningsproces.

I det følgende vil jeg give tre eksempler på danske byer og kommuners internationale orientering og diskutere, hvorvidt og hvordan det kan hævdes, at byer laver udenrigspolitik. Eksemplerne illustrerer nogle væsentlige dimensioner af de danske byer og kommuners internationale engagement, men langt fra alle. Der gives således ikke et komplet overblik over danske byers muligheder for at engagere sig i internationale problemstillinger. Det første eksempel er ret entydigt rettet mod EU og et bredt spektrum af dansk EU-politik. I det andet eksempel rettes opmærksomheden mod de danske byer og kommuners rolle i forhold til Ukraine og Kina. Endelig, i det tredje eksempel, fremhæves de grænseoverskridende bynetværk, der har danske byer og kommuner som mere eller mindre aktive medlemmer.

Den overordnede pointe er, at det er muligt at identificere konkrete eksempler, der understøtter de tre meget forskellige teoretiske forventninger til byers rolle i udenrigspolitikken. Vi vil således se eksempler på, at byer og kommuner kan engagere sig i omfattende internationalt samarbejde, uden at det af denne grund betyder, at de har afgørende betydning for den danske udenrigspolitiske beslutningsproces. Vi vil også se eksempler på, at danske byer og kommuner nogle gange instrumentelt trækkes ind i regeringens udenrigspolitik og bliver en del af den udenrigspolitiske frontlinje. Endelig vil vi se, at det faktisk er muligt at identificere eksempler på, at byer fører helt selvstændig udenrigspolitik ved siden af statens udenrigspolitik. De danske byer spiller således forskellige roller i dansk udenrigspolitik, men vi mangler en mere grundlæggende viden om, hvori disse roller består, og hvilken betydning de har.

➤➤ **Den overordnede pointe er, at det er muligt at identificere konkrete eksempler, der understøtter de tre meget forskellige teoretiske forventninger til byers rolle i udenrigspolitikken**

## Kommunerne og EU

Danmark er et gennemeuropæiseret land. Det betyder blandt andet, at en meget stor del af den gældende danske lovgivning på den ene eller den anden måde er knyttet til forordninger og direktiver, der er vedtaget i EU. Det er i udviklingen af dette regelkompleks, at de danske kommuner kan tænkes at spille en udenrigspolitisk rolle.

Den almindelige danske EU-beslutningsproces er formelt organiseret på den måde, at et lovinitiativ fra EU-Kommissionen først sendes til Udenrigsministeriet og derefter umiddelbart videre til det fagministerium, der varetager det område, lovinitiativet gælder. Fagministerierne har oprettet en lang række faste EU-specialudvalg, hvortil inviteres et bredt udsnit af de danske parter, der kan tænkes at have interesse i de pågældende sager. Det er i disse udvalg og i denne tidlige fase af EU's lovgivningsproces, kommunerne sidder med ved

bordet. Kommunerne repræsenteres af fagspecialister, der er ansat i Kommunernes Landsforening, og som følger alle de sager, der kommer på dagsordenen i de mange EU-specialudvalg. Forskningen ved ikke meget om, hvad der foregår i disse EU-specialudvalg, og slet ikke noget om, hvorvidt kommunerne eller de øvrige interessenter har indflydelse på den danske stillingtagen til det pågældende lovinitiativ. Vi ved heller ikke noget om, hvordan Kommunernes Landsforening arbejder med den viden fagspecialisterne indhenter via deres deltagelse i regeringens EU-specialudvalg. Bruges denne viden til noget i KL? Gøres der en indsats for at inddrage KL's medlemmer – landets 98 kommuner – i diskussioner af den viden, der er indhentet på et strategisk vigtigt tidspunkt i EU's beslutningsproces? Det eneste, der er sikkert er, at kommunerne har en plads ved bordet. Hvad denne plads bruges til, og om kommunerne opfattes som betydelige aktører i forberedelsen af EU-beslutninger, ved vi ikke.

Efter diskussionerne i EU-specialudvalgene glider lovinitiativet stille og roligt gennem den danske EU-beslutningsproces – herunder forbi Folketingets Europaudvalg – og på et tidspunkt indgår en dansk embedsmand eller minister i forhandlinger med deres europæiske kolleger i Bruxelles, inklusive Europa-Parlamentet, med henblik på at træffe en endelig beslutning, der kan blive til europæisk lovgivning. Parallelt med at dette sker, vil en lang række aktører forsøge at påvirke processen på Bruxelles-scenen (Antunes og Loughlin, 2020). Den Europæiske Union er et åbent politisk system, forstået på den måde, at det tillader, at der er mange steder, hvor det kan tænkes, at der kan finde politisk påvirkning sted. Blandt de mange tusinde aktører – lobbyister – i Bruxelles finder vi også de danske kommuner. De er organiseret i regionale EU-kontorer, hvor de danske kommuner betaler et medlemskontingent for dels at få indhentet viden om EU, dels at få hjemtaget EU-midler til lokalområdet, dels at få påvirket udvalgte dele af den EU-lovgivning, der kontinuerligt udformes i Bruxelles. Vi ved en del om disse regionale EU-kontorer. Det gør vi blandt andet fordi de selv gør en stor indsats for at informere omverdenen om deres virke. Det står imidlertid klart, at de fire regionale EU-kontorer langtfra bruger al deres tid på lobbyisme. Langt mest tid allokeres til at hjemhente midler til interessenter i Danmark, hvilket de gør med stor professionalisme (Tatham, 2017). De regionale EU-kontorer kan med deres lange erfaring begå sig i de fleste korridorer i EU-institutionerne. Men det er vanskeligt at hævde, at der decideret føres udenrigspolitik. Mere retvisende er det at hævde, at de regionale EU-kontorer – og dermed de kommuner, der er med til at finansiere deres virke – professionelt navigerer i udenrigspolitikken (Keating et al., 2015; Tatham, 2010).

Blandt de interesseorganisationer, der har etableret sig i Bruxelles, finder vi også organisationer, der har specialiseret sig i at fremme lokale interesser på EU-arenaen. Det gælder bl.a. andet den europæiske kommuneunion CEMR og Eurocities. Nogle af disse er ganske brede organisationer, der favner mange vidt forskellige lokale aktører fra de allernordligste svenske landkommuner, over de rumænske kolleger i øst til de allersydligste kommuner på Sicilien. Nogle af de europæiske kommuneorganisationer har specialiseret

sig i at fremme de lokale myndigheders autonomi og lokaldemokratiet. For nogle årtier siden var store danske kommuner som eksempel Aarhus og København ganske aktive i disse europæiske kommuneorganisationer og indtog ovenikøbet ledende poster i disse. Efterhånden er interessen fra de danske kommuners side dog stilnet noget af. Hvor man tidligere proaktivt anvendte disse europæiske platforme til fremme af lokaldemokrati og andre værdier i en europæisk kontekst, synes de danske kommuner nu at organisere sig i andre typer af bynetværk. Forskningen i disse bynetværk er stor (Smith, 2019; Jakobi et al., 2025). Ofte konkluderes, at byer deltager i grænseoverskridende bynetværk, fordi de kan se en utilitaristisk interesse i at gøre dette. Bynetværkene kan skabe nogle muligheder for kommunerne og byerne, som de kun vanskeligt kan opnå på egen hånd. Mere om dette senere.

Et andet sted i Bruxelles finder vi Det Europæiske Regionsudvalg. Formelt set er der her tale om et EU-organ, hvor lokale og regionale myndigheder fra EU's medlemslande er repræsenteret med henblik på at rådgive de europæiske beslutningstagere om forhold, der har betydning for de europæiske regioner (Bauer og Börzel, 2010). Også her er de danske kommuner og regioner repræsenteret. For kommunernes vedkommende foregår det på den måde, at man i regi af KL vælger nogle kommunale repræsentanter, der ved siden af deres bestilling som byrådspolitikere er medlemmer af KL's internationale udvalg og deltager i samlingerne i Regionsudvalget. Havde der her været tale om et prægnant EU-organ, der gradvist har udvidet sine beføjelser og anseelse i EU-beslutningsprocessen, kunne man have forestillet sig, at de danske repræsentanter via deres medlemskab i diverse udvalg og deres taleret i forsamlingen kunne have påvirket EU's gang. Den forskning, der eksisterer på området, tilskriver imidlertid ikke Regionsudvalget den store betydning for EU-beslutningsprocessen (Hönnige og Panke, 2013). Sandheden er nok den, at vi også her mangler en grundlæggende viden om, hvordan arbejdet i Regionsudvalget udfolder sig og ikke mindst om, hvilken rolle de danske kommunale og regionale repræsentanter spiller i Regionsudvalget. Vi ved heller ikke meget om, hvorvidt de få udvalgte danske repræsentanter bruger den viden de opsamler i Regionsudvalget til noget i Danmark.

Når det på et tidspunkt er kommet dertil, hvor EU-lovgivningen skal implementeres i Danmark, kommer de danske byer igen på banen. Noget af denne lovgivning skal overføres direkte til en dansk kontekst. Andet lovgivning skal først omsættes til dansk lovgivning. Her er det centraladministrationen og Folketinget, der skal træffe beslutning om, hvordan dette konkret skal finde sted. I denne proces kan kommunerne igen blive inddraget i forbindelse med høring og forhandling. Men omdannelsen af den europæiske lovgivning til dansk lovgivning kan på dette tidspunkt ikke længere opfattes som en del af en udenrigspolitik.



## Samlet set er der noget der tyder på, at de danske kommuner måske har indirekte men ikke synes at have direkte betydning for regeringens EU-politik

Konklusionen på denne del er, at de danske byer og kommuner er stærkt til stede i forberedelsen og beslutningen af dansk EU-politik. I modsætning til flere andre EU-lande tilbydes de danske kommuner en mulighed for at gøre deres stemme gældende. Konklusionen er imidlertid også, at vi efter mere end 50 års medlemskab af det europæiske samarbejde stadig har forbavsende lidt eller slet ingen viden om, hvad især kommunerne bruger deres stemmer EU-specialudvalgene og i Det Europæiske Regionsudvalg til. Samlet set er der noget, der tyder på, at de danske kommuner måske har indirekte men ikke synes at have direkte betydning for regeringens EU-politik. Den første teoretisk udledte forventning til de danske byer og kommuners rolle i dansk udenrigspolitik – nemlig den, at de ikke spiller den store rolle – synes derfor at kunne finde støtte på det område, der har med dansk EU-politik at gøre.

### Kommunerne, Kina og Ukraine

Det kan måske komme som en overraskelse for nogle, at de danske byer og kommuner har interesser på nogle af de allermest vanskeligst fremkommelige steder på jorden. Det gælder eksempelvis i Kina og i Ukraine. Baggrunden for, at nogle byer og kommuner har valgt at rette deres opmærksomhed mod disse to lande, er dog vidt forskellige – og så alligevel ikke.

For Kinas vedkommende starter det store rykind af danske byer og kommuner fra finanskrisen i 2009 og fremefter (Marcussen, 2022b; 2023c). Det er ikke først og fremmest byerne og kommunerne selv, der tog initiativet til at indgå forskellige typer af strategiske bysamarbejder med kinesiske millionbyer. Én af de centrale drivkræfter bag de mange bysamarbejder, der opstod i starten af 10'erne, er regeringen selv. Finanskrisen havde fungeret som en fremkaldervæske for det europæiske kontinents manglende økonomiske dynamik og rettede ikke bare danske politikeres men nærmest hele Europas opmærksomhed mod nogle lande, der blev opfattet som vækstøkonomier. Det gjorde sig især gældende for Kinas vedkommende. Snart engagerede de europæiske regeringer sig i en indbyrdes konkurrence om dels at tiltrække kinesiske investeringer til deres lande, dels at hjælpe deres egne erhvervsvirksomheder ind på de kinesiske markeder. I disse år valfartede danske ministre og erhvervsledere til Kina, man udvidede den diplomatiske kapacitet i landet og engagerede sig målrettet i kommercielt diplomati. Og det er her, byerne og kommunerne kom ind i billedet. Man – regeringen og erhvervslivet - forestillede sig, at de danske byer – nogle gange med fysiske forposter i Kina – kunne fungere som det led, der helt konkret skulle etablere tætte relationer mellem det danske og det kinesiske erhvervsliv. I Kina betyder politiske netværk og relationer alt, og snart befandt borgmestre og byrådspolitikere sig på den helt store diplomatiske scene, altid med støtte fra den danske regering. De danske

byer og regeringen gik i takt i deres fælles ønske om at få hul på det lovende kinesiske marked.


Entusiasmen var stor, men for mange byers vedkommende holdt den ikke ret længe. Der var flere ting, der gik helt galt. Kineserne ændrede blandt andet udenrigspolitisk strategi fra 2017 og fremefter. Man ønskede nu at etablere sin helt egen stemme på den storpolitiske scene og at opnå helt egne målsætninger, der ikke altid flugtede med den dominerende udenrigspolitiske filosofi i ”Vesten”. Man begyndte ligeledes at stille krav til de udenlandske samarbejdspartnere – mest krav, der handlede om, at de ikke længere ønskede indblanding i Kinas ”indre” forhold, herunder ikke mindst i forhold til Taiwan, Hong Kong og Tibet. Man begyndte også i flere tilfælde at true sig til at nå sine udenrigspolitiske målsætninger i udlandet. Et land kunne blive lagt økonomisk på is af Kina, hvis dette land på den ene eller den anden måde optrådte uhensigtsmæssigt i kinesernes øjne. Også i de danske lokalsamfund blev man stadig mere skeptiske overfor det kinesiske eventyr. De danske medier kunne berette om systematiske menneskerettighedskrænkelser og mulige fjendtlige opkøb af kritisk infrastruktur, og erhvervslivet kunne melde om industrispionage og om, at de kommercielle relationer ikke materialiserede sig i den udstrækning, man havde drømt om. Snart blev det ene bysamarbejde med kinesiske byer efter det andet afviklet. I dag er der ganske få af disse tilbage, og nogle af disse har ikke været aktive i flere år. For nogle danske byer blev det en bekostelig affære at støtte op om og bidrage til regeringens Kinapolitik i disse år.

Bysamarbejderne med ukrainske byer har en helt anden baggrund (Marcusen, 2023b; 2024b). Traditionelt har ukrainske byer ikke hørt til den kategori af byer, de danske byer i stor stil har søgt samarbejde med. Men noget ændrede sig efter den russiske annektering af Krim-halvøen i 2014 og især efter fuldskalainvasionen i 2022. Det ene der ændrede sig var, at EU begyndte at afsætte midler til bysamarbejder med ukrainske byer. Det var der kun en enkelt dansk by, der lod sig friste af. Det andet, der ændrede sig, var, at den danske regering med fuld opbakning fra Folketinget etablerede den såkaldte Ukraine-fond. Denne fond skulle hovedsageligt anvendes til at finansiere den militære og humanitære støtte til Ukraine, men der var også afsat en mindre del, der kunne anvendes til at understøtte kapacitetsopbyggende samarbejder med byer i det krigshærgede land. For de danske byer var Ukraine-fonden interessant at flere årsager. For det første taler vi om, at bysamarbejderne ville blive fuldt finansierede. Det ville således ikke presse de i forvejen anstrengte kommunale budgetter at indgå i disse samarbejder. Måske tværtimod. For det andet var pengene ganske lette at søge. Faktisk skulle pengene søges ”på opfordring” i den forstand, at udenrigstjenesten i samarbejde med Kommunernes Landsforening i fællesskab udpegede en række byer, der kunne tænkes at ansøge om pengene. I praksis betød dette, at ansøgerne fik projektpenge, når de søgte dem. For det tredje var de ukrainske byer særdeles interesserede og nemme at indgå aftaler med. I princippet ville de ukrainske byer være indstillede på at indgå samarbejder om hvad som helst, blot der blev etableret gode

og stærke forbindelser til vennerne i Europa. De ukrainske byer havde i den grad behov for at få alt den støtte og opbakning, de kunne få.

I den danske befolkning i al almindelighed, og i lokalsamfundene i særdeleshed var der stor opbakning til at yde en ekstraordinær indsats for Ukraines modstandskamp. Det er stadig mange steder praksis at ophænge det ukrainske flag ved siden af det danske foran landets rådhus. I de byer, der var blevet udvalgt til at indgå i bysamarbejder i Ukraine, udviklede der sig hurtigt andre former for frivillige initiativer, der involverede en lang række borgergrupper direkte i den humanitære del af Danmarks indsats i Ukraine.

De konkrete bysamarbejder mødte imidlertid flere udfordringer. Det største problem var selvfølgelig at gennemføre ligeværdige udvekslinger – twinning – på tværs af grænser. Ukraine er et krigshærgt land, med alt hvad dette indebærer. Dette koblet med, at Danmark af den ukrainske præsident var blevet bedt om at rette særlig fokus mod Mykolaivregionen gjorde, at en del samarbejde måtte udfoldes på de digitale platforme. Det hører til undtagelsen af lokalpolitikere og embedsmænd rejser frit rundt i Ukraine. Hertil kommer, at de danske kommuner i praksis ikke har udsigt til at byde ind på nogen af de opgaver, der er allermest efterspørgsel efter i Ukraine, bl.a. beskyttelse og genopbygning af kritisk infrastruktur. Fremtiden må vise om de etablerede bysamarbejder kan opretholdes og videreføres, når der engang i fremtiden ikke længere er finansiering at hente i Ukraine-fonden.

 **Man kan sige, at det danske bydiplomati er blevet instrumentaliseret i den forstand, at det fra centralt hold besluttes, at danske byer skal involveres i en konkret udenrigspolitisk indsats**

Konklusionen på denne del af analysen er, at nogle danske byer aktivt deltager i udførelsen af dansk udenrigspolitik i overraskende sammenhænge. Konklusionen er imidlertid også, at dette bl.a. sker, fordi byernes internationale engagement ligger i lige forlængelse af den officielle danske udenrigspolitik på et område og måske endda er direkte instigeret af den danske regering. Man kan sige, at det danske bydiplomati er blevet instrumentaliseret i den forstand, at det fra centralt hold besluttes, at danske byer skal involveres i en konkret udenrigspolitisk indsats. Dermed er der også fundet støtte til den anden forventning om danske byers rolle i udenrigspolitikken. For de involverede byers vedkommende foregår dette selvfølgelig frivilligt. Staten kan ikke tvinge danske byer til at lave udenrigspolitik på statens vegne. Men denne frivillige indsats kan i nogle tilfælde lede byer steder hen, hvor de måske ikke helt kan bunde. I Kina befandt de danske byer sig pludselig midt i et politisk og økonomisk miljø, der var vanskeligt at forsvare på hjemmefronten. Da den danske regering ovenikøbet ændrede udenrigspolitisk strategi i forhold til Kina i retning af strategisk autonomi, måtte byerne hurtigt trække deres Kina-engagement tilbage og desuden tage de tab, som Kinaeventyret havde bragt med sig.

I Ukraine følger byerne også trop i regeringens udenrigspolitiske linje. Denne gang med fuld finansiering af staten. Hvorvidt dette byengagement i Ukraine også kan opretholdes, hvis og når den statslige finansiering bringes til en afslutning, kan man vanskeligt sige noget om på nuværende tidspunkt.

## Kommunerne og de internationale bynetværk


De danske byer er selvfølgelig langt fra de eneste, der siden den kolde krigs afslutning i stadig større udstrækning har haft opmærksomheden rettet ud over de nationale grænser i forsøget på at etablere samarbejdsrelationer. Befordrende for dette bydiplomati har, som indikeret ovenfor, været de internationale organisationer såvel som de nationale regeringer. Spørgsmålet er, om byer også selvstændigt og af egen drift forbereder og gennemfører bysamarbejder? Spørgsmålet er også, om dette samarbejde kan siges at udgøre en form for paradiplomatisk udenrigspolitik?

Den udvikling, der i særdeleshed falder i øjnene, er væksten i antallet af og nu også størrelsen af internationale bynetværk (Acuto og Leffel, 2021; Jakobi et al., 2025; Valeriani et al., 2025). Det er klart, at vi her har at gøre med et fænomen, der omfavner mange former for samarbejde. Nogle bynetværk er ganske små og involverer ganske få byer, der ofte er naboer med hinanden på tværs af landegrænser. Andre er meget store, ja decideret globale og involverer meget store byer med mange ressourcer på tværs af kloden. Nogle bynetværk er fokuseret på afgrænsede sagområder. Det er de såkaldt enkeltsagsnetværk. Andre bynetværk arbejder med flere dagsordener på én gang. Nogle bynetværk er stærkt institutionaliserede i den forstand, at der er etableret styringsprocedurer, ledelseshierarkier og nogle gange endda fysiske hovedsæder. Her er grænsen mellem netværk og organisationer ganske uklar. Andre bynetværk er langt mindre formaliserede. I kraft af de muligheder for samarbejde, som de digitale kommunikationsplatforme tilbyder, er det reelt muligt at samarbejde på tværs af grænser uden en formel struktur.

De danske byer er involveret i og ofte ganske aktive i mange forskelligartede bynetværk. Deltagelse i bynetværk er for det meste efterspørgselsdrevet. Ønsket om at deltage i disse forskelligartede netværk er kommet indefra. Noget af arbejdet i disse bynetværk er imidlertid ganske vanskeligt at karakterisere som udenrigspolitik. Det gælder eksempelvis bysamarbejder, der handler om at udveksle elever på professionsuddannelserne, at indhente viden om affaldshåndtering, at dele best praxis om kollektiv transport, eller om energieffektive løsninger på belysning i offentlige bygninger etc. Her er der tale om et fagligt samarbejde, hvor de involverede parter konkret leder efter løsninger og muligheder, der ikke tilbyder sig uden dette grænseoverskridende samarbejde. I samme kategori falder den type bynetværk, der først og fremmest er strategisk sammensatte. F.eks. er det ofte et krav fra en lang række internationale fonde – herunder fonde i EU-regi – at byer fra forskellige sammenhænge arbejder sammen om forskellige typer projekter. Ved at indgå i strategiske samarbejder kan disse netværk positionere sig i forhold til ganske mange fonde. Via bynet-

værket kan man ganske enkelt professionalisere samarbejdet om at hjemhente fondsmidler til lokalområdet. Heller ikke denne type bynetværk handler i praksis om udenrigspolitik i nogen forstand.

Dér hvor udenrigspolitikken kommer mest tydeligt ind i billedet er de tilfælde, hvor bynetværk er opstået, fordi de ønsker at fremme grænseoverskridende dagsordener, som det eksisterende internationale system af stater og internationale organisationer ikke formår eller ikke ønsker at fremme. Klimadagsordenen kunne være et eksempel på dette (Heikkinen et al., 2020; Hughes et al., 2018). I dag eksisterer der flere forskellige typer af bynetværk, der sammen eller hver for sig søger at forholde sig progressivt til klimasagen. Ofte forsøger de internationale bynetværk at etablere en mere ambitiøs klimadagsorden end det interstatslige miljø kan blive enige om. Nogle gange sker dette endda i opposition til visse stater, herunder dominerende stater i det interstatslige system.

 **Dér hvor udenrigspolitikken kommer mest tydeligt ind i billedet er de tilfælde, hvor bynetværk er opstået, fordi de ønsker at fremme grænseoverskridende dagsordener, som det eksisterende internationale system af stater og internationale organisationer ikke formår eller ikke ønsker at fremme**

Et andet eksempel på bynetværk, der laver udenrigspolitik for egen regning er netværk, der arbejder med rettigheder, herunder forskellige aspekter af menneskerettighedsdagsordenen (Oomen, 2018; Oomen et al., 2016). Også disse bynetværk kan være organiseret på enten regionalt eller globalt niveau. Nogle gange vil man se byer – hovedstæder – der er aktive i sådanne internationale bynetværk i direkte modstrid til den linje, der forfølges af den pågældende bys egen regering.

Man kan i begge tilfælde tale om en slags global borgmesteraktivisme, der virkelig får gennemslagskraft, hvis de formår at tiltrække sig den globale medieopmærksomhed og ikke mindst tilstrækkelig med ressourcer, herunder vidensressourcer. Hvis medlemsbyerne i kraft af deres antal og størrelse formår at sætte en dagsorden og dermed en ny standard for, hvordan et problem begribes og håndteres, kan man tale om, at der udføres effektiv og slagkraftig paradiplomatisk udenrigspolitik.

Konklusionen på dette afsnit er derfor, at der faktisk kan identificeres tilfælde, hvor byers internationale samarbejde er igangsat indefra med et formål om at ændre en grænseoverskridende dagsorden. Dette sker i princippet helt uafhængigt af og nogle gange i opposition til den siddende regering. Dermed kan der findes nogen støtte til den tredje forventning om danske byers rolle i udenrigspolitikken. Vi ved i dag, at der findes utrolig mange forskellige typer bynetværk, og at kun nogle få af disse er involveret i decideret borgmesteraktivisme eller paradiplomatisk udenrigspolitik. Vi ved langt mindre om, i hvor

stor udstrækning og under hvilke betingelser disse aktivistiske bynetværk er succesfulde i deres forehavende. F.eks. kunne vi have behov for at vide mere om, hvorvidt karakteren af det internationale system – herunder ikke mindst et system, der er præget af polarisering, konflikt og krige – udfordrer de internationale bynetværk eller tværtimod skaber en større efterspørgsel efter parallelle udenrigspolitiske arenaer.

### Behov for mere viden om byers rolle i udenrigspolitikken

De danske byers involvering i dansk udenrigspolitik er ikke entydig. Det er ikke muligt klart og utvetydigt at bekræfte eller afvise nogle af de tre forventninger, der blev etableret indledningsvist. Med et selektivt valg af data og cases er det faktisk muligt at understøtte en hvilken som helst forventning, man kan tænkes at opstille på grundlag af eksisterende teori. Det er således muligt at forholde sig skeptisk til, hvorvidt de danske byer og kommuner egentlig bidrager til dansk EU-politik, samtidig med at der er noget, der tyder på, at danske byer og kommuner er stærkt aktive i så forskellige sammenhænge som Kina, Ukraine og i de mange bynetværk, der er blevet etableret i de sidste årtier.

Diskussionen indtil videre giver derfor i for første omgang anledning til at konkludere, at de steder, hvor vi kan identificere en konkret involvering i dansk udenrigspolitisk formulering og udførsel, dér er vi nødt til at skelne mellem to ganske forskellige situationer. I den ene situation er byerne en del af udenrigspolitikken, fordi de er blevet inddraget af regeringen, og fordi de involverede byer fører en udenrigspolitik, der ligger i tråd med regeringens linje. I den anden situation, hvor byer også kan siges at føre udenrigspolitik, forholder det sig helt anderledes. Her er nogle bynetværk, hvor der reelt føres borgermesteraktivisme, konkrete eksempler på, at det internationale samarbejde ikke er pålagt byerne udefra, men derimod groet op indefra. Samtidig kan de pågældende bynetværk også godt tænkes at forfølge en dagsorden, der ikke én-til-én bekræfter eller understøtter den siddende regerings politiske linje.

I anden omgang giver diskussionen i det foregående anledning til at konkludere, at vi overraskende nok stadig mangler fuld indsigt i visse aspekter af den danske EU-beslutningsprocedurer og den europæiske beslutningsproces. Det gælder eksempelvis arbejdet i EU-specialudvalgene og det gælder arbejdet i Det Europæiske Regionsudvalg. Hvor de danske regionskontorer i EU er eksemplarisk transparente om alle aspekter af deres arbejde med at navigere på Bruxellesarenaen såvel som i relation til deres medlemmer, er Kommunernes Landsforening mindre åbne om, hvad der rører sig. For så vidt angår studier af de internationale bynetværk er vores viden i stor udstrækning etableret i det årti, der ofte bliver refereret til som globaliseringens årti. Her voksede antallet af bynetværk radikalt, og deres rolle i den globale styring blev vurderet som betydelig. Sagen er imidlertid den, at de geopolitiske og geøkonomiske forhold har ændret sig radikalt, og måske ikke altid til fordel for arbejdet i bynetværkene. Sagen er imidlertid, at vi ikke ved noget om, hvorvidt

kontekstbetingelserne har påvirket bynetværkene i den ene eller den anden retning. Heller ikke på dette område eksisterer der en opdateret viden. Den overordnede konklusion vi derfor må drage på spørgsmålet om, hvorvidt byer spiller en rolle i udenrigspolitikken er derfor, at det helt afhænger af tid, sted og øvrige vilkår, og at vi har behov for mere viden.

## Referencer

- Acuto, Michele og Benjamin Leffel (2021), "Understanding the Global Ecosystem of City Networks," *Urban Studies*, 58(9): 1758–74.
- Antunes, Sandrina og John Loughlin (2020), "The European Union, Subnational Mobilization, and State Rescaling in Small Unitary States: A Comparative Analysis," *Regional and Federal Studies*, 30(2): 121–36.
- Bauer, Michael W. og Tanja Börzel (2010), "Regions and the European Union," i Henrik Enderlein, Sonja Walti og Michael Zürn, red., *Handbook on Multi-level Governance*, Cheltenham: Edward Elgar, pp. 253–63.
- Buch, Robert (2022), "Krigen i Ukraine viser, at danske kommuner selv kan føre udenrigspolitik", *Altinget*, 19. april.
- Cantir, Cristian (2024), "Foreign Policy of Sub-state Governments", i Juliet Kaarbo og Cameron G. Thies, red., *The Oxford Handbook of Foreign Policy Analysis*, Oxford: Oxford University Press, pp. 558–76.
- Christensen, Jørgen Grønnegård, Peter Munk Christiansen og Marius Ibsen (1999), *Politik og forvaltning*, Aarhus: Systime.
- Heikkinen, Milja, Aasa Karimo, Johannes Klein, Sirkku Juhola og Tuomas Ylä-Anttila (2020), "Transnational municipal networks and climate change adaptation: A study of 377 cities", *Journal of Cleaner Production*, 257.
- Hughes, Sara, Eric K. Chu og Susan G. Mason, red., (2018), *Climate Change in Cities. Innovations in Multi-Level Governance*, Springer International Publishing AG.
- Hönnige, Christoph og Diana Panke (2013), "The Committee of the Regions and the European Economic and Social Committee: How influential are consultative committees in the EU?" *Journal of Common Market Studies*, 51(3): 452-71.
- Jakobi, Anja P., Bastian Loges og Ronja Haenschen (2025), "What do International City Networks Contribute to Global Governance? Towards a Better Conceptual and Empirical Assessment", *Global Society*, 39(2): 158-80.
- Jensen, Claus Haagen (1972), *Kommunalret. Om afgrænsning af de kommunale opgaver og statslig styring af kommunernes forvaltning*, København: Juristforbundets Forlag.
- Keating, Michael, Liesbet Hooghe og Michaël Tatham (2015), "Bypassing the nation-state? Regions and the EU policy process in European Union: power and policy-making," i Jeremy Richardson og Sonia Mazey, red., *European Union: Power and Policy-Making*, London: Routledge, pp. 446–62.
- Lecours, Andre (2002), "Paradiplomacy: Reflections on the Foreign Policy and International Relations of Regions", *International Negotiation*, 7(1): 91–114.
- Leffel, Benjamin (2021), "Principles of Modern City Diplomacy and the Expanding Role of Cities in Foreign policy", *Journal of International Affairs*, 74(1): 179-200.
- Marcussen, Martin (2021), "Danske byers internationalisering 2021 – et survey", Københavns Universitet, Danske\_byers\_internationalisering\_Marcussen\_final\_25.02.21.pdf
- Marcussen, Martin (2022a), "Danske byers internationalisering 2022 – et survey", Københavns Universitet, Danske\_byers\_internationalisering\_2022\_Marcussen\_28.01.2022\_finalfinal.pdf
- Marcussen, Martin (2022b), "København – Beijing. Exit, Voice eller Loyalty?", *Økonomi & Politik*, 94(1): 178-93.
- Marcussen, Martin (2023a), "Danske byers internationalisering 2023 – et survey", Københavns Universitet, Marcussen\_Internationaliseringssurvey\_2023\_final\_26.\_april\_2023.pdf
- Marcussen, Martin (2023b), "Danske byer som udenrigspolitiske aktører i Ukraine", *Økonomi & Politik*, 96(4): 113-33.
- Marcussen, Martin (2023c), "Danske byer har altid haft et besværligt forhold til Kina", i Andreas Bøje Forsby og Bertel Heurlin, red. *Danske perspektiver på Kina – i stormagtsrivaliseringens æra*, København: Djøf Forlag, pp. 39-58.
- Marcussen, Martin (2024a), "Udenrigstjenesten og kommunerne – et samspil under udvikling", *Økonomi & Politik*, 97(1): 139-55.
- Marcussen, Martin (2024b), "Danske byer i krigszonen. Guldborgsund Kommunes erfaringer med bysamarbejde i Ukraine", *Økonomi & Politik*, 97(4): 117-32.
- McMillan, Samuel Lucas (2018), "The Foreign Relations of Subnational Governments," i Cameron G. Thies, red., *The Oxford Encyclopedia of Foreign Policy Analysis*, Oxford: Oxford University Press, pp. 714–30.
- Mocca, Elisabetta (2020), "(Nearly) Outside the Shadow of Hierarchy. An Enquiry into the Teleology of Municipal Paradiplomacy in the EU", *The Hague Journal of Diplomacy*, 15(2): 303–28.
- Olesen, Karsten Naundrup (2025), "Kommunen på den udenrigspolitiske scene", *Juristen*, no. 6, pp. 389-402.
- Oomen, Barbara (2018), "Human Rights Cities: The Politics of Bringing Human Rights Home to the Local Level", i Jeff Handmaker og Karin Arts, red., *Mobilising*

- International Law for Global Justice*, Cambridge: Cambridge University Press, pp. 208-32.
- Oomen, Barbara, Martha F. Davis og Michele Grigolo, red. (2016), *Global Urban Justice: The Rise of Human Rights Cities*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Ripsman, Norrin M. (2009), "Neoclassical Realism and Domestic Interest Groups," i Steven E. Lobell, Norrin M. Ripsman og Jeffrey W. Taliaferro, red., *Neoclassical Realism, the State, and Foreign Policy*, Cambridge: Cambridge University Press, pp.170-93.
- Risse-Kappen, Thomas, red. (1995), *Bringing Transnational Relations Back In: Non-State Actors, Domestic Structures and International Institutions*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Rose, Gideon (1998), "Neoclassical Realism and Theories of Foreign Policy," *World Politics*, 51(1): 144-72.
- Smith, Heidi Jane M. (2019), "City Networks and Paradiplomacy as Global Public Policy," i Diane Stone og Kim Moloney, red., *The Oxford Handbook of Global Policy and Transnational Administration*, Oxford: Oxford University Press, pp. 129-47.
- Smith, Heidi Jane M. (2019), "City Networks and Paradiplomacy as Global Public Policy," i Diane Stone og Kim Moloney, red., *The Oxford Handbook of Global Policy and Transnational Administration*, Oxford: Oxford University Press, pp. 129-47.
- Tatham, Michaël (2017), "Networkers, fund hunters, intermediaries, or policy players? The activities of regions in Brussels," *West European Politics*, 40(5): 1088-1108.
- Tatham, Michaël (2010), "'With or Without You'? Revising Territorial State-Bypassing in EU Interest Representation," *Journal of European Public Policy*, 17(1): 76-99.
- Valeriani, M., R. Marchetti og C.C. Passalacqua (2025), "Cities, states and the pandemic: challenges and opportunities for transnational city networks," *Frontiers in Political Science*, 7(2), <https://doi.org/10.3389/fpos.2025.1556963>.
- Wivel, Anders (2024), "Foreign Policy Analysis and Realism," i Juliet Kaarbo og Cameron G Thies, red. *The Oxford Handbook of Foreign Policy Analysis*, Oxford: Oxford University Press, pp. 97-114.